

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Die bundesrechtliche Rechtsgrundlage des § 32 in Verbindung mit § 28 des Infektionsschutzgesetzes ermächtigt zum Erlass der notwendigen Schutzmaßnahmen, soweit und solange dies zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich ist. Hieraus folgt die Verpflichtung des Verordnungsgebers, das Pandemiegeschehen dauerhaft zu beobachten und die mit der SARS-CoV-2-Umgangsverordnung verordneten Schutzmaßnahmen während der Geltungsdauer der Verordnung regelmäßig in kurzzeitigen Abständen auf ihre Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit zu überprüfen. Dem Verordnungsgeber kommt bei der ständig zu aktualisierenden Bewertung der infektionsschutzrechtlichen Gefahrenlage ein weiter Einschätzungsspielraum zu, der sich auch auf die Frage erstreckt, zu welchem Zeitpunkt und in welchem Umfang eine Maßnahme im Anschluss an eine solche Neubewertung geändert wird. Je nach epidemiologischer Entwicklung kann eine Verschärfung oder eine Lockerung der getroffenen Schutzmaßnahmen notwendig werden.

Ausweislich der täglichen Lageberichte des Robert Koch-Instituts zur Coronavirus-Krankheit-2019 (s. zuletzt den aktuellen Bericht vom 20. Oktober 2020) ist seit mehreren Wochen ein beschleunigter Anstieg von Neuinfektion in der Bevölkerung zu verzeichnen. Aufgrund dieser epidemiologischen Entwicklung kommt der Verordnungsgeber zu dem Ergebnis, dass es Schutzmaßnahmen insbesondere für diejenigen Lebensbereiche bedarf, in denen seit Wochen und Monaten regelmäßig gesteigerte Infektionsgeschehen zu verzeichnen sind. Dies gilt insbesondere für größere Feiern im Familien- und Freundeskreis.

Der Verordnungsgeber verfolgt mit den vorliegenden Anpassungen zudem ein Regionalisierungskonzept. Demzufolge gilt eine Vielzahl von Schutzmaßnahmen nur in denjenigen Landkreisen und kreisfreien Städten, in denen ein erhöhter Inzidenzwert vorliegt. Der Verordnungsgeber hält es für sachgerecht und geboten, im Hinblick auf die Intensität der Schutzmaßnahmen regelmäßig nach einer 7-Tage-Inzidenz-Zahl von mehr als 35 sowie nach einer 7-Tage-Inzidenz-Zahl von mehr als 50 zu differenzieren. Darüber hinaus sind diese Schutzmaßnahmen durch die örtlich zuständigen Behörden vorwiegend auf die regionalen Besonderheiten zuzuschneiden. Insbesondere ist es die Aufgabe der örtlich zuständigen Behörden, sog. regionale „Hotspots“ zu identifizieren und in diesen Bereichen die im Einzelfall erforderlichen weiteren Schutzmaßnahmen zu treffen.

Die inzidenz-bezogenen Schutzmaßnahmen gelten unmittelbar aufgrund der Verordnung, sobald der jeweilige Inzidenzwert überschritten ist und die Überschreitung in dem betreffenden Landkreis oder der betreffenden kreisfreien Stadt öffentlich bekanntgegeben worden ist. Ab dem Tag dieser Bekanntgabe gelten die Maßnahmen dann für die Dauer von mindestens zehn Tagen, unabhängig davon, ob die Inzidenzmarke in dieser Zeit durchgängig überschritten wird. Die Geltungsdauer von mindestens zehn Tagen ist notwendig, weil die tatsächlichen Auswirkungen der Maßnahmen auf die Entwicklung des Infektionsgeschehens erst nach einer gewissen Zeit verlässlich beurteilt werden können. Bei einer kürzeren Wirkdauer der Schutzmaßnahmen besteht die Gefahr, dass der mit ihnen verfolgte Zweck nicht oder nicht im erforderlichen Umfang eintritt. Wird der Inzidenzwert nach Ablauf der

zehn Tage nicht mehr überschritten, endet die angeordnete Schutzmaßnahme; anderenfalls bleibt sie so lange bestehen, bis der Wert nicht mehr überschritten wird.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1:

Zu Nummer 1:

Mit der Ergänzung werden der Unterricht in den Schulen, bei dem ein Verzicht auf den Mindestabstand in den Klassenräumen und innerhalb der Klassenverbände ausdrücklich erlaubt ist, und die Wahrnehmung von außerschulischen Angeboten durch die Schülerinnen und Schüler in Klassenverbänden infektiologisch gleichgestellt. Eine feste Gruppe im Sinne der Regelung ist eine Gruppe von Schülerinnen und Schülern, die innerhalb der Schule regelmäßig gemeinschaftlich unterrichtet werden (in der Regel Klassenverbände).

Zu Nummer 2:

Da sich das SARS-CoV-2-Virus vor allem durch soziale Kontakte überträgt, sind Maßnahmen, die darauf gerichtet sind, soziale Kontakte zu verringern oder zu verhindern, geeignet, die Gesundheit der Bevölkerung zu schützen. Mit der Regelung des § 1a Absatz 1 werden daher Kontaktbeschränkungen im öffentlichen Raum eingeführt. Die Verringerung und Beschränkung sozialer Kontakte im öffentlichen Raum trägt dazu bei, dass einzelne, in bestimmten Bereichen stattfindende Infektionsgeschehen in sich beschränkt bleiben, sodass keine Verbindung zu Bereichen hergestellt wird, die vom SARS-CoV-2-Virus bisher unberührt geblieben sind.

Die Regelung gilt für Landkreise und kreisfreie Städte, in denen eine 7-Tage-Inzidenz-Zahl von mehr als 50 pro 100 000 Einwohnerinnen und Einwohnern vorliegt. Ab dem Tag der Bekanntmachung der Überschreitung dieses Inzidenz-Werts gelten die Kontaktbeschränkungen in dem betreffenden Landkreis oder der betreffenden kreisfreien Stadt für die Dauer von mindestens zehn Tagen. In dieser Zeit ist nur der gemeinsame Aufenthalt im öffentlichen Raum mit bis zu zehn Personen oder den Angehörigen des eigenen Haushalts (ohne Personenbegrenzung) gestattet.

§ 1a Absatz 2 Nummer 1 und 2 regelt abschließend Ausnahmen von der Beschränkung nach § 1a Absatz 1 und berücksichtigt damit besondere soziale, berufliche und dienstliche Belange. Unbeschadet dieser Ausnahmen ist beim gemeinsamen Aufenthalt im öffentlichen Raum grundsätzlich der Mindestabstand von 1,5 m einzuhalten.

Auf der Grundlage des § 1a Absatz 3 können die betroffenen Kommunen im Fall eines nur lokal begrenzten Infektionsgeschehens die Kontaktbeschränkungen durch eine Bekanntmachung auf das betreffende Gebiet beschränken.

Zu Nummer 3:

Durch die Neufassung des – im Übrigen inhaltlich unveränderten – § 2 Absatz 1a wird klargestellt, dass die Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung ab dem Tag der Bekanntgabe der Überschreitung des Inzidenz-Werts für die Dauer von

mindestens zehn Tagen gilt, unabhängig davon, ob der Inzidenz-Wert in dieser Zeit durchgängig überschritten wird.

Zu Nummer 4:

Zu Buchstabe a:

Bei Menschenansammlungen können Krankheitserreger besonders leicht übertragen werden. Daher stellt die Beschränkung von Menschenansammlungen, insbesondere in geschlossenen Räumen, ein einfaches und wirksames Mittel zur Verhütung der Verbreitung des SARS-CoV-2-Virus dar. § 28 Absatz 1 Satz 2 IfSG, welcher der für den Vollzug des Infektionsschutzgesetzes zuständigen Behörde die Möglichkeit eröffnet, Veranstaltungen oder sonstige Ansammlungen von Menschen zu beschränken oder zu verbieten, verdeutlicht, dass es sich hierbei um eine wesentliche Schutzmaßnahme zur Verhütung übertragbarer Krankheiten handelt (Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 13. August 2020 – 20 CS 20.1821 – Rn. 30, juris). In Anbetracht des aktuell beschleunigten Anstiegs der Neuinfektionen in der Bevölkerung mit dem SARS-CoV-2-Virus ist eine solche Beschränkung auch erforderlich, sofern bestimmte 7-Tage-Inzidenz-Zahlen regional überschritten werden. Nach dem neuen § 4 Absatz 3 wird deshalb ab einer gewissen epidemiologischen Relevanz die Zahl der Teilnehmenden an Veranstaltungen – je nach Entwicklung des regionalen Infektionsgeschehens – nach den folgenden Maßgaben dynamisch beschränkt:

- Ab einer Zahl von kumulativ mehr als 35 Neuinfektionen mit dem SARS-CoV-2-Virus pro 100 000 Einwohnerinnen und Einwohnern innerhalb der letzten sieben Tage sind Veranstaltungen unter freiem Himmel mit mehr als 250 zeitgleich anwesenden Gästen und in geschlossenen Räumen mit mehr als 150 zeitgleich anwesenden Gästen untersagt,
- ab einer Zahl von kumulativ mehr als 50 Neuinfektionen sind Veranstaltungen unter freiem Himmel mit mehr als 150 zeitgleich anwesenden Gästen und in geschlossenen Räumen mit mehr als 100 zeitgleich anwesenden Gästen untersagt.

Die Vorschrift differenziert danach, ob die jeweilige Veranstaltung schwerpunktmäßig unter freiem Himmel oder in geschlossenen Räumen stattfindet, da in geschlossenen Räumen ein vergleichsweise höheres Infektionsrisiko besteht. Dabei gelten die Personengrenzen ausdrücklich nur für die zeitgleich anwesenden Gäste. Hier von ausgenommen sind insbesondere Künstlerinnen und Künstler, Veranstaltungstechnikerinnen und Veranstaltungstechniker sowie sonstige Dienstleisterinnen und Dienstleister, die zur Durchführung der Veranstaltung beitragen.

Die Beschränkungen gelten nur für Veranstaltungen im Sinne des § 4 Absatz 2, nicht jedoch für Versammlungen im Sinne des Versammlungsgesetzes. Der Veranstaltungsbegriff ist im Interesse eines möglichst weitreichenden Infektionsschutzes weit auszulegen. Die Art der Veranstaltung und die Zahl der anwesenden Personen ist für die Annahme einer Veranstaltung nicht maßgeblich. Bei Überschreitung des Inzidenz-Wertes von 35 Neuinfektionen geht § 4 Absatz 3 den Regelungen in §§ 1 und 2 der Großveranstaltungsverbotsverordnung vor (s. § 3 Großveranstaltungsverbotsverordnung).

Nach § 4 Absatz 3 Satz 2 kann das zuständige Gesundheitsamt auf Antrag in besonders begründeten Einzelfällen Ausnahmen für Veranstaltungen mit höheren Personengrenzen zulassen, sofern dies infektiologisch vertretbar erscheint. Es kann seine Entscheidung mit der Anordnung weitergehender Schutzmaßnahmen verbinden, die zur Verhinderung der Verbreitung des SARS-CoV-2-Virus erforderlich sind.

Zu Buchstabe b:

Ausweislich der täglichen Lageberichte des Robert Koch-Instituts zur Coronavirus-Krankheit-2019 (s. zuletzt den aktuellen Bericht vom 20. Oktober 2020) ist weiterhin die Entwicklung zu beobachten, dass es wiederholt bundesweit zu größeren und kleineren Ausbruchsgeschehen in verschiedenen Kommunen kommt, die insbesondere in Zusammenhang mit größeren Feiern im Familien- und Freundeskreis stehen. Infolgedessen ist es, insbesondere unter Berücksichtigung des aktuell beschleunigten Anstiegs der Neuinfektionen in der Bevölkerung, erforderlich, die Personengrenzen für private Feierlichkeiten weiter herabzusetzen, um einen weiteren Anstieg des Infektionsgeschehens für die Zukunft zu verhindern.

Mit dem neugefassten Absatz 5 werden die Personengrenzen für private Feierlichkeiten – je nach Entwicklung des regionalen Infektionsgeschehens – weiter abgesenkt und im Übrigen klargestellt, dass die Personengrenzen ab dem Tag der Bekanntgabe der Überschreitung des Inzidenz-Werts für die Dauer von mindestens zehn Tagen gelten, unabhängig davon, ob der Inzidenz-Wert in dieser Zeit durchgängig überschritten wird.

In den Fällen des § 4 Absatz 5 Satz 1 Nummer 2 Buchstabe a und b gilt eine generelle Grenze von zehn Personen, wobei an privaten Feierlichkeiten im privaten Wohnraum (Buchstabe a) nur Personen aus höchstens zwei Haushalten teilnehmen dürfen.

Bei privaten Feierlichkeiten handelt es sich um Veranstaltungen nach § 4 Absatz 2 mit der Folge, dass die Veranstalterinnen und Veranstalter die Einhaltung der besonderen Abstands- und Hygieneregeln sicherzustellen haben (s. § 4 Absatz 1).

Zu Buchstabe c:

Es handelt sich um eine systematische Folgeänderung.

Zu Nummer 5:

§ 6 Absatz 4 Satz 1 regelt ein zeitlich befristetes Verbot des Ausschanks alkoholischer Getränke für Gaststätten, sofern eine 7-Tage-Inzidenz-Zahl von mehr als 35 vorliegt und die zuständige Behörde die Überschreitung in geeigneter Weise öffentlich bekanntgegeben hat. In diesem Fall ist der Ausschank von alkoholischen Getränken in der Zeit von 23 Uhr bis 6 Uhr des Folgetages untersagt. Dies gilt ab dem Tag der Bekanntgabe durch die zuständige Behörde für die Dauer von mindestens zehn Tagen.

Die enthemmende Wirkung von Alkohol kann dazu führen, die Pflicht zur Einhaltung des Mindestabstands zu anderen Personen, die Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung und die Beachtung sonstiger pandemiebedingter Hygieneregeln

zu vernachlässigen. Hinzu kommt, dass Alkoholkonsum im Einzelfall aufgrund seiner enthemmenden Wirkung zu im Hinblick auf den Infektionsschutz problematischen Verhaltensweisen, wie Schreien oder lautem Reden im Rahmen einer Ansammlung führen kann (Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 12. September 2020 – OVG 11 S 81.20 – Rn. 4, juris). Das in § 6 Absatz 4 Satz 1 geregelte zeitlich befristete Ausschankverbot für alkoholische Getränke ist daher geeignet, die Übertragung von Infektionen mit dem SARS-CoV-2-Virus zu verhindern. Das Verbot gilt für Restaurants sowie für Bars, Kneipen und vergleichbare Schankwirtschaften.

Zu Nummer 6:

Mit der Änderung wird das bisherige Beherbergungsverbot für Gäste, die aus innerdeutschen Risikogebieten anreisen, aufgehoben. Im Übrigen handelt es sich um eine redaktionelle Folgeänderung.

Zu Nummer 7:

Zu Buchstabe a:

Es handelt sich um eine redaktionelle Folgeänderung.

Zu Buchstabe b:

Zu Doppelbuchstabe aa:

Mit den Bußgeldtatbeständen nach § 13 Absatz 1 Nummer 4 Buchstabe a Doppelbuchstaben aa und bb werden Veranstalterinnen und Veranstalter sanktioniert, die Veranstaltungen unter Missachtung der in § 4 Absatz 3 Satz 1 Nummer 1 und Nummer 2 festgelegten Personengrenzen durchführen.

Im Übrigen handelt es sich um redaktionelle Folgeänderungen.

Zu Doppelbuchstabe bb:

Mit dem Bußgeldtatbestand werden Betreiberinnen und Betreiber von Gaststätten sanktioniert, die entgegen § 6 Absatz 4 Satz 1 in einer Gaststätte in der Zeit von 23 Uhr bis 6 Uhr alkoholische Getränke ausschenken.

Zu Doppelbuchstabe cc:

Es handelt sich um redaktionelle Folgeänderungen.

Zu Nummer 8:

Absatz 1 bestimmt, dass die Landkreise und kreisfreien Städte auf der Grundlage des Infektionsschutzgesetzes im Benehmen mit dem für Gesundheit zuständigen Ministerium über die Vorgaben dieser Verordnung hinausgehende Schutzmaßnahmen nach dem Infektionsschutzgesetz zu treffen haben, wenn und soweit dies wegen örtlicher Besonderheiten oder aufgrund eines regionalen oder lokalen Infektionsgeschehens notwendig ist.

Die Landkreise und kreisfreien Städte mit ihren Gesundheitsämtern müssen, um auf örtliche, regional begrenzte Infektionsherde unverzüglich zielgerichtet reagieren zu

können, allgemeine Beschränkungskonzepte entwickeln. Sobald eine 7-Tage-Inzidenz-Zahl von mehr als 35 vorliegt, sind im Benehmen mit dem Gesundheitsministerium unter Berücksichtigung dieser Konzepte konkrete Beschränkungsmaßnahmen im Wege der Allgemeinverfügung auf Grundlage des Infektionsschutzgesetzes zu erlassen, um das Infektionsgeschehen zielgerichtet und schnell zu beschränken. Neben der Kontaktnachverfolgung durch den öffentlichen Gesundheitsdienst kommt im Falle des Entstehens einer regionalen oder lokalen hohen Infektionsdynamik der rechtzeitigen Einführung örtlicher Beschränkungen eine große Rolle zu, um ein Übergreifen der Infektionsdynamik auf weitere Bereiche des öffentlichen wie privaten Lebens und damit die Notwendigkeit einer Wiedereinführung von Beschränkungen zu verhindern.

Bei einem lokalisierten und klar eingrenzbaeren Infektionsgeschehen, zum Beispiel in einer Einrichtung, sollte eine Beschränkungsmaßnahme nur diese Einrichtung umfassen. Bei einem verteilten (über-)regionalen Ausbruchsgeschehen und unklaren Infektionsketten müssen dagegen allgemeine Beschränkungen wieder konsequent eingeführt werden. Darüber hinaus sind auch Beschränkungen nicht erforderlicher Mobilität in die besonders betroffenen Gebiete hinein und aus ihnen heraus spätestens dann geboten, wenn die Infektionszahlen weiter steigen und die Infektionsketten nicht mittels anderer Maßnahmen hinreichend unterbrochen werden konnten.

Die Gesundheitsämter in den Landkreisen und kreisfreien Städten müssen hierfür mittels umfangreicher, regelmäßiger, mindestens täglicher Analysen das Ausbruchsgeschehen im Sinne einer infektiologischen Gesundheitsberichterstattung verfolgen. Nur auf dieser Grundlage können evidenzbasiert Maßnahmen nach dem Infektionsschutzgesetz zielgenau erlassen und rechtsicher begründet werden. Hierfür sind insbesondere frühzeitig regionalscharf bzw. lokalgenau Cluster- und Nebencenter zu identifizieren. Je mehr Cluster mit Außenbezug am Entstehen sind, desto mehr und unmittelbarer ist das Ausbruchsgeschehen zu verfolgen und zielgerichtet mit den ersten Maßnahmen einzudämmen. Dabei sind sämtliche Maßnahmen stets neu auf ihre Wirksamkeit und Zielgenauigkeit zu bewerten und der obersten Landesgesundheitsbehörde als Sonderaufsicht ist hierüber zu berichten.

Im Fall eines regionalen oder lokalen Infektionsgeschehens ohne konkreten Bezug zu einer Einrichtung kommen als Maßnahmen beispielsweise die Anordnung eines generellen Besuchsverbotes von Einrichtungen im betreffenden Gebiet, eine regelmäßige Testung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie eine zwingende Testung von Bewohnerinnen und Bewohnern bei Neu- und Wiederaufnahme in Einrichtungen in Betracht.

Betrifft das Infektionsgeschehen eine konkrete Einrichtung, sind gezielte Maßnahmen zur Eindämmung des Infektionsgeschehens in der Einrichtung und zur Sicherstellung des Einrichtungsbetriebes zu ergreifen. Dies sind insbesondere die Anordnung eines Aufnahmestopps, die Anordnung einer Quarantäne (Zutrittsverbot für einrichtungsfremde Personen, Einstellung nicht erforderlicher Dienstleistungen z. B. Friseurdienstleistung, Anordnung von Kontaktbeschränkungen des Personals), die Bildung von Quarantänebereichen in der Einrichtung sowie die bereichsbezogene Einteilung des Personals sowie die regelmäßige Testung der Bewohnerinnen und Bewohner und des Personals. Bei einer Gefährdung der Sicherstellung des Leis-

tungsgeschehens kommen weiter in Betracht die Anordnung und behördliche Unterstützung der Personalakquise auf lokaler, regionaler oder überregionaler Ebene sowie der Organisation alternativer Unterbringungsmöglichkeiten.

Absatz 2 regelt, dass die Landkreise und kreisfreien Städte ab einer 7-Tage-Inzidenz-Zahl von mehr als 35 für bestimmte Bereiche die Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung im Wege einer Allgemeinverfügung nach § 28 Absatz 1 IfSG anzuordnen haben. Dies gilt für öffentliche Wege, Straßen und Plätze, auf denen der Mindestabstand von 1,5 Metern durch einen erheblichen Teil der anwesenden Personen nicht eingehalten wird (z. B. stark frequentierte Fußgängerzonen und Einkaufsstraßen oder Wochenmärkte) oder aufgrund der räumlichen Verhältnisse oder der Anzahl der anwesenden Personen nicht eingehalten werden kann (z. B. bei einem erhöhten Personenaufkommen oder längeren Aufenthalten einer Vielzahl von Personen infolge besonderer Anlässe).

In Absatz 3 wird festgelegt, dass ab einer 7-Tage-Inzidenz-Zahl von mehr als 50 für einen Zeitraum von ununterbrochen mindestens zehn Tagen vor Ort mit weiteren, über die Absätze 1 und 2 hinausgehenden, gezielten Schutzmaßnahmen reagiert werden muss, um öffentliche Kontakte weitergehend zu reduzieren. Als geeignete weitere Schutzmaßnahme kommt insbesondere die verschärfende Beschränkung von Kontakten im öffentlichen Raum sowie eine großflächige Anordnung der Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung im öffentlichen Raum in Betracht.

Zu Nummer 9:

Mit der Änderung wird die Geltungsdauer der Verordnung bis zum Ablauf des 30. November 2020 verlängert.

Zu Nummer 10:

Der Bußgeldkatalog wird unter Berücksichtigung der neuen Bußgeldtatbestände ergänzt bzw. aktualisiert.

Zu Artikel 2:

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten der Änderungsverordnung.