



Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

OVG: 1 B 102/21

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

des Herrn

– Antragsteller –

Prozessbevollmächtigter:

g e g e n

die Freie Hansestadt Bremen, vertreten durch die Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz,
Contrescarpe 72, 28195 Bremen

– Antragsgegnerin –

Prozessbevollmächtigte:

hat das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 1. Senat - durch den Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts Prof. Sperlich, die Richterin am Oberverwaltungsgericht Dr. Koch und den Richter am Verwaltungsgericht Dr. Kiesow am 3. März 2021 beschlossen:

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung wird abgelehnt.

Der Antragsteller trägt die Kosten des Verfahrens.

Der Streitwert wird zum Zwecke der Kostenberechnung auf 5.000,00 Euro festgesetzt.

Gründe

Mit seinem Eilantrag nach § 47 Abs. 6 VwGO verfolgt der Antragsteller das Ziel, den Vollzug der Vierundzwanzigsten Coronaverordnung einstweilen auszusetzen, soweit nach deren § 2a Satz 1 private Zusammenkünfte mit Freunden, Verwandten und Bekannten abweichend von § 2 Abs. 1 Satz 1 auch in Wohnungen nebst dem befriedeten Besitztum nur mit Angehörigen eines Hausstandes und einer weiteren Person aus einem anderen Hausstand erlaubt sind und soweit nach deren § 23 Abs. 1 Nr. 2f ordnungswidrig im Sinne des § 73 Abs. 1a Nr. 24 IfSG handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig gegen diese Regelung verstößt.

Der Eilantrag auf Außervollzugsetzung von § 2a Satz 1 und § 23 Abs. 1 Nr. 2f der Vierundzwanzigsten Coronaverordnung ist teilweise bereits unzulässig (1.), im Übrigen unbegründet (2.).

1. Soweit sich der Antragsteller mit seinem Antrag gegen § 23 Abs. 1 Nr. 2f der Vierundzwanzigsten Coronaverordnung wendet, ist der Antrag bereits unstatthaft. Nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO entscheidet das Oberverwaltungsgericht „im Rahmen seiner Gerichtsbarkeit“ über die Gültigkeit einer Norm. Dies hat zur Folge, dass Rechtsvorschriften rein ordnungswidrigkeitsrechtlichen Inhalts, wie § 23 der Vierundzwanzigsten Coronaverordnung, nicht der Prüfung im Normenkontrollverfahren nach § 47 und dem zugehörigen Eilverfahren nach § 47 Abs. 6 VwGO unterliegen, weil gegen die auf solche Normen gestützten Bußgeldbescheide nach § 68 OWiG allein die ordentlichen Gerichte angerufen werden können (OVG NRW, Beschl. v. 12.02.2021 – 13 B 1782/20.NE, juris Rn. 12 f. m.w.N.).

2. Soweit sich der Antragsteller zulässigerweise gegen § 2a Satz 1 der Vierundzwanzigsten Coronaverordnung wendet, ist sein Antrag unbegründet.

Die Voraussetzungen für den Erlass einer normbezogenen einstweiligen Anordnung gemäß § 47 Abs. 6 VwGO liegen nicht vor. Nach dieser Bestimmung kann das Normenkontrollgericht eine einstweilige Anordnung erlassen, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile oder aus anderen wichtigen Gründen dringend geboten ist.

Prüfungsmaßstab im Verfahren nach § 47 Abs. 6 VwGO sind nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts in erster Linie die Erfolgsaussichten des in der Hauptsache anhängigen Normenkontrollantrags, soweit sich diese im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes bereits absehen lassen (vgl. BVerwG, Beschl. v. 25.02.2015 - 4 VR 5.14, juris Rn. 12). Dabei erlangen die Erfolgsaussichten des Normenkontrollantrags eine umso größere Bedeutung für die Entscheidung im Eilverfahren, je kürzer die Geltungsdauer der in der Hauptsache angegriffenen Normen befristet und je geringer damit die Wahrscheinlichkeit ist, dass eine Entscheidung über den Normenkontrollantrag noch vor dem Außerkrafttreten der Normen ergehen kann. Das muss insbesondere dann gelten, wenn die in der Hauptsache angegriffene Norm in quantitativer und qualitativer Hinsicht erhebliche Grundrechtseingriffe enthält oder begründet, so dass sich das Normenkontrollverfahren (ausnahmsweise) als zur Gewährung effektiven Rechtsschutzes nach Art. 19 Abs. 4 GG geboten erweisen dürfte (vgl. OVG Bremen, Beschl. v. 09.04.2020 - 1 B 97/20, Rn. 18 m.w.N.).

Ergibt demnach die Prüfung der Erfolgsaussichten der Hauptsache, dass der Normenkontrollantrag voraussichtlich unzulässig oder unbegründet sein wird, ist der Erlass einer einstweiligen Anordnung nicht zur Abwehr schwerer Nachteile oder aus anderen wichtigen Gründen dringend geboten. Erweist sich dagegen, dass der Antrag zulässig und (voraussichtlich) begründet sein wird, 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) Vollzug 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 im Zeitpunkt der Entscheidung über den Eilantrag nicht (hinreichend) 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, Beschl. v. 25.02.2015 - 4 VR 5.14, juris Rn. 12).

Nach dieser Maßgabe ist der Erlass einer normbezogenen Anordnung nicht dringend geboten, weil der in der Hauptsache erhobene Normenkontrollantrag nach im einstweiligen Rechtsschutzverfahren nur möglicher summarischer Prüfung nicht offensichtlich begründet ist (**a**) und die deswegen anzustellende Folgenabwägung zu Lasten des Antragstellers ausfällt.

a) Die angegriffene Regelung ist auch unter Berücksichtigung des Vorbringens des Antragstellers jedenfalls nicht offensichtlich rechtswidrig.

aa) Ein Verstoß der Verordnungsermächtigung gegen höherrangiges Recht ist nicht ersichtlich.

Es bestehen keine offensichtlich durchgreifenden Bedenken dagegen, dass die maßgeblichen Vorschriften in § 32 Satz 1, 2, § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2, § 28a Abs. 1 Nr. 3 IfSG eine hinreichende, dem Parlamentsvorbehalt genügende Ermächtigungsgrundlage für die angegriffene Kontaktbeschränkung darstellt (vgl. insoweit zur neuen Rechtslage durch Einfügung des § 28a IfSG durch Art. 1 Nr. 17 des Dritten Gesetzes zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 18.11.2020 (BGBl. I S. 2397) u.a.: OVG Bremen, Beschl. v. 17.12.2020 – 1 B 406/20, juris Rn. 32 f. m.w.N.).

bb) Die Vierundzwanzigste Coronaverordnung ist formell rechtmäßig. Sie ist von der Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz erlassen worden. Auf diese hat der Senat (Landesregierung) die Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen nach § 32 Satz 1 IfSG gemäß § 6 Satz 1 der bremischen Verordnung über die zuständigen Behörden nach dem Infektionsschutzgesetz i.V.m. § 32 Satz 2 IfSG wirksam übertragen (dazu ausführlich: OVG Bremen, Beschl. v. 22.04.2020 - 1 B 111/20, juris Rn. 33). Die Vierundzwanzigste Coronaverordnung ist am 12.02.2021 gem. § 1 Abs. 2 BremVerkündungsG ordnungsgemäß im Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen bekanntgemacht worden.

Auch die formellen Voraussetzungen für den Erlass einer Verordnung nach § 28a Abs. 5 IfSG sind eingehalten worden. Nach dieser Vorschrift sind Rechtsverordnungen, die nach § 32 in Verbindung mit § 28 Abs. 1 und § 28a Abs. 1 IfSG erlassen werden, mit einer allgemeinen Begründung zu versehen und zeitlich zu befristen.

cc) Auch in materieller Hinsicht erweist sich die in § 2a Satz 1 der Vierundzwanzigsten Coronaverordnung geregelte Kontaktbeschränkung bei summarischer Prüfung als nicht erkennbar rechtswidrig.

(1) Für den Senat ergeben sich auch keine Zweifel daran, dass der Anwendungsbereich der genannten Rechtsgrundlage eröffnet ist und deren besondere Tatbestandsvoraussetzungen vorliegen. Infolge der Corona-Pandemie, der vom Bundestag festgestellten epidemischen Lage von nationaler Tragweite und des derzeit erheblichen Infektionsgeschehens ist die Antragsgegnerin grundsätzlich verpflichtet, infektionsschutzrechtliche Maßnahmen zu ergreifen, die auch Ausgangs- oder Kontaktbeschränkungen im privaten sowie im öffentlichen Raum umfassen können (§ 28a Abs. 1 Nr. 3 IfSG).

Insgesamt sieht der Senat die Grundannahme der erheblichen Gesundheitsgefährdung der Bevölkerung und der Notwendigkeit der Infektionsbekämpfung nicht in Frage gestellt. Die Ausführungen des Antragstellers führen insbesondere nicht zur Annahme der Unrichtigkeit der dem Gesetz und der Verordnung zu Grunde liegenden Risikobewertung, die im Wesentlichen auf den Einschätzungen des Robert Koch-Instituts beruht. Dem entspricht die zentrale Stellung dieses Instituts, die ihm der Gesetzgeber nach § 4 IfSG bei der Einschätzung des Infektionsgeschehens hinsichtlich übertragbarer Krankheiten zuerkannt hat (vgl. auch: OVG Thüringen, Beschl. v. 18.02.2021 - 3 EN 67/21, juris Rn. 39; BayVGh, Beschl. v. 17.06.2020 - 20 NE 20.1189, juris Rn. 19 und vom 19.06.2020 - 20 NE 20.1337, juris Rn. 20). Das Robert Koch-Institut erfasst kontinuierlich die aktuelle Lage, bewertet alle Informationen und schätzt das Risiko für die Bevölkerung in Deutschland ein. Dabei werden in einem transparenten Verfahren die verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnisse umfassend berücksichtigt und entsprechende Daten umfänglich ausgewertet und zu Grunde gelegt (vgl. zu Einzelheiten: https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Risikobewertung_Grundlage.htm). Dass das Robert Koch-Institut dieser Aufgabe nicht gerecht wird, erschließt sich dem Senat auch im Hinblick auf das Vorbringen des Antragstellers nicht.

Hierbei ist nicht zu verkennen, dass angesichts der Ungewissheiten und dynamischen Entwicklungen in der wissenschaftlichen Forschung zum neuartigen Coronavirus die Bewertungen kritisch zu hinterfragen sind und fortdauernder Überprüfung bedürfen. Dies ist ein essentieller Teil eines lebendigen wissenschaftlichen Diskurses und bedingt auch, dass abweichende Meinungen gebildet und formuliert werden. Allein dieser Umstand führt jedoch nicht zwangsläufig auf die Fehlerhaftigkeit der hier zu Grunde liegenden Einschätzungen des Robert Koch-Instituts (vgl. hierzu auch: OVG Thüringen, Beschl. v. 18.02.2021 - 3 EN 67/21, juris Rn. 40; Bay. VerfGH, Entsch. v. 09.02.2021 – Vf. 6-VII-20, juris Rn. 75).

Nach der dem Senat allein möglichen summarischen Prüfung hat das Robert Koch-Institut in seiner Einschätzung – wie auch in den ergänzenden Veröffentlichungen (vgl. die Übersicht unter: https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/nCoV.html) – seine Verfahrensgrundsätze berücksichtigt und die verschiedenen maßgeblichen Faktoren

zu Grunde gelegt, dabei auch – allerdings mit anderer Schlussfolgerung – die vom Antragsteller benannten Aspekte der Infektionsentwicklung, der Fallzahlen, der Auslastung intensivmedizinischer Belastungen und andere sogenannte Surveillance-Systeme berücksichtigt.

Soweit der Antragsteller im Übrigen in diesem Zusammenhang geltend macht, dass das übliche PCR-Testungsverfahren eine Infektion im Sinne des Infektionsschutzgesetzes nicht nachweisen könne, steht dem die Einschätzung des Robert Koch-Instituts entgegen (vgl. https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Vorl_Testung_nCoV.html;jsessionid=7F3E1A6DF93F660251C1462134CABADA.internet051#doc13490982bodyText4; vgl. im Übrigen: <https://www.aerzteblatt.de/nachrichten/118870/PCR-Test-auf-SARS-CoV-2-zeigt-hohe-klinisch-diagnostische-Sensitivitaet-von-nahezu-100-Prozent>).

(2) Die mit § 2a Satz 1 der Vierundzwanzigsten Coronaverordnung angeordneten Kontaktbeschränkungen überschreiten bei der hier nur möglichen summarischen Prüfung nicht offensichtlich die sich aus dem Gebot der Verhältnismäßigkeit ergebenden Grenzen des der Verordnungsgeberin zustehenden Gestaltungsspielraums.

Nach dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz sind Grundrechtseingriffe nur zulässig, wenn sie durch hinreichende Gründe des Allgemeinwohls gerechtfertigt werden, wenn die gewählten Mittel zur Erreichung des verfolgten Zweckes geeignet und auch erforderlich sind und wenn bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht der sie rechtfertigenden Gründe die Grenze der Zumutbarkeit (Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne) noch gewahrt wird.

(a) Die Regelungen einer Verordnung wie der hier in Rede stehenden dienen in Ansehung der aktuellen Coronavirus-Pandemie dem in § 1 Abs. 1 IfSG umschriebenen Zweck, übertragbaren Krankheiten beim Menschen vorzubeugen, Infektionen frühzeitig zu erkennen und ihre Weiterverbreitung zu verhindern, namentlich dem „Schutz von Leben und körperlicher Unversehrtheit“, zu dem der Staat nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kraft seiner grundrechtlichen Schutzpflichten aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG nicht nur berechtigt, sondern auch verfassungsrechtlich verpflichtet ist (vgl. z.B. BVerfG, Beschl. v. 13.05.2020 - 1 BvR 1021/20, juris Rn. 8 f.; Beschl. v. 12.05.2020 - 1 BvR 1027/20, juris Rn. 6; Beschl. v. 01.05.2020 - 1 BvR 1003/20, juris Rn. 7). Die Regelungen dienen dem Schutz der überragend wichtigen Rechtsgüter Leben und körperliche Unversehrtheit gerade auch der stärker gefährdeten Risikogruppen angehörenden Bürger. Die Vermeidung der Überforderung des Gesundheitswesens ist lediglich ein – wenn auch wesentliches – Mittel zur Erreichung dieses überragenden Ziels.

Bei der Wahrnehmung seiner Pflicht, sich schützend und fördernd vor das Leben des Einzelnen zu stellen sowie vor Beeinträchtigungen der körperlichen Unversehrtheit und der Gesundheit zu schützen, kommt dem Gesetzgeber ein weiter Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum zu (BVerfG, Beschl. v. 12.05.2020 – 1 BvR 1027/20, juris Rn. 6). Denn es hängt von vielen Faktoren, insbesondere von der Eigenart des Sachbereichs, den Möglichkeiten, sich ein hinreichend sicheres Urteil zu bilden, und der Bedeutung der betroffenen Rechtsgüter ab, was konkret zu tun ist. Auch wenn Freiheits- und Schutzbedarfe der verschiedenen Grundrechtsträger in unterschiedliche Richtungen weisen, haben der Gesetzgeber und die von ihm zum Verordnungserlass ermächtigte Exekutive von Verfassung wegen einen Spielraum für den Ausgleich dieser widerstreitenden Grundrechte. Im Fall der hier in Rede stehenden Schutzmaßnahmen wegen der Corona-Pandemie besteht wegen der im fachwissenschaftlichen Diskurs auftretenden Ungewissheiten und der damit unsicheren Entscheidungsgrundlage auch ein tatsächlicher Einschätzungsspielraum (BVerfG, Beschl. v. 13.05.2020 - 1 BvR 1021/20, juris Rn. 10). Dieser Spielraum kann zwar mit der Zeit – etwa wegen besonders schwerer Grundrechtsbelastungen und wegen der Möglichkeit zunehmender Erkenntnis – geringer werden. Dem kann aber grundsätzlich dadurch Rechnung getragen werden, dass der Ordnungsgeber Freiheitsbeschränkungen von vornherein befristet und durch wiederholte Änderungen jeweils lockert (OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 18.11.2020 - OVG 11 S 104/20, juris Rn. 34).

(b) Bei summarischer Prüfung sind die vorgenommenen Kontaktbeschränkungen zur Erreichung der hier konkret verfolgten Verordnungsziele geeignet.

Erklärtes Ziel dieser wie auch der weiteren, mit der aktuellen Fassung der SARS-CoV-2-EindV getroffenen Regelungen ist es, durch eine Reduzierung der Kontakte in der Bevölkerung das Infektionsgeschehen aufzuhalten und die Zahl der Neuinfektionen wieder in die als nachverfolgbar angesehene Größenordnung von unter 50 Neuinfektionen pro 100.000 Einwohner in der Woche zu senken, weil das ohne entsprechende Schutzmaßnahmen erneut drohende exponentielle Wachstum der Infiziertenzahlen binnen weniger Wochen zu einer Überforderung des Gesundheitssystems führen und die Zahl der schweren Verläufe und der Todesfälle erheblich ansteigen würden (vgl. Beschluss der Bundeskanzlerin und der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 19. Januar 2021, Ziffer 9., <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/997532/1840868/1c68fcd2008b53cf12691162bf20626f/2021-01-19-mpk-data.pdf>). Einer nachhaltigen Reduktion der Neuinfektionen, auch mit Virusvarianten, dient die Strategie einer umfassenden Unterbrechung der Infektionsdynamik in zahlreichen gesellschaftlichen Bereichen, insbesondere durch eine generelle Reduzierung von persönlichen Kontakten.

Die Einschätzung der Verordnungsgeberin, dass die weitgehenden Aufenthalts- und Kontaktbeschränkungen – die einen wesentlichen Baustein in dem geschilderten Gesamtkonzept darstellen – geeignet und mangels eines anderen, gleich geeigneten Mittels auch erforderlich sind, zu einer Reduzierung von Infektionen beizutragen, ist jedenfalls in Ansehung der auch derzeit noch unzureichenden Tatsachengrundlage und des der Verordnungsgeberin unter diesen Umständen zustehenden Einschätzungsspielraums voraussichtlich nicht zu beanstanden.

Die beanstandeten Kontaktbeschränkungen sind geeignet, die Ausbreitung der Pandemie und der damit einhergehenden Folgen einzudämmen, da sie diesem Ziel förderlich sind. Das Virus wird hauptsächlich von Mensch zu Mensch übertragen. Da die Maßnahme dazu führt, dass persönliche Begegnungen von Menschen und damit die daraus resultierenden Infektionsrisiken reduziert werden, trägt sie – was ausreichend ist – zur Reduzierung des Infektionsgeschehens bei, was auch der Antragsteller nicht bestreitet. Seine (im Hinblick auf die Angemessenheit im engeren Sinne aufgestellte) Behauptung, dass allein die Zahl der Todesfälle, die auf die Maßnahmen der Lockdown-Politik zurückzuführen seien, die Zahl der durch den Lockdown verhinderten Todesfälle um ein Vielfaches übersteige, lässt in dieser Pauschalität jedenfalls keine Zweifel an der Geeignetheit der Maßnahmen erkennen.

(c) Die angegriffene Kontaktbeschränkung ist auch erforderlich.

Eine gesetzliche Regelung ist erforderlich, wenn der Gesetzgeber nicht ein anderes, gleich wirksames, aber das Grundrecht nicht oder weniger stark einschränkendes Mittel hätte wählen können, wobei der Verordnungsgeberin auch insoweit ein Einschätzungsspielraum zusteht (vgl. BVerfG, Beschl. v. 09.03.1994 - 2 BvL 43/92, juris Rn. 122).

Die zur Überprüfung stehende Kontaktbeschränkung als besonders effektive Maßnahmen zur Verminderung infektionsfördernder Kontakte hat nicht grundsätzlich hinter anderen, weniger grundrechtlich einschränkenden Maßnahmen zurückzustehen. Dies muss jedenfalls in der derzeitigen Situation gelten, in der angesichts des Standes der Ausbreitung des Coronavirus und der weiterhin dynamischen Entwicklung der Infektionen, die durch die konkret drohende Verbreitung noch infektiöserer Mutationen jederzeit im Sinne einer weiteren Steigerung der Infektionsfälle beeinflusst werden kann, mit erheblichen schweren Krankheits- und Todesfällen zu rechnen ist. Diese, den Verordnungen zu Grunde liegende Situationsbeurteilung wird von den tatsächlichen Feststellungen getragen und ist jedenfalls im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes nicht anzufechten. Es bleibt insbesondere

festzustellen, dass der von § 28a Abs. 3 IfSG benannte Grenzwert von 50 Neuinfektionen je 100 000 Einwohner innerhalb von 7 Tagen, der zu umfassenden Schutzmaßnahmen verpflichtet, sowohl zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung als auch zum Entscheidungszeitpunkt im Land Bremen insgesamt und in der Stadtgemeinde Bremerhaven mittlerweile sogar ganz erheblich (Inzidenz am 03.03.2021 über 200) überschritten wurde bzw. wird.

Durch den – erwartbar zeitlich verzögerten – Rückgang der Infektionszahlen nach Erlass der Maßnahmen vom 14. Dezember 2020 (sog. „harter Lockdown“) dürfte indiziell deren Effizienz gegenüber weniger rechtsbeeinträchtigenden Maßnahmen insgesamt erwiesen sein. Annähernd vergleichbar effektive Handlungsalternativen zu der Reduzierung von Kontakten im Sinne der §§ 2, 2a der Vierundzwanzigsten Coronaverordnung drängen sich jedenfalls nicht in einer Weise auf, dass allein diese in Frage kommen.

(d) Nach der summarischen Prüfung ist auch nicht zwingend anzunehmen, dass die Regelungen unter Abwägung der gegenläufigen verfassungsrechtlichen Positionen unangemessen sind; allerdings bedarf es insoweit der abschließenden Entscheidung im Hauptsacheverfahren, ob insbesondere im Hinblick auf den Eingriff in den Schutzbereich des Art. 6 GG die Kontaktbeschränkungen des § 2a Satz 1 der Vierundzwanzigsten Coronaverordnung im familiären Bereich gerechtfertigt sind.

Der Senat kann zunächst der Behauptung des Antragstellers einer Verletzung des Art. 1 Abs. 1 GG nicht folgen. Die Garantie der Menschenwürde umfasst insbesondere die Wahrung personaler Individualität, Identität und Integrität. Damit ist ein sozialer Wert- und Achtungsanspruch verbunden, der es verbietet, den Menschen zum „bloßen Objekt“ staatlichen Handelns zu machen oder ihn einer Behandlung auszusetzen, die seine Subjektqualität prinzipiell in Frage stellt. Einer solchen, ihn zum Objekt degradierenden Behandlung wird der Antragsteller durch das Gebot, vorübergehend seine Kontakte und seinen Aufenthalt zum Schutz anderer vor einer potentiell tödlichen Erkrankung zu reduzieren bzw. einzuschränken, nicht ausgesetzt (vgl. OVG Thüringen, Beschl. v. 18.02.2021 - 3 EN 67/21, juris Rn. 78).

Es muss jedoch offen bleiben, ob die Kontaktbeschränkungen auch zu Angehörigen der Kernfamilie außerhalb des eigenen Haushaltes noch mit Art. 6 GG vereinbar sind (vgl. ausführlich: OVG Saarland, Beschl. v. 29.01.2021 - 2 B 25/21, juris Rn. 10 ff.; vgl. auch OVG Thüringen, Beschl. v. 18.02.2021 - 3 EN 67/21, juris Rn. 78; Nds. OVG, Beschl. v. 18.01.2021 - 13 MN 11/21, juris Rn. 45 ff.; vgl. auch zur entsprechenden bayerischen Verfassungslage: Bay. VerfGH, Entsch. v. 09.02.2021 - Vf 6-VII-20, juris Rn. 106 ff.).

Der Vortrag des Antragstellers zeigt jedenfalls nicht auf, dass der beabsichtigte Verordnungszweck „offensichtlich“ außer Verhältnis zu der Schwere des Eingriffs steht. Die Maßnahme führt zwar unverkennbar zu – mittlerweile länger andauernden – Grundrechtseinschränkungen von erheblicher Intensität – hier neben dem Eingriff in den Schutzbereich des Art. 6 GG vor allem in den der allgemeinen Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG. Diese Rechte – sofern sie nicht bereits unter einem Gesetzesvorbehalt stehen – stehen jedenfalls in einem Abwägungsverhältnis zu Grundrechten Dritter und anderen mit Verfassungsrang ausgestatteten Rechten (vgl. hierzu grundlegend: BVerfG, Urt. v. 24.09.2003 - 2 BvR 1436/02, juris Rn. 38 m.w.N.; Beschl. v. 26.06.1991 - 1 BvR 779/85, juris Rn. 45 m.w.N.) Dass den vom Antragsteller geltend gemachten Rechten im Ergebnis ein unbedingter Vorrang gegenüber dem mit der Verordnung bezweckten Schutz von Leib und Leben (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) gebührt, ist nicht zwangsläufig. Die Einschränkung der Grundrechte führt zwar zu gravierenden Beeinträchtigungen der privaten Lebensgestaltung; der Vortrag zeigt jedoch angesichts einer in der Bundesrepublik Deutschland und in Bremen weiterhin bestehenden pandemischen Lage mit hohen Infektions-, Krankheits- und Todesraten den unbedingten Vorrang der ungehinderten Grundrechtswahrnehmung vor dem staatlichen Auftrag zum Schutz von Leib, Leben und Gesundheit der Bevölkerung nicht auf. Angesichts der aktuellen indiziellen Fallzahlen handelt es sich dabei gerade nicht um ein fernliegendes Risiko, sondern um eine konkrete alltägliche Gefährdungssituation. Darüber hinaus ist auch im Hinblick auf einen Eingriff in den Schutzbereich des Art. 6 GG zu berücksichtigen, dass Kontakte nicht vollends unterbunden werden, sondern im begrenzten Rahmen persönlich weiterhin möglich sind und uneingeschränkt mittels technischer Kommunikationsmittel.

Eine – vom Antragsteller behauptete – völlige Unverhältnismäßigkeit ergibt sich auch nicht aus dem Vortrag, dass die wirtschaftlichen, gesellschaftlichen, gesundheitlichen, ideellen und globalen Folgewirkungen einem Aufrechterhalten der Maßnahmen entgegenstünden. Diese Betrachtung des Antragstellers ist erkennbar von einer Verharmlosung der Gefahren der Pandemie gekennzeichnet und einer Überzeichnung negativer Folgeerscheinungen. Ungeachtet dessen, dass die von ihm bezeichneten Folgen häufig auf Vermutungen beruhen, lässt er weitgehend die weiteren Folgen eines ungehinderten Pandemieausbruchs nicht nur für Leben und Gesundheit der Betroffenen, sondern auch deren Folgen für alle Bereiche der Gesellschaft und Wirtschaft unberücksichtigt.

b) Verbleibt es mithin bei offenen Erfolgsaussichten, gebietet eine Folgenabwägung es nicht, die einstweilige Anordnung zu erlassen. Dies legt weder der Vortrag des Antragstellers nahe, noch ist dies ansonsten erkennbar (vgl. OVG Thüringen, Beschl. v. 18.02.2021

- 3 EN 67/21, juris Rn. 82 m.w.N.; OVG Saarland, Beschl. v. 29.01.2021 - 2 B 25/21, juris Rn. 12 ff.; Nds. OVG, Beschl. v. 18.01.2021 - 13 MN 11/21, juris Rn. 55 ff.). Bei der Folgenabwägung sind angesichts der Allgemeinverbindlichkeit der Entscheidung die Auswirkungen auf alle von der angegriffenen Regelung Betroffenen zu berücksichtigen, nicht nur die Folgen für den Antragsteller.

Würde der Aussetzungsantrag im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes abgelehnt, erwiese sich im Ergebnis des Hauptsacheverfahrens die Verordnung aber als rechtswidrig, wären zwar die Privatsphäre und die Grundrechtsausübung erheblich beeinträchtigt. Dies wirkt umso schwerer je länger die Maßnahmen andauern, wobei eine Lockerung der Kontaktbeschränkungen durch die Antragsgegnerin (bis zu fünf Personen aus zwei Haushalten) unmittelbar angekündigt ist.

Würde hingegen dem Aussetzungsantrag stattgegeben, erwiese sich die Verordnung im Hauptsacheverfahren aber als rechtmäßig, träte damit eine konkrete – wie auch durch die Fallzahlenentwicklung in Bremen, Deutschland und der Welt belegte – nicht unwahrscheinliche Steigerung der Risiko- und Gefährdungslage ein. Auch nur eine vorläufige Außervollzugsetzung kann eine konkrete Gefahr für Gesundheit, Leib und Leben einer unüberschaubaren Vielzahl von Menschen begründen.

Überdies ist zu berücksichtigen, dass die Außervollzugsetzung aufgrund der Allgemeinverbindlichkeit weit über den Fall des Antragstellers hinaus wirken würde. Ein wesentliches Element der komplexen Pandemiebekämpfungsstrategie der Antragsgegnerin („Eckpfeiler der Pandemiebekämpfung“) würde in seiner Wirkung nivelliert (vgl. zur Berücksichtigung dieses Aspekts in der Folgenabwägung: BVerfG, Beschl. v. 01.05.2020 - 1 BvQ 42/20, juris Rn. 10), und dies zu einem Zeitpunkt mit einem dynamischen Infektionsgeschehen. Die Möglichkeit, eine geeignete und erforderliche 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 (vgl. BVerfG, Urt. v. 30.07.2008 - 1 BvR 3262/07, juris Rn. 119 m.w.N.), effektiver zu verhindern, bliebe hingegen irreversibel ungenutzt.

3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Die Festsetzung des Streitwerts ergibt sich aus § 53 Abs. 2 Nr. 1 i.V.m. § 52 Abs. 1 GKG. Da die von dem Antragsteller angegriffenen Regelungen nach derzeitiger Verordnungslage nur bis zum 07.03.2021 gelten, zielt der Eilantrag inhaltlich auf eine Vorwegnahme der Hauptsache, weshalb eine Reduzierung des Streitwerts auf der Grundlage von Ziff. 1.5 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit hier nicht angebracht erscheint.

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

gez. Prof. Sperlich

gez. Dr. Koch

gez. Dr. Kiesow