

Kleine Anfrage

des Abg. Dr. Heinrich Fiechtner fraktionslos

und

Antwort

des Ministeriums für Soziales und Integration

Zur Verhältnismäßigkeitsprüfung der genutzten Maßnahmen zur Bekämpfung der Coronapandemie durch die Landesregierung

Kleine Anfrage

Ich frage die Landesregierung:

1. Welche Effektivität haben die genutzten Maßnahmen (insgesamt Mund-Nase-Bedeckung, Alltagsmasken, Schale, Tücher, Visiere, Face Shields, FFP2-Maske, FFP3-Maske, Hygienekonzepte, Abstandsregelungen, Begrenzungen hinsichtlich anwesender Menschen pro Fläche, Desinfektionsmittel, Handhygiene, Reduzierung physischer Kontakte, Lüften, Warn-App nutzen) bei der Bekämpfung der Coronapandemie aus Sicht der Landesregierung zur Eindämmung der Coronapandemie (bitte jeweils einzeln betrachten und mit ermittelten Zahlen, Fakten, Studien)?
2. Gibt es weitere Maßnahmen der Landesregierung, welche nicht unter Frage 1 fallen unter Angabe, welche dies sind?
3. Wurde vor der verbindlichen Einführung zu jeder unter Frage 1 genannten genutzten Maßnahme eine Verhältnismäßigkeitsprüfung durchgeführt und entsprechend dokumentiert unter Angabe des Aktenzeichens sowie der federführenden Behörde?
4. Was ist der konkrete, legitime Zweck zur Nutzung der unter Frage 1 genannten Maßnahmen (bitte jeweils einzeln aufführen) und gehört „Bewusstsein für ‚social distancing‘“ um den „gesundheitsbezogenen achtsamen Umgang mit sich und anderen sichtbar zu unterstützen“ dazu bzw. warum?
5. Sind die unter Frage 1 benannten Maßnahmen geeignet zur Erreichung des Zwecks (bitte jeweils einzeln benennen mit Daten-/Faktengrundlage/Studien)?
6. Sind die unter Frage 1 benannten Maßnahmen erforderlich, d. h., steht kein milderes Mittel gleicher Eignung zur Verfügung, das in gleicher (oder sogar besserer) Weise geeignet ist, den Zweck zu erreichen, aber den Betroffenen und die Allgemeinheit weniger belastet?

7. Wie stellt sich die Rangfolge hinsichtlich der Belastungen der unter Frage 1 genannten Maßnahmen dar unter Angabe, welche Kriterien zur Vergleichbarkeit herangezogen werden (bitte jeweils einzeln betrachten und entsprechend der sich ergebenden Rangfolge sortieren)?
8. Wurde zur Frage der Angemessenheitsprüfung eine Abwägung sämtlicher Vor- und Nachteile der Maßnahme vorgenommen und wenn ja, wie stellt sich das Ergebnis dar (bitte einzeln betrachten und nach der sich ergebenden Rangfolge sortieren)?

02. 12. 2020

Dr. Fiechtner fraktionslos

Begründung

Die seit dem 1. November 2020 verbindlich eingeführten Maßnahmen wurden durch die Landesregierung zum 1. Dezember 2020 nochmals verschärft. Aufgrund der Rechtsstaatlichkeit der Bundesrepublik Deutschland sowie des Landes Baden-Württemberg ist vor Anwendung von beschränkenden Mitteln eine Prüfung nach dem Verhältnismäßigkeitsprinzip zu vollziehen. Diese von der Landesregierung vollzogene Prüfung der jeweils angewendeten Maßnahmen ist daher Gegenstand dieser Kleinen Anfrage.

Antwort*)

Mit Schreiben vom 25. Januar 2021 Nr. 51-0141.5-016/9472 beantwortet das Ministerium für Soziales und Integration die Kleine Anfrage wie folgt:

1. *Welche Effektivität haben die genutzten Maßnahmen (insgesamt Mund-Nase-Bedeckung, Alltagsmasken, Schale, Tücher, Visiere, Face Shields, FFP2-Maske, FFP3-Maske, Hygienekonzepte, Abstandsregelungen, Begrenzungen hinsichtlich anwesender Menschen pro Fläche, Desinfektionsmittel, Handhygiene, Reduzierung physischer Kontakte, Lüften, Warn-App nutzen) bei der Bekämpfung der Coronapandemie aus Sicht der Landesregierung zur Eindämmung der Coronapandemie (bitte jeweils einzeln betrachten und mit ermittelten Zahlen, Fakten, Studien)?*
2. *Gibt es weitere Maßnahmen der Landesregierung, welche nicht unter Frage 1 fallen unter Angabe, welche dies sind?*

Die Fragen 1 und 2 werden wegen des Sachzusammenhangs zusammen beantwortet.

Aus den bisher bekannten Daten und Erfahrungen mit anderen Coronaviren leiten sich Hygienemaßnahmen in Anlehnung an das Vorgehen bei SARS und MERS ab, wie sie auch in der Empfehlung der Kommission für Krankenhaushygiene und Infektionsprävention (KRINKO) beim Robert Koch-Institut „Infektionsprävention im Rahmen der Pflege und Behandlung von Patienten mit übertragbaren Krankheiten“ dargestellt sind.

Zur Eindämmung der Ausbreitung von SARS-CoV-2 wird eine Kombination verschiedener Maßnahmen eingesetzt, insofern ist der jeweils erzielte Effekt einzelner Maßnahmen isoliert betrachtet schwierig zu beurteilen. Studien mit beispielsweise Modellrechnungen können jedoch Hinweise auf die Effektivität einzelner Maßnahmen geben (siehe z. B. <https://science.sciencemag.org/content/early/2020/12/15/science.abd9338>).

*) Der Überschreitung der Drei-Wochen-Frist wurde zugestimmt.

Eine Auflistung zur Effektivität der einzelnen Maßnahmen liegt der Landesregierung aktuell nicht vor.

Für weiterführende Informationen wird auf die Ziffer 2 der Kleinen Anfrage Drucksache 16/9056 verwiesen.

3. *Wurde vor der verbindlichen Einführung zu jeder unter Frage 1 genannten genutzten Maßnahme eine Verhältnismäßigkeitsprüfung durchgeführt und entsprechend dokumentiert unter Angabe des Aktenzeichens sowie der federführenden Behörde?*

§ 1 Absatz 1 Infektionsschutzgesetz (IfSG) definiert als Zweck dieses Gesetzes, übertragbaren Krankheiten beim Menschen vorzubeugen, Infektionen frühzeitig zu erkennen und ihre Weiterverbreitung zu verhindern. Dazu können die in § 28 bzw. in der Konkretisierung des § 28 a IfSG genannten Maßnahmen getroffen werden. Diese sind geeignet den Gesetzeszweck zu erfüllen, insbesondere Infektionsketten zu unterbrechen, das exponentielle Wachstum zu stoppen und die Verbreitung des SARS-CoV-2-Virus einzudämmen. Tragen von Mund-Nase-Bedeckungen (MNB), Hygieneanforderungen, Abstandsregelungen, Reduzierung physischer Kontakte, Lüften sind jeweils Bausteine eines umfassenden Schutzkonzeptes gegen die Ausbreitung des Coronavirus. Die entsprechenden Ge- und Verbote setzen dort an, wo im Interesse höherwertiger Rechtsgüter und unter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes von stärker einschneidenden Maßnahmen wie Kontakt- und Nutzungsbeschränkungen abgesehen wird, durch das Tragen einer MNB sind Begegnungen auch dort möglich, wo der an sich gebotene Mindestabstand von 1,5 Metern nicht eingehalten werden kann. Beispielsfälle dafür sind die Nutzung des öffentlichen Personenverkehrs, Aufenthalt in geschlossenen Räumen, die für die Öffentlichkeit oder den Publikumsverkehr bestimmt sind, Praxen zur medizinischen Versorgung, Krankenhäuser und Pflegeeinrichtungen, Schulen, Kindertageseinrichtungen, Arbeits- und Betriebsstätten. Ausweislich der Informationen des Robert Koch-Instituts zu SARS-CoV-2, abrufbar unter <https://www.rki.de/SharedDocs/FAQ/NCOV2019/gesamt.html>, kann eine Mund-Nase-Bedeckung das Risiko einer Übertragung durch Partikel jeglicher Größe im unmittelbaren Umfeld um eine infizierte Person reduzieren. Durch die Hygieneanforderungen, insbesondere das Desinfizieren von Händen und Oberflächen wird der Verbreitung des Virus ebenfalls entgegengewirkt (vgl. Hinweise des Robert Koch-Instituts zu Reinigung und Desinfektion von Oberflächen außerhalb von Gesundheitseinrichtungen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie, Stand: 3. Juli 2020, abrufbar unter https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Reinigung_Desinfektion.html;jsessionid=79DC3DB25DF19E050607C396A81173B6.internet072). Auch Lüften ist ein probates Mittel, um die Virenkonzentration in der Raumluft zu minimieren.

Es wird auf die ständige Rechtsprechung, wonach der Gesetzgeber hinsichtlich der Geeignetheit und der Erforderlichkeit von Maßnahmen einen Beurteilungsspielraum bzw. eine Einschätzungsprärogative hat und ein Mittel bereits dann geeignet ist, wenn mit seiner Hilfe der gewünschte Erfolg gefördert werden kann, verwiesen. Nicht erforderlich ist, dass der Erfolg in jedem Einzelfall auch tatsächlich erreicht wird (vgl. dazu Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg Beschluss vom 22. Dezember 2020, Az.: 1 S 4109/20, Beschluss vom 22. Oktober 2020, Az.: 1S 3201/20, sowie Beschluss vom 9. April 2020, Az.: 1 S 925/20 mit weiteren Nachweisen).

Diesen Beurteilungsspielraum hat die Landesregierung als Verordnungsgeberin genutzt. Sie hat bei der Auswahl der geeigneten und erforderlichen Maßnahmen die Erkenntnisse aus der Wissenschaft, insbesondere diejenigen des Robert Koch-Instituts, dessen diesbezügliche Aufgaben sich aus § 5 Absatz 6 und 7 IfSG ergeben, herangezogen. Dabei hat sie sich auf mehrere Bausteine zur Pandemiebekämpfung gestützt, die sowohl einzeln als auch in ihrer Gesamtheit geeignet sind, zu dem gewünschten Erfolg zu führen oder diesen zu fördern. Die Maßnahmen werden zudem regelmäßig überprüft und daraufhin bewertet, ob und inwieweit ein Nachsteuern erforderlich ist.

In den Begründungen zu den Corona-Verordnungen wurden jeweils sehr ausführlich die gesetzlichen Ziele sowie die Maßnahmen unter Darlegungen ihrer Geeignetheit, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit – auch im engen Sinn der Angemessenheit behandelt. Diese Begründungen sind zusätzlich zum Verordnungstext ebenfalls auf der Homepage der Regierung von Baden-Württemberg eingestellt und können unter <https://www.baden-wuerttemberg.de/de/service/aktuelle-infos-zu-corona/aktuelle-corona-verordnung-des-landes-baden-wuerttemberg/> abgerufen werden.

4. *Was ist der konkrete, legitime Zweck zur Nutzung der unter Frage 1 genannten Maßnahmen (bitte jeweils einzeln auflühren) und gehört „Bewusstsein für ‚social distancing‘“ um den „gesundheitsbezogenen achtsamen Umgang mit sich und anderen sichtbar zu unterstützen“ dazu bzw. warum?*

Um Infektionen zu vermeiden, bleiben Maßnahmen wie Kontaktbeschränkungen und die Einhaltung der Hygieneregeln essentiell. Die konsequente Einhaltung der Hygienemaßnahmen dient dem Eigen- und Fremdschutz vor einer Infektion mit dem SARS-CoV-2. Ziel und Zweck aller Maßnahmen ist die Eindämmung der Ausbreitung von SARS-CoV-2/COVID-19. Alle Maßnahmen werden laufend überprüft und angepasst.

Die Landesregierung befürwortet und unterstützt grundsätzlich den achtsamen und gesundheitsbewussten Umgang der Menschen mit sich und anderen, z. B. mit Kindern, Kranken und schwächeren Bevölkerungsgruppen im Land.

5. *Sind die unter Frage 1 benannten Maßnahmen geeignet zur Erreichung des Zwecks (bitte jeweils einzeln benennen mit Daten-/Faktengrundlage/Studien)?*

Wie bereits unter Nummer 3 dargelegt, sind die benannten Maßnahmen jeweils als Teile eines Gesamtkonzeptes zur Erreichung des Gesetzeszweckes, die Weiterverbreitung übertragbarer Krankheiten – hier die Verbreitung des Virus SARS-CoV-2 zu verhindern – geeignet, wobei es wie ebenfalls oben dargelegt, in rechtlicher Hinsicht nicht darauf ankommt, dass jede Maßnahme für sich allein den Gesetzeszweck herbeiführen kann, sondern darauf, dass mit ihrer Hilfe der gewünschte Erfolg erreichbar ist.

6. *Sind die unter Frage 1 benannten Maßnahmen erforderlich, d. h., steht kein milderes Mittel gleicher Eignung zur Verfügung, das in gleicher (oder sogar besserer) Weise geeignet ist, den Zweck zu erreichen, aber den Betroffenen und die Allgemeinheit weniger belastet?*

Die Maßnahmen sind auch erforderlich; sie tragen dazu bei, dass auf weitere einschneidende Maßnahmen verzichtet werden kann. Dies zeigt sich exemplarisch bei den Mund-Nase-Bedeckungen. Durch das Tragen von MNB werden physische Kontakte möglich, wo sie sonst unter infektionsschützenden Gesichtspunkten als sehr kritisch zu sehen wären, insbesondere dort wo der an sich gebotene Mindestabstand von 1,5 Metern nicht dauernd sicher eingehalten werden kann, zum Beispiel bei der Teilnahme am öffentlichen Verkehr, bei medizinischen Behandlungen, beim Besuch von Einrichtungen, in denen vulnerable Personen versorgt werden. Dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung tragend, hat die Landesregierung in den Corona-Verordnungen jeweils in § 3 Absatz 2 bei nachvollziehbaren Gründen Befreiungstatbestände von der Maskenpflicht definiert, beispielsweise für Personen, die glaubhaft machen können, dass ihnen das Tragen einer MNB aus gesundheitlichen oder sonstigen zwingenden Gründen nicht möglich oder nicht zumutbar ist. Auch in Praxen und sonstigen Einrichtungen zur Durchführung medizinischer Dienstleistungen besteht keine Pflicht zum Tragen einer MNB, sofern die Behandlung dies erfordert.

7. *Wie stellt sich die Rangfolge hinsichtlich der Belastungen der unter Frage 1 genannten Maßnahmen dar unter Angabe, welche Kriterien zur Vergleichbarkeit herangezogen werden (bitte jeweils einzeln betrachten und entsprechend der sich ergebenden Rangfolge sortieren)?*

Wie dargelegt, beruhen die Maßnahmen gegen die Ausbreitung des Virus SARS-CoV-2 auf einem Gesamtkonzept, welches situativ der Lage entsprechend angepasst wird. Es ist in rechtlicher Hinsicht nicht erforderlich, eine Rangfolge zwischen den einzelnen Maßnahmen herzustellen. Auch die Corona-Verordnungen werden nach den für Gesetze geltenden Vorgaben der Verfolgung eines legitimen Ziels, der Geeignetheit, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit bei Zugrundelegung der Ex-ante-Perspektive und des gesetzgeberischen Beurteilungsspielraums erarbeitet und beschlossen.

8. *Wurde zur Frage der Angemessenheitsprüfung eine Abwägung sämtlicher Vor- und Nachteile der Maßnahme vorgenommen und wenn ja, wie stellt sich das Ergebnis dar (bitte einzeln betrachten und nach der sich ergebenden Rangfolge sortieren)?*

Die Abwägung zwischen den involvierten Grundrechten ist entlang den im Raum stehenden Rechtsgütern zu treffen, hier vornehmlich zwischen dem sich aus Artikel 2 Absatz 2 Grundgesetz ergebenden Recht auf Leben und Gesundheit einschließlich dem Interesse der Allgemeinheit an der Erhaltung der Leistungsfähigkeit unseres Gesundheitssystems einerseits und dem Recht auf allgemeine Handlungsfreiheit nach Artikel 2 Absatz 1 Grundgesetz andererseits.

Nach wie vor ist das Infektionsgeschehen im Land und bundesweit besorgniserregend. In nahezu allen Kreisen liegt der 7-Tage-Inzidenzwert je 100.000 Einwohner deutlich höher als 50 (Stand 22. Januar 2021), sodass die Nachverfolgung und Unterbrechung von Infektionsketten überwiegend nicht mehr möglich ist. Zu großer Besorgnis trägt auch die Feststellung des Auftretens von neuen Mutationen des SARS-CoV-2-Virus bei, welche nach ersten wissenschaftlichen Erkenntnissen eine weitaus höhere Infektiosität aufweisen als das bisherige Virus und auch bereits in Baden-Württemberg aufgetreten sind. Damit einher gehen konkrete Gefahren für die Gesundheit vulnerable Gruppen mit teils gravierenden Folgen für Leib und Leben der vom SARS-CoV-2-Virus betroffenen Personen. Der Schutz dieser Menschen rechtfertigt Eingriffe in die allgemeine Handlungsfreiheit, wie durch den Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg mehrfach bestätigt; zuletzt durch Beschluss vom 22. Oktober 2020, Az.: 1 S 3201/20, Beschluss vom 5. November 2020, Az.: 1 S 3405/20, und Beschluss vom 18. Dezember 2020, Az.: 1 S 4028/20.

Mit der in § 20 Absatz 2 Corona-Verordnung getroffenen Regelung, wonach die zuständigen Behörden aus wichtigem Grund im Einzelfall Abweichungen von den durch die Corona-Verordnung der Landesregierung oder aufgrund dieser Verordnung aufgestellten Verordnungen zulassen können, also Entscheidungen zugunsten der allgemeinen Handlungsfreiheit, ist zudem sichergestellt, dass der Abwägungsprozess auch bei atypischen Sachverhalten verfassungskonform vorgenommen werden kann.

Lucha

Minister für Soziales
und Integration