

## **Allgemeinverfügung des Landratsamtes Breisgau-Hochschwarzwald – Gesundheitsamt - zur Verhinderung der weiteren Ausbreitung des Virus SARS-CoV-2.**

Das Landrastamt Breisgau-Hochschwarzwald – Gesundheitsamt – erlässt aufgrund Gefahr im Verzug nach § 28 Abs. 3 i.V.m. § 16 Abs. 7 des Infektionsschutzgesetzes (IfSG) für alle Städte und Gemeinden im Landkreis Breisgau-Hochschwarzwald folgende Allgemeinverfügung:

### **1. Begrenzung der Teilnehmerzahl bei privaten Veranstaltungen**

Private Veranstaltungen in öffentlichen Räumlichkeiten, das heißt der Öffentlichkeit frei zugänglichen oder zu diesem Zweck angemieteten oder zur Verfügung gestellten Räumlichkeiten (z. B. Restaurants, Vereinsheime und Eventlocations), dürfen nicht mit mehr als 25 Personen durchgeführt werden. Bei der Bemessung der Teilnehmerzahl bleiben Beschäftigte außer Betracht.

In privaten Räumlichkeiten dürfen an privaten Veranstaltungen nicht mehr als 15 Personen teilnehmen.

Ausnahmen von diesen Regelungen kann die Ortpolizeibehörde aus wichtigem Grund im Einzelfall erteilen.

### **2. Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung auf Märkten**

Auf allen Märkten im Landkreis Breisgau-Hochschwarzwald ist eine Mund-Nasen-Bedeckung zu tragen. Umfasst sind Märkte im Sinne von §§ 66 bis 68 Gewerbeordnung, Wochenmärkte, Weihnachtsmärkte und sonstigen Märkte jeglicher Art. Die Verpflichtung gilt auf dem gesamten Marktareal. Die in § 3 Absatz 2 Nr. 1-3 und 5 CoronaVO (in der jeweils geltenden Fassung) benannten Ausnahmen finden Anwendung.

3. Für die Nichtbefolgung der Ziffer 1 dieser Verfügung wird die Anwendung unmittelbaren Zwangs angedroht.

4. Diese Allgemeinverfügung tritt spätestens mit Ablauf des 01.11.2020 außer Kraft. Sie kann jedoch verlängert werden, wenn der 7-Tages-Inzidenzwert von 35 Neuinfektionen pro 100.000 Einwohner im Landkreis Breisgau-Hochschwarzwald auch weiterhin nicht unterschritten wird. Sollte der Grenzwert vor Ablauf des 01.11.2020 sieben Tage lang ununterbrochen unter dem Wert von 35 liegen, kann die Allgemeinverfügung auch vorzeitig wieder aufgehoben werden.

## **Begründung:**

Rechtsgrundlage:

§ 28 Abs. 1 Satz 2, Abs. 3 i. V. m. § 16 Abs. 1 und 7 Infektionsschutzgesetz in Verbindung mit § 1 Absatz 6 der Verordnung des Sozialministeriums über Zuständigkeiten nach dem Infektionsschutzgesetzes, § 35 Satz 2 Landesverwaltungsverfahrensgesetz (LVwVfG), §§ 49 ff. 1 Polizeigesetz (PolG), § 20 der Rechtsverordnung über infektionsschützende Maßnahmen gegen die Ausbreitung des Coronavirus des Landes Baden-Württemberg (CoronaVO)

### I. Sachverhalt

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

Im Landkreis Breisgau-Hochschwarzwald sind die Fallzahlen so stark angestiegen, dass die 7-Tages-Inzidenz von 35 Neuinfizierten pro 100.000 Einwohner überschritten wurde. 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. Die in dieser Allgemeinverfügung erlassenen Beschränkungen des öffentlichen und privaten Lebens haben insbesondere die Eckpunkte des Beschlusses der Konferenz der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 14.10.2020 für das weitere gemeinsame Vorgehen bei der Eindämmung der COVID19-Pandemie sowie die sich aus dem örtlichen Infektionsgeschehen auftretenden Gefahren für die Gesundheitsversorgung berücksichtigt.

Das Robert-Koch-Institut (RKI) als konzeptionierende Stelle im Sinne von § 4 IfSG empfiehlt als geeignete Gegenmaßnahmen zuvorderst die Einhaltung geeigneter Hygienemaßnahmen, Kontaktreduktion und der 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. Die Inkubationszeit des Virus beträgt laut RKI 14 Tage. Bereits während dieses Zeitraums, in dem ein Infizierter selbst noch keine Symptome zeigt, kann er das Virus nach den vorliegenden Erkenntnissen auf andere Menschen übertragen. Folglich gibt es immer wieder Fälle, in welchen die betreffende Person 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.

Um die Verbreitung der Infektionskrankheit wirkungsvoll zu verhindern, muss das Ansteckungsrisiko daher möglichst minimiert werden. Andernfalls besteht die Möglichkeit, dass die Strukturen der Gesundheitsversorgung durch einen starken Anstieg an Patienten überlastet werden, auch im Hinblick auf zeitgleich zu erwartenden Erkrankungen, die einen ähnlichen Verlauf haben können. Eine solche Überlastung muss dringend vermieden werden.

## II. Rechtliche Würdigung

Die Landesregierung hat mit Corona-Verordnung vom 23.06.2020 (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 angeordnet. Gemäß § 20 Corona-Verordnung können die zuständigen Behörden weitergehende Maßnahmen zum Schutz vor Infektionen treffen.

Werden Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider festgestellt oder ergibt sich, dass ein Verstorbener krank, krankheitsverdächtig oder Ausscheider war, so trifft die zuständige Behörde nach § 28 Absatz 1 Satz 1 des Infektionsschutzgesetzes (IfSG) die notwendigen Schutzmaßnahmen, soweit und solange es zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich ist. Nach § 28 Abs. 1 Satz 2 IfSG kann die zuständige Behörde unter den Voraussetzungen von § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG Veranstaltungen oder sonstige Ansammlungen einer größeren Anzahl von Menschen beschränken oder verbieten. Die Anordnung einer Maßnahme nach § 28 Abs. 1 IfSG steht im pflichtgemäßen Ermessens der zuständigen Behörde.

Die Städte und Gemeinden als Ortspolizeibehörden sind nach § 28 Absatz 1 IfSG in Verbindung mit § 1 Absatz 6 IfSGZustV für den Erlass von Schutzmaßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten zuständig. Abweichend davon wurde diese Allgemeinverfügung durch das Gesundheitsamt des Landratsamtes Breisgau-Hochschwarzwald im Wege der Eilzuständigkeit erlassen. Das Gesundheitsamt kann bei Gefahr im Verzug die erforderlichen Maßnahmen selbst anordnen (§ 16 Abs. 7 IfSG). Auf Grund der dynamischen Ausbreitung des Virus im Landkreis Breisgau-Hochschwarzwald ist Eile geboten. Die Umsetzung durch die jeweils zuständigen Gemeinden und Städte kann nicht abgewartet werden. Durch die Zuständigkeit von 50 Ortspolizeibehörden wäre zudem eine zeitlich gleichlaufende Allgemeinverfügung auf Grund der unterschiedlichen Bekanntmachungssatzungen nicht möglich, was zu einer erheblichen Rechtsunsicherheit im Landkreis Breisgau-Hochschwarzwald führen würde und damit einer effektiven Gefahrenabwehr zuwiderlaufen würde. Das Gesundheitsamt hat die zuständigen Ortspolizeibehörden von dieser Allgemeinverfügung zu unterrichten. Wird die Allgemeinverfügung nicht innerhalb von zwei Arbeitstagen nach der Unterrichtung aufgehoben, so gilt sie als von den zuständigen Ortspolizeibehörden getroffen.

Unter den Voraussetzungen des § 28 Absatz 1 Satz 2 IfSG kann die zuständige Behörde sonstige Ansammlungen einer größeren Anzahl von Menschen beschränken oder verbieten, die eine Verbreitung von Krankheitserregern begünstigen. Das Grundrecht der Freiheit der Person wird insoweit nach § 28 Absatz 1 Satz 4 IfSG eingeschränkt.

Gemäß § 2 Nr. 1 IfSG sind Krankheitserreger im Sinne des Infektionsschutzgesetzes vermehrungsfähige Agens (Virus, Bakterium, Pilz, Parasit) oder ein sonstiges biologisches transmissibles Agens, das bei Menschen eine Infektion oder übertragbare Krankheit verursachen kann. Bei SARS-CoV-2 handelt es sich um einen Krankheitserreger im Sinne des § 2 Nr. 1 IfSG.

Das Landratsamt Breisgau-Hochschwarzwald - Gesundheitsamt - begrenzt deshalb mit dieser Verfügung die Teilnehmerzahl auf maximal 25 Personen bei privaten Veranstaltungen in angemieteten Räumen sowie auf maximal 15 Personen bei privaten Feiern in privaten Räumen. Die Erfahrung der letzten Wochen hat gezeigt, dass es häufig auf privaten Veranstaltungen und Familienfeiern immer wieder zu zahlreichen Ansteckungen kommt. Da bei Vielen die Erkrankung nur mit milden Symptomen oder gar ohne Symptome verläuft und infizierte Personen auch schon bis zu 48 Stunden vor den ersten Symptomen ansteckend sind, sind Veranstaltungen mit engen Kontakten zu vielen Menschen daher besonders gefährdend. Aufgrund der aktuell stark steigenden Infektionszahlen bedarf es daher bei Überschreiten der 7-Tages-Inzidenz von 35 Neuinfizierten pro 100.000 Einwohner einer zahlenmäßigen Beschränkung von privaten Veranstaltungen.

Mit dieser Verfügung soll verhindert werden, dass mit dem Coronavirus infizierte Personen auf den in Ziffer 1 aufgeführten Feierlichkeiten auf eine große Anzahl von Personen treffen und diese der Gefahr einer Ansteckung aussetzen. Dadurch wird das weitere Ziel verfolgt, eine unkontrollierte Verbreitung des Virus zu verhindern. Dieses weitere Ziel soll auch durch die Anordnung des Tragens einer Mund-Nasen-Bedeckung auf Märkten gem. §§ 66 – 68 GewO und sonstigen Märkten jeglicher Art nach Ziffer 2 dieser Verfügung erreicht werden.

Um das Gesundheitssystem mit unter Umständen drastischen Folgen für Menschen mit schwerem Krankheitsverlauf nicht zu überlasten, muss die Ausbreitung des Virus eingedämmt und die Ausbreitung des Infektionsgeschehens soweit wie möglich verlangsamt werden.

Das Robert Koch-Institut (RKI) erklärt hierzu: „Nach derzeitigen Erkenntnissen erfolgt die Übertragung von SARS-CoV-2 bei direktem Kontakt über z.B. Sprechen, Husten oder Niesen. In der Übertragung spielen Tröpfchen wie auch Aerosole (feinste luftgetragene Flüssigkeitspartikel und Tröpfchenkerne,  $<5\mu\text{m}$ ), die längere Zeit in der Luft schweben können, eine Rolle, wobei der Übergang zwischen den beiden Formen fließend ist. Durch das Einhalten eines Abstands von mehr als 1,5 m kann die Exposition gegenüber Tröpfchen sowie in gewissen Umfang auch Aerosolen verringert werden.

Eine Übertragung von SARS-CoV-2 durch Aerosole ist in bestimmten Situationen über größere Abstände möglich, z.B. wenn viele Personen in nicht ausreichend belüfteten Innenräumen zusammenkommen und es verstärkt zur Produktion und Anreicherung von Aerosolen kommt. Das passiert insbesondere beim Sprechen mit steigender Lautstärke, aber auch beim Singen oder ggf. auch bei sportlicher Aktivität. Im Rahmen der COVID-19-Pandemie ist es daher ratsam, derartige Situationen zu vermeiden.“ (Stand 05.10.2020)

Die Begrenzung der Teilnehmerzahl von privaten Veranstaltungen in Räumen, die zu diesem Zweck vermietet oder sonst zur Verfügung gestellt werden und in rein privaten Räumlichkeiten sowie die Erweiterung der Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung, wurde in der Konferenz der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 14.10.2020 ausdrücklich als Maßnahme vorgegeben.

Das Landratsamt Breisgau-Hochschwarzwald – Gesundheitsamt - kommt daher zum Ergebnis, dass die Maßnahmen (Ziffern 1 und 2) geeignet sind, den hiermit verbundenen Zweck –Infektionsschutz gegen COVID-19- zu erreichen, und auch erforderlich, da kein milderes geeignetes Mittel ersichtlich ist, das denselben Erfolg mit gleicher Sicherheit erzielt. Die Reduzierung der Teilnehmerzahl bei privaten Veranstaltungen und das Tragen eines Mund-Nasen-Schutzes auf Märkten, stellen geeignete Mittel dar, um eine Verbreitung der Virusinfizierung und des damit möglichen Ausbruchs der Atemwegserkrankung COVID-19 einzudämmen. Aufgrund der Beschränkung der Teilnehmerzahl bei privaten Veranstaltungen im öffentlichen Raum wird die Zahl der möglichen Kontaktpersonen und dadurch das Ausbreitungspotential des Erregers limitiert.

Die weitere Beschränkung bei der Durchführung im privaten Raum, verhindert die Ausbreitung in weitere Haushalte. Dies ist dem Umstand geschuldet, dass bei Feiern im privaten Raum die Gefahr der Unterschreitung des Mindestabstands aufgrund des persönlichen Umfelds wahrscheinlicher ist. Die Infektionsketten werden hierdurch verlangsamt und möglichst unterbrochen. Damit soll sichergestellt werden, dass nur eine möglichst geringe Anzahl von Menschen infiziert oder zu potentiellen Kontaktpersonen einer infizierten Person wird. Dies ist nach den Erkenntnissen des RKI durch Kontaktbeschränkungen erreichbar.

Die Verpflichtung des Tragens einer Mund-Nasen-Bedeckung 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 auf Märkten im Sinne von §§ 66 bis 68 Gewerbeordnung (GewO) sowie auf sonstigen Märkten jeglicher Art wird die Zahl der möglicherweise infektiösen Kontakte auch über die Verbreitung von Aerosolen und dadurch das Ausbreitungspotential des Erregers limitiert. Die Infektionsketten werden auch hierdurch verlangsamt und möglichst unterbrochen. Eine teilweise Reduktion der unbemerkten Übertragung von infektiösen Tröpfchen durch das Tragen von einer Mund- Nasen-Bedeckung soll zu einer weiteren Verlangsamung der Ausbreitung beitragen. Dies betrifft die Übertragung in Bereichen mit hohem Publikumsverkehr in denen der Mindestabstand schwerlich bis nicht eingehalten werden kann, wie beispielsweise auf Wochenmärkten. Das Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung kann in diesen Bereichen vor allem dann im Sinne einer Reduktion der Übertragungen wirksam werden, wenn möglichst viele Personen eine Mund-Nasen-Bedeckung tragen. Das Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung trägt dazu bei, andere Personen vor feinen Tröpfchen und Partikeln, die man zum Beispiel beim Sprechen, Husten, Nießen ausstößt, zu schützen (Fremdschutz). Wichtig ist hierbei, dass Mund und Nase bedeckt sind. Damit soll sichergestellt werden, dass nur eine möglichst geringe Anzahl an Menschen infiziert wird oder zu potentiellen Kontaktpersonen einer infizierten Person wird. Dies ist nach den Erkenntnissen des RKI durch das Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung erreichbar.

Aus den genannten Gründen sowie der ungleich höheren Wahrscheinlichkeit der weiteren unkontrollierten Ausbreitung des neuartigen Coronavirus sind die hiermit ausgesprochenen Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor erheblichen Gefahren für Leben und Gesundheit erforderlich. Diese Gefahren können mit milderem Mitteln nicht zuverlässig

abgewehrt werden. Angesichts der vorgenannten, hochrangigen zu schützenden Rechtsgüter entspricht diese Verfügung auch dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Denn das öffentliche Interesse am Schutz der körperlichen Unversehrtheit des Einzelnen und des Lebens und der Gesundheit der gesamten Bevölkerung wiegt im Rahmen einer Güterabwägung schwerer als das Interesse jedes Einzelnen an einem uneingeschränkten Aufenthalt im öffentlichen oder privaten Raum und das Interesse der mittelbar betroffenen Anbieter von Räumlichkeiten sowie dem Interesse jedes Einzelnen, Märkte jeglicher Art ohne eine Mund-Nasen-Bedeckung aufzusuchen. Die unkontrollierte und nicht mehr nachverfolgbare weitere Verbreitung des Coronavirus stellt eine intensive Gefährdung der körperlichen Unversehrtheit des Einzelnen sowie des Gesundheitsschutzes der Bevölkerung dar. Die durch die Verbote möglichen Beeinträchtigungen wiegen dagegen weniger schwer und sind jedem Einzelnen zumutbar.

Auch sind die Maßnahmen 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. Die allgemeine Handlungsfreiheit 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, aller 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.

Zur Durchsetzung der Ziffer 1 dieser Verfügung ist die Androhung von unmittelbarem Zwang erforderlich. Die Androhung von Zwangsgeld als milderes Zwangsmittel ist untunlich, denn die Ansteckung lässt sich nur wirksam verhindern, wenn Personen notfalls unter Zwang dazu gebracht werden, den Ort der privaten Veranstaltung zu verlassen.

Verstöße gegen diese Allgemeinverfügung können gemäß § 73 Abs. 1a Nr. 6 IfSG mit einer Geldbuße bis zu 25.000 Euro geahndet werden.

Gemäß § 28 Abs. 3 in Verbindung mit § 16 Abs. 8 IfSG haben Widerspruch und Anfechtungsklage gegen die vorgenannten Maßnahmen keine aufschiebende Wirkung.

Diese Allgemeinverfügung tritt einen Tag nach ihrer Bekanntmachung auf der Internetseite und damit am 18.10.2020 in Kraft.

#### Rechtsbehelfsbehelfsbelehrung

Gegen diese Allgemeinverfügung kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe Widerspruch erhoben werden.

Freiburg, 17. Oktober 2020

Dorothea Störr-Ritter  
Landrätin