



Sachstand

Quarantäne-Anordnungen der Bundesländer

Verhältnismäßigkeit und Vereinbarkeit mit dem allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG)

Quarantäne-Anordnungen der Bundesländer

Verhältnismäßigkeit und Vereinbarkeit mit dem allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG)

Aktenzeichen: WD 9 - 3000 - 002/21
Abschluss der Arbeit: 28. Januar 2021
Fachbereich: WD 9: Gesundheit, Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Vorbemerkung	4
2.	Gerichtliche Einschätzung zur Verhältnismäßigkeit und Vereinbarkeit mit dem allgemeinen Gleichheitssatz	4
3.	Fazit	7

1. Vorbemerkung

Die Rechtmäßigkeit von Quarantäne-Anordnungen für aus dem Ausland nach Deutschland Einreisende war – wie auch andere Einschränkungen im Zuge der Corona-Pandemie – Gegenstand mehrerer Gerichtsbeschlüsse, die im vorläufigen Rechtsschutz ergangen sind. Im Zentrum stand dabei regelmäßig die Frage der Verhältnismäßigkeit. Angesichts der im Herbst 2020 wieder gestiegenen Inzidenzzahlen in Deutschland wurde in einigen auf einer summarischen Prüfung basierenden Eilentscheidungen insbesondere begutachtet, inwieweit die unterschiedliche Behandlung von aus ausländischen Risikogebieten Einreisenden¹ und innerhalb Deutschlands Reisenden gerechtfertigt werden könne. Die Beurteilung der Verhältnismäßigkeit von Quarantäne-Anordnungen und deren Vereinbarkeit mit dem Gleichheitssatz gemäß Art. 3 Abs. 1 Grundgesetz (GG) hängt dabei in hohem Maße von den Regelungen des jeweiligen Einzelfalls ab, haben doch die Länder im Verlauf der Pandemie ihre Verordnungen mehrfach überarbeitet und ausdifferenziert – etwa im Hinblick auf die Gebiete, aus denen die Rückkehr eine Quarantäne-Anordnung zur Folge hatte², im Hinblick auf Ausnahmetatbestände, auf Möglichkeiten zur Verkürzung der Quarantäne oder Härtefallregelungen.³ Auftragsgemäß wird hier zusammengefasst, wie die Gerichte die Frage nach der Vereinbarkeit dieser Regelungen mit dem allgemeinen Gleichheitssatz beurteilt haben.

2. Gerichtliche Einschätzung zur Verhältnismäßigkeit und Vereinbarkeit mit dem allgemeinen Gleichheitssatz

Vor dem Hintergrund steigender Infektionszahlen in Deutschland in den Herbstmonaten 2020 geriet zunehmend die Frage in den Blick, ob die unterschiedliche Behandlung von aus dem Ausland Einreisenden, für die in den entsprechenden Länder-Verordnungen – anders als für innerhalb Deutschlands Reisende – eine Quarantäne-Anordnung vorgesehen war, einen Verstoß gegen den in Artikel 3 Abs. 1 GG normierten allgemeinen Gleichheitssatz darstellen könne. Dieser gebietet, dass vergleichbare Sachverhalte nur unterschiedlich behandelt werden dürfen, sofern hierfür ein sachliches Differenzierungskriterium vorliegt. Besondere Aufmerksamkeit kam dabei

1 Vgl. § 2 Nr. 17 Infektionsschutzgesetz (IfSG) vom 20. Juli 2000 (BGBl. I S. 1045), zuletzt geändert durch Artikel 4a des Gesetzes vom 21. Dezember 2020 (BGBl. I S. 3136).

2 So bezog sich die Anordnung von Quarantäne zunächst auf die allgemeine Rückkehr aus dem Ausland, vgl. Beschluss des Oberverwaltungsgerichts (OVG) Niedersachsen vom 11. Mai 2020, 13 MN 143/20, juris-Rn. 31, welches diese Regelung in ihrer Pauschalität für unzulässig hielt. Im Anschluss bezog sich die Quarantäne auf die Rückkehr aus dem außereuropäischen Ausland (EU-Mitgliedsstaaten, Island, Liechtenstein, Norwegen, Schweiz und das Vereinigte Königreich ausgenommen), vgl. etwa § 5 der Niedersächsischen Verordnung über infektionsschützende Maßnahmen gegen die Ausbreitung des Corona-Virus vom 22. Mai 2020. Inzwischen knüpfen die Verordnungen an die Rückkehr aus einem Risikogebiet im Sinne von § 2 Nr. 17 IfSG an, siehe dazu etwa § 4 Verordnung zum Schutz vor Neuinfizierungen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 in Bezug auf Ein- und Rückreisende aus Risikogebieten (Coronaeinreiseverordnung Nordrhein-Westfalen – CoronaEinrVO Nordrhein-Westfalen). Eine umstrittene und in den bisherigen obergerichtlichen Beschlüssen nicht abschließend geklärte, da oftmals offengelassene Frage, ist, ob die Einreise aus einem Risikogebiet allein bereits die Voraussetzungen für einen Ansteckungsverdacht im Sinne von § 30 Abs. 1 S. 2 IfSG begründet. Vgl. dazu die Übersicht in OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 7. Januar 2021, 13 B 2046/20.NE, juris-Rn. 51 f.

3 Für einen Überblick zur Verhältnismäßigkeit bzw. Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne (Angemessenheit) siehe die Darstellung von Johann/Gabriel, in: Eckart/Winkelmüller, BeckOK Infektionsschutzrecht, 2. Ausgabe 2020, Rn. 20.1.

zunächst dem Beschluss des Oberverwaltungsgerichts (OVG) Nordrhein-Westfalen vom 20. November 2020⁴ zu.

Das OVG Nordrhein-Westfalen war der Auffassung, dass die pauschale Quarantäne-Anordnung voraussichtlich rechtswidrig sei, da sie gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz verstoße und unverhältnismäßig sei. Da ein Großteil des Bundesgebietes nach den Kriterien der in Nordrhein-Westfalen gültigen Corona-Einreiseverordnung als Risikogebiet einzustufen sei, bestehe bei der Einreise aus dem Ausland kein höheres Ansteckungsrisiko als bei einem Verbleib in Deutschland. Die Regelung stelle folglich eine sachlich nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung vergleichbarer Sachverhalte und damit einen Verstoß gegen den Gleichheitssatz gemäß Art. 3 Abs. 1 GG dar. Gleichwohl ließ das Gericht erkennen, dass eine unterschiedliche Behandlung von Rückkehrern aus dem Ausland grundsätzlich gerechtfertigt sein könnte, wenn und soweit mit Blick auf Unklarheiten der Reisewege das Zusammentreffen einer Vielzahl von unbekanntem Reisenden oder unklaren Infektionslagen in Drittländern ein sachlicher Differenzierungsgrund bestehe.⁵ Da die Situation zum Zeitpunkt der Entscheidung allerdings aufgrund hoher Inzidenzwerte auch im Bundesgebiet von einem diffusen Infektionsgeschehen und der Unmöglichkeit der Kontaktnachverfolgung gekennzeichnet gewesen sei, sei die höhere Bewertung der von Auslandsreisenden ausgehenden Infektionsrisiken jedenfalls in dieser Pauschalität nicht zutreffend. Insoweit seien die mit erheblichen Grundrechtseingriffen verbundenen Regelungen unverhältnismäßig, da sie nicht geeignet schienen, nennenswert zur Eindämmung der Corona-Pandemie beizutragen.⁶

Das OVG Niedersachsen hingegen lehnte am 30. November 2020 – unter Bezugnahme auf den Beschluss des OVG Nordrhein-Westfalen – einen Antrag auf Außervollzugsetzung der entsprechenden Regelungen der niedersächsischen Verordnung ab.⁷ Ein Verstoß gegen den Gleichheitssatz sei nicht zwingend anzunehmen und es könne nicht abschließend beurteilt werden, ob die Regelungen unverhältnismäßig seien. Das Gericht folgte dabei der vom OVG Nordrhein-Westfalen ebenfalls erörterten, aber in Bezug auf die konkrete Situation letztendlich abgelehnten Argumentation, dass eine unterschiedliche Behandlung von Rückkehrern aus dem Ausland sachlich gerechtfertigt sein könne, da deren Bewegungs- und Kontaktprofil – etwa durch verstärkte Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel oder Kontaktaufnahme mit nicht dem persönlichen Umfeld entstammenden Personen – typischerweise eher gefahrgeneigt sei. Daher unterscheide sich das Bewegungs- und Kontaktprofil von dem innerdeutsch Reisender, da im gesamten Bundesgebiet etwa Beherbergungsbetriebe für touristische Zwecke, Gastronomie- und Kulturbetriebe vollständig geschlossen seien.⁸ Zudem könnten verbleibende ungerechtfertigte Ungleichbehandlungen durch

4 OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 20. November 2020, 13 B 1770/20.NE.

5 OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 20. November 2020, 13 B 1770/20.NE, juris-Rn. 40.

6 OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 20. November 2020, 13 B 1770/20.NE, juris-Rn. 40.

7 OVG Niedersachsen, Beschluss vom 30. November 2020, 13 MN 520/20.

8 OVG Niedersachsen, Beschluss vom 30. November 2020, 13 MN 520/20, juris-Rn. 41.

die in der Verordnung vorgesehene Möglichkeit einer Befreiung von der Quarantänepflicht überwunden werden.⁹

In der Folgezeit haben sich weitere Oberlandesgerichte mit dieser Problemstellung beschäftigt. Sie lehnten die Anträge auf Außervollzugsetzung der Verordnungen durchweg ab. Die Gerichte ließen die Frage nach einer Verletzung des Gleichheitssatzes dabei entweder offen¹⁰ oder sie folgten grundsätzlich der Argumentation des OVG Niedersachsen und lehnten einen Verstoß aufgrund der fehlenden Vergleichbarkeit der Gruppen bzw. einer sachlichen Rechtfertigung ihrer Ungleichbehandlung ab.¹¹ Die mangelnde Vergleichbarkeit der Gruppen von innerdeutsch Reisenden und Auslandsrückkehrern begründeten die Gerichte insbesondere damit, dass im Bundesgebiet durch den ab November 2020 geltenden „Teil-Lockdown“ erhebliche Einschränkungen (so etwa Beherbergungsverbote) galten, um der weiteren Ausbreitung des Virus entgegenzuwirken. Diese Maßnahmen könnte der Normgeber allerdings nur für seinen territorialen Hoheitsbereich und damit nicht für den Bereich der ausländischen Risikogebiete treffen. Im Übrigen sei eine Ungleichbehandlung selbst bei einer unterstellten Vergleichbarkeit der Gruppen aufgrund der hohen Inzidenzzahlen im Ausland einerseits und der strengen Maßnahmen im Bundesgebiet andererseits sowie des typischerweise abweichenden Bewegungs- und Kontaktprofils von Auslandsreisenden gerechtfertigt.¹²

Nachdem die Verordnung im Anschluss an die Entscheidung im November 2020 in Nordrhein-Westfalen zunächst außer Vollzug gesetzt worden war, wurde im Januar 2021 ein weiterer Eilantrag gegen die zum Zeitpunkt der Entscheidung nunmehr gültige Corona-Einreiseverordnung Nordrhein-Westfalen¹³ abgelehnt. Anders als im November 2020, ließ das Gericht in dem Fall die Argumentation, dass es in vielen Regionen in Deutschland ähnlich hohe Inzidenzwerte wie im Ausland gebe, nicht gelten. Da im gesamten Bundesgebiet ein strenger Lockdown gelte und eine neue, möglicherweise deutlich ansteckendere Virusvariante in Großbritannien entdeckt wurde, stelle sich die Situation inzwischen anders dar. Unter diesen Umständen erscheine die Einschätzung plausibel, dass eine Reisetätigkeit im Ausland in der Regel mit mehr Kontakten und daher mit einer höheren Infektionsgefahr verbunden sei als ein Verbleib im Bundesgebiet. Es könne

9 OVG Niedersachsen, Beschluss vom 30. November 2020, 13 MN 520/20, juris-Rn. 45.

10 Offengelassen haben die Frage: OVG Thüringen, Beschluss vom 7. Dezember 2020, 3 EN 810/20, juris-Rn. 100; OVG Sachsen, Beschluss vom 9. Dezember 2020, 3 B 417/20, juris-Rn. 16; OVG Saarland, Beschluss vom 10. Dezember 2020, 2 B 361/20, juris-Rn. 13. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof (VGH) hat zur Frage der Gleichbehandlung keine Stellung bezogen, vgl. Beschluss vom 3. Dezember 2020, 20 NE.2749.

11 Keinen Verstoß gegen den Gleichheitssatz haben angenommen: VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 3. Dezember 2020, 1 S 3737/20, juris-Rn. 55; OVG Bremen, Beschluss vom 11. Dezember 2020, 1 B 386/20, juris-Rn. 92; OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 11. Dezember 2020, 3 R 260/20, juris-Rn. 38. In der Tendenz ebenfalls ablehnend: OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 3. Dezember 2020, OVG 11 S 122/20, juris-Rn. 29, sowie Beschluss vom 7. Dezember 2020, OVG 11 S 123/20, juris-Rn. 24 ff.

12 Siehe etwa OVG Bremen, Beschluss vom 11. Dezember 2020, 1 B 386/20, juris-Rn. 96.

13 Verordnung zum Schutz vor Neuinfizierungen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 in Bezug auf Ein- und Rückreisende aus dem Vereinigten Königreich und Südafrika sowie anderen Staaten, die als Risikogebiet eingestuft sind, vom 20. Dezember 2020 (GV. NRW, S. 1138b), zuletzt geändert durch die Verordnung vom 4. Januar 2021 (GV. NRW, S. 2a) (Coronaeinreiseverordnung – CoronaEinrVO).

nicht ausgeschlossen werden, dass die Senkung der Neuinfektionen durch den Eintrag neuer Infektionen durch Reiserückkehrer aus dem Ausland erschwert werde. Insbesondere sei dabei zu berücksichtigen, dass eine Reisetätigkeit bei zulässiger typisierender Betrachtung häufige und vielfältige zwischenmenschliche Kontakte zur Folge haben könne, die bei einem Verbleib im Bundesgebiet unter den Bedingungen eines strengen Lockdowns mit der nahezu vollständigen Schließung des Einzelhandels, von Kultur, Sport- und Freizeitstätten, der Gastronomie und der Beherbergungsbetriebe sowie einschneidenden Kontaktbeschränkungen im privaten Bereich weitgehend ausgeschlossen sei.¹⁴ Insoweit liege weder ein offensichtlicher Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz, noch gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vor.¹⁵

3. Fazit

Nachdem durch den Beschluss des OVG Nordrhein-Westfalen vom November 2020 die Quarantäne-Verordnung aufgrund einer Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes sowie der Verhältnismäßigkeit außer Vollzug gesetzt wurde, folgten die Oberverwaltungsgerichte anderer Bundesländer diesem Beispiel nicht.¹⁶ Stattdessen schätzten die Gerichte die Regelungen entweder für vereinbar mit den vorgenannten Rechtsgrundsätzen ein oder sie ließen diese Frage zur Klärung in einem Hauptsacheverfahren offen. Jedenfalls kam es außer in Nordrhein-Westfalen nicht zu einer Außervollzugsetzung der Regelungen, da zumindest im Wege der durch die Gerichte vorzunehmenden Folgenabwägung die Interessen der Allgemeinheit am Schutz von Leib und Leben und der Funktionstüchtigkeit des Gesundheitssystems höher gewichtet wurden als die Interessen der Antragsteller.

Zuletzt hat nunmehr auch das OVG Nordrhein-Westfalen in seiner jüngsten Entscheidung in den Quarantäneregelungen keinen Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeits- oder Gleichheitsgrundsatz mehr gesehen. Dies begründete das Gericht jedoch nicht mit einer Änderung seiner Rechtsauffassung, sondern mit der im Vergleich zum November 2020 veränderten Situation, in der nun auch das OVG Nordrhein-Westfalen die Einschätzung für plausibel hielt, dass eine Reisetätigkeit im Ausland mit einer höheren Infektionsgefahr verbunden sei als ein Verbleib im Bundesgebiet. Folglich weicht im Ergebnis die Rechtsprechung des OVG Nordrhein-Westfalen nicht mehr von der der anderen Gerichte ab. Allerdings hat das OVG Nordrhein-Westfalen gezeigt, dass es stärkere Anforderungen an die unterschiedliche Behandlung von Auslandsrückkehrern und innerdeutsch Reisenden stellt. Im Hinblick auf weiterhin bestehende Unklarheiten könnte eine obergerichtliche Klärung in einem Hauptsacheverfahren zur endgültigen Beurteilung der aufgeworfenen Rechtsfragen beitragen. Insoweit bleibt die weitere Entwicklung abzuwarten.

14 OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 7. Januar 2021, 13 B 2046/20.NE., juris-Rn. 79 ff.

15 OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 7. Januar 2021, 13 B 2046/20.NE., juris-Rn. 54.

16 Im Schrifttum fand die Argumentation des OVG Nordrhein-Westfalen dagegen zum Teil Zuspruch, vgl. dazu Hoffmann, Zucker, Anmerkungen zum Beschluss OVG Nordrhein-Westfalen vom 20. November 2020, 13 B 1770/20.NE, in: COVID-19 und Recht (COVuR) 2021, S. 54.