



Verwaltungsgericht Hamburg

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

Herr XXX,

- Antragsteller -

g e g e n

die Freie und Hansestadt Hamburg, vertreten durch das
Bezirksamt Bergedorf
-Rechtsamt-,
Wentorfer Straße 38,
21029 Hamburg,

- Antragsgegnerin -

hat das Verwaltungsgericht Hamburg, Kammer 15, am 13. Mai 2020 durch

beschlossen:

Es wird vorläufig festgestellt, dass der Antragsteller nicht aufgrund von § 30a Abs. 1 Satz 1 der Verordnung zur Eindämmung der Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 in der Freien und Hansestadt Hamburg vom 2. April 2020 in der ab dem 13. Mai 2020 gültigen Fassung verpflichtet ist, sich nach seiner Einreise aus Schweden für einen Zeitraum von insgesamt 14 Tagen in der eigenen Häuslichkeit ständig abzusondern.

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

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Beschluss steht den Beteiligten und sonst von der Entscheidung Betroffenen die Beschwerde an das Hamburgische Obergericht zu. Sie ist innerhalb von zwei Wochen nach Bekanntgabe des Beschlusses schriftlich oder nach Maßgabe des § 55a der Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO – in elektronischer Form beim Verwaltungsgericht Hamburg, Lübeckertordamm 4, 20099 Hamburg, einzulegen.

Die Beschwerdefrist wird auch gewahrt, wenn die Beschwerde innerhalb der Frist beim Hamburgischen Oberverwaltungsgericht, Lübeckertordamm 4, 20099 Hamburg, schriftlich oder in elektronischer Form (s.o.) eingeht.

Die Beschwerde ist innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe der Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht bereits mit der Beschwerde vorgelegt worden ist, bei dem Hamburgischen Oberverwaltungsgericht, Lübeckertordamm 4, 20099 Hamburg, schriftlich oder in elektronischer Form (s.o.) einzureichen. Sie muss einen bestimmten Antrag enthalten, die Gründe darlegen, aus denen die Entscheidung abzuändern ist oder aufzuheben ist, und sich mit der angefochtenen Entscheidung auseinandersetzen.

Eine Beschwerde in Streitigkeiten über Kosten, Gebühren und Auslagen ist nur zulässig, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200,00 EUR übersteigt.

Der Beschwerde sowie allen Schriftsätzen sollen – sofern sie nicht in elektronischer Form eingereicht werden – Abschriften für die Beteiligten beigelegt werden.

Vor dem Hamburgischen Oberverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer im Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Hamburgischen Oberverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Bevollmächtigte sind Rechtsanwälte oder Rechtslehrer an einer der in § 67 Abs. 2 Satz 1 VwGO genannten Hochschulen mit Befähigung zum Richteramt zugelassen. Ferner sind die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 bis 7 VwGO bezeichneten Personen und Organisationen als Bevollmächtigte zugelassen. Ergänzend wird wegen der weiteren Einzelheiten auf § 67 Abs. 2 Satz 3, Abs. 4 und Abs. 5 VwGO verwiesen.

Hinsichtlich der Festsetzung des Streitwertes steht den Beteiligten die Beschwerde an das Hamburgische Oberverwaltungsgericht zu. Die Streitwertbeschwerde ist schriftlich oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle oder in elektronischer Form (s.o.) beim Verwaltungsgericht Hamburg, Lübeckertordamm 4, 20099 Hamburg, einzulegen.

Sie ist spätestens innerhalb von sechs Monaten, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt hat, einzulegen.

Soweit die Beschwerde gegen die Streitwertfestsetzung nicht durch das Verwaltungsgericht zugelassen worden ist, ist eine Beschwerde gegen die Streitwertfestsetzung nur gegeben, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200,00 EUR übersteigt.

Gründe:

I.

Der Antragsteller wendet sich im einstweiligen Rechtsschutz gegen eine durch Rechtsverordnung angeordnete vierzehntägige häusliche Quarantäne nach Einreise aus dem Ausland.

Nach § 30a Abs. 1 Satz 1 der Verordnung zur Eindämmung der Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 in der Freien und Hansestadt Hamburg vom 2. April 2020 in der Fassung vom 13. Mai 2020 (im Folgenden: HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO) sind aus dem Ausland einreisende Personen verpflichtet, sich unverzüglich nach der Einreise auf direktem

Weg in die eigene Häuslichkeit oder eine andere geeignete Unterkunft zu begeben und sich für einen Zeitraum von 14 Tagen nach ihrer Einreise ständig dort abzusondern. Sie müssen nach § 30a Abs. 2 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO die zuständige Behörde unverzüglich über ihre Rückkehr und gegebenenfalls auftretende Krankheitssymptome informieren und unterliegen nach Abs. 3 der Beobachtung durch die Behörde. § 30b HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO regelt Ausnahmen von der häuslichen Quarantäne für bestimmte Bevölkerungsgruppen, nach § 30b Abs. 1 Satz 2 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO kann die zuständige Behörde in begründeten Einzelfällen auf Antrag eine Befreiung von der häuslichen Quarantäne erteilen.

Am 17. April 2020 reiste der Antragsteller per Fähre von Travemünde nach Trelleborg in Schweden und von dort aus mit seinem Pkw weiter in die Provinz Kronoberg.

Mit E-Mail vom 26. April 2020 wandte sich der Antragsteller von dort aus an das Bezirksamt Bergedorf und beantragte eine Befreiung nach § 30b Abs. 1 Satz 2 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO von der Quarantänepflicht. Er sei aus dringenden beruflichen und privaten Gründen am 17. April 2020 nach Schweden gereist und halte sich in der Provinz Kronoberg auf, weitab von größeren Städten wie Malmö oder Göteborg.

Mit E-Mail vom 29. April 2020 forderte die Antragsgegnerin den Antragsteller auf, Gründe für eine – nur im Einzelfall mögliche – Befreiung von der Quarantäne darzulegen. Mit E-Mail vom selben Tage erklärte der Antragsteller, er sei freiberuflicher Autor, Dozent und Berater und arbeite seit zehn Jahren regelmäßig in Schweden. Er habe die Fahrt nach Schweden im gesunden Zustand angetreten und während der Fährüberfahrt keinen Kontakt zu anderen Passagieren gehabt. Der Landkreis Kronoberg, in dem er sich in seinem Haus aufhalte und arbeite, habe eine verschwindend geringe Anzahl an Corona-Fällen. Bisher sei er zwei Mal zum Einkaufen im lokalen Supermarkt gewesen, in dem die Abstandsregelungen eingehalten worden seien. Auf seiner Rückreise werde er mit seinem Pkw nach Trelleborg fahren, sich auf der Fähre acht Stunden in seiner Kabine aufhalten und dann ohne weiteren Personenkontakt in Bergedorf eintreffen. Damit sei ein Infektionsrisiko so gut wie ausgeschlossen, weshalb ihm eine Befreiung zu erteilen sei.

Mit Bescheid vom 4. Mai 2020, dem Antragsteller am selben Tag per E-Mail übersandt, lehnte die Antragsgegnerin den Antrag auf Befreiung von der Quarantänepflicht ab. Eine Befreiung nach § 30b Abs. 1 Satz 2 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO solle nach den

Vorgaben der Gesundheitsbehörde unabhängig vom individuellen Infektionsrisiko nur erteilt werden, wenn ein besonderes, anerkanntes Interesse des Reiserückkehrers daran bestehe, sich nicht in Quarantäne zu begeben. Dieses besondere Interesse müsse in seinem Gewicht den Regelfällen des § 30b Abs. 1 Satz 1 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO entsprechen. Hierfür lägen beim Antragsteller keine Anhaltspunkte vor.

Mit E-Mail vom 7. Mai 2020 teilte der Antragsteller der Antragsgegnerin mit, er sei jetzt in Hamburg angekommen. Mit weiterer E-Mail vom selben Tag übersandte der Antragsteller im Anhang einen unterschriebenen und eingescannten Widerspruch gegen den ablehnenden Bescheid.

Am selben Tag hat der Antragsteller das Gericht um Eilrechtsschutz ersucht. Dass bestimmte Personengruppen unabhängig von ihrem Infektionsrisiko nicht der Quarantäne unterfielen, sei unrechtmäßig. Gleiches gelte, soweit bei allen anderen Personen das Infektionsrisiko nicht berücksichtigt, sondern allein auf ein besonders anerkanntes Interesse an der Erteilung einer Befreiung abgestellt werde.

Der Antragsteller beantragt wörtlich,

das Gericht möge zu dem Urteil zu kommen, dass die § 30a und § 30b Hmb-SARS-CoV-2-EindämmungsVO insbesondere gegen Art. 3 GG verstoßen, und diese aufzuheben oder ihm eine Ausnahmegenehmigung zu erteilen.

Die Antragsgegnerin beantragt,

den Antrag abzulehnen.

Zur Begründung macht sie geltend: Die Quarantäne sei für den Antragsteller nicht mit unzumutbaren persönlichen oder beruflichen Auswirkungen verbunden. Die damit einhergehende Beschränkung der persönlichen Freiheit sei nach Abwägung mit dem Ziel der Quarantäne hinzunehmen, welches darin bestehe, Infektionsketten nach Auslandsaufenthalten einzudämmen, um die Zahl der an Covid-19 erkrankenden Personen möglichst gering zu halten. Es liege nicht nahe, hiervon gerade für Einreisen aus Schweden eine Ausnahme zu machen, einem Land mit einer inzwischen gegenüber Deutschland deutlich erhöhten Inzidenz von Erkrankungen und einer diametral anderen Strategie im Umgang mit der Krank-

heit, nämlich einer zügigen „Durchseuchung“ der Bevölkerung. Aus den Angaben des Antragstellers, er sei aus dringenden beruflichen und privaten Gründen nach Schweden gereist, lasse sich schlussfolgern, dass er dort Menschen getroffen habe. Zudem habe er auch eingekauft und zwar in einer Region, in der es nach seinen Angaben Corona-Fälle gebe, wenn auch weniger als in den Großstädten. Die pauschale Regelung, grundsätzlich alle Einreisenden abzusondern, verstoße nicht gegen das Übermaßverbot. Es sei unmöglich, das Infektionsrisiko jedes Reisenden individuell zu beurteilen. Ein Verstoß gegen das Gleichbehandlungsgebot liege ebenfalls nicht vor. Die in § 30b Abs. 1 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO genannten Ausnahmefälle unterschieden sich von dem des Antragstellers, sodass eine Ungleichbehandlung nicht vorliege. Ein vergleichbares Interesse daran, von der Absonderung verschont zu bleiben, habe der Antragsteller nicht vorgetragen.

Die Sachakte hat dem Gericht vorgelegen.

II.

Der Antrag ist nach §§ 122 Abs. 1, 88 VwGO unter Berücksichtigung des vom Antragsteller verfolgten Begehrens dahingehend auszulegen, vorläufig festzustellen, dass er persönlich durch § 30a Abs. 1 Satz 1 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO nicht verpflichtet ist, sich nach seiner Einreise aus Schweden für 14 Tage in häusliche Quarantäne zu begeben. Hilfsweise begehrt er, ihm per einstweiliger Anordnung eine Befreiung von der häuslichen Quarantäne nach § 30b Abs. 1 Satz 2 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO zu erteilen.

Soweit der Antragsteller dagegen die Aufhebung der §§ 30a, 30b HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO begehrt, ist ein entsprechender Antrag nicht statthaft, weil in Hamburg untergesetzliche Normen allein im Bereich des Bauplanungsrechts und auch nur durch das Hamburgische Obergericht für unwirksam erklärt werden können, § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO. Von der Ermächtigung des § 47 Abs. 1 Satz 2 VwGO, die eine Normenkontrolle auch für die streitgegenständliche Verordnung ermöglichen würde, hat der Landesgesetzgeber dagegen keinen Gebrauch gemacht. Die Kammer kann die beanstandeten Bestimmungen der HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO deshalb nicht mit allgemeiner Verbindlichkeit für unwirksam erklären. Effektiver Rechtsschutz kann in diesem Fall im Wege der Feststellungsklage bzw. ihr entsprechender Formen des einstweiligen Rechtsschutzes erreicht werden (vgl. *OVG Hamburg, Beschl. v. 21.10.2019, 3 Bs 102/19, n.v.*; *OVG Münster, Beschl. v. 10.6.2016, 4 B 504/16, juris Rn. 11 ff.*).

III.

Der so verstandene Antrag ist bereits im Hinblick auf den Hauptantrag zulässig (dazu 1.) und begründet (dazu 2.).

1. Der Antrag auf vorläufige Feststellung, dass der Antragsteller aufgrund von § 30a Abs. 1 Satz 1 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO nicht verpflichtet ist, sich für 14 Tage nach seiner Einreise in Quarantäne zu begeben, ist zulässig.

Er ist als Feststellungsantrag im Wege der einstweiligen Anordnung nach § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO statthaft, weil der Antragsteller sein Begehren in der Hauptsache im Wege einer negativen Feststellungsklage nach § 43 VwGO verfolgen könnte. Gegenstand der Feststellung ist in diesem Fall die individuelle Verbindlichkeit des angegriffenen Verbots (*vgl. auch BVerfG, Beschl. v. 31.3.2020, 1 BvR 712/20, juris Rn. 15*).

Der Antragsteller hat ein berechtigtes Interesse an der begehrten vorläufigen Feststellung im Sinne des § 43 Abs. 1 VwGO. Dies gilt insbesondere, da ein Verstoß gegen die Quarantänepflicht gemäß § 33 Abs. 1 Nr. 60 i.V.m. Abs. 2 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO eine Ordnungswidrigkeit darstellt, die nach dem dazugehörigen Bußgeldkatalog (Anlage zur HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO) mit einem Bußgeld zwischen 500 und 10.000 € geahndet werden kann.

Die Subsidiarität des vorläufigen Feststellungsantrages gegenüber einem Verpflichtungsantrag (§ 43 Abs. 2 Satz 1 VwGO analog) steht dem Feststellungsbegehren nicht entgegen. Der Antragsteller kann die Feststellung, dass er sich nicht in Quarantäne begeben muss, weil die zugrundeliegenden Regelungen der §§ 30a, 30b HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO verfassungswidrig sind, nicht erreichen, indem er eine einzelfallbezogene Befreiung von der Quarantänepflicht erstreitet (*vgl. dazu VGH München, Urt. v. 12.12.2016, 10 BV 13.1006, juris Rn. 38*).

2. Der Antrag ist auch begründet.

Gemäß § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO kann das Gericht eine einstweilige Anordnung zur Regelung eines vorläufigen Zustands in Bezug auf ein streitiges Rechtsverhältnis erlassen, wenn dies zur Abwendung wesentlicher Nachteile nötig erscheint. Voraussetzung ist das Vorliegen eines Anordnungsanspruchs, d.h. eines materiellen Anspruchs, der durch die einstweilige Anordnung gesichert werden soll, und eines Anordnungsgrundes, d.h. einer drohenden Vereitelung oder Erschwerung dieses Anspruchs. Beide Voraussetzungen sind gemäß § 123 Abs. 3 VwGO i.V.m. § 920 ZPO glaubhaft zu machen.

Das einstweilige Rechtsschutzverfahren nach § 123 VwGO dient grundsätzlich nur der vorläufigen Regelung eines Rechtsverhältnisses; einem Antragsteller soll hier regelmäßig nicht bereits das gewährt werden, was er nur in einem Hauptsacheverfahren erreichen kann. Dies gilt allerdings dann nicht, wenn – wie hier bei einer auf nur wenige Tage befristeten Belastung – eine Regelung erst im Hauptsacheverfahren praktisch ausscheidet. Um effektiven Rechtsschutz (Art. 19 Abs. 4 GG) zu gewähren genügt es, wenn der geltend gemachte Anordnungsanspruch voraussichtlich besteht und die Anordnung als nötig erscheint.

Nach diesem Maßstab hat der Antragsteller sowohl einen Anordnungsgrund als auch einen Anordnungsanspruch glaubhaft gemacht.

Der Anordnungsgrund liegt in der Eilbedürftigkeit der Entscheidung, weil die Quarantänepflicht des Antragstellers nur noch bis zum Ablauf des 21. Mai 2020 besteht.

Dem Antragsteller steht auch mit der erforderlichen hohen Wahrscheinlichkeit ein Anordnungsanspruch auf Feststellung dahingehend zu, dass er sich nicht weiterhin aufgrund von § 30a Abs. 1 Satz 1 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO in häuslicher Quarantäne aufhalten muss.

Diese Regelung wird sich aller Voraussicht nach als rechtswidrig erweisen. So dürften die Voraussetzungen der Spezialvorschrift des § 30 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. § 32 Satz 1 IfSG nicht vorliegen, da bei zurzeit aus dem Ausland nach Hamburg einreisenden Personen nicht mit der erforderlichen Wahrscheinlichkeit davon ausgegangen werden kann, dass es sich insgesamt um Ansteckungsverdächtige i.S.d. Legaldefinition in § 2 Nr. 7 IfSG handelt (unten a.). Auch eine Quarantänepflicht für Nichtstörer auf Grundlage einer auf der Generalklausel

des § 28 Abs. 1 S.1 IfSG beruhenden Rechtsverordnung kommt aus rechtlichen Gründen nicht in Betracht (unten b.).

a. Die Voraussetzungen des § 30 Abs. 1 Satz 2 IfSG, der für die Anordnung einer Quarantäne zumindest verlangt, dass der Betroffene ansteckungsverdächtig im Sinne von § 2 Nr. 7 IfSG ist, liegen voraussichtlich nicht unterschiedslos im Hinblick auf alle aus dem Ausland nach Hamburg einreisenden Personen vor. Eine Qualifizierung aller Einreisenden als ansteckungsverdächtig im Rechtssinne ist jedenfalls mittlerweile auch nicht mehr aufgrund einer zulässigen Pauschalierung der Fälle oder aufgrund fehlender belastbarer Informationen über die Infektionslage im Ausland möglich.

Die Kammer schließt sich insoweit den substantiierten rechtlichen Ausführungen des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts im Beschluss vom 11. Mai 2020 an (*13 MN 143/20, juris Rn. 26 ff.*). Darin wird in einem in Niedersachsen zulässigen Normenkontrollverfahren die dort maßgebliche Verordnungsvorschrift zur Quarantäne nach Einreise aus dem Ausland vorläufig außer Vollzug gesetzt. Die überzeugenden Ausführungen des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts lassen sich auf die in Hamburg geltende Rechtslage und § 30a Abs. 1 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO ohne weiteres übertragen, da in beiden Bundesländern durch Rechtsverordnung unter vergleichbaren Voraussetzungen eine Quarantänepflicht für Reiserückkehrer aus dem Ausland angeordnet wird.

In § 2 Nr. 7 IfSG wird der Ansteckungsverdächtige als eine Person definiert, von der anzunehmen ist, dass sie Krankheitserreger aufgenommen hat, ohne krank, krankheitsverdächtig oder Ausscheider zu sein. In seiner teilweise missverstandenen Leitentscheidung vom 22. März 2012 (*3 C 16/11, BVerwGE 142, 205 ff., juris Rn. 31 f.*) konkretisiert das Bundesverwaltungsgericht einen Ansteckungsverdacht zunächst so, dass dieser nur vorliege, wenn die Annahme, der Betroffene habe Krankheitserreger aufgenommen, wahrscheinlicher sei als das Gegenteil. Für die erfolgreiche Abwehr hochgefährlicher und sich leicht ausbreitender Infektionen wäre dieser Maßstab völlig ungeeignet, besonders dann, wenn ein Infizierter vor Ausbruch der Krankheit bereits ansteckend ist oder die Infektion sogar symptomfrei verlaufen kann und Ansteckungsverdächtige deshalb praktisch nicht erkennbar sind. Entsprechend modifiziert das Bundesverwaltungsgericht im folgenden Abschnitt seines Urteils diesen Wahrscheinlichkeitsmaßstab anhand der allgemein im Polizei- und Ordnungsrecht geltenden Grundsätze dahingehend, dass an die Wahrscheinlichkeit des

Schadenseintritts umso geringere Anforderungen zu stellen sind, je größer und folgenreicher der möglicherweise eintretende Schaden ist. Bei hochansteckenden und teilweise tödlich verlaufenden Erkrankungen muss deshalb eine vergleichsweise geringe Wahrscheinlichkeit eines infektionsrelevanten Kontaktes genügen (*BVerwG a.a.O. Rn. 32*).

Auch an letztgenanntem Maßstab gemessen lässt sich bei aus dem Ausland einreisenden Personen zurzeit kein genereller Ansteckungsverdacht begründen. Belastbares wissenschaftliches Material gibt es hierzu offenbar nicht. § 30 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO beruht insoweit auf der fiktiven Annahme, dass aufgrund der weltweiten Ausbreitung des Virus grundsätzlich jeder, der aus dem Ausland einreist, in Verdacht stehe, infiziert zu sein (*Muster-VO zu Quarantänemaßnahmen für Ein- und Rückreisende zur Bekämpfung des Coronavirus, gemeinsam erarbeitet von den Innen- und Gesundheitsministerien von Bund und Ländern, 8.4.2020, S.7, <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2020/corona/muster-rv-quarantaene.pdf>*). Zudem wird – offenbar in Fehlverständnis der höchstrichterlichen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, s.o. – zur Begründung der den Länderverordnungen zu Grunde liegenden Musterverordnung die angesichts der Verbreitungsraten von Covid-19-Erkrankungen medizinisch offensichtlich falsche Behauptung aufgestellt, dass es wahrscheinlicher sei, dass eine Person, die in das Bundesgebiet einreist, Krankheitserreger aufgenommen hat, als das Gegenteil (*Muster-VO S. 8*).

Speziell bei Prüfung der Bestimmungen der Hamburger Verordnung kommt noch hinzu, dass die Kohärenz der Quarantänebestimmungen zweifelhaft ist. So gibt es im hamburgischen Recht neben einer Reihe von Ausnahmen von der Quarantänepflicht, die sich mit dem besonderen öffentlichen oder privaten Interesse an der Durchführung einer Auslandsreise erklären lassen, eine Ausnahme für jegliche Auslandsreisen, die weniger als 5 Tage dauern (§ 30b Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 Var. 1 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO), während diese Ausnahme in vielen anderen Bundesländern auf Kurzreisen von weniger als 48 Stunden beschränkt ist. Ein besonderes öffentliches Interesse an Kurzreisen von weniger als 5 Tagen ist nicht erkennbar. Auch ist nicht erkennbar, dass die Ansteckungsgefahr pro Reisetag innerhalb dieser 5 Tage signifikant geringer wäre als bei längeren Reisen. Zwar dauern diese Reisen kürzer und werden deshalb naturgemäß weniger Anlass zu Ansteckungen geben. Da länger als 14 Tage zurückliegende Ansteckungen auf Auslandsreisen aufgrund der höchstens vierzehntägigen Inkubationszeit (*vgl. Robert-Koch-Institut, „Inkubationszeit und seriellles Intervall“ https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Steckbrief.html#doc13776792bodyText4, aufgerufen am 12.5.2020*) mangels weiterer

Ansteckungsgefahr bei einer Rückkehr ohnehin nicht mehr relevant sind, betreffen die Hamburgischen Quarantänenvorschriften lediglich Ansteckungen an den letzten 14 Reisetagen, wobei eine Rückkehr bereits nach 5 Tagen allerdings nicht zur Quarantäne führt. Dass gerade der verbleibende Zeitraum besondere Ansteckungsgefahren birgt, die eine Quarantäne rechtfertigen würden, ist nicht erkennbar. Vielmehr ist eher bei kurzen Reisen zu vermuten, dass diese ein gedrängtes Programm mit vielen Kontaktpersonen aufweisen. Zudem fallen dann sowohl die An- als auch die Abreise, welche jeweils unter Infektionsgesichtspunkten besonders bedeutsam sind, in diesen Zeitraum.

b. Auch eine Quarantänepflicht für Nichtstörer auf Grundlage einer auf der Generalklausel des § 28 Abs. 1 S.1 IfSG beruhenden Rechtsverordnung kommt aus rechtlichen Gründen nicht in Betracht. Nach Ansicht der Kammer darf neben § 30 IfSG nicht die Generalklausel des § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG als zusätzliche und – da nicht auf die Heranziehung von Störern beschränkte – weitergehende materiell rechtliche Ermächtigungsgrundlage für eine Quarantänepflicht herangezogen werden (*so aber OVG Schleswig-Holstein, Beschl. v. 7.4.2020, 3 MB 13/20, juris Rn. 10*).

Neben der Gesetzessystematik des IfSG, das in § 30 eine spezielle Regelung der Quarantänepflicht vorsieht, sprechen hiergegen gewichtige verfassungsrechtliche Gründe. So kann auch das bußgeldbewehrte Verbot, die eigene Wohnung oder das eigene Haus in einen Zeitraum von 14 Tagen zu verlassen, eine Freiheitsentziehung oder zumindest eine Freiheitsbeschränkung im Sinne von Art. 2 Abs. 2 Satz 2 und 104 Abs. 1 GG darstellen. Die Freiheit der Person darf nach Art. 104 Abs. 1 Satz 1 GG, welcher insoweit den lediglich einfachen Gesetzesvorbehalt des Art. 2 Abs. 2 Satz 3 GG überlagert (*Murswiek/Rixen, in: Sachs, Grundgesetz, 8. Auflage 2018, Art. 2 GG Rn. 242; Di Fabio, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 89. Ergänzungslieferung Oktober 2019, Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG, Rn. 42*), nur durch ein formelles Gesetz eingeschränkt werden und unterliegt nach Art. 104 Abs. 2 GG weiteren Einschränkungen wie z.B. dem Richtervorbehalt (*vgl. das Interview mit dem Vorsitzenden des Bundes Deutscher Verwaltungsrichter, Robert Seegmüller, vom 7.5.2020, <https://www.welt.de/politik/deutschland/plus207788651/Kontaktverbote-Auch-in-der-Krise-gilt-die-Verfassung.html>, aufgerufen am 12.5.2020*).

Eine Übertragung der Eingriffsbefugnisse vom parlamentarischen Gesetzgeber auf den Verordnungsgeber ist dabei zwar nicht ausgeschlossen, aber an (relativ) strenge Voraussetzungen geknüpft (*Radtko, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 42. Edition,*

Stand 1.12.2019, Art. 104 GG Rn. 6). So ist eine nähere Ausformung von Voraussetzungen und Ausmaß der Freiheitsentziehung zulässig, wenn das parlamentarische Gesetz selbst bestimmt, dass diese Rechtsfolge überhaupt in Betracht kommt, die Regelung der Voraussetzungen der Freiheitsentziehung nach Inhalt, Zweck und Ausmaß hinreichend bestimmt vornimmt und eine im Übrigen verfassungsgemäße Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung enthält (vgl. Gusy, *Freiheitsentziehung und Grundgesetz*, NJW 1992, S. 457, 461). Selbst wenn man das Vorliegen dieser strengen Voraussetzungen hinsichtlich der speziellen Regelung zur Quarantäne in § 30 Abs. 1 i.V.m. § 32 IfSG bei summarischer Prüfung im Eilverfahren noch als erfüllt ansieht, kann dies hinsichtlich der Generalklausel des § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG, die bezüglich Inhalt, Zweck und Ausmaß einer Freiheitsentziehung keine konkreten Einschränkungen benennt, nicht mehr angenommen werden. Intensive Eingriffe in die Freiheit des Einzelnen können nicht durch Generalklausel in die Regelungskompetenz des Verordnungsgebers gestellt werden, weil mit der Eingriffsintensität die Anforderungen an die Bestimmtheit der Ermächtigungsnorm steigen.

3. Auch vor dem Hintergrund der in einem Eilverfahren naturgemäß verbleibenden Unsicherheiten des rechtlichen Ergebnisses sieht das Gericht keinen Anlass, im Rahmen einer Folgenabwägung davon abzusehen, den Antragsteller bereits mit sofortiger Wirkung aus seiner bisher allein durch Verordnungsrecht begründeten Quarantänenpflicht zu entlassen.

Zwar verkennt die Kammer nicht, dass der Wegfall einer durch Verordnung auferlegten Quarantänenpflicht auch Einreisende erfassen dürfte, hinsichtlich derer bei einer Einzelfallprüfung eine Quarantäne nach §§ 28 Abs. 1 Satz 1 Hs. 1, 30 Abs. 1 Satz 2 IfSG hätte angeordnet werden können und müssen. Eine solche Einzelfallprüfung war bisher aber nicht notwendig und ist auch hier nicht erfolgt. Sie wäre aber möglich. Mittlerweile ist die Verbreitung der Krankheit in vielen anderen Ländern und auch deren Regionen vergleichsweise gut bekannt, sodass die Ansteckungsgefahr der von dort Einreisenden einer fallgruppenbezogenen Einschätzung unterzogen werden kann (so auch Nieds. OVG, *Beschl. v. 11.5.2020, 13 MN 143/20, juris Rn. 38*). Da die in § 30a Abs. 2 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO geregelte Meldepflicht keinen rechtlichen Bedenken unterliegen dürfen, ist auch ohne ein allgemeines Quarantänegebot für Einreisende eine wirksame Prüfung gebotener Quarantänemaßnahmen flächendeckend möglich. Insoweit können auch weitere infektionsspezifische Gesichtspunkte herangezogen werden, so der konkrete Aufenthaltsort im Ausland, die Tätigkeiten des Reisenden dort sowie das für die Reise verwendete Verkehrsmittel. Nicht ersichtlich ist, dass die Gesundheitsbehörden durch eine einzelfallorientierte

Prüfung der Quarantänevoraussetzungen quantitativ überfordert wären und bereits deswegen einen wirksamen Schutz der Bevölkerung nicht leisten könnten. Da aktuell weltweit weitreichende Einreisebeschränkungen gelten und Auslandsreisen faktisch überhaupt nur in wenige andere Länder möglich sind, dürfte sich die Anzahl aus dem Ausland zurückkehrender Personen, die nicht ohnehin einer der in § 30b Abs. 1 Nr. 1-6 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO geregelten Ausnahmen unterfallen, in einem überschaubaren Bereich halten. Der Antragsgegnerin dürfte es im Zusammenwirken mit kompetenten Stellen des Bundes und der anderen Bundesländer möglich sein, jedenfalls für jene Länder, aus denen aktuell die meisten Personen nach Deutschland zurückkehren, mit vertretbarem Aufwand Risikoprofile zu erstellen und gegebenenfalls durch weitere Ermittlungen im Einzelfall sachgerechte Lösungen zu finden.

Die Kammer sieht hier auch keinen Anlass, in diesem Eilverfahren zum Schutz Dritter eine Fortdauer der Quarantäne des Antragstellers für jenen Zeitraum anzuordnen, den die Antragsgegnerin für eine einzelfallbezogene Prüfung der Notwendigkeit einer Quarantäne noch bräuchte. Denn die Umstände dieses Falles geben unter Berücksichtigung der vorstehenden Überlegungen keinen Anlass zur Annahme, dass das vom Antragsteller ausgehende Infektionsrisiko nach seiner Wiederkehr aus Schweden größer ist, als es bei einem hypothetischen Verbleib in Hamburg gewesen wäre. Nach seinen Angaben, an deren Richtigkeit nach Auffassung der Kammer keine begründeten Zweifel bestehen, hat er sich in einem im Vergleich zu Hamburg nicht wesentlich stärker durch SARS-CoV-2 betroffenen ländlichen Gebiet in Südschweden aufgehalten, um dort in Ruhe als Freiberufler arbeiten zu können. Bei rund 200.000 Einwohnern auf etwa der halben Fläche Schleswig-Holsteins und 503 bestätigten Fällen von Covid-19 (=0,00252%) zum Zeitpunkt am 11. Mai 2020 (<http://www.regionkronoberg.se/halsa-var-d-tandvard/coronavirus/>) weist die Provinz Kronoberg in Schweden im Durchschnitt keine höhere Quote an festgestellten Erkrankungen pro 100.000 Einwohnern auf als Hamburg mit 269 bestätigten Fällen je 100.000 Einwohner (=0,00269%) (https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Fallzahlen.html, abgerufen am 12.5.2020). Das vom Antragsteller gewählte Transportmittel eigener Pkw und Fähre stellt sich ebenfalls als unbedenklich dar. Weder das Reiseziel noch die dortige Betätigung und Unterbringung des Antragstellers noch seine Rückreise im eigenen Fahrzeug auf einer derzeit sehr leeren Autofähre begründen somit eine hinreichende individuelle Wahrscheinlichkeit, dass er Träger des SARS-CoV-2-Virus sein könnte.

Die Entscheidung über die Kosten folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 53 Abs. 2 Nr. 1 i.V.m. § 52 Abs. 2 GKG. Aufgrund der hier faktisch vorweggenommenen Entscheidung in der Hauptsache sieht das Gericht von einer Halbierung des Streitwerts nach Nr. 1.5 des Streitwertkataloges für die Verwaltungsgerichtsbarkeit ab.