

Infektionsschutzrechtliche Maßnahmen zur Verhinderung der weiteren Verbreitung des Virus SARS-CoV-2 an Schulen und bei der Beförderung von Schülerinnen und Schülern

1. Änderung

Nach § 3 Abs. 1 Nr. 6 der Corona-Verordnung des Landes Baden-Württemberg vom 23. Juni 2020 in der ab 19. Oktober 2020 gültigen Fassung muss eine nicht-medizinische Alltagsmaske oder eine vergleichbare Mund-Nasen-Bedeckung getragen werden in den auf der Grundschule aufbauenden Schulen, den beruflichen Schulen sowie den Sonderpädagogischen Bildungs- und Beratungszentren ab Beginn der Hauptstufe, jeweils in öffentlicher und freier Trägerschaft, von Schülerinnen und Schülern, Lehrkräften sowie sonstigen anwesenden Personen, soweit sie sich auf Begegnungsflächen, insbesondere Fluren, Treppenhäusern, Toiletten, Pausenhöfen aufhalten. Sofern und solange die Anzahl der Neuinfektionen mit dem SARS CoV-2 Virus nach Feststellung des Landesgesundheitsamts im landesweiten Durchschnitt in den vergangenen sieben Tagen pro 100.000 Einwohner die Zahl von 35 überschreitet, gilt abweichend, dass diese Pflicht auch in den Unterrichtsräumen gilt (vgl. § 6a der Verordnung des Kultusministeriums über den Schulbetrieb unter Pandemiebedingungen, Corona-Verordnung Schule vom 31. August 2020 in der ab 22. Oktober gültigen Fassung).

Ergänzend zu den weiterhin geltenden landesrechtlichen Regelungen erlässt das Amt für öffentliche Ordnung der Landeshauptstadt Stuttgart auf Grundlage von §§ 28 Abs.1, 16 Abs.1 Infektionsschutzgesetz (IfSG), §§ 19 Abs. 1 Nr. 1, 20 und 23 Verwaltungsvollstreckungsgesetz für Baden-Württemberg (LVwVG) und § 20 der Rechtsverordnung über infektionsschützende Maßnahmen gegen die Ausbreitung des Coronavirus des Landes Baden-Württemberg (Corona-Verordnung) folgende Verfügung:

- 1. Die Allgemeinverfügung der Landeshauptstadt Stuttgart vom 12.10.2020 (Infektionsschutzrechtliche Maßnahmen zur Verhinderung der weiteren Verbreitung des Virus SARS-CoV-2 an Schulen und bei der Beförderung von Schülerinnen und Schülern) wird mit Ausnahme der Ziffern 2 und 3 aufgehoben. Die Laufzeit dieser Ziffern wird nachfolgend verlängert.**
- 2. a) In den Grundschulen, jeweils in öffentlicher und freier Trägerschaft, sind von den Lehrkräften sowie sonstigen anwesenden Personen ab 16 Jahren nicht medizinische Alltagsmasken oder vergleichbare Mund-Nasen-Bedeckungen zu tragen; dies gilt insbesondere auch während des Unterrichts.**
b) Mund-Nasen-Bedeckung im Sinne der Ziffer 2 a) ist jede Bedeckung vor Mund und Nase, die aufgrund ihrer Beschaffenheit unabhängig von einer Kennzeichnung oder zertifizierten Schutzkategorie geeignet ist, eine Ausbreitung von übertragungsfähigen Tröpfchenpartikeln oder Aerosolen durch Husten, Niesen oder Aussprache zu verringern. Schutzschilde, Kinnvisiere o.ä. sind ausdrücklich keine geeigneten Mund-Nasen-Bedeckungen. Die Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung gilt nicht für Personen, die aufgrund einer gesundheitlichen Beeinträchtigung oder Behinderung keine Mund-Nasen-Bedeckung tragen können.
- 3. a) Für die Schülerinnen und Schüler ab der Klassenstufe 8 an den auf der Grundschule aufbauenden allgemeinen Schulen und den beruflichen Gymnasien jeweils in öffentlicher und freier Trägerschaft, wird ein Schulbeginn frühestens zum Zeitpunkt des Beginns der zweiten Unterrichtsstunde an der jeweiligen Schule angeordnet.**

b) Abweichend von Ziffer 3 a) können von den Schulleitungen Ausnahmen zugelassen werden, wenn durch den versetzten Unterrichtsbeginn die Organisation eines lehrplangerechten Unterrichts nicht möglich ist.

- 4. Ausnahmen von den Regelungen der Ziff. 2 a) und 3 a) erteilt im Übrigen das Amt für öffentliche Ordnung aus wichtigem Grund im Einzelfall.**
- 5. Für die Nichtbefolgung der Ziffern 2 a) und 3 a) dieser Verfügung wird die Festsetzung eines Zwangsgeldes von EUR 100,00 angedroht.**
- 6. Diese Allgemeinverfügung tritt mit Ablauf des 30. November 2020 außer Kraft.**

Diese Allgemeinverfügung gilt gemäß § 41 Abs. 4 Satz 4 Landesverwaltungsverfahrensgesetz (LVwVfG) am Tag nach der öffentlichen Bekanntmachung als bekanntgegeben.

Die Allgemeinverfügung mit der ausführlichen Begründung kann beim Amt für öffentliche Ordnung, Dienststelle „Allgemeine Sicherheits- und Ordnungsangelegenheiten“, Eberhardstraße 35, 70173 Stuttgart, Zimmer 155 während der üblichen Öffnungszeiten eingesehen werden.

Begründung

Das Virus SARS-CoV-2 ist ein neuartiges, leicht von Mensch zu Mensch übertragbares Beta-Coronavirus. Seit Ende 2019 verbreitet sich der Erreger von Asien ausgehend weltweit und löst bei immer mehr Menschen die Infektionskrankheit COVID-19 aus.

COVID-19 wurde von der WHO am 11.03.2020 zu einer Pandemie erklärt. In einer erheblichen Anzahl von Staaten gibt es Ausbrüche mit zum Teil hohen Fallzahlen. Ein Übertragungsrisiko besteht sowohl in Deutschland als auch in vielen Regionen weltweit. Aufgrund eines hohen Ansteckungsrisikos wurden zahlreiche Länder, auch innerhalb Europas, zwischenzeitlich von der Bundesregierung als Risikogebiete eingestuft. Dies gilt auch für eine Vielzahl an Land- und Stadtkreisen im Bundesgebiet, darunter auch die Landeshauptstadt Stuttgart.

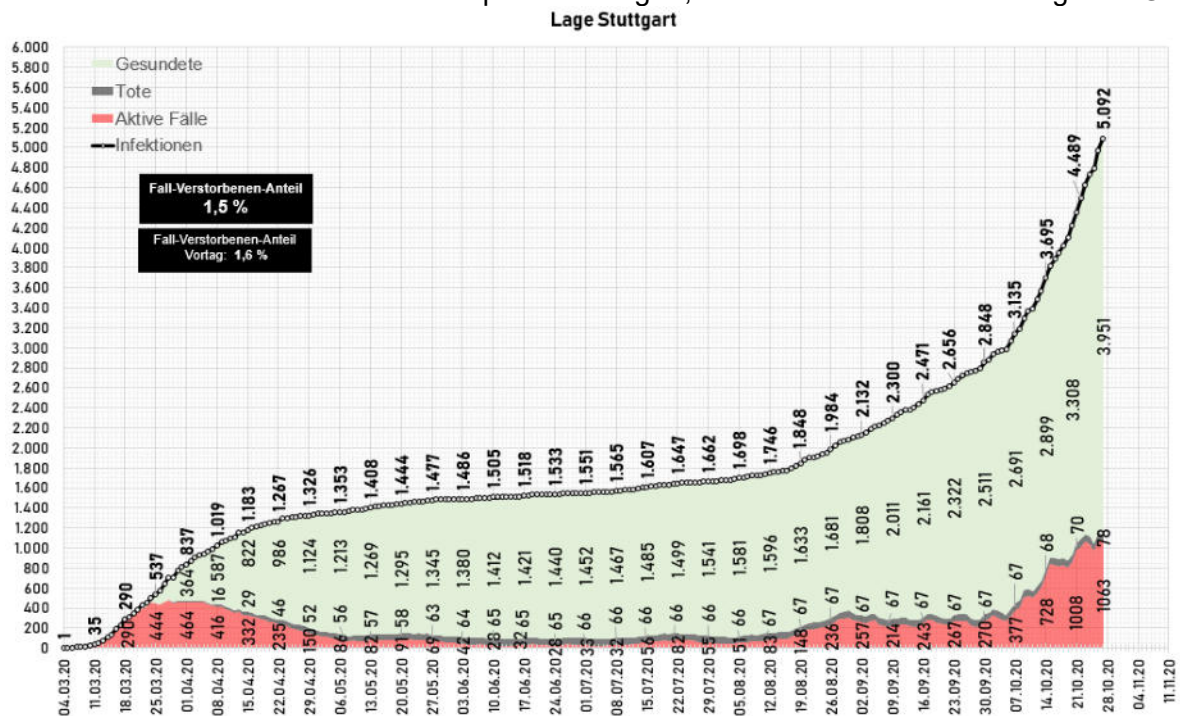
Nach den Erkenntnissen des Robert-Koch-Instituts treten im Fall einer Infektion zumeist milde Krankheitsverläufe mit typischen Erkältungssymptomen, wie z. B. Husten, Fieber oder Störungen des Geruchs- und Geschmackssinns, auf. Insbesondere bei jüngeren Menschen verlaufen die Erkrankungen häufig sogar völlig asymptomatisch. In ca. 20 % der Fälle kommt es aber zu schweren Lungenerkrankungen, teilweise mit tödlichem Ausgang. Betroffen davon sind mehrheitlich ältere Erkrankte und Menschen mit Vorerkrankungen. Seit dem Auftreten des Virus in Europa sind über 10.000 Menschen im Bundesgebiet an den Folgen von Covid-19 gestorben.

Hauptübertragungsweg für SARS-CoV-2 ist das Einatmen virushaltiger Partikel (Tröpfchen und Aerosole), die beim Atmen, Sprechen und verstärkt beim Husten, Niesen, Singen und Schreien entstehen. Während größere Teilchen schnell zu Boden sinken, können Aerosole auch über längere Zeit in der Luft schweben und sich insbesondere in geschlossenen Räumen verteilen und in der Atemluft anreichern. Bei längerem Aufenthalt an Örtlichkeiten mit einer hohen Konzentration von belasteten Partikeln in der Atemluft erhöht sich daher die Wahrscheinlichkeit einer Übertragung durch Aerosole, selbst wenn eine größere Distanz zwischen den anwesenden Personen eingehalten wird.

Da Infizierte, die Krankheitssymptome zeigen, bereits ein bis zwei Tage vor deren Auftreten Erreger ausscheiden und die Krankheit Covid-19 in vielen Fällen völlig asymptomatisch verläuft,

geht die höchste Gefahr von (noch) nicht erkannten Infektionen aus. Zur Verhinderung einer unkontrollierten Verbreitung des Virus sind daher besondere Distanz- und Hygieneregeln erforderlich.

Nachdem alle Bundesländer seit dem Auftreten der Pandemie im Frühjahr 2020 einschneidende Maßnahmen zur Eindämmung der Verbreitung des Virus getroffen hatten, konnte vorübergehend eine Verlangsamung des Infektionsgeschehens erreicht werden. Seit Ende August steigt die Zahl der Fälle bundesweit wieder dynamisch an. Diese Entwicklung zeigt sich insbesondere auch für die Landeshauptstadt Stuttgart; dies verdeutlicht die nachfolgende Grafik:



Der Anstieg der Zahlen Infizierter ab 07.10.2020 ist mittlerweile deutlich höher als jener der ersten Infektionswelle im Frühjahr, die nur mit einem weitgehenden Lockdown samt damit verbundener, sehr einschneidender Maßnahmen eingedämmt werden konnte.

Im Fall einer unkontrollierten Verbreitung des Virus könnte ein erneutes Herunterfahren großer Bereiche der Wirtschaft und des öffentlichen Lebens erforderlich werden. In diesem Fall wäre mit schwerwiegenden Folgen für das Gesundheitswesen, die Wirtschaft und die Gesellschaft zu rechnen. Ziel der Bundesregierung und der Landesregierungen ist es daher, das Infektionsgeschehen so zu verlangsamen, dass die bestehenden medizinischen Behandlungskapazitäten nicht überlastet werden. Zudem soll das Bildungswesen aufrechterhalten und weitere Einschnitte für die Wirtschaftstätigkeit und das öffentliche Leben vermieden werden. Dies gilt umso mehr, weil derzeit weder ein zuverlässiger Impfschutz noch wirksame Medikamente zur Behandlung von Covid-19 erhältlich sind.

Das Land Baden-Württemberg und die Landeshauptstadt Stuttgart haben in den vergangenen Monaten zahlreiche Schutzmaßnahmen zur Eindämmung des Virus SARS-CoV-2 getroffen. Hierzu zählen insbesondere der Erlass der Rechtsverordnung über infektionsschützende Maßnahmen gegen die Ausbreitung des Coronavirus des Landes Baden-Württemberg (Corona-Verordnung) mit den Grundpflichten, wie z. B. Abstandhalten zu anderen Personen, Einhalten von Hygieneregeln und das Tragen von (Alltags-)Masken sowie das regelmäßige Lüften von

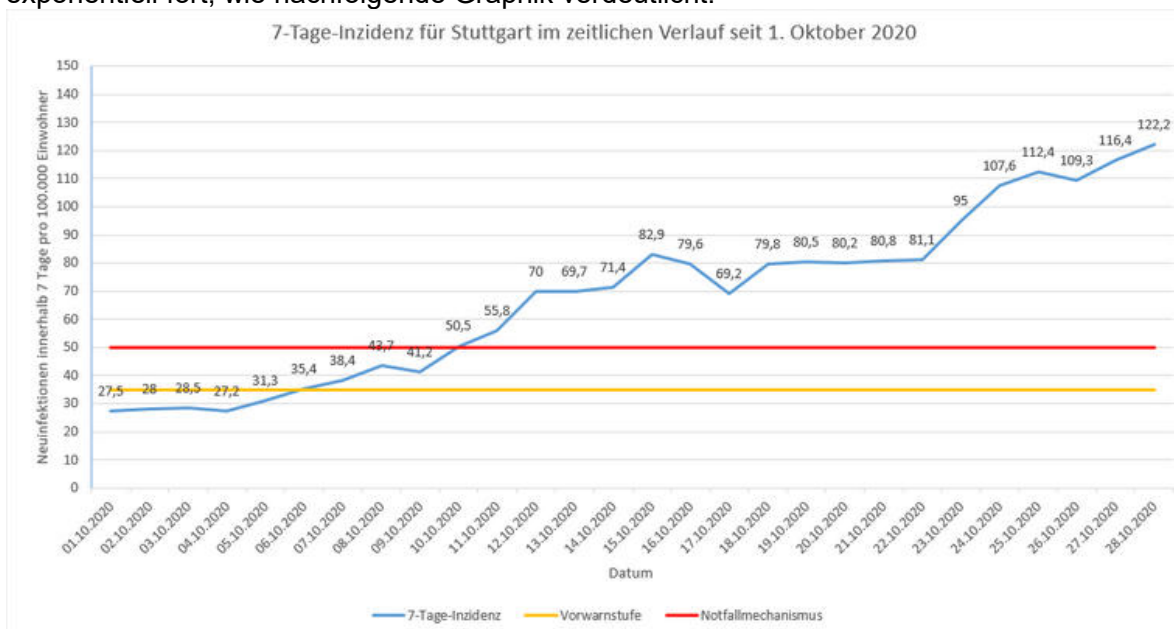
Räumen (AHA + L-Regel) sowie Maßnahmen auf Grundlage von §§ 29, 30 Infektionsschutzgesetz (IfSG). Dazu zählen Beobachtungen, Absonderungen und die Anordnung von Quarantänen.

Die Landeshauptstadt Stuttgart hat in mehreren Allgemeinverfügungen (AV) seit dem 12.10.2020 u.a.

- den Alkoholverkauf im Gassenschank oder durch Verkaufsstellen von Donnerstag bis Samstag nachts ab 21 Uhr und den Alkoholkonsum in der Öffentlichkeit ab 23 Uhr untersagt (AV vom 12.10.2020) und
- die Verpflichtung eingeführt, bei Veranstaltungen durchgängig eine Mund-Nasen-Bedeckung zu tragen (AV vom 12.10.2020).

Diese Maßnahmen der Landeshauptstadt Stuttgart gehen einher mit einer Verschärfung der Maßnahmen des Landes in der Corona-Verordnung in der ab 2.11.2020 gültigen Fassung.

Dennoch setzt sich das Wachstum der Fallzahlen Infizierter dynamisch, teilweise sogar exponentiell fort, wie nachfolgende Graphik verdeutlicht:



Der 7-Tage-Inzidenzwert liegt mittlerweile für die Landeshauptstadt Stuttgart für den 28.10.2020 bei 122,2. Damit weist die Landeshauptstadt Stuttgart sowohl im Bundes- (93,6) als auch im Landesvergleich (95,9) ein weit überdurchschnittliches Infektionsgeschehen auf. Die 7-Tage-Inzidenz liegt zudem weit über den beiden Warnschwelenwerten von 35 bzw. 50, ab denen davon ausgegangen werden muss, dass eine hinreichende Nachverfolgung und Unterbrechung von Infektionsketten nicht mehr gewährleistet werden kann. Die Vervielfachung des Wertes seit Anfang Oktober – trotz aller oben dargestellten Maßnahmen – zeigt die Dynamik der Ausbreitung des Coronavirus.

Nach dem Beschluss der Ministerpräsidenten und der Bundeskanzlerin vom 28.10.2020 hat die dynamische Fallzahlenentwicklung Infizierter zwischenzeitlich noch weit einschneidendere Maßnahmen erforderlich gemacht. So wurde beschlossen – und auch mit Wirkung zum 2.11.2020 in die CoronaVO des Landes umgesetzt -, dass alle gastronomischen Einrichtungen bis auf die Lieferung und Abholung von Speisen für den Verzehr zu Hause komplett und dauerhaft bis 30.11.2020 geschlossen werden. Aber auch Kultur-, Sport- und

Freizeiteinrichtungen und körpernaher Dienstleister müssen ihren Betrieb einstellen. Dies zeigt deutlich, dass die Fallzahlenentwicklung einschneidende Maßnahmen erfordert.

Nach § 28 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG trifft die zuständige Behörde die notwendigen Schutzmaßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten. Eine übertragbare Krankheit ist eine durch Krankheitserreger verursachte Krankheit, die unmittelbar oder mittelbar auf den Menschen übertragen werden kann (§ 2 Nr. 3 IfSG). Krankheitserreger ist dabei ein vermehrungsfähiges Agens (Virus, Bakterium, Pilz, Parasit), das bei Menschen eine Infektion oder übertragbare Krankheit verursachen kann (§ 2 Nr. 1 IfSG).

Die Landeshauptstadt Stuttgart ist als Ortspolizeibehörde nach § 1 Abs. 6 Satz 1 und Abs. 6 a der Verordnung des Sozialministeriums über Zuständigkeiten nach den IfSG (IfSGZustV) für diese Schutzmaßnahmen zuständig.

Im Hinblick auf den Hauptübertragungsweg des Virus geht die größte Gefahr einer Ausbreitung von Situationen aus, in denen viele Menschen zusammenkommen. Dies trifft insbesondere auch auf Schulen zu. Das RKI weist in seiner Publikation „Präventionsmaßnahmen in Schulen“ vom 12.10.2020 (https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Praevention-Schulen.pdf?__blob=publicationFile) darauf hin, dass Schülerinnen und Schüler prinzipiell empfänglich für eine Infektion mit SARS-CoV-2 sind und andere infizieren können. Hauptübertragungsweg ist die respiratorische Aufnahme virushaltiger Partikel im unmittelbaren Umfeld der infektiösen Person (innerhalb 1,5-2 Meter; erhöhtes Risiko bei längerer Exposition (ab ca. 15 Minuten); „Nahfeld“) oder jenseits des Nahfeldes über sich (unter ungünstigen Bedingungen) aufsättigende infektiöse Aerosole („Fernfeld“). Das Risiko einer Übertragung über das Fernfeld erhöht sich bei besonders starker Partikelemission (Singen oder Schreien), bei besonders langem Aufenthalt der infektiösen Person(en) in einem gegebenen Raum und unzureichender Lüftung/Frischlufzufuhr.

Zwar setzen die Schulen ihre Hygienekonzepte bereits um. Trotz allem kommt es nach Feststellungen des Gesundheitsamtes auch an Schulen gehäuft zur Übertragung des Virus.

Hinzu kommt, dass in Stuttgart mittlerweile die Rate an diffusen Infektionen, bei denen kein Infektionsweg mehr konkret ermittelt werden kann, aufgrund der dynamischen Fallzahlenanstiege auf aktuell ca. 58 % der Fälle angestiegen ist. Dies bedeutet, dass in 58 % aller Infektionsfälle der konkrete Infektionsverlauf und die konkrete Ansteckungsquelle nicht mehr ermittelt werden können. Maßnahmen, die sich alleine auf die vom Gesundheitsamt ermittelten Infektionsketten und -anlässe konzentrieren, sind daher keinesfalls mehr ausreichend für eine effektive Pandemiebewältigung. Deswegen sind vielmehr – gerade auch angesichts der aktuellen, dynamischen Fallzahlensteigerung - auch solche Maßnahmen zu ergreifen, die die gesamte Bevölkerung in den Blick nehmen.

Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auch darauf, dass die Durchführung der Nachverfolgung von Infektionsquellen beim Gesundheitsamt wegen der dynamischen Fallzahlenentwicklung gefährdet ist. Dass sich diese Gefahr noch nicht verwirklicht hat, liegt ausschließlich am Einsatz von Bundeswehrsoldaten bei der Kontaktnachverfolgung im Gesundheitsamt. Wird der dynamische Fallzahlenanstieg nicht gebremst, droht, dass die Kontaktnachverfolgung nicht mehr umsetzbar ist – und die Fallzahlen deshalb noch weiter steigen. Dann allerdings müssten – und müssen, wie der Beschluss der Bundeskanzlerin und der Länderchefinnen und -chefs vom 28.10.2020 mittlerweile bestätigt - noch einschneidendere Maßnahmen bis hin zum erneuten Lockdown ergriffen werden.

Aus diesen Gründen hat das Land Baden-Württemberg bereits eine MNB-Pflicht in allen weiterführenden Schulen eingeführt. Die Landeshauptstadt Stuttgart geht nun hier noch einen Schritt weiter, indem sie den Lehrkräften an Grundschulen und allen dort anwesenden Personen über 16 Jahren die Pflicht zum Tragen einer MNB auferlegt. Dies ist ein geeignetes Mittel, um weitere Infektionsketten zu unterbrechen. Dadurch kann unter Umständen verhindert werden, dass Schulen ganz geschlossen werden müssen.

Gleichzeitig stellt die MNB-Pflicht an Grundschulen für Lehrkräfte und alle weiteren Personen über 16 Jahren die mildeste Maßnahme dar, um die Weiterverbreitung des Virus auch an Grundschulen einzudämmen. Die Schüler sind von dieser Maßnahme nicht betroffen, so dass ein milderer Mittel nicht ersichtlich ist.

Angesichts der hochrangigen Rechtsgüter, wie Leben und körperliche Unversehrtheit, ist die Maßnahme auch angemessen und führt für die Lehrkräfte und weiteren Personen über 16 Jahren zu keinen unverhältnismäßigen Nachteilen. Auf Grund des derzeitigen Infektionsgeschehens überwiegt das öffentliche Interesse an einem wirksamen Infektionsschutz das Interesse der Betroffenen daran, während der Zeit des Aufenthalts in der Schule eine MNB zu tragen.

Auf Grund der oben beschriebenen diffusen Infektionslage, bei der nicht mehr gesichert nachvollzogen werden kann, wo sich Betroffene mit dem Virus anstecken, sind vor allem überall da, wo sich Menschen auf enge Raum aufhalten, Maßnahmen zu treffen. Hierzu gehört u.a. auch der ÖPNV. Zwar gilt dort seit Monaten eine Pflicht zum Tragen einer MNB, dies allein reicht jedoch nicht aus, um Infektionsketten in ausreichendem Maße zu unterbrechen. Im ÖPNV lässt sich der Mindestabstand von 1,5 Metern in vielen Fällen nicht einhalten. Trotz des Tragens einer MNB besteht dadurch immer noch die Gefahr, dass das Virus über Aerosole übertragen wird. Aus diesem Grund ist es als eine geeignete Maßnahme anzusehen, den ÖPNV zu den Stoßzeiten zu entlasten. Insbesondere in den Morgenstunden sind nach wie vor volle Busse und Bahnen zu verzeichnen. Schüler aller Klassenstufen befinden sich in großer Anzahl in diesen vollen Bussen und Bahnen. Wenn sich alle Schüler ab der 8. Klassenstufe zu einem späteren Zeitpunkt in die Schule und damit den ÖPNV begeben, erreicht man damit eine Entzerrung des Personenaufkommens im ÖPNV. Die Maßnahme stellt somit ein geeignetes Mittel dar, um einige Infektionsketten zu unterbrechen.

Sie stellt gleichzeitig das mildeste Mittel dar. Da die Klassenstufen unterhalb der 8. Klasse regelmäßig eine Betreuung durch die Eltern benötigen sofern sie nicht in der Schule sind, sind diese vom späteren Unterrichtsbeginn nicht betroffen. Schüler der Klassenstufen 8 und höher können in der Regel etwas später zur Schule fahren, ohne dass es hierfür einer Betreuung durch die Eltern bedarf. Somit hat die Entzerrung des Unterrichtsbeginns keine negativen Auswirkungen auf die Eltern. Ein milderer, gleich geeignetes Mittel ist nicht ersichtlich.

Die Maßnahme ist insgesamt auch angemessen und greift nicht über die Gebühr in die Rechte der Schüler ab der Jahrgangsstufe 8 ein. Zwar kann die Regelung in einigen Fällen zu Unterrichtsausfällen führen, insbesondere wenn die erste Unterrichtsstunde nicht nachgeholt oder verschoben werden kann. Dies ist jedoch in Anbetracht der hochrangigen Rechtsgüter, wie Leben und körperliche Unversehrtheit, die durch diese Maßnahme geschützt werden, hinzunehmen.

Die Androhung eines Zwangsgeldes in Höhe von 100 Euro für jede Zuwiderhandlung gegen Ziff. 2 und 3 dieser Allgemeinverfügung ist geeignet, erforderlich und angemessen, um die genannten Verbote durchsetzen zu können. Ein anderes Zwangsmittel ist nicht tauglich, der Gefahr vorzubeugen. Im Übrigen stellt das Zwangsgeld das am wenigsten belastende

Zwangsmittel dar. Das Zwangsgeld kann so lange wiederholt festgesetzt und erhöht werden, bis der geforderte Zustand hergestellt ist. Außerdem kann nach dem LVwVG durch das Verwaltungsgericht Zwangshaft verhängt werden, wenn das Zwangsgeld uneinbringlich ist.

Rechtsbehelfsbelehrung:

Gegen diese Allgemeinverfügung kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe Widerspruch bei der Landeshauptstadt Stuttgart mit Sitz in Stuttgart erhoben werden.

Hinweise:

Widerspruch und Anfechtungsklage gegen diese Allgemeinverfügung haben gemäß § 28 Abs. 3 und § 16 Abs. 8 IfSG keine aufschiebende Wirkung.

Verstöße gegen diese Allgemeinverfügung können mit einem Bußgeld geahndet werden.

Stuttgart, 30. Oktober 2020

Landeshauptstadt Stuttgart
Amt für öffentliche Ordnung

Dorothea Koller