

# Allgemeinverfügung

## Der Oberbürgermeisterin der Stadt Flensburg

zum Verbot und zur Beschränkung von Kontakten in besonderen öffentlichen Bereichen zur Bekämpfung der Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 auf dem Gebiet der Stadt Flensburg

Gemäß § 28 Absatz 1 Satz 1 und 2 Infektionsschutzgesetz (IfSG) in Verbindung mit § 106 Abs. 2 Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz – LVwG) wird folgende Allgemeinverfügung erlassen:

1. <sup>1</sup>In den in Anlage 1 und 2 bezeichneten bzw. gekennzeichneten öffentlich zugänglichen Bereichen ist das Tragen einer **Mund-Nasen-Bedeckung** gemäß § 2 Abs. 5 der Landesverordnung zur Bekämpfung des Coronavirus SARS-CoV-2, ersatzverkündet am 1.11.2020, verpflichtend. <sup>2</sup>Die Anlagen sind Teil dieser Allgemeinverfügung. <sup>3</sup>Die Verpflichtung nach Satz 1 gilt nicht für Kinder bis zum vollendeten sechsten Lebensjahr und Personen, die aufgrund einer körperlichen, geistigen oder psychischen Beeinträchtigung keine Mund-Nasen-Bedeckung tragen können und dies glaubhaft machen können. <sup>4</sup>Personen, die keine Mund-Nasen-Bedeckung tragen und für die eine Ausnahme nicht zutrifft, sind das Betreten, der Aufenthalt und die Nutzung der bezeichneten bzw. gekennzeichneten öffentlich zugänglichen Bereichen nicht gestattet.
2. Diese Allgemeinverfügung gilt ab dem 07. November bis einschließlich 29. November 2020. Eine Verlängerung oder ggf. auch vorzeitige Änderung oder Aufhebung ist in Abhängigkeit vom Infektionsgeschehen möglich.
3. Die Anordnung ist gem. § 28 Abs. 3 i. V. m. § 16 Abs. 8 IfSG sofort vollziehbar.
4. Die Allgemeinverfügung der Stadt Flensburg über Maßnahmen zur Bekämpfung des neuartigen Coronavirus SARS-CoV-19 vom 25.10.2020 wird aufgehoben.

## **Begründung**

Rechtsgrundlage der angeordneten Maßnahmen ist § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 IfSG. Danach trifft die zuständige Behörde die notwendigen Schutzmaßnahmen, wenn Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider festgestellt werden oder es sich ergibt, dass ein Verstorbener krank, krankheitsverdächtig oder Ausscheider war. Die insbesondere in den §§ 29 bis 31 IfSG genannten Maßnahmen sind anzuordnen, soweit und solange es zur Bekämpfung einer übertragbaren Krankheit erforderlich ist. Die Behörde 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 § 28 Abs. 1 Satz 2 kann die zuständige Behörde u. a. Veranstaltungen oder sonstige Ansammlungen von Menschen beschränken oder verbieten.

Die Generalklausel des § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG verpflichtet die Behörde, Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung zu ergreifen. Nur hinsichtlich Art und Umfang der Bekämpfungsmaßnahmen, – "wie" des Eingreifens – ist der Behörde Ermessen eingeräumt. Bei der Beurteilung der Rechtmäßigkeit der verfügten Beschränkungen ist der im allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht geltende Grundsatz heranzuziehen, dass an die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts umso geringere Anforderungen zu stellen sind, je größer und folgenschwerer der möglicherweise eintretende Schaden ist. Dafür sprechen das Ziel des Infektionsschutzgesetzes, eine effektive Gefahrenabwehr zu ermöglichen (§ 1 Abs. 1, § 28 Abs. 1 IfSG), sowie der Umstand, dass die betroffenen Krankheiten nach ihrem Ansteckungsrisiko und ihren Auswirkungen auf die Gesundheit des Menschen unterschiedlich gefährlich sind. Es ist sachgerecht, einen am Gefährdungsgrad der jeweiligen Erkrankung orientierten, "flexiblen" Maßstab für die hinreichende Wahrscheinlichkeit zugrunde zu legen (VG Bayreuth, Beschluss vom 11. März 2020 – B 7 S 20.223 –, Rn. 44 45, juris). Sind Schutzmaßnahmen erforderlich, so können diese grundsätzlich nicht nur gegen die in Satz 1 genannten Personen, also gegen Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider getroffen werden, sondern – soweit erforderlich – auch gegenüber anderen Personen. Wie sich aus der Entstehungsgeschichte der Norm ergibt, dürfen auch „Nichtstörer“, d. h. Personen, bei denen noch kein Ansteckungsverdacht besteht, in Anspruch genommen werden.

Es bestehen keine Zweifel daran, dass es sich bei der Infektion mit dem SARS-CoV-2 um eine übertragbare Krankheit im Sinne des § 2 Nr. 3 IfSG handelt, so dass der Anwendungsbereich des 5. Abschnitts des Infektionsschutzgesetzes, der sich mit der

Bekämpfung übertragbarer Krankheiten befasst, eröffnet ist. Die aktuelle Lage ist nach dem Lagebericht des Robert-Koch-Instituts vom 25. Oktober 2020 dadurch gekennzeichnet, dass nach einer vorübergehenden Stabilisierung der Fallzahlen auf einem erhöhten Niveau Ende August und Anfang September aktuell in fast allen Bundesländern ein weiterer Anstieg der Übertragungen in der Bevölkerung zu beobachten ist. Der Anteil der COVID-19-Fälle in der älteren Bevölkerung nimmt aktuell zu. Die berichteten R-Werte liegen seit Anfang Oktober deutlich über 1. Bundesweit gibt es in verschiedenen Landkreisen Ausbrüche, die mit unterschiedlichen Situationen in Zusammenhang stehen, u.a. größeren Feiern im Familien- und Freundeskreis und in Betrieben. Es werden auch wieder vermehrt COVID-19-bedingte Ausbrüche in Alten- und Pflegeheimen gemeldet. Zusätzlich kommt es in zahlreichen Landkreisen zu einer zunehmend diffusen Ausbreitung von SARS-CoV-2-Infektionen in die Bevölkerung, ohne dass Infektionsketten eindeutig nachvollziehbar sind.

Der Anteil der Verstorbenen unter den gemeldeten COVID-19-Fällen liegt seit Ende Juli kontinuierlich unter 1% und hat damit im Vergleich zum Infektionsgeschehen im Frühjahr, insbesondere im April, deutlich abgenommen. Eine mögliche Veränderung des Virus, die zu einem milderem Verlauf führt, wird jedoch nicht als Ursache hierfür gesehen. Stattdessen gibt es für den niedrigeren Anteil an Verstorbenen verschiedene Gründe: Einerseits sind unter den Fällen derzeit vor allem jüngere Menschen, die meist weniger schwer erkranken. Andererseits werden durch die breite Teststrategie auch vermehrt milde Fälle erfasst. Aktuell nehmen jedoch die Erkrankungen unter älteren Menschen wieder zu. Da diese häufiger einen schweren Verlauf durch COVID-19 aufweisen, steigt ebenso die Anzahl an schweren Fällen und Todesfällen. Diese können vermieden werden, wenn mit Hilfe der Infektionsschutzmaßnahmen die Ausbreitung des SARS-CoV-2-Virus verhindert wird. Daher ist es weiterhin notwendig, dass sich die gesamte Bevölkerung für den Infektionsschutz engagiert, z.B. indem sie Abstands- und Hygieneregeln konsequent – auch im Freien – einhält, Innenräume lüftet und, wo geboten, eine Mund-Nasen-Bedeckung korrekt trägt. Menschenansammlungen – besonders in Innenräumen – sollten möglichst gemieden und Feiern auf den engsten Familien- und Freundeskreis beschränkt bleiben (Lagebericht RKI vom 25. Oktober 2020).

Wegen der aktuell wieder gestiegenen Zahlen der Infektionen mit dem SARS-CoV-2-Virus im gesamten Bundesgebiet, dem Land Schleswig-Holstein und der steigenden Anzahl an Erkrankungen an COVID-19 im Flensburger Stadtgebiet müssen unverzüglich wirksame Maßnahmen zur Verzögerung der Ausbreitungsdynamik und zur Unterbrechung von Infektionsketten ergriffen werden. Effektive Maßnahmen sind dazu dringend notwendig, um im Interesse des Gesundheitsschutzes die dauerhafte Aufrechterhaltung der wesentlichen Funktionen des Gesundheitssystems sowie der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sicherzustellen. Die großflächige Unterbrechung, Eindämmung bzw. Verzögerung der Ausbreitung des neuen Erregers stellt das einzig wirksame Vorgehen dar, um diese Ziele zu erreichen.

Zu Ziffer 1: In Flensburg ist es in den letzten Wochen vermehrt zu Infektionen mit dem SARS-CoV-2-Virus gekommen. Dabei sind nicht mehr alle Infektionsketten nachvollziehbar. Insbesondere die Ansteckungsquelle lässt sich nicht ermitteln. Das Infektionsgeschehen ist zunehmend diffus, d. h., bei einer ansteigenden Anzahl von Fällen sind die Infektionswege nicht mehr nachvollziehbar. Dies bedeutet, dass auch virentragende und damit infektiöse Personen nicht mehr zuverlässig abgesondert werden können. Maßnahmen zur Eindämmung sind deshalb im Rahmen der getroffenen Regelungen erforderlich.

Eine notwendige Schutzmaßnahme, um die Weiterverbreitung der Krankheit zu verhindern, kann die Verpflichtung zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung sein. Insbesondere in den Bereichen des öffentlichen Raums, in denen die Hygiene- und Abstandsanforderungen nicht umfassend eingehalten werden können, kann der Schutz der betroffenen Menschen durch die Mund-Nasen-Bedeckung zumindest verbessert werden (Oberverwaltungsgericht für das Land Schleswig-Holstein, Beschluss vom 13. Mai 2020 – 3 MR 14/20 –, Rn. 19, juris unter Hinweis auf einschlägige Empfehlungen des Robert-Koch-Instituts).

Das Robert Koch-Institut (RKI) empfiehlt aktuell (vgl. [https://www.rki.de/Shared-Docs/FAQ/NCOV2019/FAQ\\_Liste\\_Infektionsschutz.html](https://www.rki.de/Shared-Docs/FAQ/NCOV2019/FAQ_Liste_Infektionsschutz.html)) das generelle Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung in bestimmten Situationen im öffentlichen Raum als einen weiteren Baustein, um den Infektionsdruck und damit die Ausbreitungsgeschwindigkeit von COVID-19 in der Bevölkerung zu reduzieren und somit Risikogruppen zu schützen. Diese Empfehlung beruht auf Untersuchungen, die belegen, dass ein relevanter Anteil von Übertragungen von SARS-CoV-2 unbemerkt erfolgt, d.h. zu einem Zeitpunkt vor dem Auftreten der ersten Krankheitszeichen. Eine teilweise Reduktion der unbemerkten Übertragung von infektiösen Tröpfchen durch das Tragen von Mund-Nasen-Bedeckungen könnte auf Populationsebene zu einer weiteren Verlangsamung der Ausbreitung beitragen. Dies betrifft die Übertragung im öffentlichen Raum, wo mehrere Menschen zusammentreffen und sich länger aufhalten (z.B. Arbeitsplatz) oder der physische Abstand von mindestens 1,5 m nicht immer eingehalten werden kann (z.B. Einkaufssituation, öffentliche Verkehrsmittel). Dies gilt auch bei Menschenansammlungen im Freien, wenn der Mindestabstand von 1,5 m nicht eingehalten wird. Das Tragen von Mund-Nasen-Bedeckungen im öffentlichen Raum kann vor allem dann im Sinne einer Reduktion der Übertragungen wirksam werden, wenn möglichst viele Personen von dieser Schutzmaßnahme Gebrauch machen. Das Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung trägt dazu bei, andere Personen vor feinen Tröpfchen und Partikeln die man z.B. beim Sprechen, Husten oder Niesen ausstößt, zu schützen (Fremdschutz). Wichtig ist hierbei, dass Mund und Nase bedeckt sind. Für diesen Fremdschutz durch Mund-Nasen-Bedeckungen gibt es inzwischen erste wissenschaftliche Hinweise. Den Stellungnahmen des RKI kommt im Zusammenhang mit der Erkennung und Verhinderung der Weiterverbreitung von Infektionen eine besondere Bedeutung zu. Dies ergibt sich aus der durch das Gesetz bestimmten Aufgabenzuweisung des Instituts

nach § 4 IfSG (vgl. Oberverwaltungsgericht für das Land Schleswig-Holstein, Beschluss vom 15. Oktober 2020 – 3 MR 43/20 –, Rn. 26, juris).

Das Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung ist insbesondere erforderlich, weil Personen bereits infektiös sind, bevor diese selbst Krankheitssymptome zeigen. Es kann also vorkommen, dass Personen selbst durch das Sprechen und Atmen virusbelastete Aerosole ausscheiden, bevor eine Infektion bei diesen Personen selbst festgestellt wird. Aufgrund des Risikos einer verdeckten Verbreitung des SARS-CoV-2 sind die angeordneten Maßnahmen bereits jetzt zu treffen. Die angeordnete Maßnahme wirkt frühzeitig im direkten Kontakt zwischen den Personen.

Erfahrungsgemäß kann es insbesondere in zentralen Ortslagen mit Geschäften und anderen Einrichtungen mit Publikumsverkehr auch draußen zu Begegnungen kommen, bei denen die Menschen nicht immer den zum Infektionsschutz erforderlichen Mindestabstand einhalten können. Für die in Anlage 1 dieser Allgemeinverfügung ausgewiesenen Gebiete trifft das besonders zu. Der verstärkte Fußgängerverkehr ist jedenfalls zeitweise so dicht, dass auf den Wegen zumindest bei stärkerem Andrang nicht immer der erforderliche Abstand eingehalten werden kann. Selbst bei weniger starkem Andrang muss immer damit gerechnet werden, dass einzelne Personen, obwohl ausreichend Platz vorhanden ist, unnötig dicht an anderen Menschen vorbeigehen oder stehenbleiben, um z.B. in Schaufenster zu sehen, wogegen man sich auch mit Umsicht kaum vollständig schützen kann. Das Abstandhalten hängt in solchen Situationen auch von den anderen Menschen ab. Nach der täglichen Erfahrung verhalten sich nicht alle Menschen risikobewusst.

Die Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung greift in die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) der betroffenen Personen ein, weniger einschneidende gleich geeignete Mittel sind jedoch nach den aktuellen Erkenntnissen zur Wirksamkeit nicht ersichtlich. Durch das Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung in den bezeichneten Bereichen können Infektionsketten wirksam unterbrochen werden und den Menschen bleibt die Möglichkeit zur Wahrnehmung des öffentlichen Lebens dennoch erhalten. Die Pflicht gilt nur in Gebieten mit besonders hoher Infektionsgefahr. Die in der Anlagen 1 gekennzeichneten Gebiete können auf kurzen Wegen für eine Pause verlassen werden, wenn das Tragen der Mund-Nasen-Bedeckung beschwerlich wird. Die Pflicht ist zudem zeitlich befristet und soweit vertretbar, auf bestimmte Tageszeiten mit dem höchsten Verkehrsaufkommen beschränkt. Nach dem derzeitigen wissenschaftlichen Meinungsstand ist die Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung eine geeignete Schutzmaßnahme, um die Weiterverbreitung von SARS-CoV-2 zu verhindern. Selbst einfache Stoffmasken sind bei korrekter Anwendung geeignet, Tröpfchen des Trägers beim Sprechen, Husten und Niesen aufzufangen und andere so vor einer Infektion zu schützen. Deshalb ist das Tragen einer Behelfsmaske bei bereits erkrank-

ten Personen dazu geeignet, das Risiko der Ansteckung anderer Personen zu reduzieren. Angesichts des Umstandes, dass nicht jeder, der mit SARS-CoV-2 infiziert ist, dies auch bemerkt, er aber trotzdem Erreger übertragen kann, kann das Tragen von Behelfsmasken das Übertragungsrisiko vermindern.

Grundsätzlich bleiben eine gute Händehygiene, Einhalten von Husten- und Niesregeln und das Abstandhalten von mindestens 1,5 Metern die wichtigsten und effektivsten Maßnahmen. In Situationen jedoch, in denen eine physische Distanz nicht zuverlässig eingehalten werden kann, ist der Einsatz von Mund-Nasen-Bedeckungen eine zusätzliche Hürde, um die Ausbreitungsgeschwindigkeit von COVID-19 in der Bevölkerung zu reduzieren. Weniger einschneidende Maßnahmen sind nicht ersichtlich.

Bislang konnte die Pandemie nicht in dem Umfang zum Stillstand gebracht werden, der Beschränkungen entbehrlich gemacht hätte. Vielmehr sind die Infektionsfälle in den letzten Tagen und Wochen bundesweit und stadtweit fortlaufend gestiegen. Die Reproduktionszahl liegt über 1. Es bedarf deshalb auch grundrechtseinschränkender Maßnahmen zur Eindämmung der Infektion. Die hier angeordneten Maßnahmen stellen sich hierbei als verhältnismäßig dar. Die Stadt Kiel kommt damit ihrer grundgesetzlichen Pflicht zum Schutz des Lebens und der Gesundheit der Bevölkerung aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG nach.

Die Regelungen dieser Allgemeinverfügung nehmen auf die Landesverordnung zur Bekämpfung der Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 (Corona-BekämpfVO) vom 1. November 2020 Bezug.

Zu Ziffer 2: Die Anordnung tritt am **07. November 2020** in Kraft. Sie ist **bis einschließlich 29. November 2020 befristet** und kann in Abhängigkeit vom Infektionsgeschehen verlängert oder auch vorzeitig geändert oder aufgehoben werden.

Die Allgemeinverfügung findet ihre Grundlage in § 28 Absatz 1 Satz 1 und 2 IfSG. Zuwiderhandlungen sind nach § 73 Abs. 1a Nr. 6, Abs. 2 IfSG bußgeldbewehrt. Sie sind zugleich Ordnungswidrigkeiten nach § 2 Abs. 5; § 21 Abs. 2 Nr. 1 Corona-BekämpfVO i. V. m. § 73 Abs. 1a Nummer 24 IfSG.

Die Anordnung ist gemäß § 28 Abs. 3 i. V. m. § 16 Abs. 8 IfSG sofort vollziehbar. Widerspruch und Anfechtungsklage gegen Maßnahmen haben keine aufschiebende Wirkung.

## Rechtsbehelfsbelehrung

Gegen diese Allgemeinverfügung kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe Widerspruch erhoben werden. Der Widerspruch ist bei der Stadt Flensburg, Rathausplatz 1, 24937 Flensburg zu erheben.

Gemäß § 28 Absatz 3 in Verbindung mit § 16 Absatz 8 IfSG haben Widerspruch und Anfechtungsklage gegen diese Allgemeinverfügung keine aufschiebende Wirkung.

Es besteht jedoch die Möglichkeit, die Anordnung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs gemäß § 80 Absatz 5 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) zu beantragen. Der Antrag ist beim Schleswig-Holsteinischen Verwaltungsgericht, Brockdorff-Rantzau-Straße 13, 24837 Schleswig, zu stellen.

Flensburg, den 06. November 2020

Gez. Simone Lange

Oberbürgermeisterin