



VERWALTUNGSGERICHT BERLIN

BESCHLUSS

In der Verwaltungsstreitsache

1. der Firma  
vertreten durch den Inhaber,
2. der  
vertreten durch die Geschäftsführung,

Antragstellerinnen,

Verfahrensbevollmächtigte(r) zu 1 und 2:  
Rechtsanwälte Geulen & Klinger,  
Schaperstraße 15, 10719 Berlin,

g e g e n

die Bundesrepublik Deutschland,  
vertreten durch das Auswärtige Amt  
Referat 505,  
Werderscher Markt 1, 10117 Berlin,

Antragsgegnerin,

hat die 34. Kammer des Verwaltungsgerichts Berlin  
durch

die Vorsitzende Richterin am Verwaltungsgericht Bähr  
als Berichterstatterin

am 10. Juli 2020 beschlossen:

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung wird abgelehnt.

Die Antragstellerinnen tragen die Kosten des Verfahrens.

Der Wert des Streitgegenstandes wird auf 10.000,00 Euro festgesetzt.

## Gründe

### I.

Bei den Antragstellerinnen handelt es sich um Reiseunternehmen mit Sitz in der Bundesrepublik Deutschland, die sich auf die Organisation von Reisen in verschiedene afrikanische Länder spezialisiert haben.

Am 17. März 2020 sprach das Auswärtige Amt mit Blick auf die COVID-19-Pandemie eine weltweite Reisewarnung für alle nicht notwendigen, touristischen Reisen aus. Die aktuelle COVID-19-Reisewarnung (Stand: 22. Juni 2020) hat u. a. folgenden Wortlaut:

„Die Ausbreitung von COVID-19 führt weiterhin in vielen Ländern zu teilweise drastischen Einschränkungen im internationalen Luft- und Reiseverkehr, Einreisebeschränkungen, Quarantänemaßnahmen und Beeinträchtigungen des öffentlichen Lebens wie z. B. Ausgangssperren.

Änderungen der Einreise- und Quarantänevorschriften erfolgen teilweise ohne jede Vorankündigung und mit sofortiger Wirkung.

Zahlreiche Reisende waren in mehreren Ländern betroffen und an der Weiter- oder Rückreise gehindert, einige sitzen noch immer in entfernteren Ländern und Regionen fest.

Im Infektionsfall im Ausland müssen Quarantänevorgaben des Reiselandes Folge geleistet werden, eine Rückholung kann nicht erfolgen.

#### **Vor nicht notwendigen, touristischen Reisen ins Ausland, außer**

**- in die Mitgliedstaaten der Europäischen Union (...),**

**- in Schengen-assoziierte Staaten (...),**

**- in das Vereinigte Königreich von Großbritannien und Nordirland, nach Andorra, Monaco, San Marino und in den Vatikanstaat,**

**wird derzeit gewarnt. Dies gilt vorerst bis einschließlich 31. August 2020.**

Eine vorzeitige Aufhebung der Reisewarnung wird im länderspezifischen Einzelfall gesondert bekannt gegeben. ...“

Mit Schreiben ihrer Verfahrensbevollmächtigten vom 9. Juni 2020 beantragten die Antragstellerinnen bei dem Auswärtigen Amt, die Reisewarnung für die Länder Tansania, Seychellen, Mauritius und Namibia aufzuheben.

Am 12. Juni 2020 haben die Antragstellerinnen bei dem Verwaltungsgericht Berlin um Eilrechtsschutz nachgesucht.

Sie beantragen sinngemäß,

der Antragsgegnerin im Wege der einstweiligen Anordnung aufzugeben,

die weltweite Reisewarnung des Auswärtigen Amtes zu COVID-19 für die Länder Tansania, Seychellen, Mauritius und Namibia aufzuheben,

hilfsweise,

die weltweite Reisewarnung des Auswärtigen Amtes zu COVID-19 für die Länder Seychellen, Mauritius und Namibia ab dem Zeitpunkt des Bestehens einer Einreisemöglichkeit für deutsche Touristen aufzuheben.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts und des Vorbringens der Beteiligten wird auf die Streitakte sowie auf die beigezogenen Verwaltungsvorgänge der Antragsgegnerin Bezug genommen.

## II.

Der Antrag auf Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes, über den im Einverständnis der Beteiligten die Berichterstatterin entscheidet (§ 87a Abs. 3 i.V.m. Abs. 2 VwGO), hat weder mit seinem Haupt- noch mit seinem Hilfsantrag Erfolg.

Der auf den Erlass einer einstweiligen Anordnung gerichtete Antrag nach § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO ist mangels Antragsbefugnis der Antragstellerinnen (§ 42 Abs. 2 VwGO analog) unzulässig.

Gemäß § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO kann das Verwaltungsgericht als Gericht der Hauptsache auch schon vor Klageerhebung eine einstweilige Anordnung zur Regelung eines vorläufigen Zustands in Bezug auf ein streitiges Rechtsverhältnis treffen, wenn diese Regelung zur Abwendung wesentlicher Nachteile oder zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus anderen Gründen notwendig erscheint. Die Antragstellerinnen gehen zutreffend davon aus, dass es sich bei dem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung um die hier statthafte Verfahrensart handelt, weil in der Hauptsache eine allgemeine Leistungsklage zu erheben wäre. Reisewarnungen des Auswärtigen Amtes enthalten keine verbindliche Regelung, sondern eine unverbindliche Information für Reisende (vgl. OVG des Saarlandes, Urteil vom 29. September 2006 – 3 R 6/06 – juris Rn. 665). Das Auswärtige Amt als Ressort der Bundesregierung (vgl. Art. 65 Abs. 2 GG) entspricht mit der COVID-19-Reisewarnung einem Informationsbedürfnis der Öffentlichkeit. Damit fehlt es der Rei-

sewarnung ebenso an der konkret- individuellen Regelung eines Verwaltungsakts wie an der abstrakt-generellen Regelung einer Norm.

Nach überwiegender Ansicht, der die Kammer folgt, findet § 42 Abs. 2 VwGO auf die allgemeine Leistungsklage und mithin auch auf das entsprechende einstweilige Rechtsschutzverfahren analoge Anwendung. Hierfür sprechen die strukturellen Gemeinsamkeiten der Klagearten und die verfahrensbegrenzende Funktion der Klage- bzw. Antragsbefugnis auch bei der Leistungsklage (vgl. R. P. Schenke, in: Kopp/Schenke, VwGO, 25. Aufl. 2019, § 42 Rn. 62; Wahl/Schütz, in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, 37. EL Juli 2019, § 42 Abs. 2 Rn. 33, 34 jeweils m.w.Nachw.).

Die Antragsbefugnis setzt nach § 42 Abs. 2 VwGO voraus, dass der Antragsteller geltend macht, „in seinen Rechten verletzt zu sein“. Eine Verletzung eigener – individueller – Rechte des Antragstellers muss danach zumindest möglich sein. Das Gesetz schließt – abgesehen von hier nicht einschlägigen Ausnahmefällen – die Zulässigkeit sog. Popularklagen aus und verhindert die Möglichkeit des einzelnen Bürgers, die Verwaltungsgerichte als Sachwalter fremder bzw. öffentlicher Interessen in Anspruch zu nehmen. Subjektive Rechte, deren Verletzung geltend gemacht werden kann und die Voraussetzung für die Antragsbefugnis sind, können durch alle Normen begründet werden, die entweder ausschließlich oder – neben anderen Zwecken – zumindest auch dem Schutz der rechtlichen Interessen des Antragstellers dienen. Nicht ausreichend sind dagegen lediglich ideale, wirtschaftliche oder ähnliche Interessen (vgl. OVG des Saarlandes, Beschluss vom 23. November 2016 – 1 D 308/16 – BeckRS 2016, 56010).

Zwar berufen sich die Antragstellerinnen auf einen Eingriff in ihre Grundrechte aus Art. 12 Abs. 1 Satz 1 und Art. 3 Abs. 1 GG, die Antragstellerin zu 2. i.V.m. Art. 19 Abs. 3 GG, durch die aktuelle COVID-19-Reisewarnung des Auswärtigen Amtes. Die bloße Behauptung einer etwaigen Rechtsverletzung genügt jedoch nicht (vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 18. Juni 2010 – 10 B 626/10 – BeckRS 2010, 50157). Bei einem Leistungsbegehren liegt die Möglichkeit einer Verletzung in eigenen (subjektiven) Rechten in der Ablehnung oder Unterlassung des begehrten Handelns. An die Stelle der im Fall einer Anfechtungsklage durch den Verwaltungsakt verletzten Rechtsnorm tritt dann – wie bei der Verpflichtungsklage – die Norm, auf die sich der geltend gemachte Anspruch stützt. Das subjektive öffentliche Recht ist damit Anspruchsgrundlage (vgl. Schmidt-Kötters, in: BeckOK VwGO, 53. Ed. 1. Oktober 2019, VwGO § 42, Rn. 177). Die Antragstellerinnen haben offensichtlich und eindeutig nach keiner Betrachtungsweise (vgl. etwa BVerwG, Urteil vom 23. August 1994 – 1 C 18/91 – BVerwGE 96, 293, zitiert nach

juris Rn. 12) aus den genannten Grundrechten einen Anspruch auf die teilweise Aufhebung der aktuellen Reisewarnung des Auswärtigen Amtes zu COVID-19.

Aus der grundsätzlichen Verpflichtung der öffentlichen Gewalt, jedes in einem Freiheitsrecht garantierte Rechtsgut zu schützen und zu fördern, folgt nicht die Möglichkeit eines Anspruchs der Antragstellerinnen als Reiseveranstalterinnen auf Aufhebung der Reisewarnung im Hinblick auf die Länder Tansania, Seychellen, Mauritius und Namibia. Das Fortbestehen der weltweiten Reisewarnung, mit Ausnahme der ausdrücklich genannten europäischen Staaten, stellt schon keinen Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit der Antragstellerinnen dar. Etwaige Auswirkungen der COVID-19-Reisewarnung auf ein Verhalten der Verbraucher bei der Buchung von Fernreisen sind ein bloßer Reflex eines am Informationsbedürfnis der bundesdeutschen Öffentlichkeit und nicht an konkreten Reiseveranstaltern ausgerichteten staatlichen Informationshandelns der Bundesregierung.

Zwar müssen sich auch mittelbar-faktische Wirkungen staatlicher Äußerungen an den Grundrechten messen lassen (BVerfG, Beschluss vom 26. Juni 2002 – 1 BvR 670/91 – BVerfGE 105, 279, zitiert nach juris Rn. 70). Die Berufsausübungsfreiheit schützt jedoch grundsätzlich nicht vor bloßen Veränderungen der Rahmenbedingungen der unternehmerischen Tätigkeit (vgl. BVerfG, Urteil vom 20. April 2004 – 1 BvR 905/00 – BVerfGE 110, 274, zitiert nach juris Rn. 44). Demgemäß ist nicht jedes staatliche Informationshandeln, das die Grundlage für eine eigenständige Entscheidungsbildung der Bürger, etwa als Marktteilnehmer, schafft, eine eingriffsgleiche Maßnahme (vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. Mai 2005 – 1 BvR 1072/01 – BVerfGE 113, 63, zitiert nach juris Rn. 50, 54). Die Grundrechtsbindung aus Art. 12 Abs. 1 GG besteht allerdings dann, wenn staatliche Maßnahmen, die zwar selbst die Berufstätigkeit nicht unmittelbar berühren, aber Rahmenbedingungen der Berufsausübung verändern, in ihrer Zielsetzung und ihren Wirkungen einem Eingriff als funktionales Äquivalent gleichkommen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 26. Juni 2002 – 1 BvR 558/91 – BVerfGE 105, 252, zitiert nach juris Rn. 62). Die amtliche Information der Öffentlichkeit kann in ihrer Zielsetzung und ihren mittelbar-faktischen Wirkungen einem Eingriff als funktionales Äquivalent jedenfalls dann gleichkommen, wenn sie direkt auf die Marktbedingungen konkret individualisierter Unternehmen zielt, indem sie die Grundlagen der Entscheidungen am Markt zweckgerichtet beeinflusst und so die Markt- und Wettbewerbssituation zum wirtschaftlichen Nachteil der betroffenen Unternehmen verändert (vgl. BVerfG, Beschluss vom 21. März 2018 – 1 BvF 1/13 – BVerfGE 148, 40, zitiert nach juris Rn. 28 ).

Den Antragstellerinnen kann nicht darin gefolgt werden, dass eine eingriffsgleiche Maßnahme durch amtliche Informationen keine konkrete Individualisierung, die allerdings nicht

mit der namentlichen Nennung einhergehen muss, des betroffenen Unternehmens voraussetzt. Dies war vielmehr in allen dem erkennenden Gericht bekannten Konstellationen vor dem Bundesverfassungsgericht gerade der Fall. Hier liegt hingegen ein vollkommen anderer Sachverhalt vor. Die COVID-19-Reisewarnung des Auswärtigen Amtes richtet sich – wie dargelegt – als bloße Empfehlung an die in Deutschland lebenden potentiellen Reisenden. Sie warnt angesichts der weltweiten Pandemiesituation vor Fernreisen schlechthin und nicht vor Reisen mit bestimmten Veranstaltern. Die von den Antragstellerinnen befürchteten Umsatz- und Gewinneinbußen mögen in gewissem Umfang auf die aktuelle Reisewarnung zurückgehen. Ebenso dürften jedoch auch die aktuelle Pandemieentwicklung, laut WHO waren am 8. Juli 2020 weltweit 11.669.259 Menschen mit dem neuartigen Coronavirus infiziert und 539.906 Menschen im Zusammenhag mit COVID-19-Erkrankungen gestorben (<https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/situation-reports>), und die finanzielle bzw. wirtschaftliche Situation der eventuell von Arbeitslosigkeit bedrohten potentiellen Touristen eine erhebliche Rolle bei den jeweiligen Reiseplänen spielen. Angesichts dessen fehlt es auch an einer eindeutigen Zurechenbarkeit einer etwa spürbaren Reiseunlust der Menschen zu der Reisewarnung des Auswärtigen Amtes.

Die COVID-19-Reisewarnung hat weder im Reisevertrags- noch im Versicherungsrecht unmittelbar privatrechtsgestaltende Wirkung. Dass sich Vertragspartner der Antragstellerinnen auf diese Reisewarnung berufen könnten und dieser im Zivilprozess eine – widerlegbare – Indizwirkung zukommen kann, führt offensichtlich nicht zu einem öffentlich-rechtlich begründeten Anspruch der Antragstellerinnen auf teilweise Aufhebung der Reisewarnung. Allein eine mögliche zivilrechtliche Relevanz reicht hierfür nicht aus. Vielmehr werden die Vertragspartner über ihre Rechte und Pflichten in Zeiten der weltweiten COVID-Pandemie im Einzelfall vor den Zivilgerichten auch unter Berücksichtigung der Reisewarnung zu streiten haben. Dabei werden die Zivilgerichte auch insoweit Neuland zu betreten haben als eine weltweite Reisewarnung vom Auswärtigen Amt zuvor noch nie ausgesprochen worden war.

Die Antragstellerinnen haben auch aus Art. 3 Abs. 1 GG offensichtlich und eindeutig nach keiner Betrachtungsweise einen Anspruch auf die von ihnen begehrte teilweise Aufhebung der Reisewarnung. Sie können sich nicht mit Erfolg auf die ungleiche Behandlung von Staaten berufen. Der Umstand, dass Reiseveranstalter, die Reisen in die genannten europäischen Länder anbieten, um Kunden werben können, ohne dass eine bestehende Reisewarnung deren Gewinnung zusätzlich erschweren mag, beinhaltet keine Ungleichbehandlung der Reiseanbieter, sondern ist bloßer Reflex der unterschiedlichen Einstufung der Pandemiesituation innerhalb und außerhalb der genannten europäischen Länder.

Dass eine zunächst weltweite Reisewarnung, von der in einem ersten Schritt nur die genannten europäischen Länder ausgenommen wurden, Reiseveranstalter je nach ihrem Angebot unterschiedlich betrifft, ist Folge der unternehmerischen Entscheidung der Reiseunternehmen, welche Reisen in welche Länder sie anbieten.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf §§ 39 ff., 52 Abs. 2, 53 Abs. 2 Nr. 1 GKG. Die Kammer hat dabei für jede der beiden Antragstellerinnen in der Hauptsache den Auffangstreitwert von 5.000,00 Euro angesetzt, der angesichts der begehrten Vorwegnahme der Hauptsache für das Eilverfahren nicht zu reduzieren war (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Beschlüsse vom 6. November 2019 – OVG 10 S 43.19 – Rn. 51, und vom 11. September 2019 - OVG 10 L 24.19 -, S. 3 f. d. amtl. Abdr. m.w.Nachw.).

### **Rechtsmittelbelehrung**

Gegen die Sachentscheidung ist die Beschwerde an das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg zulässig.

Die Beschwerde ist bei dem Verwaltungsgericht Berlin, Kirchstraße 7, 10557 Berlin, schriftlich oder in elektronischer Form gemäß § 55a der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) einzulegen. Die Frist für die Einlegung der Beschwerde endet zwei Wochen nach Zustellung dieses Beschlusses.

Die Beschwerde ist innerhalb eines Monats nach Zustellung des Beschlusses schriftlich oder in elektronischer Form zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht bereits mit der Beschwerde vorgelegt worden ist, bei dem Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Hardenbergstraße 31, 10623 Berlin, einzureichen. Sie muss einen bestimmten Antrag enthalten, die Gründe darlegen, aus denen die Entscheidung abzuändern oder aufzuheben ist und sich mit der angefochtenen Entscheidung auseinandersetzen.

Vor dem Oberverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für die Einlegung der Beschwerde. Als Bevollmächtigte sind Rechtsanwälte und Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz mit Befähigung zum Richteramt zugelassen. Darüber hinaus können auch die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 bis 7 VwGO bezeichneten Personen und Organisationen auftreten. Ein als Bevollmächtigter zugelassener Beteiligter kann sich selbst vertreten. Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt vertreten lassen; das Beschäftigungsverhältnis kann auch zu einer anderen Behörde, juristischen Person des öffentlichen Rechts oder einem der genannten Zusammenschlüsse bestehen. Richter dürfen nicht vor dem Gericht, ehrenamtliche Richter nicht vor einem Spruchkörper auftreten, dem sie angehören.

Gegen die Streitwertfestsetzung ist die Beschwerde an das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg zulässig, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200,00 Euro übersteigt. Die Beschwerde ist bei dem Verwaltungsgericht Berlin, Kirchstraße 7, 10557 Berlin, schriftlich oder in elektronischer Form oder zu Protokoll der Geschäftsstelle einzulegen. Sie ist innerhalb von sechs Monaten einzulegen, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt oder das Verfahren sich anderweitig erledigt hat. Der Vertretung durch einen Prozessbevollmächtigten bedarf es nicht.

Bähr