

Allgemeinverfügung der Stadt Frankfurt am Main zur Bekämpfung der weiteren Ausbreitung des neuartigen Corona-Virus (SARS-CoV-2) im Stadtgebiet

Aufgrund von §§ 16, 28 Abs. 1 Infektionsschutzgesetz (IfSG) vom 20. Juli 2000 (BGBl. I S. 1045), zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1385), in Verbindung mit § 5 Abs. 1 des Hessischen Gesetzes über den öffentlichen Gesundheitsdienst vom 28. September 2007 (GVBl. I S. 659), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 06. Mai 2020 (GVBl. S. 310), sowie § 11 der Zweiten Verordnung zur Bekämpfung des Corona-Virus des Landes Hessen vom 13. März 2020 (GVBl. S. 153), zuletzt geändert durch Artikel 2 der Verordnung vom 11. August 2020 (GVBl. S. 538), ergeht folgende

Allgemeinverfügung:

Abweichend von den Bestimmungen der Zweiten Verordnung zur Bekämpfung des Corona-Virus des Landes Hessen (2. Corona-VO) vom 13. März 2020 in der ab dem 17. August 2020 gültigen Fassung wird für das Stadtgebiet der Stadt Frankfurt am Main angeordnet:

1. In Schulen nach § 33 Nr. 3 IfSG, mit Ausnahme der Primarstufe (erste bis vierte Jahrgangsstufe), besteht entgegen § 3 Abs. 1 der 2. Corona-VO eine Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung i.S.d. § 1a Satz 2 der 2. Corona-VO auch für den Präsenzunterricht im Klassen- oder Kursverband.
2. Die erweiterte Pflicht nach Ziff. 1 besteht ausnahmsweise nicht für Personen, die aufgrund einer gesundheitlichen Beeinträchtigung oder einer Behinderung keine Mund-Nasen-Bedeckung tragen können (§ 3 Abs. 1 Satz 1 Hs. 2 i.V.m. § 1a Satz 3 der 2. Corona-VO).
3. Die erweiterte Pflicht nach Ziff. 1 gilt ferner nicht, soweit die allgemeinen Abstands- und Hygieneregeln gemäß den Empfehlungen des Robert-Koch-Instituts, insbesondere der Mindestabstand von 1,50 Metern zu anderen Personen, eingehalten werden können.
4. § 3 Abs. 1 Satz 2 der 2. Corona-VO findet in den betroffenen Schulen keine Anwendung.
5. Diese Allgemeinverfügung tritt am 24. August 2020 in Kraft. Sie tritt mit Ablauf des 06. September 2020 außer Kraft.

Begründung:

Rechtsgrundlage für die getroffenen Maßnahmen ist einerseits § 16 Abs. 1 Satz 1 Infektionsschutzgesetz (IfSG). Werden Tatsachen festgestellt, die zum Auftreten einer übertragbaren Krankheit führen können, oder ist anzunehmen, dass solche Tatsachen vorliegen, trifft die zuständige Behörde hiernach die notwendigen Maßnahmen zur Abwendung der dem Einzelnen oder der Allgemeinheit hierdurch drohenden Gefahren. Weitere Rechtsgrundlage ist § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 IfSG. Nach Satz 1 trifft die zuständige Behörde die notwendigen Schutzmaßnahmen, insbesondere die in den §§ 29 bis 31 genannten, soweit und solange es zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich ist, wenn Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider festgestellt werden oder sich ergibt, dass ein Verstorbener krank, krankheitsverdächtig oder Ausscheider war; sie kann insbesondere Personen verpflichten, den Ort, an dem sie sich befinden, nicht oder nur unter bestimmten Bedingungen zu verlassen, oder von ihr bestimmte Orte oder öffentliche Orte nicht oder nur unter bestimmten Bedingungen zu betreten. Nach Satz 2 kann die zuständige Behörde unter den Voraussetzungen des Satzes 1 Veranstaltungen oder sonstige Ansammlungen von Menschen beschränken oder verbieten und Badeanstalten oder in § 33 genannte Gemeinschaftseinrichtungen oder Teile davon schließen.

Bei SARS-CoV-2 handelt es sich um einen Krankheitserreger im Sinne des § 2 Nr. 1 IfSG. Die Infektion mit dem neuartigen Corona-Virus SARS-CoV-2 kann zu der Lungenerkrankung COVID-19 führen. Durch den vorherrschenden Übertragungsweg von COVID-19 über Tröpfchen, z. B. durch Husten, Niesen, und durch teils mild erkrankte oder auch asymptomatisch infizierte Personen kann es zu Übertragungen von Mensch zu Mensch kommen. Es werden in der Mehrzahl der Fälle zwar nur wenig schwerwiegende Krankheitsverläufe registriert, jedoch kann ein Ausbruch von COVID-19 auch zum Tode führen. Um die Zunahme der Infektionen mit dem neuartigen Corona-Virus zu verlangsamen ist die Verpflichtung zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung eine geeignete Schutzmaßnahme. So empfiehlt das Robert-Koch-Institut (RKI) – dessen Einschätzungen im Bereich des Infektionsschutzes nach dem Willen des Gesetzgebers besonderes Gewicht zukommt (vgl. § 4 IfSG) – ein generelles Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung in bestimmten Situationen im öffentlichen Raum als einen weiteren Baustein, um Risikogruppen zu schützen und den Infektionsdruck und damit die Ausbreitungsgeschwindigkeit von COVID-19 in der Bevölkerung zu reduzieren. Die Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung dient dabei nicht allein dem Schutz des jeweiligen individuellen Trägers vor einer eigenen Ansteckung, sondern gerade auch dem Schutz anderer Personen. Nach Einschätzung des RKI können durch eine Mund-Nasen-Bedeckung infektiöse Tröpfchen, die man z. B. beim Sprechen, Husten oder Niesen ausstößt, abgefangen werden. Das Risiko, eine andere Person durch Sprechen, Husten oder Niesen anzustecken, könne so verringert werden. Dies gilt insbesondere für Situationen, in denen mehrere Menschen in Räumen zusammentreffen und sich dort längere Zeit aufhalten.

Die Hessische Landesregierung hat gemäß § 32 Satz 1 und 2 des IfSG die Zweite Verordnung zur Bekämpfung des Corona-Virus (2. Corona-VO) erlassen und darin u.a. besondere Maßnahmen für Schulen i.S.d. § 33 Nr. 3 IfSG getroffen.

Darunter zählt nach § 3 Abs. 1 der 2. Corona-VO auch die grundsätzliche Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung mit Ausnahme des Präsenzunterrichts im Klassen- oder Kursverband. Nach § 11 der 2. Corona-VO bleiben die örtlich zuständigen Behörden befugt, auch über diese Verordnung hinausgehende Maßnahmen anzuordnen.

Durch den Gemeinsamen Erlass des Hessischen Ministers des Inneren und für Sport sowie des Hessischen Ministers für Soziales und Integration zum Präventions- und Eskalationskonzept zur Eindämmung der weiteren Ausbreitung von SARS-CoV-2 in Hessen vom 08. Juli 2020 wurde den Landkreisen und kreisfreien Städten aufgetragen, Maßnahmen in Abhängigkeit von der Zahl der Neuinfektionen pro 100.000 Einwohner innerhalb der vergangenen sieben Tage durchzuführen.

Die gesundheitsamtlich ermittelte Zahl der Neuinfektionen im Stadtgebiet der Stadt Frankfurt a.M. im hier maßgeblichen Referenzzeitraum von sieben Tagen beläuft sich nach Stand vom 20. August 2020 auf 25 Neuinfektionen pro 100.000 Einwohner. Die Stadt Frankfurt a.M. befindet sich demnach nunmehr in der 2. Stufe (gelb) des Präventions- und Eskalationskonzepts.

Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Allgemeinverfügung ist von einem weiteren Anstieg der COVID-19 Fälle auszugehen. Die gemeldeten Fälle treten in Frankfurt a.M. verteilt auf. Sie betreffen nicht lediglich einzelne Einrichtungen, Betriebe oder sonstige abgrenzbare Teilbereiche des öffentlichen Lebens und sind auch nicht nur auf einzelne Stadtteile beschränkt.

Die Stadt Frankfurt am Main sieht sich dementsprechend veranlasst, die genannten notwendigen Schutzmaßnahmen zu treffen, um einer weiteren flächendeckenden Ausbreitung und der damit einhergehenden Gefahr zahlreicher schwerer, ggf. auch tödlicher, Krankheitsverläufe und einer möglichen Überlastung des Gesundheitssystems wirksam vorzubeugen und entgegenzuwirken.

Die angeordneten Maßnahmen sind geeignet, um diesen Zweck zu erreichen.

Die erweiterte Verpflichtung zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung betrifft Schülerinnen und Schüler sowie Lehrerinnen und Lehrer in weiterführenden Schulen, soweit in den Klassenräumen der Mindestabstand von 1,50 Meter nicht eingehalten werden kann. Dies dient dem Schutz vor möglicher Übertragung mit SARS-CoV-2 in Klassenräumen, vor dem Hintergrund der aktuell deutlich ansteigenden gemeldeten Infektionen mit SARS-CoV-2.

Zahlreiche gemeldete Fälle an COVID-19, verursacht durch das Virus SARS-CoV-2, sind auf Reiserückkehrer aus Risikogebieten zurückzuführen. Ein Schwerpunkt liegt dabei derzeit auf Jugendlichen und jungen Erwachsenen. Das Tragen der Mund-Nasen-Bedeckung ist ein wirkungsvoller Schutz vor Infektionen, sollten mit SARS-CoV-2 infizierte Personen unerkannt im Schulunterricht sein. Deshalb wird die Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung zunächst bis zum 06.09.2020 begrenzt, um insbesondere die Inkubationszeit im Zusammenhang mit Reiserückkehrern abzubilden. Bis dahin wird eine Bewertung getroffen werden können, ob eine Verlängerung der Verpflichtung zum Tragen der Mund-Nasen-Bedeckung weiterhin erforderlich sein wird.

So kann einer vermeidbaren Einschränkung des vollständigen Schulbetriebes wirkungsvoll entgegengewirkt werden.

Die Maßnahmen sind auch erforderlich. Es stehen insbesondere keine gleich geeigneten und mildereren Maßnahmen zur Verfügung.

Um dem herausragenden Ziel, den Bildungsauftrag des Staates auch in Pandemiezeiten erfüllen zu können, Rechnung zu tragen, gelten in Schulen im Allgemeinen andere, weniger strikte Regelungen in Bezug auf Abstands- und Hygieneregeln als in anderen Bereichen des öffentlichen Lebens. Dabei wird insbesondere seitens des Ordnungsgebers in Kauf genommen, dass der Mindestabstand von 1,50 Metern während des Präsenzunterrichts im Klassen- und Kursverband vielfach nicht eingehalten werden kann. Gleichzeitig verhält es sich aus epidemiologischer Sicht, vor allem vor dem Hintergrund der Empfehlungen des RKI, jedoch so, dass das Einhalten des Mindestabstandes (zumal in geschlossenen Räumen) und, soweit dies nicht gewährleistet ist, das durchgängige Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung als geeignetes Mittel im Kampf gegen die Verbreitung des Corona-Virus anzusehen sind. Eine mildere, gleich geeignete Maßnahme in Bezug auf den Schulbetrieb ist vor diesem Hintergrund nicht erkennbar. Die anderenfalls drohende erneute Einschränkung des Präsenzunterrichts wäre im Hinblick auf Art. 7 Grundgesetz (GG) und die Bildungschancen der Schülerinnen und Schüler als schwerwiegender zu klassifizieren.

Nach Auffassung der Stadt Frankfurt am Main wäre auch die erweiterte Anordnung der Mund-Nasen-Bedeckung für einzelne sonstige Lebensbereiche nicht gleichermaßen geeignet. So gilt zwar etwa auch im beruflichen Umfeld gemäß § 1 Abs. 2 Nr. 1 der Corona-Kontakt- und Betriebsbeschränkungsverordnung (CoKoBeV) der vorgeschriebene Mindestabstand von 1,50 Metern nicht. Gemäß § 1 Abs. 5 CoKoBeV wird in diesem Zusammenhang das Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung jedoch in Situationen, in denen Maßnahmen der physischen Distanzierung nur schwer eingehalten werden können, bereits dringend empfohlen. Durch entsprechende Maßnahmen der Arbeitgeber und Dienstherrn wird diesem Gebot auch nach hiesiger vorläufiger Einschätzung derzeit überwiegend Rechnung getragen. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass das Einhalten des Mindestabstandes im beruflichen Umfeld in vielen Bereichen leichter fällt als während des Schulunterrichts in vergleichsweise engen Klassenräumen und dass auch dort, wo dies nicht durchgängig möglich erscheint, in der Regel keine vergleichbar große Personenzahl über einen vergleichbar langen Zeitraum zusammenkommt.

Auch von der Herabsetzung der regelmäßig zulässigen Teilnehmerzahl für Veranstaltungen i.S.d. § 1 Abs. 2b CoKoBeV wird zunächst abgesehen, da eine solche Maßnahme nicht gleich geeignet erscheint. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass in diesem Zusammenhang die Einhaltung des Mindestabstandes bereits zwingend vorgeschrieben ist. Zur besseren Disziplinierung im Hinblick auf Verstöße initiiert die Stadt Frankfurt a.M. eine Öffentlichkeitskampagne und führt verstärkte Kontrollen durch. Hierbei handelt es sich um parallele Maßnahmen, die im Zusammenhang mit dem Erreichen der 2. Stufe des Präventions- und Eskalationskonzepts vorgesehen werden.

Die Anordnung einer Mund-Nasen-Bedeckung ist auch verhältnismäßig im engeren Sinne. Der Eingriff in das Grundrecht der betroffenen Schülerinnen und Schüler und sonstigen dort tätigen Personen auf allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) und das auf Art. 2 Abs.

2 S. 1 GG gestützte öffentliche Ziel des Schutzes der Gesundheit der Bevölkerung und der Verhinderung der Überlastung des Gesundheitssystems stehen nicht außer Verhältnis zueinander.

Mit den in dieser Allgemeinverfügung getroffenen Anordnungen übt die Stadt Frankfurt a.M. den ihr zustehenden Ermessensspielraum pflichtgemäß und in rechtmäßiger Weise aus. Die angeordneten Maßnahmen sind zweckmäßig und, wie dargestellt, auch verhältnismäßig. Durch die Befristung bis zum 06. September ist überdies eine zeitnahe und fortlaufende Evaluierung von vorneherein gewährleistet.

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diese Allgemeinverfügung kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe Klage bei dem Verwaltungsgericht Frankfurt am Main, Adalbertstraße 18, 60486 Frankfurt am Main erhoben werden.

Hinweis:

Eine Klage gegen diese Verfügung hat nach § 28 Abs. 3 i.V.m. 16 Abs. 8 IfSG keine aufschiebende Wirkung.

Für den Magistrat der Stadt Frankfurt am Main:



(Stefan Majer)
Stadtrat

Für das Gesundheitsamt der Stadt Frankfurt am Main:



(Dr. Antoni Walczok)
Stellvertretender Leiter des Gesundheitsamts

Frankfurt am Main, den 21.08.2020