

**Allgemeine Begründung zur
Zwölften Verordnung zur Änderung von Rechtsverordnungen
zum Schutz vor dem Coronavirus SARS-CoV-2
vom 23. Dezember 2020**

I. Begründung zur Änderung der Coroneinreiseverordnung

Mit der Zwölften Verordnung zur Änderung von Rechtsverordnungen zum Schutz vor dem Coronavirus SARS-CoV-2 wird der Regelungsbereich der bisherigen Coroneinreiseverordnung vom 20.12.2020 um Regelungen für für Einreisende aus anderen Risikogebieten im Sinne von § 2 Nummer 17 des Infektionsschutzgesetzes als dem Vereinigten Königreich von Großbritannien und Nordirland oder der Republik Südafrika ergänzt. Anders als für die beiden anderen Länder wird mit einem neuen § 4 aber keine Pflicht zur Absonderung, sondern lediglich die Pflicht zur Vornahme eines PCR- oder eines Schnelltests höchstens 24 Stunden vor der Einreise oder unmittelbar, jedenfalls aber innerhalb von 24 Stunden nach der Einreise (Einreisetestung) angeordnet.

Diese Schutzmaßnahme ist angesichts des aktuellen Infektionsgeschehens in Nordrhein-Westfalen und einer Vielzahl anderer Länder, der besonderen kontaktbedingten Infektionsgefahren im Zusammenhang mit einer Reisetätigkeit und vor allem angesichts des für Großbritannien und Südafrika erstmals wissenschaftlich belegten Auftretens neuer, durch Mutationen des Coronavirus entstandenen Virenstämme dringend erforderlich.

Am 23.12.2020 hat der Wert der 7-Tages-Indizenz unter Berücksichtigung nachgemeldeter Infektionsfälle erstmal landesweit den Wert von 200 Fällen je 100.000 Einwohner in einer Woche (200,4¹) überschritten. Die Versorgungssituation in vielen Krankenhäusern wird zunehmend kritisch, täglich versterben regelmäßig landesweit mehr als 100 infizierte Personen. Diese Entwicklung konnte durch die seit November geltenden Infektionsschutzmaßnahmen wie die Schließung sämtlicher Freizeit- und Kultureinrichtungen nicht verhindert werden. Deshalb gilt seit dem 16.12.2020 erneut ein strikter Lockdown, der neben Einschränkungen im Schul- und Kinderbetreuungsbereich auch wieder die Schließung vieler Handelsgeschäfte einschließt. Die aktuellen Zahlen am 23.12.2020 können noch keine Wirkung dieser Maßnahmen aufzeigen. Angesichts der Zahlen und im Hinblick auf mögliche verstärkte Kontakt- und Infektionsmöglichkeiten über die Weihnachtstage sind aber zusätzlich alle denkbaren geeigneten und angemessenen weiteren Maßnahmen erforderlich, um weitere Infektionen zu verhindern.

Solche Infektionen können u.a. auch durch Infektionseinträge von Auslandsreisenden entstehen. Wenn diese aus einem Staat oder Gebiet einreisen, für den bzw. das das Bundesministerium für Gesundheit im Einvernehmen mit dem Auswärtigen Amt und dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat ein erhöhtes Risiko für eine Infektion mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 festgestellt hat (im Folgenden: RKI-Risikogebiet), bringt ihre Reisetätigkeit ein erhöhtes Infektionsrisiko mit sich. Dieses folgt zum einen aus der Infektionssituation

¹ https://www.lzg.nrw.de/inf_schutz/meldewesen/infektionsberichte/corona_infektionsbericht/index.html

im Reiseland, da dort als Grundlage der Einstufung als RKI-Risikogebiet im Rahmen eines zweistufigen Verfahrens neben einer erhöhten 7-Tages-Inzidenz an Neuinfektionen oberhalb von 50 auch weitere Risikofaktoren berücksichtigt werden: „Maßgeblich für die Bewertung sind insbesondere die Infektionszahlen und die Art des Ausbruchs (lokal begrenzt oder flächendeckend), Testkapazitäten sowie durchgeführte Tests pro Einwohner sowie in den Staaten ergriffene Maßnahmen zur Eindämmung des Infektionsgeschehens (Hygienebestimmungen, Kontaktnachverfolgung etc.). Ebenso wird berücksichtigt, wenn keine verlässlichen Informationen für bestimmte Staaten vorliegen.“²

Das erhöhte Infektionsrisiko durch Reisetätigkeiten ist umso problematischer angesichts der jüngsten Erfahrungen mit Virusstämmen, die zahlreiche Mutationen und eine mutmaßlich höhere Aggressivität und Ansteckungsquote aufweisen und sich in anderen Ländern bereits in hohem Maße ausgebreitet haben. Nachgewiesen wurde dies für neue Virenstämme in Großbritannien und Südafrika zu deren Abwehr die Regelungen in den §§ 1 bis 3 getroffen wurden. Die Beispiele zeigen aber die grundsätzliche Gefahr territorial getrennter Entwicklung neuer Virenstämme auf, deren Eintrag mit hohen Risiken verbunden wäre und daher bestmöglich unterbunden werden muss. Die aktuellen Beispiele bereits eingeschleppter mutierter Varianten aus den genannten Ländern zeigen auch, dass der Eintrag bereits vor der wissenschaftlichen Aufdeckung einer massenhaften Verbreitung möglich ist und nur durch vorbeugende Maßnahmen in Bezug auf Reisen zwischen verschiedenen Regionen bestmöglich unterbunden werden kann.

Neben diesen infektionsrelevanten Faktoren im Reiseland resultiert die aus dem Reisegeschehen hervorgehende gesteigerte Infektionsgefahr auch aus der Reisetätigkeit selbst, die bei der Wahl des Transportmittels, der Versorgung in fremder Umgebung, möglichen Freizeitkontakten etc. eine gegenüber dem Verbleib in der eigenen Wohnung bzw. im eigenen – kontaktbeschränkten – Sozialraum im Rahmen der gebotenen generalisierenden Betrachtung zusätzliche infektionsrelevante Kontakte beinhaltet. Dabei ist auch zu bedenken, dass in Nordrhein-Westfalen seit dem 16.12.2020 ein strenges Regime der Kontaktbeschränkungen gilt, deren Geltung keinesfalls in allen anderen möglichen Zielländern vorausgesetzt werden kann.

Vor diesem Hintergrund ordnet § 4 eine obligatorische Testpflicht als eigenständige Schutzmaßnahme nach § 28 Absatz 1 Satz 1 des Infektionsschutzgesetzes an. Diese Vorgehensweise einer weitergehenden Regelung ist durch § 1 der Testpflichtverordnung des Bundes ausdrücklich eröffnet.

Diese auf der Grundlage von § 28 Absatz 1 Satz 1 des Infektionsschutzgesetzes angeordnete Maßnahme ist geeignet, erforderlich und angemessen und beachtet trotz ihrer Begrenzung auf Auslandsreisen auch den verfassungsrechtlichen Gleichbehandlungsgrundsatz des Artikels 3 Absatz 1 des Grundgesetzes.

Eine Testung im unmittelbaren Zusammenhang mit der Einreise, ist geeignet, einen nennenswerten Beitrag zur Eindämmung der Corona-Pandemie zu leisten, weil sie geeignet ist, den Eintrag von Infektionen nach Deutschland zu entdecken und damit den Anknüpfungspunkt

² https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Risikogebiete_neu.html

für weitere Schutzmaßnahmen zur Verhinderung der Weitergabe der Infektion innerhalb Deutschlands zu bilden. Ein positiver Test führt – bei einem PCR-Test unmittelbar, bei einem Schnelltest ggf. nach einem bestätigenden PCR-Test – zu einer Quarantänisierung der infizierten Person nach der QuarantäneVO NRW bzw. entsprechenden Anordnungen der örtlich zuständigen Behörden. Diese umfasst auch die direkten Kontaktpersonen und verhindert so als Ergebnis der Einreisetestung bestmöglich den Eintrag der Infektionen aus der Reistätigkeit.

Die Anordnung eines obligatorischen Einreisetestes ist zur Erreichung dieses Zieles gegenüber anderen testbezogenen Anordnungsmöglichkeiten wie z.B. der Normierung einer bloßen Testzeugnisvorlagepflicht mindestens geeigneter – wenn nicht alleine geeignet. Die nach der Testpflichtverordnung des Bundes nur durch eine behördliche Anordnung/Aufforderung ausgelöste Vorlagepflicht (und nachfolgend eine mögliche Untersuchungsduldungspflicht) ist für Nordrhein-Westfalen angesichts der Personal- und Aufgabensituation in den zuständigen Behörden ungeeignet, um die o.g. Ziele der Vermeidung eines Infektionseintrages im Zusammenhang mit der Reisetätigkeit zu vermeiden. Denn trotz erheblicher Bemühungen der Kommunen wie auch des Landes und etwa der Bundeswehr um Personalverstärkungen für die örtlichen Ordnungsbehörden und Gesundheitsämter stehen dort aktuell die Aufgaben im Zusammenhang mit der Pandemiebewältigung nicht in einem Verhältnis, das die Übernahme zusätzlicher Aufgaben im Bereich der Einreisekontrolle ermöglichen würde. Es ist schlicht ausgeschlossen, eine auch nur annähernd flächendeckende Testquote durch Einzelanordnungen zur Testzeugnisvorlage gemäß der Bundestestpflichtverordnung bei allen gemeldeten Einreisepersonen zu erzielen, ohne dringend prioritäre Aufgaben des Pandemiemanagements wie die Kontaktpersonennachverfolgung bei Infektionsausbrüchen und vor allem die Vorbereitung und Umsetzung der Impfstrategie zu vernachlässigen. Selbst bei einer schon im Verordnungs- oder Anordnungswege vorzunehmenden generellen Anordnung einer Testzeugnisvorlagepflicht würden die zuständigen Behörden mit der Entgegennahme und Verarbeitung einer Vielzahl von (auch negativen) Testergebnissen belastet, ohne dass deren Zuordnung zu den einzelnen Einreiseanmeldungen kapazitätsmäßig zu leisten wäre. Es bliebe daher selbst bei einer solchen allgemeinen Vorlagepflicht bei der einzig durch Stichproben möglichen Kontrolle der Verpflichtung, sodass – bei absolut gleicher Eingriffsintensität für die Einreisepersonen (verpflichtende Testvornahme/-duldung) und erhöhtem Behördenaufwand – keinerlei verwertbarer Zusatznutzen erzielt würde.

Die obligatorische Testung sorgt anders als die bloße Absonderung auch stets für die Aufdeckung einer Infektion und deren Eingrenzung. Gerade angesichts des Eintrags möglicher veränderter Virenstämme ist sie daher die einzig geeignete Infektionsschutzmaßnahme. An dieser Geeignetheit ändert sich auch nichts durch die Möglichkeit, dass der Rückreisende eine Infektion möglicherweise auch erlitten hätte, wäre er daheim geblieben. Anders als bei einer allein auf den Aufenthalt im ausländischen Risikogebiet gestützten bloßen Absonderungspflicht (vgl. dazu OVG NRW v. 20.11.2020, 13 B 1770/20.NE, Rn. 44) fehlt es an der Geeignetheit einer obligatorischen Testpflicht, einen nennenswerten Beitrag zur Eindämmung der Coronapandemie zu leisten, daher angesichts der o.g. besonderen reisebedingten Infektionsrisiken auch dann nicht, wenn in den Gebieten des jeweiligen Aufenthalts kein höheres Ansteckungsrisiko als hierzulande besteht.

Die Einreisetestung ist auch erforderlich, weil sie angesichts einer sehr häufig symptomfrei oder mit uneindeutigen Symptomen verlaufenden Erkrankung das mildeste Mittel zur Entdeckung und Abwehr von zusätzlichem Viren-Eintrag aus dem Ausland ist. Denkbar sind zwar Mittel mit noch höheren Erfolgsaussichten der Entdeckung einer Infektion und Verhinderung ihrer Weitergabe, aber auch deutlich höheren Eingriffstiefen. Dies könnten z. B. die Verpflichtung zu einer zweiten Testung nach etwa fünf Tagen seit der Einreise einschließlich einer bis dahin vorzunehmenden Absonderung sein, um auch eine Infizierung unmittelbar vor der Ausreise aus dem Risikogebiet auszuschließen. Diese Maßnahmen erscheinen aber nur bei noch deutlich erhöhten Infektionsrisiken wie den in §§ 1 bis 3 der Verordnung geregelten Sachverhalten geboten. Demgegenüber liefert die Testung im unmittelbaren Zusammenhang mit der Einreise einen für den Moment des Betretens des inländischen Hoheitsgebiets gültigen Befund über die Infektiosität des Einreisenden und belastet den Normunterworfenen nur mit einer geringen Einschränkung seiner allgemeinen Handlungsfreiheit durch die Pflicht, sich zu einem Testzentrum oder Arzt zu begeben (ggf. findet sich sogar am Einreiseort ein Testzentrum wie an Flughäfen oder großen Bahnhöfen), und einem geringfügigen Eingriff in seine körperliche Integrität durch den zur Test erforderlichen Abstrich. Auch die vom Reisenden selbst zu tragenden Kosten von etwa 30 bis 40 Euro stellen gerade im Vergleich zu den Reisekosten und den durch die Testung geschützten Rechtsgütern eine geringfügige Belastung dar.

Als milderer Mittel kommt auch nicht eine Beschränkung der obligatorischen Testung auf einen kleineren Kreis als die Staaten und Regionen in Betracht, die als RKI-Risikogebiete eingestuft sind. Auch unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen (Beschluss vom 20. November 2020, 13 B 1770/20.NE, Rn. 39 ff.) kommt insbesondere eine Einschränkung auf die Gebiete, die eine gegenüber NRW erhöhte Infektionsinzidenz haben, angesichts der besonderen aktuellen Situation nicht als gleich geeignetes Mittel in Betracht. Zum einen bestehen auch bei Reisen in Länder mit einer gegenüber Nordrhein-Westfalen niedrigeren Inzidenz zusätzliche reisetätigkeitsbedingte Kontakt- und Infektionsrisiken, die bei einem Ausschluss dieser Länder aus der Testpflicht nicht vermieden würden. Erst recht gilt das für das Risiko des Eintrags regional entstandener neuer Virenstämme, deren Existenz und damit Eintragsrisiko durch eine gegenüber Nordrhein-Westfalen geringere Gesamtinzidenz nicht ausgeschlossen wird. Hier liegt ein entscheidender Unterschied gegenüber Reisen im Bundesgebiet, in dem aufgrund der regelmäßigen und mengenmäßig erheblich größeren überregionalen Personenbewegungen die Entstehung regional begrenzter Virenstämme ohnehin unwahrscheinlich ist oder nur mit maximal eingreifenden Schutzmaßnahmen wie Ausgangssperren vermieden werden könnte.

Zudem wäre eine rechtssichere und infektiologisch sinnvolle Ausgrenzung bestimmter Staaten aus der Gruppe der RKI-Risikogebiete faktisch kaum möglich. Dies liegt zum einen an der Vielzahl möglicher in die RKI-Entscheidung einfließender und von der Landesregierung nicht eigenständig ermittelbarer und bewertbarer Faktoren für die Risikobewertung. Zum anderen entwickeln sich sowohl in Nordrhein-Westfalen als auch in allen Risikogebieten die Infektionszahlen, die Gegenmaßnahmen und die Testmengen in beide Richtungen dynamisch, so dass die Einordnungen bei einer Vielzahl von Ländern ständig überprüft und verändert werden müssten. Diese würde zusätzlich zu den ohnehin problematischen häufigen Anpassungserfordernissen der Corona-Verhaltensregeln für die Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit von deren Überschaubarkeit weiter beeinträchtigen und die Umsetzungstreue zusätzlich untergraben.

Die Vorteile einer solchen Ausgrenzung bestimmter Staaten aus der Liste der Länder mit künftig obligatorischer Einreisetestung stehen dabei angesichts der sehr geringen Eingriffstiefe einer – nach Bundesrecht bei Aufforderung für alle RKI-Risikogebiete ohnehin bestehenden – Testpflicht nicht im Verhältnis zu den Schwierigkeiten und rechtlichen Unsicherheiten bei der Erstellung und ständigen Fortschreibung von „Landeslisten“. Vor allem aber würden hierdurch erhebliche Schutzziele (Eintrag neuer Virenstämme) nicht erreicht.

Die Einreisetestung ist auch angemessen, also verhältnismäßig im engeren Sinne, da ihr Nutzen für die Entdeckung und daran anknüpfende Schutzmaßnahmen gegen die Verbreitung des Virus und damit für den Schutz überragender Rechtsgüter wie Leben und Gesundheit einer Vielzahl von Menschen angesichts der dargestellten geringen Eingriffsintensität nicht außer Verhältnis zu ihren Lasten steht.

Es handelt sich bei der Vornahme um einen – durch § 28 Absatz 1 Satz 4 des Infektionsschutzgesetzes ausdrücklich zugelassenen – Eingriff in die körperliche Unversehrtheit, der durch den Nasen- oder Rachenabstrich zwar lästig, aber nicht gesundheitlich beeinträchtigend ist und regelmäßig auch keine Nebenwirkungen verursacht. Auch die Kosten für den möglichen Schnelltest sind mit rd. 30-40 Euro in den inzwischen an vielen Orten entstandenen Testzentren gegenüber den Kosten einer Reise generell zu vernachlässigen. Dabei ist auch zu bedenken, dass viele zwingende Reistätigkeiten unter die Ausnahmen der Absätze 3 und 4 fallen, so dass die Kostentragungspflicht vor allem Personen betrifft, die sich freiwillig den zusätzlichen Infektionsrisiken einer Reise – auch für die Bevölkerung in der Heimat – ausgesetzt haben.

Die Regelung ist auch unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen (Beschluss vom 20. November 2020, 13 B 1770/20.NE, Rn. 39 ff.) mit dem Gleichbehandlungsgrundsatz des Artikels 3 Absatz 1 des Grundgesetzes vereinbar.

Zwar betrifft die Testpflicht des § 4 Ein- oder Rückreisende aus ausländischen Risikogebieten auch dann, wenn an ihrem Zielort in Nordrhein-Westfalen eine vergleichbare oder sogar höhere 7-Tages-Inzidenz herrscht als im ausländischen Risikogebiet, während die an diesem Zielort in Nordrhein-Westfalen lebenden Menschen keiner Testpflicht unterliegen. Zum einen ist aber festzustellen, dass allein der Vergleich der 7-Tages-Inzidenzen nicht geeignet ist, einen aussagekräftigen Befund über den Grad des jeweiligen Ansteckungsrisikos zu liefern (s.o.)

Zum anderen ist diese Ungleichbehandlung sachlich gerechtfertigt. Im Verhältnis von im ausländischen Risikogebiet Ansässigen zu den am Zielort Ansässigen ergibt sich der sachliche Unterscheidungsgrund bereits durch den Umstand, dass der Einreisende, sollte er infiziert sein, einen zusätzlichen Infektionsträger darstellt, der ohne die Einreise eindeutig in Nordrhein-Westfalen nicht vorhanden wäre. Im Verhältnis des von einer Auslandsreise heimkehrenden am Zielort Ansässigen zu dem Daheimgebliebenen ergibt sich der sachliche Unterscheidungsgrund zum einen aus dem durch die Hin- und Rückreise selbst erhöhten Infektionsrisiko und zum anderen durch die Gefahr, aus dem ausländischen Risikogebiet eine bisher im Inland noch nicht aufgetretene Virusmutation einzuschleppen.

Auch der Umstand, dass Ein- oder Rückreisende aus innerdeutschen Gebieten mit vergleichbarer oder höherer Inzidenz als dem ausländischen Risikogebiet nicht der Testpflicht des § 4 unterliegen, verletzt den Gleichbehandlungsgrundsatz nicht. Denn zur Verhinderung von innerdeutschen Reisen sind anderweitige Schutzmaßnahmen in Gestalt von Beherbergungsverboten getroffen worden, auf die die nordrhein-westfälische Landesregierung sich mit den anderen deutschen Landesregierungen verständigt hat und die im Wesentlichen inhaltsgleich in Umsetzung dieser Verständigung in allen Bundesländern in Kraft gesetzt worden sind. Im Verhältnis zu ausländischen Risikogebieten steht den Ländern dagegen keine Option zur Verfügung, eine Reisetätigkeit durch Beherbergungsverbote in den Zielländern zu unterbinden, weshalb es im Verhältnis zu Ein- oder Rückreisenden aus ausländischen Gebieten mit erhöhtem Infektionsrisiko anderer Schutzmaßnahmen bedurfte. Während dies in fünfzehn Bundesländern nach wie vor die Verhängung einer Absonderungspflicht ist, ist dies in Nordrhein-Westfalen nach der Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 20.11.2020 zur Aussetzung der Absonderungspflicht nun als Schutzmaßnahme mit wesentlich geringerer Eingriffsintensität die Testpflicht unmittelbar im Zusammenhang mit der Einreise.

Um den Aufwand für Einreisepersonen weiter zu reduzieren, werden die Flughäfen als zentrale Einreisestellen verpflichtet, entsprechende Angebote unmittelbar vor Ort vorzuhalten (Absatz 6).

§ 4 regelt darüber hinaus in den Absätzen 3 und 4 einen eng begrenzten Katalog an Ausnahmen von der Testpflicht.

Hierunter fallen zunächst die bloß Durchreisenden, weil dies im Regelfall eine Weitergabe einer etwaigen Infektion an die heimische Bevölkerung ausschließt.

Zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit fallen darunter auch bestimmte privilegierte Reisezwecke: So der sogenannte kleine Grenzverkehr mit den unmittelbar an Nordrhein-Westfalen angrenzenden Nachbarstaaten Belgien und Niederlande sowie dem mit diesen beiden Staaten den Benelux-Raum bildende und lediglich wenige Kilometer von der Landesgrenze Nordrhein-Westfalens entfernten Luxemburg, außerdem Reisen zu bestimmten familiären Zwecken, zur Aufrechterhaltung des Waren- und Personenverkehrs und zur Erfüllung diplomatischer oder parlamentarischer bzw. exekutiver Aufgaben. Auch in diesen Fällen erscheint die Durchführung von Testungen aber nur dann als unverhältnismäßig, wenn die Reisen nur von kurzer Dauer sind. Dagegen sind Binnenschiffer bei überwiegendem Verbleib an Bord sowie Grenzpendler und Grenzgänger generell ausgenommen, wenn sie bzw. die Einrichtungen, in denen sie sich überwiegend aufhalten, Infektionsschutzvorkehrungen getroffen haben.

§ 5 weist deklaratorisch auf die vom Bund auf der Grundlage des § 36 Absatz 7 verhängte und unberührt bleibende Testpflichtverordnung hin.

II. Begründung zur Änderung der Quarantäneverordnung NRW

Zusammen mit der Ergänzung der Coroneinreiseverordnung wird auch die QuarantäneVO NRW in § 2 Absatz 1 ergänzt. Schon bisher galt nach diesem Absatz eine Quarantäne vom Zeitpunkt der Vornahme eines PCR-Testes bis zum Erhalt des Testergebnisses. Hintergrund

war, dass bei entsprechenden Indikationen für einen PCR-Test, die auf ein erhöhtes Infektionsrisiko hindeuten (bisher positiver Schnelltest und coronatypische Symptome) das Risiko der Weitergabe einer möglichen Infektion bis zum Erhalt des Testergebnisses ausgeschlossen wurde. Auch bei der Einreisetestung liegt eine den bereits bisher geregelten Sachverhalten vergleichbare Konstellation vor. Auch dieser Testung liegt die Annahme eines erhöhten Infektionsrisikos zugrunde. Wer die Quarantäne bis zum Erhalt des Testergebnisses bei der Einreisequarantäne umgehen will, kann sich dabei immer alternativ für einen Schnelltest entscheiden, weshalb diese Änderung die Verhältnismäßigkeitsbeurteilung in Bezug auf die Testpflicht nicht berührt.