

**Schließung von Fitness-, Sport- und Freizeistätten durch Allgemeinverfügung zur Eindämmung der  
Ausbreitung des „Corona-Virus“**

Die Schließung von Fitness-, Sport- und Freizeistätten zur Eindämmung der Ausbreitung des „Corona-Virus“ konnte durch Allgemeinverfügung erfolgen, weil Adressatenkreis, Sachverhalt und Geltungszeitraum der Regelung konkret bestimmt sind. Sie ist erforderlich, weil ein „eingeschränkter“ Betrieb die Ausbreitung des Virus nicht in gleichem Maße eindämmen würde.

VG Hamburg 14. Kammer, Beschluss vom 27.03.2020, 14 E 1428/20

§ 28 Abs 1 IfSG, § 28 Abs 3 IfSG, § 16 Abs 8 IfSG, § 1 Abs 1 IfSG, Art 2 Abs 2 S 1 GG, Art 14 GG, Art 19 Abs 3 GG, § 35 S 2 VwVfG HA, § 80 Abs 5 VwGO

**Tenor**

Der Antrag wird abgelehnt.

Die Antragstellerin trägt die Kosten des Verfahrens nach einem Streitwert von 5.000 Euro.

**Gründe**

I.

- 1 Die Antragstellerin begehrt vorläufigen Rechtsschutz gegen die Untersagung des Betriebs einer Sport- und Freizeitanlage im Wege der Allgemeinverfügung.
- 2 Die Antragstellerin betreibt in Hamburg einen Trampolinpark mit einer Gesamtfläche von etwa 5.000 Quadratmetern. Dort können Besucher nach Erwerb entsprechender Zeitkarten zum Preis von 14 Euro/Stunde unterschiedliche Freizeitsportangebote nutzen. Dies umfasst unter anderem eine Vielzahl von (Groß-)Trampolinen sowie mehrere Hindernisparcours, Kletterwände und Mannschaftssporträume. Diese Anlagen dienen auch als Trainingsmöglichkeiten für Sportler. Zudem werden verschiedene Sprungkurse und Veranstaltungen angeboten, die Räumlichkeiten können auch für private Gruppenveranstaltungen gebucht werden. Zur Anlage gehört außerdem ein Gastronomiebereich mit Lounge. Die Antragstellerin bittet ihre Kunden, mindestens fünfzehn bis zwanzig Minuten vor Beginn der gebuchten Zeit zu erscheinen, um eine Regeleinweisung durch das Trainingspersonal zu erhalten und sich umzuziehen. Umkleideräume, Spinde und Duschen sind vorhanden, Handtücher können gemietet werden.
- 3 Am 13. März 2020 ergriff die Antragstellerin nach Angaben auf ihrem Instagram-Account Maßnahmen aufgrund der aktuellen Corona-Pandemie. Sie reduzierte die Anzahl der Kunden auf 100 Springer pro Stunde, führte erweiterte Reinigungsprotokolle ein und wies auf vorhandene Informationen und Mittel zur Händedesinfektion sowie auf durchgeführte Mitarbeiterschulungen hin. Am Nachmittag des 15. März 2020 schrieb die Antragstellerin auf ihrer Facebook-Seite: „[...] Im Klartext würden wir eine Schließung sehr befürworten, wie auch bei unseren anderen Standorten. Auf der anderen Seite gibt es noch keine Anweisung vom Gesundheitsamt in Hamburg. [...] Also unsere dringende Bitte an euch alle, wenn ihr nicht unbedingt zu uns kommen müsst, dann bleibt zuhause. [...]“ Am späten Nachmittag des 15. März 2020 schloss die Antragstellerin den Trampolinpark.
- 4 Die Antragsgegnerin erließ zur Eindämmung des Coronavirus seit dem 11. März 2020 insgesamt 13 Allgemeinverfügungen. Der Betrieb von Freizeitanlagen wird in zwei Allgemeinverfügungen geregelt, nämlich in der Allgemeinverfügung zur Eindämmung des Coronavirus in Hamburg vom 15. März 2020 (Amtlicher Anzeiger Nr. 25 vom 15. März 2020, S. 333 – 336, im Folgenden: AV 15) und in der Allgemeinverfügung zur Eindämmung des Coronavirus in Hamburg vom 16. März 2020 (Amtlicher Anzeiger Nr. 25a vom 16. März 2020, S. 336a – 336d, im Folgenden: AV 16). Die Allgemeinverfügung vom 22. März 2020 zur Eindämmung des Coronavirus in Hamburg durch vorübergehende Kontaktbeschränkungen (Amtlicher Anzeiger Nr. 31 vom 27. März 2020, S. 422 – 429, im Folgenden: AV 22) regelt die Ansammlung von Personen an öffentlichen und privaten Orten.
- 5 In der AV 15 werden folgende Regelungen getroffen:
- 6 5. Folgende Einrichtungen oder Angebote dürfen nicht für den Publikumsverkehr geöffnet werden: [...]
- 7 r) Fitness- und Sportstudios
- 8 6. Der Sportbetrieb auf und in allen öffentlichen und privaten Sportanlagen ist untersagt. Dies gilt sowohl für Sportanlagen im Freien als auch in geschlossenen Räumen (zum Beispiel Fußball- und Tennishallen, Schießstände usw.) sowie für so genannte Indoorspielplätze. Ausnahmen hiervon, insbesondere für die Kaderathletinnen und -athleten, können in besonders begründeten Einzelfällen durch schriftliche Genehmigung des Landessportamts der Behörde für Inneres und Sport zugelassen werden.
- 9 In der Begründung der AV 15 bezieht sich die Antragsgegnerin auf § 28 Abs. 1 Satz 2 IfSG.

Durch den vorherrschenden Übertragungsweg von SARS-CoV-2 (Tröpfchen) könne es zu Übertragungen von Mensch zu Mensch, bei Veranstaltungen oder Ansammlungen von Menschen zu einer Vielzahl von Übertragungen kommen. Nach dem Stand der fachlichen Erkenntnisse bestehe bei Menschenansammlungen die latente und erhöhte Gefahr einer Ansteckung. Die durch die Allgemeinverfügung getroffenen Beschränkungen trügen dem Schutz der Bevölkerung Rechnung, da sie eine Infektion einer größeren Anzahl von Menschen zumindest verzögern könnten. Dies sei erforderlich, um das Gesundheitswesen nicht zu überlasten und die erforderlichen Kapazitäten für die Behandlung der Erkrankten, aber auch sonstiger Krankheitsfälle bereitzuhalten. Nach der aktuellen Erkenntnislage müsse davon ausgegangen werden, dass die Betreiber bzw. Veranstalter in der Regel keine gleich effektiven, aber weniger eingriffsintensiven Schutzmaßnahmen treffen könnten. Dafür sprächen nachdrücklich die hohen Risikofaktoren einer Vielzahl von Personen wie vor allem Dauer, Anzahl und Intensität der Kontaktmöglichkeiten sowie die nicht durchgehend gewährleistete Nachverfolgbarkeit der Teilnehmer.

- 10 Zur Begründung der Ziffer 5 wird darauf verwiesen, dass beim üblichen Betrieb von Fitness- und Sportstudios aufgrund der Nähe der anwesenden Personen und ihrer Verweildauer ein hohes Ansteckungsrisiko bestehe. Zur Begründung der Ziffer 6 wird darauf verwiesen, dass aufgrund der Nähe der im üblichen Betrieb anwesenden Menschen zueinander sowie aufgrund der durchschnittlichen Dauer ihres Verbleibs regelmäßig ein hohes Infektionsrisiko bestehe. Der Sportbetrieb auf und in allen öffentlichen und privaten Sportanlagen habe regelmäßig eine räumliche Nähe der Sporttreibenden und zum Teil deren körperlichen Kontakt und damit eine erhebliche Infektionsgefahr zur Folge. Zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit sei die Zulassung von Ausnahmen in besonders begründeten Einzelfällen möglich.
- 11 Ziffer 8 bestimmt die sofortige Vollziehbarkeit der Anordnungen gemäß § 28 Abs. 3 i.V.m. § 16 Abs. 8 IfSG. Zur Begründung wird auf den Charakter der Allgemeinverfügung als seuchenhygienische Maßnahme Bezug genommen. Gemäß Ziffer 10 gilt die AV 15 zunächst bis einschließlich 30. April 2020. Wegen der bestehenden Unklarheiten in Bezug auf die Weiterentwicklung der epidemischen Lage seien die Anordnungen zunächst befristet. Bei einer entsprechenden zukünftigen Risikoeinschätzung würden die Anordnungen verlängert oder verkürzt.
- 12 In der AV 16 wird folgende Regelung getroffen:
  - 13 7. In Ergänzung der Ziffer 5 der Allgemeinverfügung vom 15. März 2020 dürfen ferner folgende Einrichtungen oder Angebote nicht für den Publikumsverkehr geöffnet werden: [...]
  - 14 e) Angebote von Freizeitaktivitäten (im Freien und in geschlossenen Räumen)
- 15 Zur Begründung werden die allgemeinen Ausführungen in der Begründung der AV 15 wiederholt. Zur Begründung der Ziffer 7 wird darauf verwiesen, dass auch in diesen Einrichtungen bei ihrem regelmäßigen Geschäftsbetrieb eine hohe Ansteckungsgefahr der Kunden bestehe.
- 16 Ziffer 15 bestimmt die sofortige Vollziehbarkeit der Anordnungen gemäß § 28 Abs. 3 i.V.m. § 16 Abs. 8 IfSG. Zur Begründung wird auf den Charakter der Allgemeinverfügung als seuchenhygienische Maßnahme Bezug genommen. Gemäß Ziffer 17 gilt die AV 16 zunächst bis einschließlich 16. April 2020. Wegen der bestehenden Unklarheiten in Bezug auf die Weiterentwicklung der epidemischen Lage seien die Anordnungen zunächst befristet. Bei einer entsprechenden zukünftigen Risikoeinschätzung würden die Anordnungen verlängert oder verkürzt.
- 17 In der AV 22 werden folgende Regelungen getroffen:
  - 18 2. Personen müssen an öffentlichen Orten grundsätzlich einen Mindestabstand von 1,5 m zueinander einhalten, es sei denn, dass die örtlichen oder räumlichen Verhältnisse dies nicht zulassen, oder dass nachfolgend etwas anderes gestattet ist.
  - 19 3. Der Aufenthalt für Personen im öffentlichen Raum ist nur alleine sowie in Begleitung der Personen gestattet, die in derselben Wohnung (Art. 13 Abs. 1 Grundgesetz) leben, oder in Begleitung einer weiteren Person, die nicht in derselben Wohnung lebt. Für diese Personen gilt das Abstandsgebot in Ziffer 2 nicht. Hiervon abweichende Ansammlungen von Menschen an öffentlichen Orten sind untersagt, soweit es nachstehend nicht gesondert gestattet ist.
  - 20 6. Abweichend von Ziffer 3 sind Ansammlungen von Personen an öffentlichen Orten zulässig, wenn diese im Zusammenhang mit der Versorgung mit Lebensmitteln, Gütern und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs [...] stehen.
  - 21 14. Der Betrieb von Gaststätten [...] wird untersagt.
  - 22 15. Die Veranstaltung von Feierlichkeiten in Wohnungen oder anderen nicht-öffentlichen Orten ist untersagt.
- 23 Zur Begründung wird auf die Entwicklung der Epidemie verwiesen, welche weitergehende Beschränkungen zur Verzögerung der Ausweitung erforderlich mache, um so das Gesundheitswesen zu entlasten und somit die erforderlichen Kapazitäten für die

Behandlung der Erkrankten, aber auch sonstiger Krankheitsfälle bereitzuhalten. Die Beschränkungen seien geboten und, verbunden mit den Ausnahmeregelungen, auch verhältnismäßig. Nach der aktuellen Erkenntnislage müsse davon ausgegangen werden, dass keine Schutzmaßnahmen getroffen werden könnten, die gleich effektiv, aber weniger eingriffsintensiv seien.

- 24 Ziffer 17 bestimmt die sofortige Vollziehbarkeit der Anordnungen gemäß § 28 Abs. 3 i.V.m. § 16 Abs. 8 IfSG. Die Allgemeinverfügung gilt gemäß Ziffer 18 mit der Zugänglichmachung im Internet am 22. März 2020 als bekanntgegeben (§ 41 Abs. 4 Satz 7 HmbVwVfG) und tritt zu diesem Zeitpunkt in Kraft. Gemäß Ziffer 19 gilt die AV 22 zunächst bis einschließlich 5. April 2020.
- 25 Mit Fax vom 23. März 2020 legte die anwaltlich vertretene Antragstellerin Widerspruch gegen die Allgemeinverfügungen vom 15. und 16. März 2020 ein. Sie beschränkte ihren Widerspruch auf Ziffer 6 der AV 15 und Ziffer 7 Buchst. e) der AV 16. Die Verfügungen seien rechtswidrig und verletzen die Antragstellerin in ihrem Recht aus Art. 14 GG, weil die Ausübung ihres eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebs nicht mehr möglich sei.
- 26 Die Regelungen seien nicht erforderlich und daher unverhältnismäßig. Die bezweckte Verringerung der Ansteckungsgefahr habe auch durch mildere Maßnahmen erreicht werden können. So habe die Antragsgegnerin die Antragstellerin anweisen können, durch organisatorische und überwachende Maßnahmen für alle Besucher jederzeit ein Abstand von zwei Metern und mehr zu anderen Personen zu gewährleisten, etwa durch die Sperrung jedes zweiten Trampolins und entsprechende Einlassbeschränkungen. Bei Zulassung von fünfzig Personen gleichzeitig habe – unter Zugrundelegung einer Sportfläche von 5.000 Quadratmetern – jede Person 100 Quadratmeter Sportfläche für sich, womit jeder notwendige Sicherheitsabstand gewährleistet sei. Warteschlangen und Enge in den Umkleiden ließen sich dadurch vermeiden, dass Einlass nur nach Buchung in einem konkreten Zeit-Slot gewährt werde. Ergänzend hätte die Antragsgegnerin regelmäßige Desinfektionsgänge durch das Haus- und Reinigungspersonal vorgeben können. Das pauschale Verbot des Betriebs von Freizeitaktivitäten sei nicht erforderlich.
- 27 Mit Schriftsatz vom selben Tag hat die Antragstellerin durch ihren Prozessbevollmächtigten das Gericht um vorläufigen Rechtsschutz ersucht. Zur Begründung verweist sie auf ihre Ausführungen im Widerspruch. Ergänzend führt sie aus: Weil die Trampoline nur von Einzelpersonen genutzt werden dürften, komme es nicht zu einer Annäherung der Besucher untereinander. Fachkundiges Personal vermittele außerdem die notwendigen Verhaltensregeln und Hygienemaßnahmen. Weil sämtliche Besucher bei ihrem Aufenthalt im Trampolinpark stets eine scanbare Banderole trügen, ließen sich Berührungen der Anlagen nachverfolgen. Die namentliche Erfassung der Besucher ermögliche eine nachträgliche Information über eine potentielle Infizierung.
- 28 Geringe Ansteckungsrisiken rechtfertigten die Anordnung einschneidender behördlicher Maßnahmen nur beim drohenden Eintritt außerordentlicher Schäden. Ein solches „todbringendes“ Risiko bestehe jedoch jedenfalls nicht bei jeder Infektion mit SARS-CoV-2. Die Antragsgegnerin habe vor der Anordnung der Schutzmaßnahmen auch nicht die erforderlichen Ermittlungen über Art und Umfang der möglichen Expositionen sowie über die Empfänglichkeit betroffener Personen für die jeweilige Krankheit durchgeführt und damit ihre Pflicht zur sorgfältigen Sachverhaltsermittlung, Maßnahmenabwägung und Alternativenprüfung verletzt. Soweit sie mit der pauschalen Untersagung sämtlicher eventuell und potentiell mit einem Infektionsrisiko verbundenen Tätigkeiten eine generalisierende Regelung getroffen habe, sei dies nicht im Wege der Allgemeinverfügung möglich gewesen.
- 29 Die Antragstellerin beantragt,
- 30 die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs vom 23. März 2020 gegen die Allgemeinverfügungen vom 15. und 16. März 2020 anzuordnen.
- 31 Die Antragsgegnerin beantragt,
- 32 den Antrag abzulehnen.
- 33 Zur Begründung trägt sie vor: Rechtsgrundlage der angegriffenen Regelungen sei § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG, hierbei handele es sich um eine Generalklausel, die die zuständigen Behörden zum Handeln verpflichte, und damit um eine gebundene Entscheidung. Ermessen bestehe nur hinsichtlich Art und Umfang der Bekämpfungsmaßnahmen, weil sich die Bandbreite der beim Auftreten einer übertragbaren Krankheit infrage kommenden Schutzmaßnahmen nicht im Vorfeld bestimmen lasse. Je größer und folgenschwerer der möglicherweise eintretende Schaden sei, umso geringere Anforderungen seien an die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts zu stellen. Hierbei sei zu berücksichtigen, dass nach Einschätzung der WHO bis zu 20 % der Erkrankungsfälle schwer verliefen, die Gefährdung der Bevölkerung in Deutschland werde vom Robert-Koch-Institut derzeit insgesamt als hoch eingestuft. Bei der Ermittlung des drohenden Schadens sei zudem die Belastung des Gesundheitswesens einzubeziehen, welche maßgeblich von der regionalen Verbreitung der Infektion, den vorhandenen Kapazitäten und den eingeleiteten Gegenmaßnahmen (Isolierung, Quarantäne, soziale Distanzierung) abhänge.
- 34 Die angegriffenen Regelungen seien auch verhältnismäßig. Sie seien geeignet, die

Weiterverbreitung einer höchst ansteckenden Krankheit zu verhindern und die potentiell Betroffenen zu schützen sowie das Gesundheitssystem zu stabilisieren. Insbesondere könne damit die Unterbrechung von Infektionsketten und die Verlangsamung der Ausbreitung des Virus in der Bevölkerung erreicht werden. Die Regelungen seien auch erforderlich, weil gleichwertige mildere Mittel nicht verfügbar seien. Der mit der Ausübung von Sport- und Freizeitaktivitäten einhergehenden Gefahr habe nur durch eine umfassende Schließungsanordnung begegnet werden können. Angesichts der Vielzahl der Sport- und Freizeitangebote sei eine weitgehende Differenzierung in Bezug auf den Trampolinpark der Antragstellerin nicht leistbar und nach den Vorgaben des § 28 Abs. 1 IfSG auch nicht geboten gewesen. Es bedürfe in der aktuellen Situation vielmehr einer typisierenden Betrachtung der Risikotatbestände und generalisierender Regelungen. Weil ein konkreter Sachverhalt für einen jedenfalls bestimmbaren Adressatenkreis anlassbezogen und zeitlich befristet geregelt werde, sei auch die Regelung durch Allgemeinverfügungen rechtmäßig.

- 35 Die von der Antragstellerin vorgeschlagenen eigenen Schutzkonzepte seien auch nicht vergleichbar effektiv. Durch das Springen könne es zu einer weitreichenden Verbreitung der Viren kommen, zudem ließen sich Trampoline nur schwer vollständig desinfizieren, Berührungspunkte seien nicht nachvollziehbar. Auch könne eine Annäherung der Besucher nicht durch kontinuierliche Überwachung verhindert werden. Weder sei feststellbar, ob Besucher infiziert sind, noch könnten sie im Nachhinein zuverlässig über eine potentielle Infizierung durch andere Besucher informiert werden.
- 36 Die Regelungen seien auch angemessen, weil bei Abwägung des Grundrechts aus Art. 14 Abs. 1 GG mit dem Grundrecht aus Art. 2 Abs. 2 GG das Interesse der Antragstellerin an einem Weiterbetrieb ihres Trampolinparks hinter dem Interesse an einem wirksamen öffentlichen Gesundheitsschutz zurücktreten müsse. Dies gelte insbesondere in Anbetracht der Vielzahl bereits Betroffener, der derzeitigen Ausbreitungsgeschwindigkeit, der damit verbundenen Anzahl zu erwartender Betroffener, der Anzahl der derzeitigen Todesfälle sowie der zu erwartenden Zahl weiterer Todesfälle. Insofern komme dem Staat eine Pflicht zum Schutz seiner Bürger zu.
- 37 Durch die AV 22 seien die Einschränkungen noch einmal deutlich verschärft worden. Soweit Kontaktmöglichkeiten – außerhalb des familiären Rahmens – überhaupt noch zugelassen seien, dienten diese der Berufsausübung, der Funktionsfähigkeit des Staates und seiner Einrichtungen, der Funktionsfähigkeit des Gesundheitswesens, der freien Berichterstattung der Medien und dem Schutz der Familie.

## II.

- 38 Der Antrag bleibt ohne Erfolg.
- 39 Bei Auslegung des Antrags (§§ 88,122 Abs. 1 VwGO) ist davon auszugehen, dass die Antragstellerin in der Sache die Beseitigung der sofortigen Vollziehbarkeit derjenigen Regelungen begehrt, die sie zur Schließung des von ihr betriebenen Trampolinparks verpflichten. Obwohl die Antragstellerin ihren Widerspruch auf Ziffer 6 der AV 15 und Ziffer 7 Buchst. e) der AV 16 beschränkt, dürfte ihr Antragsbegehren daher auch die Regelung in Ziffer 5 Buchst. r) der AV 15 umfassen, nach der Fitness- und Sportstudios nicht für den Publikumsverkehr geöffnet werden dürfen, weil der von der Antragstellerin betriebene Trampolinpark auch zu diesen Einrichtungen zählen dürfte.
- 40 Der so verstandene Antrag ist zulässig (unten 1.), aber unbegründet (unten 2.).
- 41 1. Er ist als Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung gemäß § 80 Abs. 5 Satz 1 Alt. 1, Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VwGO statthaft, weil die angegriffenen Regelungen gemäß §§ 28 Abs. 3, Abs. 1, 16 Abs. 8, Abs. 1 IfSG sofort vollziehbar sind.
- 42 Die Antragstellerin ist antragsbefugt, weil sie als Gesellschaft mit beschränkter Haftung eine juristische Person des Privatrechts darstellt, die Trägerin des Rechts auf Eigentum nach Art. 14 Abs. 1 GG sein kann, Art. 19 Abs. 3 GG. Vom Schutzbereich dieses Grundrechts wird auch der eingerichtete und ausgeübte Gewerbebetrieb umfasst (*Maunz/Dürig/Papier/Shirvani, GG Art. 14, Rn. 200, 89. EL (Stand: Oktober 2019) m.w.N.*), den die Antragstellerin durch die Verfügungen, Fitness- und Sportstudios sowie sonstige Angebote von Freizeitaktivitäten für den Publikumsverkehr zu schließen, gestört sieht.
- 43 Der Antragstellerin kommt auch ein Rechtsschutzbedürfnis zu. Die öffentliche Aussage in den sozialen Medien, sie befürworte eine Schließung ihres Betriebs durch die Behörden, stellt insofern keinen rechtlich bindenden Verzicht auf Rechtsschutz gegen die die Schließung bewirkenden Allgemeinverfügungen dar, sondern mag primär aus Gründen der Außendarstellung erfolgt sein.
- 44 2. Der Antrag ist aber nicht begründet, weil das Interesse der Antragstellerin am vorläufigen Nichtvollzug der Allgemeinverfügungen das öffentliche Interesse an deren sofortiger Vollziehung nicht überwiegt. Ihr in der Hauptsache eingelegter Widerspruch dürfte keine Aussicht auf Erfolg haben, weil ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit der angegriffenen Regelungen nicht ersichtlich sind.
- 45 a) Ermächtigungsgrundlage für die Schließungsverfügungen ist § 28 Abs. 1 IfSG in der Fassung vom 10. Februar 2020. Nach dessen Satz 1 trifft die zuständige Behörde die notwendigen Schutzmaßnahmen, soweit und solange es zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich ist, wenn unter anderem Kranke,

Krankheitsverdächtige oder Ansteckungsverdächtige festgestellt werden. Nach Satz 2 kann die zuständige Behörde unter den Voraussetzungen von Satz 1 unter anderem Veranstaltungen oder sonstige Ansammlungen einer größeren Anzahl von Menschen beschränken oder verbieten. Satz 1 stellt insofern die generelle Ermächtigung bzw. Regelung dar, denn die „Fülle der Schutzmaßnahmen, die bei Ausbruch einer übertragbaren Krankheit infrage kommen können, lässt sich von vornherein nicht übersehen.“ (BT-Drs. 8/2468, S. 27 f. zur Vorgängerregelung in § 34 Bundes-Seuchengesetz – BSeuchG). Durch die in Satz 2 formulierte verallgemeinernde Bezugnahme auf „Veranstaltungen oder sonstige Ansammlungen einer größeren Anzahl von Menschen“, welche die beispielhafte (BT-Drs. 8/2468, S. 28) Aufzählung in § 34 Abs. 1 Satz 2 BSeuchG ersetzt hat, soll sichergestellt werden, dass alle Zusammenkünfte von Menschen erfasst werden, die eine Verbreitung von Krankheitserregern begünstigen (BT-Drs. 14/2530, S. 74 f.). Am Charakter des Satz 2 als Unterfall der nach Satz 1 möglichen Maßnahmen ändert sich dadurch jedoch nichts.

- 46 b) Die Schließungsverfügungen sind aller Voraussicht nach rechtmäßig, weil die Voraussetzungen des § 28 Abs. 1 IfSG vorliegen (unter (1)) und sich die getroffenen Maßnahmen auch als verhältnismäßig erweisen (unter (2)).
- 47 (1) Die Voraussetzungen des § 28 Abs. 1 IfSG liegen vor.
- 48 (a) Bei COVID-19 handelt es sich um eine übertragbare Krankheit. In den vergangenen Wochen wurde eine stetig wachsende Zahl von Personen festgestellt, die mit dem Virus SARS-CoV-2 infiziert sind, ein erheblicher Anteil ist (schwer) an COVID-19 erkrankt. Dass eine Übertragung der Krankheit durch Verbreitung des Virus sowohl im direkten Kontakt von Mensch zu Mensch als auch über Oberflächen stattfindet, gilt inzwischen als gesichert ([https://www.rki.de/SharedDocs/FAQ/NCOV2019/FAQ\\_Liste.html](https://www.rki.de/SharedDocs/FAQ/NCOV2019/FAQ_Liste.html), letzter Abruf: 27.3.20).
- 49 (b) Die von der Antragstellerin angegriffenen Schließungsverfügungen stellen notwendige Schutzmaßnahmen dar, die zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 erforderlich sind. Zwar ist eine vollständige Verhinderung der weiteren Verbreitung des Virus bzw. der Krankheit derzeit nicht zu erreichen. Dies ergibt sich bereits daraus, dass die Übertragungswege wegen der relativ langen Inkubationszeit von bis zu 14 Tagen und des relevanten Anteils an (nahezu) symptomlosen, aber trotzdem potentiell ansteckenden Virusträgern nicht mehr vollständig nachvollzogen werden können. Eine Verlangsamung der Ausbreitung dient aber ebenso dem Zweck des Gesetzes, übertragbaren Krankheiten beim Menschen vorzubeugen, Infektionen frühzeitig zu erkennen und ihre Weiterverbreitung zu verhindern, § 1 Abs. 1 IfSG.
- 50 Um eine solche Verlangsamung der Ausbreitung zu erreichen, ist es notwendig, den zwischenmenschlichen Kontakt und damit die Gelegenheit zur Übertragung des Virus auf ein Minimum zu reduzieren. Dies betrifft sowohl physische Nahkontakte, die zu einer direkten Übertragung von Mensch zu Mensch im Wege der Tröpfcheninfektion führen können, als auch indirekte Kontakte in Gestalt der Berührung derselben Oberfläche durch verschiedene Personen innerhalb eines gewissen Zeitfensters, die zur Übertragung im Wege der Schmierinfektion führen kann. Die von der Antragsgegnerin verfügte Schließung von Fitness- und Sportstudios, sonstiger Angebote von Freizeitaktivitäten für den Publikumsverkehr und Untersagung des Sportbetriebs auf und in allen öffentlichen und privaten Sportanlagen reduziert diese Gelegenheiten zur Verbreitung des Virus und bildet damit eine Maßnahme zum Schutz vor der Übertragung von COVID-19 i.S.d. § 28 Abs. 1 IfSG.
- 51 Eine Schutzmaßnahme nach § 28 Abs. 1 IfSG kann sich auch gegen einen Nichtstörer wie die Antragstellerin richten, die als juristische Person selbst nicht krank, krankheitsverdächtig oder ansteckungsverdächtig sein kann (BVerwG, Urteil vom 22.3.2012, 3 C 16/11, BVerwGE 142, 205-219, juris Rn. 26). Dies gilt insbesondere dann, wenn – wie in der derzeitigen Situation – eine Inanspruchnahme nur der infizierten und damit als Störer einzustufenden Personen bereits daran scheitert, dass deren Störereigenschaft oftmals nicht bekannt ist, weil aufgrund der verhältnismäßig langen Inkubationszeit der Erkrankung, häufig symptomlos verlaufender Infektionen und zahlenmäßig eingeschränkter Testungen der Infektionsstatus eines wesentlichen Teils der Bevölkerung offen sein dürfte.
- 52 (c) Die Antragsgegnerin konnte hier auch in Form der Allgemeinverfügung tätig werden. Allgemeinverfügung ist ein Verwaltungsakt, der sich an einen nach allgemeinen Merkmalen bestimmten oder bestimmbar Personenkreis richtet oder die öffentlich-rechtliche Eigenschaft einer Sache oder ihre Benutzung durch die Allgemeinheit betrifft, § 35 Satz 2 HmbVwVfG. Personenbezogene Allgemeinverfügungen richten sich aus Anlass einer bestimmten konkreten Situation an einen nach allgemeinen Merkmalen bestimmten Kreis von Adressaten, wobei die Konkretheit des geregelten Sachverhalts als entscheidendes Kriterium für die Abgrenzung zur Rechtsnorm dient (Kopp/Ramsauer, VwGO, 20. Auflage 2019, § 35 Rn. 162).
- 53 Die von der Antragstellerin angegriffenen Regelungen in den AV 15 und 16 genügen diesen Anforderungen sowohl im Hinblick auf den betroffenen Personenkreis als auch hinsichtlich der konkreten Situation in ihrer sächlichen und zeitlichen Dimension. In personeller Hinsicht werden alle (natürlichen und juristischen) Personen adressiert, die Fitness- und Sportstudios betreiben, sonstige Freizeitaktivitäten (im Freien und in geschlossenen

Räumen) für den Publikumsverkehr anbieten oder auf und in öffentlichen oder privaten Sportanlagen Sportbetrieb veranstalten. Dieser Personenkreis ist ohne große Schwierigkeiten nach allgemeinen Merkmalen bestimmbar. Die Entscheidung der Antragsgegnerin, alle Fitness-, Sport- und Freizeiteinrichtungen für den Publikumsverkehr zu schließen, ist das Ergebnis einer typisierenden Betrachtung der mit dem Betrieb verbundenen Risiken und unterscheidet sich insoweit von der generalisierenden Entscheidung, die Gegenstand anderer Entscheidungen im Wege des vorläufigen Rechtsschutzes waren (*VG München, Beschluss vom 24.3.2020, M 26 S 20.1252, Rn. 22, n.v., zu einem jedermann betreffenden Kontaktverbot, dessen Adressaten zum Erlasszeitpunkt nicht einmal bestimmbar waren*).

- 54 Die streitgegenständlichen Bestimmungen regeln auch in sachlicher Hinsicht eine konkrete Situation. In ihrer Grundlage beziehen sie sich – wie auch die übrigen in den Allgemeinverfügungen getroffenen Regelungen – auf die seit kurzer Zeit stattfindende weltweite Verbreitung des SARS-CoV-2, welches insbesondere bei Versammlungen und Ansammlungen von Menschen übertragen wird, und die daraus resultierende Erkrankung COVID-19, die vor allem, aber nicht nur, für besonders vulnerable Risikogruppen gefährlich ist. Durch eine Verzögerung der Ansteckung einer größeren Anzahl von Menschen soll eine Überlastung des Gesundheitswesens vermieden werden, indem die – in quantitativer Hinsicht – erforderlichen Kapazitäten für die Behandlung der Erkrankten, aber auch sonstiger Krankheitsfälle erhalten werden (Begründung der AV 15, a.a.O., S. 335). Auch die konkrete Ausgestaltung erfährt eine Begrenzung, nämlich auf diejenigen Angebote, bei denen sich im üblichen Betrieb eine Mehrzahl von Menschen für eine gewisse Dauer oder in einem geringen zeitlichen Abstand in räumlicher Nähe zueinander aufhält, was – wie oben bereits festgestellt – zu einer Verbreitung des Virus führt.
- 55 In zeitlicher Hinsicht sind die angegriffenen Regelungen begrenzt auf sechseinhalb Wochen (15. März bis 30. April – AV 15, Ziffer 10) bzw. einen Monat (16. März bis 16. April – AV 16, Ziffer 17). Der Tatsache, dass die in der AV 16 getroffenen Regelungen im Hinblick auf Geltungsbereich und Eingriffsintensität insgesamt weitreichender sind als die in der AV 15 enthaltenen Bestimmungen, wird durch einen entsprechend reduzierten Geltungszeitraum Rechnung getragen. Der konkret geregelte Sachverhalt als (fiktives) Produkt von „Regelungstiefe“ und -dauer dürfte somit jeweils vergleichbar bleiben. Auch aus der Tatsache, dass in den Begründungen der Befristungsregelungen jeweils die Möglichkeit vorgesehen ist, den Geltungszeitraum der Anordnungen – je nach Entwicklung der epidemischen Lage und der zukünftigen Risikoeinschätzung – wieder zu verkürzen, ergibt sich, dass (nur) der derzeit konkret vorliegende Sachverhalt „akute Bedrohung der Gesundheit einer großen Anzahl von Menschen sowie der Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems“ geregelt wird.
- 56 (d) Die Antragsgegnerin war gemäß § 28 Abs. 1 IfSG zum Handeln verpflichtet (gebundene Entscheidung über das „Ob“ des Tätigwerdens), weil dessen tatbestandliche Voraussetzungen vorlagen (*BVerwG, Urteil vom 22.3.2012, 3 C 16/11, BVerwGE 142, 205-219, juris Rn. 23*). Ein Ermessen kam ihr lediglich hinsichtlich Art und Umfang der Bekämpfungsmaßnahmen („Wie“ des Eingreifens) zu. Dies drückt sich auch in der Formulierung „kann“ (i.S.v. „darf“) in Satz 2 aus, der häufig notwendige Maßnahmen exemplarisch bezeichnet, aber das sich aus Satz 1 ergebende Handlungsspektrum der Antragstellerin nicht begrenzt.
- 57 Dass die Antragsgegnerin dieses Auswahlermessen fehlerhaft ausgeübt hätte, ist nicht ersichtlich. Hierbei hat – wie von der Antragstellerin zutreffenderweise angemerkt – grundsätzlich eine sorgfältige Sachverhaltsermittlung, Maßnahmenabwägung und Alternativenüberprüfung stattzufinden. Der anzuwendende Sorgfaltsmaßstab bestimmt sich jedoch nach den zum Entscheidungszeitpunkt herrschenden Umständen, wobei sowohl die mit vertretbarem Aufwand und innerhalb eines angemessenen Zeitraums zu erlangenden Informationen als auch die abzuwendenden Schäden zu berücksichtigen sind. Dass die Antragsgegnerin diesem Sorgfaltsmaßstab nicht gerecht geworden wäre, ist nicht ersichtlich.
- 58 Am 15. März 2020 lag die Zahl der in Deutschland laborbestätigten Infektionen bei 4.838 ([https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Situationsberichte/2020-03-15-de.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/2020-03-15-de.pdf?__blob=publicationFile), letzter Abruf: 27. März 2020), am Folgetag lag sie bereits bei 6.012 ([https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Situationsberichte/2020-03-16-de.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/2020-03-16-de.pdf?__blob=publicationFile), letzter Abruf: 27. März 2020). Aus den Entwicklungen in anderen Ländern, vor allem in China und Italien, war bekannt, dass mit einer exponentiellen Entwicklung der Fallzahlen zu rechnen ist. Der (direkte oder indirekte) Kontakt von Mensch zu Mensch war als Übertragungsweg bekannt, auch die relativ hohe Basisreproduktionszahl (als Zahl der durchschnittlich von einer Person ausgehenden Zweitinfektionen) von etwa  $R_0 = 3$ . Ebenfalls bekannt war, dass zwar das individuelle Risiko einer Infektion mit der Folge eines gravierenden Krankheitsverlaufs eher gering, das systemische Risiko für eine deutliche Einschränkung oder einen Ausfall der öffentlichen Gesundheitsversorgung aufgrund der in kurzer Zeit massiv steigenden Erkrankungszahlen aber deutlich erhöht war. Aus diesem Grund verfängt auch das Argument der Antragstellerin nicht, das im Falle einer Infektion mit SARS-CoV-2 bestehende Todesrisiko sei – im Verhältnis zu anderen Infektionskrankheiten – nicht besonders hoch.
- 59 Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die Zahl der zum Erlasszeitpunkt bestätigten Infektionen aufgrund der relativ langen Inkubationszeit, der verzögerten Testung und

Meldung der Testergebnisse und des häufig symptomlosen oder -armen Verlaufs nicht den tatsächlich zu diesem Zeitpunkt existierenden Infektionsstand der Bevölkerung widerspiegelte, war mit einer massiven Weiterverbreitung des Virus zu rechnen. In dieser Situation, unter Berücksichtigung des präventiven Charakters der getroffenen Maßnahmen, der Tatsache, dass ein Rückgriff auf Erfahrungswerte aus vergleichbaren Situationen in der Vergangenheit nicht möglich war und des einer Prognoseentscheidung notwendigerweise innewohnenden Unsicherheitsfaktors war eine weitergehende Sachverhaltsermittlung, Maßnahmenabwägung und Alternativenüberprüfung jedenfalls im Hinblick auf die Untersagung des Betriebs von Sport- und Freizeistätten nicht angezeigt.

- 60 (2) Die angegriffenen Schließungsverfügungen dürften sich in Bezug auf den streitgegenständlichen Trampolinpark der Antragstellerin auch als verhältnismäßig erweisen. Sie sind geeignet, weil durch eine Schließung der betroffenen Sport- und Freizeistätte verhindert wird, dass sich Menschen dort aufhalten und sich oder andere mit SARS-CoV-2 infizieren.
- 61 Sie sind auch erforderlich, weil mildere, aber gleich wirksame Mittel nicht ersichtlich sind. Dies gilt insbesondere für die von der Antragstellerin vorgeschlagenen Maßnahmen (Beschränkung der Besucherzahl, regelmäßige Flächen- und Gerätedesinfektion). Diese sind zur Erreichung des angestrebten Zwecks, die Zahl der Übertragungen des Virus und (daraus folgend) der Erkrankungen möglichst gering zu halten, schon nicht gleich wirksam. Allein eine Öffnung des Trampolinparks und anderer Sport- und Freizeiteinrichtungen für den Publikumsverkehr würde – unabhängig von der konkreten Ausgestaltung des Betriebs – bereits zu einer gewissen Sogwirkung dahingehend führen, dass Menschen sich, um zu den entsprechenden Einrichtungen zu gelangen, in der Öffentlichkeit bewegen, was aus den beschriebenen Gründen möglichst vermieden werden soll.
- 62 Entscheidender ist jedoch, dass die Auswirkungen der von der Antragstellerin für den Betrieb des Trampolinparks vorgeschlagenen Maßnahmen dem durch dessen Schließung erreichten Effekt nicht einmal nahekommen dürften. Aktive sportliche Betätigung, wie sie etwa beim Trampolinspringen, aber auch bei Nutzung der sonstigen Anlagen stattfindet, geht grundsätzlich mit einer intensivierten Atmung und dadurch mit einem erhöhten Luftaustausch einher, hinzu kommt die verstärkte Transpiration bei körperlicher Anstrengung. Um diesen Umständen Rechnung zu tragen, hält die Antragstellerin auch Umkleidemöglichkeiten und Duschen vor. Zudem kommt es gerade beim Trampolinspringen und bei der Nutzung von Kletteranlagen zu einer Vielzahl von nicht im Einzelnen nachvollziehbaren Kontakten zwischen Mensch und Gerät, die die Wahrscheinlichkeit von Schmierinfektionen erhöht. Wie die Antragstellerin dieses Problem durch Nutzung scanbarer Banderolen für alle Besucher lösen will, ist nicht ersichtlich.
- 63 Ebenso wenig ist vorstellbar, dass jede einzelne Anlage nach jeder Benutzung vollständig desinfiziert werden kann: Der von der Antragstellerin betriebene Trampolinpark besteht, wie auf den im Internet veröffentlichten Bildern und Videos erkennbar, aus einer Vielzahl von Einzelräumen, Geräten, Anlagen und Schutzvorrichtungen und nicht etwa aus einer – deutlich leichter zu desinfizierenden – (Sporthallen)Fläche. Erschwerend kommt hinzu, dass das Virus auch über relevante Zeiträume in der Luft aktiv bleibt, was bei den geschlossenen, teilweise auch relativ kleinen Räumen im Trampolinpark, insbesondere in den Mannschaftssportbereichen, zu einer deutlichen Konzentration potentiell infektiöser Aerosole führen dürfte. Desinfektionsmaßnahmen müssen aus diesen Gründen notwendigerweise lückenhaft und damit weniger wirksam bleiben.
- 64 Auch die Rechnung der Antragstellerin, unter Zugrundelegung einer Fläche von 5.000 Quadratmetern und einer Besucherzahl von 50 Personen gleichzeitig habe jede Person 100 Quadratmeter Sportfläche für sich, bleibt letztlich schematisch und damit inhaltlich unzutreffend, weil bestimmte räumlich begrenzte Bereiche (etwa der Eingangsbereich, aber auch die Umkleiden und sanitären Anlagen sowie die Laufwege zwischen den verschiedenen Anlagen) faktisch von allen Besuchern passiert werden müssen. Regelmäßige Desinfektionsgänge durch das Haus- und Reinigungspersonal würden die Häufigkeit der Begegnungen verschiedener Menschen noch erhöhen. Auch weil das Personal im Tagesverlauf sukzessive mit einer Vielzahl von Menschen in vergleichsweise nahen Kontakt (Einlassüberwachung, Regeleinweisungen und -kontrollen, ggf. Hilfestellungen, Reinigungsmaßnahmen etc.) käme, stellt sich der von der Antragstellerin vorgeschlagene eingeschränkte Betrieb nicht als milderer, aber gleich wirksames Mittel dar (so auch *OVG Hamburg, Beschluss vom 26.3.2020, 5 Bs 48/20, für den stationären Vertrieb von E-Zigaretten*).
- 65 Aus diesen Gründen erscheint es auch offensichtlich, dass die Antragsgegnerin nicht gehalten war, für jeden der in Hamburg existierenden Fitness-, Sport- und Freizeitbetriebe individuell zu prüfen, welche risikoverringenden Maßnahmen theoretisch möglich und praktisch realisierbar wären (so auch *VG Köln, Beschluss vom 20.3.2020, 7 L 520/20, n.v., für den Betrieb einer Spielhalle*). Auf die Frage, ob es angemessen wäre, die beschränkten personellen Kapazitäten der Antragsgegnerin zur Kontrolle etwaiger Betriebsbestimmungen einzusetzen, kommt es daher ebenso wenig an wie auf die Frage, ob die derzeit nur in begrenztem Maße vorhandenen Desinfektionsmittelkapazitäten zur regelmäßigen Reinigung von Sport- und Freizeistätten verwendet werden sollten.
- 66 Die von der Antragstellerin vorgeschlagenen Maßnahmen dürften sich zudem – unter Zugrundelegung einer betriebswirtschaftlichen Betrachtung, die bei der Prüfung der Frage angezeigt sein dürfte, ob ein eingerichteter und ausgeübter Gewerbebetrieb

unverhältnismäßig beeinträchtigt wird – nicht einmal als milderer Mittel erweisen. Aufgrund der Regelungen, die in der von der Antragstellerin nicht angegriffenen AV 22 getroffen werden, könnten ihre Anlagen derzeit ohnehin nur von im selben Haushalt lebenden Personen oder von Einzelpersonen genutzt werden. Beim Trampolinpark der Antragstellerin handelt es sich nämlich um einen öffentlichen, weil generell für jedermann zugänglichen Ort, an dem der Aufenthalt prinzipiell nur alleine gestattet ist und Ansammlungen von Menschen nach Ziffer 3 grundsätzlich untersagt sind. Der Betrieb des gastronomischen Angebots ist ebenso ausgeschlossen wie die Veranstaltung von Kursen oder die Vermietung an Gruppen. Unter Berücksichtigung des enormen Aufwands an Personal und Material, der für die von der Antragstellerin vorgeschlagenen Maßnahmen notwendig wäre, des auf Nutzung durch eine große Zahl von Besuchern angelegten Geschäftskonzepts und der überschaubaren Einnahmen von 14 Euro pro Person und Stunde dürfte sich der vorgeschlagene eingeschränkte Betrieb des Trampolinparks letztlich sogar als betriebswirtschaftlich ungünstiger erweisen als dessen vollständige Schließung für die Geltungsdauer der Allgemeinverfügungen.

- 67 Die streitgegenständlichen Regelungen sind auch angemessen, weil der damit verbundene Eingriff in das Grundrecht aus Art. 14 Abs. 1 GG nicht außer Verhältnis zu dem damit verfolgten Zweck, der Vorbeugung und Bekämpfung übertragbarer Krankheiten und damit dem Schutz des Rechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG, steht. Eine dauerhafte, über den Geltungszeitraum der Allgemeinverfügungen hinausgehende Einschränkung oder gar Vernichtung des Betriebs der Antragstellerin ist eher nicht zu befürchten. Weder droht eine Abwanderung ihrer Kundschaft zu Online-Angeboten noch zu (derzeit ebenfalls geschlossenen) Konkurrenzbetrieben. Negative finanzielle Folgen werden durch die aktuell getroffenen Regelungen zur Entlastung der Wirtschaft (ausgeweitete Kurzarbeit, Kreditangebote, etc.) zumindest teilweise aufgefangen werden können. Im Gegensatz dazu sind die Schäden, die bei einer weiteren und vor allem ungebremsten Verbreitung des Virus und einem deutlichen Ansteigen der Erkrankungs- und Todeszahlen für eine sehr große Zahl von Menschen zu gewärtigen wären, von deutlich höherem Gewicht.

### III.

- 68 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die Streitwertfestsetzung folgt aus §§ 52 Abs. 2, 53 Abs. 2 Nr. 2 VwGO i.V.m. Nr. 35.1 und 1.5 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit.