

Titel:

Einstufung als Kontaktperson I und Anordnung der häuslichen Isolation

Normenkette:

IfSG § 2 Nr. 1, § 4, § 16 Abs. 8, § 28 Abs. 1 S. 1, § 30 Abs. 1 S. 2

Leitsätze:

1. Die Mitteilung des Gesundheitsamtes über die Einstufung als Kontaktperson I stellt im Hinblick auf die Allgemeinverfügung einen nicht selbständig anfechtbaren Mitwirkungsakt im Sinne von § 44a VwGO dar, da erst durch diese Mitteilung die Wirkungen der Allgemeinverfügung für den Betroffenen persönlich in Kraft gesetzt werden, wohingegen in der Allgemeinverfügung sämtliche Pflichten, die für den Betroffenen nach seiner Ermittlung als Kontaktperson I gelten, geregelt sind. (Rn. 22) (redaktioneller Leitsatz)

2. Sowohl die Einordnung der Antragstellerin als Kontaktperson der Kategorie I als auch die sich daran anschließende Anordnung einer mindestens 14-tägigen Isolation sind voraussichtlich rechtmäßig, da entsprechende Schutzmaßnahmen angesichts der dynamisch und ernst zu nehmenden Situation, nach der die Gefährdung für die Gesundheit der Bevölkerung in Deutschland weiterhin als hoch, für Risikogruppen als sehr hoch einzuschätzen ist, angemessen, verhältnismäßig und gerechtfertigt sind. (Rn. 61 und 66) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Allgemeinverfügung zur Isolation von Kontaktpersonen der Kategorie I, von Verdachtspersonen und von positiv auf das Corona, Virus getesteten Personen des Bayerischen, Staatsministeriums für Gesundheit und Pflege vom 18.8.2020, Mitteilung des Gesundheitsamts als unselbständige Verfahrenshandlung, die nur zusammen mit der Quarantäneanordnung angefochten werden kann, Anordnung häuslicher Isolation (Quarantäne), Kontaktperson der Kategorie I, Allgemeinverfügung, Jahrgangsstufe, Corona, Quarantäneanordnung, Gymnasium

Fundstelle:

BeckRS 2020, 29658

Tenor

I. Der Antrag wird abgelehnt.

II. Die Antragstellerin trägt die Kosten des Verfahrens.

III. Der Streitwert wird auf 5.000 EUR festgesetzt.

Gründe

I.

1

Die Antragstellerin wendet sich gegen die Anordnung häuslicher Quarantäne auf Grundlage der Allgemeinverfügung des Bayerischen Staatsministeriums für Gesundheit und Pflege vom 18. August 2020, geändert durch Bekanntmachung vom 29. September 2020, zur Isolation von Kontaktpersonen der Kategorie I, von Verdachtspersonen und von positiv auf das Corona Virus getesteten Personen (im Folgenden: Allgemeinverfügung) einschließlich der Feststellung des Gesundheitsamts, sie sei Kontaktperson der Kategorie I nach den jeweils geltenden Kriterien des RKIs.

2

Die Antragstellerin besucht die Jahrgangsstufe A. eines städtischen Gymnasiums in A.

3

Am 22. Oktober 2020 teilte der Schulleiter per E-Mail den Eltern der Antragstellerin mit, dass er vom Gesundheitsamt darüber informiert worden sei, dass eine Schülerin der Jahrgangsstufe positiv auf COVID-19 getestet worden sei. Für alle Schüler und Schülerinnen der A., die sich ausschließlich am Dienstag, den

20. Oktober 2020 mit der betroffenen Person im Unterricht befunden hätten, habe das Gesundheitsamt ab sofort eine häusliche Quarantäne bis einschließlich 2. November 2020 angeordnet. Der Präsenzunterricht der betroffenen Schüler und Schülerinnen werde erst am Montag nach den Herbstferien wiederaufgenommen. Die Antragstellerin habe am 20. Oktober 2020 zusammen mit der positiv getesteten Person den ...kurs besucht.

4

Am 26. Oktober 2020 ließ die Antragstellerin durch ihre Bevollmächtigte beantragen,

5

„die aufschiebende Wirkung der beabsichtigten Klage gegen die vom Antragsgegner mit Mitteilung vom 22. Oktober 2020 in Kraft getretene Isolation von 14 Tagen anzuordnen,

6

hilfsweise ab dem Zeitpunkt der Mitteilung der negativen Testung der Antragstellerin anzuordnen.“

7

Der Antrag ist gerichtet gegen „den Freistaat Bayern, vertreten durch die Landeshauptstadt M.“. Zur Begründung wurde vorgetragen, bei der Mitteilung des Gesundheitsamtes handle es sich um eine Mitteilung im Sinne von Ziffer 2.1.1 der Allgemeinverfügung. Die Isolation sei nicht gerechtfertigt, weil die nach Ziffer 1.1 der Allgemeinverfügung maßgeblichen Kriterien des RKIs nicht vorlägen. Die Antragstellerin habe weder einen ausreichenden face-to-face-Kontakt gehabt, noch hätten beengte Raumverhältnisse oder eine schwer zu überblickende Kontaktsituation bestanden. Der ...kurs, den die Antragstellerin zusammen mit der positiv getesteten Person besucht habe, habe nur 90 Minuten gedauert und sei am 20. Oktober 2020 von lediglich 12 Schülerinnen besucht worden. Das Klassenzimmer sei räumlich für mindestens 30 Schüler ausgelegt und während der Kursdauer regelmäßig und konsequent gelüftet worden. Alle Schülerinnen hätten einen Mund-Nasen-Schutz getragen. Die Antragstellerin selbst sei während der gesamten Zeit mehr als 3 m von der positiv getesteten Schülerin entfernt gesessen. Sie habe ihren Sitzplatz lediglich für eine 2-minütige Toilettenpause nach der ersten der beiden Schulstunden kurz verlassen und weise keinerlei Krankheitssymptome auf. Das Gesundheitsamt habe offenbar standardmäßig die Schließung der betroffenen Klasse angeordnet und alle Kinder der betroffenen Klasse automatisch als Kontaktperson I eingestuft. Eine Gruppenquarantäne ohne nähere Prüfung des Infektionsrisikos im Einzelfall würde sonst von den Gesundheitsämtern nicht angeordnet, etwa im geschäftlichen Bereich oder im Freizeitbereich, wo stets nach der Einhaltung der Hygieneabstände gefragt und auf dieser Grundlage eine Risikobewertung getroffen werde. Die pauschale Anordnung der Gruppenquarantäne sei auch deswegen von besonderer Brisanz, weil sich die Schüler und Schülerinnen in der Abiturphase befänden und bereits angekündigte schriftliche Leistungsnachweise nachschreiben müssten. Die Vorgehensweise sei auch deshalb nicht nachvollziehbar, da offensichtlich in anderen Jahrgangsstufen in vergleichbaren Fällen keine Quarantäne angeordnet worden sei. Auch die Lehrkraft des ...kurses sei nicht unter Quarantäne gestellt worden. Die Gefahr eine Ansteckung sei jedenfalls ab dem Zeitpunkt ausgeschlossen, in dem feststehe, dass der Test, der nun im Rahmen der angekündigten Reihentestung anstehe, bei der Antragstellerin negativ sei. Jede andere Handhabung verletze die Antragstellerin grundlos in ihren Grundrechten auf bestmögliche Bildung, Entfaltung ihrer Persönlichkeit und Freizügigkeit. Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Schriftsätze vom 26. und 28. Oktober 2020 Bezug genommen.

8

Der Antragsgegner zu 1 nahm mit Telefax vom 27. Oktober 2020 zum Verfahren Stellung und beantragt,

9

Der Antrag wird abgelehnt.

10

Zur Begründung wird im Wesentlichen ausgeführt, die Antragstellerin trage bereits keine Erwägungen vor, die gegen die Rechtmäßigkeit der Allgemeinverfügung sprechen würden. Insoweit sei bereits zweifelhaft, ob die summarische Prüfung der Rechtmäßigkeit der Allgemeinverfügung überhaupt Gegenstand des Verfahrens sei. Jedenfalls sei die Allgemeinverfügung rechtmäßig, insoweit werde auf die Entscheidung des Verwaltungsgerichts München vom 13. Oktober 2020 (Aktenzeichen M 26a S 20.4995) verwiesen, die einen vergleichbaren Fall betreffe. Im Schulbereich werde grundsätzlich die gesamte Klasse für 14 Tage unter Quarantäne gestellt, wenn ein bestätigter COVID-19-Fall bei einer Schülerin oder einem Schüler in einer

Klasse festgestellt werde. Dies gelte gemäß den Empfehlungen des RKIs für Schulen vom 12. Oktober 2020 aufgrund der Aerosolaufsättigung bei langer Aufenthaltsdauer im Klassenzimmer in relativ beengten Raumsituationen oder schwer zu überblickenden Kontaktsituationen in der Schule auch dann, wenn alle Personen im Raum eine Mund-Nasen-Bedeckung getragen hätten. Eine Ausnahme sei bei den Abschlussklassen für die Teilnahme an Abschlussprüfungen möglich. Dies sei hier jedoch nicht einschlägig.

11

Mit Schriftsatz vom 27. Oktober 2020, bei Gericht eingegangen am 28. Oktober 2020, nahm die Antragsgegnerin zu 2 zum Verfahren Stellung. Sie beantragt,

12

Der Antrag wird abgelehnt.

13

Zur Begründung trägt das Gesundheitsamt vor, die Antragstellerin bezweifle die Rechtmäßigkeit der Absonderungsanordnung aus der Allgemeinverfügung, welche vom Antragsgegner zu 1 erlassen worden sei. Richtiger Antragsgegner sei daher der Antragsgegner zu 1, nicht aber die Antragsgegnerin zu 2. Die Mitteilung des Gesundheitsamtes an die Antragstellerin sei kein eigenständiger Verwaltungsakt. Dies ergebe sich bereits aus dem Wortlaut und der Begründung der Allgemeinverfügung, in der von Mitteilung und nicht von Anordnung die Rede sei. Die Einordnung als Kontaktperson I entspreche den Kriterien des RKIs, welches als beispielhafte Konstellation für Kontaktpersonen der Kategorie I explizit Personen in relativ beengte Raumsituation mit einem bestätigten Fall, zum Beispiel Schulklassen, unabhängig von der individuellen Risikoermittlung, benenne. Auf eine individuelle Risikoermittlung komme es daher gerade nicht an. Selbst wenn man auf eine individuelle Risikoermittlung abstellen wollte, käme man zu keinem abweichenden Ergebnis. Denn es gelte hinsichtlich der Beurteilung kein fester, sondern ein am Grundsatz der infektionsspezifischen Gefahrenabwehr orientierter Maßstab. Je bedeutsamer das potenziell beeinträchtigte Rechtsgut sei und je stärker dessen nach aktuellem Kenntnisstand drohende Verletzung sei, desto geringer seien die Anforderungen an den Grad der Wahrscheinlichkeit. Angesichts der Gefährlichkeit einer COVID-19 Erkrankung und der derzeitigen Pandemiesituation dürften daher die Maßstäbe nicht überspitzt werden. Insofern sei vorliegend auch in dem von der Antragstellerin beschriebenen Setting bei lebensnaher Betrachtung jedenfalls davon auszugehen, dass im oder auch vor oder nach dem Unterricht im schülerischen Austausch (Hausaufgaben, Prüfungen, Pausen etc.) infektionsrelevante, auch unbeabsichtigte Kontakte zur Indexperson erfolgt sein können. Dieses Maß an Wahrscheinlichkeit reiche bei Anlegung des hier geltenden Maßstabes aus, um die Einstufung als Kontaktperson I zu rechtfertigen. Dabei sei auch zu beachten, dass eine Überspitzung des Anforderungsmaßstabes Funktionsfähigkeit der Gesundheitsbehörden erheblich beeinträchtigen würde, welches in der Regel von den konkret vorliegenden Räumlichkeiten an Schulen, den konkreten Unterrichtsabläufen im Einzelfall sowie den sie sonst im relevanten Klassengefüge abspielenden Kontakten haben könne. Aufgrund der Inkubationszeit für eine Erkrankung mit COVID-19 von bis zu 14 Tagen empfehle das RKI die Dauer der Quarantäne für diesen Zeitraum. Da Testungen während der Inkubationszeit lediglich eine Momentaufnahme darstellen würden und keine Aussage über die infektionsrelevante Aufnahme von Krankheitserregern treffen könnten, könne auch beim Vorliegen eines negativen Testergebnisses die Quarantäne nicht vorzeitig beendet werden. Mit Schriftsatz vom 29. Oktober 2020 wies das Gesundheitsamt ergänzend darauf hin, dass die unterschiedliche Behandlung von Lehrkräften Schülern angesichts eines positiven Falls in einer Klasse darauf beruhe, dass sich Lehrkräfte - anders als Schülerinnen und Schüler - eben nicht in der Pause, auf dem Schulweg oder sonst in der Freizeit in infektionsrelevanter Weise treffen würden. Bei Lehrkräften bestehe daher bei Anlegung des dargestellten Maßstabes in dem hier relevanten Setting gerade keine hinreichende Annahme der Aufnahme des Coronavirus. Sie seien daher auch nicht von der Klassifizierung des RKIs erfasst. Entsprechend sehe auch der Rahmenhygieneplan für Schulen unter Ziffer 14.2.1 Satz 3 nur für Lehrkräfte, nicht jedoch für Schülerinnen und Schüler der Klasse, eine Einzelfallentscheidung vor.

14

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichtsakte Bezug genommen.

II.

15

Der Antrag bleibt ohne Erfolg.

16

1. Der Antrag ist nur teilweise zulässig.

17

1.1. Der Antrag bedarf zunächst der am erkennbaren Rechtsschutzziel der Antragstellerin orientierten Auslegung (§ 88, § 122 Verwaltungsgerichtsordnung - VwGO).

18

Inhaltlich ist er darauf gerichtet, die aufschiebende Wirkung einer noch zu erhebenden Klage gegen die mit Mitteilung vom 22. Oktober 2020 in Kraft getretene Isolation von 14 Tagen anzuordnen. Gegenstand des Verfahrens ist daher die Allgemeinverfügung des Antragsgegners zu 1, die durch die Mitteilung der Antragsgegnerin zu 2 für die Antragstellerin wirksam wurde.

19

Eine Auslegung bedurfte der Antrag auch im Hinblick auf die Auswahl des Antragsgegners, da eine „Vertretung des Freistaats Bayern durch die Landeshauptstadt München“ prozessrechtlich nicht zulässig ist. Das Gericht geht daher davon aus, dass sich der Antrag gegen beide Rechtsträger richten soll.

20

1.2. Soweit der Antrag die Mitteilung des Gesundheitsamts (der Antragsgegnerin zu 2) zum Gegenstand hat, ist er gemäß § 44a Satz 1 VwGO unzulässig.

21

Nach dieser Vorschrift können Rechtsbehelfe gegen behördliche Verfahrenshandlungen nur gleichzeitig mit dem gegen die Sachentscheidung zulässigen Rechtsbehelf geltend gemacht werden. Zu den unselbstständigen Verfahrenshandlungen gehören auch Mitwirkungshandlungen anderer Behörden und Rechtsträger bei sogenannten mehrstufigen Verwaltungsakten und ähnlichen Verwaltungsakten, wenn und soweit über eine fehlende oder fehlerhafte Mitwirkung im Anfechtungsprozess bezüglich des am Ende des Verfahrens stehenden Verwaltungsakts, erforderlichenfalls nach Beiladung des anderen Rechtsträgers, mitentschieden werden kann (Schenke in Kopp/Schenke, VwGO § 44a Rn. 6).

22

Angefochten werden soll im vorliegenden Fall die Allgemeinverfügung. Die Mitteilung des Gesundheitsamtes über die Einstufung als Kontaktperson I stellt im Hinblick auf die Allgemeinverfügung einen unselbstständigen Mitwirkungsakt im Sinne von § 44a VwGO dar, da erst durch diese Mitteilung die Wirkungen der Allgemeinverfügung für den Betroffenen persönlich in Kraft gesetzt werden und umgekehrt ohne die Allgemeinverfügung die Mitteilung keine eigenständige Bedeutung hätte. Die Allgemeinverfügung regelt sämtliche Pflichten, die für den Betroffenen nach seiner Ermittlung als Kontaktperson I gelten, während die Mitteilung diese Regelungen für den Betroffenen in Kraft setzt und geht damit in der Allgemeinverfügung auf. Für die Einordnung der Mitteilung als unselbstständige Verfahrenshandlung im Sinne von § 44a VwGO spricht auch, dass die Allgemeinverfügung selbst den Vorgang der Einstufung als Kontaktperson I nicht als eigenständige „Anordnung“, sondern lediglich als „Mitteilung“ bezeichnet. Unabhängig von der Frage, ob der Mitteilung ein eigenständiger Regelungscharakter mit Außenwirkung und damit Verwaltungsaktsqualität zukommt, ist anhand der Formulierung jedenfalls zu erkennen, dass es sich um eine verfahrensrechtliche Mitwirkungshandlung handelt. Für die Einordnung als unselbstständige Verfahrenshandlung spricht im Ergebnis auch eine damit einhergehende Verschlinkung des Verfahrens auch für den Betroffenen, die insbesondere der Eilbedürftigkeit derartiger Verfahren Rechnung trägt. Die Frage, ob die Einstufung als Kontaktperson I zu Recht erfolgt ist, wird vom Gericht im Rahmen des Rechtsschutzes gegen die Allgemeinverfügung inzident geprüft.

23

Die Mitteilung des Gesundheitsamtes über die Einstufung als Kontaktperson I ist daher gemäß § 44a VwGO nicht selbstständig angreifbar. Insoweit ist der Antrag als unzulässig abzulehnen.

24

Von einer Beiladung der Landeshauptstadt konnte im vorliegenden Fall abgesehen werden, weil sie als Antragsgegnerin zu 2 ohnehin bereits am Verfahren beteiligt ist.

25

1.3. Soweit der Antrag die Allgemeinverfügung (des Antragsgegners zu 2) selbst zum Gegenstand hat, ist er zulässig. Gemäß § 28 Abs. 1, Abs. 3 i.V.m. § 16 Abs. 8 IfSG entfalten Widerspruch und Anfechtungsklage gegen Maßnahmen nach dem Infektionsschutzgesetz (IfSG) kraft Gesetzes keine aufschiebende Wirkung (§ 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VwGO). Gegen die Antragstellung vor Klageerhebung bestehen keine rechtlichen Bedenken (vergleiche § 80 Abs. 5 VwGO, Schenke in Kopp/Schenke, VwGO, § 80 Rn. 139).

26

2. Soweit der Antrag zulässig ist, ist er unbegründet.

27

2.1. Eine Anordnung der aufschiebenden Wirkung einer noch zu erhebenden Klage gegen die Allgemeinverfügung kommt im vorliegenden Fall nicht in Betracht.

28

Nach § 80 Abs. 5 VwGO kann das Gericht der Hauptsache auf Antrag die aufschiebende Wirkung der Klage im Fall des § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VwGO ganz oder teilweise anordnen. Dabei trifft das Gericht im Rahmen einer summarischen Prüfung der Sach- und Rechtslage eine eigene, originäre Ermessensentscheidung unter Abwägung des von der Behörde geltend gemachten Interesses an der sofortigen Vollziehung ihres Bescheides und des Interesses des Antragstellers an der aufschiebenden Wirkung einer Klage. Wesentliches Element dieser Entscheidung sind die Erfolgsaussichten des Hauptsacheverfahrens. Ergibt die im Rahmen des Verfahrens nach § 80 Abs. 5 VwGO allein erforderliche summarische Prüfung, dass der Rechtsbehelf offensichtlich erfolglos sein wird, tritt das Interesse des Antragstellers an der aufschiebenden Wirkung seines Rechtsbehelfs regelmäßig zurück. Erweist sich dagegen der angefochtene Bescheid bei kursorischer Prüfung als offensichtlich rechtswidrig, besteht kein Interesse an dessen sofortiger Vollziehung. Ist der Ausgang des Hauptsacheverfahrens nicht hinreichend absehbar, bleibt es bei einer allgemeinen Interessenabwägung.

29

Im vorliegenden Fall hat die in der Hauptsache zu erhebende Anfechtungsklage voraussichtlich keinen Erfolg.

30

Richtiger Beklagter gem. § 78 Abs. 1 Nr.1 VwGO ist insoweit der Antragsgegner zu 1, da er die Allgemeinverfügung erlassen hat.

31

Rechtsgrundlage für die Quarantäneanordnung ist § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG i.V.m. §§ 29 bis 31 IfSG.

32

2.1.1. Formelle Mängel der Allgemeinverfügung wurden nicht vorgetragen und sind auch sonst im Rahmen der erforderlichen, aber auch ausreichenden lediglich summarischen Prüfung nicht ersichtlich.

33

2.1.2. Auch in materieller Hinsicht ist die Allgemeinverfügung im Hinblick auf die im vorliegenden Fall streitgegenständliche Anordnung der häuslichen Isolation von Kontaktpersonen der Kategorie I (Allgemeinverfügung Ziffern 1.1, 2.1.1 und 6.1) voraussichtlich rechtmäßig. Die Anordnung findet ihre Rechtsgrundlage zwar nicht in §. 30 Abs. 1 Satz2 IfSG, aber in § 28 Abs. 1 Satz 1 Hs. 2 IfSG.

34

2.1.2.1. Die von der Allgemeinverfügung zitierte Rechtsgrundlage des § 30 Abs. 1 Satz 2 IfSG, wonach insbesondere die Absonderung Kranker, Krankheitsverdächtiger, Ansteckungsverdächtiger oder Ausscheider angeordnet werden kann, ist vorliegend nicht einschlägig, da sie nicht die hier getroffene Maßnahme häuslicher Absonderung ermöglicht, sondern die Absonderung in einem Krankenhaus oder in einer sonstigen geeigneten Einrichtung betrifft (statt vieler Häberle/Lutz in Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze, § 30 IfSG). Dies führt hier indes nicht zur Rechtswidrigkeit der Anordnung. Denn die Frage, ob ein angefochtener Bescheid materiell rechtmäßig ist, richtet sich, sofern höherrangiges oder spezielleres Recht nichts Abweichendes vorgeben, nach dem Recht, das geeignet ist, seinen Spruch zu tragen. Erweist sich dieser aus anderen als den angegebenen Rechtsgründen als rechtmäßig, ohne dass diese anderen Rechtsgründe wesentliche Änderungen des Spruchs erfordern würden, dann ist der Verwaltungsakt im Sinne des § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO nicht rechtswidrig (BVerwG, U.v. 19.8.1988 - 8 C 29.87 - BVerwGE

80, 96; BayVGh, B.v. 23.6.2016 - 11 CS 16.907 - juris Rn. 23 ff.). So liegt es hier. Die Anordnung kann sich stattdessen auf § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 IfSG stützen, der der Behörde kein Entschließungsermessen einräumt.

35

2.1.2.2. Gemäß § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG trifft die zuständige Behörde unter anderem dann, wenn Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider festgestellt werden, die notwendigen Schutzmaßnahmen, insbesondere die in den §§ 29 bis 31 IfSG 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.

36

Diese Voraussetzungen liegen dem Grunde nach angesichts der anhaltenden SARS-CoV-2-Pandemielage unzweifelhaft vor. Das Virus SARS-CoV-2 ist ein Krankheitserreger im Sinne von § 2 Nr. 1 IfSG, der zur Lungenkrankheit COVID-19, einer übertragbaren Krankheit im Sinne von § 2 Nr. 3 IfSG führen kann. Nach Einschätzung des RKIs, dem der Gesetzgeber im Bereich des Infektionsschutzes mit § 4 IfSG besonderes Gewicht eingeräumt hat (vgl. BVerfG, B.v. 10.4.2020 - 1 BvQ 28/20 - juris Rn. 13; BayVerfGH, E.v. 26.3.2020 - Vf. 6-VII-20 - juris Rn. 16), handelt es sich bei der COVID-19-Pandemie weltweit und in Deutschland um eine dynamische und ernst zu nehmende Situation, wobei die Gefährdung für die Gesundheit der Bevölkerung in Deutschland weiterhin als hoch, für Risikogruppen als sehr hoch einzuschätzen ist. Intensive gesamtgesellschaftliche Gegenmaßnahmen bleiben nötig, um die Folgen der COVID-19-Pandemie für Deutschland zu minimieren. Die massiven Anstrengungen auf allen Ebenen des Öffentlichen Gesundheitsdienstes verfolgen weiterhin das Ziel, die Infektionen in Deutschland so früh wie möglich zu erkennen und die weitere Ausbreitung des Virus einzudämmen. Es ist laut RKI (RKI) von entscheidender Bedeutung, die Zahl der Erkrankten so gering wie möglich zu halten und Ausbrüche zu verhindern. Hierdurch soll die Zeit für die Entwicklung von antiviralen Medikamenten und von Impfstoffen gewonnen werden. Auch sollen Belastungsspitzen im Gesundheitswesen vermieden werden (https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Risikobewertung.html, Stand 26.10.2020).

37

In Ziffern 1.1, 2.1.1 und 6.1 der Allgemeinverfügung ist geregelt, dass Kontaktpersonen, denen vom Gesundheitsamt mitgeteilt wurde, dass sie aufgrund eines engen Kontakts zu einem bestätigten Fall von COVID-19 nach den jeweils geltenden Kriterien des RKI Kontaktpersonen der Kategorie I sind, sich unverzüglich nach dieser Mitteilung und bis zum Ablauf des 14. Tages nach dem vom Gesundheitsamt mitgeteilten letzten Kontakt mit einem bestätigten COVID-19-Fall in Isolation begeben müssen, sofern keine anderweitige Anordnung des Gesundheitsamtes erfolgt. Wenn kein positives Testergebnis auf das Vorhandensein von Coronavirus SARS-CoV-2 vorliegt, endet die häusliche Isolation, wenn der enge Kontakt zu einem bestätigten COVID-19 Fall mindestens 14 Tage zurückliegt und während der Isolation keine für COVID-19 typischen Krankheitszeichen aufgetreten sind.

38

Kontaktpersonen der Kategorie I sind nach der geltenden Einstufung des RKI Ansteckungsverdächtige im Sinne von § 2 Nr. 7 IfSG und daher richtige Adressaten einer Schutzmaßnahme. Ansteckungsverdächtiger im Sinne des Gesetzes ist eine Person, von der anzunehmen ist, dass sie Krankheitserreger aufgenommen hat, ohne krank, krankheitsverdächtig oder Ausscheider zu sein (§ 2 Nr. 7 IfSG). Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist Letzteres anzunehmen, wenn der Betroffene mit hinreichender Wahrscheinlichkeit Kontakt zu einer infizierten Person oder einem infizierten Gegenstand hatte. Dafür ist es nicht erforderlich, dass sich die Aufnahme von Krankheitserregern „geradezu aufdrängt“; eine bloß entfernte Wahrscheinlichkeit genügt aber nicht. Erforderlich und ausreichend ist, dass die Annahme, der Betroffene habe Krankheitserreger aufgenommen, wahrscheinlicher ist als das Gegenteil (vgl. grundsätzlich BVerwG, Urt. v. 22.3.2012, 3 C 16/11, BVerwGE 142, 205, juris Rn. 31). Für die vorzunehmende Risikoprognose gilt der allgemeine Grundsatz des Gefahrenabwehrrechts, dass an die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts umso geringere Anforderungen zu stellen sind, je größer und folgenschwerer der möglicherweise eintretende Schaden ist. Bei der Risikoabschätzung ist also das Gewicht des drohenden Schadens bzw. des zu schützenden Rechtsguts wertend einzubeziehen.

39

Im vorliegenden Fall ist die Einordnung der Antragstellerin als Kontaktperson der Kategorie I bei summarischer Prüfung im Ergebnis rechtlich nicht zu beanstanden.

40

Kontaktpersonen werden nach den Vorgaben des RKI

(https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Kontaktperson/Management.html,
abgerufen zuletzt am 23. Oktober 2020) in folgenden zwei Situationen in die Kategorie 1 eingruppiert:

41

„A. Enger Kontakt (<1,5 m, Nahfeld)

42

Infektiöses Virus wird vom Quellfall über Aerosole/Kleinpartikel (im Folgenden als „Aerosol(e)“ bezeichnet) und über Tröpfchen ausgestoßen (emittiert). Die Zahl der emittierten Partikel steigt von Atmen über Sprechen, zu Schreien bzw. Singen an. Im Nahfeld (etwa 1,5 m) um eine infektiöse Person ist die Partikelkonzentration größer („Atemstrahl“). Es wird vermutet, dass die meisten Übertragungen über das Nahfeld erfolgen. Die Exposition im Nahfeld kann durch korrekten Einsatz einer Maske (Mund-Nasenschutz (MNS), Mund-Nasen-Bedeckung (MNB, entspricht Alltagsmaske) oder FFP-Maske) gemindert werden.

43

B. Kontakt unabhängig vom Abstand (hohe Konzentration infektiöser Aerosole im Raum)

44

Darüber hinaus können sich Viruspartikel in Aerosolen bei mangelnder Frischluftzufuhr in Innenräumen anreichern, weil sie über Stunden in der Luft schweben können. Vermehrungsfähige Viren haben (unter experimentellen Bedingungen) eine Halbwertszeit von etwa 1 Stunde. In einer solchen Situation mit hoher Konzentration infektiöser Viruspartikel im Raum sind auch Personen gefährdet, die sich weit vom Quellfall entfernt aufhalten („Fernfeld“, siehe auch Steckbrief des RKI).

45

Das Risiko steigt dann an mit

46

- der Zahl der infektiösen Personen

47

- der Infektiosität des Quellfalls (um den Erkrankungsbeginn herum höher als später im Erkrankungsverlauf)

48

- der Länge des Aufenthalts der infektiösen Person(en) im Raum

49

- der Intensität der Partikelemission (Atmen<Sprechen<<Schreien/Singen; eine singende Person emittiert pro Sekunde in etwa so viele Partikel wie 30 sprechende Personen)

50

- der Intensität der Atemaktivität der exponierten Personen (z.B. Sporttreiben)

51

- der Enge des Raumes und

52

- dem Mangel an Frischluftzufuhr (Details siehe Stellungnahme der Kommission Innenraumlufthygiene am Umweltbundesamt).

53

Die Exposition einer Einzelperson zu im Raum hochkonzentriert schwebenden infektiösen Partikeln kann durch MNS/MNB kaum gemindert werden, da die Aerosole an der Maske vorbei eingeatmet werden.

54

Beispielhafte Konstellationen für Kontaktpersonen der Kategorie I

55

- Personen mit kumulativ mindestens 15-minütigem Gesichts- („face-to-face“) Kontakt mit einem Quellfall, z.B. im Rahmen eines Gesprächs. Dazu gehören z.B. Personen aus demselben Haushalt (A)

56

- Personen mit direktem Kontakt zu Sekreten oder Körperflüssigkeiten, insbesondere zu respiratorischen Sekreten eines Quellfalls, wie z.B. Küssen, Anhusten, Anniesen, Kontakt zu Erbrochenem, Mund-zu-Mund Beatmung, etc (A).

57

- Personen, die nach Risikobewertung durch das Gesundheitsamt mit hoher Wahrscheinlichkeit einer hohen Konzentration von infektiösem Aerosol im Raum ausgesetzt waren (z.B. Feiern, gemeinsames Singen oder Sporttreiben in Innenräumen ohne adäquate Lüftung) (B)

58

- Optional: Personen in relativ beengter Raumsituation oder schwer zu überblickender Kontaktsituation mit dem bestätigten COVID-19-Fall (z.B. Schulklassen, Gruppenveranstaltungen), unabhängig von der individuellen Risikoermittlung (A, B)

59

- Medizinisches Personal in einem Raum mit Kontakt zum Quellfall z.B. im Rahmen von Pflege oder medizinischer Untersuchung ($\leq 1,5$ m) ohne adäquate Schutzausrüstung (A) (siehe unten)

60

- Medizinisches Personal in einem Raum mit hoher Konzentration infektiöser Aerosole (z.B. Intubation oder Bronchoskopie) ohne adäquate Schutzausrüstung (B) (siehe unten).“

61

Dies zugrunde gelegt begegnet die Einordnung der Antragstellerin als Kontaktperson der Kategorie I keinen rechtlichen Bedenken. Die Einschätzung des Gesundheitsamtes ist plausibel und nachvollziehbar und hält sich im Rahmen der Empfehlungen des RKIs. Das RKI hat insbesondere die Situation einer Schulklasse unabhängig von einer individuellen Risikoermittlung als Regelbeispiel für die Einstufung als Kontaktperson der Kategorie I genannt und dabei auf die relativ beengte Raumsituation oder alternativ auf die schwer zu überblickende Kontaktsituation innerhalb einer Schulklasse abgestellt. Das Gesundheitsamt hat ergänzend hierzu ausgeführt, dass regelmäßig alle Schülerinnen und Schüler einer Schulklasse als Kontaktpersonen der Kategorie I zu häuslichen Quarantäne verpflichtet werden, wenn innerhalb der Klasse eine Person positiv auf SARS-CoV-2 getestet wurde. Dabei wird entsprechend der Vorgaben des RKIs keine individuelle Risikoabschätzung vorgenommen. Dieses Vorgehen entspricht auch den Vorgaben des Rahmenhygieneplans für Schulen (Gemeinsame Bekanntmachung der Bayerischen Staatsministerien für Unterricht und Kultus und für Gesundheit und Pflege vom 2. Oktober 2020, BayMBL. 2020 Nr. 564) unter Ziffer 14.2.1, wonach die gesamte Klasse vom Unterricht ausgeschlossen sowie unter Quarantäne gestellt wird, wenn ein bestätigter Fall einer Covid-19-Erkrankung in einer Schulklasse bei einer Schülerin oder einem Schüler auftritt. Ausnahmen bestehen lediglich für Abschlussklassen während der Prüfungsphase.

62

Das Vorbringen der Antragstellerin, sie sei während des Unterrichts in etwa 3 m Abstand von der infizierten Person auf ihrem Platz gesessen, den sie nur zum Toilettengang kurz verlassen habe, vermag daher die Einordnung als Kontaktperson der Kategorie I nicht zu erschüttern. Gleiches gilt für den Einwand, es hätten sich am fraglichen Tag nur 12 Schüler und Schülerinnen im Klassenraum befunden. Nach den Empfehlungen des RKIs, des Rahmenhygieneplans und der Verwaltungspraxis des Gesundheitsamtes kommt es nicht allein auf die räumliche Situation im Klassenzimmer an. Eine Einzelfallprüfung war auch nicht etwa deswegen geboten, weil die Antragstellerin sich gerade in der Prüfungsphase einer Abschlussklasser befunden hätte. Damit sind die Abiturprüfungen angesprochen, nicht jedoch Leistungsnachweise im Jahresfortgang der vorletzten Klassenstufe A.

63

Dem nicht näher belegten Einwand, in anderen Klassen sei anders verfahren worden, kann im Eilverfahren nicht weiter nachgegangen werden. Soweit die Antragstellerin sich darauf beruft, die unterrichtende Lehrerin sei nicht unter Quarantäne gestellt worden, hat das Gesundheitsamt, dem bei der Beurteilung dieser Fragen eine besondere Sachkunde zukommt, nachvollziehbar dargelegt und begründet, dass für Lehrkräfte - anders als für Schülerinnen und Schüler - keine generelle Quarantäneanordnung, sondern eine

Einzelfallprüfung erfolgt. Diese Differenzierung erscheint aus den vom Gesundheitsamt genannten Gründen plausibel, nämlich dass die Lebenserfahrung dafür spricht, dass sich Schulklassen nicht nur im Klassenraum, sondern auch außerhalb, auf dem Schulweg, in der Pause oder in der Freizeit begegnen, wo Hygieneregeln absichtlich oder unabsichtlich nicht (immer) konsequent eingehalten werden.

64

Die Tatbestandsvoraussetzungen für eine Anordnung gegenüber der Antragstellerin liegen daher im vorliegenden Fall jedenfalls bei der im Eilverfahren gebotenen, aber auch ausreichenden summarischen Prüfung vor.

65

Hinsichtlich der Auswahl der zu treffenden Maßnahme entscheidet die zuständige Behörde nach pflichtgemäßem Ermessen (Auswahlermessen). Das behördliche Ermessen wird dadurch beschränkt, dass es sich um notwendige Schutzmaßnahmen handeln muss. Zudem sind dem Ermessen durch den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Grenzen gesetzt (vgl. BVerwG, U.v. 22.3.2012 - 3 C 16.11 - juris Rn. 24; BayVGh, B.v. 13. 8. 2020 - 20 CS 20.1821 - juris Rn. 27).

66

Die Anordnung einer mindestens 14-tägigen Isolation für Kontaktpersonen der Kategorie I (Ziffer 1.1 und 2.1.1 der Allgemeinverfügung) ist notwendig und verstößt nicht gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.

67

Die Maßnahme ist notwendig. Da nach wie vor weder ein Impfstoff noch eine wirksame Therapie gegen eine COVID-19-Erkrankung vorhanden ist, besteht insbesondere bei älteren Menschen und bei Menschen mit Vorerkrankungen ein erhöhtes Risiko eines schweren Verlaufs der Erkrankung mit erheblichen Folgen für Leben und Gesundheit und mit der Gefahr einer Überforderung des Gesundheitssystems. Nach der Risikobewertung des RKIs handelt es sich weltweit und in Deutschland nach wie vor um eine sehr dynamische und ernst zu nehmende Situation mit einer hohen, für Risikogruppen sehr hohen Gefährdung für die Gesundheit der Bevölkerung in Deutschland. Angesichts teils schwerer und lebensbedrohlicher Krankheitsverläufe muss es Ziel sein, durch geeignete Maßnahmen eine Ausbreitung der Infektion mit SARS-CoV-2 einzudämmen und so weit wie möglich zeitlich zu verlangsamen. Laut Empfehlung des RKIs soll eine Ausbreitung von SARS-CoV-2 in Deutschland so weit wie möglich verlangsamt und Krankheitsfälle verhindert werden. Hierfür ist es notwendig, die Kontaktpersonen von labordiagnostisch bestätigten Infektionsfällen zu identifizieren und - je nach individuellem Infektionsrisiko - ihren Gesundheitszustand für die maximale Dauer der Inkubationszeit (14 Tage) zu beobachten, enge Kontaktpersonen müssen in häusliche Quarantäne. Das Isolieren von Erkrankten und die Nachverfolgung von Kontaktpersonen ist seit Beginn des Corona-Geschehens in Deutschland eine zentrale Säule der Bekämpfungsstrategie (<https://www.rki.de/SharedDocs/FAQ/NCOV2019/gesamt.html>).

68

Das Gericht erkennt nicht, dass die Anordnung einer Isolation (Quarantäne) erheblich in die Grundrechte der Antragstellerin, insbesondere ihre Bewegungsfreiheit, allgemeine Handlungsfreiheit und die freie Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 Grundgesetz) eingreift. In Anbetracht des gewichtigen Ziels der Pandemiebekämpfung und des damit verfolgten Schutzes von Leben und Gesundheit der Bevölkerung und des Funktionierens des staatlichen Gesundheitssystems erweist sich die Quarantäneordnung dennoch als verhältnismäßig. Sie ist geeignet, Infektionsketten zu unterbrechen und der Ausbreitung der Pandemie entgegenzuwirken. Sie ist auch erforderlich, dieses Ziel zu erreichen. Da die Nachverfolgung und Isolation von Kontaktpersonen eine wesentliche Säule der Pandemiebekämpfung darstellt, ist ein milderer, aber ebenso wirksames Mittel nicht ersichtlich. Die getroffene Anordnung ist auch verhältnismäßig im engeren Sinn, d.h. zumutbar. In Anbetracht der gewichtigen Ziele der Pandemiebekämpfung erscheint die vorübergehende Isolierung der Antragstellerin als zumutbar. Insbesondere ist der Antragstellerin auch zuzumuten, gegebenenfalls versäumte Klausuren nachzuschreiben.

69

Auch die Länge der Isolation ist voraussichtlich rechtlich nicht zu beanstanden. Gemäß Ziffer 6.1 der Allgemeinverfügung endet die häusliche Isolation bei Kontaktpersonen der Kategorie I, bei denen kein positives Testergebnis auf das Vorhandensein von Coronavirus SARS-CoV-2 vorliegt, wenn der enge Kontakt zu einem bestätigten Covid-19-Fall mindestens 14 Tage zurückliegt und während der Isolation keine für COVID-19 typischen Krankheitszeichen aufgetreten sind. Die Entscheidung hierüber trifft das

Gesundheitsamt. Da bisher kein positiver Test bei der Antragstellerin vorliegt, ist derzeit davon auszugehen, dass die Isolation plangemäß nach 14 Tagen, d. h. mit Ablauf des 2. November 2020, beendet werden kann.

70

Ein positives Testergebnis, welches die Antragstellerin bisher noch nicht nachgewiesen hat, vermag an der Länge der Quarantäne nichts zu ändern. Denn es ist nach den maßgeblichen wissenschaftlichen Erkenntnissen davon auszugehen, dass bis zum 14. Tag nach dem letzten direkten Kontakt noch eine (geringe) Wahrscheinlichkeit für eine Infektion besteht. Auch eine Person, die in diesem Zeitraum negativ auf das Virus getestet wurde, kann also bis zum 14. Tag noch eine Infektion entwickeln, so dass ein Test erst zu einem späteren Zeitpunkt positiv anschlägt. Ein zu einem früheren Zeitpunkt gewonnenes negatives Testergebnis ist lediglich eine Momentaufnahme, schließt aber noch nicht mit der erforderlichen Gewissheit aus, dass sich die Antragstellerin nicht doch angesteckt hat. Es ist daher nicht zu beanstanden, dass auch eine Kontaktperson der Kategorie I mit einem negativen Testergebnis die vollen 14 Tage in Quarantäne verbleiben muss. Nur dann ist eine Verbreitung des Virus gesichert ausgeschlossen (so auch z.B. VG Regensburg, B. v. 3.9.2020 - RN 14 S 20.1917 - juris Rn. 34)

71

Die Qualifizierung der Antragstellerin als Kontaktperson der Kategorie I und die darauf beruhende Anordnung einer häuslichen Isolierung für mindestens 14 Tage erweist sich daher aller Voraussicht nach als rechtmäßig.

72

2.2. Dem Hilfsantrag gerichtet auf die Anordnung der aufschiebenden Wirkung ab dem Zeitpunkt einer negativen Testung kommt keine eigenständige Bedeutung zu. Die zulässige Länge der verfügbaren Quarantänedauer ist bereits Gegenstand der Prüfung des Hauptantrags. Weitere Ausführungen sind daher nicht veranlasst.

73

3. Der Antrag war mit der Kostenfolge aus § 154 Abs. 1 VwGO abzulehnen.

74

4. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 53 Abs. 2 Nr. 2 in Verbindung mit § 52 Abs. 2 des Gerichtskostengesetzes und Ziffer 1.5 Satz 2 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit.