LANDESANWALTSCHAFT BAYERN

Landesanwaltschaft Bayern • Postfach 34 01 48 • 80098 München

09.05.2025

Wichtige neue Entscheidung

Infektionsschutzrecht: Erneute Entscheidung über die Wirksamkeit der bayerischen Einreise-Quarantäneverordnung vom 05.12.2020 erforderlich

Art. 2 Abs. 1, Abs. 2 Satz 2, Art. 19 Abs. 1 Satz 2, Art. 103 Abs. 1, Art. 104 Abs. 1, Abs. 2 Satz 1 GG, § 2 Nr. 7 und Nr. 17, § 4 Abs. 3, § 5 Abs. 2 Nr. 1, § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2, § 28a Abs. 1 Nr. 11, § 30 Abs. 1 und 2, § 32 Satz 1, § 36 Abs. 6 Satz 1 IfSG i.d.F. vom 18.11.2020, § 47 Abs. 2 Satz 1, § 86 Abs. 1, § 108 Abs. 2, § 137 Abs. 1 Nr. 1, § 144 Abs. 4 VwGO, § 1, § 4 Nr. 1 EQV

Absonderung
Quarantäne
Reiserückkehr aus Risikogebieten
Erhöhtes Infektionsrisiko
Ansteckungsverdacht
Muster-Verordnung
Dynamische Verweisung
Freiheitsbeschränkung
Freiheitsentziehung

Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 19.02.2025, Az. 3 CN 5.23

Leitsätze:

1. Personen, die aus Gebieten außerhalb der Bundesrepublik Deutschland zurückkehrten, in denen ein erhöhtes Risiko für eine Infektion mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 bestand, konnten nur auf der Grundlage von § 32 Satz 1 i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1 und § 30 Abs. 1 Satz 2 IfSG durch Einreise-Quarantäneverordnungen verpflichtet werden, sich abzusondern und damit nur, wenn sie mindestens Ansteckungsverdächtige im Sinne von § 2 Nr. 7 IfSG waren.

Dienstgebäude Ludwigstr. 23 80539 München
Verkehrsverbindung U3 und U6 (Universität) Buslinien 58, 68, 153, 154
Telefon: 089 2130-280 **Telefax:** 089 2130-399 **E-Mail:** poststelle@lab.bayern.de **Internet:** http://www.landesanwaltschaft.bayern.de **Datenschutzerklärung:** http://www.landesanwaltschaft.bayern.de/datenschutz/

2. Ein erhöhtes Risiko für eine Infektion mit einem Krankheitserreger kann einen Ansteckungsverdacht begründen.
3. Eine auf Grundlage von § 32 Satz 1 i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1 und § 30 Abs. 1 Satz 2 IfSG verordnete Absonderung ist keine Freiheitsentziehung im Sinne des Art. 104 Abs. 2 Satz 1 GG.

Hinweise:

Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof (BayVGH) hatte mit Urteil vom 02.08.2023, Az. 20 N 20.2861, festgestellt, dass § 1 der bayerischen Verordnung über Quarantänemaßnahmen für Einreisende zur Bekämpfung des Coronavirus (Einreise-Quarantäneverordnung – EQV) vom 05.11.2020 unwirksam gewesen sei. Danach waren Personen, die nach Bayern einreisten und sich bis zu 10 Tage zuvor in einem – von Bundesbehörden als solches eingestuften – Risikogebiet aufgehalten hatten, verpflichtet, sich für 10 Tage in Quarantäne zu begeben. Die Quarantäne endete im Fall eines frühestens 5 Tage nach Einreise durchgeführten Tests auf das Coronavirus SARS-CoV-2 mit negativem Ergebnis mit dessen Vorliegen. Von der Quarantäne ausgenommen waren Personen, die sich bis zu 5 Tage aus beruflichen Gründen in einem Risikogebiet aufgehalten hatten.
Die Antragsteller hatten sich mit Normenkontrollantrag vom 02.12.2020 wegen einer von ihnen für Dezember 2020/Januar 2021 geplanten Reise u.a. nach Dubai gegen den für sie absehbar auch dann noch geltenden § 1 EQV gewandt. In Dubai planten sie einen 6-tägigen Aufenthalt, um Geschäftspartner aus Nordrhein-Westfalen dort zu treffen. Die Vereinigten Arabischen Emirate und damit auch Dubai waren seinerzeit Risikogebiet.
Der BayVGH hatte den Normenkontrollantrag für zulässig und begründet gehalten und die Unwirksamkeit des § 1 EQV aus zwei voneinander unabhängigen Gründen festgestellt.
Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) hat diese Entscheidung mit Urteil vom 19.02.2025, Az. 3 CN 5.23, aufgehoben und den Rechtsstreit zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung an den BayVGH zurückverwiesen.

1. Das BVerwG bestätigt die Zulässigkeit des Normenkontrollantrags, die die Landesanwaltschaft Bayern als Prozessvertretung des Freistaats Bayern unter dem Ge-

sichtspunkt infrage gestellt hatte, dass Belege für einen tatsächlich 6-tägigen Aufenthalt der Antragsteller in Dubai von ihnen nicht vorgelegt wurden. Selbst wenn die Antragsteller, um die Ausnahme von der Quarantäne für bis zu 5-tägige berufliche Aufenthalte in Risikogebieten in Anspruch nehmen zu können, nur für 5 Tage nach Dubai gereist wären, hätte das nach Ansicht des BVerwG ihre Freiheit, selbst zu entscheiden, ob, wohin und wie lange sie ins Ausland reisen wollten, in erheblicher Weise beeinträchtigt.

2. Das BVerwG bestätigt auch, dass für die Anordnung einer Einreise-Quarantäne durch Rechtsverordnung die Voraussetzungen jeglicher Absonderung nach § 30 Abs. 1 Satz 2 IfSG vorliegen mussten, d.h. die Einreisenden mindestens ansteckungsverdächtig i.S.d. § 2 Nr. 7 IfSG gewesen sein mussten. Der Überlegung, dass eine Quarantäne für Einreisende aus Risikogebieten in Zeiten einer Pandemie eine besondere Form der Absonderung sein könnte, die nicht (nur) auf § 30 Abs. 1 IfSG, sondern (auch) auf die infektionsschutzrechtliche Generalklausel des § 28 Abs. 1 IfSG hätte gestützt werden können, folgt es nicht.

3. Das BVerwG stellt jedoch fest, dass ein „erhöhtes Infektionsrisiko“, dessen Feststellung nach der Legaldefinition des Risikogebiet in § 2 Nr. 17 IfSG für dessen Ausweisung ausschlaggebend war, einen Ansteckungsverdacht begründen kann. Bei der Erarbeitung einer Muster-Verordnung zu Quarantänemaßnahmen für Ein- und Rückreisende zur Bekämpfung des Coronavirus SARS-CoV-2 vom 14.10.2020 hätten die Gesundheits- und Innenminister von Bund und Ländern angenommen, dass bei Einreise aus einem Risikogebiet von einer Ansteckungsgefahr auszugehen sei. Ob sich der bayerische Verordnungsgeber diese Einschätzung zu eigen machen durfte, hänge davon ab, nach welchen Kriterien die an der Einstufung als Risikogebiet beteiligten Bundesbehörden bestimmte Staaten oder Regionen als Risikogebiete einstuften, welche Erkenntnisse zu mit dem Reisen zusammenhängenden Kontakten vorlagen und ob die daraus resultierende Wahrscheinlichkeit einer Aufnahme des SARS-CoV-2-Virus bei der Rückreise aus einem Risikogebiet als hinreichend (im Sinne des vom BVerwG mit Urteil vom 22.03.2012, Az. 3 C 16.11, BVerwGE 142, 205 gefundenen flexiblen Maßstabs) angesehen werden konnte. Der BayVGH habe hierzu keine Feststellungen getroffen (weshalb an ihn zurückzuverweisen war).

4. Das BVerwG stellt weiter fest, dass die in der Einreise-Quarantäneverordnung enthaltene dynamische Verweisung auf die Veröffentlichungen des Robert Koch-Instituts (RKI) zur Einstufung als Risikogebiet durch die daran beteiligten Bundesbehörden (Auswärtiges Amt, Bundesministerium für Gesundheit, Bundesministerium des Innern und für Heimat) keinen rechtlichen Bedenken begegne. Die Beobachtung und Bewertung der Verbreitung von Infektionskrankheiten im Ausland gehörten zu den Aufgaben dieser Stellen. Die Beobachtung der Infektionslage im Ausland sei nur mithilfe des Auswärtigen Amts und seiner Auslandsvertretungen, des RKI und seiner internationalen Kontakte sowie ggfs. weiterer Stellen des Bundes möglich gewesen. Die Bundesländer hätten nicht über gleichwertige Möglichkeiten verfügt.

5. Abschließend stellt das BVerwG klar, dass es sich bei der Quarantäne für Einreisende aus Risikogebieten nicht um eine freiheitsentziehende Maßnahme gehandelt hat, über die nach Art. 104 Abs. 2 Satz 1 GG nur ein Richter und nicht ein Verordnungsgeber hätte entscheiden dürfen. Dies gilt nach den Ausführungen des BVerwG für jede nach Art. 30 Abs. 1 IfSG angeordnete häusliche Absonderung.

Kaiser
Oberlandesanwältin

Bundesverwaltungsgericht

IM NAMEN DES VOLKES
URTEIL

BVerwG 3 CN 5.23
20 N 20.2861

Verkündet
am 19. Februar 2025
...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Normenkontrollsache

ECLI:DE:BVerwG:2025:190225U3CN5.23.0

hat der 3. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 19. Februar 2025
durch die Vorsitzende Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Philipp,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Kuhlmann,
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Rothfuß und Dr. Sinner und
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Hellmann

für Recht erkannt:

Das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 2. August 2023 wird aufgehoben.

Die Sache wird zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung an den Verwaltungsgerichtshof zurückverwiesen.

Die Entscheidung über die Kosten bleibt der Schlussentscheidung vorbehalten.

G r ü n d e :

I

1 Die Antragsteller begehren die Feststellung, dass § 1 der bayerischen Verordnung über Quarantänemaßnahmen für Einreisende zur Bekämpfung des Coronavirus (Einreise-Quarantäneverordnung - EQV) vom 5. November 2020 (BayMBl. 2020 Nr. 630) unwirksam war.

2 § 1 EQV vom 5. November 2020 hatte folgenden Wortlaut:

§ 1
Häusliche Quarantäne für Ein- und Rückreisende;
Beobachtung

> (1) [1]Personen, die in den Freistaat Bayern einreisen und sich innerhalb von zehn Tagen vor der Einreise in einem Risikogebiet nach Abs. 5 aufgehalten haben, sind verpflichtet, sich unverzüglich nach der Einreise auf direktem Weg in die eigene Wohnung oder eine andere geeignete, eine Absonderung ermöglichende Unterkunft zu begeben und sich für einen Zeitraum von zehn Tagen nach ihrer Einreise ständig dort abzusondern. [2]Den in Satz 1 genannten Personen ist es in diesem Zeitraum nicht gestattet, Besuch von Personen zu empfangen, die nicht ihrem Hausstand angehören.
>
> ...
>
> (5) [1]Risikogebiet im Sinne des Abs. 1 ist ein Staat oder eine Region außerhalb der Bundesrepublik Deutschland, für welche zum Zeitpunkt der Einreise nach Deutschland ein erhöhtes Risiko für eine Infektion mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 besteht. [2]Maßgeblich ist die jeweils aktuelle Veröffentlichung des Robert Koch-Instituts (RKI) über die Einstufung als Risikogebiet[2].
>
> [1] ...
> [2] Amtl. Anmerkung: Vgl. https://www.rki.de/covid-19-risikogebiete

3 Die Verordnung trat am 9. November 2020 in Kraft und sollte nach ihrem § 6 mit Ablauf des 30. November 2020 außer Kraft treten. Sie wurde durch die Verordnung zur Änderung der Einreise-Quarantäneverordnung vom 29. November 2020 geändert, die am 1. Dezember 2020 in Kraft trat. Die EQV, die in der Folgezeit noch mehrfach geändert wurde, trat mit Ablauf des 12. Mai 2021 außer Kraft.

4 Der Normenkontrollantrag der Antragsteller ist am 3. Dezember 2020 beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof eingegangen. Zur Begründung ihres am 9. Juli 2021 auf die Feststellung, dass die streitige Verordnung unwirksam gewesen ist, umgestellten Antrags haben sie vorgetragen, sie hätten sich vom 4. bis 10. Januar 2021 in Dubai aufgehalten, das in jenem Zeitraum durch das Robert Koch-Institut (RKI) als Risikogebiet eingestuft war. Wegen der Bewertung der Vereinigten Arabischen Emirate (VAE) und damit auch Dubais als Risikogebiet hätten sie bei Rückkehr nach Deutschland einer zehntägigen Quarantäneverpflichtung unterlegen. Auch bei Anwendung der Ausnahmevorschrift des § 3 EQV sei es bei einer Quarantäne von mindestens fünf Tagen verblieben.

Die Quarantänepflicht habe gegen Art. 3 GG verstoßen und sei unverhältnismäßig gewesen. Das Infektionsgeschehen in den VAE sei deutlich geringer als in Bayern gewesen. Sie hätten durch ihre Reise in ein weniger von der Pandemie betroffenes Gebiet nicht dazu beigetragen, das Infektionsgeschehen an ihrem Wohnort zu verschlimmern.

5 Der Verwaltungsgerichtshof hat mit Urteil vom 2. August 2023 festgestellt, dass § 1 EQV unwirksam war. Auf die infektionsschutzrechtliche Generalklausel in § 28 Abs. 1 Satz 1 Infektionsschutzgesetz (IfSG) habe die Verordnung nicht gestützt werden können, weil ihre Anwendung durch die spezielle Regelung von Absonderungen in § 30 IfSG ausgeschlossen sei. Die Norm habe auch nicht auf die Ermächtigung zur Regelung von Absonderungen in § 32 i. V. m. § 30 Abs. 1 IfSG gestützt werden können. Die Einreise aus einem ausländischen Risikogebiet sei grundsätzlich nicht geeignet gewesen, den von der Ermächtigungsgrundlage vorausgesetzten Ansteckungsverdacht im Sinne des § 2 Nr. 7 IfSG zu begründen. Der Antragsgegner habe zudem keine hinreichenden Tatsachen benennen können, die – unabhängig von der Anknüpfung des § 1 Abs. 1 EQV an den Begriff "Risikogebiet" – die Annahme eines tatsächlichen Ansteckungsverdachts hätten rechtfertigen können. § 1 Abs. 5 Satz 2 EQV sei auch deshalb unwirksam gewesen, weil der Verweis auf die jeweils aktuelle Veröffentlichung des RKI über die Einstufung als Risikogebiet gegen das Rechtsstaatsprinzip verstoßen habe. Die Bundesbehörden hätten bis zur Einfügung des § 2 Nr. 17 IfSG mit Wirkung vom 19. November 2020 nicht über die erforderliche Befugnis zur Feststellung von Risikogebieten in Form einer Allgemeinverfügung verfügt.

6 Zur Begründung seiner vom Verwaltungsgerichtshof wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache zugelassenen Revision trägt der Antragsgegner vor, der Verwaltungsgerichtshof sei zu Unrecht von der Zulässigkeit des Normenkontrollantrags ausgegangen. Der Antrag sei auch unbegründet. Unter Verletzung von Bundesrecht habe der Verwaltungsgerichtshof ein Spezialitätsverhältnis zwischen § 30 IfSG und § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG angenommen. Zwischen einer Absonderung nach § 30 Abs. 1 IfSG und einer auf die Generalklausel gestützten Verpflichtung, sich abzusondern, bestehe ein wesensmäßiger Unterschied. Der Verwaltungsgerichtshof habe zudem den Begriff des Ansteckungsverdachts in § 30 Abs. 1 Satz 2 IfSG bundesrechtswidrig ausgelegt. Nach der Rechtsprechung

des Bundesverwaltungsgerichts sei ein solcher Verdacht anzunehmen, wenn der Betroffene mit hinreichender Wahrscheinlichkeit Kontakt zu einer infizierten Person gehabt habe. Hierfür sei ein flexibler Maßstab zugrunde zu legen. Unter Anwendung dieses Maßstabs und unter Berücksichtigung seiner Typisierungsbefugnis habe der Antragsgegner aufgrund der epidemiologischen Erkenntnisse und des Datenmaterials bei Erlass der EQV davon ausgehen dürfen, dass bei Reiserückkehrern aus Risikogebieten ein Ansteckungsverdacht bestanden habe. Die Feststellung von Risikogebieten sei kein Verwaltungsakt gewesen. Rechtliche Relevanz habe sie erst durch die Entscheidung der Bundesländer erlangt, von dort einreisende Personen im Verordnungswege einer Absonderungspflicht zu unterwerfen.

7 Die Antragsteller verteidigen das angegriffene Urteil.

8 Die Vertreterin des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht beteiligt sich am Verfahren und trägt vor, der Verwaltungsgerichtshof habe den Begriff des Ansteckungsverdächtigen zu eng ausgelegt. In der damaligen Situation habe bereits die Einstufung als Risikogebiet für die Bejahung eines Ansteckungsverdachts ausgereicht. Eine Erhebung repräsentativer Daten bei Einreisenden wäre praktisch nicht durchführbar und der Pandemie-Eindämmung abträglich gewesen.

II

9 Die zulässige Revision des Antragsgegners ist begründet. Der Verwaltungsgerichtshof ist zwar zutreffend von der Zulässigkeit des Normenkontrollantrags ausgegangen (1.) und hat ohne Verletzung von Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO) angenommen, dass allein § 32 i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1 und § 30 Abs. 1 Satz 2 Infektionsschutzgesetz (IfSG) die Rechtsgrundlage für § 1 Abs. 1 EQV sein konnte und die Verordnung danach nur Personen verpflichten durfte, sich abzusondern, die mindestens ansteckungsverdächtig waren (2.). Nicht im Einklang mit Bundesrecht stehen aber die Annahmen des Verwaltungsgerichtshofs, die Einreise aus einem ausländischen Risikogebiet sei grundsätzlich nicht geeignet gewesen, einen Ansteckungsverdacht nach § 30 Abs. 1 Satz 2 IfSG zu begründen,

und der Antragsgegner habe auch keine hinreichenden Tatsachen zur Begründung eines Ansteckungsverdachts benannt (3.). Die Annahme, der Verweis in § 1 Abs. 5 Satz 2 EQV auf die jeweils aktuelle Veröffentlichung des Robert Koch-Instituts (RKI) habe gegen das Rechtsstaatsprinzip verstoßen, verletzt ebenfalls Bundesrecht (4.). Die Entscheidung selbst stellt sich nicht aus anderen Gründen als richtig dar (5.).

10 1. Der Normenkontrollantrag der Antragsteller ist zulässig.

11 a) § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO geht vom Regelfall einer noch gültigen Norm als Gegenstand des Normenkontrollverfahrens aus (vgl. BVerwG, Beschluss vom 28. Juli 2022 - 3 BN 8.21 - juris Rn. 6). Ist die Norm während der Anhängigkeit des Normenkontrollverfahrens außer Kraft getreten, bleibt der Antrag zulässig, wenn der Antragsteller weiterhin geltend machen kann, durch die Rechtsvorschrift oder ihre Anwendung in seinen Rechten verletzt zu sein. Darüber hinaus muss er ein berechtigtes Interesse an der Feststellung haben, dass die Rechtsvorschrift unwirksam war (vgl. BVerwG, Urteil vom 22. November 2022 - 3 CN 1.21 - BVerwGE 177, 60 Rn. 9; Beschluss vom 28. Juli 2022 - 3 BN 8.21 - juris Rn. 6).

12 b) Diese Voraussetzungen liegen hier vor.

13 aa) Die Antragsteller haben ihren Normenkontrollantrag gegen eine noch gültige Norm gestellt. Der Verwaltungsgerichtshof hat das Landesrecht dahin ausgelegt, dass die Einreise-Quarantäneverordnung vom 5. November 2020 eine Geltungsdauer vom 9. November 2020 bis einschließlich 12. Mai 2021 gehabt habe (UA Rn. 53). Sie sollte nach ihrem § 6 am 9. November 2020 in Kraft und mit Ablauf des 30. November 2020 außer Kraft treten. § 1 Nr. 1 i. V. m. § 3 Satz 1 der Verordnung zur Änderung der EQV vom 29. November 2020 (BayMBl. 2020 Nr. 681) verlängerte die Geltung bis einschließlich 20. Dezember 2020. Die Verpflichtung, sich nach Einreise aus einem Risikogebiet abzusondern (§ 1 Abs. 1 EQV), und die Definition des Risikogebiets in § 1 Abs. 5 EQV blieben unverändert. Im Zeitpunkt der Antragstellung am 3. Dezember 2020 war § 1 EQV vom 5. November 2020 damit auf der Grundlage der Änderungsverordnung weiterhin in Kraft. Weil die Antragsteller die Rechtswidrigkeit der Absonderungspflicht wegen der für den Jahreswechsel 2020/2021 geplanten

Reise festgestellt haben wollten, ist ihr Antrag bei sachdienlicher Auslegung ihres Begehrens (§ 88 VwGO) gegen die Norm in der Fassung der insoweit ab 1. Dezember 2020 geltenden Änderungsverordnung vom 29. November 2020 gerichtet.

14 bb) Die Antragsteller können auch nach Außerkrafttreten der EQV weiterhin geltend machen, durch die angegriffene Vorschrift in ihren Rechten verletzt zu sein (§ 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO). Sie haben vorgetragen, sie hätten sich vom 4. bis 10. Januar 2021 geschäftlich in Dubai aufgehalten, das als Risikogebiet eingestuft gewesen sei, und seien von dort nach Bayern eingereist. Der Senat hat ebenso wie der Verwaltungsgerichtshof (UA Rn. 49) keinen Anlass, an diesem Vortrag zu zweifeln. Warum der Verwaltungsgerichtshof über die Durchführung der Reise hätte Beweis erheben müssen, ist nicht ersichtlich. Die durch § 1 Abs. 1 Satz 1 EQV auferlegte Pflicht, sich nach der Rückkehr aus einem Risikogebiet für einen Zeitraum von zehn Tagen abzusondern, beeinträchtigt jedenfalls die Freiheit der Person (Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG). Selbst wenn die Antragsteller, um die Ausnahme des § 2 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 EQV in Anspruch nehmen zu können, nur für fünf Tage nach Dubai gereist wären, hätte das ihre Freiheit beeinträchtigt, selbst zu entscheiden, ob, wohin und wie lange sie ins Ausland reisen möchten.

15 cc) Die Antragsteller haben ein berechtigtes Interesse an einer nachträglichen Klärung der Rechtmäßigkeit der Absonderungsverpflichtung (vgl. dazu BVerwG, Urteil vom 22. November 2022 - 3 CN 1.21 - BVerwGE 177, 60 Rn. 13 f.). Innerhalb der Geltungsdauer der EQV war Rechtsschutz im Hauptsacheverfahren nicht zu erlangen. Die Antragsteller machen zudem Beeinträchtigungen ihrer grundrechtlichen Freiheiten geltend, die ein Gewicht haben, das die nachträgliche Klärung der Rechtmäßigkeit der Verordnungsregelungen rechtfertigt. Die Verpflichtung, sich nach Rückkehr aus einem ausländischen Risikogebiet für mindestens fünf Tage abzusondern, hat erheblich in die Gestaltung des Privat- und des Berufslebens der Antragsteller eingegriffen.

16 2. Der Verwaltungsgerichtshof hat zutreffend angenommen, dass der Verordnungsgeber Personen, die aus Gebieten zurückkehrten, in denen ein erhöhtes Risiko für eine Infektion mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 bestand, nur auf

der Grundlage von § 32 Satz 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1 und § 30 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz - IfSG) vom 20. Juli 2000 (BGBl. I S. 1045) durch Einreise-Quarantäneverordnungen verpflichten konnte, sich abzusondern, und damit nur, wenn sie mindestens Ansteckungsverdächtige im Sinne von § 2 Nr. 7 IfSG waren. Maßgebend ist hier nicht die bei Erlass der Einreise-Quarantäneverordnung vom 5. November 2020 geltende Fassung des Infektionsschutzgesetzes (so VGH, UA Rn. 55), sondern die bei Verlängerung der EQV durch die Verordnung vom 29. November 2020 geltende Fassung des Gesetzes, d. h. das Infektionsschutzgesetz in der Fassung des Dritten Gesetzes zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 18. November 2020 (BGBl. I S. 2397) - IfSG -.

17 a) Wenn Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider festgestellt werden, trifft gemäß § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG die zuständige Behörde die notwendigen Schutzmaßnahmen, insbesondere die in den §§ 29 bis 31 IfSG genannten, soweit und solange es zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich ist; sie kann insbesondere Personen u. a. verpflichten, den Ort, an dem sie sich befinden, nicht oder nur unter bestimmten Bedingungen zu verlassen (§ 28 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 2 IfSG). Gemäß § 30 Abs. 1 IfSG hat die zuständige Behörde in Fällen hier nicht einschlägiger Erkrankungen die Absonderung anzuordnen (Satz 1); in Fällen sonstiger Kranker, Krankheitsverdächtiger, Ansteckungsverdächtiger und Ausscheider kann angeordnet werden, dass sie in geeigneter Weise abgesondert werden (Satz 2). § 32 Satz 1 IfSG ermächtigt die Landesregierungen, unter den Voraussetzungen, die für Maßnahmen nach den §§ 28 bis 31 maßgebend sind, auch durch Rechtsverordnungen entsprechende Gebote und Verbote zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten zu erlassen.

18 b) Auf der Grundlage der infektionsschutzrechtlichen Generalklausel des § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG kann die Behörde Maßnahmen auch gegenüber Personen anordnen, die selbst nicht krank oder auch nur ansteckungsverdächtig sind. Kontakt- und Ausgangsbeschränkungen sowie die Schließung von Gastronomiebetrieben und Sporteinrichtungen können auf ihrer Grundlage gegenüber der All-

gemeinheit angeordnet werden, ohne dass die Betroffenen auch nur ansteckungsverdächtig sein müssten (stRspr, vgl. BVerwG, Urteile vom 22. November 2022 - 3 CN 1.21 - BVerwGE 177, 60 Rn. 21 ff., vom 16. Mai 2023 - 3 CN 4.22 - BVerwGE 178, 298 Rn. 23 und - 3 CN 6.22 - BVerwGE 178, 322 Rn. 20, vom 21. Juni 2023 - 3 CN 1.22 - BVerwGE 179, 168 Rn. 23 und vom 25. Juli 2024 - 3 CN 3.22 - NVwZ 2025, 79 Rn. 13 jeweils m. w. N.). Die Befugnis der Behörden nach § 31 Satz 1 IfSG, Ansteckungsverdächtigen bestimmte berufliche Tätigkeiten zu untersagen, steht der Schließung von Betrieben auf Grundlage der Generalklausel nicht entgegen (vgl. BVerwG, Urteil vom 16. Mai 2023 - 3 CN 4.22 - BVerwGE 178, 298 Rn. 24). Die Untersagung bestimmter beruflicher Tätigkeiten und die Schließung von Betrieben sind allerdings unterschiedliche Maßnahmen; die Betriebe wurden unabhängig von den dort verrichteten beruflichen Tätigkeiten wegen des Publikumsverkehrs und der damit verbundenen Kontakte geschlossen.

19 c) Der Verwaltungsgerichtshof hat § 1 Abs. 1 Satz 1 EQV dahin ausgelegt (UA Rn. 59 f.), dass die dort geregelte Verpflichtung der Absonderung auf Grundlage des § 30 Abs. 1 IfSG entspricht. Das ist revisionsrechtlich nicht zu beanstanden.

20 aa) Abgesondert im Sinne von § 30 Abs. 1 IfSG ist, wer sich allein oder nur mit seinen Haushaltsangehörigen an einem bestimmten Ort aufhalten muss, den Ort nicht verlassen und keinen physischen Kontakt zu anderen Personen aufnehmen darf (vgl. Sangs, in: Sangs/Eibenstein, IfSG, 2022, § 30 Rn. 16). Die zuständige Behörde kann den Ort der Absonderung nach § 30 Abs. 1 IfSG vorgeben; zwingend ist das nicht. Eine Absonderung nach § 30 Abs. 1 IfSG kann nicht nur durch Einzelanordnung oder Allgemeinverfügung, sondern auch durch Rechtsverordnung angeordnet werden (§ 32 Satz 1 IfSG: "unter den Voraussetzungen, die für Maßnahmen nach … §§ 29 bis 31 maßgebend sind"). Aus § 1 Abs. 1 Satz 1 EQV folgte die Verpflichtung, sich unverzüglich nach der Einreise auf direktem Weg in die eigene Wohnung oder eine andere geeignete, eine Absonderung ermöglichende Unterkunft zu begeben und sich für einen Zeitraum von zehn Tagen nach der Einreise ständig dort abzusondern. Sie wurde ergänzt durch die in § 1 Abs. 1 Satz 2 EQV geregelte Kontaktbeschränkung. Damit unterscheidet sie sich von der Absonderung des § 30 Abs. 1 Satz 2 IfSG nicht. Ein be-

deutsamer Unterschied liegt auch nicht darin, dass § 1 Abs. 1 Satz 1 EQV die Anordnung enthielt, "sich abzusondern", wohingegen Ansteckungsverdächtige nach § 30 Abs. 1 IfSG "abgesondert werden". Die Maßnahmen haben vielmehr eine inhaltsgleiche Wirkung. Der Verwaltungsgerichtshof hat sich aus dem Landesrecht ergebende Unterschiede nicht aufgezeigt; er hat vielmehr angenommen, der Antragsgegner habe eine Verordnungsregelung nach den §§ 29, 30 IfSG getroffen (UA Rn. 59).

21 bb) Ein Unterschied zwischen den beiden Maßnahmen ergibt sich – entgegen der Auffassung des Antragsgegners – auch nicht daraus, dass die EQV keine zwangsweise Durchsetzung der Absonderungspflicht wie bei den Maßnahmen im Sinne des § 30 Abs. 1 IfSG vorsah. Eine Absonderung durch Unterbringung in einer geschlossenen Einrichtung ist nur unter den zusätzlichen Voraussetzungen des § 30 Abs. 2 IfSG zulässig. Sie ist nicht ohne Weiteres mit einer Absonderung nach Absatz 1 verbunden. Solange keine Unterbringung nach Absatz 2 angeordnet wird, kann ein Verstoß gegen eine Absonderungsanordnung nach Absatz 1 nicht im Wege einer Freiheitsentziehung durchgesetzt werden.

22 cc) Die Gesetzgebungsgeschichte bestätigt das gefundene Ergebnis. Bereits nach § 37 Abs. 1 des Gesetzes zur Verhütung und Bekämpfung übertragbarer Krankheiten beim Menschen (Bundes-Seuchengesetz) vom 18. Juli 1961 (BGBl. I S. 1012) mussten Personen, die an bestimmten Krankheiten erkrankt oder dessen verdächtig waren, in einem Krankenhaus abgesondert werden. Das gleiche galt für Personen, bei denen ein Ansteckungsverdacht auf bestimmte Krankheiten bestand. Sonstige Kranke oder Krankheitsverdächtige sowie Ansteckungsverdächtige konnten in einem Krankenhaus oder sonst, also auch in der eigenen Wohnung, abgesondert werden. Durch das Vierte Gesetz zur Änderung des Bundes-Seuchengesetzes vom 18. Dezember 1979 (BGBl. I S. 2248) wurde § 37 BSeuchG geändert. Sonstige Kranke sowie Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige und Ausscheider konnten weiterhin in einem Krankenhaus oder in sonst geeigneter Weise abgesondert werden, Ausscheider jedoch nur, wenn sie andere Schutzmaßnahmen nicht befolgten, befolgen konnten oder befolgt haben würden und dadurch ihre Umgebung gefährdeten. Außerdem führte der Gesetzgeber eine Generalklausel für die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten ein

(§ 34 Abs. 1 Satz 1 BSeuchG 1979), mit der er eine sinnvolle und wirksame Bekämpfung übertragbarer Krankheiten sicherstellen wollte. Die bisherigen Regelungen, die die Schutzmaßnahmen abschließend benannten, erschienen ihm zu eng, da die Fülle der Maßnahmen, die bei Ausbruch einer übertragbaren Krankheit in Frage kommen könnten, nicht im Vorhinein absehbar sei. Die generelle Ermächtigung auch für Maßnahmen gegenüber "Nichtstörern" sollte gewährleisten, dass die zuständigen Behörden "für alle Fälle gewappnet" waren (Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Seuchengesetzes, BT-Drs. 8/2468 S. 27 <zu Nummern 29 und 30>; vgl. BVerwG, Urteil vom 22. November 2022 - 3 CN 1.21 - BVerwGE 177, 60 Rn. 25). Aus der Gesetzesbegründung ergibt sich nicht, dass die Generalklausel Absonderungen unabhängig von den – für Ansteckungsverdächtige enger gefassten – Voraussetzungen des § 37 BSeuchG ermöglichen sollte. Die Vorschrift ist sodann im Wesentlichen inhaltsgleich als § 30 (Quarantäne) in das Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz - IfSG) vom 20. Juli 2000 (BGBl. I S. 1045) übernommen worden (Gesetzesbegründung auf BT-Drs. 14/2530 S. 75). Das Zweite Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 19. Mai 2020 (BGBl. I S. 1018) hat die Überschrift des § 30 IfSG in "Absonderung" geändert (BT-Drs. 19/18967 S. 59). Weitere Bedeutung hatte auch diese Änderung nicht.

23 Dass seit dem 19. November 2020 die Untersagung oder Beschränkung insbesondere touristischer Reisen gemäß § 28a Abs. 1 Nr. 11 IfSG eine notwendige Schutzmaßnahme zur Verhinderung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) im Sinne des § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 IfSG sein konnte, spricht ebenfalls nicht für die Annahme des Antragsgegners, die Absonderungspflicht nach § 1 Abs. 1 Satz 1 EQV habe allein auf die Generalklausel gestützt werden können. Die Absonderungspflicht stellte kein Minus gegenüber der Reiseuntersagung dar; es handelte sich um Maßnahmen unterschiedlicher Zielrichtung. Reisen in das Ausland waren auch nach Feststellung einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite nach § 5 Abs. 1 Satz 1 IfSG durch den Deutschen Bundestag möglich. Daran knüpfte der Bayerische Verordnungsgeber für Reiserückkehrer aus Risikogebieten eine Absonderungspflicht, um zusätzlich zu den fortgeltenden Beschränkungsmaßnahmen im Inland sicherzustellen, dass durch Einreisen in die Bundesrepublik Deutschland keine neuen Infektionsherde im

Inland entstehen (vgl. Begründung der Verordnung zur Änderung der EQV vom 29. November 2020, BayMBl. 2020 Nr. 682 S. 2). Demgegenüber sollten Reisebeschränkungen im Sinne des § 28a Abs. 1 Nr. 11 IfSG Reisebewegungen auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland verhindern (vgl. BT-Drs. 19/23944 S. 34 zu § 28a Abs. 1 Nr. 15 IfSG-E).

24 dd) Besteht zwischen einer Absonderung auf Grundlage des § 30 Abs. 1 Satz 2 IfSG und einer solchen gemäß § 1 Abs. 1 EQV kein Unterschied, erschließt sich nicht, welche Bedeutung § 30 Abs. 1 Satz 2 IfSG haben sollte, wenn auf der Grundlage von § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG eine Absonderung auch gegenüber nicht Ansteckungsverdächtigen angeordnet werden könnte. Die spezielle Regelung des § 30 Abs. 1 Satz 2 IfSG schließt es aus, die Absonderung allein auf die infektionsrechtliche Generalklausel des § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG zu stützen und von der Voraussetzung eines Ansteckungsverdachts abzusehen.

25 d) Die Rüge des Antragsgegners, sein Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 103 Abs. 1 GG, § 108 Abs. 2 VwGO) sei verletzt, weil der Verwaltungsgerichtshof seinen rechtlichen Vortrag zur Ermächtigungsgrundlage außer Acht gelassen habe, ist unbegründet. Zum einen hat er sich im Zusammenhang mit seinen Erwägungen dazu, ob § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG als Ermächtigungsgrundlage für die EQV in Betracht kommt, mit den Argumenten des Antragsgegners auseinandergesetzt (UA Rn. 58 ff.). Dass er seine Ansicht nicht teilt, verletzt den Antragsgegner nicht in seinem Anspruch auf rechtliches Gehör. Zum anderen kann die Entscheidung nicht auf dem behaupteten Gehörsverstoß beruhen, weil die Auffassung des Verwaltungsgerichtshofs – wie gezeigt – mit Bundesrecht vereinbar ist.

26 3. Die Annahme des Verwaltungsgerichtshofs, die Einreise aus einem ausländischen Risikogebiet sei bereits grundsätzlich nicht geeignet, allgemein einen Ansteckungsverdacht nach § 30 Abs. 1 Satz 2 IfSG zu begründen, ist mit Bundesrecht nicht vereinbar.

27 a) Ansteckungsverdächtiger ist nach der Legaldefinition in § 2 Nr. 7 IfSG eine Person, von der anzunehmen ist, dass sie Krankheitserreger aufgenommen hat, ohne krank, krankheitsverdächtig oder Ausscheider zu sein. Die Aufnahme von

Krankheitserregern ist in diesem Sinne anzunehmen, wenn der Betroffene mit hinreichender Wahrscheinlichkeit Kontakt zu einer infizierten Person oder einem infizierten Gegenstand hatte (vgl. BVerwG, Urteil vom 22. März 2012 - 3 C 16.11 - BVerwGE 142, 205 Rn. 31). An die Wahrscheinlichkeit sind umso geringere Anforderungen zu stellen, je größer und folgenschwerer der möglicherweise eintretende Schaden ist (BVerwG a. a. O. Rn. 32: "flexibler" Maßstab). Bei der Beurteilung zu berücksichtigen sind die Eigenheiten der jeweiligen Krankheit, die verfügbaren epidemiologischen Erkenntnisse und Wertungen und Erkenntnisse über Zeitpunkt, Art und Umfang der möglichen Exposition der betreffenden Person und deren Empfänglichkeit für die Krankheit (BVerwG a. a. O. Rn. 33). Davon ist der Verwaltungsgerichtshof zutreffend ausgegangen (UA Rn. 63).

28 b) Der Verwaltungsgerichtshof hat weiter angenommen (UA Rn. 65), dass der Verordnungsgeber zur Beschreibung des Ansteckungsverdachts nach § 32 Satz 1 i. V. m. § 30 Abs. 1 Satz 2 und § 2 Nr. 7 IfSG abstrakt an die Einreise aus einem Risikogebiet angeknüpft habe (§ 1 Abs. 1 EQV), also an Gebiete, für welche zum Zeitpunkt der Einreise nach Deutschland ein erhöhtes Risiko für eine Infektion mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 bestanden habe (§ 1 Abs. 5 EQV). § 1 Abs. 1 EQV lasse ein erhöhtes Infektionsrisiko bei einem Aufenthalt im Ausland für die Absonderungspflicht bei der Einreise ins Bundesgebiet ausreichen. Der Begriff des erhöhten Infektionsrisikos sei nicht deckungsgleich mit dem Begriff des Ansteckungsverdachts; die Schwelle des erhöhten Infektionsrisikos sei grundsätzlich niedriger einzustufen als die des Ansteckungsverdachts. Ein erhöhtes Risiko für die Infektion mit einem Krankheitserreger begründe nicht ohne Weiteres den Verdacht der Ansteckung mit diesem Erreger (UA Rn. 71 f.).

29 c) Soweit die Vorinstanz Landesrecht – wie hier die EQV – ausgelegt und angewendet hat, ist das Bundesverwaltungsgericht grundsätzlich daran gebunden (§ 137 Abs. 1, § 173 Satz 1 VwGO i. V. m. § 560 ZPO). Es hat aber nachzuprüfen, ob die Vorinstanz eine irrevisible Norm des Landesrechts unter Verkennung von oder im Widerspruch zu Bundesrecht ausgelegt hat. Die revisionsgerichtliche Prüfung ist auch dann eröffnet, wenn die Vorinstanz die Auslegung irrevisiblen Rechts wesentlich vom Verständnis des Bundesrechts abhängig gemacht hat

(vgl. BVerwG, Urteil vom 12. September 2013 - 5 C 35.12 - BVerwGE 148, 13 Rn. 15 m. w. N.).

30 So liegt es hier. Der Verwaltungsgerichtshof ist davon ausgegangen, dass der Verordnungsgeber den Begriff "erhöhtes Risiko für eine Infektion mit dem Coronavirus SARS-CoV-2" in § 1 Abs. 5 EQV, den er zur Definition des Begriffs "Risikogebiet" in § 1 Abs. 1 EQV verwendet hat, im Sinne des bundesrechtlichen Begriffs des erhöhten Infektionsrisikos verstanden hat und hiervon nicht abweichen wollte (UA Rn. 66 ff.). Der Begriff "erhöhtes Infektionsrisiko" wurde bei Erlass der Verordnung in § 5 Abs. 2 Nr. 1 IfSG in der Fassung des Gesetzes zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 27. März 2020 (BGBl. I S. 587) und § 36 Abs. 6 Satz 1 IfSG in der Fassung des Gesetzes zur Modernisierung der epidemiologischen Überwachung übertragbarer Krankheiten vom 17. Juli 2017 (BGBl. I S. 2615) verwendet.

31 Den landesrechtlichen Begriff des erhöhten Risikos für eine Infektion übereinstimmend mit dem bundesrechtlichen Begriff des erhöhten Infektionsrisikos auszulegen, drängt sich hier im Übrigen auf. Der Bund hatte unter dem 14. Oktober 2020 eine Muster-Verordnung zu Quarantänemaßnahmen für Ein- und Rückreisende zur Bekämpfung des Coronavirus SARS-CoV-2 zur Verfügung gestellt, die der Antragsgegner als Vorlage genutzt hat (vgl. Begründung der Verordnung zur Änderung der EQV vom 29. November 2020, BayMBl. 2020 Nr. 682 S. 1). Zudem war nach § 1 Abs. 5 Satz 2 EQV die jeweils aktuelle Veröffentlichung des RKI, also einer Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Gesundheit, über die Einstufung als Risikogebiet maßgeblich; auch die Einstufung wurde auf Bundesebene vorgenommen, nämlich vom Bundesministerium der Gesundheit im Einvernehmen mit dem Auswärtigen Amt und dem damaligen Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (vgl. Muster-Verordnung vom 14. Oktober 2020, S. 17 f.; § 2 Nr. 17 IfSG i. d. F. vom 18. November 2020). Dementsprechend hat sich der Verwaltungsgerichtshof bei der Auslegung des § 1 Abs. 5 Satz 1 EQV ausschließlich von Erwägungen zum bundesrechtlichen Begriff des erhöhten Infektionsschutzrisikos leiten lassen.

32 d) Ein erhöhtes Infektionsrisiko ist entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichtshofs nicht grundsätzlich eine niedrigere Schwelle für freiheitsbeschränkende Maßnahmen als ein Ansteckungsverdacht. Der Begriff "erhöhtes Infektionsrisiko", auf den er seine Argumentation maßgeblich stützt, ist anders als der Begriff "Ansteckungsverdächtiger" im Gesetz nicht definiert. Eingeführt wurde er durch das Gesetz zur Modernisierung der epidemiologischen Überwachung übertragbarer Krankheiten vom 17. Juli 2017 (BGBl. I S. 2615) im damaligen § 36 Abs. 6 (jetzt Abs. 7) IfSG. Er ermöglichte, die Einreise von der Vorlage eines ärztlichen Zeugnisses abhängig zu machen oder – bei Einreise ohne Zeugnis – das Dulden einer ärztlichen Untersuchung zu verlangen. Insoweit gestattete die Feststellung eines erhöhten Infektionsrisikos bereits damals Grundrechtseingriffe von einigem Gewicht. Seit Einfügung des § 2 Nr. 17 IfSG durch das Dritte Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 18. November 2020 (BGBl. I S. 2397) wird der Begriff "erhöhtes Risiko" zur Definition des Begriffs "Risikogebiet" verwendet. Ein Risikogebiet ist danach ein vom Bundesministerium für Gesundheit im Einvernehmen mit dem Auswärtigen Amt und dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat festgestelltes Gebiet außerhalb der Bundesrepublik Deutschland, in dem ein erhöhtes Risiko für eine Infektion mit einer bestimmten bedrohlichen übertragbaren Krankheit besteht. Nach der Gesetzesbegründung soll die Feststellung nach epidemiologischen Kriterien, wie insbesondere anhand der Inzidenzzahlen, der Ausbruchsgeschwindigkeit, der Pathogenität und Letalität der bedrohlichen übertragbaren Krankheit geschehen, aber mangels vorliegender Erkenntnisse in dieser Hinsicht auch dann erfolgen können, wenn aufgrund der Einschätzung insbesondere der deutschen Auslandsvertretungen trotzdem von einem erhöhten Risiko auszugehen ist (vgl. BT-Drs. 19/23944, S. 24).

33 Anhaltspunkte dafür, dass der Gesetzgeber das erhöhte Infektionsrisiko und den Ansteckungsverdacht in einem Stufenverhältnis gesehen hat, finden sich nicht. Ein erhöhtes Risiko für eine Infektion mit einem Krankheitserreger kann einen Ansteckungsverdacht begründen. Ob das der Fall ist, hängt davon ab, wie weit das Risiko erhöht ist und welche Anforderungen an die Wahrscheinlichkeit zu stellen sind, dass der Betroffene Kontakt zu einer infizierten Person oder einem infizierten Gegenstand hatte. Ein Ansteckungsverdacht erfordert insoweit

weder – wie der Verwaltungsgerichtshof zur Begründung des Stufenverhältnisses abweichend von dem dargelegten Maßstab angenommen hat (UA Rn. 71) – eindeutige Symptome und eine entsprechende Anamnese noch einen Kontakt mit einer infizierten Person. Symptome sind Voraussetzung erst für einen Krankheitsverdacht im Sinne des § 2 Nr. 5 IfSG. Eine Anamnese kann allenfalls vor einer individuell angeordneten Absonderung in einem konkreten Einzelfall erforderlich sein, nicht aber bei Erlass einer Rechtsverordnung, die für eine Vielzahl von Situationen und Personen, also abstrakt-generell Geltung beansprucht. Kontakt mit einer infizierten Person ist für einen Ansteckungsverdacht ebenfalls nicht erforderlich; insoweit genügt, dass ein solcher Kontakt hinreichend wahrscheinlich ist (vgl. BVerwG, Urteil vom 22. März 2012 - 3 C 16.11 - BVerwGE 142, 205 Rn. 31). Bei Erarbeitung der Muster-Verordnung zu Quarantänemaßnahmen für Ein- und Rückreisende zur Bekämpfung des Coronavirus SARS-CoV-2 vom 14. Oktober 2020 nahmen die Innen- und Gesundheitsministerien von Bund und Ländern an, dass bei der Rückkehr aus einem Risikogebiet weiterhin von einer Ansteckungsgefahr auszugehen sei (S. 11). Ob sich der Antragsgegner diese Einschätzung zu eigen machen durfte (vgl. Begründung der Verordnung zur Änderung der EQV vom 29. November 2020, BayMBl. 2020 Nr. 682 S. 2; UA Rn. 71), hängt u. a. davon ab, nach welchen Kriterien die beteiligten Bundesbehörden bestimmte Staaten oder Regionen außerhalb der Bundesrepublik Deutschland als Risikogebiete einstuften, welche Erkenntnisse zu spezifisch mit dem Reisen zusammenhängenden Kontakten vorlagen und ob die sich daraus ergebende Wahrscheinlichkeit einer Aufnahme des SARS-CoV-2-Virus bei der Rückreise aus einem Risikogebiet in der damaligen Infektions- und Kenntnislage – auch vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit Reiserückkehrern im Sommer 2020 – als hinreichend angesehen werden konnte. Hierzu hat der Verwaltungsgerichtshof keine Feststellungen getroffen.

34 e) Soweit der Verwaltungsgerichtshof dem Antragsgegner vorhält, er habe auch keine hinreichenden Tatsachen benennen können, welche – unabhängig von der Anknüpfung des § 1 Abs. 1 Satz 1 EQV an den Begriff des Risikogebiets – die Annahme eines tatsächlichen Ansteckungsverdachts von Reiserückkehrern aus Risikogebieten hätten rechtfertigen können (UA Rn. 73 ff.), liegt seinen Erwägungen ebenfalls das dargelegte bundesrechtswidrige Verständnis des Begriffs "An-

steckungsverdächtiger" in § 30 Abs. 1 Satz 2 IfSG zugrunde. Sollte der Antragsgegner mit der Annahme, die Einreise aus einem als Risikogebiet eingestuften Gebiet reiche aus, um einen Ansteckungsverdacht zu begründen, die Grenzen seines Einschätzungsspielraums nicht überschritten haben, war, anders als der Verwaltungsgerichtshof angenommen hat (UA Rn. 81), Zahlenmaterial speziell von Einreisenden aus Risikogebieten als repräsentative Gruppe nicht erforderlich. Der Beweis einer Ansteckung durch die Testung von Reiserückkehrern aus Risikogebieten musste für die Prognose, dass die Aufnahme des Virus im Risikogebiet hinreichend wahrscheinlich ist, nicht geführt werden. Die Bestätigung des Verdachts durch den Nachweis einer Infektion war für die Bejahung eines Ansteckungsverdachts gerade nicht vorausgesetzt. Eine solche Annahme würde die für die rechtliche Kontrolle der Prognose des Verordnungsgebers maßgebliche ex ante-Sicht durch eine ex post-Betrachtung ersetzen.

35 4. Die selbstständig tragende Annahme des Verwaltungsgerichtshofs, der Verweis in § 1 Abs. 5 Satz 2 EQV auf die jeweils aktuelle Veröffentlichung des RKI habe gegen das Rechtsstaatsprinzip verstoßen, verletzt ebenfalls Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO).

36 a) Der Verwaltungsgerichtshof geht im Ansatz zutreffend davon aus, in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sei geklärt, dass ein Normgeber unter engen Voraussetzungen nicht nur auf eigene, sondern auch auf Regelungen anderer Normgeber verweisen dürfe. Für die Beantwortung der Frage, ob die einer dynamischen Verweisung von Verfassung wegen gezogenen rechtlichen Grenzen eingehalten worden seien, komme es neben dem Sachbereich und der damit verbundenen Grundrechtsrelevanz wesentlich auf den Umfang der Verweisung an. Dynamische Verweisungen seien daher grundsätzlich zulässig, wenn der Verweisungsumfang eng bemessen sei (UA Rn. 84).

37 b) Die weitere Annahme des Verwaltungsgerichtshofs, diesen Anforderungen werde die Verweisung in § 1 Abs. 5 Satz 2 EQV nicht gerecht, weil die genannten Bundesbehörden zum Zeitpunkt des Erlasses der streitgegenständlichen Verordnung nicht befugt gewesen seien, die Risikogebiete rechtswirksam zu bestimmen bzw. festzusetzen (UA Rn. 85), findet im Bundesrecht keine Stütze. Die Verpflichtung von Rückkehrern aus Risikogebieten, sich abzusondern, wird

durch die Landesverordnung begründet, zu deren Erlass der Antragsgegner auf der Grundlage von § 32 Satz 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1 und § 30 Abs. 1 Satz 2 IfSG befugt war. Waren die Voraussetzungen dieser Ermächtigungsgrundlage erfüllt, bedurfte es keiner weiteren gesetzlichen Grundlage für die Einstufung der Risikogebiete durch die daran beteiligten Bundesbehörden.

38 c) Ob die dynamische Verweisung des § 1 Abs. 5 Satz 2 EQV rechtsstaatlichen Anforderungen genügte, hat der Verwaltungsgerichtshof – auf Grundlage seiner Rechtsauffassung folgerichtig – offengelassen (Rn. 92). Ein Verstoß der Regelung gegen das Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) ist nicht ersichtlich.

39 aa) Die Verlautbarung in Bezug genommener Regelungselemente muss für den Betroffenen zugänglich und ihrer Art nach für amtliche Anordnungen geeignet sein. Er muss sich verlässlich und ohne besondere Schwierigkeiten Kenntnis vom Inhalt der Regelungen verschaffen können (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. Juni 2013 - 3 C 21.12 - BVerwGE 147, 100 Rn. 20 m. w. N.). Das war hier durch die Veröffentlichung des RKI über die Einstufung als Risikogebiet auf seiner Webseite und die Angabe der Internetadresse in einer amtlichen Anmerkung zu § 1 Abs. 5 Satz 2 EQV gewährleistet. Weitergehende landesrechtliche Publizitätserfordernisse hat der Verwaltungsgerichtshof nicht festgestellt.

40 bb) Die Verweisung in § 1 Abs. 5 Satz 2 EQV begegnet ausgehend von der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu dynamischen Verweisungen (vgl. BVerwG, Urteile vom 27. Juni 2013 - 3 C 21.12 - BVerwGE 147, 100 Rn. 39 und vom 26. März 2015 - 5 C 9.14 - BVerwGE 151, 386 Rn. 25 jeweils m. w. N.) auch im Übrigen keinen Bedenken (ebenso OVG Lüneburg, Beschluss vom 29. November 2023 - 14 KN 24/22 - juris Rn. 93 ff.; OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 27. Juni 2024 - 5 A 35/22 - juris Rn. 61 jeweils m. w. N.). Bei der Festlegung von Risikogebieten und deren Veröffentlichung handelte es sich um einen klar begrenzten, speziellen Sachbereich auf dem Gebiet der Epidemiologie. Die Beobachtung und Bewertung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten im Ausland im Hinblick auf Reiseverkehr und daraus resultierende Infektionsrisiken im Bundesgebiet gehören zu den Aufgaben des Auswärtigen Amtes, des Bundesministeriums für Gesundheit sowie des Bundesministeriums des Innern und für Heimat. Die Beobachtung der Infektionslage im Ausland war nur mit

Hilfe des Auswärtigen Amtes und seiner Auslandsvertretungen, des RKI und seiner internationalen Kontakte (vgl. § 4 Abs. 3 IfSG i. d. F. vom 18. November 2020) sowie ggfs. weiterer Stellen des Bundes möglich. Die Bundesländer verfügten insoweit nicht über gleichwertige Möglichkeiten. Die Kriterien für die Einstufung als Risikogebiet und das entsprechende seit April 2020 praktizierte Verfahren der Bundesministerien waren aufgrund der Muster-Verordnung zu Quarantänemaßnahmen für Ein- und Rückreisende zur Bekämpfung des Coronavirus vom 14. Oktober 2020 bekannt. Die Geltungsdauer der Verordnungen war jeweils auf wenige Wochen begrenzt. So war der Verordnungsgeber jedenfalls bei ihrer Verlängerung gezwungen zu überprüfen, ob die (ggf. geänderte) Einstufungspraxis noch seinem Willen entsprach. War die Verbreitung von SARS-CoV-2 dynamisch (vgl. BVerwG, Urteile vom 22. November 2022 - 3 CN 1.21 - BVerwGE 177, 60 Rn. 43 für das Frühjahr 2020; vom 16. Mai 2023 - 3 CN 4.22 - BVerwG 178, 298 Rn. 44, 56 für den Herbst 2020), musste die Einstufung der Risikogebiete und durfte auch die Verweisung hierauf ebenfalls dynamisch sein.

41 5. Die Entscheidung selbst stellt sich nicht aus anderen Gründen als richtig dar (§ 144 Abs. 4 VwGO). Die in § 1 Abs. 1 EQV verordnete Maßnahme unterlag nicht dem Richtervorbehalt im Sinne des Art. 104 Abs. 2 Satz 1 GG (a). Das Zitiergebot des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG ist nicht verletzt (b).

42 a) Nach Art. 104 Abs. 2 Satz 1 GG hat über die Zulässigkeit und Fortdauer einer Freiheitsentziehung nur der Richter zu entscheiden. Eine auf Grundlage von § 32 Satz 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1 und § 30 Abs. 1 Satz 2 IfSG verordnete Absonderung ist keine Freiheitsentziehung in diesem Sinne.

43 Die formellen Gewährleistungen des Art. 104 GG stehen mit der materiellen Freiheitsgarantie des Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG in unlösbarem Zusammenhang. Dieses Grundrecht schützt die tatsächliche körperliche Bewegungsfreiheit vor staatlichen Eingriffen, also vor Verhaftung, Festnahme und ähnlichen Maßnahmen des unmittelbaren Zwangs (vgl. BVerfG, Beschluss vom 15. Mai 2002 - 2 BvR 2292/00 - BVerfGE 105, 239 <247> m. w. N.). Ein gegen den Willen auf Ausübung der Fortbewegungsfreiheit gerichteter staatlicher Eingriffsakt ist bei einem unmittelbar körperlich wirkenden Zwang anzunehmen. Es genügt aber

auch ein allein psychisch vermittelter Zwang, wenn die davon ausgehende Zwangswirkung nach Art und Ausmaß einem unmittelbar wirkenden physischen Zwang vergleichbar ist (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021 - 1 BvR 781/21 u. a. - BVerfGE 159, 223 <Bundesnotbremse I> Rn. 246 m. w. N.). Der Schutzbereich umfasst sowohl freiheitsbeschränkende (Art. 104 Abs. 1 GG) als auch freiheitsentziehende Maßnahmen (Art. 104 Abs. 2 GG). Für die Freiheitsentziehung als schwersten Eingriff in das Recht auf Freiheit der Person fügt Art. 104 Abs. 2 Satz 1 GG dem Vorbehalt des (förmlichen) Gesetzes den weiteren, verfahrensrechtlichen Vorbehalt einer richterlichen Entscheidung hinzu, der nicht zur Disposition des Gesetzgebers steht. Um eine Freiheitsentziehung als schwerste Form der Freiheitsbeschränkung handelt es sich erst dann, wenn die körperliche Bewegungsfreiheit nach jeder Richtung hin aufgehoben wird, was eine besondere Eingriffsintensität und grundsätzlich eine nicht nur kurzfristige Dauer der Maßnahme voraussetzt (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 15. Mai 2002 - 2 BvR 2292/00 - BVerfGE 105, 239 <248> und vom 19. November 2021 - 1 BvR 781/21 u. a. - BVerfGE 159, 223 <Bundesnotbremse I> Rn. 250 jeweils m. w. N.).

44 Bei der häuslichen Absonderung handelt es sich nicht um eine Freiheitsentziehung, weil es jedenfalls an der dafür erforderlichen besonderen Eingriffsintensität fehlt. Davon ist auch der Gesetzgeber ausgegangen; er hat für die Absonderung auf Grundlage des § 30 Abs. 1 IfSG die Freiwilligkeit des Betroffenen und damit seine Einsicht in das Notwendige vorausgesetzt (vgl. BT-Drs. 14/2530 S. 75). Die in der Absonderung liegende erhebliche Freiheitsbeschränkung erreicht die Qualität einer Freiheitsentziehung erst im Anwendungsbereich des § 30 Abs. 2 IfSG, d. h. 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, und er deshalb zwangsweise durch Unterbringung in einem abgeschlossenen Krankenhaus oder einem abgeschlossenen Teil eines Krankenhauses abzusondern ist. Bei der häuslichen Absonderung gemäß § 1 Abs. 1 Satz 1 EQV erfolgte die Absonderung demgegenüber in der eigenen Wohnung oder einer anderen geeigneten, eine Absonderung ermöglichenden Unterkunft. In diesem Rahmen konnte der Betroffene den Ort der Absonderung selbst wählen. Dem Verlassen der Wohnung standen anders als in einem abgeschlossenen Krankenhaus auch

keine physischen Barrieren entgegen. Da die Verpflichtung zur mindestens fünftägigen häuslichen Absonderung nicht durch weitere Vorkehrungen begleitet wurde, war die von ihr ausgehende Zwangswirkung – auch wenn sie einen gewichtigen Freiheitseingriff darstellt – in Ausmaß und Wirkung nicht von einer Intensität, die einer Freiheitsentziehung gleichgekommen wäre und somit eine richterliche Entscheidung erfordert hätte (ebenso OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 27. Juni 2024 - 5 A 35/22 - juris Rn. 50; Folger/Wolff, VerwArch 2023, 297 <314 ff., 320>; a. A. Stach, NJW 2021, 10 Rn. 10 f.).

45 b) Das Zitiergebot (Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG) ist hinsichtlich der Einschränkung des Freiheitsgrundrechts (Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG) gewahrt. Es genügt insoweit, dass das Grundrecht in § 28 Abs. 1 Satz 4 und § 32 Satz 3 IfSG genannt ist. Verweist § 28 Abs. 1 Satz 1 auf die in §§ 29 bis 31 IfSG genannten Schutzmaßnahmen und ermächtigt § 32 Satz 1 IfSG die Landesregierungen, unter den Voraussetzungen, die für Maßnahmen nach den §§ 29 bis 31 IfSG maßgebend sind, auch durch Rechtsverordnungen entsprechende Gebote und Verbote zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten zu erlassen, so bedurfte es keiner gesonderten Erwähnung von Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG als eingeschränktes Grundrecht in § 30 Abs. 1 IfSG.

46 Für eine abschließende Entscheidung über die Wirksamkeit der angegriffenen Regelung fehlen dem Senat die erforderlichen tatsächlichen Feststellungen. Der festgestellte Bundesrechtsverstoß führt daher gemäß § 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 VwGO zur Aufhebung des angegriffenen Urteils und zur Zurückverweisung der Sache an die Vorinstanz zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung.

Dr. Philipp Dr. Kuhlmann Rothfuß

Dr. Sinner Hellmann