



Schriftliche Anfrage

des Abgeordneten **Toni Schuberl BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**
vom 14.01.2021

Bayerische Infektionsschutzmaßnahmenverordnung (11. BayIfSMV) – 15-Kilometer-Regelung

Aufgrund des § 25 Abs. 1 Satz 1 der 11. BayIfSMV in der Fassung vom 08.01.2021 trat in mehreren Landkreisen und kreisfreien Städten Bayerns die sogenannte 15-Kilometer-Regel in Kraft, wonach die Bewohnerinnen und Bewohner dieser Gebiete touristische Tagesausflüge nur noch im Umkreis von 15 km um die Grenze ihrer Wohnortgemeinde machen dürfen. Dies betrifft beispielsweise die Landkreise Regen, Deggendorf, Freyung-Grafenau, Passau und die Stadt Passau. Nach Satz 4 können die zuständigen Kreisverwaltungsbehörden der betroffenen Gebiete anordnen, dass touristische Tagesausflüge auch in den Landkreis oder die kreisfreie Stadt untersagt sind. Solch eine Anordnung hat der Passauer Landrat getroffen, mit der Folge, dass die Bürgerinnen und Bürger der Stadt Passau ihre Stadtgrenze für touristische Tagesausflüge überhaupt nicht mehr überschreiten dürfen. Der Passauer Landrat begründete dies damit, dass er juristisch die Abschottung des Landkreises nur allgemeingültig aufheben könne, aber nicht für einen speziellen Bereich.

Der Landrat von Freyung-Grafenau erließ im Einvernehmen mit der Regierung von Niederbayern hingegen eine anderslautende Regelung, die auch den Bewohnerinnen und Bewohnern des Landkreises Passau zugutekommt (4. Hotspot-Maßnahmen-Allgemeinverfügung des Landkreises Freyung-Grafenau vom 11.01.2021). Dort heißt es: „5.1. Touristische Tagesausflüge von Personen, welche nicht im Landkreis Freyung-Grafenau wohnen, in den Landkreis Freyung-Grafenau sind untersagt; (...)

5.2. Abweichend von Nr. 5.1. sind touristische Tagesausflüge in den Landkreis Freyung-Grafenau i. S. v. § 25 I S. 1 der 11. BayIfSMV erlaubt, wenn die Personen aus einem benachbarten Landkreis stammen und den 15-km-Radius um ihre Wohnortgemeinde nicht verlassen.“

Ich frage die Staatsregierung:

- 1.1 Was ist ein „touristischer Tagesausflug“, insbesondere in Abgrenzung zu „Sport und Bewegung an der frischen Luft“ (§ 2 Satz 2 Nr. 10)? 3
- 1.2 Liegt ein Tagesausflug vor, wenn man im fußläufigen Umkreis seines Wohnhauses kurz spazieren geht oder seinen Hund Gassi führt? 3
- 1.3 Ist die „Wohnortgemeinde“ diejenige Gemeinde, in der man mit dem Hauptwohnsitz oder dem Nebenwohnsitz gemeldet ist oder wo man seinen Hausstand hat (vgl. Antwort des Staatsministeriums zu Frage 4.1, Drs. 18/12023, wonach ein Unterschied zwischen Hausstand und Wohnsitz besteht)? 3

- 2.1 Ist es rechtlich zulässig, Ausnahmen vom strikten Ausschluss touristischer Tagesausflüge in den Landkreis oder die kreisfreie Stadt zu beschließen (vergleichbar der Regelungen in Freyung-Grafenau und Regen; vgl. auch § 27 Abs. 2 Satz 2)? 3
- 2.2 Wie begründet das Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration (StMI) als oberste Staatsbehörde die Verhältnismäßigkeit der strikten Regelung des staatlichen Landratsamtes im Landkreis Passau bezüglich der Einschränkungen gegenüber der Stadt Passau? 4

Hinweis des Landtagsamts: Zitate werden weder inhaltlich noch formal überprüft. Die korrekte Zitierweise liegt in der Verantwortung der Fragestellerin bzw. des Fragestellers sowie der Staatsregierung.

2.3	Wird das StMI dem Passauer Landrat eine Weisung erteilen, damit dieser die Allgemeinverfügung verhältnismäßig und damit rechtmäßig ausgestaltet (bitte begründen)?	4
3.1	Auf welchen konkreten wissenschaftlichen Erkenntnissen beruht diese Regelung?	4
3.2	Aus welchem Grund wurden konkret ein Inzidenzwert von 200 sowie eine Entfernung von 15 km angesetzt?	4
3.3	Aus welchem epidemiologischen Grund wurde diese Regel allein auf touristische Tagesausflüge begrenzt?	4
4.1	Ist es aus Sicht der Staatsregierung in Hinsicht auf den Infektionsschutz sinnvoll, die Bewohnerinnen und Bewohner der Stadt Passau auf die eng bebaute Stadt zu beschränken, statt sie auch in den angrenzenden, weitläufigen Naherholungsgebieten Sport und Bewegung ausüben zu lassen?	4
4.2	Sieht die Staatsregierung einen Wertungswiderspruch und eine Zielverfehlung, wenn man zum Kauf von Zigaretten die Landkreisgrenzen überschreiten darf, zum Spaziergehen jedoch nicht?	5
4.3	Wie bewertet die Staatsregierung die völlig unterschiedliche Wirkung der 15-km-Regelung in Stadt und Land, insbesondere, wenn man bedenkt, dass bei einer Anwendung auf München die Bewohnerinnen und Bewohner die gesamte dicht besiedelte Stadt mit 1,5 Millionen Einwohnern sowie das Umland in einer Entfernung von bis zu 15 km für touristische Tagesausflüge nutzen können, während Bewohnerinnen und Bewohner beispielsweise der dünnbesiedelten Gemeinde Haidmühle sehr viel begrenzter sind?	5
5.1	Ist diese Regelung aus Sicht der Staatsregierung kontrollierbar und durchsetzbar?	5
5.2	Sind die Polizeibeamtinnen und -beamten mit ausreichender Technik ausgestattet, um bei Kontrollen die Entfernung der Wohnortgemeindegrenze in Luftlinie berechnen zu können?	5
6.1	Dürfen sich Familienmitglieder, die mehr als 15 km voneinander entfernt wohnen, in Form eines Spaziergangs an der frischen Luft treffen oder müssen sie sich in den geschlossenen Räumen einer Wohnung treffen?	5
6.2	Dürfen Landkreise, die nicht für touristische Tagesausflüge betreten werden dürfen, durchquert werden, um in einem anderen Landkreis (wo es erlaubt ist) Sport zu betreiben?	5
6.3	Wirkt sich die Formulierung des Beschlusses der Ministerpräsidentenkonferenz vom 05.01.2021 („Tagestouristische Ausflüge stellen explizit keinen triftigen Grund dar.“) auch auf die Festlegung aus, wonach Sport und Bewegung an der frischen Luft einen triftigen Grund nach § 2 Satz 2 Nr. 10 darstellen?	6
7.	Welche alternativen Lösungsmöglichkeiten gäbe es aus Sicht der Staatsregierung, um das sinnvolle Ziel der Einschränkung von Kontakten in Hotspots auf bessere Art und Weise als mit dieser 15-km-Regel zu erreichen?	6
8.	Wann ist nach § 25 Abs. 2 ein Inzidenzwert „deutlich erhöht“?	6

Antwort

des Staatsministeriums für Gesundheit und Pflege im Einvernehmen mit dem Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration
vom 26.02.2021

Vorbemerkung:

Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof hat mit Beschluss vom 26.01.2021, Az. 20 NE 21.162, § 25 Abs. 1 Satz 1 bis 3 der 11. BayIfSMV vom 15.12.2020 (BayMBl. 2020 Nr. 737) in der Fassung vom 20.01.2021 (BayMBl. 2021 Nr. 55) betreffend das Verbot touristischer Tagesausflüge über einen Umkreis von 15 km um die Wohnortgemeinde hinaus außer Vollzug gesetzt. Die nunmehr geltende Fassung der 11. BayIfSMV sieht hierzu keine inhaltliche Nachfolgeregelung vor. Aus sprachlichen Gründen wird in der Beantwortung die Gegenwartsform verwendet.

- 1.1 Was ist ein „touristischer Tagesausflug“, insbesondere in Abgrenzung zu „Sport und Bewegung an der frischen Luft“ (§ 2 Satz 2 Nr. 10)?**
- 1.2 Liegt ein Tagesausflug vor, wenn man im fußläufigen Umkreis seines Wohnhauses kurz spazieren geht oder seinen Hund Gassi führt?**

Die Regelung in § 25 Abs. 1 der 11. BayIfSMV gilt nur für touristische Tagesausflüge. Damit sind touristische Tagesreisen, d. h. Ausflüge gemeint, die der Freizeitgestaltung dienen. Darunter sind z. B. das Wandern, Spaziergehen und weitere freizeitsportliche Aktivitäten zu verstehen. Insofern fallen auch der in § 2 Satz 2 Nr. 10 der 11. BayIfSMV genannte „Sport und die Bewegung an der frischen Luft“ ausdrücklich in den Bereich der „touristischen Ausflüge“. Nicht darunter fällt aber der kurze Spaziergang oder das „Gassiführen“ des Hundes im fußläufigen Umkreis des eigenen Wohnhauses, zumal diese Aktivitäten als solche regelmäßig nicht über den Umkreis von 15 Kilometern um die Wohnortgemeinde hinausführen. Mehrtägige Auslandsreisen sind ebenfalls vom Regelungsbereich nicht umfasst.

- 1.3 Ist die „Wohnortgemeinde“ diejenige Gemeinde, in der man mit dem Hauptwohnsitz oder dem Nebenwohnsitz gemeldet ist oder wo man seinen Hausstand hat (vgl. Antwort des Staatsministeriums zu Frage 4.1, Drs. 18/12023, wonach ein Unterschied zwischen Hausstand und Wohnsitz besteht)?**

Für den Begriff der „Wohnortgemeinde“ in § 25 Abs.1 der 11. BayIfSMV ist auf den tatsächlichen Wohnort abzustellen. Der melderechtliche Begriff des Wohnorts ist nicht maßgeblich.

- 2.1 Ist es rechtlich zulässig, Ausnahmen vom strikten Ausschluss touristischer Tagesausflüge in den Landkreis oder die kreisfreie Stadt zu beschließen (vergleichbar der Regelungen in Freyung-Grafenau und Regen; vgl. auch § 27 Abs. 2 Satz 2)?**

Es ist bei auf § 25 Abs. 1 Satz 4 der 11. BayIfSMV i. V. m. §§ 28, 28a Infektionsschutzgesetz (IfSG) gestützten Allgemeinverfügungen möglich, dort Ausnahmen vom strikten Ausschluss touristischer Tagesausflüge in den Landkreis oder die kreisfreie Stadt festzulegen. Diese müssen natürlich den allgemeinen rechtlichen Anforderungen im Hinblick auf die Verhältnismäßigkeit und insbesondere auch auf den Gleichheitsgrundsatz genügen.

- 2.2 Wie begründet das Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration (StMI) als oberste Staatsbehörde die Verhältnismäßigkeit der strikten Regelung des staatlichen Landratsamtes im Landkreis Passau bezüglich der Einschränkungen gegenüber der Stadt Passau?**
- 2.3 Wird das StMI dem Passauer Landrat eine Weisung erteilen, damit dieser die Allgemeinverfügung verhältnismäßig und damit rechtmäßig ausgestaltet (bitte begründen)?**

Die Staatsregierung hat nach Inkrafttreten der besagten Allgemeinverfügung des Landratsamtes Passau an Stadt und Landkreis Passau appelliert, eine einvernehmliche und konstruktive Lösung zu finden. Daraufhin haben sowohl die Stadt Passau als auch der Landkreis Passau am 15.01.2021 gestützt auf § 25 Abs. 1 Satz 4 der 11. BayLfSMV eine Allgemeinverfügung erlassen, wonach sowohl die Stadt als auch der Landkreis Passau touristische Tagesausflüge in ihre jeweiligen Gebiete aus anderen Landkreisen und kreisfreien Städten mit Ausnahme von Einwohnern der Stadt bzw. des Landkreises Passau untersagen. Die Frage nach einer möglichen Weisung hat sich damit erledigt.

- 3.1 Auf welchen konkreten wissenschaftlichen Erkenntnissen beruht diese Regelung?**
- 3.2 Aus welchem Grund wurden konkret ein Inzidenzwert von 200 sowie eine Entfernung von 15 km angesetzt?**
- 3.3 Aus welchem epidemiologischen Grund wurde diese Regel allein auf touristische Tagesausflüge begrenzt?**

Die Staatsregierung hat ihre Maßnahmen unter Berücksichtigung der Erkenntnisse des Robert-Koch-Instituts (RKI) und in enger Zusammenarbeit mit dem Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (LGL) in Abstimmung mit den Ländern und der Bundesregierung an die jeweilige aktuelle epidemiologische Lage angepasst. Eine wissenschaftliche Übersicht über die Effektivität verschiedener Maßnahmen von Regierungen zur Eindämmung der SARS-CoV-2-Pandemie bieten z. B. Haug, N., Geyrhofer, L., Londei, A. et al. in Ranking the effectiveness of worldwide COVID-19 government interventions. Nat Hum Behav 4, 1303–1312 (2020) (<https://doi.org/10.1038/s41562-020-01009-0>). Als ein wirksames Instrument hat sich dabei die Reduktion von Kontakten erwiesen, die das Risiko einer Übertragung von SARS-CoV-2 bergen. Auf der Kontaktreduktion begründet sich auch die Begrenzung touristischer Tagesausflüge, da die Erfahrung gezeigt hat, dass insbesondere an beliebten Ausflugszielen in den Wochen, die dem Erlass der Regelung vorausgingen, teilweise eine hohe Personendichte erreicht wurde, die auch unter freiem Himmel das Risiko einer Übertragung von SARS-CoV-2 steigern kann. Die Maßnahme stellte insoweit eine aufgrund der praktischen Erfahrungen gebotene Ergänzung der bereits bestehenden Maßnahmen zur Reduzierung von nicht notwendigen Kontakten im öffentlichen Raum dar. Nach der Außervollzugsetzung der Regelung durch den Bayerischen Verwaltungsgerichtshof konnte von einer Nachfolgeregelung abgesehen werden, weil aktuell nur noch sehr wenige Landkreise und kreisfreie Städte über einer Inzidenz von 200 liegen und daher eine solche Vorschrift kaum noch einen Anwendungsbereich hätte.

- 4.1 Ist es aus Sicht der Staatsregierung in Hinsicht auf den Infektionsschutz sinnvoll, die Bewohnerinnen und Bewohner der Stadt Passau auf die eng bebaute Stadt zu beschränken, statt sie auch in den angrenzenden, weitläufigen Naherholungsgebieten Sport und Bewegung ausüben zu lassen?**

Die Regelungen von Stadt und Landkreis Passau wurden inzwischen dahin gehend angepasst, dass keine über die Einschränkungen der 11. BayLfSMV hinausgehenden Beschränkungen mehr für Bürger der Stadt Passau bestehen, wenn sie den Landkreis Passau besuchen wollen (siehe zu Frage 2.2 und 2.3).

4.2 Sieht die Staatsregierung einen Wertungswiderspruch und eine Zielverfehlung, wenn man zum Kauf von Zigaretten die Landkreisgrenzen überschreiten darf, zum Spaziergehen jedoch nicht?

Nein. Sinn und Zweck der Regelung ist es, im Hinblick auf die notwendige Kontaktreduktion die mit den touristischen Tagesausflügen in beliebte Ausflugsziele einhergehenden dortigen punktuellen Menschenansammlungen zu verhindern. Gerade solche punktuellen Menschenansammlungen in nur begrenzten Bereichen sind aber beim reinen Tätigen von Einkäufen auch über die Landkreisgrenze hinaus nicht zu erwarten.

4.3 Wie bewertet die Staatsregierung die völlig unterschiedliche Wirkung der 15-km-Regelung in Stadt und Land, insbesondere, wenn man bedenkt, dass bei einer Anwendung auf München die Bewohnerinnen und Bewohner die gesamte dicht besiedelte Stadt mit 1,5 Millionen Einwohnern sowie das Umland in einer Entfernung von bis zu 15 km für touristische Tagesausflüge nutzen können, während Bewohnerinnen und Bewohner beispielsweise der dünnbesiedelten Gemeinde Haidmühle sehr viel begrenzter sind?

Die geografische Ausdehnung des für touristische Tagesausflüge zur Verfügung stehenden Gebiets ist unter infektiologischen Gesichtspunkten zu der Einwohnerzahl der jeweiligen Gemeinde in Beziehung zu setzen, da eine Überfüllung der zur Verfügung stehenden Naherholungsgebiete gerade vermieden werden soll. Eine rechtlich relevante Ungleichbehandlung ist daher nicht erkennbar.

5.1 Ist diese Regelung aus Sicht der Staatsregierung kontrollierbar und durchsetzbar?

5.2 Sind die Polizeibeamtinnen und -beamten mit ausreichender Technik ausgestattet, um bei Kontrollen die Entfernung der Wohnortgemeindegrenze in Luftlinie berechnen zu können?

Die in Rede stehenden Regelungen sind kontrollierbar und durchsetzbar. So verfügt beispielsweise die Bayerische Polizei über eine geeignete, auch mobil nutzbare EDV-Anwendung zur Bestimmung des 15-km-Radius. Im Übrigen erfolgt auch hier ein Vollzug mit Augenmaß, sodass zentimetergenaue Messungen nicht erforderlich sind und verbleibende Unklarheiten im Einzelfall zugunsten der Betroffenen berücksichtigt werden.

6.1 Dürfen sich Familienmitglieder, die mehr als 15 km voneinander entfernt wohnen, in Form eines Spaziergangs an der frischen Luft treffen oder müssen sie sich in den geschlossenen Räumen einer Wohnung treffen?

Im Rahmen des erlaubten Besuchs eines Familienmitglieds ist ein kurzer gemeinsamer Spaziergang selbstverständlich möglich. Ob es sich tatsächlich um den Besuch eines anderen Familienmitglieds handelt oder ob das Verbot touristischer Ausflüge umgangen werden soll, hängt jeweils von den Umständen des Einzelfalls ab.

6.2 Dürfen Landkreise, die nicht für touristische Tagesausflüge betreten werden dürfen, durchquert werden, um in einem anderen Landkreis (wo es erlaubt ist) Sport zu betreiben?

Ja, das reine Durchreisen durch einen betroffenen Landkreis ist erlaubt.

6.3 Wirkt sich die Formulierung des Beschlusses der Ministerpräsidentenkonferenz vom 05.01.2021 („Tagestouristische Ausflüge stellen explizit keinen triftigen Grund dar.“) auch auf die Festlegung aus, wonach Sport und Bewegung an der frischen Luft einen triftigen Grund nach § 2 Satz 2 Nr. 10 darstellen?

Die in § 2 Satz 2 Nr. 10 der 11. BayLfSMV geregelte Ausnahme für „Sport und Bewegung an der frischen Luft“ begründet ausdrücklich keine Rechtfertigung für das Verlassen des 15-km-Radius. Dies fällt in den Bereich der „touristischen Ausflüge“.

7. Welche alternativen Lösungsmöglichkeiten gäbe es aus Sicht der Staatsregierung, um das sinnvolle Ziel der Einschränkung von Kontakten in Hotspots auf bessere Art und Weise als mit dieser 15-km-Regel zu erreichen?

Die Frage der alternativen Lösungsmöglichkeiten stellt sich für die Staatsregierung gegenwärtig nicht. Sollte es wieder erforderlich werden, die Zahl der durch touristische Tagesausflüge entstehenden zusätzlichen Kontakte in Hotspots zu reduzieren, wird die Staatsregierung entsprechende Maßnahmen ergreifen. Art und Umfang der entsprechenden Maßnahmen werden sich dann am konkret vorliegenden Infektionsgeschehen orientieren.

8. Wann ist nach § 25 Abs. 2 ein Inzidenzwert „deutlich erhöht“?

In der Verordnung wurde bewusst auf eine Festlegung eines absoluten Inzidenzwerts verzichtet und eine offene Formulierung gewählt, um angesichts der dynamischen Entwicklung des Infektionsgeschehens keine Bestimmungen zu treffen, die schnell wieder überholt sein könnten. Die Auslegung, wann ein gegenüber dem Landesdurchschnitt deutlich erhöhter 7-Tage-Inzidenzwert im Sinne des § 25 der 11. BayLfSMV besteht, obliegt daher dem pflichtgemäß ausgeübten Beurteilungsspielraum der zuständigen Kreisverwaltungsbehörde bzw. der Regierung, deren Einvernehmen es bedarf.