

Begründung der Allgemeinverfügung

1. Sachverhalt

Nach dem Stufenkonzept der Landesregierung („Landeskonzept zum Umgang mit einer zweiten SARS-CoV-2- Infektionswelle“) geht mit einer 7-Tage-Inzidenz von 35 Neuinfizierten pro 100.000 Einwohnern ein starker Anstieg der Fallzahlen der durch das Virus SARS CoV-2 verursachten Lungenerkrankung mit diffusen, häufig nicht mehr nachvollziehbaren Infektionsketten einher.

Im Landkreis Emmendingen sind die Fallzahlen so stark angestiegen, dass die 7-Tage-Inzidenz von 35 Neuinfizierten pro 100.000 Einwohner derzeit überschritten wurde.

Das Robert-Koch-Institut (RKI) als konzeptionierende Stelle im Sinne von § 4 des IfSG empfiehlt als geeignete Gegenmaßnahmen zuvorderst die Einhaltung geeigneter Hygienemaßnahmen, Kontaktreduktion und den Schutz besonders vulnerabler Personengruppen (vor allem ältere oder vorerkrankte Personen).

Das RKI gibt derzeit als hauptsächlichen 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.

Um die Verbreitung der Infektionskrankheit wirkungsvoll zu verhindern, muss das Ansteckungsrisiko daher möglichst minimiert werden. Andernfalls droht die Gefahr, dass die Strukturen der Gesundheitsversorgung durch den gleichzeitigen starken Anstieg an Patienten mit ähnlichem Behandlungsbedarf überlastet werden. Eine solche Überlastung muss dringend vermieden werden.

2. Rechtliche Würdigung

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

Aufgrund der sich dynamisch entwickelnden Lage bei durch das Virus SARS-CoV-2 verursachten Lungenerkrankungen sieht die Ortspolizeibehörde die Notwendigkeit, weitergehende kontaktreduzierende Maßnahmen zur Beeinflussung der Ausbreitungsdynamik zu ergreifen, auch um besonders vulnerable Gruppen zu

schützen.

Die Verfügung beruht auf § 28 Abs. 1 und Abs. 3 IfSG i.V.m. § 16 Abs. 6 Satz 1 IfSG i.V.m. § 1 Abs. 6 Satz 1 der Verordnung des Sozialministeriums über Zuständigkeiten nach dem Infektionsschutzgesetz Baden-Württemberg (IfSGZustV BW).

Nach § 1 Abs. 6 IfSGZustV BW ist die Ortspolizeibehörde und damit gemäß § 62 Abs. 4 Polizeigesetz (PolG) die Gemeinde Vörstetten zuständig für den Erlass der getroffenen Anordnung. Die örtliche Zuständigkeit ergibt sich aus dem Umstand, dass die Örtlichkeiten sich auf dem Gebiet der Gemeinde Vörstetten befinden.

Die Verfügung ist zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich. Die dadurch angeordnete Beschränkung von Feiern entspricht der Beschlusslage der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und -chefs der Bundesländer vom 14.10.2020 zum Tagesordnungspunkt „Bekämpfung der SARS-Cov2-Pandemie. Die dadurch angeordnete Beschränkung von Feiern wurde zudem durch Erlass des Ministeriums für Soziales und Integration Baden-Württemberg (Sozialministerium) vom 16.10.2020, Aktenzeichen: 51.1443.1 SARS-COV-2/4, als oberster Gesundheitsbehörde (§ 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Gesetz über den öffentlichen Gesundheitsdienst – ÖGDG) entsprechend vorgeschlagen (§§ 28 Abs. 3, 16 Abs. 6 Satz 1 IfSG). Das Landratsamt Emmendingen – und damit auch das örtlich zuständige Gesundheitsamt – schließt sich diesem Vorschlag unter Berücksichtigung des aktuellen Infektionsgeschehens im Landkreis Emmendingen an (§§ 28 Abs. 3, 16 Abs. 6 Satz 1 IfSG).

Gemäß § 28 Abs. 1 Satz 2 IfSG kann die zuständige Behörde u. a. Veranstaltungen einer größeren Anzahl von Menschen beschränken, soweit und solange dies zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich ist.

Aufgrund der vorliegenden Erkenntnisse ist der Anwendungsbereich eröffnet. Das Virus SARS CoV-2 hat sich im Landkreis Emmendingen bereits verbreitet. Im Landkreis Emmendingen ist mittlerweile die 7-Tage-Inzidenz von 35 Neuinfizierten pro 100.000 Einwohner überschritten. Aufgrund des vorherrschenden Übertragungswegs (Tröpfcheninfektion) ist eine Übertragung von Mensch zu Mensch, z.B. durch Husten, Niesen, auch durch mild erkrankte oder asymptomatisch infizierte Personen leicht möglich. Es ist aufgrund der Verbreitung des Virus SARS CoV-2 im Landkreis Emmendingen anzunehmen, dass Tatsachen vorliegen, die zum Auftreten von übertragbaren Krankheiten führen können. 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 sind.

Durch die angeordnete Beschränkung von privaten Feiern sollen die Infektionsketten

verlangsamt und möglichst unterbrochen werden. Damit soll sichergestellt werden, dass nur eine möglichst geringe Anzahl an Menschen infiziert oder zu potentiellen Kontaktpersonen einer infizierten Person wird.

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. BVerwG, Urteil v. 22.03.2012, Az. 3C 16/11, zitiert nach <juris> Rdnr. 32).

Von dem neuartigen Erreger geht wegen seiner hohen Übertragbarkeit, bei gleichzeitig fehlenden flächendeckend einsetzbaren effektiven medizinischen Bekämpfungsmethoden und -substanzen, und der damit verbundenen Zahl der schweren bis hin zu tödlichen Krankheitsverläufe eine besondere Gefahr für die öffentliche Gesundheit in Deutschland und weltweit aus. Deshalb sind an die Wahrscheinlichkeit einer Ansteckung eher geringe Anforderungen zu stellen. Es sind daher insbesondere Situationen zu vermeiden, in welchen eine größere Anzahl von Personen auf relativ engem Raum aufeinandertrifft und dort verweilt.

In den letzten Tagen hat sich die Anzahl der Infizierten deutlich erhöht. Es kommt in aller Regel täglich eine Vielzahl neuer Infektionen hinzu. 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 CoV-2 Virus zu infizieren. Darüber hinaus handelt es sich hier um ein relativ leicht übertragbares Virus. Ein direkter Kontakt mit infizierten Personen ist daher unbedingt zu vermeiden.

In dem Beschluss der Bundeskanzlerin und der Regierungschefinnen und -chefs der Länder vom 14.10.2020 wird hervorgehoben, dass die letzten Wochen gezeigt haben, dass „gerade Feierlichkeiten im Familien- und Freundeskreis“ für die Verbreitung von Infektionen ursächlich waren. Dies kann aufgrund jüngster Erfahrungen auch für den Landkreis Emmendingen bestätigt werden. Durch Feiern, die sich typischerweise durch ein herabgesetztes Maß an diszipliniertem Verhalten in Bezug auf die Einhaltung von Abstands- und Hygieneregeln auszeichnen, werden deshalb Rahmenbedingungen geschaffen, die in der Regel eine Ausbreitung des Virus SARS CoV-2 unter einer Vielzahl von Menschen begünstigen.

Dementsprechend werden nach den Lageberichten des RKI Häufungen von Infektionen insbesondere u.a. im Zusammenhang mit Feiern im Familien- und Freundeskreis beobachtet. Nach Einschätzung der Ortschaftsbehörde bergen aber auch Feiern, die sich etwa spontan im öffentlichen Raum entwickeln, die also nicht nur den Familien- und Freundeskreis betreffen, die konkrete Gefahr enger Kontaktaufnahmen und infolgedessen ein hohes Risiko der Verursachung unkontrollierter Infektionen.

Generell gilt für Feiern, dass sie sich dadurch auszeichnen, dass sich eine Vielzahl von Menschen in geselliger, zwangloser Atmosphäre zusammenfindet. In einem solchen Umfeld wird ein Ausbruchsgeschehen begünstigt. Zudem ist hier im Falle eines Infektionsgeschehens eine Kontaktnachverfolgung aufgrund der hohen Zahl an Kontaktpersonen faktisch nur noch eingeschränkt möglich. Dadurch wird die Kontrolle des weiteren Infektionsgeschehens zusätzlich erschwert.

Nach alledem ist eine Beschränkung der Teilnehmerzahl gerade bei Feiern veranlasst, um eine Ausbreitung der Pandemie einzudämmen. Durch die Beschränkung der angeordneten Teilnehmerzahl wird die Zahl der möglichen Kontaktpersonen und dadurch das Ausbreitungspotential des Erregers limitiert. Die konkret gewählten Beschränkungen der Teilnehmerzahlen sind angesichts des aktuellen Infektionsgeschehens im Landkreis Emmendingen, das sich durch die Überschreitung der 7-Tage-Inzidenz von 35 Neuinfizierten pro 100.000 Einwohnern auszeichnet, nach Einschätzung der Ortspolizeibehörde – in Abstimmung mit dem Landratsamt Emmendingen – erforderlich, um vor allem auch eine vollständige Kontaktnachverfolgung sicherzustellen.

Bei der Differenzierung hinsichtlich der Teilnehmerzahl zwischen Feiern im öffentlichen Raum einerseits und im privaten Raum andererseits ist insbesondere folgendes in den Blick genommen worden: Feiern im privaten Raum finden abseits der Öffentlichkeit und einer dadurch bedingten öffentlichen Kontrolle statt. Zudem sind die – auch körperlichen – Begegnungen hier in der Regel enger. Deshalb ist für den privaten Raum die im Vergleich zum öffentlichen Raum herabgesetzte Begrenzung auf 15 Personen gerechtfertigt.

Stammen die Teilnehmer einer Feier ausschließlich aus bis zu zwei Haushalten, ist eine Begrenzung der Teilnehmerzahl hingegen nicht veranlasst. So leben die Haushaltsangehörigen in aller Regel eng zusammen, so dass sich eine Infektion innerhalb eines Haushalts ohnehin auf den gesamten Haushalt auswirkt. Das Risiko wird hier nur auf einen einzigen weiteren Haushalt erweitert. Die Kontaktpersonenermittlung ist zudem deutlich erleichtert, wenn sich das Ausbruchsgeschehen nur auf bis zu zwei Haushalte beschränkt.

Die Anordnung einer Maßnahme nach § 28 Abs. 1 Satz 2 IfSG steht im pflichtgemäßen Ermessen der zuständigen Behörde. Bei der Ausübung ihres Ermessens hat die Ortspolizeibehörde insbesondere in den Blick genommen, dass unter Berücksichtigung der vorstehenden Erwägungen durch die ausgesprochene Beschränkung von privaten Feiern das Ausbreitungspotential des Erregers spürbar limitiert wird. Die festgelegten Grenzen und die getroffene Differenzierung zwischen Feiern im öffentlichen Raum und Feiern im Übrigen, d.h. im privaten Raum, entsprechen hierbei der Beschlusslage der Konferenz der Bundeskanzlerin und der Regierungschefinnen und -chefs der Länder vom 14.10.2020 Teilnehmern. Sie sind – auch mit Blick auf die aktuelle Entwicklung der Infektionslage im Landkreis

Emmendingen – sachgerecht und angemessen und entsprechen zudem einer praktikablen, einheitlichen Rechtsanwendung.

Bei der Ausübung des Ermessens ist ferner in den Blick genommen worden, dass die angeordnete Beschränkung von Feiern mit Blick auf die Teilnehmerzahl ein geeignetes Mittel darstellt, um eine Verbreitung der Virusinfizierung und des damit möglichen Ausbruchs der Atemwegserkrankung COVID-19 zu verhindern.

Mildere gleich geeignete Mittel, z.B. durch die Anordnung von geringeren Beschränkungen, kamen nicht in Betracht. Auch ist die Maßnahme angemessen, insbesondere, weil Feiern nicht generell, sondern nur ab einer bestimmten Teilnehmerzahl verboten werden.

Es wird dabei auch nicht der Umsatzausfall der mittelbar betroffenen Anbieter von Räumlichkeiten oder Gaststätten verkannt. Diesem wirtschaftlichen Schaden steht jedoch die Gefahr der Verbreitung einer übertragbaren Krankheit, die erfahrungsgemäß zu erheblichen Gesundheitsbeeinträchtigungen bis zum Tod der erkrankten Personen führen kann, gegenüber. Die Ortspolizeibehörde 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 des Grundgesetzes).

In der gegenwärtigen Situation ist davon auszugehen, dass eine höhere als die erlaubte Teilnehmerzahl 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 gegenüber Vorrang zu gewähren ist. Insoweit überwiegt der Gesundheitsschutz der Bevölkerung, insbesondere der Schutz der potentiell von schweren Krankheitsverläufen bedrohten Personen vor einer Ansteckung, die allgemeine Handlungsfreiheit und die mittelbar betroffenen wirtschaftlichen Einbußen.

Daher sind die Maßnahmen nach entsprechender Abwägung der betroffenen Rechtsgüter verhältnismäßig.

Es bleibt der Behörde unbenommen, bei dringenden Gründen oder zur Vermeidung unzumutbarer Härten eine abweichende Einzelfallregelung zu treffen (vgl. auch § 20 Abs. 2 Variante 2 CoronaVO), so dass auch insoweit die Verhältnismäßigkeit gewahrt ist.

Sollte sich die Lage der Infektionszahlen wieder derart entspannen, dass die Allgemeinverfügung nicht mehr veranlasst ist, insbesondere die 7-Tage-Inzidenz von 35 Neuinfizierten pro 100.000 Einwohnern dauerhaft unterschritten wird, ist

beabsichtigt, die Allgemeinverfügung wieder aufzuheben oder – je nach Situation – abzuändern.

Nach §§ 49 Abs. 2, 52 Abs. 2 PolG ist der unmittelbare Zwang, soweit es die Umstände zulassen, vorher anzudrohen. Mildere Mittel als die Anwendung des unmittelbaren Zwangs, wie z.B. das Zwangsgeld, kommen nicht in Betracht, um die Einhaltung dieser Verfügung im Sinne einer sofort wirksamen Gefahrenabwehr, die angesichts des derzeitigen Ausbruchsgeschehens veranlasst ist, durchzusetzen. Nur dadurch lässt sich die Verbreitung einer übertragbaren Krankheit mit potentiell schwersten Folgen für die Betroffenen verhindern. Hierbei wird nochmals auf die Ausführungen zur Verhältnismäßigkeitsprüfung verwiesen.

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

Vörstetten, 17.10.2020

Ortspolizeibehörde
Lars Brügger
Bürgermeister