

Allgemeine Begründung

der Vierten SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung

Vom ...

Die allgemeine Begründung der Vierten SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung (4. SARS-CoV-2-EindV) nach § 28a Absatz 5 Satz 1 des Infektionsschutzgesetzes (IfSG) wird hiermit bekannt gemacht.

I.

Mit der Dritten SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung (3. SARS-CoV-2-EindV) vom 15. Dezember 2020, die durch die Verordnung vom 18. Dezember 2020 geändert worden ist, wurden tiefgreifende Maßnahmen zur Eindämmung des SARS-CoV-2-Virus getroffen, um die gleichbleibend auf einem hohen Niveau verharrenden Infektionszahlen abzusenken. Auf den ersten Blick scheint die Zahl der wöchentlichen Neuinfizierten mit dem SARS-CoV-2-Virus im Land Brandenburg zuletzt gesunken zu sein:

- Vom 18. Dezember 2020 bis zum 25. Dezember 2020 wurden 8 431 Neuinfizierte ermittelt,
- ab dem oben genannten Zeitraum bis zum 1. Januar 2021 wurden 5 815 Neuinfizierte ermittelt,
- ab dem oben genannten Zeitraum bis zum 4. Januar 2021 wurden 1 224 Neuinfizierte ermittelt.

Bei der Deutung dieser Infiziertenzahlen ist allerdings zu berücksichtigen, dass während der Weihnachtsfeiertage, zum Jahreswechsel und an den umgebenden Tagen meist weniger Personen eine Ärztin oder einen Arzt aufgesucht haben, weswegen weniger Proben genommen und weniger Laboruntersuchungen durchgeführt wurden. Dies führte dazu, dass weniger Erregernachweise an die zuständigen Gesundheitsämter gemeldet wurden. Eine nachhaltige Reduzierung des Infektionsgeschehens ist daher noch nicht erreicht worden. Vielmehr ist mit einer deutlichen Zunahme der Meldungen und einem starken Anstieg der Zahl der Neuinfizierten nach dem 4. Januar 2021 zu rechnen.

Das Robert Koch-Institut schätzt die Gefährdung für die Gesundheit der Bevölkerung in Deutschland nach wie vor insgesamt als sehr hoch ein. Da ältere Personen häufiger von schweren Erkrankungsverläufen von COVID-19 betroffen sind, bewegt sich die Anzahl an schweren Fällen und Todesfällen weiterhin auf hohem Niveau. Das Infektionsgeschehen gestaltet sich äußerst diffus (Lagebericht des Robert Koch-Instituts vom 3. Januar 2021, S. 2, 9¹).

Unter Zugrundelegung dieser Erwägungen werden mit der vorliegenden 4. SARS-CoV-2-EindV die in der 3. SARS-CoV-2-EindV getroffenen Schutzmaßnahmen verlängert, um die Infektionszahlen nachhaltig abzusenken. Damit soll eine spürbare Entlastung des Gesundheitssystems herbeigeführt werden, denn Krankenhäuser stoßen vor allem auf den Intensivstationen infolge steigender Zahlen schwererkranker COVID-19-Patientinnen und -Patienten an ihre Grenzen.

Die hohe Belastung insbesondere der Krankenhäuser im Land Brandenburg lässt sich im Zeitraum vom 18. Dezember 2020 bis zum 3. Januar 2021 anhand der folgenden Entwicklungen nachvollziehen:

- Die Zahl der an COVID-19 Erkrankten hat sich in dem vorgenannten Zeitraum von 11 848 Erkrankten auf 15 036 Erkrankte signifikant erhöht,
- die Zahl der stationär behandelten COVID-19 Patientinnen und Patienten hat sich von 997 Patientinnen und Patienten auf 1 164 Patientinnen und Patienten erhöht,
- die Zahl der davon intensivstationär behandelten COVID-19 Patientinnen und Patienten hat sich von 161 Patientinnen und Patienten auf 257 Patientinnen und Patienten stark erhöht,
- die Zahl der intensivstationär beatmeten COVID-19 Patientinnen und Patienten hat sich von 111 Patientinnen und Patienten auf 200 Patientinnen und Patienten nahezu verdoppelt,
- die landesweite 7-Tage-Inzidenz hat sich von 185 auf 218,1 erhöht. Dabei ist in einzelnen Landkreisen (Stand: 4. Januar 2021) eine sehr hohe 7-Tage-Inzidenz von 440,9, 433,5, 342,1 und 320 festzustellen.

Das andauernd sehr dynamische Infektionsgeschehen führt zu einer steigenden Inanspruchnahme der intensivmedizinischen Kapazitäten. Die Anzahl der verfügbaren COVID-19-geeigneten intensivmedizinischen Beatmungsbetten betrug am:

- 26. Dezember 2020: 315
- 30. Dezember 2020: 306

¹ https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/Jan_2021/2021-01-03-de.pdf?__blob=publicationFile

- 3. Januar 2021: 282

Die Zahl der an COVID-19 Verstorbenen steigt weiterhin stark an (kumulative Angaben):

- 23. Dezember 2020: 856
- 30. Dezember 2020: 1 055
- 4. Januar 2021: 1 195

II.

1. Vor diesem Hintergrund ist die Fortschreibung der bereits ergriffenen Schutzmaßnahmen zur Eindämmung des SARS-CoV-2-Virus erforderlich. Rechtsgrundlage der Verordnung ist § 32 Satz 1 IfSG. Danach werden die Landesregierungen ermächtigt, unter den Voraussetzungen, die für Maßnahmen nach den §§ 28 bis 31 IfSG maßgebend sind, auch durch Rechtsverordnungen entsprechende Gebote und Verbote zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten zu erlassen. Aus dem Wortlaut des § 28 Absatz 1 Satz 1 IfSG folgt, dass der Begriff der „Schutzmaßnahmen“ umfassend ist und der Infektionsschutzbehörde ein möglichst breites Spektrum an geeigneten Schutzmaßnahmen eröffnet, welches durch die Notwendigkeit der Maßnahme im Einzelfall begrenzt wird. § 28 IfSG ermöglicht es auch, derartige Maßnahmen gegen (sonstige) Dritte ("Nichtstörer") zu richten, beispielsweise um sie vor Ansteckung zu schützen (Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 23. April 2020 – OVG 11 S 25.20 – Rn. 10, juris).

Nach § 28a Absatz 1 IfSG können für die Dauer der Feststellung einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite nach § 5 Absatz 1 Satz 1 IfSG durch den Deutschen Bundestag insbesondere die in den Nummern 1 bis 17 aufgeführten Standardmaßnahmen notwendige Schutzmaßnahmen im Sinne des § 28 Absatz 1 Satz 1 und 2 IfSG sein. Die Maßnahmen nach § 28a Absatz 1 IfSG finden ihre Rechtfertigung in dem sehr dynamischen Infektionsgeschehen dieser Pandemie mit einem äußerst infektiösen Virus, das insbesondere über Aerosole verbreitet wird (BT-Drucks. 19/23944, S. 34).

Der Deutsche Bundestag hat mit Beschluss vom 25. März 2020 erstmals mit Blick auf das SARS-CoV-2-Virus eine epidemische Lage von nationaler Tragweite nach § 5 Absatz 1 Satz 1 IfSG festgestellt (BT-PIPr 19/154, S. 19169C). Deren Fortbestand wurde zuletzt mit Beschluss vom 18. November 2020 (BT-PIPr 19/191, S. 24109C) festgestellt.

Nach § 28a Absatz 3 Satz 1 IfSG sind Entscheidungen über Schutzmaßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) nach § 28a Absatz 1 in Verbindung mit § 28 Absatz 1 IfSG insbesondere an dem Schutz von Leben und Gesundheit und der Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems auszurichten. Die Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ein überragend wichtiges Gemeingut und dient dem Schutz von Leben und Gesundheit der Bevölkerung. Der Staat ist – gerade in der derzeitigen Lage – dazu verpflichtet, Leib und Leben der Bevölkerung zu schützen. Das Recht auf körperliche Unversehrtheit aus Artikel 2 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes und Artikel 8 Absatz 1 der Verfassung des Landes Brandenburg beinhaltet nämlich die staatliche Pflicht, sich schützend und fördernd vor die in ihm genannten Rechtsgüter Leben und körperliche Unversehrtheit zu stellen (Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 20. Februar 2008 – 1 BvR 2722/06 – Rn. 78, juris).

Nach § 28a Absatz 3 Satz 9 IfSG sind bei einer bundesweiten Überschreitung eines Schwellenwertes von mehr als 50 Neuinfektionen mit dem SARS-CoV-2-Virus innerhalb der letzten sieben Tage pro 100 000 Einwohnerinnen und Einwohnern bundesweit abgestimmte umfassende, auf eine effektive Eindämmung des Infektionsgeschehens abzielende Schutzmaßnahmen anzustreben. In diesem Fall bedarf es einer länderübergreifenden Strategie, um mögliche infektiologische Wechselwirkungen und Verstärkungen zwischen einzelnen Regionen auszuschließen und die Akzeptanz der erforderlichen schwerwiegenden Maßnahmen in der Bevölkerung zu erhöhen (BT-Drucks. 19/23944, S. 35). Die Inzidenz der letzten sieben Tage liegt deutschlandweit bei 140 Fällen pro 100 000 Einwohnerinnen und Einwohnern (Lagebericht des Robert Koch-Instituts vom 3. Januar 2021, S. 4²).

Nach § 28a Absatz 6 Satz 1 IfSG können Schutzmaßnahmen nach § 28a Absatz 1 IfSG in Verbindung mit § 28 Absatz 1 IfSG, nach § 28 Absatz 1 Satz 1 und 2 IfSG und nach den §§ 29 bis 31 IfSG auch kumulativ angeordnet werden, soweit und solange es für eine wirksame Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 erforderlich ist. Hiernach können grundsätzlich alle nach dem Infektionsschutzgesetz und anderen einschlägigen Gesetzen zur Bekämpfung der SARS-CoV-2-Pandemie erforderlichen Schutzmaßnahmen im Rahmen der Verhältnismäßigkeit bis hin zu einem vollständigen Herunterfahren des öffentlichen Lebens und weitreichenden Einschränkungen des Privatlebens angeordnet werden. Nicht nur einzelne, begrenzte Maßnahmen, sondern auch weitreichende und langandauernde Maßnahmen zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten sind vom Willen des Gesetzgebers getragen (BT-Drucks. 19/23944, S. 35).

² https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/Jan_2021/2021-01-03-de.pdf?__blob=publicationFile

2. In Umsetzung des gesetzlichen Auftrags aus § 28a Absatz 3 Satz 9 IfSG haben die Regierungschefinnen und -chefs der Bundesländer gemeinsam mit der Bundeskanzlerin am 5. Januar 2021 beschlossen, die auf der Grundlage bisheriger Beschlüsse getroffenen Maßnahmen bundesweit bis zum Ablauf des 31. Januar 2021 zu verlängern.

Diese Maßnahmen sind auch unter Berücksichtigung des Maßstabes des § 28a Absatz 6 Satz 2 IfSG verhältnismäßig. Danach sind bei Entscheidungen über Schutzmaßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 soziale, gesellschaftliche und wirtschaftliche Auswirkungen auf den Einzelnen und die Allgemeinheit einzubeziehen und zu berücksichtigen, soweit dies mit dem Ziel einer wirksamen Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 vereinbar ist.

- a) Die Verordnung dient dazu, eine akute Gesundheitsnotlage im Land Brandenburg zu vermeiden und somit den Schutz von Leib und Leben der Bürgerinnen und Bürgern des Landes Brandenburg zu gewährleisten. Aufgrund der oben dargestellten bundesweiten Dynamik des Infektionsgeschehens und der besorgniserregenden Entwicklung im Land Brandenburg ist es zwingend erforderlich, das Infektionsgeschehen weiter einzudämmen und die Zahl der Neuinfektionen wieder in die nachverfolgbare Größenordnung von unter 50 Neuinfektionen mit dem SARS-CoV-2-Virus innerhalb der letzten sieben Tage pro 100 000 Einwohnerinnen und Einwohnern zu senken.
- b) Die Verordnung ist zur Erreichung dieses legitimen Ziels geeignet. Bei der Wahrnehmung seiner Pflicht, sich schützend und fördernd vor das Leben des Einzelnen zu stellen sowie diesen vor Beeinträchtigungen der körperlichen Unversehrtheit und der Gesundheit zu schützen, kommt dem Ordnungsgeber ein weiter Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum zu (Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 20. November 2020 – OVG 11 S 120/20 – Rn. 37, juris). Die Verordnung bildet ein zu diesem Zweck erarbeitetes Gesamtpaket, dessen Effizienz von der Funktionsfähigkeit aller Bestandteile abhängt (vgl. Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 11. November 2020 – 1 BvR 2530/20 – Rn. 16, juris). Da das Infektionsgeschehen mittlerweile so weit fortgeschritten ist, dass die genauen Ansteckungsquellen bei einer Vielzahl von Fällen nicht eindeutig ermittelbar sind und eine Rückverfolgung immer weniger möglich erscheint, kann die Pandemiebekämpfung nicht allein bzw. vor allem bei sog. „Haupttreibern“ ansetzen (Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 13. November 2020 – OVG 11 S 118/20 – Rn. 48, juris).

Die umfassende Unterbrechung der Infektionsdynamik in zahlreichen gesellschaftlichen Bereichen soll eine erneute Schließung von Schulen und Kindergärten sowie weiterreichende Beeinträchtigungen der Wirtschaft im Frühjahr 2021 vermeiden. Da nur durch eine generelle Reduzierung von persönlichen Kontakten das Infektionsgeschehen beherrscht werden kann, ist entscheidend, dass in der Gesamtschau der beschlossenen Einschränkungen diese angestrebte Wirkung erreicht werden kann und nicht außer Verhältnis zu der mit ihr verbundenen Belastung steht.

- c) Die mit der Verordnung ergriffenen Maßnahmen sind auch erforderlich. Dem Ordnungsgeber stehen unter Berücksichtigung des bestehenden Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraums keine anderen, gleich geeigneten mildereren Mittel zur Verfügung. So kann der befürchteten Überforderung des Gesundheitssystems nicht ebenso wirksam auf andere Weise, etwa durch Schaffung weiterer Kapazitäten, begegnet werden. Unabhängig von den großen Anstrengungen, die in diesem Bereich bereits geleistet wurden, ist insbesondere die derzeit knappe personelle Ausstattung der Intensivstationen angesichts einer weltweiten Pandemie und der erforderlichen fachlichen Kompetenzen des benötigten Personals nicht kurzfristig zu beheben (Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 18. November 2020 – OVG 11 S 104/20 – Rn. 44, juris).

Es stehen auch anstelle der eingriffsintensiven Maßnahmen wie Veranstaltungsverbots und Schließungsanordnungen keine mildereren, aber gleich geeigneten Mittel zur Verfügung. Zwar tragen auch Hygienemaßnahmen zur Reduzierung des Infektionsgeschehens bei. Die Wirksamkeit von Hygienemaßnahmen reicht jedoch nicht an die der Unterbindung von Kontakten und damit die sichere Verhinderung einer Infektion heran. Hygienemaßnahmen stellen somit zwar ein mildereres, jedoch nicht gleich geeignetes Mittel dar (Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 18. November 2020 – OVG 11 S 104/20 – Rn. 46, juris). Für Verkaufsstellen des Einzelhandels, die nach § 8 Absatz 1 Satz 1 einer generellen Schließungsanordnung unterliegen, sind keine Maßnahmen erkennbar, die in ihrer Effektivität einer vorübergehenden Schließung für den Publikumsverkehr gleichkommen (Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 17. April 2020 – OVG 11 S 22/20 – Rn. 31, juris).

- d) Die Verordnung ist auch verhältnismäßig im engeren Sinne. Die zur Pandemiebekämpfung notwendigen und mit der Verordnung ergriffenen Maßnahmen stellen teilweise tiefgreifende Grundrechtseingriffe dar, die mitunter auch mit erheblichen finanziellen Belastungen einhergehen können. Sie sind jedoch mit Blick auf den Schutz der hochrangigen Schutzgüter Leben und körperliche Unversehrtheit zumutbar. Die mit dieser Verordnung ergriffenen Maßnahmen sollen ein weiterhin unkontrolliertes Wachstum der Zahl an Infizierten verhindern.

Gerade wenn das Infektionsgeschehen unkontrolliert verläuft, greifen Infektionen nämlich vermehrt auf vulnerable Bevölkerungskreise über, die für schwere, häufiger als sonst sogar mit dem Tod endende Krankheitsverläufe anfällig sind. Die damit verbundene Auslastung und für die Zukunft befürchtete Überlastung des Gesundheitssystems führt auch dazu, dass andere ebenfalls notwendige Behandlungen zurückgestellt werden müssen, dass sich auch Gesundheitspersonal vermehrt infiziert und für die Behandlung der erkrankten Patientinnen und Patienten nicht mehr zur Verfügung steht und dass schlimmstenfalls ausgewählt werden muss, welche Notfallpatientin bzw. welcher -patient zulasten einer oder eines anderen behandelt wird. Weiterhin darf nicht vernachlässigt werden, dass eine Infektion auch zu Spät- oder Dauerfolgen führen kann. Diese belasten nicht nur die durch sie Betroffenen, sondern ebenfalls das Gesundheitssystem, die Wirtschaft und gegebenenfalls die Sozialsysteme. Über die drohende Verletzung von Leib und Leben hinaus schwächt die Verbreitung des Virus in der Bevölkerung die Wirtschaftskraft und die Volkswirtschaft allgemein, weil Arbeitskräfte ausfallen. Auch ist damit zu rechnen, dass aus Sorge vor einer Infektion auf Konsum verzichtet und entsprechende Stätten, wie Geschäfte oder Erbringerinnen und Erbringer von Dienstleistungen, vermindert aufgesucht werden.

- aa) Im Lichte dieser Erwägungen ergibt sich die Zumutbarkeit der nunmehr zu ergreifenden Maßnahmen zunächst daraus, dass sie im Sinne des § 28a Absatz 5 Satz 1 IfSG befristet sind; dabei wird die Geltungsdauer gegenüber der in § 28a Absatz 5 Satz 2 IfSG genannten Regeldauer um eine Woche auf drei Wochen verkürzt. Damit kommt dem jeweiligen Grundrechtseingriff lediglich ein vorübergehender Charakter zu (vgl. Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 18. November 2020 – OVG 11 S 104/20 – Rn. 60, juris). Zwar sind verschiedene Adressatinnen und Adressaten der Verordnung bereits seit dem Inkrafttreten der (Ersten) SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung vom 30. Oktober 2020 am 2. November 2020 pandemiebedingt in der Ausübung ihrer Grundrechte eingeschränkt. Dies hat insbesondere bei Betriebsschließungen im Bereich der Freizeitgestaltung und der Kulturangebote empfindliche Folgen. Allerdings hat sich das Pandemiegeschehen nicht in der Art und Weise abgeschwächt, dass Lockerungen möglich wären (vgl. zum Entscheidungsmaßstab: Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 22. Mai 2020 – OVG 11 S 51/20 – Rn. 39, juris). Anders als im Frühjahr oder Sommer 2020 stagnieren die maßgeblichen Parameter auf einem hohen Niveau und verschlechtern sich sogar teilweise dramatisch. Indem der Ordnungsgeber eine Befristung der Geltung der Verordnung statuiert, trägt er der erheblichen Eingriffsintensität und den Herausforderungen für das Gesundheitssystem in der Pandemie während der Wintermonate Rechnung.
- bb) Die Einnahmeausfälle treffen betroffene Unternehmen und Selbstständige wirtschaftlich hart. Sie werden jedoch durch staatliche Unterstützungen zum Teil aufgefangen. So erhalten die von den am 28. Oktober 2020 beschlossenen Einschränkungsanordnungen betroffenen Betreiberinnen und Betreiber sowie Veranstalterinnen und Veranstalter durch den Bund eine außerordentliche Wirtschaftshilfe – sog. „Novemberhilfe“ (Vollzugshinweise für die Gewährung von Corona-Novemberhilfe des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie und des Bundesministeriums der Finanzen³).

Für den Zeitraum bis zum 21. Dezember 2020 haben sich Bund und Länder zur Fortführung der finanziellen Unterstützung auf Basis der Novemberhilfe entschlossen (Ziffer 9 des Beschlusses der Bundeskanzlerin und der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Bundesländer vom 25. November 2020⁴).

Auch die von der vorliegenden 4. SARS-CoV-2-EindV (erstmalig) betroffenen Unternehmen werden umfassend unterstützt. So wird die verbesserte Überbrückungshilfe III bereitgestellt, die Zuschüsse zu den Fixkosten vorsieht. Für die von der Schließung betroffenen Unternehmen gibt es Abschlagszahlungen ähnlich wie bei den vorgenannten außerordentlichen Wirtschaftshilfen (Ziffer 14 des Beschlusses der Bundeskanzlerin und der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Bundesländer vom 13. Dezember 2020⁵; Ziffer 11 des Beschlusses der Bundeskanzlerin und der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Bundesländer vom 5. Januar 2021).

Schließlich muss im Hinblick auf die finanziellen Einbußen auch in Rechnung gestellt werden, dass ein Teil potentieller Kundinnen und Kunden voraussichtlich ohnehin auf die Inanspruchnahme der betroffenen Einrichtungen verzichten würde, um einem vermeidbaren Infektionsrisiko zu entgehen. Jedenfalls sind die Schäden, die bei einer weiteren ungebremsten Verbreitung des SARS-CoV-2-Virus und einem deutlichen Ansteigen der Erkrankungs- und Todeszahlen für eine sehr große Zahl von Menschen und für die Volkswirtschaft zu gewärtigen wären, von sehr hohem Gewicht (Ober-

³ <https://www.ueberbrueckungshilfe-unternehmen.de/UBH/Redaktion/DE/Artikel/novemberhilfe-vollzugshinweise.html>

⁴ <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/997532/1820090/11c9749f77a71b9439759538864aa672/2020-11-25-mpk-be-schluss-data.pdf?download=1>

⁵ <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/997532/1827366/69441fb68435a7199b3d3a89bfff2c0e6/2020-12-13-beschluss-mpk-data.pdf?download=1>

verwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 18. November 2020 – OVG 11 S 104/20 – Rn. 53, juris).

- cc) Die Zumutbarkeit der ergriffenen Schutzmaßnahmen ändert sich auch nicht dadurch, dass der Ordnungsgeber darauf verzichtet hat, bestimmte Bereiche, in denen ebenfalls Menschen zusammenkommen, einzuschränken oder zu schließen. Nach § 28a Absatz 6 Satz 3 IfSG können einzelne soziale, gesellschaftliche oder wirtschaftliche Bereiche, die für die Allgemeinheit von besonderer Bedeutung sind, von den Schutzmaßnahmen ausgenommen werden, soweit ihre Einbeziehung zur Verhinderung der Verbreitung des SARS-CoV-2-Virus nicht zwingend erforderlich ist. Es ist verfassungsrechtlich gerechtfertigt und geboten, grundrechtlich besonders geschützte oder gesellschaftlich wichtige Aktivitäten, zum Beispiel religiöse Veranstaltungen oder Versammlungen, weiterhin zu ermöglichen, auch wenn andere Bereiche mit vergleichbarem Infektionsrisiko untersagt werden. Das Grundgesetz und die Verfassung des Landes Brandenburg stellen zum Beispiel an Eingriffe in die Berufsfreiheit grundsätzlich geringere Anforderungen als an Eingriffe in die Glaubens- oder Versammlungsfreiheit.

Zudem darf der Ordnungsgeber die der Grundversorgung der Bevölkerung dienenden Lebensbereiche im Wege einer typisierenden und pauschalen Betrachtung von Einschränkungen und Schließungen ausnehmen. Dem Ordnungsgeber steht hier ein Entscheidungsspielraum zu, welche Dienstleistungen als für die Grundversorgung der Bevölkerung unbedingt erforderlich anzusehen sind, und zu welchen Dienstleistungen ein erschwelter Zugang vorübergehend im Interesse einer möglichst weitgehenden Verringerung der Ansteckungsgefahr hingenommen werden kann (Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 20. November 2020 – OVG 11 S 120/20 – Rn. 60, juris).

III.

1. Nach § 28a Absatz 1 Nummer 1 IfSG kann die Anordnung eines Abstandsgebots im öffentlichen Raum eine notwendige Schutzmaßnahme im Sinne des § 28 Absatz 1 Satz 1 und 2 IfSG zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 sein. Die in § 1 Absatz 1 Nummer 3 Halbsatz 1 normierte grundsätzliche Verpflichtung zur Einhaltung eines Mindestabstands von 1,5 Metern zu anderen Personen stellt eine zentrale Maßnahme zur Eindämmung des SARS-CoV-2-Virus dar. Flankiert wird diese allgemeine Verhaltensregel durch das Gebot, die physischen Kontakte zu anderen Personen auf ein absolut nötiges Minimum zu reduzieren und den Personenkreis möglichst konstant zu halten (§ 1 Absatz 1 Nummer 1) sowie durch das Gebot, die allgemein für jede Person geltenden Hygieneregeln zu beachten, insbesondere das regelmäßige Lüften in geschlossenen Räumen (§ 1 Absatz 1 Nummer 2).
2. Nach § 28a Absatz 1 Nummer 2 IfSG kann die Verpflichtung zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung eine notwendige Schutzmaßnahme im Sinne des § 28 Absatz 1 Satz 1 und 2 IfSG zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 sein. Sie gilt im Rahmen dieser Verordnung regelmäßig dort, wo mehrere Menschen zusammenkommen und sich länger aufhalten oder das Abstandsgebot nicht immer eingehalten werden kann. Durch das Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung können andere Personen vor feinen Tröpfchen und Partikeln geschützt werden, die beispielsweise beim Sprechen, Husten oder Niesen ausgestoßen werden (Fremdschutz). Wichtig ist hierbei, dass Mund und Nase vollständig bedeckt sind. Wissenschaftliche Studien belegen den signifikanten Nutzen zur Verringerung der Infektionszahlen (Robert Koch-Institut, Was ist beim Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung in der Öffentlichkeit zu beachten? Stand: 20. Oktober 2020⁶; World Health Organization, Coronavirus disease [COVID-19]: Masks, Stand: 1. Dezember 2020⁷).

Der mit der Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung verbundene, grundsätzlich geringfügige Eingriff in die Handlungsfreiheit der Betroffenen ist angesichts des überragend wichtigen Ziels des Infektionsschutzes bei konstant hohen Infektionszahlen hinzunehmen. Aus Gründen der Verhältnismäßigkeit sieht § 2 Absatz 2 Ausnahmen von der Tragepflicht insbesondere aus gesundheitlichen Gründen vor; daneben ermöglichen mehrere Vorschriften den Verzicht auf das Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung, wenn die Ausbreitung übertragungsfähiger Tröpfchenpartikel in vergleichbarer Weise verringert wird. Die Auferlegung einer Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung, die nur für Personen ohne einschlägige Vorerkrankungen gilt, konstituiert schon keinen Eingriff in das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit aus Artikel 2 Absatz 2 des Grundgesetzes (Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 18. November 2020 – OVG 11 S 104/20 – Rn. 64, juris).

Des Weiteren statuiert die Verordnung in Krankenhäusern, Rehabilitationseinrichtungen und Pflegeheimen nach § 14 aufgrund der besonderen Vulnerabilität der Patientinnen und Patienten sowie der Bewohnerinnen und Bewohner in diesen Einrichtungen die grundsätzliche Verpflichtung zum Tragen einer FFP2-Maske (ohne Ausatemventil). Das Gleiche gilt für die Beschäftigten von ambulanten Pflegediensten. Im Gegensatz zu gewöhnlichen „Alltags-

⁶ https://www.rki.de/SharedDocs/FAQ/NCOV2019/FAQ_Mund_Nasen_Schutz.html

⁷ <https://www.who.int/news-room/q-a-detail/coronavirus-disease-covid-19-masks>

masken“ im Sinne des § 2 Absatz 1 sind partikelfiltrierende Halbmasken (FFP-Masken) Gegenstände der persönlichen Schutzausrüstung (PSA) im Rahmen des Arbeitsschutzes und haben die Zweckbestimmung, den Träger der Maske vor Partikeln, Tröpfchen und Aerosolen zu schützen (s. Hinweise des Bundesinstituts für Arzneimittel und Medizinprodukte [BfArM] zur Verwendung von Mund-Nasen-Bedeckungen, medizinischen Gesichtsmasken sowie partikelfiltrierenden Halbmasken, Stand: 12. November 2020⁸).

3. Nach § 28a Absatz 1 Nummer 3 IfSG können Ausgangs- und Kontaktbeschränkungen im privaten sowie im öffentlichen Raum notwendige Schutzmaßnahmen im Sinne des § 28 Absatz 1 Satz 1 und 2 IfSG zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 sein. Derartige Maßnahmen bezwecken insbesondere, die Möglichkeiten infektionsgefährdender geselliger Zusammenkünfte in der Freizeit einzuschränken (vgl. Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 14. Dezember 2020 – 20 NE 20.2907 – S. 8, 11). Im Hinblick auf die in § 4 Absatz 3 geregelten besonderen Kontaktbeschränkungen im öffentlichen Raum wird durch die Ausnahmen nach § 4 Absatz 4 das schutzwürdige Bedürfnis der Bürgerinnen und Bürger nach einem Mindestmaß an sozialen Kontakten gewährleistet (Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 18. November 2020 – OVG 11 S 104/20 – Rn. 80, juris).

Nach § 28a Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 IfSG ist die Anordnung von Ausgangsbeschränkungen im Sinne des § 28a Absatz 1 Nummer 3 IfSG, nach der das Verlassen des privaten Wohnbereichs nur zu bestimmten Zwecken zulässig ist, nur gerechtfertigt, soweit auch bei Berücksichtigung aller bisher getroffenen anderen Schutzmaßnahmen eine wirksame Eindämmung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) erheblich gefährdet wäre. Wie die bisherige Entwicklung sämtlicher relevanter Parameter des Infektionsgeschehens seit dem Inkrafttreten der Zweiten SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung gezeigt hat, ist es immer noch nicht gelungen, die Verbreitung des SARS-CoV-2-Virus wirksam einzudämmen. Insbesondere die Zuspitzung der Versorgungssituation in den Krankenhäusern belegt, dass es einer Aufrechterhaltung der eingriffsintensiven Maßnahme einer Ausgangsbeschränkung nach § 4 Absatz 1 Satz 1 bedarf (vgl. auch: Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 14. Dezember 2020 – 20 NE 20.2907 – S. 9 f.). Die derzeitige Situation rechtfertigt darüber hinaus, im Zuge der neuen Regelung nach § 4 Absatz 2 insbesondere tagestouristische Ausflüge im Land Brandenburg weitgehend zu unterbinden (vgl. zur Möglichkeit der Untersagung oder Beschränkung von touristischen Reisen § 28a Absatz 1 Nummer 11 IfSG). Bei den genannten Ausgangsbeschränkungen ist ein landesweit einheitliches Vorgehen notwendig. Nach § 28a Absatz 3 Satz 10 IfSG sind bei einer landesweiten Überschreitung eines Schwellenwertes von über 50 Neuinfektionen je 100 000 Einwohnerinnen und Einwohner innerhalb von sieben Tagen landesweit abgestimmte umfassende, auf eine effektive Eindämmung des Infektionsgeschehens abzielende Schutzmaßnahmen anzustreben. Da dieser Schwellenwert im Land Brandenburg weiterhin um ein Vielfaches überschritten wird und in keinem Landkreis eine niedrigere Inzidenz zu verzeichnen ist, sind einheitliche Regelungen zu treffen.

4. Nach § 28a Absatz 1 Nummer 4 IfSG kann die Verpflichtung zur Erstellung und Anwendung von Hygienekonzepten für Betriebe, Einrichtungen oder Angebote mit Publikumsverkehr eine notwendige Schutzmaßnahme im Sinne des § 28 Absatz 1 Satz 1 und 2 IfSG zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 sein. Daher haben Betreiberinnen und Betreiber sowie Veranstalterinnen und Veranstalter auf der Grundlage eines individuellen Hygienekonzepts durch geeignete organisatorische Maßnahmen die in ihren jeweiligen Bereichen geltenden besonderen Abstands- und Hygieneregeln sicherzustellen. Zu diesen Regeln, deren Einhaltung durch die Betreiberinnen und Betreiber sowie die Veranstalterinnen und Veranstalter sicherzustellen sind, können insbesondere gehören:

- das Abstandsgebot zwischen allen Personen,
- die Steuerung und Beschränkung des Zutritts und des Aufenthalts aller Personen,
- das Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung durch alle Personen,
- das Erfassen von Personendaten aller Personen in einem Kontaktnachweis,
- in geschlossenen Räumen der regelmäßige Austausch der Raumluft durch Frischluft.

Für Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber wird im Rahmen des § 3 Absatz 1 klargestellt, dass sie die Verantwortung für die Umsetzung notwendiger Arbeits- und Infektionsschutzmaßnahmen am Arbeitsplatz tragen. Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber haben demnach auf der Grundlage einer angepassten Gefährdungsbeurteilung nach § 5 des Arbeitsschutzgesetzes ein betriebliches Maßnahmenkonzept für zeitlich befristete zusätzliche Maßnahmen zum Schutz der Beschäftigten vor dem SARS-CoV-2-Virus zu treffen und im Betrieb umzusetzen. Dabei sind unter anderem eine ausreichende Reinigung und Hygiene vorzusehen, gegebenenfalls Reinigungsintervalle anzupassen und strikt die persönlichen und organisatorischen Hygieneregeln einzuhalten.

5. Nach § 28a Absatz 1 Nummer 5 IfSG kann die Untersagung von Freizeitveranstaltungen und ähnlichen Veranstaltungen eine notwendige Schutzmaßnahme im Sinne des § 28 Absatz 1 Satz 1 und 2 IfSG zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 sein. Gerade bei geselligen Veranstaltungen mit Unterhaltungscharakter kommt es zu Situationen, in denen Menschen ausgelassen aufeinandertreffen und in Kontakt treten, so dass das Risiko einer

⁸ <https://www.bfarm.de/SharedDocs/Risikoinformationen/Medizinprodukte/DE/schutzmasken.html>

Ansteckung besonders groß ist. Diesem Risiko soll durch die strenge Personengrenze nach § 7 Absatz 1 wirksam vorgebeugt werden, um nicht notwendige physische Kontakte weiter zu reduzieren.

6. Nach § 28a Absatz 1 Nummer 8 IfSG kann die Untersagung oder Beschränkung der Sportausübung eine notwendige Schutzmaßnahme im Sinne des § 28 Absatz 1 Satz 1 und 2 IfSG zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 sein. Sport ist regelmäßig durch eine räumliche Nähe sowie zum Teil durch körperlichen Kontakt zwischen den anwesenden Personen über eine längere Verweildauer gekennzeichnet. Dies gilt in Sporthallen und sonstigen Trainingseinrichtungen über die reinen Sportflächen hinaus auch für die dort regelmäßig vorhandenen Umkleiden und Sanitäranlagen. Hieraus folgt insbesondere in geschlossenen Räumen und beim Mannschaftssport eine erhöhte Infektionsgefahr. Daher stellt die Beschränkung bzw. Untersagung der Sportausübung nach Maßgabe des § 12 zum jetzigen Zeitpunkt ein notwendiges Mittel zur Kontaktreduzierung dar.

Untersagt ist nach § 12 Absatz 1 Satz 1 der Sportbetrieb auf (unter freiem Himmel) und in (in geschlossenen Räumen) allen Sportanlagen im Sinne des § 1 Absatz 2 der Sportanlagenlärmverordnung in Verbindung mit § 3 Absatz 5 Nummer 1 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes. Eine Sportanlage ist eine ortsfeste Einrichtung, die zur Sportausübung bestimmt ist. Hierzu zählen auch Einrichtungen, die mit der Sportanlage in einem engen räumlichen und betrieblichen Zusammenhang stehen. Untersagt ist – vorbehaltlich des § 12 Absatz 2 – der gesamte Sportbetrieb, das heißt sämtliche Betätigungen, die im weitesten Sinne sportlichen Charakter haben. Umfasst sind damit nicht nur zur körperlichen Ertüchtigung gegebenenfalls nach bestimmten Regeln ausgeübte körperliche Betätigungen, sondern auch rein aus Freude an Bewegung und Spiel ausgeübte Betätigungen. Sportlichen Charakter haben unter infektiologischen Gesichtspunkten regelmäßig auch diejenigen Betätigungen, die zum Teil dem Erlernen von Techniken zum Stressabbau dienen (insbesondere Yoga). Yoga- und Pilatesstudios sind deshalb grundsätzlich vom Anwendungsbereich der Vorschrift erfasst (Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 10. November 2020 – OVG 11 S 112/20 – Rn. 43, juris).

7. Nach § 28a Absatz 1 Nummer 9 IfSG kann ein umfassendes Verbot des Alkoholkonsums auf bestimmten öffentlichen Plätzen oder in bestimmten öffentlich zugänglichen Einrichtungen eine notwendige Schutzmaßnahme im Sinne des § 28 Absatz 1 Satz 1 und 2 IfSG zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 sein. Nach § 4 Absatz 5 wird der Konsum alkoholischer Getränke im öffentlichen Raum ganztägig untersagt. Dieses Verbot dient dazu, alkoholbedingte Verstöße gegen Infektionsschutzmaßnahmen zu unterbinden. Die enthemmende Wirkung von Alkohol kann dazu führen, dass die allgemeinen Hygieneregeln, das Abstandsgebot oder die Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung nicht mehr eingehalten werden. Hinzu kommt, dass Alkoholkonsum im Einzelfall 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).
8. Nach § 28a Absatz 1 Nummer 10 IfSG kann die Untersagung von oder Erteilung von Auflagen für das Abhalten von Versammlungen eine notwendige Schutzmaßnahme im Sinne des § 28 Absatz 1 Satz 1 und 2 IfSG zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 sein, wobei für die Untersagung von Versammlungen die Voraussetzungen nach § 28a Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 IfSG erfüllt sein müssen. Bei Beschränkungen von Versammlungen muss dem hohen Schutzgut der Versammlungsfreiheit aus Artikel 8 Absatz 1 des Grundgesetzes und Artikel 23 Absatz 1 der Verfassung des Landes Brandenburg Rechnung getragen werden. Eine zeitweise Beschränkung der Versammlungsfreiheit ist unter Berücksichtigung der derzeitigen Infektionslage in Abwägung mit dem Ziel einer Reduzierung von Infektionszahlen in einer volatilen Pandemielage unter erhöhten Rechtfertigungsanforderungen zulässig, um den Schutz von Leben und körperlicher Unversehrtheit angemessen gewährleisten zu können.

§ 5 Absatz 1 enthält für alle während des Geltungszeitraums der Verordnung abgehaltenen Versammlungen unter freiem Himmel eine Auflage hinsichtlich der Anzahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Versammlung. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts können unter strikter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, der insbesondere die Beachtung sämtlicher Umstände des Einzelfalls einschließlich des aktuellen Stands des dynamischen und tendenziell volatilen Infektionsgeschehens erforderlich macht, zum Zweck des Schutzes vor Infektionsgefahren auch versammlungsbeschränkende Maßnahmen ergriffen werden (Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 30. August 2020 – 1 BvQ 94/20 – juris, Rn. 16). Die Beschränkung der Anzahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer ist geboten, um eine Unterschreitung notwendiger Mindestabstände zu verhindern. Angesichts der gegenwärtig hohen Infektionszahlen im Land Brandenburg ist der versammlungstypischen infektiologischen Gefährdungslage (insbesondere durch eine Tröpfcheninfektion durch lautes Rufen, Sprechen, Singen unter Missachtung des Mindestabstands über einen nicht unerheblichen Zeitraum hinweg) unabhängig davon zu begegnen, dass bezogen auf die erwartete Anzahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer eine rein rechnerisch hinreichend groß bemessene Versammlungsfläche zur Verfügung steht (vgl. hierzu: Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 30. August 2020 – 1 BvQ 94/20 – juris, Rn. 16). Hinzu kommt, dass angesichts des im gesamten Land Brandenburg zu verzeichnenden dynamischen Infektionsgeschehens keine Möglichkeit besteht, den Veranstaltungsort von Schwerpunkten des Pandemiegeschehens fernzuhalten, um höhere Teilnehmezahlen zu ermöglichen (vgl. hierzu aber: Verfassungsgericht des Landes Brandenburg, Beschluss vom 3. Juni 2020 – 9/20 EA – juris, Rn. 50).

§ 5 Absatz 1 enthält zudem die Auflage, lediglich ortsfeste Kundgebungen anstatt Aufzüge zu veranstalten. Das Bundesverfassungsgericht erkennt hierin eine zulässige Beschränkung der Versammlungsfreiheit zum Zwecke des Infektionsschutzes (Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 30. August 2020 – 1 BvQ 94/20 – juris, Rn. 16). Aufzüge jeglicher Art können aufgrund der vielfältigen Kontaktmöglichkeiten mit anderen Menschen auf der Aufzugsstrecke und den auf der Strecke erschwerten Kontrollmöglichkeiten im Hinblick auf die einzuhaltenden Hygienemaßgaben, insbesondere des einzuhaltenden Mindestabstands, infektionstreibend sein (Sächsisches Oberverwaltungsgericht, Beschluss vom 20. November 2020 – 3 B 399/20 – Rn. 12, juris). Trotz der Vielgestaltigkeit der Zielsetzungen von Versammlungen ist davon auszugehen, dass es gegenwärtig regelmäßig möglich ist, das mit der Versammlung beabsichtigte Anliegen ortsfest kundzutun (vgl. Sächsisches Oberverwaltungsgericht, Beschluss vom 20. November 2020 – 3 B 399/20 – Rn. 13, juris). Mit Blick auf die hohen Infektionszahlen hat der Schutz von Leben und Gesundheit einer Vielzahl von Menschen derzeit ein höheres Gewicht.

§ 5 Absatz 2 statuiert für Landkreise und kreisfreie Städte mit einem sehr hohen Infektionsgeschehen ein grundsätzliches Versammlungsverbot. Das Bundesverfassungsgericht billigt zum Zwecke des Infektionsschutzes auch Versammlungsverbote, sofern mildere Mittel nicht zur Verfügung stehen und soweit der hierdurch bewirkte tiefgreifende Eingriff in das Grundrecht der Versammlungsfreiheit auch in Ansehung der grundlegenden Bedeutung dieses Grundrechts für das demokratische und freiheitliche Gemeinwesen insgesamt nicht außer Verhältnis steht zu den jeweils zu bekämpfenden Gefahren und dem Beitrag, den ein Verbot zur Gefahrenabwehr beizutragen vermag (Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 30. August 2020 – 1 BvQ 94/20 – juris, Rn. 16). Bei der Überschreitung eines 7-Tage-Inzidenz-Wertes von 200 in einem Landkreis oder einer kreisfreien Stadt ist eine effektive Kontaktnachverfolgung unter keinen Umständen mehr möglich. Es sind daher erhebliche Schädigungen der Gesundheit einer Vielzahl von Menschen zu befürchten. In diesem Fall kommt eine Versammlungsuntersagung in Betracht (vgl. Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 21. November 2020 – 1 BvQ 135/20 – Rn. 16, juris). Die mit Versammlungen typischerweise einhergehenden infektiologischen Gefahren entfalten in einem ohnehin bereits von sehr hohen Infektionszahlen geprägten Umfeld eine beschleunigende Wirkung, die regelmäßig mit der Gefahr einhergeht, dass die Situation außer Kontrolle gerät.

§ 5 Absatz 3 trägt dem Verhältnismäßigkeitsprinzip Rechnung. Da dessen strikte Wahrung nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Beachtung sämtlicher Umstände des Einzelfalles erforderlich macht, eröffnet die Vorschrift die Möglichkeit von den vorstehenden Auflagen und Verboten (teilweise) Ausnahmen zuzulassen (vgl. Verfassungsgericht des Landes Brandenburg, Beschluss vom 3. Juni 2020 – 9/20 EA – Rn. 46, juris). Dabei ist zu beachten, dass allein die konkreten Umstände des Einzelfalles (insbesondere Versammlungsanlass, -ort, Teilnahmeumfang, Ausgestaltung des Hygienekonzepts) Abweichungen begründen können. Das Pandemiegeschehen (Infiziertenzahlen, Belastung des Gesundheitssystems) kann hingegen in der gegenwärtigen Situation grundsätzlich keine Abweichungen rechtfertigen. Im Rahmen der Einzelfallbetrachtung können demnach insbesondere auch Ereignisse im Zusammenhang mit früheren Versammlungen als Indizien herangezogen werden, soweit sie bezüglich des Mottos, des Ortes, des Datums sowie des Teilnehmer- und Organisationskreises Ähnlichkeiten zu der geplanten Versammlung aufweisen (vgl. Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 21. November 2020 – 1 BvQ 135/20 – Rn. 11, juris).

9. Nach § 28a Absatz 1 Nummer 10 IfSG kann die Erteilung von Auflagen für das Abhalten von religiösen Zusammenkünften eine notwendige Schutzmaßnahme im Sinne des § 28 Absatz 1 Satz 1 und 2 IfSG zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 sein. Bei Beschränkungen der Religionsausübung muss dem hohen Schutzgut der Religionsfreiheit aus Artikel 4 Absatz 1 und 2 des Grundgesetzes sowie Artikel 13 Absatz 1 der Verfassung des Landes Brandenburg Rechnung getragen werden. Eingriffe in die Religionsausübungsfreiheit können – anders als entstandene wirtschaftliche Verluste – regelmäßig nicht anderweitig wieder ausgeglichen werden (Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 11. November 2020 – OVG 11 S 111/20 – Rn. 58, juris). Eine zeitweise Beschränkung der Glaubensfreiheit ist unter Berücksichtigung der derzeitigen Infektionslage in Abwägung mit dem Ziel einer Reduzierung von Infektionszahlen in einer volatilen Pandemielage unter erhöhten Rechtfertigungsanforderungen zulässig, um dem Schutz von Leben und körperlicher Unversehrtheit angemessen gewährleisten zu können. Dem dienen die in § 6 vorgesehenen Schutzmaßnahmen.
10. Nach § 28a Absatz 1 Nummer 10 IfSG kann die Erteilung von Auflagen für das Abhalten von Veranstaltungen eine notwendige Schutzmaßnahme im Sinne des § 28 Absatz 1 Satz 1 und 2 IfSG zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 sein. Die Beschränkung der Teilnehmerzahl von Veranstaltungen ohne Unterhaltungscharakter durch § 7 Absatz 2 Satz 1 ist im Hinblick auf das Ziel einer effektiven Kontaktreduzierung zwingend erforderlich. Die in dieser Regelung definierten Personengrenzen gelten hingegen nach § 7 Absatz 3 Satz 1 nicht für diejenigen Veranstaltungen, die der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, der Rechtspflege, der Daseinsfür- und -vorsorge oder der Wahrnehmung öffentlich-rechtlicher Aufgaben zu dienen bestimmt sind. Dies betrifft insbesondere:
 - Veranstaltungen der Gerichte, der Staatsanwaltschaften und anderer Behörden, Stellen oder Einrichtungen, die öffentlich-rechtliche Aufgaben wahrnehmen; hierzu zählen etwa auch Beurkundungs- und Beratungstermine bei Notaren,

- Veranstaltungen, die der Erbringung öffentlich-rechtlicher Leistungen oder der Versorgung oder Gesundheitsfürsorge der Bevölkerung dienen (hierzu zählen auch Termine zur Blut-, Blutplasma- und Knochenmarkspende),
 - Gesellschaftsjagden, soweit diese zur Erfüllung des Schalenwildabschlusses oder zur Seuchenbekämpfung und -prävention durch Reduktion der Wildschweinpopulation erforderlich sind.
11. Nach § 28a Absatz 1 Nummer 12 IfSG kann die Untersagung oder Beschränkung von Übernachtungsangeboten eine notwendige Schutzmaßnahme im Sinne des § 28 Absatz 1 Satz 1 und 2 IfSG zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 sein. Hintergrund ist auch hier die Notwendigkeit einer Reduzierung von physischen Kontakten. Touristische Reisen führen regelmäßig zu einer vorübergehenden Veränderung des potentiellen Kontaktumfeldes. Sie bergen die Gefahr, eine asymptomatisch verlaufende Infektion an einen anderen Ort zu tragen und das Virus dort weiter zu verbreiten. Eine Beschränkung von Übernachtungsangeboten ist geeignet zur Reduzierung der Mobilität in Brandenburg und der Bundesrepublik und damit zur Sicherstellung der Verfolgbarkeit von Infektionsketten sowie allgemein zur Minimierung der Sozialkontakte und damit zu einer Verlangsamung der Ausbreitung des SARS-CoV-2-Virus beizutragen. Dies ist angesichts des derzeitigen Infektionsgeschehens unabdingbar und soll durch die in § 11 vorgesehenen Schutzmaßnahmen erreicht werden.
12. Nach § 28a Absatz 1 Nummer 13 IfSG kann die Untersagung oder Beschränkung des Betriebs von gastronomischen Einrichtungen eine notwendige Schutzmaßnahme im Sinne des § 28 Absatz 1 Satz 1 und 2 IfSG zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 sein. Insbesondere in der Gastronomie kommt es zu vielfältigen Kontakten zwischen häufig wechselnden Personen. Gastronomiebetriebe zeichnen sich auch dadurch aus, dass bei dem Genuss von Speisen und Getränken trotz geringen Abstands naturgemäß keine Alltagsmasken getragen werden können. Bei der geselligen Zusammenkunft im stationären Gastronomiebetrieb kann es, gerade wenn auch Alkohol konsumiert wird, regelmäßig zur Unterschreitung von Mindestabständen und erhöhtem Aerosolausstoß kommen, da man gemeinsam eine geraume Zeit in einem geschlossenen Raum verbringt (Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 13. November 2020 – OVG 11 S 118/20 – Rn. 38, juris). Daher ist es in der gegenwärtigen Situation geboten, in diesem Bereich die Kontakte nach Maßgabe des § 10 drastisch zu reduzieren.
13. Nach § 28a Absatz 1 Nummer 14 IfSG kann die Schließung oder Beschränkung von Betrieben des Einzelhandels eine notwendige Schutzmaßnahme im Sinne des § 28 Absatz 1 Satz 1 und 2 des Infektionsschutzgesetzes zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 sein. Einzelhandelsbetriebe mit Publikumsverkehr sind Anziehungspunkte für Menschen an einen begrenzten Ort und stellen damit ein nicht unerhebliches Risiko für die Verbreitung des SARS-CoV-2-Virus dar (Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 17. April 2020 – OVG 11 S 22/20 – Rn. 21, juris). Insofern regelt § 8 Absatz 1 Satz 1 eine grundsätzliche Schließungsanordnung für Verkaufsstellen des Einzelhandels. Die Schließungsanordnung nach § 8 Absatz 1 Satz 1 gilt nicht für Dienstleistungen bzw. Dienstleistungsbetriebe (vgl. für den Bereich der körpernahen Dienstleistungen § 9). Soweit in dem Ausnahmekatalog nach § 8 Absatz 1 Satz 2 zum Teil Dienstleistungsbetriebe benannt werden (zum Beispiel Reinigungen und Waschsaloons nach § 8 Absatz 1 Satz 2 Nummer 12), soll dies lediglich verdeutlichen, dass gerade diese Bereiche besonders wichtig für die Deckung des Grundbedarfs der Bevölkerung sind sowie der Bedarfsdeckung von Handwerkerinnen und Handwerkern sowie Gewerbetreibenden dienen (vgl. Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 17. April 2020 – OVG 11 S 22/20 – Rn. 25, juris).

Ziel der generellen Schließung von Ladengeschäften ist es, die Verbreitung des SARS-CoV-2-Virus durch Unterbrechung bzw. Unterbindung der Infektionsketten zu verlangsamen und das Ausbreitungsgeschehen so weit zu bremsen, dass Zeit gewonnen und eine Überforderung des Gesundheitssystems vermieden werden kann (Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 6. April 2020 – 13 B 398/20.NE – Rn. 94, juris). Infektionsketten entstehen insbesondere dann, wenn sich eine Vielzahl von Menschen zu Besorgungen aller Art und zum Konsumgenuss in die Innenstädte begibt und es deshalb auch zu häufig wechselnden Kundenkontakten in den Ladengeschäften kommt. Dieser Anziehungskraft und der damit verbundenen Gefahr der Entstehung von Infektionsketten kann durch Geschäftsschließungen (und in deren Folge der Leerung der Innenstädte) wirksam begegnet werden (Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 30. März 2020 – 20 CS 20.611 – Rn. 22, juris). Mit dem generellen Verbot der Öffnung von Ladengeschäften wird mithin das Ziel verfolgt, die Bevölkerung dazu zu bewegen, mehr zu Hause zu bleiben und nur notwendige Besorgungen zu erledigen (Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 17. April 2020 – OVG 11 S 22/20 – Rn. 31, juris).

§ 8 Absatz 1 Satz 2 Nummer 16 regelt, dass die Schließungsanordnung nach § 8 Absatz 1 Satz 1 nicht für Abhol- und Lieferdienste gilt. Da in diesen Fällen ein vergleichsweise geringes Infektionsrisiko vorliegt, ist die Abholung und Lieferung sämtlicher Waren und Güter – im Gleichklang mit der Privilegierung des Außerhausverkaufs von Speisen und Getränken durch Gaststätten nach § 10 Absatz 2 Nummer 1 Halbsatz 1 – uneingeschränkt zulässig. Aus Gründen der Verhältnismäßigkeit sollen die von der Schließungsanordnung nach § 8 Absatz 1 Satz 1 betroffenen Einzelhandelsgeschäfte wirtschaftliche Kompensationsmöglichkeiten haben. Infolgedessen können auch diejenigen Einzelhandelsgeschäfte, deren Sortimentsteile nicht durch die Ausnahmen nach § 8 Absatz 1 Satz 2 privilegiert sind, ihre Waren und Güter an die Kundinnen und Kunden liefern und von ihnen abholen lassen. Bieten diese Einzelhandelsgeschäfte eine Abholmöglichkeit für die Kundinnen und Kunden an, haben die Geschäfte zur

Vermeidung von Warteschlangen und von Gedränge vor der Ausgabestelle besonderes Augenmerk auf eine kontrollierte Festlegung der Abholzeiten zu legen. Die allgemeinen Abstands- und Hygieneregeln sind sicherzustellen.

Darüber hinaus sind Betreiberinnen und Betreiber von Verkaufsstellen des Einzelhandels – insbesondere des Lebensmitteleinzelhandels – dazu aufgerufen, ihre Sortimente nicht um diejenigen Sortimentsteile zu erweitern, die nach Auffassung des Ordnungsgebers nicht der Grundversorgung der Bevölkerung zuzuordnen sind (s. Ziffer 5 des Beschlusses der Bundeskanzlerin und der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Bundesländer vom 13. Dezember 2020⁹).

14. Nach § 28a Absatz 1 Nummer 14 IfSG kann die Schließung oder Beschränkung von Betrieben und Gewerben eine notwendige Schutzmaßnahme im Sinne des § 28 Absatz 1 Satz 1 und 2 IfSG zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 sein. Dienstleistungen, bei deren Erbringung es typischerweise zu einem engen körperlichen Kontakt während einer nicht unerheblichen Zeitspanne zwischen dem Dienstleistenden und dem Kunden bzw. der Kundin kommt, bergen ein erhöhtes Infektionsrisiko. Daher sind körpernahe Dienstleistungen im gegenwärtigen Stadium der Pandemie nach Maßgabe von § 9 zu beschränken bzw. zu untersagen.
15. Nach § 28a Absatz 1 Nummer 15 IfSG kann die Untersagung oder Beschränkung des Betretens oder des Besuchs von Einrichtungen des Gesundheits- oder Sozialwesens eine notwendige Schutzmaßnahme im Sinne des § 28 Absatz 1 Satz 1 und 2 IfSG zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 sein. Strenge Schutzmaßnahmen in Krankenhäusern, Vorsorge- und Rehabilitationseinrichtungen sowie Pflegeheimen und besonderen Wohnformen im Sinne des Neunten Buches Sozialgesetzbuch sind zum gegenwärtigen Zeitpunkt zwingend erforderlich, da sich in diesen Einrichtungen zuvörderst vulnerable Personengruppen aufhalten und die personelle Situation insbesondere in der Intensivpflege äußerst angespannt ist. Dies betrifft in erster Linie die südlichen Kommunen Brandenburgs, sodass Patientinnen und Patienten aus den überlasteten Krankenhäusern im Süden in andere brandenburgische Landesteile verlegt werden müssen. Die personelle Situation verschärft sich zudem dadurch, dass viele Pflegerinnen und Pfleger selbst an COVID-19 erkranken und dadurch die bereits hohe Belastung des gesunden Personals weiter zunimmt. Um daher eine vollständige Überlastung des Gesundheitssystems abzuwenden, sind die nach § 14 angeordneten Schutzmaßnahmen geboten.

Nach § 28a Absatz 2 Satz 1 Nummer 3 IfSG ist die Untersagung des Betretens oder des Besuchs von Einrichtungen im Sinne von § 28a Absatz 1 Nummer 15, wie zum Beispiel Alten- oder Pflegeheimen, Einrichtungen der Behindertenhilfe, Entbindungseinrichtungen oder Krankenhäusern für enge Angehörige von dort behandelten, gepflegten oder betreuten Personen nur zulässig, soweit auch bei Berücksichtigung aller bisher getroffenen anderen Schutzmaßnahmen eine wirksame Eindämmung der Verbreitung von COVID-19 erheblich gefährdet wäre. § 14 Absatz 2 Satz 1 legt eine tägliche Besuchsgrenze fest. Damit werden die Kontakte aufgrund des derzeit äußerst dynamischen Infektionsgeschehens auf das zumutbare Minimum reduziert. Gleichzeitig wird ein Mindestmaß an sozialen Kontakten nach § 28a Absatz 2 Satz 2 IfSG gewährleistet. Von dieser Personengrenze sind aus Verhältnismäßigkeitsgründen Ausnahmen nach § 14 Absatz 2 Satz 2 geregelt, um die Begleitung Sterbender und von Personen in akut lebensbedrohlichen Zuständen zu ermöglichen.

16. Nach § 28a Absatz 1 Nummer 16 IfSG können Gemeinschaftseinrichtungen im Sinne des § 33 IfSG, also Einrichtungen, in denen überwiegend minderjährige Personen betreut werden – und damit auch Schulen – Auflagen für die Fortführung ihres Betriebs erteilt werden. Der Bildungs- und Erziehungsanspruch soll zwar weiterhin grundsätzlich nicht eingeschränkt werden. Angesichts der gegenwärtigen Pandemielage ist jedoch für große Teile der Schülerinnen und Schüler der Präsenzunterricht ausgesetzt (§ 17 Absatz 4 Satz 1). Hierdurch wird gewährleistet, dass der „harte Lockdown“ nahezu alle relevanten gesellschaftlichen Bereiche erfasst. Gleichzeitig bleiben der Bildungsanspruch sowie die Bildungschancen für die Schülerinnen und Schüler auch in dieser Zeit gewährleistet. Wegen der besonderen Bedeutung von schulischen Abschlüssen werden Abschlussklassen und Klassen des letzten Ausbildungsjahres der jeweiligen Bildungsgänge an Oberstufenzentren nach § 17 Absatz 4 Satz 2 grundsätzlich im Präsenzunterricht unterrichtet. Das Gleiche gilt für Schülerinnen und Schüler mit dem sonderpädagogischen Förderschwerpunkt „geistige Entwicklung“, da sich der Distanzunterricht für diese Schülergruppe nur bedingt eignet.
17. Nach § 28a Absatz 1 Nummer 16 IfSG können Gemeinschaftseinrichtungen im Sinne des § 33 IfSG, also Einrichtungen, in denen überwiegend minderjährige Personen betreut werden – und damit auch Horteinrichtungen – Auflagen für die Fortführung ihres Betriebs erteilt oder sie können geschlossen werden. Angesichts der gegenwärtigen pandemischen Lage wird der Hortbetrieb nach § 18 Absatz 4 Satz 1 untersagt, soweit in Schulen kein Präsenzunterricht stattfindet. Gleichwohl wird nach § 18 Absatz 5 eine Notbetreuung gewährleistet. Zu den kritischen Infrastrukturbereichen zählen nach § 18 Absatz 5 Satz 2 Nummer 16 auch Feuerbestattungsunternehmen (Krematorien).

⁹ <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/1827366/69441fb68435a7199b3d3a89bff2c0e6/2020-12-13-beschluss-mpk-data.pdf?download=1>

18. Nach § 28a Absatz 1 Nummer 16 in Verbindung mit § 33 IfSG können Gemeinschaftseinrichtungen im Sinne des IfSG, Hochschulen, außerschulischen Einrichtungen der Erwachsenenbildung oder ähnlichen Einrichtungen Auflagen für die Fortführung ihres Betriebs erteilt werden. Bei jeglicher Form von Präsenzunterricht kommt es regelmäßig zu zahlreichen Kontakten von Personen aus unterschiedlichen Haushalten. Insbesondere in geschlossenen Räumen kann es bei der Präsenz von mehreren Personen zu einer Anreicherung von infektiösen Aerosolen kommen. Insofern ist es geboten, nach § 19 Absatz 1 Satz 1 Präsenzangebote in Bildungs- sowie Aus-, Fort- und Weiterbildungseinrichtungen, insbesondere in Hochschulen, Musikschulen, Kunstschulen, Volkshochschulen, Fahr-, Flug- und Segelschulen nur mit jeweils bis zu fünf Teilnehmerinnen und Teilnehmern zuzulassen. Die Personengrenze gilt nicht für die gesamte Einrichtung, sondern bezieht sich auf die jeweilige Unterrichtseinheit. Um die Chancengleichheit und Bildungsgerechtigkeit weiterhin zu garantieren, gilt nach § 19 Absatz 1 Satz 2 die Personengrenze nicht für die Durchführung und Vorbereitung von Prüfungen sowie die Abnahme von Prüfungsleistungen.
19. Nach § 28a Absatz 1 Nummer 17 IfSG kann die Anordnung der Verarbeitung der Kontaktdaten von Kundinnen und Kunden, Gästen oder Veranstaltungsteilnehmenden, um nach Auftreten einer Infektion mit dem SARS-CoV-2-Virus mögliche Infektionsketten nachverfolgen und unterbrechen zu können, eine notwendige Schutzmaßnahme im Sinne des § 28 Absatz 1 Satz 1 und 2 IfSG zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 sein. Die Erfassung dieser Daten dient der Erleichterung der Kontaktnachverfolgung durch die Gesundheitsämter, falls im Nachgang eine Infektion mit dem SARS-CoV-2-Virus festgestellt wird. Sie stellt nach wie vor eine zentrale Maßnahme zur Bekämpfung der Verbreitung des SARS-CoV-2-Virus dar. Die Unterbrechung von Infektionsketten ausgehend von einem bestätigten Fall ist ein wesentlicher Baustein der Pandemiebekämpfung (Robert Koch-Institut, Kontaktpersonen-Nachverfolgung bei Infektionen durch SARS-CoV-2, abrufbar unter, Stand: 14. Dezember 2020¹⁰).

Soweit in dieser Verordnung die Verarbeitung von Kontaktdaten in einem Kontaktnachweis zum Zwecke der Kontaktnachverfolgung vorgesehen ist, legt § 1 Absatz 3 die diesbezüglichen Maßgaben fest. Die Regelung setzt die in § 28a Absatz 4 Satz 1 bis 4 IfSG enthaltenen Vorgaben um. Der hiermit verbundene Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist aufgrund der derzeitigen Pandemielage gerechtfertigt und auch nicht unverhältnismäßig. Durch die angeordnete Vernichtung der Anwesenheitslisten nach Ablauf von vier Wochen wird dem dargelegten Schutzzweck im sachlich erforderlichen Umfang Rechnung getragen. Zudem wird die Verhältnismäßigkeit durch die enge Zweckbindung der Datenerhebung gewahrt (vgl. Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 18. November 2020 – OVG 11 S 104/20 – Rn. 89, juris). Darüber hinaus haben die Verantwortlichen sicherzustellen, dass Unbefugte die erfassten Daten nicht zur Kenntnis nehmen können.

20. Nach § 28a Absatz 1 IfSG können die Untersagung von Freizeitveranstaltungen und ähnlichen Veranstaltungen (Nummer 5), die Untersagung des Betriebs von Einrichtungen, die der Freizeitgestaltung zuzurechnen sind (Nummer 6), die Untersagung von Kulturveranstaltungen oder des Betriebs von Kultureinrichtungen (Nummer 7) sowie die Schließung von Betrieben und Gewerben (Nummer 14) notwendige Schutzmaßnahmen im Sinne des § 28 Absatz 1 Satz 1 und 2 IfSG zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 sein. Im Rahmen des der Pandemiebekämpfung zum derzeitigen Stadium dienenden Gesamtkonzepts erfolgt die zum Schutz von Leben und Gesundheit unabdingbare Beschränkung von zwischenmenschlichen Kontakten insbesondere im Bereich der privaten Freizeitgestaltung (vgl. Verfassungsgericht des Landes Brandenburg, Beschluss vom 11. Dezember 2020 – 21/20 EA – S. 8). Daher werden in § 22 Einrichtungen bestimmt, die für den Publikumsverkehr zu schließen sind. Durch die Schließung werden persönliche Kontakte verhindert und es wird so zur Reduzierung des Infektionsgeschehens beigetragen. Hygienemaßnahmen stellen gegenüber der Schließungsanordnung ein milderes, aber nicht gleich geeignetes Mittel dar, weil sie Infektionen nicht sicher verhindern können (Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 20. November 2020 – OVG 11 S 120/20 – S. 17 f.).

Die Schließungsanordnung nach § 22 Absatz 1 Nummer 6 gilt nicht für Einzelhandelsgeschäfte mit einem Nebenbetrieb der Lotterievermittlung, sogenannte Lottoannahmestellen der staatlichen Lotterie. Die Situation ist insofern mit einem gewöhnlichen Einkauf in einem Einzelhandelsgeschäft vergleichbar, da die Kundin oder der Kunde sich auf den Kauf eines Lotterieloses beschränkt und nicht zu Unterhaltungs- oder Freizeitzwecken im Geschäft verweilt.

21. Die im Zuge dieser Verordnung getroffenen Schutzmaßnahmen nach dem Infektionsschutzgesetz stellen einen für das gesamte Land Brandenburg geltenden Mindeststandard dar. Nach § 25 Absatz 1 Satz 1 sollen die Landkreise und kreisfreien Städte über die Vorgaben dieser Verordnung hinausgehende Schutzmaßnahmen treffen, wenn und soweit dies wegen örtlicher Besonderheiten oder aufgrund eines regionalen Infektionsgeschehens notwendig ist. Nach § 25 Absatz 1 Satz 2 soll dies insbesondere in denjenigen Landkreisen und kreisfreien Städten erfolgen, die einen 7-Tage-Inzidenz-Wert von 300 überschreiten. Dagegen ist ein Zurückbleiben hinter den mit dieser Verordnung getroffenen Schutzmaßnahmen durch die Landkreise und kreisfreien Städte nicht zulässig (Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 07. April 2020 – OVG 11 S 15/20 – Rn. 8, juris).

¹⁰ https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Kontaktperson/Management.html

22. Nach § 26 Absatz 1 sind die Maßnahmen der Verordnung unter Beachtung des § 28a Absatz 5 IfSG zeitlich bis zum Ablauf des 31. Januar 2021 befristet. Darüber hinaus ist auf Bund-Länder-Ebene vereinbart, über die Maßnahmen, die die Regierungschefinnen und -chefs der Bundesländer gemeinsam mit der Bundeskanzlerin am 5. Januar 2021 beschlossen haben, im Lichte der weiteren Infektionsentwicklung am 25. Januar 2021 erneut zu beraten und über mögliche neue Maßnahmen ab dem 1. Februar 2021 zu beschließen.