



## Verwaltungsgericht Hamburg Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

...

- Antragsteller -

g e g e n

...

- Antragsgegnerin -

-

hat das Verwaltungsgericht Hamburg, Kammer 21, am 29. April 2020 durch

...

**beschlossen:**

Der Antrag auf Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes vom 22. April 2020 wird abgelehnt.

Die Kosten des Verfahrens trägt der Antragsteller.

Der Streitwert wird auf 5.000,-- Euro festgesetzt.

**Rechtsmittelbelehrung:**

Gegen diesen Beschluss steht den Beteiligten und sonst von der Entscheidung Betroffenen die Beschwerde an das Hamburgische Oberverwaltungsgericht 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 Prozesskostenhilfungsverfahren, 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.

## **G r ü n d e**

### **I.**

Der Antrag auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes wird abgelehnt. Der im wohlverstandenen Interesse des Antragstellers auszulegende Antrag (1.) ist zwar zulässig (2.), aber unbegründet (3.)

1. Der Antragsteller begehrt mit seinem Antrag auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes, seine an Alzheimer erkrankte Ehefrau, mit der er seit 1970 verheiratet ist und die schwerbehindert (Grad 100) und pflegebedürftig (Pflegegrad 5) ist, täglich in ihrem Einzelzimmer im Pflegeheim ... besuchen zu dürfen und mit ihr im Rollstuhl, auch außerhalb der Einrichtung, spazieren zu fahren. Dabei werde er Hygienemaßnahmen und Mindestabstände berücksichtigen.

Der nicht anwaltlich vertretene Antragsteller stützt sein Begehren auf zwei Verfahrensanträge. Mit seinem ersten Antrag beantragt der Antragsteller, den Senat der Freien und Hansestadt Hamburg zu verpflichten, das Besuchs- und Betretungsverbot in Pflegeheimen aufzuheben bzw. die vorher geltende Regelung, wonach höchstens eine Besuchsperson für eine Stunde je Bewohnerin oder Bewohner am Tag erlaubt war, wieder in Kraft zu setzen. Mit seinem zweiten Antrag beantragt der Antragsteller, das Verwaltungsgericht möge feststellen, dass er abweichend von § 15 Abs. 1, 2 der Verordnung zur Eindämmung der Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 in der Freien und Hansestadt Hamburg vom 2. April 2020 (HmbGVBl. S. 181, im Folgenden: HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO) ein berechtigtes Interesse nach § 15 Abs. 4 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO habe und der Träger des Pflegeheims bzw. die Heimleitung eine Ausnahme vom Besuchs- und Betretungsverbot zulassen müsse.

Das Gericht legt die Anträge des Antragstellers bei verständiger Würdigung seines Begehrens gemäß § 122 Abs. 1 VwGO i.V.m. § 88 VwGO dahingehend aus, dass der Antragsteller die vorläufige Feststellung beantragt, dass das in § 15 Abs. 1, 2 und 4 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO ausgestaltete Besuchs- und Betretungsverbot in Pflegeheimen es ihm nicht verbietet, seine Ehefrau täglich, gegebenenfalls unter Auflagen, im Pflegeheim zu besuchen und mit ihr außerhalb der Einrichtung spazieren zu gehen.

Eine allgemeingültige Aussetzung der Wirksamkeit einer Vorschrift aus der Rechtsverordnung oder gar die Verpflichtung des Senats zu einer Aufhebung oder einem Neuerlass einer Vorschrift der Verordnung durch das Gericht kommen hingegen nicht in Betracht. Eine abstrakte Normenkontrolle untergesetzlicher Normen ist in Hamburg nicht vorgesehen, da der

Landesgesetzgeber von der Ermächtigung in § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO keinen Gebrauch gemacht hat.

Das Gericht versteht den Antrag des Antragstellers zudem dahingehend, dass er sich auf das Besuchs- und Betretungsverbot in der zum Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung geltenden Fassung der Hamburgischen SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung bezieht, da es dem Antragsteller ersichtlich um Besuche zum jetzigen Zeitpunkt und zukünftig geht. Die Verordnung wurde zuletzt am 24. April 2020 geändert (Dritte Verordnung zur Änderung der Hamburgischen SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung vom 24. April 2020, HmbGVBl. S. 232) und unter anderem um eine Textstelle in § 15 Abs. 4 Satz 2 ergänzt (vgl. § 1 Ziff. 5.1 der Dritten Verordnung zur Änderung der Hamburgischen SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung vom 24. April 2020, HmbGVBl. S. 232).

2. Der so verstandene Antrag ist zulässig.

Er ist als Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gemäß § 123 Abs. 1 VwGO statthaft. Das Besuchs- und Betretungsverbot für Pflegeheime ergibt sich unmittelbar aus § 15 Abs. 1 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO. Nachdem in Hamburg eine abstrakte Normenkontrolle untergesetzlicher Rechtsnormen gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO nicht vorgesehen ist, kann der Antragsteller sein Rechtsschutzbegehren in der Hauptsache allein im Wege einer Feststellungsklage gemäß § 43 VwGO, gerichtet gegen die individuelle Verbindlichkeit des angegriffenen Verbots, verfolgen (vgl. hierzu BVerfG, Nichtannahmebeschl. v. 31.3.2020, 1 BvR 712/20, juris Rn. 15; hierzu auch VG Hamburg, Beschl. v. 21.4.2020, 11 E 1705/20).

Der Antrag ist auch im Übrigen zulässig, insbesondere ist der Antragsteller antragsbefugt gemäß § 42 Abs. 2 VwGO analog, da er geltend macht, durch das Betretungs- und Besuchsverbot in eigenen subjektiven Rechten aus Art. 6 GG verletzt zu sein. Der Antragsteller hat auch ein berechtigtes Interesse an dieser Feststellung, da ihm im Fall eines Verstoßes gegen das Betretungs- und Besuchsverbot ein Ordnungswidrigkeitsverfahren gemäß § 73 Abs. 1a Nr. 24 IfSG i.V.m. § 33 Abs. 1 Nr. 33 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO und ein Bußgeld in Höhe von 150 Euro drohen würden, vgl. Anlage I der HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO.

3. Der Antrag ist jedoch nicht begründet.

Gemäß § 123 Abs. 1 Satz 1 VwGO kann das Gericht, auch schon vor Klageerhebung, eine einstweilige Anordnung in Bezug auf den Streitgegenstand treffen, wenn die Gefahr besteht, dass durch eine Veränderung des bestehenden Zustands die Verwirklichung eines

Rechts des Antragstellers vereitelt oder wesentlich erschwert werden könnte. Voraussetzung ist das Vorliegen eines Anordnungsanspruchs, d.h. eines materiellen Anspruchs, der durch die einstweilige Anordnung gesichert werden soll, und eines Anordnungsgrunds, d.h. die drohende Vereitelung oder Erschwerung dieses Anspruchs. Beide Voraussetzungen sind gemäß § 123 Abs. 3 VwGO i.V.m. § 920 ZPO glaubhaft zu machen.

Der Antrag des Antragstellers, seine Ehefrau entgegen dem Betretungs- und Besuchsverbot aus § 15 Abs. 1 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO täglich im Pflegeheim besuchen zu dürfen, stellt eine Vorwegnahme der Hauptsache dar. Grundsätzlich kann das Gericht im Verfahren gemäß § 123 VwGO lediglich eine vorläufige Anordnung treffen. Dem Antragsteller soll im Wege der einstweiligen Anordnung nicht bereits das gewährt werden, was er nur in einem Hauptsacheverfahren erreichen könnte (OVG Hamburg, Beschl. v. 6.7.2018, 3 Bs 97/18, juris Rn. 35). Einem solchen Antrag kann im einstweiligen Rechtsschutz nur dann stattgegeben werden, wenn dies zur Gewährung effektiven Rechtsschutzes nach Art. 19 Abs. 4 GG schlechterdings unabweisbar ist. Dies setzt hohe Erfolgsaussichten, also eine weit überwiegende Wahrscheinlichkeit eines Erfolgs in der Hauptsache voraus (OVG Hamburg, Beschl. v. 6.7.2018, 3 Bs 97/18, juris Rn. 35). Voraussetzung ist, dass das Abwarten in der Hauptsache für den Antragsteller schwere und unzumutbare, nachträglich nicht mehr zu beseitigende Nachteile zur Folge hätte (BVerwG, Beschl. v. 26.11.2013, 6 VR 3/13, juris Rn. 5 m.w.N.). Diese Voraussetzungen sind hier nicht erfüllt.

Der Antragsteller hat keinen Anordnungsanspruch auf die begehrte Feststellung. Grundsätzlich greift für die begehrten Besuche bei seiner Ehefrau im Pflegeheim das Besuchs- und Betretungsverbot gemäß § 15 Abs. 1 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO (a.). Die Tatbestandsvoraussetzungen der Rechtsgrundlage in § 28 Abs. 1 des Infektionsschutzgesetzes vom 20. Juli 2000 (BGBl. I S. 1045, i.d.F. vom 27. März 2020, BGBl. I S. 587; im Folgenden: IfSG), auf der das Besuchs- und Betretungsverbot in § 15 Abs. 1 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO beruht, dürften hier vorliegen (b.). Schließlich hat der Senat das ihm zustehende Ermessen rechtsfehlerfrei ausgeübt; insbesondere verletzt das Besuchs- und Betretungsverbot den Antragsteller zum jetzigen Zeitpunkt weder in seinem Grundrecht aus Art. 6 GG noch in seinen Grundrechten aus Art. 1, 2, 11 oder 13 GG (c.).

a. Dem Antragsteller ist das Betreten des Pflegeheims seiner Ehefrau zu Besuchszwecken grundsätzlich gemäß § 15 Abs. 1 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO untersagt. Danach dürfen Wohneinrichtungen gemäß § 2 Absatz 4 des Hamburgischen Wohn- und Betreuungsqualitätsgesetzes (HmbWBG) (Wohneinrichtungen) vom 15. Dezember 2009

(HmbGVBl. S. 494), zuletzt geändert am 4. Oktober 2018 (HmbGVBl. S. 336) [...] zu Besuchszwecken nicht betreten werden. Träger von Wohneinrichtungen in diesem Sinne haben gemäß § 15 Abs. 2 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO die erforderlichen Maßnahmen zur Durchsetzung des Besuchs- und Betretungsverbot nach Absatz 1 zu treffen.

Bei dem Pflegeheim ..., in dem die Ehefrau des Antragstellers gepflegt wird, handelt es sich um eine Wohneinrichtung in diesem Sinne. Wohneinrichtungen gemäß § 2 Abs. 4 Satz 1 HmbWBG sind entgeltlich betriebene Einrichtungen, die dem Zweck dienen, auf Betreuung angewiesenen volljährigen Menschen Wohnraum zu überlassen und durch den Betreiber oder durch von ihm beauftragte Dritte weitergehende Betreuungsleistungen wie hauswirtschaftliche Versorgung oder Pflege zu erbringen, wenn die Nutzerinnen und Nutzer den Betreuungsdienstleister rechtlich oder tatsächlich nicht frei wählen und wechseln können. Diese Voraussetzungen liegen hier vor, da das Pflegeheim ... pflegebedürftigen Menschen Zimmer oder Wohngruppen anbietet, in denen sie dauerhaft betreut werden (siehe die Webseite des Pflegeheims unter ..., aufgerufen am 25.4.2020).

Der Antragsteller fällt als Angehöriger auch nicht in den Ausnahmetatbestand gemäß § 15 Abs. 4 Satz 1 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO, wonach therapeutisch, medizinisch, zur Erledigung von Rechtsgeschäften oder zur Seelsorge notwendige Besuche (Aufsuchen) vom Besuchs- und Betretungsverbot nach Absatz 1 ausgenommen sind, soweit für die Aufsuchenden keine behördliche Quarantäne angeordnet ist.

b. Die Tatbestandsvoraussetzungen der Rechtsgrundlage für das Besuchs- und Betretungsverbot in § 28 Abs. 1 IfSG dürften hier vorliegen.

Danach trifft die zuständige Behörde die notwendigen Schutzmaßnahmen, insbesondere die in den §§ 29 bis 31 IfSG genannten, soweit und solange es zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich ist, wenn Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider festgestellt werden oder es sich ergibt, dass ein Verstorbener krank, krankheitsverdächtig oder Ausscheider war; 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. Diese Voraussetzungen liegen hier vor, da es sich bei der Erkrankung COVID-19 um eine übertragbare Krankheit handelt und eine Vielzahl von Kranken, Krankheitsverdächtigen, Ansteckungsverdächtigen und Ausscheidern in Hamburg festgestellt wurden. Nach den Angaben des Robert Koch-Instituts wurden bis zum 27. April 2020 insgesamt 4.658 Erkrankungen an COVID-19 in Hamburg gemeldet, von

denen zu diesem Stichtag 1.200 Erkrankte noch akut infiziert waren (Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz, <https://www.hamburg.de/coronavirus/13882402/2020-04-27-coronavirus-aktueller-stand/>, abgerufen am 28.4.2020). Dabei ist es nicht erforderlich, dass gerade in der betroffenen Einrichtung Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider festgestellt wurden, da die Vorschrift in § 28 Abs. 1 IfSG auch präventiven Zwecken dient (VGH Baden-Württemberg, Beschl. v. 9.4.2020, 1 S 925/20, juris Rn. 24).

Der Antragsteller hat keine Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der Rechtsgrundlage in § 32 Satz 1, 2 i.V.m. § 28 Abs. 1 IfSG für das Besuchs- und Betretungsverbot in Pflegeheimen gemäß § 15 Abs. 1 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO vorgetragen. Dass die Rechtsgrundlage verfassungswidrig sein könnte, ist für das Gericht bei der im Eilverfahren allein möglichen summarischen Prüfung nicht ersichtlich.

c. Schließlich hat der Senat das ihm zustehende Ermessen rechtsfehlerfrei ausgeübt, vgl. § 114 VwGO. Nach der Rechtsgrundlage in § 28 Abs. 1 IfSG war der Senat hier aufgrund des Vorliegens der Tatbestandsvoraussetzungen zu einem Tätigwerden, mithin zum Erlass der notwendigen Schutzmaßnahmen, verpflichtet („so trifft die zuständige Behörde die notwendigen Schutzmaßnahmen“). Bei der Wahl der Schutzmaßnahmen steht ihm ein Ermessen zu, wobei die Vorschrift ausdrücklich vorsieht, dass die zuständige Behörde Personen verpflichten kann, von ihr bestimmte Orte oder öffentliche Orte nicht oder nur unter bestimmten Bedingungen zu betreten. Von dieser Möglichkeit eines Betretungsverbots hat der Senat hier nach der im Eilverfahren allein möglichen summarischen Prüfung in zulässiger Weise Gebrauch gemacht. Das Besuchs- und Betretungsverbot in § 15 Abs. 1 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO in seiner Ausgestaltung mit der Ausnahmemöglichkeit gemäß § 15 Abs. 4 Satz 2 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO verletzt den Antragsteller jedenfalls derzeit nicht in seinem Grundrecht auf Schutz der Ehe aus Art. 6 GG, insbesondere ist die Regelung derzeit nicht unverhältnismäßig (aa.). Ebenso liegt ein vom Antragsteller gerügter Verstoß gegen die Grundrechte der Freizügigkeit gemäß Art. 11 GG und auf die Unverletzlichkeit der Wohnung gemäß Art. 13 GG nicht vor (bb.). Schließlich wird der Antragsteller durch das Besuchs- und Betretungsverbot auch nicht in seinen Grundrechten aus Art. 1 und 2 GG verletzt (cc.).

aa. Der Antragsteller wird durch das aus § 15 Abs. 1 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO folgende Betretungsverbot nicht in seinem Grundrecht aus Art. 6 GG auf Schutz der Ehe verletzt.

Gemäß Art. 6 Abs. 1 GG stehen Ehe und Familie unter dem besonderen Schutze der staatlichen Ordnung. Es handelt sich nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts um eine wertentscheidende Grundsatznorm, aus der sich für den Staat positiv die Aufgabe ergibt, Ehe und Familie durch geeignete Maßnahmen zu fördern und vor Beeinträchtigungen durch andere Kräfte zu bewahren, sowie negativ das Verbot, die Ehe durch staatliche Eingriffe zu schädigen oder sonst zu beeinträchtigen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 27.5.1970, 1 BvL 22/63, 1 BvL 27/64, juris Rn. 62 m.w.N.; BVerfG, Beschl. v. 17.1.1957, 1 BvL 4/54, Rn. 76).

Der Schutzbereich dieses Grundrechts ist hier eröffnet, da der Antragsteller seit 1970 mit seiner Ehefrau verheiratet ist. Das Besuchs- und Betretungsverbot für Pflegeheime in § 15 Abs. 1 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO stellt einen staatlichen Eingriff in die Ehe des Antragstellers und seiner Ehefrau dar, da es den persönlichen Kontakt zwischen den Eheleuten, der Bestandteil der ehelichen Lebensgemeinschaft ist, grundsätzlich untersagt.

Der Eingriff ist jedoch derzeit verfassungsmäßig gerechtfertigt. Eingriffe in das Grundrecht auf Schutz der Ehe aus Art. 6 Abs. 1 GG können mangels ausdrücklicher Schranken nur durch verfassungsimmanente Schranken gerechtfertigt werden, mithin die Grundrechte anderer sowie weitere Güter von Verfassungsrang. Insbesondere ist hier der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wahren. Dies ist hier der Fall.

(1) Das Besuchs- und Betretungsverbot in Pflegeheimen gemäß § 15 Abs. 1 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO verfolgt einen legitimen Zweck. Eine Ansteckung der besonders vulnerablen Bewohner von Pflegeheimen sowie des Pflegepersonals mit dem neuartigen Coronavirus SARS-CoV-2 soll unterbunden werden. Hierdurch sollen die Gesundheit und das Leben der Heimbewohner und des Personals geschützt werden und die Funktionsfähigkeit der Pflege aufrechterhalten bleiben. Ältere Menschen und Menschen mit Vorerkrankungen, wie sie in Pflegeheimen überwiegend anzutreffen sind, sind durch das COVID-19-Virus besonders gefährdet. Nach dem Lagebericht des Robert Koch-Instituts vom 27. April 2020 waren zu diesem Zeitpunkt deutschlandweit rund 17.600 an COVID-19 Erkrankte in Einrichtungen zur Pflege älterer, behinderter und pflegebedürftiger Menschen, Obdachlosenunterkünften, Einrichtungen zur gemeinschaftlichen Unterbringung von Asylsuchenden, sonstigen Massenunterkünften und Justizvollzugsanstalten gemeldet worden ([https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Situationsberichte/2020-04-27-de.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/2020-04-27-de.pdf?__blob=publicationFile), S. 6, aufgerufen am 27.4.2020). Eine getrennte Erfassung der Erkrankungen allein in Pflegeheimen erfolgt bisher nicht. Das Robert Koch-Institut verweist jedoch in seinem Lagebericht auf aktuelle Ausbrüche in Pflegeheimen, bei



denen die Anzahl der Verstorbenen vergleichsweise hoch sei ([https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Situationsberichte/2020-04-27-de.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/2020-04-27-de.pdf?__blob=publicationFile), S. 5, aufgerufen am 27.4.2020).

(2) Das Besuchs- und Betretungsverbot ist auch ohne Weiteres geeignet, den angestrebten Zweck der Vermeidung von Infektionen in Pflegeheimen zu erreichen. Durch eine Einschränkung der Kontakte der Bewohner und des Personals von Pflegeheimen kann die Ansteckungsgefahr mit dem vor allem durch Tröpfcheninfektion übertragbaren Virus verringert werden (vgl. zu den Übertragungswegen Robert Koch-Institut, SARS-CoV-2 Steckbrief zur Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19), [https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Steckbrief.html#doc13776792bodyText1](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Steckbrief.html#doc13776792bodyText1), aufgerufen am 27.4.2020). In einer Pflegeeinrichtung leben häufig hunderte ältere Menschen, die wiederum Kontakte zu weiteren hunderten Angehörigen haben. Eine besondere Gefahr besteht in der Weiterübertragung einer – womöglich durch Außenkontakte mit Angehörigen verursachten – Erkrankung eines Bewohners durch das Pflegepersonal. Zwar kann auch ein Besuchs- und Betretungsverbot die Gefahr einer Ansteckung nicht ausschließen, da sich das Pflegepersonal weiterhin auch außerhalb der Einrichtungen bewegt und sich dort potentiell infizieren könnte. Das Besuchsverbot ist aber jedenfalls geeignet die Infektionsgefahr in den Pflegeheimen erheblich zu reduzieren.

(3) Das Besuchs- und Betretungsverbot ist auch erforderlich. Das Gericht kann in der momentanen Situation kein milderes, ebenso wirksames Mittel erkennen.

Der Antragsteller hat vorgetragen, dass er im Pflegeheim alle Maßnahmen des Hygieneplans einhalten und auch im Zimmer seiner Frau den Mindestabstand einhalten werde. Aufgrund der Lage des Einzelzimmers seiner Ehefrau direkt gegenüber dem Treppenhaus und den Aufzügen könne er auf direktem Wege zu ihr gehen. Der Ordnungsgeber könne die zuvor geltende Regelung wieder in Kraft setzen, wonach nur ein Besucher für eine Stunde pro Tag je Bewohner erlaubt gewesen sei.

Dass eine Reduzierung der Besucherzahl, das Tragen eines Mund-Nasen-Schutzes oder weiterer Schutzkleidung, oder andere Schutzmaßnahmen in der momentanen Situation mildere, ebenso wirksame Mittel zum Schutz des Lebens und der Gesundheit von Bewohnern in Pflegeheimen darstellen, kann das Gericht aufgrund der derzeit zur Verfügung stehenden Erkenntnisse nicht feststellen. Die Entscheidung für die für erforderlich gehaltenen Maßnahmen obliegt aufgrund der ungewissen Erkenntnisse der Beurteilung des Ordnungsgebers (ebenso OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. 3.4.2020, OVG 11 S 14/20, juris Rn 11).

So ist nach den Angaben des Robert Koch-Instituts nicht auszuschließen, dass eine Kontaktübertragung, das heißt eine Übertragung durch kontaminierte Oberflächen insbesondere in der unmittelbaren Umgebung des Infizierten, stattfinden kann ([https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Steckbrief.html#doc13776792bodyText1](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Steckbrief.html#doc13776792bodyText1), aufgerufen am 27.4.2020). Dem Antragsteller ist zuzugeben, dass einer solchen Übertragungsgefahr durch gründliches Händewaschen begegnet werden könnte. Das Vertrauen auf eine vorschriftsmäßige Handhygiene aller Besucher des Pflegeheims ist jedoch kein ebenso wirksames Mittel zur Vermeidung von Krankheiten in diesem besonders vulnerablen Bereich wie ein Betretungsverbot. Dies gilt ebenso für das Einhalten eines Mindestabstands im Zimmer des Pflegebedürftigen durch die Besucher. Hinsichtlich des Tragens von professioneller Schutzkleidung ist problematisch, dass derzeit selbst für das Pflegepersonal Versorgungsengpässe bestehen, die durch den Einsatz von Schutzkleidung für Besucher weiter verschärft würden (vgl. den Bericht des NDR vom 27.4.2020, <https://www.ndr.de/nachrichten/hamburg/Corona-Hamburgs-Pflegeheimen-fehlt-Schutzmaterial,coronapflege102.html>, aufgerufen am 28.4.2020). Dass allein das Tragen eines Mund-Nasen-Schutzes eine Ansteckung wirksam verhindern kann ist nach den derzeitigen Erkenntnissen des Gerichts gerade bei längerem Tragen nicht anzunehmen (ebenso VG Hannover, Beschl. v. 16.04.2020, 15 B 2147/20, juris Rn. 13). Schließlich dürfte eine Kontrolle der Einhaltung derartiger Schutzmaßnahmen jedenfalls ohne umfassendes Konzept für das ohnehin belastete Pflegepersonal derzeit nicht sicher durchführbar sein (ebenso VG Hannover, Beschl. v. 16.04.2020, 15 B 2147/20, juris Rn. 13).

Weiter ist hier zu berücksichtigen, dass der Ordnungsgeber bei der Entscheidung über mögliche mildere Mittel die Gesamtheit der Situation in den Pflegeheimen in den Blick nehmen musste. Die schwierige Situation des Antragstellers und seiner Ehefrau stellt keinen Einzelfall dar. In Hamburg gibt es allein 150 vollstationäre Pflegeeinrichtungen, in denen etwa 16.000 Menschen leben (so die Information der Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz unter <https://www.hamburg.de/pflegekompass/12714032/angehoerigenbefragung/>, aufgerufen am 23.4.2020). Dahinter stehen zigtausende Angehörige, die derzeit aufgrund des Besuchs- und Betretungsverbots daran gehindert sind, ihre Angehörigen in Pflegeheimen zu besuchen. Diese könnten unter Berufung auf das Gebot der Gleichbehandlung geltend machen, dass ihnen Besuche bei ihren Angehörigen unter den gleichen Voraussetzungen wie etwa dem Antragsteller erlaubt werden (vgl. BVerfG, Beschl. v. 10.4.2020, 1 BvQ 31/20, juris Rn. 12).

Der Ordnungsgeber musste bei seiner Entscheidung auch die Vielfalt der Wohnkonzepte in den Pflegeeinrichtungen berücksichtigen. Während der Antragsteller beschreibt, dass es

ihm seiner Einschätzung nach möglich wäre, auf direktem Wege in das Zimmer bzw. die Wohnung seiner Ehefrau zu gehen, ohne auf dem Weg dorthin Kontakt zu anderen Personen zu haben, gilt dies bei Weitem nicht für alle Wohneinrichtungen. Neben Doppelzimmern (so auch im Pflegeheim ..., siehe die Webseite ..., aufgerufen am 24.4.2020) sehen viele Wohneinrichtungen auch gemeinsame Wohnbereiche, etwa für Demenzkranke, vor, die teilweise zum Schutz der Bewohner besonders geschützt, d.h. geschlossen sind (vgl. den Überblick unter <https://www.hamburg.de/pflege-im-heim/1771138/pflegeheime/>, aufgerufen am 24.4.2020).

(4) Schließlich steht das Besuchs- und Betretungsverbot für Pflegeheime auch nicht außer Verhältnis zu dem angestrebten Zweck, das Leben und die Gesundheit aller Bewohner von Pflegeheimen und des Pflegepersonals zu schützen.

Zwar ist hier zu berücksichtigen, dass der Eingriff in das Grundrecht aus Art. 6 GG auf Schutz der Ehe besonders schwer wiegt, da die Ehefrau des Antragstellers aufgrund ihrer fortschreitenden Alzheimer-Erkrankung (Grad der Behinderung: 100, Pflegestufe 5) nicht in der Lage ist, den Kontakt zum Antragsteller durch Telefonate oder (ggf. ihr vorgelesene) Briefe aufrechtzuhalten. In einer solchen Situation besteht eine besonders hohe emotionale Belastung für die Angehörigen und Pflegebedürftigen. Auch hat der Antragsteller in seiner Stellungnahme von 27. April 2020 darauf hingewiesen, dass gerade bei Demenzkranken mit schwindendem Erinnerungsvermögen regelmäßige häufige Kontakte mit den Angehörigen besonders wichtig seien. Dies ist ohne Weiteres nachvollziehbar, zumal der Antragsteller in seiner Stellungnahme vom 27. April 2020 vorgetragen hat, er habe seine Ehefrau bis in den März hinein täglich für etwa drei Stunden besucht.

Allerdings wird die Schwere des Eingriffs im vorliegenden Fall dadurch abgemildert, dass der Ordnungsgeber eine Ausnahmegesetzgebung geschaffen hat, die Härtefälle auffangen kann. So sieht § 15 Abs. 4 Satz 2 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO vor, dass die Träger von Wohneinrichtungen weitere Ausnahmen von diesen Besuchs- und Betretungsverboten bei berechtigtem Interesse im Einzelfall, zum Beispiel im Rahmen der Sterbebegleitung, gegebenenfalls unter Auflagen, wie zum Beispiel das Tragen eines Mund-Nasen-Schutzes ab Betreten bis zum Verlassen der Wohn- oder Kurzzeitpflegeeinrichtung, zulassen dürfen. Von dieser Regelung hat der Träger des Pflegeheims ..., ..., nach übereinstimmenden Angaben der Beteiligten Gebrauch gemacht, indem dem Antragsteller wöchentliche Besuche bei seiner Ehefrau gestattet werden, welche derzeit jedoch nur außerhalb der Einrichtung mit Hilfe eines Rollstuhls stattfinden.

Demgegenüber wiegen die Gefahren für das Leben und die Gesundheit der übrigen Heimbewohner und des Pflegepersonals besonders schwer. Wie bereits ausgeführt, kam es bisher zu einer großen Zahl von COVID-19-Erkrankungen in Pflegeheimen, wobei die Zahl der Verstorbenen in einigen der Ausbrüche in Pflegeheimen vergleichsweise hoch gewesen ist. Nach dem Lagebericht des Robert Koch-Instituts vom 27. April 2020 sind 2.000 derjenigen Erkrankten, die in einer Einrichtung zur Pflege älterer, behinderter und pflegebedürftiger Menschen, einer Obdachlosenunterkunft, einer Einrichtung zur gemeinschaftlichen Unterbringung von Asylsuchenden oder sonstigen Massenunterkünften und Justizvollzugsanstalten gemeldet wurden, verstorben. Dies wird zurückgeführt auf die Anzahl an Ausbrüchen in Alters- und Pflegeheimen in den letzten Wochen ([https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Situationsberichte/2020-04-27-de.pdf?\\_\\_blob=publication-File](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/2020-04-27-de.pdf?__blob=publication-File), aufgerufen am 27.4.2020). Die Anzahl der Todesfälle in diesen Einrichtungen entspricht etwa einem Drittel der Todesfälle in Deutschland. Ausbrüche von COVID-19 gab es nach Medienberichten auch in Pflegeheimen in Hamburg (vgl. etwa den Bericht des NDR vom 5.4.2020, Corona: Weitere Tote im Heim in Wellingsbüttel, <https://www.ndr.de/nachrichten/hamburg/Corona-Weitere-Tote-im-Heim-in-Wellingsbuettel,corona1870.html>, aufgerufen am 27.4.2020). Zurzeit gibt es in über 30 Pflegeheimen in Hamburg COVID-19-Erkrankungen (<https://www.ndr.de/nachrichten/hamburg/Mehr-Corona-Tests-in-Hamburger-Pflegeheimen,corona2468.html>, aufgerufen am 27.4.2020).

Zudem ist zu berücksichtigen, dass das Besuchs- und Betretungsverbot gemäß § 15 Abs. 1 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO in seiner jetzigen Form befristet ist. Es tritt gemäß § 34 Satz 1 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO mit Ablauf des 30. Juni 2020 außer Kraft.

Dabei verkennt das Gericht nicht, dass die Frage der Verhältnismäßigkeit der Regelung in § 15 Abs. 1 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO aufgrund der sich stetig verändernden Lage einer gewissen Dynamik unterworfen ist. Derzeit ist das befristet geltende Besuchs- und Betretungsverbot in § 15 Abs. 1 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO angesichts der aktuellen Zahl von Erkrankungen und Todesfällen in Pflegeheimen, der Verbreitung des neuartigen Coronavirus SARS-CoV-2 in Deutschland und Hamburg insgesamt und der zur Verfügung stehenden wissenschaftlichen Erkenntnisse zur Übertragung und zum Krankheitsverlauf noch verhältnismäßig. Gerade aufgrund des derzeit begrenzten Kenntnisstands über das neuartige Coronavirus SARS-CoV-2 obliegt es dem Entscheidungsspielraum des Verordnungsgebers, sich in dieser Situation für geeignete Maßnahmen zu entscheiden. Bereits jetzt hat der Verordnungsgeber jedoch zu beachten, dass angesichts der schweren Grundrechtsbeeinträchtigungen für die Angehörigen und Pflegebedürftigen eine

kontinuierliche Überprüfung und Anpassung der Beschränkungen für Pflegeheime erforderlich ist, die nicht erst zum 30. Juni 2020 einsetzen darf. Es ist eine strenge Prüfung der Verhältnismäßigkeit durchzuführen, ob angesichts neuer Erkenntnisse etwa zu den Verbreitungswegen des Virus oder zur Gefahr einer Überlastung des Gesundheitssystems verantwortet werden kann, Lockerungen im Bereich der Pflegeheime durchzuführen (vgl. auch BVerfG, Beschl. v. 10.4.2020, 1 BvQ 28/20, juris Rn. 14 zum Verbot von Gottesdiensten; ebenso VG Hannover, Beschl. v. 16.04.2020, 15 B 2147/20, juris Rn. 15 zum Besuchs- und Betretungsverbot in einer "Intensiv-Pflege-WG"). Je länger die Grundrechtsbeeinträchtigungen andauern, desto mehr ist der Staat verpflichtet, entsprechend der aktuellen, sehr dynamischen Lage, Lockerungen zu prüfen und Konzepte zu erarbeiten oder durch Interessenverbände erarbeiten zu lassen, um den Betroffenen eine Perspektive zu bieten. Gerade pflegebedürftige Menschen, die oft ihr Zimmer nicht aus eigener Kraft verlassen können und häufig über Jahre in Pflegeheimen leben, leiden besonders unter sozialer Isolation und sind in besonderem Maße auf den Schutz ihrer Rechte und Interessen angewiesen. Auch die für einen Ausgleich in Härtefällen vorgesehene Ausnahmvorschrift in § 15 Abs. 4 Satz 2 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO ist einer Überprüfung zu unterziehen. Ein dauerhafter Ausgleich schwerwiegender Grundrechtsbeeinträchtigungen durch Entscheidungen der Heimträger erscheint zweifelhaft, da diese bei ihrer Entscheidung nicht an Recht und Gesetz, insbesondere an die Grundrechte, gebunden sind und gegen ihre Entscheidung kein Rechtsbehelf vorgesehen ist.

bb. Soweit sich der Antragsteller auf eine Verletzung seiner Grundrechte auf Freizügigkeit gemäß Art. 11 GG und auf die Unverletzlichkeit der Wohnung gemäß Art. 13 GG beruft, werden deren sachliche Schutzbereiche durch das Betretungs- und Besuchsverbot aus § 15 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO bereits nicht betroffen. Das Grundrecht auf Freizügigkeit gemäß Art. 11 GG sichert allen Deutschen das Recht zu, unbehindert durch die deutsche Staatsgewalt an jedem Ort innerhalb des Bundesgebietes Aufenthalt und Wohnsitz zu nehmen (BVerfG, Beschl. v. 6.6.1989, 1 BvR 921/85, juris Rn. 51). Geschützt ist somit die Ortswahl zwecks Wohnsitzbegründung im Sinne einer Verlagerung des alltäglichen Lebensschwerpunkts (OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 23.3.2020, OVG 11 S 12/20, juris Rn. 6). Daran wird der Antragsteller nicht gehindert, wenn er das Pflegeheim seiner Ehefrau zu Besuchszwecken derzeit nicht betreten darf. Auch der Schutzbereich des Grundrechts aus Art. 13 GG auf die Unverletzlichkeit der Wohnung ist nicht eröffnet. Die Wohnung des Antragstellers ist durch das aus § 15 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO folgende Betretungsverbot nicht betroffen.

cc. Soweit sich der Antragsteller schließlich allgemein auf eine Verletzung seiner Menschenwürde gemäß Art. 1 Abs. 1 GG beruft, ist hierfür nichts ersichtlich. Mit der Menschenwürde in Art. 1 Abs. 1 GG wird der soziale Wert- und Achtungsanspruch des Menschen geschützt, der es verbietet, den Menschen zum bloßen Objekt des Staates zu machen oder ihn einer Behandlung auszusetzen, die seine Subjektqualität prinzipiell in Frage stellt (BVerfG, Urt. v. 5.2.2004, 2 BvR 2029/01, juris Rn. 66 m.w.N.). Durch das Besuchs- und Betretungsverbot für Pflegeheime gemäß § 15 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO werden Angehörige und Freunde der Heimbewohner nicht zu bloßen Objekten des Staates herabgewürdigt.

Weiter ist auch ein rechtswidriger Eingriff in die in Art. 2 GG enthaltenen Grundrechte nicht ersichtlich, auf die sich der Antragsteller pauschal beruft. Das Recht des Antragstellers auf Leben und körperliche Unversehrtheit aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG wird durch das Besuchs- und Betretungsverbot nicht berührt, vielmehr eher geschützt. Soweit sich der Antragsteller auf die psychische Belastung durch das Besuchsverbot beruft, ist eine Verletzung der körperlichen Unversehrtheit nicht ersichtlich. Nach dem Wortlaut der Gewährleistung in Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG ist es erforderlich, dass die körperliche Unversehrtheit und nicht nur das psychische oder seelische Wohlbefinden betroffen ist (di Fabio, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz- Kommentar, Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG, Rn. 60, Stand: 89. EL Oktober 2019; ebenso VG Hamburg, Beschl. v. 9.4.2020, 9 E 1605/20). Der Antragsteller hat hier nicht glaubhaft gemacht, dass die nachvollziehbar geschilderte psychische Belastung ein Maß erreicht hätte, das mit einem körperlichen Schmerz gleichzusetzen wäre.

Der sachliche Schutzbereich des Grundrechts auf persönliche Freizügigkeit des Antragstellers aus Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG ist ebenfalls nicht betroffen. Das Grundrecht schützt die körperliche Bewegungsfreiheit einer Person vor staatlichen Eingriffen. Verbote, sich an einem bestimmten Ort aufzuhalten, sind bereits nicht vom Schutzbereich umfasst (di Fabio, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz- Kommentar, Art. 2 Abs. 2 Satz 2 Rn. 26, Stand: 89. EL Oktober 2019). Denn nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts setzt das Grundrecht voraus, dass der gewählte Aufenthaltsort dem Betroffenen „an sich (tatsächlich und rechtlich) zugänglich“ sein muss (BVerfG, Urt. v. 14.5.1996, 2 BvR 1516/93, juris Rn. 114).

Eine Verletzung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts gemäß Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG ist ebenfalls nicht ersichtlich. Dieses schützt die engere persönliche Lebenssphäre, die Selbstbestimmung und die Grundbedingungen der Persönlichkeitsentfaltung

vor staatlichen Eingriffen (siehe di Fabio, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz- Kommentar, Art. 2 Abs. 1 Rn. 147, Stand: 89. EL Oktober 2019, m.w.N.). Jedenfalls wäre ein etwaiger Eingriff nach den obigen Ausführungen verhältnismäßig.

Schließlich ist eine Verletzung des Grundrechts des Antragstellers auf allgemeine Handlungsfreiheit gemäß Art. 2 Abs. 1 GG nicht ersichtlich. Es handelt sich um ein subsidiäres Auffanggrundrecht, das hier durch das einschlägige, speziellere Grundrecht aus Art. 6 GG verdrängt wird (vgl. nur di Fabio, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz- Kommentar, Art. 2 Abs. 1 Rn. 21, Stand: 89. EL Oktober 2019, m.w.N.).

## II.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Die Festsetzung des Streitwerts beruht auf § 53 Abs. 2 Nr. 1 i.V.m. § 52 Abs. 2 GKG. Eine Reduzierung des Regelstreitwerts im Eilverfahren war hier nicht angezeigt, da eine Vorwegnahme der Hauptsache begehrt wurde.