

Abschrift

OBERVERWALTUNGSGERICHT MECKLENBURG-VORPOMMERN

Aktenzeichen:
1 KM 221/22 OVG



BESCHLUSS

In dem Verwaltungsstreitverfahren

der Abgeordneten des Landtags Mecklenburg-Vorpommern

1. A.,
2. C.,
3. E.,
4. G.,
5. I.,
6. K.,
7. Dr. M.,
8. O.,
9. Q.,
10. S.,
11. U.,
12. W.,
13. Y.,
14. Z.,

jeweils A-Straße, A-Stadt

- Antragsteller -

Proz.-Bev.:
zu 1.-14.: Rechtsanwalt B.,
B-Straße, A-Stadt

gegen

Land Mecklenburg-Vorpommern,
vertreten durch das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Sport
Mecklenburg-Vorpommern,
Werderstraße 124, 190535 Schwerin

- Antragsgegner -

Proz.-Bev.:
AC., ,
AC-Straße, AC-Stadt

wegen

Gesundheit, Hygiene, Lebens- und Arzneimittel (ohne Krankenhausrecht);
hier: Antrag nach § 47 Abs. 6 VwGO

hat der 1. Senat des Oberverwaltungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern am

22. April 2022

durch den Vorsitzenden Richter am Oberverwaltungsgericht Sperlich,
den Richter am Oberverwaltungsgericht Danter,
den Richter am Oberverwaltungsgericht Loer,
den Richter am Oberverwaltungsgericht Röh und
den Richter am Oberverwaltungsgericht Humke

beschlossen:

1. § 8 Abs. 3 Nr. 1 sowie die §§ 9 und 10 der Corona-Landesverordnung Mecklenburg-Vorpommern vom 31. März 2022 (GVOBl. M-V, S. 218 – Corona-LVO M-V) und § 13 der Corona-Landesverordnung Mecklenburg-Vorpommern i. d. F. gemäß Art. 1 der Verordnung der Landesregierung zur Änderung der Corona-LVO M-V vom 13. April 2022 (GVOBl. M-V, S. 259) werden vorläufig außer Vollzug gesetzt.
2. § 11 der Corona-Landesverordnung Mecklenburg-Vorpommern vom 31. März 2022 wird vorläufig außer Vollzug gesetzt, soweit die darin geregelte Verpflichtung zur Einhaltung von Schutzmaßnahmen in Gestalt der Pflicht zum Tragen einer medizinischen Maske oder Atemschutzmaske für die nach Maßgabe der Tabelle zu § 11 Abs. 3 Corona-LVO M-V benannten Angebote im Sinne von § 3 Abs. 2 Nr. 6 Corona LVO M-V in den Bereichen Einzelhandel, Wochenmärkte und Großhandel, Dienstleistungen, körpernahe Dienstleistungen, medizinische,

therapeutische und pflegerische Angebote, Freizeitangebote und Gastronomie betroffen ist.

3. § 6 der Corona-Landesverordnung Mecklenburg-Vorpommern vom 31. März 2022 wird vorläufig außer Vollzug gesetzt, soweit die Bestimmung die Anwendung der nach Maßgabe von Ziffer 1. und 2. des Tenors außer Vollzug gesetzten Vorschriften betrifft.
4. Im Übrigen wird der Antrag abgelehnt.
5. Die Gerichtskosten tragen die Antragsteller jeweils zu einem Achtundzwanzigstel und der Antragsgegner zur Hälfte; ihre außergerichtlichen Kosten tragen die Beteiligten jeweils selbst.
6. Der Streitwert wird auf 70.000,- Euro festgesetzt.

Gründe:

I.

Die Antragsteller wenden sich mit ihrem Begehren auf einstweiligen Rechtsschutz als Bürger – nicht in ihrer Funktion als Abgeordnete des Landtags Mecklenburg-Vorpommern – gegen Bestimmungen der Corona-Landesverordnung Mecklenburg-Vorpommern vom 31. März 2022 (Corona-LVO M-V).

Am 18. März 2022 beschloss der Deutsche Bundestag das Gesetz zur Änderung des Infektionsschutzgesetzes und anderer Vorschriften (BGBl. I, S. 466 – nachfolgend: IfSG-Änderungsgesetz). Mit dem Gesetz erfolgte insbesondere eine Änderung des § 28a Absätze 7 und 8 IfSG (Art. 1 Nr. 5 IfSG-Änderungsgesetz); diese lauten danach wie folgt:

(7) ¹Unabhängig von einer durch den Deutschen Bundestag nach § 5 Absatz 1 Satz 1 festgestellten epidemischen Lage von nationaler Tragweite können folgende Maßnahmen notwendige Schutzmaßnahmen im Sinne des § 28 Absatz 1 Satz 1 und 2 sein, soweit sie zur Verhinderung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) erforderlich sind:

1. die Verpflichtung zum Tragen einer Atemschutzmaske (FFP2 oder vergleichbar) oder einer medizinischen Gesichtsmaske (Mund-Nasen-Schutz) in
 - a) Arztpraxen sowie in Einrichtungen und Unternehmen nach § 23 Absatz 3 Satz 1 Nummer 1 bis 5, 11 und 12 sowie § 36 Absatz 1 Nummer 2 und 7, soweit die Verpflichtung zur Abwendung einer Gefahr für Personen, die auf Grund ihres Alters oder ihres Gesundheitszustandes ein erhöhtes Risiko für einen schweren oder tödlichen

Krankheitsverlauf der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) haben, erforderlich ist,

- b) Verkehrsmitteln des öffentlichen Personennahverkehrs für Fahrgäste sowie das Kontroll- und Servicepersonal und das Fahr- und Steuerpersonal, soweit für dieses tätigkeitsbedingt physischer Kontakt zu anderen Personen besteht, und
 - c) Einrichtungen nach § 36 Absatz 1 Nummer 3 und 4,
2. die Verpflichtung zur Testung auf das Vorliegen einer Infektion mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 in
- a) Einrichtungen und Unternehmen nach § 23 Absatz 3 Satz 1 Nummer 1 und 11 sowie nach § 36 Absatz 1 Nummer 2, 4 und 7,
 - b) Schulen, Kindertageseinrichtungen und
 - c) Justizvollzugsanstalten, Abschiebungshafteinrichtungen, Maßregelvollzugseinrichtungen sowie anderen Abteilungen oder Einrichtungen, wenn und soweit dort dauerhaft freiheitsentziehende Unterbringungen erfolgen, insbesondere psychiatrische Krankenhäuser, Heime der Jugendhilfe und für Senioren.

²Individuelle Schutzmaßnahmen gegenüber Kranken, Krankheitsverdächtigen, Ansteckungsverdächtigen oder Ausscheidern nach § 28 Absatz 1 Satz 1 sowie die Schließung von Einrichtungen und Betrieben im Einzelfall nach § 28 Absatz 1 Satz 1 und 2 bleiben unberührt. ³Die Absätze 3, 5 und 6 gelten für Schutzmaßnahmen nach Satz 1 entsprechend. ⁴Die besonderen Belange von Kindern und Jugendlichen sind zu berücksichtigen.

(8) ¹Unabhängig von einer durch den Deutschen Bundestag nach § 5 Absatz 1 Satz 1 festgestellten epidemischen Lage von nationaler Tragweite können in einer konkret zu benennenden Gebietskörperschaft, in der durch eine epidemische Ausbreitung der Coronavirus-Krankheit 2019 (COVID-19) die konkrete Gefahr einer sich dynamisch ausbreitenden Infektionslage besteht, über den Absatz 7 hinaus auch folgende Maßnahmen notwendige Schutzmaßnahmen im Sinne von § 28 Absatz 1 Satz 1 und 2 sein, sofern das Parlament des betroffenen Landes das Vorliegen der konkreten Gefahr und die Anwendung konkreter Maßnahmen in dieser Gebietskörperschaft feststellt:

1. die Verpflichtung zum Tragen einer Atemschutzmaske (FFP2 oder vergleichbar) oder einer medizinischen Gesichtsmaske (Mund-Nasen-Schutz),
2. die Anordnung eines Abstandsgebots mit einem Abstand von 1,5 Metern (Mindestabstand) im öffentlichen Raum, insbesondere in öffentlich zugänglichen Innenräumen,
3. die Verpflichtung zur Vorlage eines Impf-, Genesenen- oder Testnachweises nach § 22a Absatz 1 bis 3 einschließlich der Vorlage eines amtlichen Lichtbildausweises sowie an die Vorlage solcher Nachweise anknüpfende Beschränkungen des Zugangs in Einrichtungen und Unternehmen nach § 23 Absatz 3 Satz 1 und § 36 Absatz 1 sowie in Betrieben, in Einrichtungen oder Angeboten mit Publikumsverkehr,
4. die Verpflichtung zur Erstellung und Anwendung von Hygienekonzepten, die die Bereitstellung von Desinfektionsmitteln, die Vermeidung unnötiger Kontakte und Lüftungskonzepte vorsehen können, für Einrichtungen im Sinne von § 23 Absatz 3 Satz 1 und § 36 Absatz 1 und für die in Absatz 1 Nummer 4 bis 8 und 10 bis 16 genannten Betriebe, Gewerbe, Einrichtungen, Angebote, Veranstaltungen, Reisen und Ausübungen.

²Eine konkrete Gefahr einer sich dynamisch ausbreitenden Infektionslage nach Satz 1 besteht, wenn

1. in der jeweiligen Gebietskörperschaft die Ausbreitung einer Virusvariante des Coronavirus SARS-CoV-2 festgestellt wird, die eine signifikant höhere Pathogenität aufweist, oder
2. auf Grund einer besonders hohen Anzahl von Neuinfektionen oder eines besonders starken Anstiegs an Neuinfektionen eine Überlastung der Krankenhauskapazitäten in der jeweiligen Gebietskörperschaft droht.

³Die Absätze 3, 5 und 6 gelten entsprechend. ⁴Die Feststellung nach Satz 1 gilt als aufgehoben, sofern das Parlament in dem betroffenen Land nicht spätestens drei Monate nach der Feststellung

nach Satz 1 die Feststellung erneut trifft; dies gilt entsprechend, sofern das Parlament in dem betroffenen Land nicht spätestens drei Monate nach der erneuten Feststellung erneut die Feststellung trifft.

Die geänderten Bestimmungen sind am 19. März 2022 in Kraft getreten (vgl. Art. 5 Abs. 1 IfSG-Änderungsgesetz).

Den auf Feststellung nach § 28a Abs. 8 Infektionsschutzgesetz gerichteten Antrag der Landesregierung vom 24. März 2022 (LT-Drs. 8/538) nahm der Landtag Mecklenburg-Vorpommern in seiner Sitzung vom selben Tag an (Beschlussprotokoll 8/16 und Plenarprotokoll 8/16 über die 16. Sitzung des Landtages Mecklenburg-Vorpommern am Donnerstag, dem 24. März 2022) und beschloss infolgedessen:

I. Der Landtag stellt fest, dass mit Blick auf die Ausbreitung der Omikron-Virus-Variante BA.2 der Corona-Virus-Krankheit 2019 (COVID-19), der 7-Tage-Inzidenz der Neuinfektionen, der Hospitalisierungsrate und der ITS-Auslastung in den Landkreisen Nordwestmecklenburg, Ludwigslust-Parchim, Mecklenburgische Seenplatte, Landkreis Rostock, Vorpommern-Greifswald, Vorpommern-Rügen sowie in den kreisfreien Städten A-Stadt und Hanse- und Universitätsstadt Rostock und somit in ganz Mecklenburg-Vorpommern weiterhin durch eine epidemische Ausbreitung der Corona-Virus-Krankheit 2019 (COVID-19) die konkrete Gefahr einer sich dynamisch ausbreitenden Infektionslage mit einer Überlastung der Krankenhauskapazitäten im Sinne des § 28a Abs. 8 Infektionsschutzgesetz (IfSG) besteht.

II. Er stellt daher die Anwendbarkeit nachfolgender konkreter Maßnahmen im ganzen Land in allen öffentlich zugänglichen Bereichen fest:

1. grundsätzliche Verpflichtung zum Tragen einer Atemschutzmaske oder medizinischen Gesichtsmaske in Innenbereichen und dringender Empfehlung zum Tragen im Außenbereich immer dann, wenn das Abstandsgebot nicht eingehalten werden kann;
2. Abstandsgebot von mindestens 1,5 Metern, ersatzweise bei Sitzplätzen die Gewährleistung des sogenannten Schachbrettmusters;
3. Fortschreibung der 3G-Regel entsprechend den Übergangsvorschriften;
4. Fortschreibung des 2G-Optionsmodells entsprechend den Übergangsvorschriften;
5. Fortschreibung der 2G+-Regel in Clubs, Diskotheken entsprechend den Übergangsvorschriften;
6. Aufrechterhaltung der Pflicht zum Vorhalten von Hygienekonzepten entsprechend den Übergangsvorschriften.

III. Diese Feststellung gilt bis 27. April 2022, sofern der Landtag diese nicht zuvor erneut trifft oder diese ganz oder teilweise aufhebt.

Für die Einzelheiten der Begründung wird auf den Inhalt der Landtags-Drucksache 8/538 verwiesen.

Unter dem 31. März 2022 erließ die Landesregierung die teilweise angegriffene Corona-Landesverordnung Mecklenburg-Vorpommern (GVOBl. M-V, S. 218), die nach ihrem § 25 Abs. 1 am 1. April 2022 in Kraft getreten ist und deren Außerkrafttreten auf den Ablauf der 28. April 2022 bestimmt war (Abs. 2). Die angegriffene Bestimmung des § 6 Corona-LVO M-V lautet:

§ 6 Epidemiologische Gefahrenlage

(1) Soweit in einem Landkreis oder einer kreisfreien Stadt die konkrete Gefahr einer sich dynamisch ausbreitenden Infektionslage gemäß § 28a Absatz 8 Satz 2 Infektionsschutzgesetz besteht und der Landtag dies sowie die Anwendung konkreter Maßnahmen nach dem Abschnitt II in dem Landkreis oder der kreisfreien Stadt festgestellt hat, finden die Schutzmaßnahmen des § 8 Absatz 3 sowie der §§ 9 bis 19 Anwendung. Unabhängig von der Frist nach § 28a Absatz 8 Satz 4 Infektionsschutzgesetz kann die Feststellung des Landtages, dass die konkrete Gefahr in einem Landkreis oder einer kreisfreien Stadt besteht, bereits vor dem Ablauf der drei Monate durch den Landtag aufgehoben werden. Die in Satz 1 genannten Schutzmaßnahmen finden dann keine Anwendung.

(2) Das für Gesundheit zuständige Ministerium gibt den Landkreis oder die kreisfreie Stadt, in dem oder in der die Maßnahmen nach dem § 8 Absatz 3 sowie den §§ 9 bis 19 Anwendung finden, sowie den Tag, ab dem die oben genannten Maßnahmen in Kraft treten beziehungsweise außer Kraft treten, durch Veröffentlichung im Internet unter

<https://www.regierung-mv.de/Landesregierung/sm/Service/Corona/Bekanntmachung/> bekannt.

Die weiter angegriffenen Normen der Corona-Landesverordnung betreffen Krankenhäuser, ähnliche medizinische Einrichtungen und Arztpraxen (§ 8), das Abstandsgebot (§ 9), das Tragen einer medizinischen Maske oder Atemschutzmaske (§ 10), Pflichten teilnehmender Personen (§ 11), Pflichten verantwortlicher Personen (§ 12), 2G-Option und 2G-Plus-Option (§13), Clubs und Diskotheken (§ 14), die Gleichstellung mit Geimpften und Genesenen (§ 15), Ausnahmen von Testnachweisen für das 2G-Plus-Erfordernis (§ 16), Beisetzungen, Trauungen und Zusammenkünfte von Religions-, Glaubens- und Weltanschauungsgemeinschaften (§ 17), Kommunale Gremien und gesetzlich oder satzungsgemäß vorgesehene Veranstaltungen von Verbänden, Parteien und Vereinen (§ 18) und Versammlungen (§ 19).

Am 6. April 2022 haben die Antragsteller gegen die §§ 6, 8 Abs. 3 und 9 bis 19 Corona-LVO M-V einen Normenkontrollantrag (Az. 1 K 220/22 OVG) und den vorliegenden Antrag nach § 47 Abs. 6 VwGO gestellt.

Die Antragsteller machen im Wesentlichen geltend:

Der Antrag sei zulässig; sie seien insbesondere antragsbefugt, weil sie durch die Corona-Landesverordnung M-V in ihren Rechten verletzt seien bzw. in absehbarer Zeit in ihren Rechten verletzt sein würden. Sie müssten damit rechnen, dass auf Grundlage der Corona-Landesverordnung M-V Maßnahmen gegen sie ergriffen würden, gegen die sie mit der Anfechtungsklage vorgehen könnten. Weiter lege die Corona-Landesverordnung M-V den Antragstellern unmittelbar Gebote und Verbote auf, ohne dass es eines Umsetzungsaktes bedürfe. Sie seien als Bürger des Landes Mecklenburg-Vorpommern den Regelungen der Corona-Landesverordnung M-V unterworfen und machten geltend, durch diese in ihren Grundrechten, insbesondere der Art. 2 Abs. 1 GG, 3 Abs. 1 GG und 8 GG verletzt zu sein. Eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung im Sinne des Art. 3 Abs. 1 GG ergebe sich aus § 9 Abs. 2 Corona-LVO M-V, indem Personen, von denen ein gleiches Infektionsrisiko ausgehe, dennoch ungleich behandelt würden, weil sie die Abstandsregeln des § 9 Abs. 1 Corona-LVO M-V nicht einzuhalten hätten. § 10 Corona-LVO M-V schreibe vor, dass jede Person ab Vollendung des 6. Lebensjahres eine Maske zu tragen habe, obwohl nicht ersichtlich sei, dass das Ansteckungsrisiko einer Person, die das 6. Lebensjahr nicht vollendet habe, geringer oder höher sei. Laut § 13 Corona-LVO M-V könnten im Rahmen der sogenannten „2G-Option“ Personen, die geimpft oder genesen seien, ohne Mindestabstand und Tragen einer Maske einen Ort aufsuchen, wohingegen Getesteten dies nicht gestattet sei, obwohl von diesen keine höhere Gefahr ausgehe. Einen Eingriff in die Versammlungsfreiheit stelle § 19 Corona-LVO M-V dar, indem dort das Tragen von Masken vorgeschrieben sei, ebenso das Erstellen eines Hygienekonzepts. Die angegriffenen Maßnahmen seien sämtlich unverhältnismäßig.

Der Antrag nach § 47 Abs. 6 VwGO sei auch begründet, weil der Normenkontrollantrag wegen Rechtswidrigkeit der angegriffenen Normen seinerseits offensichtlich begründet sei.

Die Rechtsgrundlage für die Corona-Landesverordnung in Gestalt des § 32 Satz 1 i. V. m. § 28a Abs. 8 Satz 1 IfSG genüge nicht dem Bestimmtheitsgrundsatz des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG. Der in § 28a Abs. 8 Satz 1 IfSG enthaltene Begriff „Gebietskörperschaft“ deute zwar darauf hin, dass Kommunen gemeint seien, dies könnten aber auch Gemeinden, Städte, Landkreise oder sogar ganze Bundesländer sein. Jedenfalls hinsichtlich der Überlegung, ein ganzes Bundesland zum „Hotspot“ zu erklären, habe das Bundesjustizministerium schwere Bedenken geäußert. Diese Bedenken könnten nicht ausgeräumt werden, indem nun statt des Bundeslandes die seine gesamte Fläche

abdeckenden Landkreise und kreisfreien Städte zu „Hotspots“ erklärt würden. Es sei weder klar, ob jede Gebietskörperschaft von der Regelung erfasst sein solle, noch berücksichtige diese allgemeine Formulierung im Bundesgesetz die unterschiedlichen Bedingungen vor Ort in den Bundesländern. Der Landkreis Mecklenburgische Seenplatte sei der größte Landkreis Deutschlands.

Die förmliche Feststellung einer konkreten Gefahr im Sinne des § 28a IfSG in der jeweiligen Gebietskörperschaft in der Landtagssitzung am 24. März 2022 sei rechtswidrig erfolgt, weil die Voraussetzungen des § 28a Abs. 8 Satz 1 und 2 IfSG nicht erfüllt gewesen seien. Beide in § 28a Abs. 8 Satz 2 IfSG geregelten Alternativen seien zum Zeitpunkt des Landtagsbeschlusses und auch zum heutigen Tage nicht gegeben gewesen. Eine Virusvariante, die eine signifikant höhere Pathogenität aufweise – gemeint sei offenbar höher als die gegenwärtige Variante –, gebe es zurzeit nicht. Trotzdem behaupte die Landesregierung dies in ihrem Antrag. Der Landtagsbeschluss sei also nicht rechtswirksam ergangen.

Auch eine Bedrohung im Sinne des § 28a Abs. 8 Satz 2 Nr. 2 IfSG sei lediglich behauptet worden. Genannt worden seien die Inzidenzzahlen des 23. März 2022, die alleine noch keine Aussage über die Anwendungsbedürftigkeit der besonderen Maßnahmen machten. Diese seien bereits in den Tagen vor dem Landtagsbeschluss und auch seitdem rückläufig gewesen. Auch die Inzidenz der Hospitalisierung habe sich in die gleiche Richtung bewegt. Die Annahmen der Landesregierung und der Landtagsmehrheit seien also falsch und eine drohende Überlastung der Krankenhäuser sei auf der Basis der Zahlen nicht plausibel. Die Landesregierung habe auch keinerlei differenzierte Überlegungen hinsichtlich der verschiedenen Landkreise und kreisfreien Städte angestellt. Das verwundere deshalb nicht, weil es ja ursprünglich die Absicht der Landesregierung gewesen sei, das ganze Land zum „Hotspot“ zu erklären. Erst als ihr klar geworden sei, dass das wahrscheinlich nicht möglich sei, habe man den „Trick“ ersonnen, alle Landkreise und kreisfreien Städte dazu zu erklären.

Vor einer Einstufung zum Hotspot hätte die Anwendung milderer Mittel geprüft werden müssen. Dass im Übrigen die Gefahr doch nicht allzu hoch gewesen sein könne, beweise die Tatsache, dass die Landesregierung kurz nach Erlass der aktuellen Corona-Landesverordnung M-V bereits am 5. April 2022 bekannt gegeben habe, dass die sogenannte 3G-Regelung ab Gründonnerstag in der Gastronomie weg falle. Insgesamt seien die angegriffenen Regelungen unverhältnismäßig.

Die Antragsteller beantragen,

die §§ 6, 8 Abs. 3 und 9 bis 19 der Corona-Landesverordnung Mecklenburg-Vorpommern (Corona-LVO M-V) vom 31. März 2022 (GS Meckl.-Vorp. Gl. Nr. B 2126 13 - 70) im Wege der einstweiligen Anordnung vorläufig außer Vollzug zu setzen.

Der Antragsgegner beantragt,

den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung abzulehnen.

Er verteidigt die angefochtenen Regelungen mit umfangreichem Vortrag. Der Antrag sei überwiegend mangels Antragsbefugnis der Antragsteller unzulässig. Soweit er zulässig sei, sei er jedenfalls unbegründet. § 28a Abs. 8 Satz 1 IfSG verstoße nicht gegen höherrangiges Recht, insbesondere nicht gegen Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG. Insbesondere genüge die Bestimmung mit Blick auf den von ihr verwendeten Begriff der „Gebietskörperschaft“ dem Bestimmtheitsgebot. Darauf, ob das ganze Land Gebietskörperschaft im Sinne des Gesetzes sei, komme es aber auch nicht an, weil der Landtag mit seinem Beschluss vom 24. März 2022 nicht für das ganze Land als Gebietskörperschaft die konkrete Gefahr einer sich dynamisch ausbreitenden Infektionslage und die Anwendung bestimmter Maßnahmen festgelegt habe, sondern seine Feststellung auf die Landkreise und kreisfreien Städte als Gebietskörperschaften bezogen habe. Der Beschluss des Landtags vom 24. März 2022 sei rechtmäßig. Zu Recht habe der Landtag eine konkrete Gefahr im vorstehenden Sinne sowohl nach Maßgabe von § 28a Abs. 8 Satz 2 Nr. 1 als auch Nr. 2 IfSG festgestellt. Dabei habe der Landtag von dem ihm zustehenden weiten Spielraum Gebrauch gemacht. Der Landtagsbeschluss habe auch keiner Begründung bedurft. Die Voraussetzungen von § 28a Abs. 8 Satz 2 Nr. 1 und Nr. 2 IfSG seien – was näher dargelegt wird – gegeben gewesen. Die angegriffenen Normen der Corona-LVO M-V seien auch im Übrigen wirksam. Jedenfalls müsse auch eine Folgenabwägung, wenn es auf sie ankommen sollte, zu Lasten der Antragsteller ausgehen. Die Landesregierung prüfe derzeit zudem, ob die Schutzmaßnahmen, die auf der Feststellung nach § 28a Abs. 8 IfSG beruhten, zum 27. April 2022 aufgehoben werden könnten, dies sei nach dem jetzigen Erkenntnisstand beabsichtigt. Dann würde die Feststellung nach § 28a Absatz 8 IfSG entfallen.

Die Corona-Landesverordnung M-V ist mit der Verordnung der Landesregierung zur Änderung der Corona-LVO M-V vom 13. April 2022 (GVOBl. M-V, S. 259)

zwischenzeitlich teilweise geändert worden, u. a. auch die Regelung des § 25 Abs. 2 Corona-LVO M-V dahingehend, dass die Verordnung am 12. Mai 2022 außer Kraft tritt.

II.

Der Antrag nach § 47 Abs. 6 VwGO ist nur teilweise zulässig (1.) und teilweise begründet (2.).

1.

a) Der Antrag ist nach § 47 Abs. 6, Abs. 1 Nr. 2 VwGO i. V. m. § 13 AGGerStrG M-V statthaft, weil er im Hinblick auf die angegriffenen Bestimmungen eine Rechtsverordnung der Landesregierung und damit eine im Rang unter dem Landesgesetz stehende Rechtsvorschrift betrifft.

b) Die Antragsteller sind jedoch in Ansehung der angegriffenen Vorschriften nur teilweise antragsbefugt gemäß § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO. Den Normenkontrollantrag kann danach jede natürliche oder juristische Person, die geltend macht, durch die Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in ihren Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden, sowie jede Behörde innerhalb eines Jahres nach Bekanntmachung der Rechtsvorschrift stellen. Ausreichend, aber auch erforderlich, ist daher, dass die Antragsteller hinreichend substantiiert Tatsachen vortragen, die es zumindest als möglich erscheinen lassen, dass sie durch den zur Prüfung gestellten Rechtssatz in ihren subjektiven Rechten verletzt werden. Die Antragsbefugnis fehlt danach, wenn offensichtlich und nach keiner Betrachtungsweise subjektive Rechte der Antragsteller verletzt sein können (vgl. BVerwG, Beschluss vom 9. Januar 2018 – 4 BN 33.17 –, juris Rn. 4; OEufach0000000005, Beschluss vom 27. November 2013 – 4 M 167/13 –, juris Rn. 30 m.w.N.). Im Rahmen dieser Prüfung ist das Gericht gehalten, für die Frage der Antragsbefugnis die Situation im Einzelfall in den Blick zu nehmen und tatrichterlich zu beurteilen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 9. Januar 2018 – 4 BN 33.17 –, juris Rn. 13; vgl. zum Ganzen OEufach0000000005, Beschluss vom 16. April 2021 – 1 KM 159/21 OVG –, juris Rn. 24; Beschluss vom 12. Februar 2019 – 3 KM 31/18 –, juris Rn. 8).

aa) Als natürliche Personen können die Antragsteller geltend machen, durch § 6 i. V. m. den §§ 8 Abs. 3 Nr. 1, 9 Abs. 1, 10 Abs. 1 Corona-LVO M-V in ihren subjektiven Rechten aus Art. 2 Abs. 1 GG verletzt zu werden. Ihr Vortrag, dass die in den jeweiligen Bestimmungen normierten Verpflichtungen sie unmittelbar zum Tragen einer medizinischen Maske oder Atemschutzmaske und zur Einhaltung des Abstandsgebots

verpflichteten, ohne dass es eines weiteren Vollzugsakts bedürfte, lässt eine Rechtsverletzung möglich erscheinen.

Dies dürfte zudem bei lebensnaher Betrachtung zu Gunsten der Antragsteller trotz Fehlen konkreten Vortrags auch für die aus § 11 Corona-LVO M-V unmittelbar folgenden Verpflichtungen zur Einhaltung von Schutzmaßnahmen in Gestalt der Pflicht zum Tragen einer medizinischen Maske oder Atemschutzmaske gelten, soweit nach Maßgabe der Tabelle zu § 11 Abs. 3 Corona-LVO M-V Angebote im Sinne von § 3 Abs. 2 Nr. 6 Corona LVO M-V in den Bereichen Einzelhandel, Wochenmärkte und Großhandel, Dienstleistungen, körpernahe Dienstleistungen, medizinische, therapeutische und pflegerische Angebote, Freizeitangebote und Gastronomie wahrgenommen werden sollen.

Zu den anderen in der Tabelle zu § 11 Abs. 3 Corona-LVO M-V genannten Angeboten fehlt seitens der Antragsteller jedoch insoweit erforderlicher Vortrag von hinreichend substantiierten Tatsachen, aus denen sich die Möglichkeit einer Rechtsverletzung ableiten lassen könnte. Angesichts des kurzen Geltungszeitraums der Verordnung ist denkbar, dass diese Angebote jedenfalls nicht oder nicht von allen Antragstellern wahrgenommen werden.

Die betreffenden Regelungen der Corona-Landesverordnung M-V sind mit der Verordnung der Landesregierung zur Änderung der Corona-LVO M-V vom 13. April 2022 (GVOBl. M-V, S. 259 – ÄnderungsVO) im Übrigen nicht geändert worden.

bb) Soweit die Antragsteller eine Verletzung von Art. 3 Abs. 1 GG durch sachlich nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlungen nach den §§ 9 Abs. 2, 10 Abs. 2 und 13 Corona-LVO M-V V (Letzterer i. d. F. der ÄnderungsVO) rügen, ist nach dem vorstehenden Maßstab ihre Antragsbefugnis ebenfalls zu bejahen.

cc) Soweit nach § 11 Abs. 3 Corona-LVO M-V samt der dazugehörigen Tabelle für zahlreiche Angebote ein 3G-Erfordernis geregelt ist, ist dieses zwischenzeitlich nach Maßgabe von Art. 1 Nr. 3 ÄnderungsVO (ausgenommen das Angebot der Beherbergung) und damit die möglicherweise belastende Wirkung sowie das diesbezügliche Rechtsschutzbedürfnis, jedenfalls aber auch eine Antragsbefugnis entfallen. Soweit für das Angebot der Beherbergung das 3G-Erfordernis fortbesteht, fehlt jedenfalls erneut der Vortrag von hinreichend substantiierten Tatsachen, aus denen sich die Möglichkeit einer Rechtsverletzung der jeweiligen Antragsteller im Falle einer Inanspruchnahme ableiten lassen könnte. Dies gilt auch in Ansehung von § 8 Abs. 3 Nr. 2 Corona-LVO M-V.

Ebenso fehlt der Vortrag hinreichend substantiierter Tatsachen und folglich die Schlussfolgerung der Möglichkeit einer Rechtsverletzung dazu, dass die Antragsteller zum Kreis der nach § 12 Corona-LVO M-V verpflichteten verantwortlichen Personen zu rechnen sein könnten. Ihre Antragsbefugnis ist folglich auch insoweit zu verneinen.

Gleiches gilt mangels im vorstehenden Sinne hinreichenden Vortrags hinsichtlich der §§ 14, 15, 16, 17, 18 und 19 Corona-LVO M-V (ggf. i. d. F. der ÄnderungsVO); insbesondere zu letzterer Vorschrift kann deshalb eine Antragsbefugnis nicht aus Art. 8 Abs. 1 GG hergeleitet werden.

2.

Der Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz nach § 47 Abs. 6 VwGO ist nach summarischer Prüfung teilweise begründet.

Nach § 47 Abs. 6 VwGO kann das Gericht auf Antrag 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 zunächst die Erfolgsaussichten des in der Sache anhängigen bzw. anhängig zu machenden Normenkontrollantrages, soweit sich diese im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes bereits absehen lassen. Ergibt diese Prüfung, dass der Normenkontrollantrag voraussichtlich unzulässig oder unbegründet sein wird, ist der Erlass einer einstweiligen Anordnung nicht im Sinne von § 47 Abs. 6 VwGO zur Abwehr schwerer Nachteile oder aus anderen wichtigen Gründen dringend geboten. Erweist sich dagegen, dass der Antrag nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO zulässig und (voraussichtlich) begründet sein wird, so ist dies ein wesentliches Indiz dafür, dass der Vollzug der Norm bis zu einer Entscheidung in der Hauptsache suspendiert werden muss. In diesem Fall kann eine einstweilige Anordnung ergehen, wenn deren (weiterer) 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 nicht abschätzen, ist über den Erlass einer beantragten einstweiligen Anordnung im Wege einer Folgenabwägung zu entscheiden: Gegenüberzustellen sind die Folgen, die eintreten würden, wenn eine einstweilige

Anordnung nicht erginge, der Normenkontrollantrag aber Erfolg hätte, und die Nachteile, die entstünden, wenn die begehrte einstweilige Anordnung erlassen würde, der Antrag nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO 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 (ständige Rspr. des Senats, vgl. OEufach0000000005, Beschluss vom 16. April 2021 – 1 KM 199/21 OVG – juris Rn. 21-23 mit Hinw. auf BVerwG, Beschluss vom 25. Februar 2015 – 4 VR 5.14 –, juris; Beschluss vom 30. April 2019 – 4 VR 3.19 – juris Rn. 4 jeweils für einen Bebauungsplan; dem folgend OEufach0000000005, Beschluss vom 12. Februar 2019 – 3 KM 31/18 –, juris Rn. 37; Beschluss vom 28. Oktober 2015 – 3 M 199/15 –, juris; Beschluss vom 19. August 2015 – 3 M 54/14 und 3 M 64/15 –, n.v.; auf Rechtsvorschriften nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO erweiternd OEufach0000000005, Beschluss vom 20. Mai 2020 – 2 KM 384/20 –, juris Rn. 14; VGH Mannheim, Beschluss vom 10. Juli 2019 – 8 S 2962/18 –, juris Rn. 16).

Nach der im Eilverfahren nur möglichen summarischen Prüfung dürften sich – mangels im Übrigen bestehender Antragsbefugnis allein – die Bestimmungen der §§ 6, 8 Abs. 3 Nr. 1, 9, 10 und 11 der Corona-Landesverordnung Mecklenburg-Vorpommern vom 31. März 2022 (GVOBl. M-V, S. 218) sowie § 13 Corona-Landesverordnung Mecklenburg-Vorpommern i. d. F. der Ersten Änderung der Corona-LVO M-V gemäß Art. 1 der Verordnung der Landesregierung zur Änderung der Corona-LVO M-V vom 13. April 2022 (GVOBl. M-V, S. 259) im Umfang nach Maßgabe des Tenors als rechtswidrig erweisen.

a) Die Regelung durch Rechtsverordnung stützt sich auf § 32 Satz 1 und 2 i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1, § 28a Abs. 8 IfSG in der Fassung des Gesetzes vom 18. März 2022 (BGBl. I, S. 466). Bei summarischer Prüfung spricht Überwiegendes dafür, dass diese Vorschriften eine hinreichende, dem Parlamentsvorbehalt genügende Ermächtigungsgrundlage darstellen (vgl. Beschluss vom 7. Mai 2021 – 1 KM 189/21 OVG –, juris Rn. 42; OEufach0000000005, Beschluss vom 10. Februar 2021 – 2 KM 38/21 OVG –, Beschluss vom 7. Mai 2021 – 1 KM 127/21 OVG –, jeweils m. w. N.).

Die von den Antragstellern geäußerten Bedenken, der in § 28a Abs. 8 IfSG verwendete Begriff der „Gebietskörperschaft“ sei zu unbestimmt, teilt der Senat nicht.

Die Antragsteller meinen, mit dem Begriff „Gebietskörperschaft“ könnten Gemeinden, Städte, Landkreise oder sogar ganze Bundesländer gemeint sein, es sei weder klar, ob jede Gebietskörperschaft von der Regelung erfasst sein solle, noch berücksichtige diese allgemeine Formulierung im Bundesgesetz die unterschiedlichen Bedingungen vor Ort in den Bundesländern. Dieser Vortrag führt nicht auf eine Unbestimmtheit der gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage.

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass bereits fraglich ist, ob Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG überhaupt als Prüfungsmaßstab herangezogen werden kann. Adressat der Regelung in § 28a Abs. 8 Satz 1 IfSG ist nicht ein Ordnungsgeber, sondern das Parlament des betroffenen Landes, dem die Kompetenz zu der näher gesetzlich bestimmten Feststellung – durch „schlichten“ Parlamentsbeschluss – zugewiesen wird.

Aber auch wenn hinsichtlich der mit § 28a Abs. 8 Satz 1 IfSG normierten Feststellungsbefugnis die Voraussetzungen von Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG einzuhalten wären, greifen die geäußerten Bedenken nicht durch; dies gilt mit entsprechenden Erwägungen auch mit Blick auf das rechtsstaatliche Bestimmtheitsgebot von Gesetzen nach Art. 20 Abs. 3 GG.

Nach Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG müssen Gesetze, die zum Erlass von Rechtsverordnungen ermächtigen, Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung bestimmen. Danach soll sich das Parlament seiner Verantwortung als gesetzgebende Körperschaft nicht dadurch entäußern können, dass es einen Teil der Gesetzgebungsmacht der Exekutive überträgt, ohne die Grenzen dieser Kompetenzen bedacht und diese nach Tendenz und Programm so genau umrissen zu haben, dass der Bürger schon aus der gesetzlichen Ermächtigung erkennen und vorhersehen kann, was ihm gegenüber zulässig sein soll und welchen möglichen Inhalt die aufgrund der Ermächtigung erlassenen Verordnungen haben können. Die Ermächtigungsnorm muss in ihrem Wortlaut nicht so genau wie irgend möglich gefasst sein; sie hat von Verfassungs wegen nur hinreichend bestimmt zu sein. Dazu genügt es, dass sich die gesetzlichen Vorgaben mit Hilfe allgemeiner Auslegungsregeln erschließen lassen, insbesondere aus dem Zweck, dem Sinnzusammenhang und der Entstehungsgeschichte der Norm. Welche Anforderungen an das Maß der erforderlichen Bestimmtheit im Einzelnen zu stellen sind, lässt sich somit nicht allgemein festlegen. Zum einen kommt es auf die Intensität der Auswirkungen der Regelung für die Betroffenen an. So muss die Bestimmtheit der Ermächtigungsnorm der Grundrechtsrelevanz der Regelung entsprechen, zu der ermächtigt wird. Greift die Regelung erheblich in die Rechtsstellung des Betroffenen ein,

sind höhere Anforderungen an den Grad der Bestimmtheit der Ermächtigung zu stellen, als wenn es sich um einen Regelungsbereich handelt, der die Grundrechtsausübung weniger tangiert (vgl. zum Ganzen BVerfG, Beschluss vom 11. März 2020 – 2 BvL 5/17 –, BVerfGE 153, 310 – zitiert nach juris Rn. 100 ff.).

Auch unter Zugrundelegung dieser Voraussetzungen bestehen keine Zweifel – ersichtlich auch nicht bei den Antragstellern –, dass aufgrund der bundesgesetzlichen Norm jedenfalls begrenzt auf kommunale Gebietskörperschaften das Parlament des betroffenen Landes die vorgesehenen Feststellungen treffen kann. Zwanglos ergibt sich daraus auch, dass – soweit die gesetzlichen Voraussetzungen dazu jeweils vorliegen – grundsätzlich auch gleichzeitig für alle Landkreise und kreisfreien Städte eines Landes solche Feststellungen erfolgen können, was mittelbar zur Folge hätte, dass faktisch – ohne dass dies ausdrücklich vom Landesparlament so festgestellt worden wäre – das gesamte Gebiet eines Landes „Hotspot“ wäre. Für den Senat ist nicht ersichtlich, inwieweit die Verwendung des Begriffs der „Gebietskörperschaft“ eine Unbestimmtheit der gesetzlichen Regelung nach sich ziehen können soll. Da der Begriff der „Gebietskörperschaft“ auch die Länder als Gebietskörperschaften umfasst (vgl. nur z. B. BVerfG, Beschluss vom 18. Juli 2005 – 2 BvF 2/01 –, BVerfGE 113, 167 – zitiert nach juris Rn. 118), bestehen grundsätzlich auch keine Bedenken unter dem Blickwinkel der Bestimmtheit der gesetzlichen Regelung, für das Land als betroffene Gebietskörperschaft die gesetzlich eröffnete Feststellung zu treffen, wenn für diese die normierten Voraussetzungen bejaht werden können. Soweit es im Gesetzgebungsverfahren dazu unterschiedliche Meinungsäußerungen gegeben haben sollte und insbesondere das Bundesjustizministerium Bedenken geäußert haben soll, ein ganzes Bundesland zum „Hotspot“ zu erklären, hat jedenfalls eine Einschränkung des klaren Wortlauts dahingehend, dass eine Feststellung nicht für ein Land als Gebietskörperschaft erfolgen könne, keinen Eingang in das Gesetz gefunden. Dies lässt sich auch der Begründung des Gesetzentwurfs (BT-Drs. 20/958) und dem Bericht des Ausschusses für Gesundheit (BT-Drs. 20/1094) nicht entnehmen. Eine derartige Einschränkung wäre im Übrigen mit Blick auf Sinn und Zweck der in § 28a Abs. 8 Satz 1 IfSG getroffenen Regelung auch nicht nachvollziehbar. Es erschließt sich nicht, warum im Falle des Vorliegens der gesetzlichen Voraussetzungen das Ziel des Infektionsschutzes nicht auch dadurch verfolgt werden können sollte, die Feststellung für ein insgesamt betroffenes Land zu treffen. Dies gilt erst recht unter Beachtung des Umstands, dass – wie ausgeführt – dieses Resultat auch mittelbar durch entsprechende zeitgleiche Feststellungen für alle Landkreise und kreisfreien Städte eines Landes erreicht werden könnte (vgl. im Übrigen auch VG

Hamburg, Beschluss vom 13. April 2022 – 5 E 1581/22 –, juris Rn. 53). Soweit in § 28a Abs. 8 Satz 1, 2 IfSG von einer „konkret zu benennenden Gebietskörperschaft“ bzw. der „jeweiligen Gebietskörperschaft“ die Rede ist, dürfte sich nach Auffassung des Senats daraus ebenfalls keine abweichende Betrachtungsweise ergeben.

Soweit die Bedenken der Antragsteller eher dahin zu verstehen sein sollten, dass sie Zweifel haben, ob die gesetzlichen Voraussetzungen für die Feststellung eines „Hotspots“ im gesamten Bundesland vorliegen (können), ist dies keine Frage, die an die Bestimmtheit des Begriffs der Gebietskörperschaft anknüpfte.

b) Auch in formeller Hinsicht bestehen keine durchgreifenden Bedenken gegen die Rechtmäßigkeit der Corona-Landesverordnung Mecklenburg-Vorpommern. Die formellen Voraussetzungen für den Erlass einer Verordnung nach § 28a Abs. 5 IfSG sind eingehalten. Nach dieser Norm sind Rechtsverordnungen, die nach § 32 in Verbindung mit § 28 Absatz 1 und § 28a Absatz 1 IfSG erlassen werden, mit einer allgemeinen Begründung zu versehen und zeitlich zu befristen. Dabei ist nicht erforderlich, die amtliche Begründung zeitgleich mit der Rechtsverordnung und ebenfalls im Gesetz- und Verordnungsblatt von Mecklenburg-Vorpommern bekanntzumachen (vgl. zum Ganzen OEuFach0000000005, Beschluss vom 7. Mai 2021 – 1 KM 189/21 OVG –, juris Rn. 43; Beschluss vom 30. April 2021 – 1 KM 272/21 OVG –, m.w.N.). Die Allgemeine Begründung der Corona-Landesverordnung Mecklenburg-Vorpommern vom 31. März 2022 liegt vor, sie ist vom Verordnungsgeber auf der Homepage der Landesregierung von Mecklenburg-Vorpommern publiziert worden (<https://www.regierung-mv.de/Landesregierung/sm/Service/Corona/Landesverordnungen/>).

Die Verordnung ist in Übereinstimmung mit § 28a Abs. 5 Satz 1, 2 IfSG befristet. Sie sollte ursprünglich mit Ablauf des 28. April 2022 außer Kraft treten (§ 25 Abs. 2 Corona-LVO M-V a. F.), nach Maßgabe der Vorschrift i. d. F. der ÄnderungsVO nunmehr mit Ablauf des 12. Mai 2022.

c) Die Bestimmungen der §§ 6, 8 Abs. 3 Nr. 1 sowie 9, 10, 11 und 13 der Corona-Landesverordnung Mecklenburg-Vorpommern – letztgenannte Vorschrift i. d. F. der ÄnderungsVO – dürften im Umfang nach Maßgabe des Tenors in materieller Hinsicht gegen höherrangiges Recht in Gestalt von § 28a Abs. 8 IfSG verstoßen. Die nach der letztgenannten Norm geregelten tatbestandlichen Voraussetzungen für die danach

möglichen weitergehenden Schutzmaßnahmen nach Maßgabe der vorgenannten Bestimmungen der Corona-Landesverordnung M-V dürften nicht vorliegen.

Unabhängig von einer durch den Deutschen Bundestag nach § 5 Abs. 1 Satz 1 IfSG festgestellten epidemischen Lage von nationaler Tragweite können gemäß § 28a Abs. 8 Satz 1 IfSG in einer konkret zu benennenden Gebietskörperschaft, in der durch eine epidemische Ausbreitung der Coronavirus-Krankheit 2019 (COVID-19) die konkrete Gefahr einer sich dynamisch ausbreitenden Infektionslage besteht, über den Absatz 7 hinaus auch im Folgenden gesetzlich näher bezeichnete Maßnahmen notwendige Schutzmaßnahmen im Sinne von § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 IfSG sein, sofern das Parlament des betroffenen Landes das Vorliegen der konkreten Gefahr und die Anwendung konkreter Maßnahmen in dieser Gebietskörperschaft feststellt.

Zwar hat der Landtag Mecklenburg-Vorpommern mit seinem Beschluss vom 24. März 2022 eine derartige Feststellung getroffen. Das gesetzliche Erfordernis einer Feststellung durch das Parlament ist allerdings nicht in dem Sinne als eine lediglich formelle Voraussetzung zu verstehen, als dass das bloße Vorliegen einer solchen Feststellung ausreichen würde. Dies zeigt die enge materielle Begrenzung für diese Feststellung, wie sie insbesondere in § 28a Abs. 8 Satz IfSG zum Ausdruck kommt. Nach dem Gesetz ist es deshalb neben dem Vorliegen der Feststellung erforderlich, dass diese den für sie maßgeblichen materiellen Anforderungen genügt.

Hiervon ausgehend dürfte die Beschlussfassung des Landtags das gesetzliche Tatbestandsmerkmal einer Feststellung durch das Parlament des betroffenen Landes in materieller Hinsicht nicht erfüllen. Die Voraussetzungen für eine unter Beachtung der Grenzen des dem Parlament eingeräumten weiten Einschätzungs- und Entscheidungsspielraums vorzunehmende Feststellung der konkreten Gefahr einer sich dynamisch ausbreitenden Infektionslage für die im Beschluss konkret benannten Landkreise und kreisfreien Städte dürften nicht vorgelegen haben.

Eine konkrete Gefahr einer sich dynamisch ausbreitenden Infektionslage nach Satz 1 besteht nach § 28a Abs. 8 Satz 2 IfSG, wenn in der jeweiligen Gebietskörperschaft die Ausbreitung einer Virusvariante des Coronavirus SARS-CoV-2 festgestellt wird, die eine signifikant höhere Pathogenität aufweist (Nr. 1), oder auf Grund einer besonders hohen Anzahl von Neuinfektionen oder eines besonders starken Anstiegs an Neuinfektionen

eine Überlastung der Krankenhauskapazitäten in der jeweiligen Gebietskörperschaft droht (Nr. 2).

Der Wortlaut des Landtagsbeschlusses zu Ziffer I. nimmt u. a. ausdrücklich Bezug „auf die Ausbreitung der Omikron-Virus-Variante BA.2 der Corona-Virus-Krankheit 2019 (COVID-19)“ und stützt sich mit Blick auf die Begründung des Antrags der Landesregierung, die gerade auch § 28a Abs. 8 Satz 2 Nr. 1 IfSG benennt, ersichtlich auf diese Bestimmung. Daneben wird aus dem weiteren Wortlaut zu Ziffer I. deutlich, dass auch § 28a Abs. 8 Satz 2 Nr. 2 IfSG als Grundlage des Beschlusses herangezogen wird, im Übrigen ebenfalls in der Begründung entsprechend zitiert. Damit stützt sich der Beschluss ersichtlich auf beide Tatbestandsalternativen. Deren Voraussetzungen dürften jedoch jeweils nicht vorgelegen haben.

aa) Mit der auf § 28a Abs. 8 Satz 2 Nr. 1 IfSG gestützten Feststellung der konkreten Gefahr einer sich dynamisch ausbreitenden Infektionslage hat das Parlament die Grenzen des ihm dabei eingeräumten weiten Einschätzungs- und Entscheidungsspielraums nicht hinreichend beachtet.

Der Senat hat in seinem Beschluss vom 7. Januar 2022 – 1 KM 661/21 OVG – (juris Rn. 66 ff.) den für die Einhaltung der Grenzen des dem Ordnungsgeber eingeräumten Gestaltungsspielraums maßgeblichen Maßstab wie folgt umrissen:

„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, Beschluss vom 12. Mai 2020 – 1 BvR 1027/20 –, juris Rn. 6; ständige Rechtsprechung des Senats, vgl. etwa OEufach0000000005, Beschluss vom 16. April 2021 – 1 KM 159/21 OVG –, juris Rn. 44). 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 Verfassungs wegen einen Spielraum für den Ausgleich dieser widerstreitenden Grundrechte. Im Fall der hier in Rede stehenden Schutzmaßnahme wegen der Corona-Pandemie besteht wegen der im fachwissenschaftlichen Diskurs auftretenden Ungewissheiten und der damit unsicheren Entscheidungsgrundlage auch ein tatsächlicher Einschätzungsspielraum (BVerfG, Beschluss vom 13. Mai 2020 – 1 BvR 1021/20 –, juris Rn. 10). Dieser Spielraum kann aber mit der Zeit – etwa wegen besonders schwerer Grundrechtsbelastungen und wegen der Möglichkeit zunehmender Erkenntnis – geringer werden. Er ist insbesondere überschritten, wenn aufgrund der dem

Normgeber bekannten Tatsachen und der bereits vorhandenen Erfahrungen feststellbar ist, dass weniger grundrechtsbelastende, aber gleich wirksame Regelungsalternativen in Betracht kommen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 29. September 2010 – 1 BvR 1789/10 –, juris Rn. 21; BVerwG, Urteil vom 16. Dezember 2016 – 8 C 6.15 –, juris Rn. 49 jeweils m. w. N.; OEuFach0000000005, Beschluss vom 7. Mai 2021 – 1 KM 189/21 –, juris Rn. 52).“

Der Senat hat in der genannten Entscheidung seine Annahme, der Verordnungsgeber habe nach diesem Maßstab die Grenzen seines Gestaltungsspielraums voraussichtlich überschritten, damit begründet, dass dieser bei Erlass der dort angegriffenen Vorschrift von einem falschen Sachverhalt ausgegangen ist und deshalb offensichtlich insbesondere keine Prüfung vorgenommen hat, ob die mit der Neufassung verbundenen zusätzlichen bzw. erleichterten Grundrechtseingriffe verhältnismäßig sind.

Dieser Maßstab lässt sich im Grundsatz auch in dem Sinne auf den Beschluss des Landesparlaments nach § 28a Abs. 8 Satz 1, 2 IfSG übertragen, dass die darin getroffene Feststellung auf einer hinreichenden Tatsachengrundlage beruhen muss. Dabei ist zwar einerseits zu beachten, dass die bundesgesetzliche Zuweisung dieser Feststellungskompetenz an das Parlament des betroffenen Landes gegenüber einer Zuweisung an die Exekutive die demokratische Legitimation der Feststellung erhöhen soll. Dies bedeutet aber andererseits nicht, dass damit die Bindung an das Gesetz gelockert werden soll, indem das Landesparlament von der Einhaltung grundlegender Bedingungen für eine sachgerechte Wahrnehmung seines Einschätzungs- und Gestaltungsspielraums freigestellt wird. Die Erhöhung der demokratischen Legitimation kann nur gelingen, wenn in diesem Sinne grundlegende, gerichtlicher Kontrolle unterliegende Rechtmäßigkeitsanforderungen gewahrt bleiben. Nur wenn diese Voraussetzungen eingehalten sind, kommt der vom Antragsgegner in seiner Antragserwiderung reklamierte weite Gestaltungsspielraum zum Tragen. Wie der Verordnungsgeber darf folglich auch das Landesparlament bei seiner Feststellung der konkreten Gefahr einer sich dynamisch ausbreitenden Infektionslage etwa nicht von einem falschen Sachverhalt ausgehen. Ebenso muss die Feststellung auf der Grundlage von Tatsachen erfolgen, die hinreichend eine Einordnung unter die tatbestandlichen Voraussetzungen von § 28a Abs. 8 Satz 2 IfSG erlauben. Diesem Maßstab dürfte der Landtagsbeschluss nicht gerecht werden.

Bezüglich § 28a Abs. 8 Satz 2 Nr. 1 IfSG führt die Begründung des Antrags der Landesregierung, die – soweit ersichtlich – die ausschließliche Tatsachengrundlage der Beschlussfassung des Landtages bildet, aus, eine epidemische Ausbreitung der besonders ansteckenden Virus-Variante BA.2 der Corona-Virus-Krankheit-2019 (COVID-

19) sei festzustellen, die Omikron-Variante BA.2 sei mit über 80 % aller Fälle in Mecklenburg-Vorpommern überdurchschnittlich häufig vertreten (bezugnehmend auf CoMV-Gen Virusmutationsbericht, Stand: 18. März 2022 – abrufbar unter <https://www.lagus.mv-regierung.de/Gesundheit/InfektionsschutzPraevention/Daten-Corona-Pandemie/> mit dem dortigen Verweis auf <https://www.comv-gen.de/aktueller-bericht/>). Sie zeichne sich durch die bisher höchste Ansteckungsrate aller COVID-19-Mutanten aus.

In der Begründung des Gesetzentwurfs zu § 28a Abs. 8 Satz 2 Nr. 1 IfSG wird erläuternd darauf hingewiesen, dass hinsichtlich der Voraussetzungen der Norm das Auftreten einer „neuen“ Virusvariante oder eine Rückkehr der Delta-Variante denkbar sei. Für die Annahme, es müsse sich insoweit im Vergleich zur Situation zum Zeitpunkt des Gesetzesbeschlusses des Bundestags um eine veränderte Sachlage in diesem Sinne handeln, spricht bereits der Wortlaut, der im Hinblick auf die Pathogenität einen Vergleich verlangt („signifikant höhere“), der sich sinnvollerweise auf vor dem bundesgesetzlichen Gesetzesbeschluss bereits bekannte Virusvarianten bezieht. Dafür spricht auch die Überlegung, dass der Bundesgesetzgeber für den Fall, dass schon in diesem Zeitpunkt bundesweit die Voraussetzungen von § 28a Abs. 8 Satz 2 Nr. 1 IfSG in Ansehung der Omikron-Variante BA.2 zu bejahen gewesen wären, selbst weitergehende Schutzmaßnahmen im Sinne von § 28a Abs. 8 Satz 1 IfSG festgelegt hätte.

Danach dürfte der Verweis der Landesregierung auf die Omikron-Variante BA.2 nicht tragen, da es sich insoweit schon nach dem von ihr selbst in Bezug genommenen CoMV-Gen Virusmutationsbericht, Stand: 18. März 2022 (vgl. Abbildung 2), um eine „alte“ Variante handelt, die bereits seit Jahresbeginn und seit etwa der 8. Kalenderwoche des Jahres 2022 vorherrschend im Land Mecklenburg-Vorpommern anzutreffen war. Diesen Sachverhalt lässt auch die Äußerung der Ministerin für Soziales, Gesundheit und Sport in der Landtagssitzung, wonach „mit dem Omikron-Subtyp BA.2 ... eine neue Realität“ gegeben sei (vgl. Plenarprotokoll, LT-Drs. 8/16, S. 3) unberücksichtigt. Vor diesem Hintergrund dürfte der Landtag seinen Beschluss ausgehend von einem unzutreffenden Sachverhalt bzw. von falschen rechtlichen Voraussetzungen gefasst haben, was seine tatbestandliche Unbeachtlichkeit nach sich zieht. Die in der Antragsrüge enthaltenen und auf § 28a Abs. 8 Satz 2 Nr. 1 IfSG bezogenen erst nachträglichen Erläuterungen sind offensichtlich ungeachtet ihres Inhalts schon im Ansatz nicht geeignet, den festgestellten Mangel zu beseitigen, da sie dem Beschluss des Landtags nicht erkennbar zugrunde lagen.

bb) Mit der alternativ auf § 28a Abs. 8 Satz 2 Nr. 2 IfSG gestützten Feststellung der konkreten Gefahr einer sich dynamisch ausbreitenden Infektionslage hat das Parlament die Grenzen des ihm dabei eingeräumten weiten Einschätzungs- und Entscheidungsspielraums ebenfalls nicht hinreichend beachtet.

Soweit § 28a Abs. 8 Satz 2 Nr. 2 IfSG angesprochen ist, ist zunächst zu unterstreichen, dass die Feststellung des Landtags, es bestehe die konkrete Gefahr einer sich dynamisch ausbreitenden Infektionslage, auf die als konkret benannte Gebietskörperschaften bezeichneten Landkreise und kreisfreien Städte bezogen ist. Hiervon geht auch die Landesregierung ausweislich von § 6 Abs. 1 Corona-LVO M-V aus. Soweit es unter Ziffer I. im Landtagsbeschluss heißt, die Gefahr bestehe „somit in ganz Mecklenburg-Vorpommern“, wird – wie bereits oben ausgeführt – lediglich die faktische Folge der Feststellung für alle Landkreise und kreisfreien Städte beschrieben, nicht jedoch eine Feststellung für das Land als Gebietskörperschaft getroffen.

Folglich müssen sich die erforderlichen Tatsachenfeststellungen für § 28a Abs. 8 Satz 2 Nr. 2 IfSG differenziert auf die einzelnen Landkreise und kreisfreien Städte als jeweilige Gebietskörperschaften beziehen. Dies ergibt sich insbesondere daraus, dass grundsätzlich in den Landkreisen und kreisfreien Städten unterschiedliche Verhältnisse anzutreffen sein können, die dann mit Blick auf § 28a Abs. 8 Satz 2 Nr. 2 IfSG auch unterschiedlich zu handhaben wären. Die vorgenannten Anforderungen dürften nicht erfüllt sein.

Bezüglich § 28a Abs. 8 Satz 2 Nr. 2 IfSG führt die Begründung des Antrags der Landesregierung, die insoweit soweit ersichtlich die Tatsachengrundlage der Beschlussfassung des Landtages bildet, zunächst aus, durch eine sich dynamisch ausbreitende Infektionslage drohe eine Überlastung der Krankenhauskapazitäten in allen Teilen des Landes im Sinne des § 28a Abs. 8 IfSG. Mecklenburg-Vorpommern habe mit einer 7-Tage-Inzidenz von 2.422,4 Infizierten/100.000 Einwohner (Stand: 23. März 2022) derzeit die höchsten Inzidenzen bundesweit. Diese Ausführungen beziehen sich ersichtlich auf das Land und nicht in differenzierter Form auf die vorgenannten Gebietskörperschaften. In der im Weiteren ausgewiesenen Tabelle zur Lage in den Landkreisen/kreisfreien Städten werden zum 23. März 2022 zwar differenzierte und unterschiedliche Zahlen zur „7-Tage-Inzidenz der Neuinfektionen“, zur „7-Tage-Inzidenz der Hospitalisierungen“ und zur „ITS-Auslastung“ ausgewiesen. Im anschließend

erläuternden Fließtext werden die signifikanten Unterschiede zwischen den Landkreisen/kreisfreien Städten aber nicht aufgegriffen, etwa bei der „7-Tage-Inzidenz der Neuinfektionen“ (z. B. MSE: 1.186,2 und LRO: 3.275,4) oder bei der „7-Tage-Inzidenz der Hospitalisierungen“ (z. B. HRO: 6,7; SN: 9,4; NWM 3,8; VG: 22,5). Vielmehr folgen ausschließlich pauschale bzw. „flächendeckend“ für das Land geltende Ausführungen, die in keinem Fall entsprechend den Anforderungen von § 28a Abs. 8 Satz 2 Nr. 2 IfSG die konkrete Situation eines Landkreises oder einer kreisfreien Stadt beleuchten. So heißt es etwa, besonders kritisch werde die Situation „im Gesundheitswesen“ durch den erheblichen Personalausfall aufgrund infizierter oder in Quarantäne befindlicher Mitarbeitender, Patienten würden über alle Kliniken des Landes bestmöglich verteilt, die „Gesamtauslastung der Krankenhäuser“ liege im ITS-Bereich bei mehr als 85 % (LAGuS-Bericht vom 23. März 2022), elektive Eingriffe müssten verschoben werden. Es wird nicht substantiiert dargestellt, ob bzw. dass etwa der erhebliche Personalausfall alle Landkreise und kreisfreien Städte in wesentlicher Hinsicht übereinstimmend betroffen hätte. Es dürfte gerade anders, als in der Allgemeinen Begründung der Corona-LVO M-V vom 31. März 2022 (vgl. S. 17 ff.) ausgeführt, nichts dafür ersichtlich sein, dass dort näher aufgeführte „konkrete und lokale Begebenheiten ... durch den Landtag analysiert und beurteilt (Stand 23.03.2022)“ worden wären; insoweit kann dahin gestellt bleiben, ob die in der Allgemeinen Begründung enthaltenen Ausführungen den vorgenannten Anforderungen gerecht würden. Diese Ausführungen können auch nicht gleichsam als durch den Verordnungsgeber geschaffener Ersatz für die dem Landtag fehlende hinreichende Entscheidungsgrundlage herangezogen werden, weil in der Allgemeinen Begründung (S. 26) schon selbst ausdrücklich ausgeführt wird, § 6 Abs. 1 Corona-LVO M-V und die daran anknüpfenden Schutzmaßnahmen nach Maßgabe der §§ 8 Abs. 3, 9 bis 19 IfSG stünden stets „in vollständiger Abhängigkeit zu einem entsprechenden Landtagsbeschluss“, „eine Feststellung trifft die Verordnung selbst nicht“. Auch hier gilt im Übrigen, dass die in der Antragserwiderung enthaltenen und auf § 28a Abs. 8 Satz 2 Nr. 2 IfSG bezogenen erst nachträglichen Erläuterungen offensichtlich ungeachtet ihres Inhalts schon im Ansatz nicht geeignet sind, den festgestellten Mangel zu beseitigen, da sie dem Beschluss des Landtags erkennbar nicht zugrunde lagen. Den in der Landtagssitzung erfolgten Äußerungen der Ministerin für Soziales, Gesundheit und Sport und von Abgeordneten (vgl. Plenarprotokoll, LT-Drs. 8/16) lässt sich schließlich ebenso wenig Substantielles entnehmen.

Demgemäß konnte der Landtag seinen ihm zuzubilligenden weiten Einschätzungsspielraum bei seiner Beschlussfassung schon im Ausgangspunkt mangels

hinreichender Tatsachengrundlage nicht fehlerfrei bzw. rechtmäßig wahrnehmen. Der Landtag dürfte seinen Beschluss vielmehr ausgehend von einem unzureichend dargestellten Sachverhalt gefasst haben, was auch insoweit seine tatbestandliche Unbeachtlichkeit nach sich ziehen dürfte.

Abschließend ist darauf zu verweisen, dass der Landtag die Geltung der von ihm getroffenen Feststellung bis zum 27. April 2022 begrenzt hat (Ziffer III.). Im Widerspruch dazu war in der nicht mit dem Normenkontrollantrag angegriffenen Bestimmung des § 25 Abs. 2 Corona-LVO M-V i. d. F. vom 31. März 2022 die Geltung der Verordnung und damit auch der auf der Feststellung beruhenden Bestimmungen bis zum Ablauf erst des 28. April 2022 vorgesehen, nach § 25 Abs. 2 i. d. F. der ÄnderungsVO sogar erst mit Ablauf des 12. Mai 2022. Letzteres steht im Übrigen auch im Widerspruch zur Antragserwiderung, wonach beabsichtigt sei, die Schutzmaßnahmen zum 27. April 2022 auslaufen zu lassen.

3.

Die Kostenentscheidung folgt aus den §§ 155 Abs. 1 Satz 1, 159 Satz 1 VwGO i. V. m. § 100 ZPO.

Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 52 Abs. 1 GKG. Im Falle einer subjektiven Antragshäufung ist für jeden Antragsteller ein Streitwert in Höhe von 5.000,00 EUR anzusetzen (vgl. OEufach0000000005, Beschluss vom 7. Mai 2021 – 1 KM 189/21 OVG –, juris Rn. 69; Beschluss vom 21. April 2020 – 3 K 107/20 –; Beschluss vom 1. Dezember 2016 – 3 K 267/16 –; OVG Weimar, Beschluss vom 26. Januar 2000 – 4 N 952/97 –, juris Rn. 15 ff.; OVG Lüneburg, Beschluss vom 30. November 2020 – 13 MN 519/20 –, juris Rn. 87).

Hinweis:

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

Sperlich

Danter

Loer

Röh

Humke