

Allgemeinverfügung

zur Eindämmung des Coronavirus in Hamburg

Das neuartige Coronavirus SARS-CoV-2 ist hochinfektiös und hat sich in kurzer Zeit weltweit verbreitet. Auch in Deutschland gibt es mittlerweile zahlreiche Fälle. Die Erkrankung COVID-19 verläuft in den meisten Fällen als grippaler Infekt und ist von einem Schnupfen oder einer echten Grippe (Influenza) klinisch nicht zu unterscheiden. Deshalb sind präventive Maßnahmen zu ergreifen.

Der Senat hat der Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz mit Senatsbeschluss im Verfügungswege am 11. März 2020 die Zuständigkeit für den Erlass von Allgemeinverfügungen gemäß § 28 Absatz 1 des Gesetzes zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz – IfSG) zur Verhinderung der Verbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 und COVID-19 nach § 42 Satz 4 Bezirksverwaltungsgesetz in Verbindung mit § 1 Absatz 4 des Gesetzes über Verwaltungsbehörden übertragen.

Die Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz trifft auf dieser Grundlage im Einvernehmen mit der Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation, der Behörde für Umwelt und Energie, der Behörde für Wissenschaft, Forschung und Gleichstellung und der Senatskanzlei in Ergänzung der Allgemeinverfügungen zur Eindämmung des Coronavirus vom 12. März 2020 und vom 15. März 2020 für das gesamte Gebiet der Freien und Hansestadt Hamburg folgende

Allgemeinverfügung

1. Soweit nachstehend nichts anderes bestimmt ist, sind alle Verkaufsstellen des Einzelhandels für den Publikumsverkehr zu schließen.
2. Alle Einrichtungen des Gesundheitswesens bleiben unter Beachtung der gestiegenen hygienischen Anforderungen für den Publikumsverkehr geöffnet.
3. Für den Publikumsverkehr dürfen die nachfolgenden Betriebe oder Einrichtungen einschließlich ihrer Verkaufsstellen geöffnet bleiben:
 - a) Einzelhandel für Lebensmittel,
 - b) Wochenmärkte,
 - c) Abhol- und Lieferdienste,
 - d) Getränkemarkte,
 - e) Apotheken,
 - f) Sanitätshäuser,
 - g) Drogerien,
 - h) Tankstellen,
 - i) Banken und Sparkassen,
 - j) Poststellen,
 - k) Frisöre,
 - l) Reinigungen,
 - m) Waschsalons,
 - n) Zeitungsverkauf,
 - o) Bau-, Gartenbaubedarfsmärkte,
 - p) Tierbedarfsmärkte sowie
 - q) der Großhandel.
4. Den unter Ziffer 2 und 3 Buchstabe a) bis Buchstabe q) aufgeführten Betrieben oder Einrichtungen wird gestattet, die Öffnungszeiten abweichend von § 3 des Hamburgischen Gesetzes zur Regelung der Ladenöffnungszeiten vom 22. Dezember 2006 (HmbGVBl. 2006, S. 611) auf Sonn- und Feiertage von 10 Uhr bis 18 Uhr auszudehnen.

5. Dienstleistungsbetriebe und Handwerksbetriebe können ihren Betrieb fortsetzen.
6. Zusammenkünfte in Kirchen, Moscheen, Synagogen sowie die Zusammenkünfte anderer Glaubensgemeinschaften sind untersagt.
7. In Ergänzung der Ziffer 5 der Allgemeinverfügung vom 15. März 2020 dürfen ferner folgende Einrichtungen oder Angebote nicht für den Publikumsverkehr geöffnet werden
 - a) Opern,
 - b) Freizeitparks,
 - c) zoologische Gärten,
 - d) Tierparks,
 - e) Angebote von Freizeitaktivitäten (im Freien und in geschlossenen Räumen),
 - f) Wellnesszentren,
 - g) Thermen und
 - h) Tanzschulen.
8. Gaststätten im Sinne des Gaststättengesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. November 1998 (BGBl. I S. 3418, zuletzt geändert durch Artikel 14 des Gesetzes vom 10. März 2017, BGBl. I S. 420) müssen für den Publikumsverkehr geschlossen werden.

Hiervon ausgenommen sind Speiselokale und Betriebe, in denen überwiegend Speisen zum Verzehr an Ort und Stelle abgegeben werden, Personalrestaurants, Kantinen sowie Speiselokale im Beherbergungsgewerbe (wie beispielsweise Hotelrestaurants). Die Plätze für die Gäste müssen so angeordnet werden, dass ein Abstand von mindestens 1,5 Metern zwischen den Tischen gewährleistet ist. Stehplätze sind so zu gestalten, dass ein Abstand von mindestens 1,5 Metern zwischen den Gästen gewährleistet ist.

Die vorgenannten Speiselokale und Betriebe, in denen überwiegend Speisen zum Verzehr an Ort und Stelle abgegeben werden, Personalrestaurants, Kantinen und Speisestätten im Beherbergungsgewerbe dürfen frühestens um 06:00 Uhr öffnen und müssen spätestens um 18:00 Uhr schließen. Nach 18:00

Uhr ist ihnen der Abverkauf von Speisen und Getränken zum Mitnehmen gestattet.

Ausgenommen von der Schließung für den Publikumsverkehr sind ferner Betriebe, die Speisen und Getränke zum Mitnehmen abgeben bzw. ausliefern. Dies ist jederzeit zulässig.

9. Übernachtungsangebote im Beherbergungsgewerbe dürfen nicht für touristische Zwecke bereitgestellt werden. Der Betriebsinhaber muss vor Abschluss eines Beherbergungsvertrags den Zweck der Beherbergung des Gastes erfragen und diesen zusammen mit den erfassten Personaldaten des Gastes dokumentieren. Soweit Beherbergungsverträge im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Allgemeinverfügung abgeschlossen waren und die Beherbergung begonnen hat, ist die Beherbergung zu beenden, sobald sichergestellt ist, dass der Gast abreisen kann.
10. Spielplätze sind für den Publikumsverkehr gesperrt oder müssen durch ihren Betreiber für den Publikumsverkehr geschlossen werden. Spielplätze dürfen nicht betreten werden.
11. Reisen mit Omnibussen (Reisebusreisen) sind untersagt. Hiervon ausgenommen ist der Öffentliche Personennahverkehr.
12. In Erweiterung der Allgemeinverfügung der Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz (1.) für Reiserückkehrer aus COVID-19-Risikogebieten zur Beschränkung des Besuchs von Schulen, Kindertageseinrichtungen, Kindertagespflegestellen und Heilpädagogischen Tagesstätten vom 11. März 2020 (Amtl. Anz. S. 297) gilt folgende Regelung:

Alle Personen, die sich in einem Risikogebiet oder in einem besonders betroffenen Gebiet in Deutschland entsprechend der jeweils aktuellen Festlegung durch das Robert Koch-Institut (RKI) aufgehalten haben, dürfen für einen Zeitraum von 14 Tagen seit Verlassen des Risikogebiets oder des besonders betroffenen Gebiets in Deutschland keine Hochschule, Schule, Kindertageseinrichtung, Kindertagespflege oder Heilpädagogische Tagesstätte betreten. Aus-

reichend ist, dass die Festlegung des Gebietes als Risikogebiet oder als besonders betroffenes Gebiet in Deutschland durch das RKI innerhalb der 14-Tages-Frist erfolgt.

13. Das Betreten der Insel Neuwerk ist verboten. Folgende Personen sind von dem Betretungsverbot aufgenommen:

- a) Personen, die ihren ersten Wohnsitz auf der Insel Neuwerk nachweisen können,
- b) Personen, die aufgrund eines Dienst- bzw. Arbeitsverhältnisses, eines Werkvertrages oder eines Dienst- oder Arbeitsauftrages zum Zweck der Arbeitsaufnahme die Insel Neuwerk betreten,
- c) Personen, die medizinische, notfallmedizinische, geburtshelfende und pflegerische Versorgung sicherstellen,
- d) Personen, die die Versorgung der Inselbewohnerinnen und -bewohner mit Gütern des täglichen Bedarfs sicherstellen,
- e) Personen, die aufgrund eines Verwandtschaftsverhältnisses in gerader Linie 1. Grades oder als Ehegatten oder Lebenspartnerin oder Lebenspartner zu einer Bewohnerin oder einem Bewohner mit erstem Wohnsitz auf der Insel zur Sorge oder Pflege verpflichtet sind,
- f) Journalisten mit Sonderakkreditierung durch den Senat.

14. Soweit die Allgemeinverfügung vom 15. März 2020 von den vorstehenden Anordnungen in den Ziffern 1 bis 14 abweichende Regelungen enthält, gehen die vorstehenden Anordnungen der Allgemeinverfügung vom 15. März 2020 vor.

15. Diese Anordnungen sind gemäß § 28 Absatz 3 i.V. m. § 16 Absatz 8 IfSG sofort vollziehbar.

16. Diese Allgemeinverfügung tritt am Tage nach der Bekanntmachung im Amtlichen Anzeiger in Kraft.

17. Diese Allgemeinverfügung gilt zunächst bis einschließlich 16. April 2020.

18. Auf die Strafbarkeit einer Zuwiderhandlung gegen die in den Ziffern 1 bis 12 enthaltenen Anordnungen gemäß § 75 Absatz 1 Nummer 1, Absatz 3 IfSG wird hingewiesen.

Rechtsbehelfsbelehrung

Gegen diese Allgemeinverfügung kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe Widerspruch erhoben werden. Der Widerspruch ist bei der Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz – Amt für Gesundheit – einzulegen. Widerspruch und Anfechtungsklage haben gemäß § 28 Absatz 3 in Verbindung mit § 16 Absatz 8 IfSG keine aufschiebende Wirkung.

Begründung

Zweck des Infektionsschutzgesetzes ist es, übertragbaren Krankheiten beim Menschen vorzubeugen, Infektionen frühzeitig zu erkennen und ihre Weiterverbreitung zu verhindern. Gemäß § 28 Absatz 1 Satz 2 IfSG kann die zuständige Behörde Veranstaltungen oder sonstige Ansammlungen einer größeren Anzahl von Menschen beschränken oder verbieten, die eine Verbreitung von Krankheitserregern begünstigen.

Durch den vorherrschenden Übertragungsweg von SARS-CoV-2 (Tröpfchen) z.B. durch Husten, Niesen oder teils mild erkrankte oder auch asymptomatisch infizierte Personen kann es zu Übertragungen von Mensch zu Mensch kommen. Übertragungen kommen im privaten und beruflichen Umfeld, aber auch bei Veranstaltungen und Ansammlungen von Menschen vor. Größere Ausbrüche wurden in Zusammenhang mit Konferenzen (Singapur) oder auch Karnevalsveranstaltungen (Deutschland) beschrieben. Bei Veranstaltungen oder Ansammlungen von Menschen kann es zu einer Vielzahl von Übertragungen von SARS-CoV-2 kommen.

Die vorgenannten weiteren Beschränkungen dieser Allgemeinverfügung sind erforderlich, um nach dem Stand der medizinischen Erkenntnisse besonders vulnerable Personengruppen vor einer Ansteckung mit SARS-CoV-2 zu schützen. Wegen der dynamischen Ausbreitung, die sich in den letzten Wochen und Tagen gezeigt hat, sind bei der Entscheidung die medizinisch-fachlichen und epidemiologischen Erkenntnisse zu berücksichtigen, dass bei Sozialkontakten die latente und erhöhte Gefahr einer Ansteckung besteht. Die vorgenannten Beschränkungen tragen dem Schutz der Bevölkerung Rechnung, da sie eine Ansteckung einer größeren Anzahl von Menschen zumindest verzögern können. Die dadurch zu erreichende Verzögerung des Eintritts von weiteren Infektionen ist erforderlich, um das Gesundheitswesen

nicht zu überlasten und die erforderlichen Kapazitäten für die Behandlung der Erkrankten, aber auch sonstiger Krankheitsfälle bereit zu halten.

Nach der aktuellen Erkenntnislage muss davon ausgegangen werden, dass in der Regel keine Schutzmaßnahmen durch die Betreiber, Anbieter bzw. Veranstalter getroffen werden können, die gleich effektiv, aber weniger eingriffsintensiv sind. Dafür sprechen nachdrücklich die hohen Risikofaktoren einer Vielzahl von Personen wie vor allem Dauer, Anzahl und Intensität der Kontaktmöglichkeiten sowie die nicht durchgehend gewährleistete Nachverfolgbarkeit der Teilnehmer.

Zu Ziffer 1:

Aufgrund aktueller Entwicklungen und Erkenntnisse, insbesondere der stark zunehmenden Ausbreitung von SARS-CoV-2, ist nunmehr grundsätzlich auch eine Schließung der Verkaufsstellen des Einzelhandels für den Publikumsverkehr erforderlich, soweit diese nicht der Versorgung der Bevölkerung mit den wichtigen Gütern und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs dienen. Für diese werden Ausnahmen vom Schließungsgebot für den Publikumsverkehr in den weiteren Ziffern dieser Allgemeinverfügung geregelt. Die Schließung der übrigen Verkaufsstellen für den Publikumsverkehr ist erforderlich, um eine weitere Übertragungen von SARS-CoV-2 zu reduzieren. Vor dem Hintergrund der Bedeutung des Gesundheitsschutzes der Bevölkerung und der Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems ist diese Anordnung verhältnismäßig und angemessen.

Zu Ziffer 2:

Zur Klarstellung ist in Ziffer 2 geregelt, dass alle Einrichtungen des Gesundheitswesens unter Beachtung der gestiegenen hygienischen Anforderungen für den Publikumsverkehr geöffnet bleiben.

Zu Ziffer 3:

Da die in Ziffer 3 Buchstaben a) bis q) aufgeführten Betriebe oder Einrichtungen für die Versorgung der Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs der Bevölkerung erforderlich sind, dürfen sie für den Publikumsverkehr geöffnet bleiben. Für den Publikumsverkehr dieser Betriebe oder Einrichtungen kann die Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz gegebenenfalls ergänzende Auflagen zur Hygiene, zur Steuerung des Zutritts und zur Vermeidung von Warteschlangen im Wege weiterer Allgemeinverfügungen erlassen.

Zu Ziffer 4:

Den unter Ziffer 3 Buchstabe a) bis Buchstabe q) aufgeführten Betrieben oder Einrichtungen wird gestattet, die Öffnungszeiten abweichend auszugestalten, um zu ermöglichen, dass sich der Personenverkehr in den Ladenlokalen auf einen größeren Zeitraum verteilt.

Zu Ziffer 5:

Zur Klarstellung wird darauf hingewiesen, dass Dienstleistungsbetriebe und Handwerksbetriebe ihren Betrieb fortsetzen können.

Zu Ziffer 6:

Auch bei den Zusammenkünften von Menschen in Kirchen, Moscheen, Synagogen sowie die Zusammenkünfte anderer Glaubensgemeinschaften besteht aufgrund der Vielzahl der anwesenden Personen und der Dauer ihrer Anwesenheit eine hohe Ansteckungsgefahr. Zum Schutz der Gesundheit der Bevölkerung und von Leib und Leben Einzelner (Rechtsgüter mit Verfassungsrang) sowie der Aufrechterhaltung des Gesundheitssystems ist diese Beschränkung der Religionsfreiheit erforderlich und angemessen. Die seelsorgerische Betreuung einzelner Personen bleibt davon unberührt.

Zu Ziffer 7:

In Ergänzung der Ziffer 5 der Allgemeinverfügung vom 15. März 2020 dürfen die aufgeführten Einrichtungen oder Angebote nicht für den Publikumsverkehr geöffnet werden. Auch in diesen besteht bei ihrem regelmäßigen Geschäftsbetrieb eine hohe Ansteckungsgefahr der Kunden.

Zu Ziffer 8:

Wegen der hohen Ansteckungsgefahr im regulären Betrieb müssen Gaststätten im Sinne des Gaststättengesetzes für den Publikumsverkehr geschlossen werden. Zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit sowie zur Versorgung der Bevölkerung werden die beschriebenen Ausnahmen unter den vorgeschriebenen Auflagen zugelassen.

Zu Ziffer 9:

Mit der Regelung in Ziffer 9 sollen Übernachtungsangebote im Beherbergungsgewerbe auf das Notwendige reduziert werden, um die weitere Ausbreitung des Virus zu verlangsamen.

Zu Ziffer 10:

Die Schließung der Spielplätze dient der Reduktion der Ansteckungsgefahr, die zwischen Kindern in ihrem gemeinsamen Spiel besonders hoch ist.

Zu Ziffer 11:

Reisen mit Omnibussen (Reisebusreisen) sind untersagt, weil bei diesen aufgrund der räumlichen Nähe und zeitlichen Dauer regelmäßig ein hohes Ansteckungsrisiko der Reiseteilnehmer besteht.

Zu Ziffer 12:

Mit der Allgemeinverfügung der Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz für Reiserückkehrer aus COVID-19-Risikogebieten zur Beschränkung des Besuchs von Schulen, Kindertageseinrichtungen, Kindertagespflegestellen und Heilpädagogischen Tagesstätten vom 11. März 2020 (Amtl. Anz. S. 297) wurde unter der dortigen Ziffer 1 verfügt, dass Schülerinnen und Schüler sowie Kinder bis zur Einschulung, die sich in einem Risikogebiet entsprechend der jeweils aktuellen Festlegung durch das Robert Koch-Institut (RKI) aufgehalten haben, für einen Zeitraum von 14 Tagen seit Verlassen des Risikogebiets keine Schule, Kindertageseinrichtung, Kindertagespflege oder Heilpädagogische Tagesstätte betreten dürfen. Diese Regelung beschränkte sich auf die Rückkehr aus sog. (internationalen) Risikogebieten sowie auf die vorgenannten Personengruppen in den genannten Einrichtungen. Neben diesen internationalen Risikogebieten erfasst das RKI indes auch Gebiete in Deutschland, in denen ebenso eine fortgesetzte Übertragung von SARS-CoV-2 von Mensch zu Mensch („ongoing community transmission“) vermutet werden kann. Hierzu zählt derzeit der Landkreis Heinsberg in Nordrhein-Westfalen. Aufgrund aktueller Entwicklungen und Erkenntnisse, insbesondere der weiterhin stark zunehmenden Ausbreitung von SARS-CoV-2 auch in Deutschland, ist dieses Betretungsverbot nunmehr auch auf vom RKI als besonders betroffene Gebiete in Deutschland zu erweitern. Darüber hinaus ist das bisher auf Schülerinnen und Schüler sowie Kinder bis zur Einschulung beschränkte Betretungsverbot auf alle Personen zu erweitern, die sich entweder in einem Risikogebiet oder in einem besonders betroffenen Gebiet in Deutschland aufgehalten haben. Das heißt, auch Personensorgeberechtigte oder in den genannten Einrichtungen beschäftigtes Personal sowie alle anderen Personen unterfallen dem Betretungsverbot. Selbiges gilt für auch für Hochschulen. Deren Vorlesungsbetrieb ist zwar verschoben. Allerdings findet eine Verwaltungs- und Forschungstätigkeit weiterhin unter Maßgabe der bisher vom Senat erlassenen Allgemeinverfügungen statt.

Zu Ziffer 13:

Die Einwohnerinnen und Einwohner der Insel Neuwerk sind einer besonderen Gefährdung ausgesetzt. Die Insel ist, gerade im Frühling, ein beliebter Anziehungspunkt für Touristen. Auswärtige, die die Insel besuchen, erhöhen die Wahrscheinlichkeit für eine Ausbreitung des Virus auf die Inselbevölkerung deutlich. Eine ärztliche Versorgung steht auf der Insel Neuwerk jedoch nicht zur Verfügung. Das nächstgelegene Krankenhaus, in dem eine intensivmedizinische Versorgung erfolgen kann, befindet sich in Cuxhaven. Behandlungsmaßnahmen, insbesondere zur Lebensrettung, sind nur erschwert durchführbar. Die genannten Umstände begründen eine hohe Schutzbedürftigkeit der Einwohnerinnen und Einwohner der Insel Neuwerk.

Das Betretungsverbot ist ermessensgerecht. Denn Zweck des IfSG ist es, übertragbaren Krankheiten beim Menschen vorzubeugen, Infektionen frühzeitig zu erkennen und ihre Weiterverbreitung zu verhindern (§ 1 IfSG). Das Verbot, die Insel Neuwerk zu betreten, dient diesem Zweck. Es ist geeignet, erforderlich und verhältnismäßig zur Verhinderung der Verbreitung der übertragbaren Krankheit COVID-19. Das Verbot, die Insel Neuwerk zu betreten, ist geeignet, die weitere Ausbreitung der Krankheit COVID-19 auf der Insel Neuwerk zu verhindern oder zumindest zu verzögern.

Das Verbot ist auch erforderlich. Denn die hochdynamische Ausbreitung der Krankheit in den letzten Wochen und Tagen und die medizinisch-epidemiologischen Erkenntnisse gebieten das Verbot, die Insel Neuwerk zu betreten, zum Schutz der Inselbevölkerung. Die Inselbevölkerung ist, wie ausgeführt, besonders schutzbedürftig.

Nach aktueller Erkenntnislage muss zudem davon ausgegangen werden, dass gleich effektive, aber weniger eingriffsintensive Maßnahmen nicht zur Verfügung stehen. Dafür sprechen nachdrücklich die hohen Risikofaktoren einer unüberschaubaren Vielzahl von Inselbesuchern, die Dauer, Anzahl und Intensität der Kontaktmöglichkeiten sowie die nicht durchgehend gewährleistete Nachverfolgbarkeit der Inselbesucher.

Das Verbot ist auch zur Verhinderung bzw. Verzögerung des Eintritts von weiteren Infektionen erforderlich, um das Gesundheitswesen nicht zu überlasten und die erforderlichen Kapazitäten für die Behandlung der Erkrankten, aber auch sonstiger Krankheitsfälle, weiterhin bereit zu halten. Daher ist die Strategie einer sog. „schlei-

chenden Immunisierung“ der Bevölkerung durch uneingeschränkte Aufrechterhaltung des öffentlichen Lebens unter Inkaufnahme einer weiteren Verbreitung der Krankheit bei gleichzeitiger Immunisierung der Bevölkerung im Rahmen der Ermessensausübung zwar erwogen, aber als nicht in gleicher Weise wirksame Maßnahme verworfen worden.

Andere mildere, gleich wirksame Schutzmaßnahmen sind weder ersichtlich noch angesichts der Gefahrenlage vertretbar. Auch wenn der Tourismus auf der Insel Neuwerk von wirtschaftlicher Bedeutung ist, ist hier zu konstatieren, dass der Schutz der Allgemeinheit vor dem hohen Risiko der weiteren Verbreitung dieser Krankheit höher zu bewerten ist als das Interesse der Inselbesucher oder Gewerbetreibender auf der Insel.

Zu Ziffer 14:

Die Regelung dient der Klarstellung zum Geltungsvorrang der Regelungen dieser Allgemeinverfügung.

Zu Ziffer 15:

Als seuchenhygienische Maßnahme ist die Anordnung gemäß § 28 Abs. 3 in Verbindung mit § 16 Abs. 8 IfSG sofort vollziehbar. Widerspruch und Anfechtungsklage haben keine aufschiebende Wirkung.

Zu Ziffer 16:

Wegen der hohen Eilbedürftigkeit tritt die Allgemeinverfügung an dem auf Bekanntgabe im Amtlichen Anzeiger folgenden Tag in Kraft.

Zu Ziffer 17:

Wegen der bestehenden Unklarheiten in Bezug auf die weitere Entwicklung der epidemischen Lage sind die Anordnungen zunächst befristet. Bei einer entsprechenden zukünftigen Risikoeinschätzung werden die Anordnungen verlängert oder verkürzt.

-

Zu Ziffer 18:

Da eine Zuwiderhandlung gegen die in Ziffern 1 bis 13 enthaltenen Anordnungen gemäß § 75 Absatz 1 Nummer 1, Absatz 3 IfSG strafbar ist, wird hierauf hingewiesen.

Hamburg, den 16. März 2020

Die Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz