

**Gericht:** Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht 1. Kammer

**Entscheidungsdatum:** 03.04.2020

**Aktenzeichen:** 1 B 43/20

**Dokumenttyp:** Beschluss

**Quelle:**



### **Infektionsschutzgesetz - Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung -**

#### **Tenor**

Der Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs gegen die Allgemeinverfügung des Antragsgegners vom 3. April 2020 wird abgelehnt.

Die Antragsteller tragen die Kosten des Verfahrens.

Der Streitwert wird auf 5.000 € festgesetzt.

#### **Gründe**

- 1 Der vorläufige Rechtsschutzantrag ist als Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs gegen die Allgemeinverfügung des Antragsgegners vom 3. April 2020 nach § 80 Abs. 5 Satz 1 1. Alt. VwGO zulässig, jedoch nicht begründet.
- 2 Nach § 80 Abs. 5 Satz 1 1. Alt. VwGO i.V.m § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VwGO kann das Gericht in dem vorliegenden Fall des nach § 28 Abs. 3 i.V.m. § 16 Abs. 8 IfSG gesetzlich angeordneten Sofortvollzuges die aufschiebende Wirkung des Widerspruches ganz oder teilweise anordnen. Die gerichtliche Entscheidung ergeht dabei auf der Grundlage einer umfassenden Interessenabwägung. Gegenstand der Abwägung sind das Aufschubinteresse der Antragsteller einerseits und das öffentliche Interesse an der Vollziehung des streitbefangenen Verwaltungsaktes andererseits. Im Rahmen dieser Interessenabwägung können auch Erkenntnisse über die Rechtmäßigkeit und die Rechtswidrigkeit des Verwaltungsaktes, der vollzogen werden soll, Bedeutung erlangen, allerdings nicht als unmittelbare Entscheidungsgrundlage, sondern als in die Abwägung einzustellende Gesichtspunkte, wenn aufgrund der gebotenen summarischen Prüfung Erfolg oder Misserfolg des Rechtsbehelfs offensichtlich erscheinen. Lässt sich bei der summarischen Überprüfung die Rechtswidrigkeit des angefochtenen Bescheides bzw. hier: der Allgemeinverfügung ohne weiteres feststellen, ist sie also offensichtlich, so ist die aufschiebende Wirkung des Rechtsbehelfs anzuordnen, weil an einer sofortigen Vollziehung einer offensichtlich rechtswidrigen Allgemeinverfügung kein öffentliches Interesse bestehen kann. Erweist sich nach der genannten Überprüfung die angefochtene Allgemeinverfügung als offensichtlich rechtmäßig, so führt dies in Fällen des gesetzlich angeordneten Sofortvollzuges regelmäßig dazu, dass der Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung abzulehnen ist.
- 3 Lässt sich nach der im Verfahren nach § 80 Abs. 5 VwGO gebotenen summarischen Überprüfung weder die offensichtliche Rechtmäßigkeit noch die offensichtliche Rechtswidrigkeit des angefochtenen Verwaltungsaktes mit der erforderlichen Sicherheit feststellen, so ergeht die Entscheidung aufgrund einer weiteren Interessenabwägung, in der zum einen die Auswirkungen in Bezug auf das öffentliche Interesse in dem Fall, dass dem Antrag stattgegeben wird, der Rechtsbehelf im Hauptsacheverfahren indes erfolglos bleibt, und zum anderen die Auswirkungen auf den Betroffenen für den Fall der Ablehnung eines Antrags und des erfolgreichen Rechtsbehelfs in der Hauptsache gegenüberzustellen sind. Bei dieser Interessenabwägung ist jeweils die Rich-

tigkeit des Vorbringens desjenigen als wahr zu unterstellen, dessen Position gerade betrachtet wird, soweit das jeweilige Vorbringen ausreichend substantiiert und die Unrichtigkeit nicht ohne weiteres erkennbar ist (OVG Schleswig, Beschluss vom 13. September 1991 - 4 M 125/91 -, Rn. 14, juris; Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht, Beschluss vom 11. September 2017 - 1 B 128/17 -, Rn. 28 - 29, juris).

- 4 Die Kammer kann vorliegend weder die offensichtliche Rechtmäßigkeit noch die offensichtliche Rechtswidrigkeit der ergangenen Allgemeinverfügung im Hinblick auf das Verbot des Verlassens des eigenen Haushalts und des Kontakts zu außerhalb des Haushaltes stehenden Personen feststellen. Es sprechen allerdings gewichtige Anhaltspunkte dafür, dass die Allgemeinverfügung in dieser Hinsicht rechtmäßig ist. Bei der vorzunehmenden weiteren Interessenabwägung überwiegt das öffentliche Interesse an der sofortigen Vollziehung der Allgemeinverfügung das private Aufschubinteresse der Antragsteller.
- 5 Maßgebend für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Allgemeinverfügung ist der Zeitpunkt der Entscheidung des Gerichts, da es sich insoweit um einen Dauerverwaltungsakt handelt. Die streitgegenständliche Allgemeinverfügung kann ihre Rechtsgrundlage in § 28 Abs. 1 Satz 1, 2 IfSG in der Fassung des Art. 1 Nr. 6 des Gesetzes zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 27. März 2020 (BGBl. I S. 587), insoweit am Tag nach der Verkündung im Bundesgesetzblatt in Kraft getreten, finden. Danach trifft die zuständige Behörde, wenn Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider festgestellt werden, die notwendigen Schutzmaßnahmen, insbesondere die in den §§ 29-31 genannten, soweit und solange es zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich ist; sie kann insbesondere Personen verpflichten, den Ort, an dem sie sich befinden, nicht oder nur unter bestimmten Bedingungen zu verlassen oder von ihr bestimmte Orte oder öffentliche Orte nicht oder nur unter bestimmten Bedingungen zu betreten (Satz 1). Unter den Voraussetzungen von Satz 1 kann die zuständige Behörde Veranstaltungen oder sonstiger Ansammlungen von Menschen beschränken oder verbieten und Badeanstalten oder in § 33 genannte Gemeinschaftseinrichtungen oder Teile davon schließen (Satz 2). Eine Heilbehandlung darf nicht angeordnet werden (Satz 3). Die Grundrechte der Freiheit der Person (Art. 2 Abs. 2 Satz 2 des Grundgesetzes), der Versammlungsfreiheit (Art. 8 des Grundgesetzes), der Freizügigkeit (Art. 11 Abs. 1 des Grundgesetzes) und der Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 Abs. 1 des Grundgesetzes) werden insoweit eingeschränkt (Satz 4).
- 6 Es handelt sich bei der Bestimmung des § 28 Abs. 1 Satz 1 1. Halbsatz IfSG n. F. um eine Generalklausel, die die zuständigen Behörden zum Handeln verpflichtet (sog. gebundene Entscheidung). Hinsichtlich Art und Umfang der Bekämpfungsmaßnahmen, - "wie" des Eingreifens - ist der Behörde Ermessen eingeräumt. Dem liegt die Erwägung zugrunde, dass sich die Bandbreite der Schutzmaßnahmen, die bei Auftreten einer übertragbaren Krankheit in Frage kommen können, nicht in jeder Hinsicht im Vorfeld bestimmen lässt. Der Gesetzgeber hat § 28 Abs. 1 Satz 1 1. Halbsatz IfSG als Generalklausel ausgestaltet. Das behördliche Ermessen wird dadurch beschränkt, dass es sich um "notwendige Schutzmaßnahmen" handeln muss, nämlich Maßnahmen, die zur Verhinderung der (Weiter-)Verbreitung der Krankheit geboten sind. Darüber hinaus sind dem Ermessen durch den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Grenzen gesetzt (BVerwG, Urteil vom 22. März 2012 - 3 C 16/11 -, BVerwGE 142, 205-219, Rn. 24). Die Eingriffsbefugnisse werden für bestimmte notwendige Maßnahmen in § 28 Abs. 1 Satz 1 2. Halbsatz und Satz 2 IfSG weiter konkretisiert. Nach § 30 Abs. 1 Satz 2 die IfSG kann bei sonstigen Kranken oder Krankheitsverdächtigen, Ansteckungsverdächtigen und Ausscheidern angeordnet werden, dass sie in einem geeigneten Krankenhaus oder in sonst geeigneter Weise abgesondert werden.
- 7 Bei der Beurteilung der Rechtmäßigkeit der verfügten Beschränkungen ist der im allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht geltende Grundsatz heranzuziehen, dass an die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts umso geringere Anforderungen zu stellen sind, je größer und folgenschwerer der möglicherweise eintretende Schaden ist. Dafür sprechen das Ziel des Infektionsschutzgesetzes, eine effektive Gefahrenabwehr zu ermöglichen (§ 1 Abs. 1, § 28 Abs. 1 IfSG), sowie der Umstand, dass die betroffenen Krankheiten nach ihrem Ansteckungsrisiko und ihren Auswirkungen auf die Gesundheit des Menschen unterschiedlich gefährlich sind. Es erscheint sachgerecht, einen am Gefährdungsgrad der jeweiligen Erkrankung orientierten, "flexiblen" Maßstab für die hinreichende (einfache) Wahrscheinlichkeit zugrunde zu legen (VG Bayreuth, Beschluss vom 11. März 2020 - B 7 S 20.223 -, Rn. 44 - 45, juris). Sind Schutzmaßnahmen erforderlich, so können diese grundsätzlich nicht nur gegen die in Satz 1 genannten Personen, also gegen Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider ge-

troffen werden, sondern – soweit erforderlich – auch gegenüber anderen Personen (Bales/Bau-  
mann/Schnitzler, Infektionsschutzgesetz, Kommentar, 2. Aufl. § 28 Rn. 3). Es bestehen keine  
Zweifel daran, dass es sich bei der Infektion mit dem SARS-CoV-2, der zur Lungenkrankheit Co-  
vid-19 führen kann, um eine übertragbare Krankheit im Sinne des § 2 Nr. 3 IfSG handelt, so dass  
der Anwendungsbereich des 5. Abschnitts des Infektionsschutzgesetzes, der sich mit der Be-  
kämpfung übertragbarer Krankheiten befasst, eröffnet ist (vgl. hierzu den Steckbrief des RKI zur  
Coronavirus-Krankheit:

- 8 [https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/nCoV\\_node.html](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/nCoV_node.html)). Mit den  
deutschlandweit und auch landesweit in anderen Teilen auftretenden Fällen einer Infektion sind  
an einer übertragbaren Krankheit (§ 2 Nr. 3, § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Buchst. h IfSG) erkrankte  
Personen und damit Kranke im Sinne von § 2 Nr. 4 IfSG festgestellt worden (vgl. VG Bremen, Be-  
schluss vom 26. März 2020 – 5 V 553/20 –, Rn. 36, juris).
- 9 Das Coronavirus ist eine übertragbare Krankheit, die bereits landesweit aufgetreten und da-  
durch gekennzeichnet ist, dass sie sehr leicht übertragbar ist und sich dadurch sehr schnell  
ausbreitet. Das Robert Koch-Institut, das bei der Vorbeugung übertragbarer Krankheiten und  
Verhinderung der Weiterverbreitung von Infektionen eine besondere Sachkunde aufweist (§ 4  
IfSG), schätzt die Gefährdung für die Gesundheit der Bevölkerung in Deutschland derzeit ins-  
gesamt als hoch ein. Es handelt sich weltweit und in Deutschland um eine sehr dynamische  
und ernstzunehmende Situation. Bei einem Teil der Fälle sind die Krankheitsverläufe schwer,  
auch tödliche Krankheitsverläufe kommen vor. Nach Darstellung des Robert Koch-Instituts ist  
die Erkrankung sehr infektiös. Da weder eine spezifische Therapie noch eine Impfung zur Verfü-  
gung stünden, müssten alle Maßnahmen darauf gerichtet sein, die Verbreitung der Erkrankung  
in Deutschland und weltweit so gut wie möglich zu verlangsamen (Epidemiologisches Bulletin  
12/2020: COVID-19: Verbreitung verlangsamen, S. 3, veröffentlicht unter [www.rki.de](http://www.rki.de)). Zentral  
dabei seien bevölkerungsbasierte kontaktreduzierende Maßnahmen, wie die Absage von Groß-  
veranstaltungen sowie von Veranstaltungen in geschlossenen Räumlichkeiten, bei denen ein  
Abstand von 1 - 2 Metern nicht gewährleistet werden könne. Bei vergangenen Pandemien habe  
gezeigt werden können, dass bevölkerungsbasierte Maßnahmen zur Kontaktreduzierung durch  
Schaffung sozialer Distanz besonders wirksam seien, wenn sie in einem möglichst frühen Sta-  
dium der Ausbreitung des Erregers in der Bevölkerung eingesetzt würden (ebd., S. 5). Es sei-  
en von jetzt an und in den nächsten Wochen maximale Anstrengungen erforderlich, um die Epi-  
demie in Deutschland zu verlangsamen, abzuflachen und letztlich die Zahl der Hospitalisierun-  
gen, intensivpflichtigen Patienten und Todesfälle zu minimieren (dies., Modellierung von Bei-  
spielszenarien der SARS-CoV-2-Epidemie 2020 in Deutschland vom 20.03.2020, vorletzte Seite).  
Die massiven Anstrengungen des öffentlichen Gesundheitsdienstes, dem insbesondere die mög-  
lichst frühzeitige Identifizierung von Kontaktpersonen und deren Management obliegt, sollten  
nach Ansicht der Robert Koch-Instituts durch gesamtgesellschaftliche Anstrengungen wie die  
Reduzierung von sozialen Kontakten mit dem Ziel der Vermeidung von Infektionen im privaten,  
beruflichen und öffentlichen Bereich sowie eine Reduzierung der Reisetätigkeit ergänzt werden  
(vgl. VG Bremen, Beschluss vom 26. März 2020 – 5 V 553/20 –, Rn. 37, juris). Mit den deutsch-  
landweit auftretenden Fällen einer Infektion sind an einer übertragbaren Krankheit (§ 2 Nr. 3, § 6  
Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Buchst. h IfSG) erkrankte Personen und damit Kranke im Sinne von § 2 Nr. 4  
IfSG festgestellt worden (vgl. VG Bremen, Beschluss vom 26. März 2020 – 5 V 553/20 –, Rn. 36,  
juris).
- 10 Nach Ziffer 1 der Allgemeinverfügung des Antragsgegners über Maßnahmen zur Bekämpfung  
der Ausbreitung des neuartigen Coronavirus SARS-CoV-2 auf dem Gebiet des Kreises A-Stadt  
vom 3. April 2020 wird für Personen, die sich innerhalb der letzten 14 Tage, beginnend ab dem  
Zeitpunkt des Eintritts in den Kreis Plön durch Überfahren bzw. Überschreiten der Kreisgrenze  
in einem Risikogebiet oder einem besonders betroffenen Gebiet entsprechend der jeweils ak-  
tuellen Festlegung durch das Robert Koch-Institut (RKI) aufgehalten haben, eine Absonderung  
für die Dauer von 14 Tagen, beginnend ab dem Zeitpunkt des Eintritts in den Kreis Plön durch  
Überfahren bzw. Überschreiten der Kreisgrenze angeordnet. Die Bestimmung gilt auch bei einer  
nachträglichen Festlegung. Die Schweiz ist nunmehr nach der aktuellen Festlegung des Robert  
Koch-Instituts insgesamt als Risikogebiet ausgewiesen.
- 11 Es spricht vieles dafür, dass es sich bei den Antragstellern um zumindest ansteckungsverdächti-  
ge Personen handelt. Personen aus einem Risikogebiet – und Risikogebiet ist nunmehr eben die  
gesamte Schweiz, also auch der Kanton Wallis, wo die Antragsteller sich aufgehalten haben –  
tragen ein deutlich erhöhtes Risiko einer Infektion. Es bestehen voraussichtlich keine Bedenken

dagegen, dass der Antragsgegner auf die Risikoeinschätzung des fachlich insoweit besonders geeigneten Robert Koch-Instituts (§ 4 Abs. 1 IfSG) abstellt. Es geht darum, eine Infektion durch die Antragsteller zu vermeiden, insoweit kommt es nicht auf die konkrete Anzahl der derzeit infizierten Personen, die ohnehin wegen der hohen Dunkelziffer infizierter, jedoch nicht getesteter Personen, nicht wirklichkeitsgerecht feststellbar ist, im Gebiet des Antragsgegners an. Die Infektion zeichnet sich dadurch aus, dass Infizierte nicht sogleich erkennbar sind und teilweise auch gar keine Symptome auftreten, die Infizierten jedoch das Virus, bei dem die Gefahr einer exponentiellen Ausbreitung besteht, weitertragen mit der daraus entstehenden Gefahr für Leib und Leben einer großen Anzahl von Menschen. Die Anordnung dürfte aller Voraussicht nach gegenüber den Antragstellern verhältnismäßig sein.

- 12 Die hier streitigen Anordnungen dürften aller Voraussicht nach in Form der Allgemeinverfügung (§ 106 Abs. 2 LVwG) ergehen, weil es sich um die Regelung eines Einzelfalls für einen bestimmten Personenkreis, mithin um eine konkret-generelle Regelung handelt. Ihr Regelungsgehalt bezieht sich ausschließlich auf die infektionsschutzrechtlich notwendige Bekämpfung des Coronavirus SARS-CoV-2, das sich seit Februar 2020 epidemisch in Deutschland verbreitet und mithilfe der Regelungen in der streitgegenständlichen Allgemeinverfügung an einer raschen Ausbreitung gehindert werden soll, weshalb der zeitliche Geltungsbereich der Allgemeinverfügung zunächst bis 19. April 2020 befristet ist.
- 13 Da im vorläufigen Rechtsschutzverfahren nicht die offensichtliche Rechtmäßigkeit oder Rechtswidrigkeit der Allgemeinverfügung zu der streitigen Anordnung festgestellt werden kann, sind in einer weitergehenden Interessenabwägung die Folgen gegenüberzustellen, die im Hinblick auf das öffentliche Interesse in dem Fall einträten, dass dem Antrag stattgegeben wird, der Rechtsbehelf im Hauptsacheverfahren indes erfolglos bleibt, und zum anderen die Auswirkungen auf den Betroffenen für den Fall der Ablehnung eines Antrags.
- 14 Gemessen an diesen Maßstäben überwiegt im vorliegenden Fall das öffentliche Interesse an der sofortigen Durchsetzung des sich aus der Allgemeinverfügung ergebenden Gebots der Beschränkung des Aufenthalts auf den eigenen Haushalt.
- 15 Vorliegend streiten auf Seiten des öffentlichen Interesses überragende Gründe der Abwehr von Gefahren für die Gesundheit der Bevölkerung und der Sicherstellung der Leistungsfähigkeit der ärztlichen, insbesondere krankenhausärztlichen (Intensiv-)Versorgung für die Bevölkerung. Neben der Vermeidung von Ansteckungen geht es insbesondere auch darum, durch eine Verlangsamung der Ausbreitung des Virus für die Bevölkerung eine ausreichende Anzahl von Behandlungsplätzen zur Verfügung stellen zu können. Es muss vermieden werden, dass – wie etwa in Italien – das medizinische Personal darüber entscheiden muss, beatmungspflichtige Angehörige bestimmter Bevölkerungsgruppen wegen eines Mangels an Geräten und Personal von der intensivmedizinischen Behandlung mit Beatmungsgeräten auszuschließen und sie dem wahrscheinlichen, ansonsten vermeidbaren Tod zu überlassen. Die aktuelle Infektionsgefahr ist bekanntermaßen insbesondere dadurch extrem risikobehaftet, dass bislang unentdeckt infizierte Personen sich im öffentlichen, aber auch privaten Raum bewegen und andere unwissentlich infizieren. Kontakte insbesondere zu Personen, die aus eigenen Risikogebiet kommen, nach Möglichkeit zu vermeiden, kann die Gefahr wirksam begrenzen. Vorliegend geht es auch bei der hier streitigen Allgemeinverfügung um den Schutz vor den Folgen der exponentiellen, nicht nur linearen Ausbreitung des Corona-Virus.
- 16 Die von den Antragstellern geltend gemachten Belange wiegen zwar schwer, insbesondere deshalb, weil es sich auch um tiefgreifende Grundrechtseingriffe handelt und die Eingriffe durch die Verbote für einen bestimmten Zeitraum irreversibel sind. Mit den von ihm durch die Allgemeinverfügung getroffenen Maßnahmen kommt der Antragsgegner seiner grundrechtlichen Pflicht zum Schutz des Lebens und der Gesundheit der Bevölkerung aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG nach. Der Verlangsamung der Ansteckungsrate durch Vermeidung von sozialen Kontakten ist bei der Abwägung entscheidende Bedeutung beizumessen, auch um eine Überlastung und einen Zusammenbruch des Gesundheitssystems, wie dies bereits in anderen europäischen Ländern festzustellen ist, zu verhindern und Leben und Gesundheit der Bevölkerung wirksam zu schützen. Vor diesem Hintergrund müssen die grundrechtlich geschützten Freiheiten der Antragsteller für einen begrenzten Zeitraum zurückstehen.

17 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO; der Streitwert wurde gemäß § 63 Abs. 2, § 53 Abs. 2 Nr. 2 iVm § 52 Abs. 2 GKG festgesetzt.

© juris GmbH