

# **AG\_VERWALTUNGSGERICHT WBE.2022.259 vom 15. März 2023**

AG Verwaltungsgericht, 2023-03-15, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ag\\_verwaltungsgericht\\_WBE.2022.259](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ag_verwaltungsgericht_WBE.2022.259)

FR: AG\_VERWALTUNGSGERICHT WBE.2022.259 du 15 mars 2023

IT: AG\_VERWALTUNGSGERICHT WBE.2022.259 del 15 marzo 2023

## **Erwägungen**

### **E. 3**

Das Contact Tracing Center telefonierte am 5. September 2021 mit dem Vater von A., um dessen persönliche Daten aufzunehmen.

### **E. 4**

Das DGS, Abteilung Gesundheit, verzichtete am 23. November 2022 auf eine Duplik und hielt an seinen Begehren fest.

### **E. 5**

Das Verwaltungsgericht hat den Fall am 15. März 2023 beraten und entschieden.

- 5 - Das Verwaltungsgericht zieht in Erwägung: I. 1. Gemäss § 3 lit. g der Verordnung über den Vollzug der eidgenössischen Epidemiengesetzgebung vom 28. Oktober 2015 (VV EpG; SAR 320.112) obliegt der Kantonsärztin oder dem Kantonsarzt die Anordnung von Massnahmen zur Epidemienbekämpfung gegenüber Einzelpersonen und deren Durchsetzung. Dagegen kann gemäss § 50 Abs. 1 lit. a des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 4. Dezember 2007 (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRPG; SAR 271.200) Beschwerde beim Regierungsrat geführt werden. Der Entscheid des Regierungsrats unterliegt der Verwaltungsgerichtsbeschwerde (vgl. § 54 Abs. 1 VRPG). 2. 2.1. Der Beschwerdeführer beantragt in seinem Rechtsbegehren 1, der angefochtene Entscheid des Regierungsrats sei aufzuheben. Der Regierungsrat ist auf die Verwaltungsbeschwerde nicht eingetreten. Dadurch ist der Beschwerdeführer in eigenen schutzwürdigen Interessen betroffen und daher zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde legitimiert (vgl. § 42 lit. a VRPG). 2.2. Der Beschwerdeführer beantragt zudem in seinem Rechtsbegehren 2, es sei die Nichtigkeit der Verfügung des Kantonsärztlichen Dienstes vom 4. Oktober 2021 festzustellen. Die Anfechtung einer nichtigen Verfügung läuft im Entscheid über das Eintreten auf die autoritative Feststellung hinaus, dass eine nichtige Verfügung und damit eine Anordnung ohne Rechtswirksamkeit vorliegt. Die Anfechtung einer nichtigen Verfügung führt mithin zu einem Feststellungsentscheid (YVO HANGARTNER, Die Anfechtung nichtiger Verfügungen und von Scheinverfügungen, in: Aktuelle Juristische Praxis [AJP] 2003, S. 1054). Praxisgemäss ist daher im ordentlichen Rechtsmittelverfahren ein entsprechender Antrag zulässig (ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Auflage, Zürich/St. Gallen 2020, Rz. 1100). Ein spezifisches Rechtsschutzinteresse zur Feststellung der Nichtigkeit ist ebenfalls nicht erforderlich. Als Adressat der erwähnten Verfügung ist der Beschwerdeführer somit legitimiert, im vorliegenden Verfahren direkt die Feststellung der Nichtigkeit zu beantragen (und nicht bloss die Aufhebung des angefochtenen Nichteintretensentscheides sowie die Rückweisung an die Vorinstanz, vgl. hinten Erw. II/2.1).

- 6 - 3. Die übrigen Beschwerdevoraussetzungen geben zu keinen Bemerkungen Anlass. Auf die rechtzeitig erhobene Beschwerde ist einzutreten. II. 1. 1.1. Der Beschwerdeführer beantragt mit Beschwerdebegehren Ziffer 2, es sei festzustellen, dass die Verfügung des Kantonsärztlichen Dienstes vom 4. Oktober 2021 nichtig ist. 1.2. Die betreffende Verfügung weist folgende Inhalte auf (vgl. vorne lit. A/4): In Ziffer 1 wird festgehalten, dass für die Dauer vom 23. August 2021 bis und mit 2. September 2021 gegenüber dem Beschwerdeführer eine Quarantäne angeordnet wurde. Entsprechend Ziffer 2 kann die Massnahme nötigenfalls mit polizeilicher Unterstützung durchgesetzt und die Missachtung mit Busse sanktioniert werden. Mit Ziffer 3 wird einer allfälligen Beschwerde gegen die Verfügung aufgrund der Gefährdung der öffentlichen Gesundheit und infolge Dringlichkeit die aufschiebende Wirkung entzogen. Gemäss der Rechtsmittelbelehrung kann gegen den Entscheid innert 30 Tagen Beschwerde beim Regierungsrat geführt werden. 1.3. Nichtigkeit bedeutet absolute Unwirksamkeit einer Verfügung; sie wird im Falle fehlerhafter Verfügungen nur ausnahmsweise angenommen. Eine nichtige Verfügung entfaltet keinerlei Rechtswirkungen. Sie ist vom Erlass an (ex tunc) und ohne amtliche Aufhebung rechtlich unverbindlich. Die Nichtigkeit ist von Amtes wegen zu beachten und kann von jedermann jederzeit – auch noch im Vollstreckungsverfahren – geltend gemacht werden (BGE 145 IV 197, Erw. 1.3.2; 144 IV 362, Erw. 1.4.3; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 1096; PIERRE TSCHANNEN/MARKUS MÜLLER/MARKUS KERN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Auflage, Bern 2022, Rz. 833). Von Teilnichtigkeit wird ausgegangen, wenn die Fehlerhaftigkeit nur eine von mehreren Anordnungen der Verfügung betrifft und die Verfügung auch beim Wegfall dieser nichtigen Bestimmung ihren Zweck erreichen kann (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 1133). Nichtigkeit darf nur angenommen werden, wenn die Verfügung einen besonders schweren Mangel aufweist, dieser offensichtlich oder zumindest leicht erkennbar ist und die Nichtigkeit die Rechtssicherheit nicht ernsthaft gefährdet (BGE 147 IV 93, Erw. 1.4.4; 145 III 436, Erw. 4; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 1098; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, a.a.O., Rz. 834).

- 7 - 1.4. 1.4.1. Inhaltliche Mängel haben nur in Ausnahmefällen die Nichtigkeit einer Verfügung zur Folge (vgl. BGE 145 IV 197, Erw. 1.3.2; 145 III 436, Erw. 4). Dies ist mitunter der Fall, wenn eine Anordnung geradezu sinnlos ist; namentlich, wenn die Fehlerhaftigkeit einer Verfügung an ihr selbst zum Ausdruck kommt (vgl. RENÉ WIEDERKEHR/PAUL RICHLI, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Band I, Bern 2012, Rz. 2616). 1.4.2. Die umstrittene Verfügung des Kantonsärztlichen Dienstes datiert vom 4. Oktober 2021 und wurde somit erst nach Abschluss der Quarantäne erlassen. Dispositiv-Ziffer 1 lässt sich daher nur so verstehen, dass damit im Nachhinein die Anordnung einer Quarantäne für die Zeit vom 23. August 2021 bis 2. September 2021 bestätigt werden sollte. Hierfür sprechen auch der Wortlaut von Dispositiv-Ziffer 1 (Verwendung der Vergangenheits- und nicht der Gegenwartsform ["{...} wurde {...} angeordnet."]) sowie der Hinweis in der Textmitteilung vom 31. August 2021 (Beschwerdebeilage 11), dass "am Ende Ihrer Quarantäne" eine Verfügung erfolgen werde. Entsprechende Bestätigungen machten durchaus Sinn, dienten sie doch den betroffenen Personen als Nachweis (gegenüber dem Arbeitgeber, der Schule etc.), dass sie sich tatsächlich in Quarantäne begeben mussten (vgl. Beschwerdeantwort im Verfahren vor dem Regierungsrat, vorinstanzliche Akten act. 35/Rz. 25; die vorgängig erfolgte SMS-Nachricht ist nur beschränkt als Bestätigung brauchbar). Aufgrund ihrer Bedeutung hätte die Verfügung konsequenterweise als

Feststellungsverfügung ausgestaltet werden sollen; der entsprechende Verzicht vermag indessen am Aussage- gehalt der Verfügung nichts zu ändern. Nicht relevant ist die Argumentation des Beschwerdeführers, es sei nie eine rechtsgültige Anordnung der Quarantäne erfolgt und entsprechend bilde die Verfügung des Kantonsärztlichen Dienstes vom 4. Oktober 2021 keine Bestätigung einer früheren Anordnung. Massgebend ist in diesem Zusam- menhang, dass die Nichtigkeit einen besonders schweren Mangel voraus- setzt, der selbst für einen juristischen Laien (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 1098; WIEDERKEHR/RICHLI, a.a.O., Rz. 2622) offensichtlich oder zumindest leicht erkennbar ist (vgl. vorne Erw. 1.3). Diese Voraussetzung ist vorliegend nicht erfüllt: Zum einen ergibt sich der behauptete Mangel nicht aus der Verfügung des Kantonsärztlichen Dienstes selbst, sondern setzt die Kenntnis der Vorgeschichte voraus; zum andern bedarf die Frage, ob eine rechtsgültige vorgängige Quarantäne-Anordnung vorliegt, selbst für Juristinnen und Juristen einer näheren Prüfung (insbesondere im Hin- blick darauf, ob allenfalls ein entsprechender Realakt erfolgte oder nicht).

- 8 - Insgesamt ist die behauptete Nichtigkeit von Dispositiv-Ziffer 1 der Verfü- gung des Kantonsärztlichen Dienstes vom 4. Oktober 2021 zu verneinen bzw. das diesbezügliche Feststellungsbegehren abzuweisen. 1.4.3. Eine gegenteilige Würdigung ergibt sich indessen in Bezug auf die Dispo- sitiv-Ziffern 2 und 3 der erstinstanzlichen Verfügung: Es ist sinnwidrig, im Rahmen der blossen Bestätigung einer bereits abgelaufenen Quarantäne darauf hinzuweisen, dass die Anordnung mit polizeilicher Unterstützung durchgesetzt und die Missachtung mit Busse sanktioniert wird (Ziffer 2). Gleich verhält es sich bezüglich Ziffer 3, wonach einer allfälligen Be- schwerde "aufgrund der Gefährdung der öffentlichen Gesundheit und in- folge Dringlichkeit" die aufschiebende Wirkung entzogen wird. Eine ent- sprechende Gefährdung sowie eine Dringlichkeit sind offensichtlich nicht gegeben, wenn im Nachgang zu einer Quarantäne bloss deren Anordnung sowie deren Dauer bestätigt wird. 1.5. Somit ist die erstinstanzliche Verfügung vom 4. Oktober 2021 in Bezug auf deren Ziffern 2 und 3 nichtig. In teilweiser Gutheissung des Feststellungs- begehrens ist der angefochtene Nichteintretensentscheid folglich abzu- ändern und die entsprechende Teilnichtigkeit festzustellen. 2. 2.1. Der Beschwerdeführer beantragte vor der Vorinstanz die Feststellung der Nichtigkeit der erstinstanzlichen Verfügung (Verwaltungsbeschwerde- begehren 1), eventualiter deren Aufhebung (Verwaltungsbeschwerde- begehren 2). Zusätzlich zur Beurteilung einer allfälligen Nichtigkeit der erst- instanzlichen Verfügung (vgl. vorne Erw. 1) bleibt somit zu prüfen, ob die Vorinstanz zu Recht nicht auf das Eventualbegehren eingetreten ist. Angefochten ist ein Nichteintretensentscheid des Regierungsrats. Gegen- stand des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens ist damit einzig, ob die Vorinstanz zu Recht auf das Eventualbegehren nicht eingetreten ist. Trifft dies zu, hat es bei diesem Nichteintretensentscheid sein Bewenden (vgl. BGE 135 II 38, Erw. 1.2; Urteil des Bundesgerichts 8C\_367/2009 vom 23. September 2009, Erw. 1.4). Ist die Vorinstanz auf ein Rechtsmittel nicht eingetreten, so ist die Sache bei Gutheissung der Beschwerde in aller Regel zur materiellen Beurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Aus- nahmen macht das Verwaltungsgericht insbesondere dort, wo die Vorinstanz im Sinne einer Eventualbegründung auch eine materielle Prüfung vorgenommen hat; dann kann es der Verfahrensökonomie und - beschleunigung dienen, wenn das Verwaltungsgericht ohne Rückweisung selber entscheidet. Da der Beschwerdeführer in diesen Fällen auch die materielle Beurteilung durch die Vorinstanz kennt und in der Beschwerde

- 9 - dazu Stellung nehmen konnte, bestehen unter dem Gesichtspunkt des rechtlichen Gehörs und der Wahrung des Instanzenzugs keine Bedenken (Aargauische Gerichts- und Verwaltungsentscheide [AGVE] 1988, S. 231 f. mit Hinweisen; MICHAEL MERKER, Rechtsmittel, Klage und Normenkontrollverfahren nach dem aargauischen Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Kommentar zu den §§ 38-72 [a]VRPG, Zürich 1998, § 58 N 30 f.; ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER/MARTIN BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2013, S. 695). Nachdem der angefochtene Regierungsratsbeschluss in Bezug auf das Begehren um Aufhebung der erstinstanzlichen Verfügung keine materielle Eventualbegründung enthält, ist ausgeschlossen, dass sich das Verwaltungsgericht diesbezüglich in der Sache äussert. Es hat einzig zu beurteilen, ob die Vorinstanz zu Recht nicht auf das Eventualbegehren eingetreten ist. Im Falle der Gutheissung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde wäre die Angelegenheit an den Regierungsrat zurückzuweisen. 2.2. Der Regierungsrat begründete seinen Nichteintretensentscheid damit, dem Beschwerdeführer fehle es an einem Rechtsschutzinteresse. Dieser sei zwar während der Quarantäne für die entsprechende Zeitdauer in seiner Bewegungsfreiheit eingeschränkt gewesen und habe insbesondere auf die Teilnahme an Anlässen verzichten müssen. Jedoch hätten sich diese Nachteile aus der Quarantäne direkt ergeben; der Beschwerdeführer habe sich dieser infolge der Textnachrichten des Contact Tracing Centers bzw. aufgrund der geltenden gesetzlichen Bestimmungen und der Empfehlungen des Bundesamts für Gesundheit (BAG) unterworfen. Inwiefern der Beschwerdeführer durch die Bestätigung der Quarantäne in der Verfügung vom 4. Oktober 2021 einen Nachteil erlitten habe, sei nicht ersichtlich. Für ein aktuelles und praktisches Rechtsschutzinteresse sei nicht ausreichend, dass er Verfügungsadressat sei. Allfällige Nachteile beschränkten sich auf die Dauer der Quarantäne, die ohnehin nicht mit der angefochtenen Verfügung angeordnet worden sei. Sie hätten nicht mehr vorgelegen und daher mit einer Gutheissung der Beschwerde auch nicht beseitigt werden können (angefochtener Entscheid, Erw. 1.2). 2.3. Zur Beschwerde befugt ist, wer ein schutzwürdiges eigenes Interesse an der Aufhebung oder der Änderung des Entscheids hat (§ 42 lit. a VRPG). Ein schutzwürdiges Interesse liegt vor, wenn die tatsächliche oder rechtliche Situation des Beschwerdeführers durch den Ausgang des Verfahrens beeinflusst werden kann; das Interesse besteht im praktischen Nutzen, den die erfolgreiche Beschwerde dem Beschwerdeführer eintragen würde, das heisst in der Abwendung eines materiellen oder ideellen Nachteils, den die

- 10 - angefochtene Verfügung für ihn zur Folge hätte (MERKER, a.a.O., § 38 N 129). Die rechtliche oder tatsächliche Situation muss durch den Ausgang des Verfahrens unmittelbar beeinflusst werden können (KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., Rz. 944). Die Beschwerde soll also tatsächlich auch zum Erfolg führen können, d.h., dazu dienen, dass der rechtmässige Zustand wiederhergestellt werden kann (Restitution) (REGINA KIENER/BERNHARD RÜTSCHHE/MATHIAS KUHN, Öffentliches Verfahrensrecht, 2. Auflage, Zürich/St. Gallen 2015, Rz. 1446). Die Vorinstanz hat in Bezug auf das Eventualbegehren zu Recht erwogen, dass die Anfechtung der erstinstanzlichen Verfügung dem Beschwerdeführer keinen massgeblichen Vorteil verschaffen konnte. In der Verfügung des Kantonsärztlichen Dienstes vom 4. Oktober 2021 wird festgehalten, dass für die Dauer vom 23. August 2021 bis und mit 2. September 2021 eine Quarantäne angeordnet wurde. Damit lag die Quarantäne im Zeitpunkt der Erhebung der Verwaltungsbeschwerde am 4. November 2021 bereits mehr als zwei Monate zurück. Mit der Quarantäne verbundene Einschränkungen in der Bewegungsfreiheit und weitere Beschränkungen und

Unannehmlichkeiten konnten mit der Anfechtung bzw. Aufhebung der erstinstanzlichen Verfügung nicht beseitigt werden. Der Beschwerdeführer hatte sich gemäss eigenen Angaben der Quarantäneanordnung unterzogen, welche zeitlich zurücklag. Entsprechend konnte seine rechtliche oder tatsächliche Situation durch das (Eventual-)Begehren um Aufhebung der erstinstanzlichen Verfügung grundsätzlich nicht verbessert werden. 2.4. Somit fehlte es dem Beschwerdeführer in Bezug auf das Eventualbegehren um Aufhebung der erstinstanzlichen Verfügung an einem schutzwürdigen Interesse und ist der Regierungsrat zu Recht nicht darauf eingetreten. Diesbezüglich erweist sich die Verwaltungsgerichtsbeschwerde als unbegründet. Weitere Beweise sind bei diesem Ergebnis nicht zu erheben. 3. Zusammenfassend erweist sich die Beschwerde als teilweise begründet. In deren teilweiser Gutheissung ist der angefochtene Entscheid zu modifizieren und die Nichtigkeit der Ziffern 2 und 3 der Kantonsärztlichen Verfügung vom 4. Oktober 2021 festzustellen. Im Übrigen ist die Beschwerde abzuweisen. III. 1. 1.1. Im Beschwerdeverfahren werden die Verfahrenskosten in der Regel nach Massgabe des Unterliegens und Obsiegens auf die Parteien verlegt. Den

- 11 - Behörden werden Verfahrenskosten nur auferlegt, wenn sie schwerwiegende Verfahrensmängel begangen oder willkürlich entschieden haben (§ 31 Abs. 2 VRPG). Der Beschwerdeführer dringt mit seinem Begehren um Feststellung der Nichtigkeit der kantonsärztlichen Verfügung teilweise durch. Hingegen unterliegt er bezüglich der beantragten Aufhebung des angefochtenen Beschwerdeentscheids. Die Feststellung der Nichtigkeit von Ziffern 2 und 3 der kantonsärztlichen Verfügung vom 4. Oktober 2021 ist im Vergleich zur fehlenden Nichtigkeit von Dispositiv-Ziffer 1 und der Bestätigung des Nichteintretens auf die Verwaltungsbeschwerde von untergeordneter Bedeutung. Im Ergebnis rechtfertigt es sich somit, den Beschwerdeführer zu einem Viertel als obsiegend zu betrachten. Entsprechend hat der Beschwerdeführer drei Viertel der Verfahrenskosten zu tragen. Den Behörden werden grundsätzlich keine Kosten auferlegt. Diese Kostenverlegung gilt im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht und vor dem Regierungsrat. 1.2. Die Staatsgebühr wird im verwaltungsgerichtlichen Verfahren unter Berücksichtigung des Zeitaufwands und der Bedeutung der Sache auf Fr. 2'500.00 festgelegt (vgl. § 3 Abs. 1 i.V.m. § 22 Abs. 1 lit. c des Dekrets über die Verfahrenskosten vom 24. November 1987 [Verfahrenskostendekret, VKD; SAR 221.150]). Für die Kanzleigebühr und die Auslagen wird auf §§ 25 ff. VKD verwiesen. 2. Nach § 32 Abs. 2 VRPG sind die Parteikosten in der Regel nach Massgabe des Unterliegens und Obsiegens auf die Parteien zu verlegen. Eine Einschränkung entsprechend der Regelung bei den Verfahrenskosten, wonach den Behörden Verfahrenskosten nur auferlegt werden, wenn sie schwerwiegende Verfahrensmängel begangen oder willkürlich entschieden haben, sieht das Gesetz bei der Parteikostenverteilung nicht vor (AGVE 2009, S. 278 f.). Der Beschwerdeführer obsiegt zu einem Viertel und hat daher – nach der Verrechnung der Parteikostenanteile – keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (vgl. AGVE 2011, S. 247 ff.; 2009, S. 278 ff.). Dies gilt sowohl für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht als auch vor dem Regierungsrat.

- 12 - Das Verwaltungsgericht erkennt: 1. In teilweiser Gutheissung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird der Regierungsratsbeschluss Nr. 2022-000576 vom 11. Mai 2022 abgeändert und lautet neu wie folgt:

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.