

Begründung zur Coronaschutzverordnung (CoronaSchVO)

vom 07. Januar 2021

I. Grundsätze

In der Bundesrepublik Deutschland hat sich das Infektionsgeschehen im Zusammenhang mit dem Coronavirus (SARS-CoV-2) zum Ende des Jahres 2020 hin besorgniserregend entwickelt und auch die bisher ergriffenen Maßnahmen haben nicht zu einer ausreichenden Eingrenzung des Infektionsgeschehens und vor allem einer Entlastung der medizinischen Versorgungsstrukturen geführt. Bis zur 45. Kalenderwoche stieg die Zahl der Infektionen mit dem Coronavirus sehr dynamisch an. In zahlreichen Gesundheitsämtern konnte eine vollständige Kontaktnachverfolgung nicht mehr gewährleistet werden, was wiederum zu einer beschleunigten Ausbreitung des Coronavirus beitrug. Nach den Statistiken des Robert Koch-Institutes waren die Ansteckungsumstände im Bundesdurchschnitt in mehr als 75 Prozent der Fälle unklar. Es kam zudem zu einer hohen Auslastung der Krankenhäuser sowie der intensivmedizinischen Kapazitäten.

Aus diesem Grund wurden auf der Grundlage des einstimmigen Beschlusses der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Bundesländer mit der Bundeskanzlerin vom 28. Oktober 2020 Maßnahmen ergriffen, die zwischenzeitlich erste Wirkung zeigten und die Entwicklung der Infektionszahlen nach einem ersten Höhepunkt zum 4. und 5. November 2020 (7-Tagesinzidenz¹ jeweils 177,8²) gebremst haben; statt eines Rückgangs der Infektionszahlen unter die kritischen Inzidenzwerte von 100 oder gar 50 ergab sich aber nur eine „Abflachung der Kurve“ und ab dem 06. Dezember 2020 erneut ein exponentieller Anstieg, der seinen bisherigen Höhepunkt mit einer landesweiten Inzidenz von 200,07 am 23. Dezember 2020 erreichte. Viele Kommunen hatten zu diesem Zeitpunkt Inzidenzen von sehr deutlich über 200 oder gar 300. Ebenfalls alarmierend stieg im Nachgang zu den Infektionszahlen auch die Zahl der Verstorbenen: Bis zu 150 Menschen sind täglich mit oder an einer Coronainfektion gestorben. Auch die Auslastung der Krankenhäuser mit Coronapatienten und die Zahl der verfügbaren intensivmedizinischen Behandlungsplätze entwickelte sich kritisch. In einigen Krankenhäusern und Regionen drohte bereits real eine Überlastung, wie sie bedauerlicherweise in anderen Bundesländern noch intensiver zu verzeichnen war.

Damit hatten sich die Zahlen nicht nur auf hohem Niveau stabilisiert, sondern sind weiter angestiegen und namentlich die Infektionszahlen sind vielerorts und so auch in weiten Teilen Nordrhein-Westfalens weiter deutlich zu hoch, um eine Kontaktnachverfolgung zu gewährleisten.

Die Entwicklung im Dezember 2020 zeigte, dass die Anfang November in Kraft getretenen und Anfang Dezember verlängerten ersten „Lockdown“-Maßnahmen noch keine ausreichende Wirkung hatten. Daher wurden diese Maßnahmen ab dem 16. Dezember 2020 verschärft; seitdem sind praktisch alle Kultur- und Freizeiteinrichtungen und

¹ Unter „Inzidenz“ wird immer die Zahl der Neuinfektionen in einer Woche je 100.000 Einwohner verstanden

² Daten und Verlaufsgrafiken abrufbar über: https://www.lzg.nrw.de/inf_schutz/meldewesen/infektionsberichte/corona_infektionsbericht/index.html

alle Handelsgeschäfte außerhalb des dringenden täglichen Bedarfs geschlossen und Bildungsangebote auf einen präsenzfremden Betrieb umgestellt.

Dass diese Maßnahmen bisher bereits eine ausreichende Wirkung auf das Infektionsgeschehen hatten, kann nicht sicher festgestellt werden. Zwar sind die Infektionszahlen nach dem 24. Dezember 2020 bis zum 5. Januar 2021 (120,7) steil abgefallen; an den gemeldeten Werten lässt sich aber erkennen, dass dieser Abfall vor allem damit zusammenhängt, dass während der Weihnachtsfeiertage und der Tage rund um den Jahreswechsel erheblich weniger Testungen durchgeführt und Meldungen in das System eingetragen wurden. In den aktuellen Infektionszahlen vom 7. Januar 2021 sind dabei mit dem 31. Dezember und 1.-3. Januar noch Meldetage enthalten, an denen vielen Kommunen praktisch keine oder nur sehr wenige Testergebnisse übermittelt haben.

Es liegen erhebliche Indizien dafür vor, dass dieses Meldegeschehen die tatsächlichen Infektionszahlen nicht abbildet. So ist vor allem mit der schrittweisen Normalisierung des Testgeschehens nach dem 4. Januar 2020 wieder ein deutlicher Anstieg der täglichen Meldezahlen verbunden. Auf sieben Tage hochgerechnet würden die aktuellen Zahlen wieder Inzidenzwerte etwa auf dem Vorweihnachtsniveau ergeben. Auch wenn zu hoffen ist, dass dabei die Spitzenwerte nicht mehr erreicht werden, liegen bereits jetzt wieder erste Kommunen über einem Inzidenzwert von 200.

Auch die Lage in den Krankenhäusern bleibt kritisch. Nach übereinstimmender Einschätzung der intensivmedizinischen Fachgesellschaften, der Krankenhausgesellschaft Nordrhein-Westfalen und der Landesregierung ist die aktuelle Versorgungslage in den Krankenhäusern in NRW derzeit auf hohem Niveau angespannt. Ein weiterer Anstieg der Patientenzahlen in den Krankenhäusern ist unbedingt zu vermeiden, um eine Überlastung des Gesundheitswesens, insbesondere der Intensivmedizin in den Krankenhäusern zu vermeiden. Landesweit sind von rund 5.400 Intensivbetten mit Beatmungsmöglichkeit nur noch 612 Betten frei (Stand 8. Januar 2021, Informationssystem Gefahrenabwehr NRW – IG NRW). Im Regierungsbezirk Köln sind aktuell nur noch 6,38 Prozent der Intensivbetten mit Beatmungsmöglichkeit frei. Es gibt eine größere Anzahl von Krankenhäusern, die aktuell keine Intensivbetten mehr frei haben und intensivpflichtige Patienten nicht mehr aufnehmen können. Eine Verschärfung der Lage in den Krankenhäusern durch eine stark steigende Zahl von Patienten z.B. bedingt durch eine höher infektiöse Mutation des Corona-Virus, ist unbedingt zu vermeiden.

Hinzu kommt, dass für die Weihnachtstage und den Jahreswechsel davon auszugehen ist, dass sich Familien und Freunde verstärkt im Privatbereich getroffen haben. Inwieweit dies ein zusätzliches Infektionsgeschehen ausgelöst hat, kann noch nicht sicher abgeschätzt werden, da sich solche Entwicklungen immer erst nach rd. 14 Tagen in den offiziellen Infektionswerten niederschlagen.

Vor diesem Hintergrund ist eine Lockerung der strikten Lockdown-Maßnahmen nicht vertretbar. Zunächst müssen zum einen wieder belastbare Zahlen zum tatsächlichen

Stand des Infektionsgeschehens vorliegen. Vor allem muss aber eine deutliche Absenkung des Infektionsgeschehens erreicht werden, um in den kommenden Wintermonaten eine niedrigere Basis für die weitere Infektionsentwicklung zu haben. Ohne eine solche bessere Ausgangsbasis würde jede Lockerung der bestehenden Maßnahmen unmittelbar wieder die Gefahr eines exponentiellen Anstiegs mit sich bringen. Lockerungen wären vor diesem Hintergrund nicht vertretbar.

Dies gilt auch angesichts der zwischenzeitlich begonnenen Impfung von Teilen der Bevölkerung. Diese wird zwar perspektivisch zu einer erheblichen Abschwächung des Infektionsgeschehens und gerade zu einem deutlich besseren Schutzniveau der vulnerablen Personengruppen führen. Da aber erst wenige Promille der Bevölkerung geimpft werden konnten, können diese Effekte derzeit noch nicht eintreten.

Da folglich noch nicht das notwendige Niveau erreicht wurde, um nachhaltig Gefahren für Leben und Gesundheit und die Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems abzuwenden, sind vorerst weiterhin umfassende Schutzmaßnahmen zur flächendeckenden Reduzierung des Infektionsgeschehens notwendig. Deswegen sieht diese Verordnung fortgesetzt zeitlich befristete Maßnahmen vor, deren Ziel es ist, die Anzahl physischer Kontakte in der Bevölkerung signifikant und in einem Maß zu reduzieren, das entsprechende Gefahren abzuwenden vermag. Zudem bedarf es angesichts besonderer Herausforderungen in den Wintermonaten und der nach wie vor vor allem im Privatbereich stattfindenden Neuinfektionen einiger zusätzlicher Schutzmaßnahmen. Die vor diesem Hintergrund fortgesetzt ergriffenen Maßnahmen beruhen im Ausgangspunkt auf einem einstimmigen Beschluss der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Bundesländer mit der Bundeskanzlerin vom 5. Januar 2021. Ziel dieser Maßnahmen ist es, durch eine weitgehende Reduzierung der Kontakte zu anderen Menschen außerhalb der Angehörigen des eigenen Hausstands während einer erneut eng umgrenzten Zeitspanne die Ausbreitung des Coronavirus weiterhin so einzudämmen, dass sich Gefahren für das Leben und die Gesundheit sowie die Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems nicht realisieren.

- Das Gesamtkonzept der Maßnahmen umfasst dabei nach wie vor eine zahlenmäßige Beschränkung privater Kontakte nach Teilnehmeranzahl und Anzahl der zusammenkommenden Haushalte. Diese wird in Ansehung des weiterhin hohen Niveaus des Infektionsgeschehens überdies verschärft. Ausgenommen bleiben dabei wie schon in der Vergangenheit private Bereiche, bezüglich derer an die Eigenverantwortung und Solidarität der Bevölkerung appelliert wird. Flankiert wird die zahlenmäßige Beschränkung privater Kontakte ferner durch die Beibehaltung der sonstigen Maßnahmen des Infektionsschutzes, insbesondere die Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung (Alltagsmaske).
- Daneben bedarf es zur Reduzierung der Kontakte in der Bevölkerung eines Verzichts auf nicht notwendige private Reisen auch im Inland und auf überregionale tagestouristische Ausflüge. Entsprechende Angebote bleiben daher untersagt und auch Übernachtungsangebote im Inland dürfen weiterhin nicht für private Zwecke zur Verfügung gestellt werden. In Kommunen mit einer beson-

ders hohen Inzidenz (über 200) sollen Bewegungen zur Freizeitgestaltung insgesamt auf einen Radius von max. 15 km um den eigenen Wohnort begrenzt werden, um eine Ausbreitung der hohen Infektionswerte ins Umland zu vermeiden. Hierzu ergehen gesonderte Regelungen für die betreffenden Kommunen.

- Des Weiteren bleiben auch Institutionen und Einrichtungen, die vornehmlich der Kultur und Freizeitgestaltung zuzuordnen sind und darauf ausgerichtet sind oder zur Folge haben, dass Menschen aufeinandertreffen, geschlossen. Veranstaltungen, die typischerweise der Unterhaltung dienen, bleiben ebenfalls untersagt. Gleiches gilt für den Betrieb von gastronomischen Einrichtungen und angesichts der unabdingbaren körperlichen Nähe in diesen Bereichen auch für Dienstleistungen im Bereich der Körperpflege. Dabei geht es darum, Anreize für Kontakte zu vermeiden, weshalb es gegenwärtig nicht darauf ankommt, inwieweit die konkrete Einrichtung, der konkrete Betrieb Vorkehrungen zur Vermeidung von Infektionen etwa durch entsprechende Hygienekonzepte getroffen hat.
- Für Bildungseinrichtungen bleiben Präsenzangebote grds. untersagt. Nur in Härtefällen können zur Abwendung schwerer Nachteile und zur Sicherung wesentlicher Ausbildungen für den Bereich öffentliche Sicherheit und Ordnung Ausnahmen gestattet werden. Dies gilt ausdrücklich auch für den Bereich der Schul- und Kindertagesbetreuung, die bis auf Weiteres ohne Präsenz stattfinden.

Der Ordnungsgeber hat seinen ihm eingeräumten Beurteilungsspielraum des Weiteren dahingehend ausgeübt, dass von den Maßnahmen solche Bereiche ausgenommen bleiben, die für den gesellschaftlichen Zusammenhalt und auch für die Zukunft der Gesellschaft in besonderer Weise von Bedeutung sind. Dies gilt im Schul- und Kindertagesbetreuungsbereich allerdings bis auf Weiteres auch nur für Sicherstellung einer erforderliche Betreuung, während vor allem der Unterricht vorrangig im „Lernen auf Distanz“ stattfinden soll. Die Regelungen hierzu finden sich aber in der Coronabetreuungsverordnung. Des Weiteren bleibt die Wirtschaft von den Maßnahmen ausgenommen, sofern sie nicht schwerpunktmäßig der Freizeitgestaltung der Bevölkerung dienen. Insoweit beschränken sich die Maßnahmen auf solche des Hygiene- und Infektionsschutzes, die nochmals verschärft werden. Schließlich tragen die Maßnahmen überragend wichtigen Gründen des Gemeinwohls Rechnung, die besondere Regelungen für einzelne Bereiche des gesellschaftlichen Lebens erfordern.

Insbesondere im Hinblick auf die von den Maßnahmen dieser Verordnung besonders betroffenen Bereiche sind die kollidierenden Rechtsgüter umfassend mit dem Ergebnis abgewogen worden, dass der Schutz von Leben und Gesundheit und der Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems für einen erneut umgrenzten Zeitraum die Beeinträchtigung der Betroffenen in Ansehung aller sozialen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen auf den Einzelnen und die Allgemeinheit überwiegt. Dabei wurde auch berücksichtigt, dass entstehende Härten durch finanzielle Unterstützungen abgefedert werden. Hinzu kommt, dass die vorgesehenen Maßnahmen soweit wie möglich durch Ausnahmetatbestände flankiert werden. Dass trotz alledem erhebliche

wirtschaftliche Einbußen entstehen können, steht den in dieser Verordnung angeordneten Maßnahmen überdies nicht entgegen. Denn ohne entsprechende Maßnahmen würde das Infektionsgeschehen nicht eingedämmt werden können. Die Folge wäre ein erneut exponentieller Anstieg der Zahl der Neuinfektionen und damit eine erhebliche Gefährdung von Leben und Gesundheit sowie der Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems.

Ausgehend von diesen Grundannahmen misst diese Verordnung, solange kein flächendeckender Impfschutz die Ausbreitung des Coronavirus wirksam verhindert, den für alle Bereiche geltenden Grundregeln „Abstand, Hygiene und Alltagsmasken“ („AHA-Regeln“) entscheidende Bedeutung zu, da mit diesen das tägliche Leben verantwortungsvoll so gestaltet werden kann, dass das wirtschaftliche, gesellschaftliche und soziale Leben möglichst wenige Einschränkungen erfährt und dennoch verlässlich die weitere Verbreitung des Coronavirus verhindert wird.

Nach allgemeinen Grundsätzen der Normenhierarchie gehen die Bestimmungen dieser Rechtsverordnung im Umfang ihres Geltungsanspruchs abweichenden Verwaltungsakten und Allgemeinverfügungen der Ordnungsbehörden vor. Regelungen im Einzelfall bleiben daher möglich. Für über den Einzelfall hinausgehende Regelungen in Regionen mit besonderen Infektionslagen sind Abstimmungsverfahren der Ordnungsbehörden mit dem Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales vorgesehen.

In Umsetzung von § 73 Absatz 1a Nummer 24 des Infektionsschutzgesetzes werden bestimmte Verstöße gegen Bestimmungen dieser Verordnung zu unmittelbar verfolgbareren Ordnungswidrigkeiten bestimmt.

Die Geltungsdauer der Verordnung bewegt sich im Rahmen der durch § 28a Absatz 5 Satz 2 des Infektionsschutzgesetzes gesetzten grundsätzlichen Höchstfrist. Unabhängig davon wird die Erforderlichkeit und Angemessenheit der mit dieser Verordnung getroffenen Regelungen fortlaufend überprüft und werden gebotene Anpassungen auch innerhalb der Geltungsdauer vorgenommen.

II. Übergreifende Regelungen

§ 1 Allgemeine Grundsätze

§ 1 bestimmt die Ziele und den Anwendungsbereich der Verordnung und regelt auf der Grundlage von § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG die Kardinalregeln des Infektionsschutzes. Neben den in dieser Verordnung enthaltenen besonderen Verpflichtungen wird insoweit die Eigenverantwortung jedes Einzelnen betont. Insbesondere der Schutzfunktion von Art. 13 GG wird dabei in der Weise genügt, dass die Bestimmungen dieser Verordnung grundsätzlich für den öffentlichen Raum gelten und der nach Art. 13 Abs. 1 GG geschützte Bereich der Wohnung ausgenommen bleibt. Mit Rücksicht auf die kollektive Religionsausübungsfreiheit sowie die konstitutionell gewährleistete Religionsfreiheit obliegt es ferner den Kirchen und Religionsgemeinschaften, in Wahrnehmung ihrer Eigenverantwortung Regelungen zu treffen, die sich an den Vorschriften und Wertungen dieser Verordnung orientieren. Betriebe, Unternehmen, Behörden und an-

dere Arbeitgeber sind an die Vorgaben dieser Verordnung gebunden, soweit ihre Beschäftigten im Kundenkontakt stehen. Denn im Verhältnis der Beschäftigten untereinander wird der Infektionsschutz bereits über die Vorgaben des Arbeitsschutzes verwirklicht. Insoweit bestimmt die Verordnung lediglich, dass in geschlossenen Räumen von Betrieben, Unternehmen, Behörden und anderen Arbeitgebern unabhängig von einem Kundenkontakt eine Maskenpflicht besteht, unter Ausnahme des Arbeitsplatzes, sofern ein Abstand von 1,5 Metern zu weiteren Personen sicher eingehalten werden kann.

Die Regelungen für religiöse Veranstaltungen geben einen Orientierungsrahmen zu Besucherzahlenbegrenzungen und Verhaltensmaßnahmen vor. Grund sind neben der allgemeinen kritischen Infektionsentwicklung auch verschiedene Ausbruchsgeschehen im Zusammenhang mit religiösen Zusammentreffen. Zudem werden die Religionsgemeinschaften in die Verantwortung genommen, angesichts des lokalen Infektionsgeschehens auch über den zeitlich begrenzten Verzicht auf Präsenzveranstaltungen zu entscheiden.

Die betriebliche und überbetriebliche praktische Ausbildung unterfällt der durch die Vorgaben des Arbeitsschutzes regulierten Arbeitswelt und nicht den nach den Regelungen dieser Verordnung jetzt in Präsenz weitgehend unzulässigen schulischen und sonstigen institutionsgebundenen Bildungsangeboten. Diese Klarstellung ist aufgrund von Anwendungsfragen und zur Vermeidung von Ausbildungsnachteilen erforderlich.

§ 2 Mindestabstand, Kontaktbeschränkung

Ausgehend von den wissenschaftlichen Erkenntnissen über die Übertragung des Coronavirus enthält § 2 auf der Grundlage der §§ 28 Abs. 1, 28a Abs. 1 Nr. 1 IfSG Vorgaben zum Mindestabstand, der ein zentrales Element bei der Eindämmung der Ausbreitung des Coronavirus darstellt. Da das Einhalten eines Abstands von mindestens 1,5 Metern die Infektionsgefahr entscheidend verringern kann, bestimmt die Vorschrift die grundsätzliche Pflicht zur Einhaltung dieses Mindestabstandes zu anderen Personen. Zugleich regelt die Vorschrift eine für den öffentlichen Raum geltende Kontaktbeschränkung im Sinne von § 28a Abs. 1 Nr. 3 IfSG, die sich angesichts des derzeitigen Infektionsgeschehens als notwendig erweist.

Da gerade ungezwungene und gesellige persönliche Kontakte in größeren Gruppen eine Ursache vieler Neuinfektionen sind, wird nochmals klargestellt, dass Partys und ähnlich ausgelassene Feiern generell – also auch im privaten Bereich – verboten sind. Die Einordnung als unzulässige Feier ist dabei vor dem Hintergrund des Infektionsschutzes vorzunehmen. Entscheidend ist, ob angesichts der Teilnehmerzahl, des Verhaltens und der Rahmenbedingungen (Raumgestaltung, Alkoholangebot, Musik und ggf. Tanz) die Einhaltung der allgemeinen Infektionsschutzregeln oder im Gegenteil ein relevanter Distanzverlust zwischen den teilnehmenden Personen zu erwarten ist.

Die Kontaktbeschränkungen werden mit dieser Verordnung nochmals erweitert, indem sich Angehörige eines Hausstandes im öffentlichen Raum nur noch mit einer Person

aus einem anderen Hausstand treffen können. Zur Vermeidung von Härten kann diese Person allerdings von zu betreuenden Kindern ihres Hausstandes begleitet werden. Umgangsrechte werden nicht eingeschränkt: der von seinen Kindern getrennt lebende Elternteil kann daher während der Wahrnehmung des Umgangsrechts ebenfalls von seinen zu betreuenden Kindern begleitet werden.

Da gerade aktuelle Entwicklungen gezeigt haben, dass ein Alkoholkonsum im öffentlichen Raum immer wieder zu Verstößen gegen die zentralen AHA-Regeln führt, wird dieser für den Zeitraum des strikten Lockdowns grundsätzlich untersagt.

§ 3 Alltagsmaske

Da nach wissenschaftlichen Erkenntnissen die Übertragung des Coronavirus jedenfalls zum Teil durch eine Mund-Nasen-Bedeckung verhindert werden kann, regelt § 3 auf der Grundlage von § 28a Abs. 1 Nr. 2 IfSG als weiteres zentrales Element zur Eindämmung der Ausbreitung des Coronavirus die Pflicht zum Tragen einer entsprechenden Bedeckung, wobei die Bereiche im Einzelnen benannt werden, in denen eine dahingehende Verpflichtung besteht. Erfasst werden dabei solche Bereiche, in denen es vornehmlich aufgrund räumlicher Gegebenheiten typischerweise dazu kommen kann, dass der Mindestabstand im Sinne von § 2 nicht durchgehend eingehalten werden kann. Deswegen befreit die Regelung nicht von der Geltung dieses Mindestabstandes, vielmehr tritt die Verpflichtung zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung ergänzend hinzu.

Angesichts der steigenden Infektionszahlen und der inzwischen vorliegenden wissenschaftlichen Bewertungen zur nicht gegebenen Wirkungsgleichheit zwischen einer Alltagsmaske und einem Gesichtsvisioner im Hinblick auf Tröpfchen- und vor allem Aerosolausstoß erscheint das Gesichtsvisioner als gleichwertiger Maskenersatz aktuell nicht mehr vertretbar. Die Alltagsmaske ist zwischenzeitlich ohnehin auch zum breit akzeptierten Schutzinstrument geworden. Die Verpflichtung, sie zu tragen, stellt einen persönlichen Rechtseingriff dar, der deutlich weniger schwer wiegt als die dadurch geschützten Rechtsgüter.

§ 4 Hygiene- und Infektionsschutzanforderungen

§ 4 regelt auf der Grundlage von § 28a Abs. 1 Nr. 4 IfSG die Hygieneanforderungen im Falle der Eröffnung von Kunden- und Besucherverkehren. Diese Anforderungen beruhen auf allgemein anerkannten Hygieneregeln und wissenschaftlichen Erkenntnissen über die Übertragung viraler Erreger im Allgemeinen sowie des Coronavirus im Besonderen.

§ 4a Rückverfolgbarkeit

Nur auf der Grundlage einer schnellen Kontaktnachverfolgung können Infektionsketten durch Anordnungen im Einzelfall durchbrochen und ein Ausbruchsherd vermieden werden. Um eine möglichst effektive Kontaktnachverfolgung zu ermöglichen, ist es von besonderer Bedeutung, dass bereits im Moment der relevanten sozialen Kontakte die

erforderlichen Daten erhoben werden, um im Falle einer Infizierung die potentiell ebenfalls Angesteckten schnell warnen und die Quelle der Infektion finden zu können. Ausgehend von § 28a Abs. 1 Nr. 17, Abs. 4 IfSG regelt § 4a daher Vorgaben für die Rückverfolgbarkeit und bestimmt, in welchen Bereichen die Rückverfolgbarkeit sicherzustellen ist. Auf die ohnehin geltenden strengen europäischen, deutschen und nordrhein-westfälischen Datenschutzbestimmungen wird nochmals gesondert hingewiesen; außerdem wird eine Höchstspeicherdauer von vier Wochen angeordnet.

§ 4b Innovationsklausel

Um die Berücksichtigung der rasch zunehmenden wissenschaftlichen Erkenntnisse auch im Bereich technischer Schutzeinrichtungen sicherzustellen und deren Chancen für die Reduzierung von Grundrechtseinschränkungen zu nutzen, ist eine ausdrückliche Innovationsklausel aufgenommen.

III. Einzelne Lebensbereiche

§ 5 Stationäre Gesundheits- und Pflegeeinrichtungen

Auf der Grundlage von § 28a Abs. 1 Nr. 16 IfSG regelt § 5 Vorgaben für Krankenhäuser, Vorsorge- und Rehabilitationseinrichtungen, vollstationäre Einrichtungen der Pflege und besondere Wohnformen der Eingliederungshilfe sowie ähnliche Einrichtungen. Dort befinden sich oftmals vorübergehend oder dauerhaft vulnerable und daher besonders zu schützende Personengruppen. Aus diesem Grund gibt § 5 Krankenhäusern, Vorsorge- und Rehabilitationseinrichtungen ebenso wie Einrichtungen der Pflege und Eingliederungshilfe auf, unter Beachtung der Richtlinien und Empfehlungen des Robert Koch-Instituts die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um den Eintrag des Coronavirus zu vermeiden. Dahingehende Maßnahmen sind zum Schutz von Patienten und Bewohnern, nicht zuletzt aber auch des Personals der auch für die Bekämpfung der Pandemie besonders wichtigen Einrichtungen und folglich der Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems notwendig. Des Weiteren ist auf der Grundlage der Empfehlungen und Richtlinien des Robert-Koch-Instituts zum Hygiene- und Infektionsschutz ein einrichtungsbezogenes Besuchskonzept zu implementieren. In Umsetzung von § 28a Abs. 3 Satz 2 IfSG darf es dabei nicht zu einer vollständigen Isolation der Betroffenen kommen. Ausdrücklich dürfen etwa die Begleitung des Geburtsprozesses und der Geburt sowie die Begleitung Sterbender nicht unmöglich gemacht werden, und auch Besuche zur seelsorgerischen Begleitung sind zulässig.

Test- und Maskenobligationen bestehen für Beschäftigte, Bewohnerinnen und Bewohner sowie Besucherinnen und Besucher. Für Besuche kann aber vor einer flächendeckend angebotenen Testmöglichkeit das Fehlen eines Testes keinesfalls zum Ausschluss des Besuchsrechts führen.

Die gerade im Winter dringend erforderlichen Angebote der Wohnungslosenhilfe sind weiter zulässig.

§ 6 Hochschulen, außerschulische Bildungsangebote im öffentlichen Dienst, Bibliotheken

Für den Betrieb von Hochschulen und Schulen des Gesundheitswesens enthält die Vorschrift eine Verweisung auf gesonderte Anordnungen nach § 28 Abs. 1 IfSG. Auf der Grundlage von § 28a Abs. 1 Nr. 16 IfSG regelt § 6 im Übrigen den Infektionsschutz in Bildungseinrichtungen des öffentlichen Dienstes. Dem folgt im Interesse des Datenschutzes eine Ausnahme von der Kontaktdatenerfassung für den bloßen Medienaustausch in Bibliotheken und Archiven.

Im Rahmen des weiterhin geltenden strikteren Lockdowns müssen auch in Hochschulen, Schulen des Gesundheitswesens und dem internen staatlichen Aus- und Fortbildungsbereich Präsenzveranstaltungen so weit wie möglich unterbleiben. Allerdings müssen angesichts der jetzt erfolgenden Verlängerung auch die Auswirkungen auf die Studierenden und andere Auszubildende sowie sensible Ausbildungsbereiche zur Sicherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung stärker berücksichtigt werden. Die Verordnung sieht daher jetzt Ausnahmemöglichkeiten für bestimmte Ausbildungsbereiche und zur Vermeidung schwerer Nachteile (z.B. Versäumen von Prüfungsterminen und durch Verlängerung der Studienzeit um ein ganzes Semester) vor. Die Ausnahmen zur Nachteilsabwendung können aber nur greifen, wenn die Nachteile nicht durch eine Durchführung der Kurse ohne Präsenz oder eine Terminverlegung nach Ende des Lockdowns auch vermieden werden könnten.

Hinsichtlich der Bibliotheken wird wie z.B. auch im Einzelhandel das Bestellen und möglichst kontaktfreie Ausleihen erlaubt, damit die Studierenden den erforderlichen Zugang zu der Literatur haben.

§ 7 Weitere außerschulische Bildungsangebote

Ebenfalls auf § 28a Abs. 1 Nr. 16 IfSG beruht § 7, der Vorgaben für im Einzelnen benannte Angebote privater außerschulischer Bildungseinrichtungen macht. Im Sinne des strikten Lockdowns sind auch im Bildungsbereich alle verzichtbaren Kontakte unbedingt zu vermeiden. Daher müssen Bildungsangebote im Freizeitbereich, insbesondere Sportangebote der Bildungsträger sowie Freizeitangebote wie Tagesausflüge, Ferienfreizeiten, Stadtranderholungen und Ferienreisen für Kinder und Jugendliche unterbleiben. Auch Jugendhilfeangebote werden auf Einzelangebote oder Gruppenangebote in besonderen Hilfesituationen beschränkt, wobei dringend erforderliche Betreuungangebote der Einzelbetreuung in Präsenz zulässig bleiben. Das Gleiche gilt für über eine Einzelbetreuung hinausgehende Hilfen und Leistungen gemäß § 8a und §§ 27 ff. des Achten Buches Sozialgesetzbuch.

Auch im Bereich der sonstigen Bildungsangebote werden die Präsenzveranstaltungen auf eng begrenzte Ausnahmen (vergleichbar § 6) beschränkt.

Der Betrieb von Fahrschulen ist nur noch für berufsbezogene Ausbildungen und zur Nachteilsvermeidung (s.o.) den Abschluss bereits weit fortgeschrittener Ausbildungen zulässig. Der Betrieb ist ansonsten untersagt, um den mit den Besonderheiten dieser Ausbildungssituation verbundenen Risiken wirksam begegnen zu können.

§ 8 Kultur

§ 8 untersagt Konzerte und Aufführungen in Theatern, Opern- und Konzerthäusern, Kinos und anderen öffentlichen oder privaten (Kultur-)Einrichtungen sowie den Betrieb von Museen, Kunstaussstellungen, Galerien, Schlössern, Burgen, Gedenkstätten und ähnlichen Einrichtungen und verbietet Musikfeste, Festivals und ähnliche Kulturveranstaltungen. Die Vorschrift beruht auf § 28a Abs. 1 Nr. 7 IfSG und trägt dem Umstand Rechnung, dass in den genannten Bereichen in großem Ausmaß Personen aufeinandertreffen, in Kontakt treten. Zudem sind die betreffenden Einrichtungen typischerweise auf eine große Anzahl von Besuchern aus einem größeren Einzugsgebiet angelegt. Im Rahmen umfassender Schutzmaßnahmen zur Kontaktreduzierung ist eine Untersagung trotz des besonderen Gewichts für die grundrechtlich geschützte Kunst- und Berufsfreiheit der Betroffenen notwendig. Da es allerdings beim zur Berufsausübung zählenden Probebetrieb und bei zur Berufsausübung zählenden Konzerten und Aufführungen ohne Publikum nur in geringem Maße zu einem Aufeinandertreffen von Personen kommt, werden diese Bereiche aus Gründen der Verhältnismäßigkeit vom Verbot des § 8 ausgenommen. Die Ausnahmeregelung ist wegen des besonderen Gewichts der Berufsfreiheit des Art. 12 GG allerdings auf Fälle der Berufsausübung beschränkt. Ebenfalls ausgenommen ist der Betrieb von Autokinos, Autotheatern und ähnlichen Einrichtungen, sofern der Abstand zwischen den Fahrzeugen mindestens 1,5 Meter beträgt. Dies ist gerechtfertigt, weil die Besucher sich durchgängig im geschützten Raum von Fahrzeugen befinden und daher soziale Kontakte auch auf dem Weg von und zu den Veranstaltungen nicht stattfinden.

§ 9 Sport

§ 9 untersagt auf der Grundlage von § 28a Abs. 1 Nr. 8 IfSG Freizeit- und Amateursportbetrieb auf und in allen öffentlichen und privaten Sportanlagen, Fitnessstudios, Schwimmbädern und ähnlichen Einrichtungen. Dies gilt ausdrücklich auch für Individualsport auf diesen Anlagen. Auch wenn die Sportausübung selbst alleine erfolgt, birgt die zeitgleiche Nutzung von Sportanlagen in vielfältiger Weise Kontaktmöglichkeiten (in Zugangsbereichen, an Hindernissen, an Sportgeräten, Wegkreuzungen), die auch mit Blick auf eine erhöhte Aerosolproduktion bei sportlicher Betätigung im Rahmen eines strikten Lockdowns für eine eng begrenzte Zeit nicht mehr hinzunehmen sind. Diese Kontaktmöglichkeiten können nur durch ein Nutzungsverbot kontrollierbar gestaltet werden, weil eine Verhaltenskontrolle – auch auf einem Golfplatz z.B. bei einem Stau an bestimmten „Greens“ etc. – im Einzelnen nicht möglich ist.

Sportfeste und ähnliche Sportveranstaltungen bleiben ebenfalls untersagt.

Das Gleiche gilt für die beim Rehasport gerade für vulnerable Gruppen entstehenden Kontakte. Daher kann nur noch der reine Individualsport außerhalb von Anlagen zugelassen werden. Aus anderen Gründen dringend gebotene Ausnahmen – wie etwa zum Tierschutz – sind noch strenger als bisher zu handhaben.

Zulässig bleiben damit nach § 9 lediglich Wettbewerbe in Profiligen, Wettbewerbe im Berufsreitsport und Pferderennen sowie andere berufsmäßige Sportausübung nach

Maßgabe vorzulegender Infektionsschutzkonzepte. Damit berücksichtigt diese Verordnung die besondere wirtschaftliche und gesellschaftliche Bedeutung der betreffenden Bereiche. Ausgenommen bleibt auch das Training im Spitzenamateursport sowie der Sportunterricht (einschließlich Schwimmunterricht) der Schulen und die Vorbereitung auf oder die Durchführung von schulischen Prüfungen und sportpraktischen Übungen im Rahmen von Studiengängen.

§ 10 Freizeit- und Vergnügungsstätten

§ 10 untersagt auf der Grundlage von § 28a Abs. 1 Nr. 6 IfSG den Betrieb verschiedenster Freizeit- und Vergnügungsstätten.

Angesichts der weiterhin hohen Infektionszahlen bleibt insbesondere auch der Betrieb von Sonnenstudios als den Schwimmbädern, Saunen etc. vergleichbaren Einrichtungen für ein derzeit nicht prioritäres persönliches Wellnesserlebnis untersagt.

§ 11 Handel, Messen und Märkte, Alkoholverkauf

Auf der Grundlage von § 28a Abs. 1 Nr. 14 IfSG untersagt § 11 die mit besonderen Menschenansammlungen verbundenen Messen, Ausstellungen, Jahr- und Spezialmärkte und ähnlichen Veranstaltungen sowie den Betrieb von Einzelhandelsgeschäften (klarstellend einschließlich Reisebüros), die nicht der Deckung des Bedarfs an Gütern des notwendigen täglichen Bedarfs dienen. Bei den weiterhin geöffneten Handelsgeschäften wird die zulässige Zahl gleichzeitig anwesender Kundinnen und Kunden zweistufig reduziert. Dies entspricht der bisherigen und bewährten Regelung, um zu große Kundenkonzentrationen mit daraus folgenden infektiologisch problematischen Situationen v.a. in Kassenbereichen etc. zu vermeiden.

Bezüglich der zulässigen Sortimente bleibt die Öffnung von Einzelhandelsgeschäften wie im Frühjahr 2020 auf Lebensmittel und andere notwendige Güter des täglichen Bedarfs beschränkt. Dies ist ein unverzichtbarer Beitrag zur einer strikten Kontaktreduzierung durch einen weitgehenden Stillstand des öffentlichen Lebens. Denn ein großer Teil der Kontakte im öffentlichen Leben resultiert aus der Inanspruchnahme von Einkaufsmöglichkeiten einschließlich der Anfahrtswege, begleitender Aufenthalte in Stadtzentren etc..

Bei der Schließung von Handelsgeschäften sind allerdings die Bereiche auszunehmen, die auch im überschaubaren Zeitraum des Lockdowns für die Versorgung der Bevölkerung mit den erforderlichen Gütern des täglichen Lebens erforderlich sind. Dies sind

- Lebensmittel einschließlich Getränken, wobei aus Praktikabilitätsgründen eine Unterteilung in notwendige und nicht notwendige Lebensmittel nicht erfolgt,
- Güter zur medizinischen, pflegerischen und gesundheitlichen Versorgung aus Apotheken, Sanitätshäusern und Reformhäusern
- Güter zur Deckung des Grundbedarfs an Haushalts- und Körperhygiene, Verbrauchsgüter der Haushaltsführung etc. die zum charakteristischen Sortiment

von in Drogerien zählen sowie täglich erforderliche Produkte zur Versorgung und Pflege von Haustieren

- Finanz- und Postdienstleistungen sowie Produkte zur Informationsgewinnung (Zeitungen etc.), weshalb Kioske geöffnet bleiben, die zudem eine Notversorgung im Lebensmittelbereich sichern.

Bäckereien, Fleischereien und Konditoreien sind von der Schließung des Einzelhandels allein deshalb nicht betroffen, weil diese dem Handwerk zuzurechnen sind. Diese können daher geöffnet werden.

Zudem bleibt der Verkauf von Schnittblumen und Topfpflanzen zulässig, weil diese zum einen saisonal aktuell zu den Grundbedürfnissen gezählt werden können und zudem aufgrund der nur begrenzten Haltbarkeit (sowohl im Geschäft wie auch in der gesamten Produktion) auch ein temporäres Verkaufsverbot immer faktisch eine ungenutzte Vernichtung der Produkte bedeuten würde.

Die Zulässigkeit von Großmärkten dient zum einen der Versorgung der nachgelagerten Verkaufsstellen und kann zum anderen durch eine auf Lebensmittel begrenzte Öffnung für Endverbraucher eine infektiologisch sinnvolle Entlastung des Einzelhandels unterstützen. Im Gegensatz zum Frühjahr 2020 werden Garten- und Baumärkte weiterhin nur für Handwerker geöffnet, um einerseits die Möglichkeit erforderlicher Notfallreparaturen auch während des Lockdowns zu ermöglichen und andererseits die im Frühjahr 2020 festzustellende stark erhöhte und infektiologisch sehr problematische Kundenfrequenz zu vermeiden. Da vor allem Land- und Forstwirte zur Betriebsführung und Reparatur von Betriebsvermögen auf die Verfügbarkeit von Baustoffen, Werkzeug usw. angewiesen sind, dürfen Baumärkte auch sie wie Gewerbetreibende und Handwerker mit den für die Betriebsführung erforderlichen Waren versorgen. Für alle anderen Personen bleibt es bei der Beschränkung der Zulässigkeit auf Abhol- und Lieferdienste.

Da es praktisch keine reinen Sortimentsanbieter mehr gibt, muss die Regelung für Geschäfte mit gemischtem Sortiment so gestaltet werden, dass einerseits die Beschränkungsziele erreicht werden und andererseits keine praktischen Umsetzungsschwierigkeiten entstehen, die die Verkaufsabläufe so stören, dass eine infektionsschutzgerechte Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln gefährdet wird. Hierzu dient die aus dem Frühjahr 2020 bereits bekannte und eingeübte Unterscheidung nach dem gewöhnlichen Sortimentsschwerpunkt. Lag dieser in den Zeiten vor den Beschränkungen nicht im privilegierten Sortimentsbereich (Lebensmittel etc.) ist der Verkauf auf privilegierte Waren zu beschränken.

Zur Wirksamkeit der Kontaktbeschränkungen ist die Zuordnung der Sortimente zu den jeweiligen Privilegierungen im Zweifel stets restriktiv vorzunehmen. Dabei ist ausschließlich auf die o.g. Versorgungsrelevanz abzustellen. Eine nachträgliche Sortimentsanpassung (Erhöhung des Lebensmittelanteils zur Ermöglichung des Verkaufs von 49,9 % Randsortimenten) ist im Sinne der Infektionsschutzziele ausdrücklich nicht hinzunehmen. Die wirtschaftlichen Einbußen der einzelnen Geschäfte können

dabei kein gesondertes Kriterium darstellen, da diese andere nicht privilegierte Bereiche ohnehin vollständig treffen. Ihnen zu begegnen ist die Aufgabe der mit den Beschlüssen der Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder mit der Bundeskanzlerin verbundenen weiteren staatliche Unterstützungsleistungen.

Des Weiteren untersagt § 11 auf der Grundlage von § 28a Abs. 1 Nr. 9 IfSG den Verkauf von alkoholischen Getränken zwischen 23 und 6 Uhr. Ein solches, auf bestimmte Zeiten beschränktes Verbot ist von Gesetzes wegen ausdrücklich zulässig, da es erheblich dazu beitragen kann, Infektionsrisiken zu verringern. Insbesondere wird nämlich verhindert, dass sich wechselnde Gäste oder Gästegruppen an Verkaufsstellen einfinden und gruppieren. Des Weiteren dient ein Alkoholausgabeverbot dazu, spontanen gemeinschaftlichen (weiteren) Alkoholkonsum zu reduzieren, da eine zunehmende Alkoholisierung aufgrund der damit einhergehenden Enthemmung der Einhaltung der Kontaktbeschränkungen und Hygieneregeln abträglich sein kann. Das gilt insbesondere zur Nachtzeit. Von einem umfassenden Verbot der Alkoholausgabe sowie einem Verbot des Alkoholkonsums sieht die Regelung trotz der erhöhten Attraktivität des öffentlichen Raums bei geschlossenen gastronomischen Einrichtungen demgegenüber ab. Geltung beanspruchen insoweit die allgemeinen Kontaktbeschränkungen.

§ 12 Handwerk, Dienstleistungsgewerbe, Heilberufe

Die für Handelseinrichtungen geltenden Maßgaben im Kontext von Kunden- und Besucherverkehr schreibt § 12 auf der Grundlage von § 28a Abs. 1 Nr. 14 IfSG für Geschäftslokale von Handwerkern und Dienstleistern fort. Des Weiteren werden Dienstleistungen und Handwerksleistungen, bei denen ein Mindestabstand von 1,5 Metern zum Kunden nicht eingehalten werden kann untersagt. Damit reagiert die Vorschrift auf den Umstand, dass gerade bei körpernahen Dienstleistungen ein erhöhtes Infektionsrisiko besteht, dessen Reduzierung im Rahmen umfassender Schutzmaßnahmen unter den derzeit gegebenen Umständen notwendig ist. Denn bei den betroffenen Dienstleistungen lassen sich aufgrund des engen Kontakts Infektionsrisiken selbst durch Hygiene- und Infektionsschutzmaßnahmen nicht vollständig ausschließen. Zudem stehen nicht nur flüchtige, sondern vielmehr Kontakte über eine nicht unerhebliche Zeitspanne in Rede, die zudem typischerweise in geschlossenen Räumlichkeiten stattfinden. Ausgenommen vom Verbot des § 12 sind nur medizinisch notwendige Leistungen von Handwerkern und Dienstleistungen im Gesundheitswesen sowie die gewerbsmäßige Personenbeförderung in Personenkraftwagen. Diese Ausnahmen sind gerechtfertigt, weil es sich hierbei um notwendige Dienstleistungen aus dem medizinisch-gesundheitlichen bzw. aus einem der Daseinsvorsorge vergleichbaren Bereich handelt, für die zudem nach Satz 3 weitergehende Hygieneanforderungen gelten.

Zulässig bleibt zudem eine aus sozialen Gründen dringend gebotene Frühförderung auch in Zweierkonstellationen bei entsprechender Indikation.

§ 13 Veranstaltungen und Versammlungen

Auf der Grundlage von § 28a Abs. 1 Nr. 5 IfSG untersagt § 13 Veranstaltungen und Versammlungen, die nicht unter besondere Regelungen dieser Verordnung fallen. Es handelt sich um eine Auffangregelung, die Veranstaltungen und Versammlungen aller Art und unabhängig vom Gegenstand und von den handelnden Personen erfasst. Ebenfalls untersagt sind (im Einzelnen näher definierte) große Festveranstaltungen. Nach wissenschaftlichen Erkenntnissen bergen gerade derartige Veranstaltungen eine besonders große Gefahr der Weiterverbreitung des Coronavirus und haben in der Vergangenheit maßgeblich zu einem schnellen und unkontrollierbaren Ausbreiten des Coronavirus beigetragen. Ausnahmen (und zugleich besondere Anforderungen) sieht die Vorschrift lediglich für bestimmte Veranstaltungen vor, die im öffentlichen Interesse liegen und auch unter den derzeit gegebenen Umständen – soweit wie möglich – durchgeführt werden müssen. Hervorzuheben ist insoweit die Zulässigkeit von Versammlungen nach dem Versammlungsgesetz, wodurch der besonderen Bedeutung des Grundrechts aus Art. 8 GG Rechnung getragen wird.

Vor dem Hintergrund des strikten Lockdowns sind nur noch zwingend erforderliche und nicht verschiebbare Versammlungen vertretbar.

§ 14 Gastronomie

§ 14, der auf § 28a Abs. 1 Nr. 13 IfSG beruht, untersagt den Betrieb von Restaurants, Gaststätten, Imbissen, Kneipen, Cafés, Betriebskantinen, Mensen und anderen gastronomischen Einrichtungen. Die Vorschrift verfolgt damit das Ziel der Vermeidung von Kontakten, zu denen es gerade in der Gastronomie vielfältig und zwischen häufig wechselnden Personen kommt und suspendiert vorübergehend einen ganz wesentlichen Freizeitanreiz um den hiermit verbundenen Infektionsgefahren zu begegnen. Um ein Mindestmaß gastronomischer Angebote insbesondere auch zur Versorgung der im Arbeitsleben stehenden Bevölkerung zu ermöglichen, ist die Belieferung mit Speisen und Getränken sowie der Außer-Haus-Verkauf von Speisen und Getränken allerdings zulässig.

Ebenso zulässig ist die Öffnung von Betriebskantinen und Mensen, wenn dies zur Aufrechterhaltung der Arbeitsprozesse (bei Betriebskantinen) oder der Bildungsangebote (Mensen) unverzichtbar ist. Dies ist allerdings nur dann anzunehmen, wenn die Nutzerinnen und Nutzer ohne diese Einrichtungen während eines längeren Arbeitstages nicht versorgt werden könnten und auch eine Beschränkung auf einen „to go“-Service mit nachfolgendem Verzehr im Büro o.ä. nicht möglich ist (z.B. bei reinen Fabrikarbeitsplätzen). Ein Abholservice bleibt auch bei Kantinen und Mensen zulässig, die Untersagung eines Verzehrs in einem Umkreis von 50 Metern um die gastronomische Einrichtung, die im Außenbereich die Bildung von Menschenansammlungen verhindern soll, gilt naturgemäß nicht bei einer Mitnahme der Speisen in das eigene Büro, selbst wenn dieses im Umkreis von 50 Metern zur Kantine liegen sollte.

§ 15 Beherbergung, Tourismus, Ferienangebote

§ 15 verbietet auf der Grundlage § 28a Abs. 1 Nr. 11, 12 IfSG Übernachtungsangebote zu privaten Zwecken sowie Reisebusreisen und sonstige Gruppenreisen mit Bussen zu touristischen Zwecken. Die Vorschrift ist aus Gründen der Verhältnismäßigkeit auf private Zwecke beschränkt und stellt dadurch sicher, dass notwendige Übernachtungen, insbesondere für berufliche und geschäftliche Zwecke, ausgenommen bleiben. Zu diesen gehören auch die bezahlten Übernachtungsleitungen für Fernkraftfahrer auf Rasthöfen einschließlich der erforderlichen Versorgung.

Da der generelle Ausschluss von privaten Übernachtungen zu persönlichen Härten führen kann, die weder beabsichtigt noch infektiologisch geboten sind, werden für besondere Ausnahmesituationen auch private Übernachtungen zugelassen. Die Ausnahmen sind eng auszulegen. Zur Behebung von Krisensituationen sind Übernachtungen zulässig, die zur medizinischen oder pflegerischen Versorgung erforderlich sind oder die aus sozial-ethischen Gründen dringend geboten sind, wie etwa die ohne Übernachtung nicht mögliche Teilnahme am Begräbnis einer besonders nahestehenden Person oder der Aufenthalt in der Nähe einer Klinik, in der eine nahestehende Person dringend behandelt werden muss.

§ 16 Verfügungen der örtlichen Ordnungsbehörden

Zur Wirksamkeit der gesamten Infektionsschutzregelungen ist eine möglichst hohe Normakzeptanz bei den Bürgerinnen und Bürgern unverzichtbar. Diese wiederum knüpft elementar an eine Transparenz und Widerspruchsfreiheit der Regelung an. Daher legt § 16 einen Wirkungsvorrang der Regelungen der Landesverordnung fest und knüpft allgemeine Regelungen durch die Kommunen an eine vorherige Einwilligung seitens des zuständigen Ministeriums. Der Einwilligungsvorbehalt soll dabei die Übereinstimmung der allgemeinen Regelungen mit der landesweiten Gesamtstrategie sicherstellen.

Absatz 1 betrifft dabei allgemeine Regelungen aller zuständigen Behörden: Die Regelungskompetenz und –verantwortung der örtlichen Behörden leitet sich für alle zum Infektionsschutz erforderlichen Maßnahmen unmittelbar aus den gesetzlichen Grundlagen der §§ 28, 28a des Infektionsschutzgesetzes und § 3 des Infektionsschutz- und Befugnisgesetzes NRW ab. Diese legislativ verliehenen Regelungskompetenzen können und sollen vom Ordnungsgeber nicht generell beschnitten werden. Die Regelungen des § 16 sollen vielmehr widerstreitende Regelungen vermeiden. Insofern besteht ein Wirkungsvorrang der Landesregelung. Weitergehende Regelungen, die über die Coronaschutzverordnung hinausgehende Schutzmaßnahmen anordnen, sind grds. möglich. Hier stellt das Einvernehmenserfordernis des Ministeriums sicher, dass diese Maßnahmen der landesweiten Strategie der Pandemiebewältigung entsprechen. Beim Ministerium liegt insoweit ohnehin auch die Fachaufsicht über die zuständigen Behörden.

Absatz 2 soll im Sinne einer „Hot-Spot-Strategie“ ein besonderes Handlungserfordernis bei Kommunen mit besonderen Inzidenzen (über 200 Neuinfektionen/100.000 Einwohnern in 7 Tagen) unterstreichen. Anders als in der bis zum 16.12.2020 geltenden Vorgängerregelung ist diese Regelung seit dem strikten Lock-Down nicht mehr als

Verpflichtung zum Erlass weiterer Regelungen, sondern nur noch als Kann-Regelung ausgestaltet. Sie stellt aber weiterhin einen besonderen Appell an die Kommunen mit hohen Inzidenzwerten dar, ohne anderen Kommunen ein kommunal begründetes Vorgehen zu untersagen. Gerade angesichts der aktuellen Schwankungen im Testgeschehen bedingt durch Feiertage etc. ist die Erforderlichkeit der Maßnahmen in einer Gesamtschau von Faktoren (Wocheninzidenz, besondere Infektionsgeschehen, Belastung medizinische Infrastruktur) zu beurteilen und nicht starr an den Inzidenzwert von 200 geknüpft. Die Angemessenheit der Maßnahmen ist fortlaufend und vor allem bei einem gesicherten deutlichen Absinken der tatsächlichen Infektionszahlen zu überprüfen. Dabei ist eine zu häufige Änderung der Regelungen unbedingt zu vermeiden, weshalb Änderungen ausdrücklich nicht an einen festen Grenzwert geknüpft sind.

Je intensiver die Maßnahmen in Grundrechte eingreifen, desto deutlicher muss der infektiologische Bedarf anhand des konkreten Infektionsgeschehens vor Ort dargelegt werden.

Eine mögliche Maßnahme im Rahmen der Hot-Spot-Strategie sind kommunal anzuordnende Einschränkungen des für Freizeitaktivitäten zulässigen Bewegungsradius.