



Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

5 V 652/21

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

[REDACTED]
[REDACTED]

– Antragsteller –

Prozessbevollmächtigter:

[REDACTED]
[REDACTED]

g e g e n

die Stadt Bremerhaven, vertreten durch den Magistrat,
Hinrich-Schmalfeldt-Straße/Stadthaus 1, 27576 Bremerhaven,

– Antragsgegnerin –

Prozessbevollmächtigte:

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

hat das Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 5. Kammer - durch die Präsidentin des Verwaltungsgerichts Dr. Jörgensen, die Richterin am Verwaltungsgericht Justus und die Richterin Dr. Niemann am 9. April 2021 beschlossen:

Die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs des Antragstellers gegen die Allgemeinverfügung des Magistrats der Stadt Bremerhaven über Maßnahmen zur Bekämpfung der Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 (Ausgangs- und Aufenthaltsbeschränkungen) vom 29. März 2021 wird angeordnet,

- 1. soweit in Ziffer 1 der Verfügung der Aufenthalt außerhalb der eigenen Wohnung oder Unterkunft täglich im Zeitraum zwischen 21:00 Uhr und 5:00 Uhr des Folgetages untersagt wird,**

2. soweit in Ziffer 1 der Verfügung das Verlassen einer im Gebiet der Stadtgemeinde Bremerhavens gelegenen Wohnung oder Unterkunft täglich im Zeitraum zwischen 21:00 Uhr und 22:00 Uhr untersagt wird, und

3. soweit in Ziffer 1 der Verfügung das Verlassen einer im Gebiet der Stadtgemeinde Bremerhavens gelegenen Wohnung oder Unterkunft täglich im Zeitraum zwischen 21:00 Uhr und 5:00 Uhr des Folgetages über den 12.04.2021 hinaus untersagt wird.

Im Übrigen wird der Antrag abgelehnt.

Die Kosten des Verfahrens tragen die Beteiligten je zur Hälfte.

Der Streitwert wird auf 5.000,00 Euro festgesetzt.

Gründe

I. Der gemäß § 80 Abs. 5 Satz 1 Alt. 1 VwGO als Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs erhobene Antrag ist zulässig (1.) und in dem aus dem Tenor ersichtlichen Umfang begründet (2.).

1. Der gegen die „Allgemeinverfügung der Stadt Bremerhaven über Maßnahmen zur Bekämpfung der Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 (Ausgangs- und Aufenthaltsbeschränkungen)“ vom 29.03.2021 gerichtete Widerspruch des Antragstellers entfaltet aufgrund von § 80 Abs. 2 Nr. 3 VwGO i.V.m. § 28 Abs. 3 und § 16 Abs. 8 IfSG keine aufschiebende Wirkung im Sinne des § 80 Abs. 1 VwGO, sodass der Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs statthaft ist. Er ist auch im Übrigen zulässig.

2. Der Antrag hat aber nur teilweise Erfolg.

Gemäß § 80 Abs. 5 Satz 1 Alt. 1 VwGO kann das Gericht der Hauptsache auf Antrag die aufschiebende Wirkung eines Rechtsbehelfs im Falle des § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VwGO ganz oder teilweise anordnen. Es hat dabei eine originäre Interessenabwägung vorzunehmen, bei der es zwischen dem von der Behörde geltend gemachten öffentlichen Interesse an der sofortigen Vollziehung der Verfügung (Vollzugsinteresse) und dem Interesse des Antragstellers an der aufschiebenden Wirkung seines Rechtsbehelfs (Suspensivinteresse) abzuwägen hat. Maßgebliches Kriterium bei der vorzunehmenden Interessenabwägung sind zunächst die Erfolgsaussichten des Rechtsbehelfs in der Hauptsache. Erweist sich die angefochtene Allgemeinverfügung bei der im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes allein möglichen und gebotenen summarischen Prüfung als offensichtlich rechtswidrig, überwiegt grundsätzlich das private Aussetzungsinteresse das

gegenläufige öffentliche Vollziehungsinteresse. Stellt sich die Allgemeinverfügung als offensichtlich rechtmäßig dar, ist in den Fällen des § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VwGO zu beachten, dass der Gesetzgeber einen grundsätzlichen Vorrang des Vollziehungsinteresses angeordnet hat und es deshalb besonderer Umstände bedarf, um eine hiervon abweichende Entscheidung zu rechtfertigen (BVerfG, Nichtannahmebeschluss v. 10.10.2003 – 1 BvR 2025/03 –, juris Rn. 21). Hat sich schon der Gesetzgeber für die sofortige Vollziehung entschieden, sind die Gerichte – neben der Prüfung der Erfolgsaussichten in der Hauptsache – zu einer Einzelfallbetrachtung grundsätzlich nur im Hinblick auf solche Umstände angehalten, die von den Beteiligten vorgetragen werden und die Annahme rechtfertigen können, dass im konkreten Fall von der gesetzgeberischen Grundentscheidung ausnahmsweise abzuweichen ist (BVerfG, ebd., juris Rn. 22). Lässt sich bei summarischer Überprüfung eine Offensichtlichkeitsbeurteilung nicht treffen, kommt es entscheidend auf eine Abwägung zwischen den für eine sofortige Vollziehung sprechenden Interessen einerseits und dem Interesse des Betroffenen an einer Aussetzung der Vollziehung bis zur Entscheidung über seinen Rechtsbehelf andererseits an (VG Bremen, Beschl. v. 25.06.2020 – 5 V 1172/20 –, Rn. 15 juris). Die Erfolgsaussichten des Rechtsbehelfs haben auch hier Bedeutung, als dem Vollzugsinteresse umso größeres Gewicht beizumessen ist, je weniger Aussicht auf Erfolg der Rechtsbehelf hat und umso geringeres Gewicht, je größer die Erfolgsaussichten des Rechtsbehelfs sind. Bei der Abwägung fällt der Rechtsschutzanspruch des Bürgers umso stärker ins Gewicht, je schwerer die ihm auferlegte Belastung ist und je mehr die Maßnahme der Exekutive Unabänderliches bewirkt (BVerfG, Kammerbeschluss v. 29.05.2015 – 2 BvR 869/15 –, juris Rn. 12).

a. Die Interessenabwägung geht jedenfalls insoweit ohne Zweifel zugunsten des Antragstellers aus, als mit Ziffer 1 der Allgemeinverfügung über das Ausgangsverbot hinaus der Aufenthalt außerhalb der eigenen Wohnung oder Unterkunft täglich im Zeitraum zwischen 21:00 Uhr und 5:00 Uhr des Folgetages untersagt wird. Es handelt sich insoweit nicht um eine Ausgangsbeschränkung nach § 28a Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 IfSG, sondern inhaltlich um eine weitere Kontaktbeschränkung im privaten Raum, indem dem betroffenen Personenkreis verboten wird, sich von 21:00 Uhr bis 5:00 Uhr außerhalb der eigenen Wohnung in der Wohnung einer anderen Person im Rahmen der Kontaktbeschränkungen nach der geltenden Corona-Verordnung und Nr. 1 Buchstabe a) der Allgemeinverfügung vom 24.03.2021 aufzuhalten. Die Antragsgegnerin räumt in ihrem Schriftsatz vom 07.04.2021 ein, dass es sich um ein redaktionelles Versehen handele. Eine diesbezügliche Regelungsabsicht hatte sie demnach nicht. Trotz der Erklärung der Antragsgegnerin erachtet die Kammer es wegen der weitreichenden Bedeutung der Allgemeinverfügung

und aus Gründen der Rechtsklarheit für geboten, die aufschiebende Wirkung im Tenor der Entscheidung insoweit ausdrücklich auszusprechen.

b. Angesichts der Komplexität der rechtlichen und tatsächlichen Fragestellungen sowie divergierender Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte ist eine Offensichtlichkeitsbeurteilung im Übrigen nicht mit der erforderlichen Gewissheit zu treffen, so dass die Kammer aufgrund einer eigenständigen, sich an der summarischen Erfolgsprüfung orientierenden Interessenabwägung entscheidet.

Das Interesse des Antragstellers einstweilen von der Vollziehung der angefochtenen Allgemeinverfügung verschont zu bleiben, überwiegt das Vollzugsinteresse der Antragsgegnerin auch insoweit, als die Ausgangssperre die Zeit zwischen 21:00 Uhr und 22:00 Uhr umfasst und zeitlich über den 12.04.2021 hinausgeht. Im Übrigen ist von einem überwiegenden Vollzugsinteresse auszugehen.

Als Ermächtigungsgrundlage für den Erlass der streitgegenständlichen Allgemeinverfügung kommt allein § 28 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 28a Abs. 1 Nr. 3 Alt. 1., Abs. 2 Satz 1 Nr. 2, Abs. 3 und 6 IfSG in Betracht. § 22a Abs. 3 der Vierundzwanzigsten Verordnung zum Schutz vor Neuinfektionen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 (Brem.GBl. 2021, 117, zuletzt geändert durch Verordnung vom 25.03.2021, Brem.GBl. 2021, 288) dürfte hingegen nicht als Ermächtigungsgrundlage anzusehen sein. Danach soll die jeweils zuständige Behörde weitere lokale Maßnahmen nach dem Infektionsschutzgesetz ergreifen, wenn in der Stadtgemeinde Bremen oder Bremerhaven laut Veröffentlichungen des Robert-Koch-Instituts eine Zahl der Neuinfektionen mit dem Coronavirus SARS CoV-2 von 200 pro 100.000 Einwohner innerhalb von sieben Tagen (Inzidenzwert) überschritten wird. Die Regelung dürfte nur klarstellen, dass die Schutzmaßnahmen der Vierundzwanzigsten Coronaverordnung nicht abschließend sind (zu ähnlich lautenden niedersächsischen Regelungen vgl. NdsOVG, Beschl. v. 06.04.2021 – 13 ME 166/21 –, juris).

aa. Gegen die formelle Rechtmäßigkeit der Allgemeinverfügung bestehen bei summarischer Prüfung keine durchgreifenden rechtlichen Bedenken.

(1) Die Allgemeinverfügung ist von der zuständigen Behörde erlassen worden. Nach § 4 Abs. 1 der Verordnung über die zuständigen Behörden nach dem Infektionsschutzgesetz vom 19.09.2018 (Brem.GBl. 2018, S. 425; zuletzt geändert durch Geschäftsverteilung des Senats vom 20.10.2020 (Brem.GBl., S. 1172)) ist zuständige Behörde im Sinne des Infektionsschutzgesetzes für die Stadtgemeinde Bremerhaven mit Ausnahme des

Hafengebietes der Magistrat der Stadt Bremerhaven. § 4 Abs. 1 der Zuständigkeitsverordnung beruht auf § 54 IfSG. Danach bestimmen die Landesregierungen – hier der Senat – durch Rechtsverordnung die zuständigen Behörden im Sinne dieses Gesetzes, soweit eine landesrechtliche Regelung nicht besteht und dieses Gesetz durch die Länder vollzogen wird. Das Infektionsschutzgesetz wird vom Land Bremen gemäß Art. 83 GG als eigene Angelegenheit ausgeführt. Die Zuständigkeit ist auf den Magistrat der Stadtgemeinde Bremerhaven als kommunale Infektionsschutzbehörde übertragen worden. Die Bestimmung des Magistrats als zuständige Behörde stellt auch keinen unzulässigen Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung der Seestadt Bremerhaven dar. Zwar regelt die Stadt Bremerhaven kraft ihres Selbstverwaltungsrechts (Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 144 S. 2 BremLVerf) und ihrer Kommunalverfassungsautonomie (Art. 145 Abs. 1 BremLVerf) den Aufbau ihrer Verwaltung weitgehend eigenverantwortlich. Dies hindert indes nicht die Bestimmung der zuständigen Behörde innerhalb des vorgegebenen Verwaltungsaufbaus. Denn es handelt sich um eine Aufgabe im übertragenen Wirkungskreis auf dem Gebiet des Gefahrenabwehrrechts, die der Magistrat als Verwaltungsbehörde wahrnimmt, und nicht um eine originäre Selbstverwaltungsangelegenheit, die durch Ortsgesetz durch die Stadtverordnetenversammlung zu regeln ist. Auch die Übertragung des Erlasses der Allgemeinverfügung an das Bürger- und Ordnungsamt begegnet keinen rechtlichen Bedenken. Das Original der vom Amtsleiter unterschriebenen Allgemeinverfügung hat die Antragsgegnerin im gerichtlichen Verfahren vorgelegt.

(2) Nach summarischer Prüfung spricht Überwiegendes dafür, dass die Antragsgegnerin in der Form der Allgemeinverfügung handeln durfte. In der erstinstanzlichen Rechtsprechung ist umstritten, ob eine Ausgangssperre in Gestalt einer Allgemeinverfügung zulässig ist oder ob eine solche nur in Gestalt einer Rechtsverordnung verhängt werden darf (die Form einer Allgemeinverfügung ablehnend: VG Karlsruhe, Beschl. v. 10.12.2020 – 2 K 5102/20 –; VG Sigmaringen, Beschl. v. 16.02.2021 – 3 K 326/21 –; VG Aachen, Beschl. v. 23.12.2020 – 7 L 951/20 –; a.A. VG Ansbach, Beschl. v. 27.03.2020 – AN 18 S 20.00538 –, alle juris). Die Frage ist bisher – soweit ersichtlich – von den Oberverwaltungsgerichten bzw. Verwaltungsgerichtshöfen in der Vergangenheit nicht weiter thematisiert worden. So hat etwa das Niedersächsische Oberverwaltungsgericht in seinem Beschluss vom 06.04.2021 (– 13 ME 166/21 –, juris) die Verhängung einer Ausgangssperre in der Region Hannover in Form einer Allgemeinverfügung nicht als Problem angesehen. Dabei geht die Kammer davon aus, dass sich das Niedersächsische Oberverwaltungsgericht dazu geäußert hätte, wenn es den Erlass einer Ausgangssperre in Gestalt einer Allgemeinverfügung für formell rechtswidrig erachtet hätte.

Der Erlass einer Ausgangssperre in Gestalt einer Allgemeinverfügung ist nicht von vornherein unzulässig, sondern offen für beide Rechtsformen, wobei es maßgeblich auf den jeweiligen Regelungsinhalt ankommt. Voraussetzung für die Annahme eines Verwaltungsaktes in Form einer Allgemeinverfügung ist, dass dieser einen Einzelfall im Sinne des § 35 Satz 1 und 2 BremVwVfG regelt. Das Kriterium des Einzelfalls wird durch § 35 Satz 2 Alt. 1 BremVwVfG dahingehend modifiziert, dass sich bei einer personenbezogenen Allgemeinverfügung die in ihr festgesetzten Regelungen an einen nach allgemeinen Merkmalen bestimmten oder bestimmbar Personenkreis richten müssen. Die personenbezogene Allgemeinverfügung unterscheidet sich in Bezug auf die Konkretheit des geregelten Sachverhalts von einer Rechtsverordnung (vgl. VG Ansbach, Beschl. v. 27.03.2020 – AN 18. S 20.00538 –, juris Rn. 26 m.w.N.). Die Abgrenzung zwischen personenbezogenen Allgemeinverfügungen und Rechtsverordnungen ist teilweise schwierig. Sofern klare und generelle Abgrenzungskriterien fehlen, ist neben dem potentiellen Adressatenkreis maßgeblich auf den Inhalt der konkreten Maßnahme abzustellen. Als geeignetes Abgrenzungskriterium für Allgemeinverfügungen von Rechtsnormen ist neben der räumlichen Weite des Geltungsbereichs der Regelung (vgl. VGH BW, Beschl. v. 08.09.2003 – 5 S 1274/03 –, juris Rn. 4; BayVGH, Beschl. v. 15.03.2016 – 8 BV 14.1102 –, juris Rn. 22) auch deren Anlass, der in Bezug genommene Lebenssachverhalt und der zeitliche Rahmen der Regelung in Betracht zu ziehen (vgl. VG Sigmaringen, Beschl. v. 16.02.2021 – 3 K 326/21 –, juris Rn. 49). Im Übergangsbereich zwischen abstrakt-genereller und konkret-individueller Regelung steht es grundsätzlich dem Hoheitsträger frei, entweder in Gestalt der Normsetzung oder im Rahmen einer Einzelfallentscheidung tätig zu werden, wenn der Erlass einer Rechtsverordnung nicht zwingend vorgeschrieben ist (vgl. VG München, Beschl. v. 24.03.2020 – M 26 S 20.1255 –, juris Rn. 22).

Nach Auffassung der Kammer ist im vorliegenden Fall ein solcher Übergangsbereich gegeben, in dem der Erlass einer Rechtsverordnung nicht zwingend vorgeschrieben ist und sich auch nicht zwingend aus den Tatbestandsmerkmalen des § 35 BremVwVfG ergibt. Dabei verkennt die Kammer nicht, dass die von der Antragsgegnerin erlassene Allgemeinverfügung vom 29.03.2021 in unterschiedlichster Art und Weise Auswirkungen auf das Leben der in der Stadtgemeinde Bremerhaven wohnhaften Personen bzw. Personen, die sich dort aufhalten, haben kann. Es wird eine Vielzahl verschiedenster Lebenssachverhalte erfasst und Verhaltensweisen untersagt, die durch den Obergriff des Verlassens der eigenen Wohnung zusammengefasst werden, und denen jeweils unterschiedliche Beweggründe zugrunde liegen (VG Aachen, Beschl. v. 23.12.2020 – 7 L 951/20 –, juris 15; VG Karlsruhe, Beschl. v. 10.12.2020 – 2 K 5102/20 –, juris Rn. 55). Andererseits ist zu berücksichtigen, dass die Ausgangssperre an ein konkretes Verhalten

– das Verlassen der eigenen Wohnung ohne einen triftigen Grund – anknüpft. Sie ist anlassbezogen auf ein konkretes Ereignis – den starken Anstieg der Infektionszahlen – ergangen. Die Allgemeinverfügung ist von der Antragsgegnerin zur Reduzierung physischer Kontakte in der Bevölkerung für einen begrenzten Zeitraum wegen des sehr hohen Infektionsgeschehens erlassen worden (S. 9 der Allgemeinverfügung vom 29.03.2021). Ein hinreichend abgegrenzter Sachverhalt kann sich auch aus einer zeitlichen Begrenzung ergeben. Werden konkrete Handlungs- und Unterlassungspflichten für einen längeren Zeitraum (mehr als einen Monat) durch eine personenbezogene Allgemeinverfügung erlassen, wird dies grundsätzlich als problematisch erachtet (vgl. Schwarz, in: Fehling/Kastner/Störmer, VerwaltungsR, 5. Aufl. § 35 VwVfG Rn. 121 m.w.N.). Die Ausgangssperre ist zeitlich bis zum 18.04.2021 befristet und unterschreitet den Zeitraum von einem Monat deutlich. Der Adressatenkreis der Allgemeinverfügung dürfte auch hinreichend bestimmbar sein (so auch VG Ansbach, Beschl. v. 27.03.2020 – AN 18 S 20.00538 –, juris). Der Regelungsgehalt der Allgemeinverfügung betrifft alle Personen, die sich während des Zeitraums vom 30.03.2021 bis zum 18.04.2021 in der Zeit von 21:00 Uhr bis zum Folgetag 5:00 Uhr im Gebiet der Antragsgegnerin aufhalten. Insgesamt nimmt die Allgemeinverfügung danach auf einen konkreten Lebenssachverhalt Bezug. Der Erlass einer Ausgangssperre in Gestalt einer Allgemeinverfügung dürfte im Übrigen auch mit der Regelungszwecksetzung des Infektionsschutzgesetzes in Einklang stehen. Nach § 28a Abs. 3 Satz 2 IfSG sollen Schutzmaßnahmen unter Berücksichtigung des jeweiligen Infektionsgeschehens regional bezogen auf die Ebene der Landkreise, Bezirke oder kreisfreien Städte nach Maßgabe der Sätze 4 bis 12 ausgerichtet werden, soweit Infektionsgeschehen innerhalb eines Landes nicht regional übergreifend oder gleichgelagert sind. Der Gesetzgeber fordert damit, auch im Hinblick auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, ein lokalbezogenes Handeln und nimmt damit ebenfalls auf einen konkreten, regional begrenzten Sachverhalt Bezug. Die Antragsgegnerin hat mit dem Erlass der streitgegenständlichen Allgemeinverfügung auf das sich deutlich von der Stadtgemeinde Bremen unterscheidende Infektionsgeschehen in Bremerhaven reagiert. So lag die 7-Tage-Inzidenz in Bremerhaven am 29.03.2021 bei 263,1 pro 100.000 Einwohner, wohingegen die 7-Tage-Inzidenz in der Stadtgemeinde Bremen am gleichen Tag „nur“ 112,9 pro 100.000 Einwohner betrug.

bb. Die Allgemeinverfügung vom 29.03.2021 begegnet aber in materieller Hinsicht rechtlichen Zweifeln.

Die tatbestandlichen Voraussetzungen der § 28 Abs. 1 Satz 1, § 28a Abs. 1 Nr. 3 Alt. 1., Abs. 2 Satz 1 Nr. 2, Abs. 3 und 6 IfSG lagen im Zeitpunkt des Erlasses der

Allgemeinverfügung zunächst vor (vgl. zum maßgeblichen Zeitpunkt: NdsOVG, Beschl. v. 06.04.2021 – 13 ME 166/21 –, juris Rn. 5).

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 IfSG die notwendigen Schutzmaßnahmen, insbesondere die in § 28a Abs. 1 und in den §§ 29 bis 31 genannten, soweit und solange es zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich ist. Das der zuständigen Infektionsschutzbehörde durch § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG eingeräumte Ermessen wird dadurch beschränkt, dass die getroffene Schutzmaßnahme „notwendig“, d.h. zur Verhinderung der (Weiter-)Verbreitung der Krankheit geboten sein muss; die Befugnis nach § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG steht damit sowohl inhaltlich („soweit“) als auch zeitlich („solange“) unter einem strengen Verhältnismäßigkeitsvorbehalt (OVG Bremen, Beschl. v. 09.04.2020 – 1 B 97/20 –, juris Rn 46).

Für die in § 28a Abs. 1 Nr. 3 IfSG für die Dauer der – wie derzeit bestehend – Feststellung einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite nach § 5 Abs. 1 Satz 1 IfSG durch den Deutschen Bundestag als notwendige Schutzmaßnahme angesehene Ausgangsbeschränkung wird der strenge Verhältnismäßigkeitsvorbehalt noch verschärft. Nach § 28a Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 IfSG ist die Anordnung einer Ausgangsbeschränkung nach Abs. 1 Nr. 3, nach der das Verlassen des privaten Wohnbereichs nur zu bestimmten Zeiten oder zu bestimmten Zwecken zulässig ist, nur zulässig, soweit auch bei Berücksichtigung aller bisher getroffenen anderen Schutzmaßnahmen eine wirksame Eindämmung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) erheblich gefährdet wäre. Der Gesetzgeber wollte mit dieser Regelung Schutzmaßnahmen im Hinblick auf ihre spezifische Eingriffsintensität grundrechtsdeterminiert eingrenzen (vgl. BT-Drs. 19/24344, S. 73). Dadurch wird das Gebot der Erforderlichkeit der Maßnahme betont, indem deutlich herausgestellt wird, dass die besonders eingriffsintensive Maßnahme der Ausgangssperre erst dann zulässig ist, wenn mildere Mittel zur wirksamen Eindämmung der Verbreitung von COVID-19 nicht gleich erfolgversprechend sind (BayVGH, Beschl. v. 12.01.2021 – 20 NE 20.2933 –, juris Rn. 40; VGH BW, Beschl. v. 05.02.2021 – 1 S 321/21 –, juris Rn. 32 ff.; VG Hamburg, Beschl. v. 02.04.2021 – 14 E 1579/21 –, m.w.N.).

Gemessen an diesen Maßstäben erweist sich die Ausgangssperre als teilweise unverhältnismäßig.

(1) Mit ihr wird allerdings ein legitimer Zweck verfolgt (vgl. NdsOVG, Beschl. v. 06.04.2021 – 13 ME 166/21 –, juris Rn. 19; BayVGH, Beschl. v. 11.01.2021 – 20 NE 20.3032 –, juris Rn. 23 ff.; VG Hamburg, Beschl. v. 02.04.2021 – 14 E 1579/21 –). Sie ist im Interesse des Schutzes von Leben und Gesundheit der Bevölkerung vor einer Infektion mit dem SARS-CoV-2-Virus und der damit einhergehenden Gefahren wie einer Überlastung des Gesundheitssystems infolge eines ungebremsen Anstiegs der Zahl von Ansteckungen, Krankheits- und Todesfällen ergangen.

(2) Sie ist nach Auffassung der Kammer auch geeignet, den beabsichtigten Zweck zu erreichen (so auch: NdsOVG, Beschl. v. 06.04.2021 – 13 ME 166/21 –, juris Rn. 20 ff.; BayVGH, Beschl. v. 11.01.2021 – 20 NE 20.3032 –, juris Rn. 31.; VG Hamburg, Beschl. v. 02.04.2021 – 14 E 1579/21). Eine nächtliche Ausgangssperre kann zur Erreichung des Ziels, das steigende Infektionsgeschehen umgehend, flächendeckend und nachhaltig zu reduzieren, beitragen. Die Ausgangssperre hat als Verschärfung der Kontaktbeschränkungen nicht ausschließlich einen Effekt auf Kontakte im Freien, sondern dient auch der Reduzierung von Kontakten in Innenräumen. Ausgangsbeschränkungen vermindern bestehende Anreize, soziale und gesellige Kontakte im privaten Bereich, insbesondere in den Abendstunden zu pflegen. Aufgrund der Möglichkeit einer wirksameren Kontrolle des öffentlichen Raums während der Zeit der Ausgangsbeschränkung dürfte sie auch dazu beitragen, besonders gefahrenträchtige Treffen, die nicht im Einklang mit den Kontaktbeschränkungen stehen, zu reduzieren. Die im Frühjahr 2020 in Deutschland während des sog. ersten Lockdowns sowie bis Herbst in anderen europäischen Staaten gesammelten Erfahrungen deuten zudem darauf hin, dass insbesondere umfassende Maßnahmen zur Beschränkung von Sozialkontakten zur Eindämmung des Pandemiegeschehens beitragen (vgl. VG SH, Beschl. v. 26.02.2021 – 1 B 19/21 –, juris Rn. 12 m.w.N.). Dass durch die nächtliche Ausgangssperre auch an sich unbedenkliche Tätigkeiten, wie bspw. ein nächtlicher Spaziergang oder ein nächtliches Sporttreiben allein, untersagt werden, hat keine Auswirkung auf ihre grundsätzliche Eignung (BayVGH, Beschl. v. 11.01.2021 – 20 NE 20.3032 –, juris Rn. 31).

(3) Die Ausgangssperre ist zur Erreichung des von der Antragsgegnerin verfolgten legitimen Ziels aller Voraussicht nach auch überwiegend erforderlich. Eine Maßnahme ist grundsätzlich dann nicht erforderlich, wenn mildere, aber zur Erreichung des Ziels gleich geeignete Maßnahmen zur Verfügung stehen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 14.01.2014 – 1 BvR 2998/11 –, juris Rn. 80 m.w.N.). Im Hinblick auf § 28a Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 IfSG setzt die Erforderlichkeit einer Ausgangsbeschränkung voraus, dass ohne sie auch bei Berücksichtigung aller bisher getroffenen anderen Schutzmaßnahmen eine wirksame Eindämmung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) erheblich

gefährdet wäre. Die Ausgangsbeschränkung muss demnach auf einer auf den aktuellen Erkenntnissen beruhenden, nachvollziehbaren Prognose beruhen und es muss erkennbar sein, dass der Verzicht auf sie auch unter Berücksichtigung der übrigen Maßnahmen und ausgehend von dem konkreten und aktuellen Pandemiegeschehen voraussichtlich einen wesentlichen, im Umfang gewichtigen Anstieg der Infektionszahlen oder vergleichbarer schwerwiegender Folgen für die wirksame Eindämmung der Verbreitung von COVID-19 zur Folge hätte (vgl. VGH BW, Beschl. v. 05.02.2021 – 1 S 321/21 –, juris Rn. 38; NdsOVG, Beschl. v. 02.04.2021 – 13 ME 166/21 –, juris Rn. 28). Ob eine wirksame Eindämmung der Verbreitung von COVID-19-Erkrankungen ohne die Ausgangsbeschränkung erheblich gefährdet wäre, verlangt eine auf die jeweilige Pandemiesituation abstellende Gefährdungsprognose aus ex-ante Sicht (VG Hamburg, Beschl. v. 02.04.2021 – 14 E 1579/21 –).

Grund für die erneute Verschärfung der in der Vierundzwanzigsten Coronaverordnung getroffenen Regelungen und den Erlass der Allgemeinverfügung der Stadt Bremerhaven über Maßnahmen zur Bekämpfung der Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 (weitere Maßnahmen) vom 24.03.2021 sowie der streitgegenständlichen Allgemeinverfügung ist das anhaltend hohe Infektionsniveau sowie die Ausbreitung der britischen Virusvariante B.1.1.7. Nach der Begründung der angegriffenen Allgemeinverfügung vom 29.03.2021 ist sowohl die 7-Tage-Inzidenz als auch die Anzahl der Quarantänefälle und der hospitalisierten Personen seit Anfang März 2021 kontinuierlich gestiegen. Am 28.03.2021 habe es 635 aktive Fälle, 1499 Quarantänefälle und 66 hospitalisierte Fälle in Bremerhavener Kliniken gegeben. Zukünftig sei mit einem exponentiellen Wachstum zu rechnen. Ursächlich sei die erwartete und prognostizierte Zunahme neuer besorgniserregender Virusvarianten (VOC) mit erhöhten Ansteckungsraten. Ausweislich der Daten des Gesundheitsamtes liege den Erkrankungen ein hoher Anteil des sog. britischen Virus B.1.1.7 zugrunde (65 % in der 11. KW, Tendenz steigend). Die VOC bedeuteten im Vergleich eine deutliche Ausweitung der Hospitalisierung auch in jüngeren Jahrgängen. Tendenziell sei zudem eine längere Verweildauer in Krankenhäusern und auf Intensivstationen anzunehmen. Die Infektionslage der Hochinzidenzphase Ende Februar sei mit der jetzigen Situation nicht vergleichbar, da diese von Clustern und Ausbrüchen bestimmt gewesen sei, während nunmehr ein Wechsel zu Infektionen im privaten Bereich festzustellen sei.

Die Prognose der Antragsgegnerin, dass ohne die Ausgangssperre eine wirksame Eindämmung der Verbreitung von COVID-19-Erkrankungen erheblich gefährdet wäre, ist nicht zu beanstanden. Sämtliche bisher im Land Bremen und von der Antragsgegnerin ergriffenen Maßnahmen haben – wie überwiegend auch im übrigen Bundesgebiet – nicht

dazu geführt, das Infektionsgeschehen deutlich und nachhaltig zu reduzieren. In der Stadt Bremerhaven waren die Inzidenzwerte vor Erlass der Ausgangssperre sehr stark angestiegen und bewegten sich am 30.03.2021 auf einem Höchststand von 270 Fällen in sieben Tagen pro 100.000 Einwohner. Die bis dahin geltenden Kontaktbeschränkungen sowie sonstigen Einschränkungen und Verbote, wie bspw. die Schließung von Teilen des Einzelhandels und der Gastronomie, hatten nicht zu einer wesentlichen Eindämmung des überdurchschnittlich hohen Infektionsgeschehens im Bereich der Antragsgegnerin geführt. Das akut hohe Infektionsgeschehen hat die Antragsgegnerin zum Anlass genommen, die vorliegende Ausgangsbeschränkung zu erlassen. Nach summarischer Prüfung sind mildere, gleich wirksame Mittel nicht erkennbar. Betretungsverbote von in der Vergangenheit in den Abend- und Nachstunden stark frequentierten Örtlichkeiten sind zwar mildere Mittel, sie dürften jedoch zur Zielerreichung nicht gleich geeignet sein. Zwar verhindern Betretungsverbote für stark frequentierte Plätze die Ansammlung von größeren Menschenmengen, insbesondere auch in den Abendstunden. Sie sind aber nicht geeignet, zu einer Reduzierung der Zahl der Sozialkontakte in privaten Räumen beizutragen. Es ist auch nicht ersichtlich, dass die Antragsgegnerin die Einhaltung der Kontaktbeschränkungen im privaten Raum durch noch stärkere Kontrollen durchsetzen könnte. Aller Voraussicht nach deutlich effektivere Maßnahmen, wie ein erneuter harter mehrwöchiger Lockdown unter Einbeziehung der gesamten Wirtschaft und bspw. des ÖPNV, mögen zwar für den Antragsteller milder sein, aber nicht im Hinblick auf die Betroffenheit anderer Grundrechtsträger. Das Ergreifen oder Nichtergreifen von Corona-Maßnahmen, die jeweils Teil einer Gesamtstrategie sind, bedeutet immer auch wechselseitige Begünstigungen und Belastungen.

(4) Die Ausgangssperre erscheint jedoch nicht erforderlich, soweit sie die Zeit zwischen 21:00 Uhr und 22:00 Uhr umfasst. Der Magistrat hat in seiner Sitzung am 24.03.2021 vorsorglich eine Ausgangssperre für das gesamte Stadtgebiet von 22:00 Uhr bis 5:00 Uhr beschlossen, sollte der Inzidenzwert an drei aufeinanderfolgenden Tagen über 200 liegen. Er hat darüber hinaus beschlossen, dass das Bürger- und Ordnungsamt tagesaktuell Allgemeinverfügungen erlassen kann. Es fehlt an einer Begründung des Bürger- und Ordnungsamtes, dass die Ausgangssperre über den vom Magistrat als ausreichend erachteten Zeitraum von 22:00 Uhr bis 5:00 Uhr bereits ab 21:00 Uhr zur wirksamen Eindämmung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 erforderlich ist. Aus der Behördenakte ergibt sich, dass ein Gleichklang mit der aktuellen Corona-Verordnung des Landes Niedersachsen gewollt war. Dies allein stellt keinen sachlichen Grund dar und lässt zudem unberücksichtigt, dass die Schutzmaßnahmen nach § 28a Abs. 3 Satz 2 IfSG unter Berücksichtigung des jeweiligen Infektionsgeschehens regional bezogen ausgerichtet werden sollen.

(5) Nach summarischer Erfolgsprüfung stellt sich die Ausgangssperre nach Auffassung der Kammer darüber hinaus auch insoweit als unverhältnismäßig dar, als dass sie einen Zeitraum von 20 Tagen umfasst und erst mit Ablauf des 18.04.2021 endet. Wie bereits ausgeführt, handelt es sich bei der Ausgangssperre um einen erheblichen und intensiven Grundrechtseingriff, insbesondere in die durch Art. 2 Abs. 1 GG, Art. 2 Abs. 2 i.V.m. Art. 1 sowie Art. 6 Abs. 1 GG gewährleisteten Grundrechte. Dieser Grundrechtseingriff steht nach der gesetzlichen Regelung des § 28a Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 IfSG unter einem besonders strengen Verhältnismäßigkeitsvorbehalt. Unabhängig davon, dass die Antragsgegnerin verfügte Infektionsschutzmaßnahmen angesichts der Erheblichkeit der damit verbundenen Grundrechtsbeschränkungen fortlaufend zu evaluieren und überprüfen hat (vgl. OVG Bremen, Beschl. v. 19.02.2021 – 1 B 53/21 –, juris Rn. 39; vgl. auch: BVerfG, Beschl. v. 10.04.2020 – 1 BvQ 31/20 –, juris Rn. 16), ist sie bei der besonders grundrechtsintensiven Ausgangsbeschränkung im besonderen Maße verpflichtet, die Zeitdauer der Maßnahme von vornherein mit in den Blick zu nehmen. Bei Erlass der Ausgangssperre durfte die Antragsgegnerin eine Geltungsdauer von ca. zwei Wochen für erforderlich halten, damit diese ihre Wirkung entfalten kann, aber auch um zu überprüfen, ob sie Wirkungen entfaltet hat und ob die Voraussetzungen für eine Verlängerung weiterhin gegeben sind. Auch bei aller Sorgfalt und Gewissenhaftigkeit der fortlaufenden Evaluierung und Überprüfung, an denen die Kammer keinen Zweifel hat, dürfte sich die Rechtfertigungsprüfung faktisch tendenziell unterscheiden, je nachdem ob eine Maßnahme bloß aufrechterhalten wird oder erneut erlassen werden muss. Das Bürger- und Ordnungsamt der Antragsgegnerin war ausweislich des Magistratsbeschlusses vom 24.03.2021 zudem ermächtigt, aufgrund der weiterhin dynamischen Lage tagesaktuell Allgemeinverfügungen zu erlassen und den Magistrat davon zeitnah darüber zu informieren, sodass auch zeitliche Verzögerungen nicht zu erwarten waren.

Die Antragsgegnerin hatte überdies zu berücksichtigen, dass sie nur wenige Tage vor der Ausgangsbeschränkung durch Allgemeinverfügung vom 24.03.2021 weitere Maßnahmen ergriffen hatte, um das Infektionsgeschehen einzudämmen. Bereits deren Wirkungen konnten zu einem Rückgang der Infektionszahlen führen. Andererseits dürfte eine Geltungsdauer von ca. zwei Wochen insbesondere deshalb als erforderlich anzusehen gewesen sein, weil in diesen Zeitraum die Osterfeiertage fielen und zu erwarten war, dass nach den Osterfeiertagen erst mit Verspätung valide Daten vorliegen.

(5) Es ist hingegen nicht ersichtlich, dass die Erforderlichkeit der Maßnahme bereits im Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung entfallen ist. Zwar sind die Infektionszahlen

gesunken und bewegen sich unterhalb einer Inzidenz von 200, die Zahlen sind aber immer noch nicht hinreichend valide und steigen gegenwärtig wieder an.

(6) Eine Ausgangsbeschränkung mit einer Geltungsdauer von ca. zwei Wochen erweist sich im vorliegenden Fall nach derzeitiger Rechtsauffassung der Kammer auch nicht als unverhältnismäßig im engeren Sinne. Die Antragsgegnerin verfolgt mit der Ausgangssperre den Schutz von hochrangigen, verfassungsrechtlich geschützten wichtigen Rechtsgütern und den Zweck, konkrete Gefahren für das Leben und die körperliche Unversehrtheit einer möglicherweise großen Anzahl von Menschen abzuwehren. Sie kommt auf diese Weise der sie aus Art. 2 Abs. 2 GG treffenden Schutzpflicht nach. Die konkreten Auswirkungen der Ausgangssperre auf den Antragsteller, der sich darauf beruft, aufgrund umfangreicher beruflicher Verpflichtungen oft nicht dazu in der Lage zu sein, vor 21:00 Uhr draußen Sport zu treiben und der sich dagegen verwehrt, ggf. die Ausübung seines politischen Mandats anlässlich einer Kontrolle während der Ausgangssperre glaubhaft zu machen, müssen dahinter derzeit noch vorläufig zurücktreten. Im Gegensatz zu einer Vielzahl anderer von Corona-Maßnahmen betroffener Personen ist der Antragsteller durch die einschränkende Regelung auch nicht in seiner wirtschaftlichen Existenz betroffen (vgl. VG SH, Beschl. v. 26.02.2021 – 1 B 19/21 –, juris Rn. 27). Die Ausgangssperre ist auch nicht im Hinblick auf zu enge Ausnahmetatbestände unverhältnismäßig. Der Ausnahmekatalog in Ziffer 2 der Allgemeinverfügung ist nicht abschließend und lässt Raum, dass die von dem Antragsteller genannten Gründe, wie Besuch von Gottesdiensten und religiösen Veranstaltungen, Tätigkeiten im Zusammenhang mit politischen Mandaten sowie die Teilnahme an Versammlungen, als triftige Gründe für eine Ausnahme von der Ausgangssperre anzusehen. Durchfahrten durch das Gebiet der Stadtgemeinde Bremerhaven dürften von vorneherein nicht unter die Ausgangssperre fallen. Die Kammer hält es aufgrund der Interessenabwägung deswegen für zumutbar, dass der Antragsteller bis zum Ablauf des 12.04.2021 die Ausgangsbeschränkung weiterhin hinzunehmen hat.

II. Die Kostenentscheidung folgt aus § 155 Abs. 1 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf §§ 53 Abs. 2, 52 Abs. 1 GKG. Aufgrund der Vorwegnahme der Hauptsache hatte eine Reduzierung des Streitwertes nach Ziffer 1.5 Satz 2 des Streitwertkataloges für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013 zu unterbleiben.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Beschluss ist - abgesehen von der Streitwertfestsetzung - die Beschwerde an das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen statthaft. Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Wochen nach Bekanntgabe dieses Beschlusses bei dem

Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198, 28195 Bremen,
(Tag-/Nachtbrieffkasten Justizzentrum Am Wall im Eingangsbereich)

einzulegen und innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe des Beschlusses zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht bereits mit der Beschwerde vorgelegt worden ist, bei dem Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198, 28195 Bremen, einzureichen. Sie muss einen bestimmten Antrag enthalten, die Gründe darlegen, aus denen die Entscheidung abzuändern oder aufzuheben ist, und sich mit der angefochtenen Entscheidung auseinandersetzen.

Vor dem Oberverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten durch einen Rechtsanwalt oder eine sonst nach § 67 Abs. 2 Satz 1, Abs. 4 Sätze 4 und 7 VwGO zur Vertretung berechnigte Person oder Organisation vertreten lassen. Dies gilt auch für den Antrag, durch den ein Verfahren vor dem Oberverwaltungsgericht eingeleitet wird.

Gegen die Streitwertfestsetzung ist die Beschwerde an das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen statthaft, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200,00 Euro übersteigt oder das Verwaltungsgericht die Beschwerde zugelassen hat. Die Beschwerde ist spätestens innerhalb von sechs Monaten, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt hat oder das Verfahren sich anderweitig erledigt hat, bei dem

Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198, 28195 Bremen,
(Tag-/Nachtbrieffkasten Justizzentrum Am Wall im Eingangsbereich)

einzulegen.

Dr. Jörgensen

Justus

Dr. Niemann