VGH München, Urteil v. 26.07.2022 – 20 B 22.29, 20 B 22.30

Titel:

Fortsetzungsfeststellungsklage gegen Absonderung wegen Ansteckungsverdacht

Normenketten:

GG Art. 2 Abs. 2 S. 2
VwGO § 44a
IfSG § 28 Abs. 1 S. 1, § 30 Abs. 1 S. 2, § 32 S. 1
BayVwVfG Art. 35

Leitsätze:

1. Die Mitteilung des Gesundheitsamtes, dass ein Betroffener aufgrund eines engen Kontakts zu einem bestätigten Fall von COVID-19 nach den aktuellen Kriterien des Robert Koch-Instituts Kontaktperson der Kategorie I gewesen ist und daher nach der Allgemeinverfügung des Bayerischen Staatsministeriums für Gesundheit und Pflege vom 18. August 2020 der Absonderungspflicht unterliegt, ist eine Sachentscheidung in der Form eines Verwaltungsaktes nach Art. 35 Satz 1 BayVwVfG und keine Verfahrenshandlung im Sinne des § 44a Satz 1 VwGO. (Rn. 38)
2. Die Feststellung eines Ansteckungsverdachtes im Sinne des § 2 Nr. 7 IfSG zur Begründung einer Absonderungspflicht nach § 30 Abs. 1 Satz 2 IfSG stellt regelmäßig einen schwerwiegenden Grundrechtseingriff in Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG dar, welcher ein Feststellungsinteresse im Sinne des § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO begründet. (Rn. 42)
3. § 30 Abs. 1 Satz 2 IfSG schließt als lex specialis die Anwendung der Generalklausel des § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG aus. (Rn. 46)
4. Bei der Prüfung eines Ansteckungsverdachtes im Sinne des § 30 Abs. 1 Satz 2, § 2 Nr. 7 IfSG ist den Infektionsschutzbehörden kein Beurteilungsspielraum eingeräumt. (Rn. 77)
5. Unsicherheiten bei der Beurteilung eines Gefahrenverdachtes, welche auf Ermittlungsdefizite der Gesundheitsbehörde zurückzuführen sind, gehen zu deren Lasten. (Rn. 79)

Schlagworte:

Fortsetzungsfeststellungsklage, Absonderungsanordnung, Ansteckungsverdacht, Beurteilungsspielraum, Allgemeinverfügung, Verfahrenshandlung, Gefahrenverdacht

Vorinstanz:

VG Augsburg, Urteil vom 26.04.2021 – 9 K 21.70 ; 9 K 21.71

Weiterführende Hinweise:

Revision zugelassen

Tenor

1. Das Urteil des Verwaltungsgerichts Augsburg vom 26. April 2021 wird geändert. Es wird festgestellt, dass die Isolationsanordnungen des Beklagten vom 3. November 2020 rechtswidrig waren.

2. Die Kosten des Verfahrens beider Rechtszüge trägt der Beklagte.

3. Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Beklagte kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe der zu vollstreckenden Kosten abwenden, wenn nicht die Kläger vor der Vollstreckung Sicherheit in gleicher Höhe leisten.

4. Die Revision wird zugelassen.

Tatbestand

1
Die Kläger begehren die Feststellung der Rechtswidrigkeit einer Anordnung der häuslichen Isolation als Kontaktpersonen der Kategorie I.

2
Die im Zeitpunkt des Erlasses der angegriffenen Anordnung zehnjährigen Kläger sind Geschwister und besuchten unterschiedliche Klassen der 5. Jahrgangsstufe einer M.-Schule in Bayern.

3
Am 27. Oktober 2020 wurde in den Klassen der Kläger jeweils ein Mitschüler mittels eines PCR-Tests positiv auf das Coronavirus getestet. Am 26. Oktober 2020 hatten diese Schüler gemeinsam mit den Klägern jeweils den Unterricht besucht.

4
Mit E-Mail vom 29. Oktober 2020 informierte das Gesundheitsamt die Schulleitung der Schule der Kläger hierüber und teilte mit, dass die Kinder und Lehrer der betroffenen Schulklassen Kontaktpersonen der Kategorie I seien und sich deshalb 14 Tage lang in Quarantäne begeben müssten. Diese E-Mail wurde den Eltern der Kläger von der jeweiligen Klassenleitung weitergeleitet.

5
Mit Schreiben vom 3. November 2020, den Eltern der Kläger am 4. November 2020 zugegangen, teilte das Landratsamt diesen mit, dass die Kläger aufgrund eines engen Kontakts zu einem bestätigten Fall von COVID-19 nach den aktuellen Kriterien des Robert Koch-Instituts Kontaktpersonen der Kategorie I seien und daher nach der Allgemeinverfügung des Bayerischen Staatsministeriums für Gesundheit und Pflege vom 18. August 2020 eine häusliche Isolation der Kläger für die Zeit vom 29. Oktober 2020 bis zum 9. November 2020 gelte.

6
Am Freitag, den 6. November 2020, ließen die Kläger im Wege des Eilrechtsschutzes die Anordnung der aufschiebenden Wirkung einer noch zu erhebenden Anfechtungsklage beantragen. Aufgrund Zeitablaufs der angeordneten häuslichen Isolation am Montag, den 9. November 2020, wurden die Anträge mit Schreiben vom 27. November 2020 für erledigt erklärt.

7
Mit Schreiben vom 3. Dezember 2020 ließen die Kläger Fortsetzungsfeststellungsklage zum Bayerischen Verwaltungsgericht Augsburg erheben.

8
Das Verwaltungsgericht wies die Klage als unzulässig und unbegründet ab. Die von den Klägern angeführten Gründe seien nicht geeignet, ein berechtigtes Interesse an der gerichtlichen Überprüfung der Einordnung der Kläger als Kontaktpersonen der Kategorie I zu begründen. Deshalb sei die Fortsetzungsfeststellungsklage bereits unzulässig. Auch bei Fortbestand der Corona-Pandemie liege keine hinreichend konkrete Wiederholungsgefahr vor. Bereits im Zeitraum zwischen Erlass der Bescheide am 3. November 2020 und der mündlichen Verhandlung vom 26. April 2021 hätten sich sowohl die tatsächlichen als auch die rechtlichen Umstände aufgrund des dynamischen Pandemiegeschehens wesentlich verändert. Es sei daher fernliegend, dass es in absehbarer Zukunft zu einer mit den Gegebenheiten im November 2020 vergleichbaren Situation und zum Erlass eines gleichartigen Verwaltungsakts kommen werde.

9
Soweit die Kläger geltend machten, ein Feststellungsinteresse bestehe insbesondere bei grundrechtsrelevanten Maßnahmen mit lediglich kurzer Dauer, führe auch dieses nicht zur Zulässigkeit der Klage. Eine Ausweitung des Tatbestandsmerkmals des berechtigten Feststellungsinteresses über die Fallgruppen des berechtigten rechtlichen, ideellen oder wirtschaftlichen Interesses hinaus verlange Art. 19 Abs. 4 GG nur bei Eingriffsakten, die sonst wegen der sich aus ihrer Eigenart ergebenden kurzfristigen Erledigung regelmäßig keiner gerichtlichen Überprüfung zugeführt werden könnten, wie es häufig bei polizeilichen Maßnahmen der Fall sei. Diese Konstellation hätte die Rechtsprechung bei der Entwicklung dieser Fallgruppe im Blick gehabt. Eine hiermit vergleichbare Konstellation liege im Fall der Kläger jedoch nicht vor. Die mit der Mitteilung des Gesundheitsamts vom 3. November 2020 zusammenhängende Quarantäneanordnung sei zwar auf die Dauer von grundsätzlich 14 Tagen befristet, doch sei es den Klägern - anders als in den Fallgruppen polizeilicher Maßnahmen - möglich gewesen, Eilrechtsschutz zu suchen und somit eine gerichtliche Überprüfung einzuleiten. Insbesondere gewähre Art. 19 Abs. 4 GG auch keine Überprüfbarkeit von Eingriffsakten im Rahmen eines Hauptsacheverfahrens. Vielmehr werde Art. 19 Abs. 4 GG in Fällen, in denen Maßnahmen wegen ihrer kurzfristigen Erledigung regelmäßig einer

gerichtlichen Überprüfung im Hauptsacheverfahren nicht zugeführt werden könnten, dadurch Genüge getan, dass besondere Anforderungen an die Ausgestaltung des Eilverfahrens gestellt würden. In solchen Fällen würden die Erfolgsaussichten der Hauptsache im Rahmen des Eilverfahrens nicht nur summarisch, sondern abschließend geprüft. Die unterbliebene inhaltliche Überprüfung der Mitteilungen vom 3. November 2020 sei vorliegend nicht auf die Eigenart der zur Überprüfung gestellten Maßnahme zurückzuführen, sondern der Tatsache geschuldet, dass die Anträge der Kläger im einstweiligen Rechtsschutz erst am Freitag, den 6. November 2020, d.h. drei Tage vor Ablauf der häuslichen Isolation am Montag, den 9. November 2020, gestellt worden seien.

10
Aber selbst für den Fall, dass man unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die Eltern der Kläger die Mitteilung des Beklagten erst am 4. November 2020 erhalten hätten und der Mitteilung keine Rechtsbehelfsbelehrungbeigefügt gewesen sei, ein Feststellunginteresse wegen der kurzfristig eintretenden Erledigung bejahen und die Klagen als zulässig erachten würde, blieben die Klagen im Ergebnis ebenfalls ohne Erfolg. Sie seien jedenfalls unbegründet. Denn die Mitteilungen des Gesundheitsamts vom 3. November 2020 seien rechtmäßig.

11
Die durch den Beklagten festgestellte Einstufung der Kläger als Kontaktpersonen der Kategorie I stütze sich auf die Allgemeinverfügung des Bayerischen Staatsministeriums für Gesundheit und Pflege vom 18. August 2020, die keinen rechtlichen Bedenken begegne. Sie finde in § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG, § 29 Abs. 1 und 2, § 30 Abs. 1 Satz 2 IfSG eine ausreichende Rechtsgrundlage, die ihrerseits mit höherrangigem Recht vereinbar gewesen sei. Die häusliche Isolation der Kläger sei keine Freiheitsentziehung nach Art. 104 Abs. 2 GG. Ausweislich der Gesetzesbegründung setze die Absonderung nach § 30 Abs. 1 IfSG die Freiwilligkeit des Betroffenen und damit seine „Einsicht in das Notwendige“ voraus (BT-Drs. 14/2530, S. 75). Nur für den Fall, dass sich der Betroffene weigere, der Absonderung nachzukommen, sei diese nach den Voraussetzungen des § 30 Abs. 2 IfSG, der die verfassungsrechtlichen Vorgaben des Art. 104 Abs. 2 GG berücksichtige, anzuordnen und zwangsweise durchzusetzen. Die Isolationsanordnung nach § 30 Abs. 1 IfSG könne hingegen nicht ohne weiteres mit Zwangsmitteln vollstreckt werden. Der für das Vorliegen einer Freiheitsentziehung erforderliche physische Zwang sei damit nicht gegeben. Die zur häuslichen Isolation Verpflichteten könnten den 14-tägigen Zeitraum in von ihnen gewählten Räumlichkeiten verbringen. Sie würden auch nicht bewacht, sodass sie nicht wirksam durch physischen Zwang daran gehindert seien, ihre Wohnung zu verlassen. Die Tatsache, dass der Verstoß gegen die Anordnung der häuslichen Isolation nach § 73 Abs. 1a Nr. 6 IfSG als Ordnungswidrigkeit geahndet werden könne, ändere hieran nichts. Insoweit handele es sich lediglich um mittelbare Auswirkungen, nicht aber um den für die Annahme einer Freiheitsentziehung erforderlichen physischen Zwang. Da die Absonderung nach § 30 Abs. 1 IfSG nach der vom Gesetzgeber vorgesehenen Regelungssystematik stets auf freiwilliger Basis erfolge, sei in diesem Stadium noch kein Eingriff in die Freiheit der Person gegeben. Ein Eingriff in Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG, der die Beachtung des Zitiergebots aus Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG voraussetze, erfolge erst im Rahmen einer Anordnung nach § 30 Abs. 2 IfSG. In Bezug auf § 30 Abs. 1 Satz 2 IfSG liege deshalb auch kein Verstoß gegen das Zitiergebot aus Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG vor.

12
Nach den §§ 29 Abs. 1 und 2, 30 Abs. 1 Satz 2 IfSG könnten Personen bei entsprechendem Verdacht auch einer Beobachtung oder Absonderung unterworfen werden. Die Einstufung der Kläger als Kontaktperson der Kategorie I sei durch das Gesundheitsamt des Beklagten in rechtmäßiger Weise erfolgt. Die Gesundheitsämter hätten bei der Einstufung von Personen als Kontaktperson der Kategorie I grundsätzlich einen Beurteilungsspielraum, der sich an den jeweils geltenden Empfehlungen des Robert Koch-Instituts, das gemäß § 4 IfSG bei der Vorbeugung übertragbarer Krankheiten und der Verhinderung der Verbreitung von Infektionen eine besondere Sachkunde aufweise, zu orientieren habe. Diese Kriterien würden auf der Homepage des Robert Koch-Instituts jeweils aktuell allgemein zugänglich dargestellt. Die Einordnung der Kläger als Kontaktpersonen der Kategorie I begegne keinen durchgreifenden rechtlichen Bedenken. Sie habe den in diesem Zeitpunkt geltenden Empfehlungen des Robert Koch-Instituts entsprochen. Danach seien aufgrund der Aerosolbildung in Innenräumen auch Personen als Kontaktperson der Kategorie I einzustufen, die sich zwar mehr als 1,5 m weit entfernt von dem Quellfall, aber dennoch über einen längeren Zeitraum im selben Raum wie die positiv getestete Person aufgehalten hätten. Diese Voraussetzungen seien bei den Klägern erfüllt gewesen, da sie am 26. Oktober 2020 den Unterricht

gemeinsam mit einem positiv auf das Coronavirus getesteten Mitschüler besucht hätten. Aufgrund der damit verbundenen längeren Verweildauer im selben Raum könne es auf den von den Klägern eingehaltenen Mindestabstand zu dem jeweils betroffenen Mitschüler nicht ankommen. Vorliegend sei auch nicht zu beanstanden, dass das Gesundheitsamt die gesamte Schulklasse als Kontaktperson der Kategorie I eingestuft habe. Dieses Vorgehen habe ebenfalls den Vorgaben des Robert Koch-Instituts entsprochen, wonach eine Isolation für Personen in relativ beengter Raumsituation oder im Fall einer schwer zu überblickenden Kontaktsituation mit einem bestätigten COVID-19-Fall unabhängig von der individuellen Risikoermittlung habe angeordnet werden können. Die Situation des gemeinsamen Aufenthalts von Schulklassen sei dabei in den Empfehlungen des Robert Koch-Instituts ausdrücklich als eine solche Fallgruppe erfasst worden. Diese Einstufung beruhe nicht zuletzt auch auf dem Gedanken der effektiven Gefahrenabwehr. Im Fall einer nicht überschaubaren Kontaktsituation bestehe stets das Risiko einer unentdeckten Infektion und damit die Gefahr einer Verbreitung des Virus. Eine individuelle Risikoermittlung sei demnach im Fall der Kläger nicht erforderlich gewesen. Die Einstufung der Kläger als Kontaktpersonen der Kategorie I sei anhand der aktuellen Empfehlungen des Robert Koch-Instituts erfolgt, sodass letztlich keine Anhaltspunkte dafür vorlägen, dass der dem Beklagten zustehende Beurteilungsspielraum in rechtswidriger Weise überdehnt worden sei.

13
Mit der vom Senat wegen ernstlicher Zweifel zugelassenen Berufung beantragen die Kläger:

14
Das Urteil des Verwaltungsgerichts Augsburg vom 26. April 2021 wird geändert. Es wird festgestellt, dass die Isolationsanordnungen des Beklagten vom 3. November 2020 rechtswidrig waren.

15
Entgegen der Auffassung des Erstgerichts sei die Klage zulässig und auch der Sache nach begründet. Allein relevant für das Bestehen einer Wiederholungsgefahr sei die Tatsache, dass aufgrund der nicht vorhersehbaren und auch nach Ansicht des Verwaltungsgerichtes dynamischen Entwicklung des Infektionsgeschehens gerade keine verbindliche Aussage getroffen werden könne, dass es nicht erneut zu Quarantäneanordnungen für die Kläger komme. Mit Hinblick auf die Erfahrungen mit anderen Viruserkrankungen und deren regelmäßigem Verlauf sowie die bisherigen Erkenntnisse zur Bekämpfung des derzeitigen Infektionsgeschehens sei aufgrund bevorstehender Ferienzeiten sowie bedingt durch den Wechsel der Jahreszeiten stets erneut mit einem ansteigenden Infektionsgeschehen und damit verbundenen Quarantäneanordnungen zu rechnen. Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts handele es sich vorliegend zudem um einen tiefgreifenden Grundrechtseingriff, welcher ein Fortsetzungsfeststellungsinteresse begründe. Durch die Quarantäneanordnung in der vorliegenden Sachverhaltskonstellation sei tiefgreifend in die Freiheit der Person gem. Art. 2 Abs. 2 S. 2 GG zulasten der Kläger eingegriffen worden. Im konkreten Einzelfall habe der Beklagte durch die behördlich angeordneten Absonderungen auch gegen den Richtervorbehalt verstoßen. Nicht überzeugend sei die Auffassung des Verwaltungsgerichtes insoweit, als es einen Verstoß mangels Vergleichbarkeit von Freiheitsbeschränkung und Freiheitsentziehung ablehne. Die vorliegende Freiheitsbeschränkung in ihrer konkreten Ausgestaltung als Quarantäneanordnung komme faktisch einer Freiheitsentziehung gleich. Den Klägern sei es für die Dauer der Quarantänezeit strikt und unter Strafandrohung untersagt worden, die häusliche Absonderung zu verlassen. Selbstverständlich habe eine vom Verwaltungsgericht angenommene Einsicht der Kläger für den Zeitraum (nur) bis zum Vorliegen des negativen Testergebnisses vorgelegen. Nach diesem Zeitpunkt hätten die Prozessbevollmächtigten der Kläger jedoch in aller Deutlichkeit zum Ausdruck gebracht, dass gerade keine freiwillige Isolation mehr vorgelegen habe. Die Ausführungen in den Urteilsgründen, dass einerseits die Isolation stets auf freiwilliger Basis erfolge und andererseits aber mit Zwangsmitteln durchgesetzt werde, seien bereits in sich widersprüchlich. Der Eingriff sei darüber hinaus nicht von kurzer Dauer gewesen. Es handele sich vorliegend um einen Eingriffsakt, der wegen der sich aus seiner Eigenart ergebenden kurzfristigen Erledigung keiner gerichtlichen Überprüfung habe zugeführt werden können. Nichts Anderes ergebe sich daraus, dass die Kläger ein Eilrechtsschutzverfahren eingeleitet hätten. Denn aufgrund zwischenzeitlicher Erledigung sei dieses nicht weiterverfolgt worden, eine summarische Prüfung der Erfolgsaussichten in der Hauptsache also gerade nicht durchgeführt worden. Eine gerichtliche Überprüfung habe unstreitig gerade nicht stattgefunden. Jedenfalls der Grundsatz effektiven Rechtsschutzes gem. Art. 19 Abs. 4 GG gebiete die Bejahung eines Fortsetzungsfeststellungsinteresses. Denn anderenfalls seien letztlich alle gleichgearteten Fallkonstellation aufgrund der Dynamik der Pandemie stets einer gerichtlichen

Kontrolle entzogen. Die rasanten Entwicklungen der Pandemie und die damit fortlaufenden sicherheitsrechtlichen Verfügungen und Anordnungen dürften nicht zu Lasten der Bürger gehen. Es bedürfe gerade in einem noch derart rechtsunsicheren Raum einen Anspruch des Einzelnen auf eine tatsächlich wirksame und möglichst lückenlose gerichtliche Kontrolle.

16
Die Quarantänemaßnahme sei rechtswidrig gewesen. Die Tatbestandsvoraussetzungen für die streitgegenständlichen Isolationsanordnungen der Kläger hätten nicht vorgelegen. Gem. § 30 Abs. 1 S. 2 IfSG könne bei Kranken, Krankheitsverdächtigen, Ansteckungsverdächtigen sowie Ausscheidern angeordnet werden, dass sie in geeigneter Weise abgesondert werden. Bei den nachweislich gesunden Klägern habe es jedoch jedenfalls ab Vorliegen des negativen Testergebnisses bereits an diesen elementaren Anforderungen gefehlt. Ein Ansteckungsverdacht, geschweige denn die Voraussetzungen einer Krankheit oder Krankheitsverdachts hätten zu keinem Zeitpunkt vorgelegen, im Gegenteil, nach Vorliegen des negativen Testergebnisses habe geradezu ausgeschlossen werden können, dass ein Ansteckungsverdacht vorgelegen habe. Die Vermutung, der Betroffene habe Krankheitserreger aufgenommen, müsse in der konkreten Situation naheliegen. Eine entfernteste Wahrscheinlichkeit sei jedenfalls unzureichend. Lediglich nicht ausschließen zu können, dass eine Aufnahme von Krankheitserregern erfolgt sein könnte, rechtfertige die Feststellung eines Krankheitsverdachts nicht. So verhalte es sich aber hier. Die Tatsache, dass sich die Kläger lediglich in demselben Raum wie eine positiv getestete Person aufgehalten hätten - wobei unter Einhaltung der Abstandsregeln, dem Tragen einer Mund-und-Nasen-Bedeckung sowie dem ständigen Lüften zusätzliche Hygienemaßnahmen getroffen worden seien - lasse bereits einen konkreten Verdacht, die Kläger hätten sich infiziert, gerade nicht zu.

17
Zudem sei die Isolationsanordnung in ermessensfehlerhafter und unverhältnismäßiger Weise erfolgt. Grundsätzlich stehe den Behörden vor dem Hintergrund der Infektionsprävention ein Einschätzungsermessen zu, wobei die jeweils geltenden Empfehlungen des RKI als Orientierungspunkt heranzuziehen seien. Wie bereits aber das angerufene Gericht in seinem Beschluss vom 6. November 2020 - 20 CS 20.2573 - richtigerweise festgestellt habe, sei eine Absonderung gem. § 30 Abs. 1 S. 2 IfSG als rechtswidrig einzustufen, wenn diese nicht erkennen lasse, dass das Gesundheitsamt als zuständige Behörde überhaupt eine Ermessensentscheidung als solche getroffen habe, sondern der Schluss naheliege, dass sich das Gesundheitsamt an die Vorgaben des Robert Koch-Instituts - ohne eigenen Ermessensspielraum - gebunden gesehen habe. Aus den Absonderungsanordnungen sei nicht ersichtlich, auf welcher Grundlage die Einordnung der Kläger als Kontaktpersonen der Kategorie I (bzw. enge Kontaktpersonen) erfolgt sei. Allein das positive Testergebnis eines Mitschülers und einer damit einhergehenden pauschalisierten Anordnung - ohne jegliche Ermessenserwägungen - sei für eine derart einschneidende Maßnahme bei weitem nicht ausreichend.

18
Der Beklagte beantragt,

19
die Berufung zurückzuweisen.

20
Es erscheine bereits fraglich, ob die Berufungsbegründungsfrist von den Klägern eingehalten worden sei. Weiter sei festzustellen, dass die Berufung auch mangels eines fristgerecht gestellten, bestimmten Antrags nach § 124a Abs. 6 Satz 1, Satz 3 i.V.m. Abs. 3 Satz 4 VwGO als unzulässig zurückgewiesen werden könnte, § 124a Abs. 6 Satz 3 i.V.m. Abs. 3 Satz 5 VwGO. Jedenfalls sei der eingangs der Berufungsbegründung unternommene Vortrag, „Die Berufung hat wegen ernstlicher Zweifel an der Richtigkeit des Urteils gem. § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO Erfolg.“ - davon abgesehen, dass er sachlich unzutreffend sei - nicht als bestimmter Antrag zu bewerten.

21
Das Verwaltungsgericht Augsburg habe die Klagen zu Recht für unzulässig gehalten. An der mit den Klagen begehrten nachträglichen Feststellung bestehe ein berechtigtes Interesse weder i.S.d. § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO (nach dem das Verwaltungsgericht entschieden habe) noch i.S.d. § 43 Abs. 1 VwGO (nach dem zu entscheiden ebenfalls in Betracht gekommen wäre). Die Einordnung der Mitteilungen des Landratsamts vom 3. November 2020 durch das Verwaltungsgericht als feststellende Verwaltungsakte i.S.d. Art. 35 Satz 1

BayVwVfG könne bestritten werden, an der Richtigkeit der Entscheidung des Verwaltungsgerichts ändere dies jedoch nichts. Die Mitteilung des Gesundheitsamts sei mangels Regelungswirkung kein Verwaltungsakt. Diese Feststellung sei auf die Mitteilung der Kontaktpersoneneigenschaft zu beziehen. Dies sei die Mitteilung des Gesundheitsamts i.S.v. Nr. 1.1 der Allgemeinverfügung Isolation von Kontaktpersonen der Kategorie I, von Verdachtspersonen und von positiv auf das Coronavirus getesteten Personen vom 18. August 2020 (BayMBl. 2020 Nrn. 464 und 555), an die auch Nr. 2.1.1 anknüpfe. Gegen die ihrerseits anfechtbare „Allgemeinverfügung Isolation von Kontaktpersonen der Kategorie I, von Verdachtspersonen und von positiv auf das Coronavirus getesteten Personen“ seien die Klagen nicht gerichtet worden. Sie sei während der auf ihrer Grundlage „angeordneten“ häuslichen Quarantäne der Kläger außer Kraft getreten und durch die „Allgemeinverfügung Quarantäne von Kontaktpersonen der Kategorie I, von Verdachtspersonen und von positiv auf das Coronavirus getesteten Personen (AV Isolation)“ vom 6. November 2020 (BayMBl. 2020 Nr. 631) ersetzt worden. Für den Fall einer unter Geltung der Allgemeinverfügung Isolation von Kontaktpersonen der Kategorie I, von Verdachtspersonen und von positiv auf das Coronavirus getesteten Personen vom 18. August 2020 eingetretenen Verpflichtung zur häuslichen Quarantäne habe die AV Isolation vom 6. November 2020 in Nr. 8.2 Satz 2 eine Übergangsvorschrift enthalten.

22
Mit der Anfechtung nur der Mitteilungen vom 3. November 2020 sei ein rechtsschutzfähiges Klageziel unter diesen Umständen nicht zu erreichen, nachdem selbst bei ihrer „Aufhebung“ oder Feststellung ihrer Rechtswidrigkeit die „Allgemeinverfügung Isolation von Kontaktpersonen der Kategorie I, von Verdachtspersonen und von positiv auf das Coronavirus getesteten Personen“ vom 18. August 2020 die Kläger weiter zu einer häuslichen Quarantäne verpflichtet hätte. Die Frist für eine Anfechtung der „Allgemeinverfügung Isolation von Kontaktpersonen der Kategorie I, von Verdachtspersonen und von positiv auf das Coronavirus getesteten Personen“ sei inzwischen abgelaufen.

23
Entgegen der Berufungsbegründung bestehe keine ein Fortsetzungsfeststellungsinteresse begründende Wiederholungsgefahr, weil eine sog. Kohortenisolation voraussichtlich nicht mehr erfolgen werde.

24
Ein Fortsetzungsfeststellungsinteresse ergebe sich auch nicht daraus, dass eine grundrechtsrelevante Maßnahme von kurzer Dauer vorgelegen hätte. Grundrechtsrelevante Maßnahmen von typischerweise kurzer Dauer seien in der Rechtsprechung als Fallgruppe des Fortsetzungsfeststellungsinteresses konzipiert worden. Voraussetzung eines Fortsetzungsfeststellungsinteresses sei in dieser Fallkonstellation, dass die Position des Rechtsschutzsuchenden durch die begehrte Feststellung verbessert werden könne oder dieser Grundrechtseingriff sich nach seiner Eigenart zu kurzfristig erledigt hätte, um effektiven Rechtsschutz dagegen suchen zu können. Inwiefern sich die Position der Kläger hier durch die begehrte Feststellung verbessern könnte, sei nicht ersichtlich. Zudem habe während der häuslichen Quarantäne der Kläger, die gemäß den Mitteilungen vom 3. November 2020 bis zum 9. November 2020 bestimmt gewesen sei, jedenfalls die Möglichkeit bestanden, vorläufigen Rechtsschutz dagegen zu suchen. Diese Möglichkeit sei von den Klägern, wenngleich erst mit Antrag vom 6. November 2020, auch genutzt worden. Den Klägern werde insoweit nicht, wie die Berufungsbegründung unterstelle, „zum Vorwurf gemacht“, dass sie erst drei Tage vor Ablauf der Quarantänezeit um Eilrechtsschutz nachgesucht haben, wohl aber festgestellt, dass sie früher dazu Gelegenheit gehabt hätten und somit keine besonders kurze Maßnahmedauer vorgelegen habe, die ein nachträgliches Fortsetzungsfeststellungsinteresse im Zusammenwirken mit dem durch die Maßnahme bewirkten Grundrechtseingriff begründen könnte. Der Grundrechtseingriff sei aufgrund der vom Verwaltungsgericht angenommenen Freiwilligkeit der Befolgung der Quarantäne als nicht besonders schwerwiegend zu beurteilen.

25
Ein Fortsetzungsfeststellungsinteresse der Kläger lasse sich ebenso wenig direkt aus dem Grundsatz effektiven Rechtsschutzes nach Art. 19 Abs. 4 GG herleiten. Mit den von der Rechtsprechung entwickelten Fallgruppen, bei denen ein berechtigtes Interesse an der nachträglichen Feststellung der Rechtswidrigkeit einer behördlichen Maßnahme angenommen werde, sei dem Grundsatz effektiven Rechtsschutzes Genüge getan.

26

Die „Allgemeinverfügung Isolation von Kontaktpersonen der Kategorie I, von Verdachtspersonen und von positiv auf das Coronavirus getesteten Personen“ vom 18. August 2020 (BayMBl. 2020 Nrn. 464 und 555) sei zudem rechtmäßig gewesen. Das Bayerisches Staatsministerium für Gesundheit und Pflege habe mit einer Allgemeinverfügung i.S.d. Art. 35 Satz 2 BayVwVfG eine geeignete Handlungsform gewählt. Es handele sich um eine sog. personenbezogene Allgemeinverfügung i.S.d. Art. 35 Satz 2 Alt. 1 BayVwVfG. Sie erfasse, indem sie selbst die Personen nenne, die ihrer Anwendung unterlägen, einen nach allgemeinen Merkmalen bestimmten oder bestimmbaren Personenkreis, nämlich Kontaktperson der Kategorie I, Verdachtspersonen und positiv getestete Personen (Nr. 1) und damit nicht etwa generell „Jedermann“. Auch eine Rechtsverordnung i.S.d. § 32 IfSG wäre geeignet, um die Isolation dieser Personengruppen zu regeln. Dass eine Rechtsverordnung hierfür geboten wäre, widerlege jedoch bereits der Wortlaut des § 32 IfSG, wonach die Landesregierungen ermächtigt würden, unter den Voraussetzungen, die für Maßnahmen nach den §§ 28 bis 31 IfSG maßgebend sind, auch durch Rechtsverordnungen entsprechende Gebote und Verbote zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten zu erlassen. Damit habe ersichtlich eine zusätzliche, weitere Handlungsmöglichkeit bereitgestellt werden sollen (vgl. BT-Drs. 8/2468, S. 29, 21 zur Vorgängervorschrift § 38a BSeuchG). Ein Anhaltspunkt dafür, dass der Gesetzgeber bei § 28 Abs. 1 IfSG die Handlungsform der Allgemeinverfügung begrenzen oder gar habe ausschließen wollen, bestehe demgegenüber nicht.

27
Die Voraussetzungen einer Isolation der Kläger als Kontaktpersonen der Kategorie I jeweils positiv getesteter Klassenkameraden nach Nr. 2.1.1 der Allgemeinverfügung bzw. die Voraussetzungen des § 30 Abs. 1 Satz 2 IfSG hätten vorgelegen. Der Ansteckungsverdächtige sei in § 2 Nr. 7 IfSG legal definiert als Person, von der anzunehmen sei, dass sie Krankheitserreger aufgenommen habe, ohne krank, krankheitsverdächtig oder Ausscheider zu sein. Gerade für den Fall von zusammen mit positiv getesteten Klassenkameraden unterrichteten Schülern werde in der Rechtsprechung unter den im Herbst 2020 aktuellen Umständen im Verlauf der Pandemie ein Ansteckungsverdacht i.S.d. § 2 Nr. 7 IfSG bejaht). Entgegen der Ansicht der Kläger ändere das Vorliegen der negativen Testergebnisse hier infolge der zu beachtenden Inkubationszeit nichts am Vorliegen eines Ansteckungsverdachts. Ein Testergebnis stelle insoweit stets lediglich eine Momentaufnahme dar. Die Weitergabe des Virus könne auch innerhalb der Inkubationszeit erfolgen. Die Allgemeinverfügung vom 18. August 2020 habe daher berechtigterweise ebenso wenig wie die „AV Isolation“ vom 6. November 2020 ein „Freitesten“ durch ein negatives Testergebnis nach fünf Tagen für Kontaktpersonen der Kategorie I vorgesehen. Für kohortenisolierte Schülerinnen und Schüler sei diese Möglichkeit erst mit der Allgemeinverfügung vom 2. Dezember 2020 (BayMBl. 2020 Nr. 705, Nr. 6.4), zusammen mit der Verankerung dieser Personengruppe in der Allgemeinverfügung etabliert worden.

28
Bei der mit der Umsetzung der Allgemeinverfügung betrauten Behörde sei auch kein Ermessensausfall zu konstatieren. Das Ermessen, das mit den diesbezüglichen Ausführungen eingefordert werde, hätte der Beklagte mit der Allgemeinverfügung zur Isolation vom 18. August 2020 wahrgenommen, die sich ausdrücklich u.a. auf § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG gestützt bzw. sich als Maßnahme i.S.d. §§ 28 Abs. 1 Satz 1, 29 Abs. 1 und 2 und 30 Abs. 1 Satz 2 IfSG verstanden habe. In der Rechtsprechung werde zu Recht die Auffassung vertreten, dass sich die Verpflichtung zur Isolation unmittelbar aus der Allgemeinverfügung zur Isolation ergebe, ohne dass es eines weiteren Verwaltungsaktes bedürfte, bzw. dass die Mitteilung einer Kreisverwaltungsbehörde über die Einstufung als Kontaktperson der Kategorie I im Hinblick auf die AV Isolation einen unselbständigen Mitwirkungsakt i.S.d. § 44a VwGO bedeute. Nach § 44a VwGO könnten Rechtsbehelfe gegen behördliche Verfahrenshandlungen grundsätzlich nur gleichzeitig mit den gegen die Sachentscheidung zulässigen Rechtsbehelfen geltend gemacht werden. Die „Allgemeinverfügung Isolation von Kontaktpersonen der Kategorie I, von Verdachtspersonen und von positiv auf das Coronavirus getesteten Personen“ selbst sei im vorliegenden Fall nicht angefochten worden. Bei der Entscheidung, ob bestimmte Personen, weil sie als Kontaktperson der Kategorie I einzuordnen seien, den Bestimmungen der Allgemeinverfügung unterlägen, handele es sich jedenfalls selbst dann, wenn man ihr, wie das Verwaltungsgericht Augsburg, Regelungswirkung zugestehen wolle, nicht um eine Ermessensentscheidung. Das Verwaltungsgericht spreche insoweit auch von einem Beurteilungsspielraum.

29

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die beigezogenen Behörden- und Gerichtsakten verwiesen. Hinsichtlich des Verlaufs der mündlichen Verhandlung wird auf das Sitzungsprotokoll Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

30
Die zulässige Berufung ist begründet.

31
1. Die Berufung ist zulässig.

32
Die Berufung wurde innerhalb der Berufungsbegründungsfrist fristgemäß begründet. Die Berufung ist mit dem in § 124a Abs. 3 S. 4 VwGO erforderlichen Inhalt innerhalb eines Monats nach der Zustellung des Beschlusses über die Zulassung der Berufung zu begründen (§ 124a Abs. 3 S. 1 VwGO). Die Frist ist nur gewahrt, wenn die vollständige Begründung fristgerecht beim Oberverwaltungsgericht eingeht (§ 124a Abs. 3 Satz 2 VwGO). Der Beschluss über die Zulassung der Berufung wurde dem Bevollmächtigten der Kläger ausweislich des Empfangsbekenntnisses am 12. Januar 2022 zugestellt. Die Einmonatsfrist endete damit gem. § 57 Abs. 2 VwGO, §§ 222 Abs. 1 und ZPO, §§ 187 Abs. 1, 188 Abs. 2 BGB mit Ablauf des Montages, dem 14. Februar 2022. Der Eingang der Begründung an diesem Tag war damit noch fristgerecht.

33
Der Berufungsbegründung lässt sich im ausreichendem Maße auch ein Berufungsantrag entnehmen. Die Berufungsbegründung muss nach § 124a Abs. 3 Satz 4 VwGO einen bestimmten Antrag enthalten sowie die im Einzelnen anzuführenden Gründe der Anfechtung (Berufungsgründe). Hier haben die Kläger als Berufungskläger innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des Urteils des Verwaltungsgerichts keinen ausdrücklichen Berufungsantrag gestellt. Daraus ergibt sich indes nicht die Unzulässigkeit der Berufung. § 124a Abs. 3 Satz 4 VwGO verlangt nicht, dass ein ausdrücklicher Antrag gestellt wird. Dem Antragserfordernis wird regelmäßig entsprochen, wenn in dem einzureichenden Schriftsatz hinreichend deutlich zum Ausdruck kommt, dass, in welchem Umfang und weshalb der Berufungsführer an der Durchführung des zugelassenen Berufungsverfahrens festhalten will (BVerwG, U.v. 9.3.2005 - 6 C 8.04 - juris m.w.N.). Es genügt, wenn das Ziel des Rechtsmittels aus der Tatsache seiner Einlegung allein oder in Verbindung mit den während der Rechtsmittelfrist abgegebenen Erklärungen erkennbar ist (BVerwG, U.v. 21.9.1979 - 7 C 7.78 - BVerwGE 58, 299 <300 f.>). Dies ist hier der Fall. Aus der Berufungsbegründung ergibt sich zweifelsfrei, dass die Kläger das Berufungsverfahren durchführen wollen, weil sie die Quarantäneanordnung für rechtswidrig erachten und nach deren Erledigung die Feststellung deren Rechtswidrigkeit begehren.

34
2. Die Berufung ist auch begründet.

35
Das Urteil des Verwaltungsgerichts wird geändert, weil die von den Klägern erhobenen Klagen zulässig und begründet sind. Nach § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO spricht das Gericht dann, wenn sich ein angefochtener Verwaltungsakt durch Zurücknahme oder anders erledigt hat, auf Antrag durch Urteil aus, dass der Verwaltungsakt rechtswidrig gewesen ist, sofern der Kläger ein berechtigtes Interesse an dieser Feststellung hat. Die Bescheide des Beklagten vom 3. November 2020 waren rechtswidrig (dazu b) und die Kläger haben ein berechtigtes Interesse an dieser Feststellung (dazu a).

36
a) Die Klage ist als Fortsetzungsfeststellungsklage (§ 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO) zulässig. Bei den Mitteilungen des Beklagten handelt es sich um anfechtbare Verwaltungsakte im Sinne des Art. 35 Satz 1 BayVwVfG, und die Kläger besitzen das erforderliche Interesse an der begehrten Feststellung der Rechtswidrigkeit der ihnen gegenüber ergangenen Absonderungsmitteilungen.

37
aa) Gegenstand des Berufungsverfahrens sind die Bescheide des Beklagten vom 3. November 2020, in denen mitgeteilt wurde, dass die Kläger aufgrund eines engen Kontakts zu einem bestätigten Fall von COVID-19 nach den aktuellen Kriterien des Robert Koch-Instituts Kontaktpersonen der Kategorie I seien und daher nach der Allgemeinverfügung des Bayerischen Staatsministeriums für Gesundheit und Pflege

vom 18. August 2020 eine häusliche Isolation der Kläger für die Zeit vom 29. Oktober 2020 bis zum 9. November 2020 gelte. Nicht Gegenstand ist hingegen mangels Anfechtung durch die Kläger die Allgemeinverfügung des Bayerischen Staatsministeriums für Gesundheit und Pflege vom 18. August 2020, Az. GZ6a-G8000-2020/572, geändert durch Bekanntmachung vom 29. September 2020, Az. G5ASz-G8000-2020/122-622.

38
Bei den Mitteilungen handelt es sich um Verwaltungsakte im Sinne des Art. 35 Satz 1 BayVwVfG (BayVGH, B.v. 6.11.2020 - 20 CS 20.2573 - BeckRS 2020, 29937, B.v. 7.10.2021 - 25 CS 21.1942 - juris). Weder an dem Regelungscharakter noch an der Außenwirkung bestehen Zweifel. Durch die Mitteilung des Gesundheitsamtes wird entsprechend der Allgemeinverfügung des Beklagten die Eigenschaft als Kontaktperson der Kategorie I zur Begründung eines Ansteckungsverdachts im Sinne der § 30 Abs. 1, § 2 Nr. 7 IfSG anhand der abstrakten Kriterien der Allgemeinverfügung in Verbindung mit den jeweils geltenden Empfehlungen des Robert Koch-Institutes konkretisiert und festgestellt. Damit handelt es sich um eine selbständige - die öffentlich-rechtliche Eigenschaft einer Person betreffende - Sachentscheidung, so dass deren Anfechtbarkeit nicht nach § 44a VwGO ausgeschlossen ist (BayVGH, B.v. 7.10.2021 - 25 CS 21.1942 - juris). Behördliche Verfahrenshandlungen nach § 44a VwGO sind - ungeachtet dessen, ob sie Verwaltungsaktcharakter haben oder nicht - behördliche Handlungen, die im Zusammenhang mit einem begonnenen und noch nicht abgeschlossenen Verwaltungsverfahren stehen und der Vorbereitung einer regelnden Sachentscheidung dienen (Hoppe in Eyermann, VwGO, 16. Aufl. 2022, § 44a Rn. 6; BVerwG, B.v. 14.3.2019 - 2 VR 5.18 - juris). Der Ausschluss selbständiger Rechtsbehelfe beschränkt sich grundsätzlich auf solche Maßnahmen, die Teil eines konkreten Verwaltungsverfahrens sind, ohne selbst Sachentscheidung zu sein, ohne also ihrerseits in materielle Rechtspositionen einzugreifen (BVerwG, U.v. 1.9.2009 - 6 C 4.09 - BVerwGE 134, 368). Davon kann hier keine Rede sein, weil die die Eigenschaft als Kontaktperson der Kategorie I nach den Kriterien des Robert Koch-Instituts feststellende Mitteilung unmittelbar die Absonderungspflicht der Allgemeinverfügung auslöst.

39
bb) Die Kläger besitzen auch ein Feststellungsinteresse.

40
Ein solches Interesse kann rechtlicher, wirtschaftlicher oder ideeller Natur sein und sich insbesondere aus den Gesichtspunkten der konkreten Wiederholungsgefahr, der Rehabilitierung, der schwerwiegenden Grundrechtsbeeinträchtigung sowie der Präjudizwirkung für einen beabsichtigten Schadensersatzanspruch ergeben. Die gerichtliche Feststellung muss geeignet sein, die betroffene Position des Klägers zu verbessern (BVerwG, U.v. 17.11.2016 - 2 C 27.15 - BVerwGE 156, 272 Rn. 13 m.w.N.).

41
Entgegen der Annahme des Verwaltungsgerichts ist ein berechtigtes Feststellungsinteresse jedenfalls wegen eines schwerwiegenden Eingriffs in das Grundrecht der Kläger aus Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG zu bejahen.

42
Bei schwerwiegenden Grundrechtseingriffen ist im Hinblick auf Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG ein Fortsetzungsfeststellungsinteresse zu bejahen, wenn andernfalls kein wirksamer Rechtsschutz gegen solche Eingriffe zu erlangen wäre. Davon ist nur bei Maßnahmen auszugehen, die sich typischerweise so kurzfristig erledigen, dass sie ohne die Annahme eines Fortsetzungsfeststellungsinteresses regelmäßig keiner Überprüfung im gerichtlichen Hauptsacheverfahren zugeführt werden könnten. Maßgebend ist dabei, ob die kurzfristige, eine Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage ausschließende Erledigung sich aus der Eigenart des Verwaltungsakts selbst ergibt (BVerwG, U. v. 12.11.2020 - 2 C 5.19 - BVerwGE 170, 319). Um einen gewichtigen, sich typischerweise kurzfristig erledigenden Grundrechtseingriff handelt es sich bei den Absonderungsanordnungen. Denn die grundsätzlich erforderliche Befristung einer Quarantäne beschränkt sich regelmäßig auf die Dauer des Krankheits- bzw. Ansteckungsverdachts und damit auf einen so kurzen Zeitraum, dass wirksamer gerichtlicher Rechtsschutz in der Hauptsache - den Art. 19 Abs. 4 GG aber grundsätzlich gebietet (vgl. nur BVerfG, B.v. 22.11.2016 - 1 BvL 6/14 u.a. - juris Rn. 25 ff.; vgl. auch Sachs in Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 19 Rn. 146a) - nicht mehr zu erlangen ist. Bei der Quarantäneanordnung handelt es sich um einen erheblichen Eingriff in die Freiheitsgrundrechte der Kläger aus Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG (vgl. VG Koblenz, U.v. 10.1.2022 - 3 K 385/21.KO - BeckRS 2022, 2814). Absonderungsanordnungen

stellen wie Ausgangssperren jedenfalls Freiheitsbeschränkungen dar (vgl. hierzu BVerfG, B.v. 19.11.2021 - 1 BvR 781/21 - juris Rn. 240 f., a.A. wohl BayVerfGH, E.v. 23.11.2020 - Vf. 59-VII-20 - juris Rn. 42 f.). Der auf die Betroffenen wirkende psychische Zwang ist bei der Absonderungsanordnung aufgrund der Bußgeldandrohung des § 73 Abs. 1a Nr. 6 IfSG mit einer Geldbuße bis zu 25.000 Euro (§ 73 Abs. 2 IfSG), der drohenden Zwangsunterbringung nach § 30 Abs. 2 IfSG bei Verstößen gegen die Absonderung und der weitgehend fehlenden sachlichen und/oder zeitlichen Durchbrechung des grundsätzlichen Ausgangsverbots als hoch zu bewerten, denn Kontaktpersonen der Kategorie I, Verdachtspersonen und positiv getestete Personen durften während der gesamten, i.d.R. bis zu vierzehn Tage umfassenden Zeit der Isolation die Wohnung nicht ohne ausdrückliche Zustimmung des Gesundheitsamtes verlassen. Lediglich der zeitweise Aufenthalt in einem zur Wohnung gehörenden Garten, einer Terrasse oder eines Balkons war ohne eine vorherige Zustimmung des Gesundheitsamtes allein gestattet (vgl. Nrn. 2.1 bis 2.5 der Allgemeinverfügung). Ob diese Einschränkungen sogar für die Annahme einer Freiheitsentziehung i.S.d. Art. 104 Abs. 2 Satz 1 GG genügen und damit dem Richtervorbehalt unterliegen (so Nr. 7.3.2.7 des Berichts des Sachverständigenausschusses nach § 5 Abs. 9 IfSG), kann dahinstehen, da bereits eine Freiheitsbeschränkung einen schweren Eingriff in das Grundrecht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG darstellt. Deshalb kommt es auch nicht mehr darauf an, ob die Eingriffe in die Grundrechte der Kläger aus Art 6 Abs. 1 GG und Art. 2 Abs. 1 GG (vgl. hierzu BVerfG, B.v. 19.11.2021 - 1 BvR 781/21 - a.a.O.) als schwerwiegend zu beurteilen sind.

43
Das erforderliche Feststellungsinteresse fehlt nicht deshalb, weil der Gesetzgeber davon ausgegangen ist, dass die in § 30 Abs. 1 IfSG geregelte Absonderung die Freiwilligkeit des Betroffenen und damit seine „Einsicht in das Notwendige“ voraussetzt (BT-Drs. 14/2530 S. 75). Damit wird lediglich zum Ausdruck gebracht, dass freiheitsentziehende (Zwangs-)Maßnahmen nach § 30 Abs. 2 IfSG nur zulässig sind, wenn der Betroffene den seine Absonderung betreffenden Anordnungen nicht nachkommt oder nach seinem bisherigen Verhalten anzunehmen ist, dass er solchen Anordnungen nicht ausreichend Folge leisten wird. An dem bindenden Charakter einer Absonderungsanordnung nach § 30 Abs. 1 Satz 2 IfSG ändert dieser Umstand nichts, dient diese doch auch als Grundlage für ggf. erforderliche Zwangsmittel und freiheitsentziehemde Maßnahmen nach § 30 Abs. 2 IfSG.

44
In jedem Fall ist den Klägern wegen der Besonderheiten ihres Falles ein entsprechendes Feststellungsinteresse zuzubilligen. Das Verwaltungsgericht ist davon ausgegangen, dass die unterbliebene inhaltliche Überprüfung der Mitteilungen vom 3. November 2020 vorliegend nicht auf die Eigenart der zur Überprüfung gestellten Maßnahme zurückzuführen ist, sondern der Tatsache geschuldet war, dass die Anträge der Kläger im einstweiligen Rechtsschutz erst am Freitag, den 6. November 2020 (10.44 Uhr), d.h. drei Tage vor Ablauf der häuslichen Isolation am Montag, den 9. November 2020, gestellt wurden. War das Verwaltungsgericht jedoch der Rechtsmeinung, dass eine spätere Überprüfung der Maßnahmen in einem Hauptsacheverfahren unterbleiben kann, wäre es in Hinblick auf Art. 19 Abs. 4 GG zumindest verpflichtet gewesen, auch in der kurzen Zeit und am Wochenende eine Entscheidung im einstweiligen Rechtsschutzverfahren herbeizuführen. Weil dies unterblieben ist, ist den Klägern auch deswegen ein berechtigtes Interesse an der nachträglichen Feststellung der Rechtswidrigkeit zuzubilligen.

45
b) Die Klage ist auch begründet, denn die Bescheide des Beklagten waren rechtswidrig und hatten die Kläger jedenfalls in ihrem Grundrecht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG verletzt (§ 113 Abs. 1 Satz 4 i.V.m. Satz 1 VwGO). Maßgeblich für diese Beurteilung ist die Sach- und Rechtslage während der Geltungsdauer der Quarantäneanordnung.

46
aa) Rechtsgrundlage der Mitteilungsbescheide an die Kläger ist § 30 Abs. 1 Satz 2 IfSG. Ein Rückgriff auf die Generalklausel des § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG ist ausgeschlossen, weil § 30 IfSG lex specialis ist (BVerwG, B.v. 31.3.2022 - 1 WB 37.21 - juris Rn. 31; a.A. wohl im Rahmen seines Prüfungsmaßstabs noch BayVerfGH, E.v. 23.11.2020 - Vf. 59-VII-20 - BeckRS 2020, 32354 Rn. 33). Danach kann bei sonstigen (vgl. Satz 1) Kranken sowie Krankheitsverdächtigen, Ansteckungsverdächtigen und Ausscheidern angeordnet werden, dass sie in einem geeigneten Krankenhaus oder in sonst geeigneter Weise abgesondert werden, bei Ausscheidern jedoch nur, wenn sie andere Schutzmaßnahmen nicht befolgen, befolgen können oder befolgen würden und dadurch ihre Umgebung gefährden. Die Mitteilungen des Beklagten stellten

gegenüber den Klägern allerdings lediglich fest, dass sie Kontaktpersonen der Kategorie I sind und damit ansteckungsverdächtig hinsichtlich einer Infektion mit SARS-CoV-2. Weitergehende Regelungen wollte das Gesundheitsamt nicht treffen, sondern verwies auf die Allgemeinverfügung des Bayerischen Staatsministeriums für Gesundheit und Pflege vom 18. August 2020, geändert durch Bekanntmachung vom 29. September 2020. Ein Ansteckungsverdächtiger ist nach der Regelung des § 2 Nr. 7 IfSG eine Person, von der anzunehmen ist, dass sie Krankheitserreger aufgenommen hat, ohne krank, krankheitsverdächtig oder Ausscheider zu sein. § 2 Nr. 7 IfSG (Ansteckungsverdächtiger) definiert damit eine Gefahrenverdachtslage, also einen Sachverhalt, bei dem zwar objektive Anhaltspunkte für eine Gefahr (Aufnahme und darauf beruhende Möglichkeit der Weiterverbreitung von Krankheitserregern) sprechen, die aber eine abschließende Beurteilung der Gefahrensituation nicht ermöglichen. Der Ansteckungsverdacht i. S. von § 2 Nr. 7 IfSG stellt im Rahmen des § 30 IfSG die geringsten Anforderungen an den Gefahrensachverhalt. Die Vermutung, der Betroffene habe Krankheitserreger aufgenommen, muss naheliegen. Eine bloß entfernte Wahrscheinlichkeit genügt nicht. Demzufolge ist die Feststellung eines Ansteckungsverdachts nicht schon gerechtfertigt, wenn die Aufnahme von Krankheitserregern nicht auszuschließen ist (anders die abweichende Formulierung in § 1 Abs. 2 Nr. 7 TierSG zur Legaldefinition des ansteckungsverdächtigen Tieres). Andererseits ist auch nicht zu verlangen, dass sich die Annahme „geradezu aufdrängt“. Erforderlich und ausreichend ist, dass die Annahme, der Betroffene habe Krankheitserreger aufgenommen, wahrscheinlicher ist als das Gegenteil. Für die Anforderungen an die Wahrscheinlichkeit einer Ansteckungsgefahr gilt allerdings kein strikter, alle möglichen Fälle gleichermaßen erfassender Maßstab. Vielmehr ist der im allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht geltende Grundsatz heranzuziehen, dass an die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts umso geringere Anforderungen zu stellen sind, je größer und folgenschwerer der möglicherweise eintretende Schaden ist. Es ist sachgerecht, einen am Gefährdungsgrad der jeweiligen Erkrankung orientierten „flexiblen“ Maßstab für die hinreichende (einfache) Wahrscheinlichkeit zu Grunde zu legen. Ob gemessen daran ein Ansteckungsverdacht i. S. von § 2 Nr. 7 IfSG zu bejahen ist, beurteilt sich unter Berücksichtigung der Eigenheiten der jeweiligen Krankheit und der verfügbaren epidemiologischen Erkenntnisse und Wertungen sowie anhand der Erkenntnisse über Zeitpunkt, Art und Umfang der möglichen Exposition der betreffenden Person und über deren Empfänglichkeit für die Krankheit (vgl. zum Ganzen BVerwG, U.v. 22.3.2012 − 3 C 16.11 − BVerwGE 142, 205).

47
Allerdings setzt die Feststellung eines Ansteckungsverdachts nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts grundsätzlich voraus, dass die Behörde zuvor Ermittlungen zu infektionsrelevanten Kontakten des Betroffenen angestellt hat; denn ohne aussagekräftige Tatsachengrundlage lässt sich nicht zuverlässig bewerten, ob eine Aufnahme von Krankheitserregern anzunehmen ist. Die Ermittlungspflicht der Behörde folgt bereits aus dem allgemein für das Verwaltungsverfahren geltenden Untersuchungsgrundsatz (vgl. Art. 24 Abs. 1 BayVwVfG). Sie lässt sich darüber hinaus aus § 25 Abs. 1 IfSG ableiten. Nach dieser Bestimmung stellt das Gesundheitsamt die erforderlichen Ermittlungen insbesondere über Art, Ursache, Ansteckungsquelle und Ausbreitung der Krankheit an, wenn Anhaltspunkte für einen Krankheits-, Krankheitsverdachts-, Ansteckungsverdachts- oder Ausscheidungsfall vorliegen. Zur Systematik von § 25 und § 28 IfSG heißt es in den Gesetzesmaterialien ausdrücklich, dass vor der Anordnung von Schutzmaßnahmen regelmäßig Ermittlungen angestellt werden müssen, um die Annahme eines Krankheits- oder Ansteckungsverdachts abzusichern (BT-Dr 8/2468, S. 26; vgl. auch BVerwG, U.v. 22.3.2012 − 3 C 16.11 − BVerwGE 142, 205).

48
Dass hier solche Ermittlungen durchgeführt wurden, ist nicht ersichtlich. Die von den Klägern angefochtenen Mitteilungen sind lediglich mit dem Kontakt zu einer infizierten Person im Rahmen des Klassenverbandes begründet.

49
Die im Internet veröffentlichten Empfehlungen des Robert Koch-Instituts „Kontaktpersonen-Nachverfolgung bei einer Infektion mit Sars-CoV-2“ (Stand: 19.10.2020) sahen zwar „optional“ vor, dass 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 Kontaktpersonen der Kategorie I sein konnten. Dies bedeutet aber nicht, dass sich aus den Empfehlungen

in jeder Kontaktsituation im Klassenzimmer ohne weiteres und zwingend eine Einstufung als Kontaktperson I ergeben hätte.

50
In der Empfehlung hieß es im hier maßgeblichen Zeitraum:

51
„2.1. Kontaktpersonen der Kategorie I (höheres Infektionsrisiko):

52
Kontaktpersonen werden in folgenden zwei Situationen in die Kategorie 1 eingruppiert:

53
A. Enger Kontakt (<1,5 m, Nahfeld)

…

54
B. Kontakt unabhängig vom Abstand (hohe Konzentration infektiöser Aerosole im Raum)

55
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).

56
Das Risiko steigt dann an mit

57
- der Zahl der infektiösen Personen

58
- der Infektiosität des Quellfalls (um den Erkrankungsbeginn herum höher als später im Erkrankungsverlauf)

59
- der Länge des Aufenthalts der infektiösen Person(en) im Raum

60
- der Intensität der Partikelemission (Atmen<Sprechen<<Schreien/Singen; eine singende Person emittiert pro Sekunde in etwa so viele Partikel wie 30 sprechende Personen)

61
- der Intensität der Atemaktivität der exponierten Personen (z.B. Sporttreiben)

62
- der Enge des Raumes und

63
- dem Mangel an Frischluftzufuhr (Details siehe Stellungnahme der Kommission Innenraumlufthygiene am Umweltbundesamt).

64
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.

65
Beispielhafte Konstellationen für Kontaktpersonen der Kategorie I

66
- 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)

67

- 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).

68
- 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)

69
- 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) …“.

70
Gerade bei der Annahme einer als „optional“ aufgeführten Gruppenisolation von Kontaktpersonen bedurfte es aus Sicht des Robert Koch-Instituts einer Ermittlung der äußeren Umstände, wie der Raumsituation, Lüftungsverhalten, Tragen von Masken etc., um die jeweilige Gruppe insgesamt - ohne Berücksichtigung der einzelnen Gruppenmitglieder - als Kontaktpersonen der Kategorie I einzustufen. Dies sah offenbar der Beklagte ebenso. In seiner Stellungnahme an das Verwaltungsgericht im einstweiligen Rechtsschutzverfahren vom 11. November 2020 führte dieser aus, die Regierung von Schwaben habe mit E-Mail vom 29. Oktober 2020 fachliche Vorgaben und Weisungen beim Auftreten von COVID-19 Fällen in Schulklassen wie folgt mitgeteilt:

71
„Die Masken sollen das Infektionsrisiko mindern (damit nicht gleich alle angesteckt werden), bieten aber nur einen eingeschränkten Schutz. Damit kommen nur in Frage:

72
1. 14 Tage Quarantäne bei Nachweis eines positiv getesteten Schülers für die gesamte Klasse unabhängig von der getragenen Maske (wie bislang ausgeübt), insbesondere, wenn die /TI über 50/100.000 liegt, womöglich noch ansteigt oder/und wenn in der Schule bereits mehrere Fälle (in unterschiedlichen Klassen) aufgetreten sind. Oder:

73
2. 14 Tage Quarantäne für die gesamte Klasse, jedoch vorzeitige Wiederzulassung nach 2 negativen Tests (Tag 1 nach Ermittlung und Tag 5-7) => möglich, solange /TI unter 50/100.000 und relativ stabil und es sich um den ersten Fall in einer Schule handelt (zumindest nicht mehrere Klassen oder mehrere Ausbrüche hintereinander aufgetreten sind.)

74
Eventuell könnte man es sich überlegen unter ständigem Maskentragen im Fall 1 nur unmittelbare Banknachbarn 14 Tage zu quarantänisieren, den Rest bereits nach 2 negativen Test wieder in die Schule gehen zu lassen, wenn der Lehrer dann auch wieder zur Verfügung steht und andere längere Kontakte in den Pausen, auf den Gängen und auf dem Schulweg ausgeschlossen sind, was eher selten sein dürfte. Anders wäre es, wenn FFP2-Masken ohne Ventil getragen würden; dies dürfte aber kaum der Fall sein. In solchen Fällen bitte nochmals Rücksprache.“

75
Unter Heranziehung dieser Maßstäbe ging das Gesundheitsamt entsprechend seiner Stellungnahme an das Verwaltungsgericht mit Schriftsatz vom 11. November 2020 bei dem Erlass der Absonderungsanordnungen gegenüber den Klägern davon aus, dass, nachdem der Tagesinzidenzwert im Landkreis Dillingen a.d. Donau am 3. November 2020 bei 147,06 gelegen habe und weitere Steigerungen zu erwarten gewesen seien, entsprechend der Alternative 1 nach dem Auftreten eines bestätigten COVID-19 Falles in der Klasse der Kläger eine 14-tägige Quarantäne für die gesamte Klasse und damit auch für die Kläger verfügt worden sei, da sie als Kontaktpersonen der Kategorie I eingestuft worden seien.

76
Diese Begründung ist jedoch nicht tragfähig. Die Höhe der 7-Tages-Inzidenz in einem Landkreis ist bereits wenig geeignet, die Wahrscheinlichkeit einer situationsgebundenen Infektionsgefahr einzuschätzen und

letztlich den situationsgebundenen Ansteckungsverdacht zu begründen. Die Inzidenz beschreibt Mengen von Zugängen (Inzidenzfälle) in einen Bestand von Kranken/Betroffenen (Prävalenz). Damit ist sie wesentlich für die Betrachtung und Bewertung von Risiken (s. Risiko) in einer Bevölkerung (vgl. https://www.rki.de/DE/Content/Gesundheitsmonitoring/Gesundheitsberichterstattung/Glossar/gbe_glossar_catalog.html?cms_lv2=3686288). Die allgemeine Inzidenz in der Bevölkerung eines Landkreises ist damit nicht geeignet, im Rahmen einer Einzelfallentscheidung im Sinne des Art. 35 BayVwVfG die Wahrscheinlichkeit des Ansteckungsverdachts aller Schüler einer Klasse in einer Kontaktsituation mit einer Mitschülerin oder einem Mitschüler zu beschreiben. Es drängt sich vielmehr der Eindruck auf, dass hier im Rahmen der Gefahrenvorsorge gehandelt wurde. Elemente der Gefahrenvorsorge haben bei der Einschätzung des Gefahrenverdachtes und damit des Ansteckungsverdachts aber außer Betracht zu bleiben (BVerwG, U.v. 3.7.2002 - 6 CN 8.01 - NVwZ 2003, 95). Entsprechend der o.g. Empfehlungen des RKI hätte das Gesundheitsamt vielmehr risikoerhöhende Umstände wie die Infektiosität des Quellfalls, die Länge des Aufenthalts der Schüler im Klassenraum, die Intensität der Partikelemission, die Enge des Raumes und den Mangel an Frischluftzufuhr sowie das Tragen einer Mund-Nase-Bedeckung in Erwägung ziehen müssen. Denn auch die Empfehlungen des Robert Koch-Instituts („optional“) gehen nicht von einem Automatismus der Absonderungspflicht für alle sich in einem Klassenraum befindenden Schüler aus. Letztlich ist auch entscheidend, dass ausweislich der Erklärung der Beklagtenvertreter in der mündlichen Verhandlung keine tatsächlichen Erkenntnisse vorhanden waren, inwieweit in Klassenverbänden zur damaligen Zeit eine Infektion regelmäßig weitere Infektionen von Mitschülern zur Folge gehabt hatte. Zwar trifft es zu, dass zur damaligen Zeit nur sehr eingeschränkt Testmöglichkeiten vorhanden waren. Das Fehlen epidemiologischer Erkenntnisse kann jedoch nicht zu Lasten der Grundrechtsträger gewertet werden. Gleiches gilt für die allgemein bekannte sehr hohe Arbeitsbelastung der Gesundheitsverwaltung.

77
bb) Etwas Anderes könnte gelten, wenn den Infektionsschutzbehörden in jedem Einzelfall bei der Prüfung des Ansteckungsverdachts ein Beurteilungsspielraum zukäme, so dass die gerichtliche Überprüfung der behördlichen Entscheidung nur eingeschränkt möglich wäre (vgl. hierzu BayVGH, U.v. 4.10.2021 - 20 N 20.767 - juris Rn. 56 f.). Hiervon ging das Verwaltungsgericht offenbar aus, ohne diese Rechtsauffassung allerdings zu begründen. Dem kann jedoch nicht gefolgt werden. Erforderlich für das Vorliegen einer Gefahr ist die hinreichende Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts. Ob ein Schadenseintritt hinreichend wahrscheinlich ist, ist trotz des prognostischen Charakters, der dem Begriff der Gefahr immanent ist, in vollem Umfang gerichtlich überprüfbar; diesbezüglich besteht also kein Beurteilungsspielraum. Allein die prognostischen Elemente des Gefahrbegriffs geben für einen Beurteilungsspielraum der Exekutive nichts her. Sie sind nichts weiter als Elemente der Unbestimmtheit von Rechtsbegriffen und rechtfertigen nicht schon von sich aus eine Kontrollbeschränkung der Gerichte (BVerfG, U.v. 20.2.2001 - 2 BvR 1444/00 - BVerfGE 103, 142; BVerwG, B.v. 21.3.2017 - 1 VR 2.17 - BVerwGE 158, 249-258). Gesichtspunkte der Gefahrenvorsorge sind ohnehin nicht in die Wahrscheinlichkeitsbeurteilung miteinzubeziehen (BVerwG, U.v. 3.7.2002 - 6 CN 8.01 - NVwZ 2003, 95).

78
Anders als bei dem Erlass von Verwaltungsakten könnten dagegen im Wege der Verordnungsgebung nach § 32 Satz 1, § 30 Abs. 1 Satz 2 IfSG abstrakt-generelle Regelungen zur Absonderungspflicht erlassen werden. Hier könnte der Verordnungsgeber unter Ausübung seines Verordnungsermessens bei Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes (vgl. hierzu BayVGH, B.v. 4.10.2021 - 20 N 20.767 - juris Rn. 63) auch abstrakt-generelle Regelungen zur Absonderung ganzer Gruppen erlassen, soweit eine abstrakte Gefahr gegeben ist, wenn also eine generell-abstrakte Betrachtung für bestimmte Arten von Verhaltensweisen oder Zuständen zu dem Ergebnis führt, dass mit hinreichender Wahrscheinlichkeit ein Schaden im Einzelfall einzutreten pflegt (BVerwG, U.v. 3.7.2002 - 6 CN 8.01 - NVwZ 2003, 95). Die Regelung mehrerer oder einer unbestimmten Zahl gleichartiger Sachverhalte ist ohnehin Rechtsnormen vorbehalten (BVerwG, U.v. 22.1.2021 - 6 C 26.19 - juris Rn. 26).

79
cc) Nach alldem vermag der Senat nicht zu erkennen, dass im maßgeblichen Zeitraum ausreichend Anhaltspunkte für die Annahme eines Ansteckungsverdachtes der Kläger vorhanden waren. Es ist auch weder geboten noch möglich, entsprechende Ermittlungen nachzuholen. Unsicherheiten bei der Beurteilung eines Gefahrenverdachtes, welche auf Ermittlungsdefizite der Gesundheitsbehörde zurückzuführen sind, gehen aber zu deren Lasten.

80
3. Die Entscheidung über die Kosten folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i.V.m. § 708 Nr. 10 und § 711 ZPO.

81
4. Die Revision wird zugelassen, weil die Frage der Beurteilung eines Ansteckungsverdachts als Voraussetzung für eine Absonderung nach § 30 Abs. 1 Satz 2 IfSG während einer epidemischen Notlage von nationaler Tragweite grundsätzliche Bedeutung hat (§ 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO).