

Begründung zur Allgemeinverfügung über die Mund-Nasen-Bedeckungspflicht zur Eindämmung der Verbreitung der Atemwegserkrankung SARS-CoV-2 (Corona-Virus)

1. Sachverhalt

Nach dem Stufenkonzept der Landesregierung („Landeskonzept zum Umgang mit einer zweiten SARS-CoV-2-Infektionswelle“) geht mit einer 7-Tages-Inzidenz von 50 Neuinfizierten pro 100.000 Einwohnern ein starker Anstieg der Fallzahlen mit diffusen, häufig nicht mehr nachvollziehbaren Infektionsketten einher.

Im Landkreis Tuttlingen insbesondere im Stadtgebiet Tuttlingen sind die Fallzahlen so stark angestiegen, dass die 7-Tages-Inzidenz innerhalb von vier Tagen zunächst auf über 35 und dann auf knapp unter 50 Neuinfizierte pro 100.000 Einwohner gestiegen ist. Aufgrund dieser kurzen Anstiegszeit ist von einem weiteren Anstieg und somit einer Überschreitung der Grenze von 50 Neuinfizierten pro 100.000 Einwohner innerhalb kürzester Zeit auszugehen. Es besteht somit nicht mehr nur die Gefahr einer Ansteckung durch Personen aus den Risikogebieten, vielmehr liegt jetzt ein erhöhtes regionales Risiko vor, sich mit dem SARS-CoV-2 Virus zu infizieren.

Das Robert-Koch-Institut (RKI) als konzeptionierende Stelle im Sinne des § 4 IfSG empfiehlt als geeignete Gegenmaßnahmen zuvorderst die Einhaltung geeigneter Hygienemaßnahmen, Kontaktreduktion und den Schutz besonders vulnerabler Personengruppen (vor allem älterer oder vorerkrankter Personen). Auf Grund der vorliegenden epidemiologischen Zusammenhänge steht zu vermuten, dass ein Eintrag des Virus in den Landkreis Tuttlingen hauptsächlich durch Personen mit Aufenthalt in einem der Risikogebiete oder durch Kontaktpersonen zu bestätigten Fällen zu Stande kam. Das RKI gibt derzeit als hauptsächlichsten Übertragungsweg des Virus SARS-CoV-2 die Tröpfcheninfektion an. Auch Schmierinfektionen sind möglich. Die Inkubationszeit des Virus beträgt laut RKI 14 Tage. Es ist nach den vorliegenden Erkenntnissen möglich, dass Personen das Virus in sich tragen und bereits ausscheiden (die Personen also infektiös sind), noch bevor erste Symptome auftreten.

Es gibt daher Fälle, in welchen die betreffende Person (insbesondere bei Kindern) mangels Symptomen keine Kenntnis von ihrer Erkrankung hat. Ein Impfstoff oder die Möglichkeit einer medikamentösen Behandlung des Virus SARS-CoV-2 existieren derzeit noch nicht. Bei einer unkontrollierten Ausbreitung ist in kurzer Zeit mit einer hohen Anzahl behandlungsbedürftiger Personen mit schweren und kritischen bis hin zu tödlichen Krankheitsverläufen zu rechnen. Es droht daher die Gefahr, dass die Strukturen der Gesundheitsversorgung durch den gleichzeitigen starken Anstieg an Patienten mit ähnlichem Behandlungsbedarf überlastet werden.

2. Rechtliche Würdigung

Die Landesregierung hat mit Verordnung vom 23. Juni 2020 (in der jeweils gültigen Fassung) auf Grund von § 32 i.V.m. §§ 28 bis 31 IfSG infektionsschützende Maßnahmen gegen die Ausbreitung des Virus SARS-CoV-2 (CoronaVO) angeordnet, dass gemäß § 20 Abs. 1 CoronaVO die zuständigen Behörden weitergehende Maßnahmen zum Schutz vor Infektionen treffen können.

Die Allgemeinverfügung beruht auf § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG i.V.m. § 1 Abs. 6a der Verordnung des Sozialministeriums über Zuständigkeiten nach dem Infektionsschutzgesetz, Baden-Württemberg (IfSGZustV BW).

Die Stadt Tuttlingen ist nach § 28 Absatz 1 IfSG in Verbindung mit § 1 Absatz 6 IfSGZustV für den Erlass von Schutzmaßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten zuständig. Das Grundrecht der Freiheit der Person wird insoweit nach § 28 Absatz 1 Satz 4 IfSG eingeschränkt.

Gemäß § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG trifft die zuständige Behörde, wenn Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider im Sinne des § 2 Nr. 4 bis 7 IfSG festgestellt werden, die notwendigen Schutzmaßnahmen, soweit und solange dies zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich ist.

Der Anwendungsbereich ist nach den vorliegenden Erkenntnissen eröffnet. Denn das Virus SARS-CoV-2 hat sich im Landkreis Tuttlingen insbesondere im Stadtgebiet Tuttlingen bereits verbreitet, sodass Personen im Sinne des § 2 Nr. 4 bis 7 IfSG festgestellt wurden.

Im Landkreis Tuttlingen steht die Überschreitung der 7-Tages-Inzidenz von 50 Neuinfizierten pro 100.000 Einwohner kurz bevor. Aufgrund der sich dynamisch entwickelnden Lage bei COVID-19 Erkrankungen sieht die Stadt Tuttlingen die Notwendigkeit, weitergehende kontaktreduzierende Maßnahmen zur Beeinflussung der Ausbreitungsdynamik zu ergreifen, auch um besonders vulnerable Gruppen zu schützen. Zweck der Allgemeinverfügung ist es, die Ausbreitung des SARS-CoV-2 Virus zu verlangsamen, Infektionsketten zu unterbrechen und die Gesundheitsversorgung für die gesamte Bevölkerung aufrecht zu erhalten.

Die getroffene Allgemeinverfügung ist verhältnismäßig.

Die Verpflichtung des Tragens eines Mund-Nasen-Schutzes bei der Begegnung von Personen stellt ein geeignetes Mittel dar, um eine Verbreitung der Virusinfizierung und des damit möglichen Ausbruchs der Atemwegserkrankung COVID-19 zu verhindern. Durch die Verpflichtung des Tragens eines Mund-Nasen-Schutzes im öffentlichen Raum, insbesondere in der Fußgängerzone, wird die Zahl der möglicherweise infektiösen Kontakte auch über die Verbreitung von Aerosolen und dadurch das Ausbreitungspotenzial des Erregers limitiert. Die Infektionsketten werden verlangsamt und möglichst unterbrochen. Damit soll sichergestellt werden, dass nur eine möglichst geringe Anzahl an Menschen infiziert wird oder zu potentiellen Kontaktpersonen einer infizierten Person wird. Dies ist auch nach den Erkenntnissen des RKI durch das Tragen eines Mund-Nase-Schutzes erreichbar.

Mildere gleich geeignete Mittel z. B. durch die Anordnung von geringeren Maßnahmen kamen nicht in Betracht. Insbesondere in der Fußgängerzone kann ein Mindestabstand von 1,5 Metern nicht dauerhaft eingehalten werden. Besonders reichen derzeit, wie das oben dargestellte aktuelle Infektionsgeschehen zeigt, die sich aus der CoronaVO angeordneten Pflichten nicht aus, um die Übertragung zu verringern. Eine Übertragung von Mensch zu Mensch, z.B. durch Husten, Niesen, ist wegen des vorherrschenden Übertragungswegs (Tröpfcheninfektion) auch durch mild erkrankte oder asymptomatisch infizierte Personen leicht möglich. Insbesondere bei Personen, die relevanten Kontakt zu einer bestätigt an COVID-19 erkrankten Person hatten, ist aufgrund der vorliegenden Erkenntnisse anzunehmen, dass diese das Virus in sich aufgenommen haben und somit ansteckungsverdächtig im Sinne des § 2 Nr. 7 IfSG sind.

Darüber hinaus handelt es sich hier um ein relativ leicht übertragbares Virus. Ein direkter Kontakt mit infizierten Personen ist daher unbedingt zu vermeiden. Das Tragen eines Mund-Nasen-Schutzes ist das mildeste verfügbare und gleich effektive Mittel. Weitere geeignete Mittel wären beispielsweise Sperrstunden oder Beschränkungen der Personenzahl, die sich gemeinsam im öffentlichen Raum bewegen darf. All diese Maßnahmen stellen sich aber als weniger milde Mittel dar.

Auch ist die Maßnahme nach Abwägung der betroffenen Rechtsgüter angemessen. Die Einschränkungen auf Seiten der Betroffenen stehen nicht außer Verhältnis zum Zweck der Allgemeinverfügung, das Infektionsgeschehen einzudämmen und die Gesundheitsversorgung für die Gesamtbevölkerung aufrecht zu erhalten. Dies insbesondere, weil die Maßnahme bereits seit März 2020 – in abgeschwächter Form – baden-württembergweit gilt. Das Tragen eines Mund-Nasen-Schutzes ist mithin bereits jetzt im Alltag der betroffenen Bürger angekommen. Es handelt sich bei dem Eingriff um den schwächsten denkbaren Eingriff im Vorgehen gegen das SARS-CoV-2 Virus. Die allgemeine Handlungsfreiheit der Bürger wird zwar beschränkt, dem steht allerdings die hohe Ansteckungsgefahr bis hin zum tödlichen Verlauf der Krankheit gegenüber. Für die Anforderungen an die Wahrscheinlichkeit einer Ansteckungsgefahr gilt dabei kein strikter, alle möglichen Fälle gleichermaßen erfassender Maßstab. Vielmehr ist der geltende Grundsatz heranzuziehen, dass an die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts umso geringere Anforderungen zu stellen sind, je größer und folgenschwerer der möglicherweise eintretende Schaden ist (vgl. BGH, Urteil v. 22.03.2012, Az. 3 C 16/11).

Aufgrund der besonderen Gefahr, die von dem neuartigen Erreger wegen seiner hohen Übertragbarkeit und der Zahl der schweren bis hin zu tödlichen Krankheitsverläufe für die öffentliche Gesundheit in Deutschland und weltweit ausgeht, sind an die Wahrscheinlichkeit einer Ansteckung geringere Anforderungen zu stellen. Zudem hat sich in den letzten Tagen die Anzahl der Infizierten deutlich erhöht. Es kommen täglich neue Infektionen hinzu, sodass die 7-Tages-Inzidenz zunächst auf über 35, mittlerweile knapp unter 50 angestiegen ist. Die Tendenz ist weiterhin steigend. Es besteht somit nicht mehr nur die Gefahr einer Ansteckung durch Personen aus den Risikogebieten, vielmehr besteht nunmehr auch ein erhöhtes regionales Risiko, sich mit dem SARS-CoV-2 Virus zu infizieren.

Es sind daher Situationen zu vermeiden, in welchen über die bekannten Übertragungswege eine Infektion möglich ist. Solche Situationen sind allerdings dann zu erwarten, wenn Personen im öffentlichen Raum, insbesondere auf beengten Plätzen und in beengten Räumen, aufeinandertreffen. Dies ist beispielsweise auf dem Wochenmarkt oder auf belebten Plätzen denkbar. Mit Blick auf die Angemessenheit ausgenommen sind gerade Orte, an denen aufgrund der tatsächlichen Begebenheiten nicht mit einer Begegnung mit anderen Personen zu rechnen ist, wie beispielsweise auf freien Feldwegen. Die Bewegung in der freien Natur bleibt mithin ohne Mund-Nasen-Schutz möglich, solange dort nicht mit einer Begegnung mit anderen Personen zu rechnen ist.

Daneben sind weitreichende Ausnahmen von der Verpflichtung zum Tragen eines Mund-Nasen-Schutzes in die Regelung aufgenommen. Dadurch werden Personen, für die eine Pflicht zum Tragen eines Mund-Nasen-Schutzes eine besondere Härte darstellen würde, angemessen berücksichtigt. Das gleiche gilt für Situationen, in denen eine solche Pflicht typischerweise angesichts des derzeitigen Infektionsgeschehens nicht zumutbar wäre.

Diesem geringen Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit steht die Gefahr der Verbreitung einer übertragbaren Krankheit, die erfahrungsgemäß zu erheblichen Gesundheitsbeeinträchtigungen bis zum Tod der erkrankten Personen führen kann, gegenüber. Die Stadt Tuttlingen als zuständige Behörde ist verpflichtet, die Gesundheit und das Leben von Personen zu schützen; dies ergibt sich aus dem Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG). In der gegenwärtigen Situation ist davon auszugehen, dass Begegnungen ohne das Tragen eines Mund-Nasen-Schutzes erheblich zu einer weiteren Beschleunigung der Ausbreitung des Virus beitragen würde. Bei einer weiteren Ausbreitung der Infektion ist damit zu rechnen, dass diese nicht mehr kontrollierbar ist und das Gesundheitssystem die Versorgung der schwer erkrankten Personen nicht mehr sicherstellen kann. Hierbei handelt es sich um sehr hohe Schutzgüter, denen Vor-rang zu gewähren ist. Aufgrund dieser erheblichen Gefahr muss daher bei einer Abwägung die allgemeine Handlungsfreiheit zurückstehen.

Nach § 20 Abs. 1 Satz 1 Landesverwaltungsvollstreckungsgesetz Baden-Württemberg ist das Zwangsgeld vor seiner Anwendung anzudrohen. Das Zwangsgeld ist das mildeste Zwangsmittel.

Gemäß §§ 28 Abs. 3 i.V.m.16 Abs. 8 IfSG haben Widerspruch und Anfechtungsklage gegen diese Maßnahme keine aufschiebende Wirkung.