

BGer 2C_922/2022 vom 22. März 2024

Bundesgericht, 2024-03-22, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2C_922_2022

FR: TF 2C_922/2022 du 22 mars 2024

IT: TF 2C_922/2022 del 22 marzo 2024

Erwägungen

E. 1.1

Das Bundesgericht prüft die Eintretensvoraussetzungen von Amtes wegen und mit freier Kognition (Art. 29 Abs. 1 BGG ; BGE 149 II 66 E. 1.3 ; 148 I 160 E. 1).

E. 1.2

Die Vorinstanz brachte das bei ihr hängige Verfahren mit dem angefochtenen Nichteintretensentscheid zum Abschluss (Dispositiv-Ziffer 1 des angefochtenes Urteil). Ein Nichteintretensentscheid kann mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten angefochten werden, wenn diese auch für den Entscheid in der Sache offen steht (BGE 135 II 145 E. 3.2; Urteil 2C_457/2023 vom 15. September 2023 E. 1.2). Da die vorliegende Angelegenheit in materieller Hinsicht nicht unter den Ausnahmekatalog von Art. 83 BGG fällt, ist die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten zulässig (Urteile 2C_52/2023 vom 3. August 2023 E. 1.2; 2C_740/2022 vom 1. Mai 2023 E. 1.1).

E. 1.3

Soweit die Vorinstanz auf ein Rechtsmittel nicht eintritt, ohne mit einer Eventualbegründung die Sache auch materiell zu beurteilen, kann vor Bundesgericht nur das Nichteintreten angefochten werden. Ist die Beschwerde begründet, weist das Bundesgericht die Sache zur weiteren Beurteilung des Falles zurück. Andernfalls hat es mit dem vorinstanzlichen Nichteintretensentscheid sein Bewenden (BGE 144 II 184 E. 1.1; 139 II 233 E. 3.2). Der Streitgegenstand des bundesgerichtlichen Rechtsmittelverfahrens ist somit grundsätzlich auf die Eintretensfrage beschränkt (Urteil 2C_52/2023 vom 3. August 2023 E. 1.3 mit Hinweisen).

Der Beschwerdeführer rügt vor Bundesgericht einzig die Rechtmässigkeit des Hausverbots unter Geltung der 2G-Zertifikatspflicht zwischen dem 20. Dezember 2021 und dem 16. Februar 2022. Die Rechtmässigkeit des Hausverbots unter Geltung der 3G-Zertifikatspflicht ficht er explizit nicht an. Nur zu Letzterem hat die Vorinstanz aber die Eventualbegründung verfasst (angefochtener Entscheid E. 2). Hinsichtlich der 2G-Zertifikatspflicht beschränkt sich das angefochtene Urteil auf das Nichteintreten (angefochtener Entscheid E. 1.3). Der Antrag des Beschwerdeführers, wonach festzustellen sei, dass die Verfügung vom 5. November 2021 betreffend bedingtes Hausverbot im Zeitraum vom 20. Dezember 2021 bis 16. Februar 2022 rechtswidrig sei, geht somit über den Streitgegenstand hinaus, weshalb darauf nicht einzutreten ist. Folglich befasst sich der vorliegende Entscheid einzig mit der Eintretensfrage hinsichtlich des Hausverbots unter Geltung der 2G-Zertifikatspflicht. Mit den materiellen Ausführungen in der Beschwerdeschrift muss sich das Bundesgericht nicht auseinandersetzen.

E. 1.4

Da der Beschwerdeführer Adressat des angefochtenen Urteils ist und im Rahmen des Streitgegenstandes über ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung verfügt bzw. durch das vorinstanzliche Nichteintreten beschwert ist, ist er zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten legitimiert (Art. 89 Abs. 1 BGG ; Urteil 2C_52/2023 vom 3. August 2023 E. 1.4).

E. 1.5

Nachdem auch die weiteren Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind (Art. 42, Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. d und Abs. 2, Art. 90, Art. 100 Abs. 1 BGG), ist auf die Beschwerde insoweit einzutreten, als der Beschwerdeführer die Aufhebung des vorinstanzlichen Urteils und (im Rahmen des Eventualantrags) sinngemäss die Anweisung an die Vorinstanz, auf seine Beschwerde vom 6. Mai 2022 betreffend 2G-Zertifikatspflicht einzutreten, beantragt.

E. 2.1

Mit der Beschwerde kann namentlich die Verletzung von Bundesrecht gerügt werden (Art. 95 lit. a BGG). Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG), prüft jedoch nur die geltend gemachten Rechtsverletzungen, sofern rechtliche Mängel nicht geradezu offensichtlich sind (BGE 147 I 73 E. 2.1). In Bezug auf die Verletzung von Grundrechten gilt eine qualifizierte Rüge- und Begründungspflicht (Art. 106 Abs. 2 BGG).

E. 2.2

Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG). Eine Berichtigung oder Ergänzung der vorinstanzlichen Sachverhaltsfeststellungen ist von Amtes wegen (Art. 105 Abs. 2 BGG) oder auf Rüge hin (Art. 97 Abs. 1 BGG) möglich.

E. 3.1

Die Vorinstanz ist auf die Beschwerde hinsichtlich der 2G-Zertifikatspflicht nicht eingetreten, da diese nicht Streitgegenstand gebildet habe. Das mit der Verfügung vom 5. November 2021 ausgesprochene bedingte Hausverbot habe sich auf die zu diesem Zeitpunkt geltende Zertifikatspflicht, mithin die 3G-Zertifikatspflicht, bezogen. Bezüglich der erst am 20. Dezember 2021 vom Bundesrat eingeführten 2G-Regel liege keine Verfügung gegen den Beschwerdeführer vor, sodass diese nicht zu beurteilen sei (angefochtener Entscheid E. 1.3).

E. 3.2

Der Beschwerdeführer rügt, ihm sei mit dem Hausverbot " (explizit) zukunftsgerichtet verboten [worden], die Räumlichkeiten der ZHB Luzern ohne Einhaltung des jeweils geltenden (Covid-) Schutzkonzeptes zu betreten und zwar unter Androhung einer Strafanzeige für den Widerhandlungsfall". Der Beschwerdeführer geht davon aus, dass die angefochtene Verfügung zukunftsgerichtet sei, "womit eine Fernwirkung (auch) für die spätere 2G-Regelung bereits in der angefochtenen Verfügung vom 5. November 2021 enthalten" sei. Die Verfügung habe daher nicht nur die 3G-Zertifikatspflicht, sondern auch die 2G-Zertifikatspflicht zum Gegenstand. Indem die Vorinstanz nicht auf sein Eventualbegehren um Feststellung der Unrechtmässigkeit der 2G-Zertifikatspflicht eingetreten sei, habe sie Art. 9 BV (willkürliche Rechtsanwendung), Art. 29 Abs. 1 BV (überspitzter Formalismus) sowie Art. 29a BV und Art. 6 EMRK (formelle

Rechtsverweigerung) verletzt.

E. 3.3

Unbestritten ist, dass sowohl im Zeitpunkt, als dem Beschwerdeführer der Zutritt zur ZHB Luzern verwehrt wurde (14. Oktober 2021), als auch im Zeitpunkt, als die Verfügung erlassen wurde (5. November 2021), die 3G-Zertifikatspflicht galt. Auch zum Zeitpunkt, als der Beschwerdeführer die Verfügung erstinstanzlich angefochten hat (8. Dezember 2021), galt die 3G-Zertifikatspflicht. Unstrittig ist ebenso, dass der Beschwerdeführer nach Eröffnung des Hausverbots kein weiteres Mal die ZHB Luzern betreten wollte und es keine Verfügung gibt, die dem Beschwerdeführer nach der Einführung der 2G-Zertifikatspflicht (20. Dezember 2021) den Zutritt zur ZHB Luzern verwehrt hat. Unbestritten dürfte schliesslich sein, dass die 2G-Zertifikatspflicht, welche am 20. Dezember 2021 per Bundesratsverordnung in Kraft trat, strenger war als die 3G-Zertifikatspflicht: Während bei "3G" der Zugang zur Bibliothek durch ein negatives Covid-Testergebnis erreicht werden konnte, wurde bei "2G" nur noch jener Person Einlass gewährt, die entweder geimpft oder genesen war.

E. 3.4

Eine Verfügung stellt einen individuell-konkreten Rechtsanwendungsakt dar (BGE 141 II 233 E. 3.1; 135 II 38 E. 4.3). Angewendet wird das Recht, das im Zeitpunkt des Erlasses der Verfügung in Kraft ist (BGE 126 III 431 E. 2a; Urteile 2C_395/2021 vom 9. Mai 2023 E. 5.2; 2C_417/2011 vom 13. Januar 2012 E. 3.1). Bei der Prüfung der Frage, ob eine Verfügung mit dem Bundesrecht in Einklang steht, ist daher von demjenigen Rechtszustand auszugehen, der im Zeitpunkt des Erlasses der Verfügung galt (BGE 127 II 306 E. 7c).

Im Zeitpunkt des Erlasses der Verfügung galt die 3G-Zertifikatspflicht (vgl. Sachverhalt A.a) und das Schutzkonzept, das die 3G-Zertifikatspflicht übernahm (vgl. Sachverhalt A.b). Ist für die Prüfung der Frage, ob die Verfügung mit dem Bundesrecht vereinbar ist, auf das Recht abzustellen, das im Zeitpunkt des Erlasses der Verfügung gilt, ist dies vorliegend die zu dem Zeitpunkt geltende 3G-Zertifikatspflicht. Die 2G-Zertifikatspflicht ist erst eingeführt worden, nachdem die Verfügung erlassen wurde und der Beschwerdeführer das erstinstanzliche Beschwerdeverfahren eingeleitet hatte. Demnach ist es unter diesem Blickwinkel bundesrechtlich nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz die 2G-Zertifikatspflicht als ausserhalb des Streitgegenstands erachtet und auf den entsprechenden Feststellungsantrag nicht eingetreten ist.

E. 3.5

Der Beschwerdeführer macht nun aber geltend, das Hausverbot wirke in die Zukunft und umfasse als Dauerverfügung auch die geänderte Rechtslage.

E. 3.6

Betrifft die Verfügung einen Sachverhalt, der nicht abgeschlossen ist, sondern in der Zukunft fort dauert, sich mithin fortwährend erneuert, wird von einer Dauerverfügung gesprochen (BGE 144 II 386 E. 4.2 ; 144 I 81 E. 4.1; 143 II 1 E. 5.1, 5.3; TSCHANNEN PIERRE/MÜLLER MARKUS/ KERN MARKUS, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Bern 2022, Rz. 714). Gemäss den Grundsätzen des allgemeinen Verwaltungsrechts darf eine Dauerverfügung unter bestimmten Voraussetzungen an nachträgliche, für den Verfügungsadressaten nachteilige Änderungen der Rechtslage angepasst bzw. nötigenfalls widerrufen werden (BGE 143 II 1 E. 5.1; 135 V 201 E. 6.2 mit Hinweisen). Eine Änderung

der Rechtslage nach Verfügungserlass kann sich als Folge neuer Gesetzes- oder Verordnungsbestimmungen ergeben, die sie sich auf die Verfügungsgrundlage auswirken (TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, a.a.O., Rz. 864). Soll die zu Ungunsten des Verfügungsadressaten nachträglich geänderte Rechtslage auf den Verfügungsadressaten angewendet werden, ist die Verfügung anzupassen (BGE 135 V 201 E. 6.1.1). Grund dafür ist der Vertrauensschutz: Den Privaten sollen keine Pflichten auferlegt werden, mit denen sie im Zeitpunkt der Erfüllung des Sachverhalts nicht rechnen mussten (HÄFELIN ULRICH/ MÜLLER GEORG/ UHLMANN FELIX, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich/St. Gallen 2020, Rz. 287a). Die Verfügung darf in Nachachtung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes jedoch nur zu Lasten des Verfügungsadressaten abgeändert werden, wenn diesem zuvor die Gelegenheit gegeben wurde, sich an die geänderten Vorschriften anzupassen (BGE 139 II 185 E. 10.2.3).

E. 3.7

Ob es sich beim Hausverbot um eine urteilsähnliche oder eine Dauerverfügung handelt, kann aus nachfolgenden Gründen offen bleiben:

E. 3.8

Die Verfügung vom 5. November 2021 wurde auf Begehren des Beschwerdeführers hin erlassen. Dies, nachdem ihm am 14. Oktober 2021 der Zutritt zur ZHB Luzern verweigert wurde, weil er die damals nach dem 3G-Schutzkonzept geltenden Zutrittsbedingungen nicht erfüllte und weder ein negatives Testergebnis noch einen Genesungs- oder Impfnachweis vorwies (vgl. Sachverhalt B.a). Gemäss Verfügung vom 5. November 2021 hätte dem Beschwerdeführer in der Folge Einlass gewährt werden müssen, sobald er eine der drei Bedingungen, an die das Hausverbot gekoppelt ist, erfüllt. Mit Einführung der 2G-Zertifikatspflicht hat sich am 20. Dezember 2021 das Schutzkonzept jedoch zu Lasten des Beschwerdeführers als Verfügungsadressaten verändert, da es strenger wurde als das vorherige. Es waren nur noch zwei statt drei Alternativen möglich, um die Zutrittsbedingung zu erfüllen. Entsprechend den Regeln bei Dauerverfügungen wird in einem solchen Fall das bei Erlass der Dauerverfügung geltende Recht so lange angewendet, bis die Verfügung in Wiedererwägung gezogen und abgeändert oder widerrufen wird (vorstehend E. 3.6). Ohne eine Anpassung der Verfügung gilt weiterhin die im Zeitpunkt des Erlasses der Verfügung geltende Rechtslage. Vorliegend somit die 3G-Zertifikatspflicht.

E. 3.9

Ob mit dem im Hausverbot "geltenden Schutzkonzept" nun das am 5. November 2021 geltende, wie es die Vorinstanz versteht, oder das jeweils, wenn der Beschwerdeführer die ZHB Luzern betritt, geltende gemeint ist, wie es der Beschwerdeführer versteht, ist damit nicht entscheidend. Massgeblich ist, dass die Zutrittsverweigerung ab Änderung des Schutzkonzepts eine neue bzw. angepasste Verfügung erfordert hätte. Hätte der Beschwerdeführer nach Anpassung des Schutzkonzeptes am 20. Dezember 2021 die ZHB Luzern mit einem negativen Testergebnis betreten wollen, hätte ihm der Zutritt gestützt auf die Verfügung vom 5. November 2021 gewährt werden müssen. Beim Erlass derselben konnte der Beschwerdeführer nicht wissen, dass die Bedingung, an die das (damalige) Hausverbot geknüpft war, in Zukunft nur mit weniger Alternativen erfüllt werden könnte. Hätte die ZHB Luzern ihm also nach Einführung des 2G-Schutzkonzeptes den Zutritt verweigern wollen, hätte sie eine neue Verfügung erlassen müssen. Ein bedingtes

Zutrittsverbot "auf Vorrat", bei dem der Verfügungsadressat nicht weiss, welche - strengere - Bedingungen er in Zukunft wird erfüllen müssen, ist nicht zulässig. Indes hat der Beschwerdeführer weder versucht, mit einem negativen Testergebnis unter Geltung der 2G-Zertifikatspflicht die ZHB Luzern zu betreten noch hat die ZHB Luzern unter Geltung der 2G-Zertifikatspflicht ein neues Hausverbot gegen den Beschwerdeführer verfügt (vorstehend E. 3.3). Eine Anpassung der Verfügung hat vorliegend also nicht stattgefunden. Selbst wenn es sich bei einem Hausverbot somit um eine Dauerverfügung handeln sollte, hätte die Verfügung vom 5. November 2021 nicht die nachträglich zum Nachteil des Beschwerdeführers geänderte Rechtslage umfasst.

E. 3.10

Aus dem Gesagten folgt, dass die Verfügung vom 5. November 2021 allein auf der 3G-Zertifikatspflicht beruht. Die Vorinstanz hat daher auch unter diesem Gesichtspunkt in Übereinstimmung mit Bundesrecht entschieden, dass die 2G-Zertifikatspflicht ausserhalb des Streitgegenstandes liegt, und ist auf die entsprechenden Beschwerdebegehren nicht eingetreten. Die Vorinstanz musste sich damit auch nicht vorfrageweise mit der Rechtmässigkeit der 2G-Zertifikatspflicht auseinandersetzen. Dass dieses Ergebnis für den Beschwerdeführer unbefriedigend sein mag, möchte er doch die Rechtswidrigkeit der 2G-Zertifikatspflicht festgestellt haben, ist angesichts der Rechtssicherheit im Hinblick auf den Bestand von Verfügungen bei zum Nachteil der Verfügungsadressaten nachträglich geänderter Rechtslage hinzunehmen. Da der Beschwerdeführer die Rechtmässigkeit der 3G-Zertifikatspflicht vor Bundesgericht explizit nicht anfecht und es ihm frei steht, den Streitgegenstand einzuschränken, hat es bei dem diesbezüglichen vorinstanzlichen Nichteintreten sein Bewenden.

E. 4.1

Die Beschwerde erweist sich demzufolge als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

E. 4.2

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Gerichtskosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 66 Abs.1 BGG). Es sind keine Parteientschädigungen geschuldet (Art. 68 Abs. 3 BGG).

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