

26. März 2020

Gemeinsame Allgemeinverfügung des Gesundheitsamts und des Magistrats der Stadt Frankfurt am Main

Aufgrund § 28 des Gesetzes zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten bei Menschen (Infektionsschutzgesetz - IfSG) vom 20.07.2000 (BGBl. I, S.1045) zuletzt geändert durch Gesetz vom 10.02.2020 (BGBl. I, S.148) in Verbindung mit § 5 Abs. 1 des Hessischen Gesetzes über den öffentlichen Gesundheitsdienst (HGöGD) vom 28.09.2007 (GVBl. I S. 659) zuletzt geändert durch Gesetz vom 03.05.2018 (GVBl. I, S.82) sowie § 11 Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (HSOG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14.01.2005 (GVBl. I, S.14), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 23.08.2018 (GVBl. I, S.374), § 1 Abs.1 Verordnung über Zuständigkeiten nach der Gewerbeordnung scsc. (GewZustV) vom 20.06.2002 (GVBl. I, S.395) und § 35 S. 2 Hessisches Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung vom 15.01.2010 (GVBl. I, S.18) zuletzt geändert durch Gesetz vom 12.09.2018 (GVBl. I, S.570)

wird für das Gebiet der Stadt Frankfurt am Main vor dem ansteckenden Erreger SARS-CoV-2 angeordnet:

Für den Lebensmitteleinzelhandel, den Futtermittelhandel, Wochenmärkte, Direktverkauf vom Lebensmittelherzeuger, Reformhäuser, Feinkostgeschäfte, Geschäfte des Lebensmittelhandwerks, Getränkemärkte, Banken und Sparkassen, Abhol- und Lieferdienste, Apotheken, Drogerien, Sanitätshäuser, Poststellen, Waschsaloons, Tankstellen und Tankstellenshops, Reinigungen, Kioske, Tabak- und E-Zigarettenläden, Frisöre, den Zeitungsverkauf, Blumenläden, sowie für Bau-, Gartenbau- und Tierbedarfsmärkte werden folgende Auflagen zur Hygiene, zur Steuerung des Zutritts und zur Vermeidung von Warteschlangen erlassen:

1. Je angefangener Verkaufsfläche von 20 m² darf nur maximal eine Person in den Verkaufsraum eingelassen werden, also bei z.B. 600 m² Verkaufsfläche maximal 30 Personen gleichzeitig. Verlassen Personen den Verkaufsraum, dürfen in gleicher Zahl Personen eingelassen werden. Die Verkaufsstelle kann auch andere gleich wirksame Maßnahmen ergreifen.

Zwischen Personen ist ein Mindestabstand von 1,5 Metern einzuhalten. Sollte ein solcher Mindestabstand im Einzelfall nicht gewährleistet werden können, ist die Kontaktzeit auf das absolut notwendige Minimum zu begrenzen und darf 15 Minuten nicht überschreiten. Dies gilt auch für Kontakte des Personals untereinander und die Gestaltung von Arbeitspausen. Mehrere Kassen dürfen nur mit einem Mindestabstand von 1,5 Metern zwischen den einzelnen Kassen geöffnet werden, sofern keine geeigneten Trennvorrichtungen vorhanden sind. Dies gilt auch für den seitlichen Abstand zwischen den Kassenschlangen. Gleiches gilt für Theken. Flächen mit häufigem Handkontakt (z.B. Türgriffe, Griffe, Handläufe und Einkaufswagen) sind regelmäßig zu reinigen, mindestens jedoch dreimal arbeitstäglich. Alle Räumlichkeiten mit zu öffnenden Fenstern sind mehrmals täglich zu lüften (Stoßlüftung über 10-15 Min.). Das Personal muss über eine Möglichkeit zum Händewaschen verfügen. Der Waschplatz ist zumindest mit einem Spender für Seife auszustatten. Einweghandtücher sind zu bevorzugen, ansonsten ist eine ausschließlich personenbezogene Nutzung der Handtücher sicherzustellen. Die Maßnahmen der Alltagshygiene (Händehygiene, Husten- / Niesetikette) sind einzuhalten. Händeschütteln ist zu unterlassen. Die einzuhaltenden Hygienemaßnahmen sind gut sichtbar auszuhängen (z.B. Plakat der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung „Die 10 wichtigsten Hygienetipps“).

2. Wartende Personen vor der Verkaufsstelle sind zu veranlassen, einen angemessenen Abstand von mindestens 1,5 Metern zueinander einzuhalten. Alle vorstehenden Maßnahmen sind durch das Personal der Verkaufsstelle zu organisieren und deren Einhaltung ist durch diese sicherzustellen.
3. Es dürfen nur Waren in einem haushaltsüblichen Umfang an eine Person abgegeben werden.
4. Die sofortige Vollziehung der vorstehenden Ziffer 3. wird gemäß § 80 Abs.2 Nr.4 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) angeordnet. Widerspruch und Klage haben keine aufschiebende Wirkung.
5. Eine Verlängerung der Frist bleibt vorbehalten.

Begründung:

Die Zuständigkeit des Gesundheitsamts der Stadt Frankfurt am Main zum Erlass dieser Anordnung (Ziffern 1 und 2) ergibt sich aus §§ 2 Abs. 2 Nr. 1, 5 Abs. 1 des Hessischen Gesetzes über den öffentlichen Gesundheitsdienst (HGöGD); die Zuständigkeit des Magistrats der Stadt Frankfurt am Main zum Erlass dieser Anordnung (Ziffer 3) ergibt sich aus § 1 Abs.1 Verordnung über Zuständigkeiten nach der Gewerbeordnung scsc. (GewZustV).

Rechtsgrundlage für den Erlass der Auflagen unter Ziffern 1 und 2 dieser Allgemeinverfügung zur Hygiene, zur Steuerung des Zutritts und zur Vermeidung von Warteschlangen ist § 28 Abs. 1 Satz 1 des Infektionsschutzgesetzes (IfSG), § 1 Abs. 8 der Vierten Verordnung zur Bekämpfung des Corona-Virus in Verbindung mit § 36 Abs. 2 Nr. 4 Hessisches Verwaltungsverfahrensgesetz, wonach die Öffnung der oben genannten Einrichtungen unter Auflagen zur Hygiene, zur Steuerung des Zutritts und zur Vermeidung von Warteschlangen erfolgt.

Werden Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider festgestellt oder ergibt sich, dass ein Verstorbener krank, krankheitsverdächtig oder Ausscheider war, so trifft gemäß § 28 Abs. 1 Satz 1 (IfSG) 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.

Vor dem Hintergrund der sehr dynamischen Verbreitung von Infektionen mit dem SARS-CoV-2 Virus und Erkrankungen an COVID-19 müssen unverzüglich weitere umfänglich wirksame Maßnahmen zur Verzögerung der Ausbreitungsdynamik und zur Unterbrechung von Infektionsketten ergriffen werden. Weitreichende effektive Maßnahmen sind dazu dringend notwendig, um im Interesse der Bevölkerung und des Gesundheitsschutzes die dauerhafte Aufrechterhaltung des Gesundheitssystems in der Stadt Frankfurt am Main sicherzustellen. Die großflächige Unterbrechung und Eindämmung eines Großteils der sozialen Kontakte stellt - über die bereits ergriffenen Maßnahmen hinaus - das einzig wirksame Vorgehen dar, um das Ziel einer Entschleunigung und Unterbrechung der Infektionsketten zu erreichen.

Die notwendigen und differenzierten Maßnahmen zur Kontaktreduzierung in besonderen Bereichen der Gesellschaft dienen der Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des derzeit durch das Influenza-Geschehen in Form der Grippe bereits hoch beanspruchten Gesundheitssystems über einen absehbar längeren Zeitraum hinaus. Für die stationären Einrichtungen muss dringend der notwendige zeitliche Spielraum geschaffen werden, um die erforderliche Leistungsfähigkeit für die zu erwartenden erhöhten Behandlungserfordernisse im Intensivbereich unter Isolierbedingungen für an COVID19 Erkrankte zu sichern.

Die allgemeine Situation hat sich dynamisch weiterentwickelt und verschärft, so dass der Erlass einer Allgemeinverfügung zum Schutze der Bevölkerung notwendig ist. Das Robert Koch-Institut (RKI) beobachtet und analysiert die Lage sehr genau und leitet daraus Empfehlungen für Infektionsschutzmaßnahmen ab, die an die jeweilige Situation laufend angepasst werden.

In der Stadt Frankfurt am Main sind aktuell eine Vielzahl Personen festgestellt worden, die an COVID-19 erkrankt sind. Darüber hinaus werden weitere Personen als begründete Verdachtsfälle eingestuft und in häusliche Absonderung gegeben, da sie mit den vorgenannten Personen Kontakt hatten oder mit anderen infizierten Personen außerhalb Hessens in Kontakt standen. Die Anzahl der Infizierten steigt täglich weiter. Eine größere Anzahl von Personen (Reiserückkehrer aus Risikogebieten) wurde unter besondere Beobachtung durch das Gesundheitsamt gestellt.

In der aktuellen Situation, in der die meisten Fälle in Deutschland vereinzelt im Zusammenhang mit einem Aufenthalt in einem Risikogebiet oder in lokalen Clustern auftreten, empfiehlt das RKI eine Eindämmungsstrategie (Containment). Eine aktuelle Risikobewertung des RKI für Deutschland ist unter www.rki.de/covid-19-risikobewertung abrufbar. Das RKI hat die Gefährdung für die Gesundheit der Bevölkerung in Deutschland derzeit insgesamt als hoch eingeschätzt. Die massiven Anstrengungen auf allen Ebenen des Öffentlichen Gesundheitsdienstes (ÖGD) verfolgen das Ziel, einzelne Infektionen so früh wie möglich zu erkennen und die weitere Ausbreitung des Virus dadurch so weit wie möglich zu verlangsamen.

Um das zu erreichen, müssen Infektionsketten so schnell wie möglich unterbrochen werden. Dies gelingt nur, wenn Kontaktpersonen von labordiagnostisch bestätigten Infektionsfällen möglichst lückenlos identifiziert und für 14 Tage (die maximale Dauer der Inkubationszeit) in häuslicher Quarantäne untergebracht werden (siehe RKI-Empfehlung zur Kontaktpersonennachverfolgung bei respiratorischen Erkrankungen durch das neuartige Coronavirus). In diesen 14 Tagen ist das Gesundheitsamt mit den Betroffenen täglich in Kontakt, um rasch handeln zu können, falls Symptome auftreten sollten. Auch wenn nicht alle Erkrankungen und Kontakte rechtzeitig identifiziert werden können, bewirken diese Anstrengungen, dass die Ausbreitung des Virus in der Bevölkerung so stark wie möglich verlangsamt wird. Eine Erkrankungswelle in Deutschland soll hinausgezögert und deren Dynamik entscheidend abgeschwächt werden.

Ziel dieser Strategie ist es, Zeit zu gewinnen, um sich bestmöglich vorzubereiten und mehr über die Eigenschaften des Virus zu erfahren, Risikogruppen zu identifizieren, Schutzmaßnahmen für besonders gefährdete Gruppen vorzubereiten, Behandlungskapazitäten in Kliniken zu erhöhen und zu erhalten, antivirale Medikamente und die Impfstoffentwicklung sowie die Testung auf Antikörper zu entwickeln. Auch soll ein Zusammenreffen mit der aktuell in Deutschland und Europa laufenden Influenzawelle so weit wie möglich vermieden werden, da dies zu einer maximalen Belastung der medizinischen Versorgungsstrukturen führen könnte.

Durch den vorherrschenden Übertragungsweg von SARS-CoV-2 (Tröpfchen) z.B. durch Husten, Niesen oder teils mild erkrankte oder auch asymptomatisch infizierte Personen kann es zu Übertragungen von Mensch-zu-Mensch kommen. Auch Übertragungen durch Schmierinfektionen sind beschrieben, betreffen allerdings nur einen kleinen Teil der Fälle. Übertragungen kommen unterschiedslos im privaten und beruflichen Umfeld vor.

Die getroffenen kontaktreduzierenden Maßnahmen tragen in besonderer Weise zum Schutz besonders vulnerabler Bevölkerungsgruppen bei. Denn gegen den SARS-CoV-2 Virus steht derzeit kein Impfstoff bereit und es stehen keine gezielten, spezifischen Behandlungsmethoden zur Verfügung. Daher stellen die kontaktreduzierenden Maßnahmen für die breite Bevölkerung das derzeit einzig wirksame Mittel zum Schutz der Gesundheit der Allgemeinheit und zur Aufrechterhaltung zentraler Infrastrukturen dar. Somit kommt den angeordneten Maßnahmen eine so erhebliche Bedeutung zu, dass auch weitgehende und tiefgreifende Einschränkungen dringend geboten und in dem jeweiligen Umfang verhältnismäßig und notwendig sind. Insbesondere sind aufgrund der von allen Gesundheitsbehörden auf internationaler (WHO, CDC, ECDC) und nationaler Ebene (BMG, RKI, MSGJFS) bestätigten Lage aus fachlicher Sicht keine weniger eingriffsintensiven Schutzmaßnahmen denkbar, die in vergleichbarer Weise geeignet und effektiv wären, um die angestrebte breite Schutzwirkung zu erreichen.

Die in Ziffer 3 getroffene Regelung dient der laufenden Sicherstellung der Versorgung der gesamten Bevölkerung der Stadt Frankfurt am Main mit Lebensmitteln und Gegenständen des täglichen Bedarfs und der Vermeidung unerwünschter „Hamsterkäufe“. Die Rechtsgrundlage hierfür ist § 11 HSOG. Aufgrund des bisherigen Einkaufsverhaltens der Bevölkerung sind Lebensmittel bzw. Gegenstände des täglichen Bedarfs sehr häufig bereits kurz nach Öffnung der Geschäfte ausverkauft. Eine laufende Versorgung der Bevölkerung ist damit nicht mehr sichergestellt, was bei anhaltendem Zustand zu Gefahren für die Gesundheit vieler führen würde. Zur Unterbindung dieser Gefahr war daher die sofortige Vollziehung anzuordnen.

Unter Berücksichtigung der zuvor beschriebenen Faktoren sind die erteilten Auflagen geeignet, erforderlich und aufgrund der aktuellen Situation auch angemessen. Ein milderer Mittel, wie der mit den erteilten Auflagen verfolgte Zweck mit gleichen oder besseren Erfolgsaussichten umgesetzt werden können, ist nicht gegeben. Sie sind verhältnismäßig und gerechtfertigt, um dem vorrangigen Gesundheitsschutz der Bevölkerung Rechnung zu tragen. Der Erlass der Ziffern 1-5 dieser Allgemeinverfügung sowie die dort getroffenen Maßnahmen erfolgen somit in Ausübung pflichtgemäßen Ermessens.

Da durch die Verfügung - wie ausgeführt - eine schnelle Verbreitung des Virus verhindert werden muss und von der Anordnung alle Personen betroffen sind, die sich in der Stadt Frankfurt am Main aufhalten, wird von einer vorherigen Anhörung gemäß § 28 Abs. 2 Nr. 4 Hessisches Verwaltungsverfahrensgesetz abgesehen.

Sofortvollzug zur Regelung in Ziffer 3

Wegen der Eilbedürftigkeit der verfügten Maßnahme war der Sofortvollzug anzuordnen (Ziffer 3). Widerspruch und Klage gegen diese Anordnung haben keine aufschiebende Wirkung.

Inkrafttreten/Außerkräfttreten

Diese Allgemeinverfügung tritt am Tag nach ihrer Bekanntmachung in Kraft. Sie tritt mit Ablauf des 19.04.2020 außer Kraft.

Rechtsbehelfsbelehrung:

Gegen diese Verfügung kann innerhalb eines Monats nach ihrer Bekanntgabe Klage bei dem Verwaltungsgericht Frankfurt am Main erhoben werden.

Hinweis zu Ziffern 1 und 2:

Aufgrund der gesetzlichen Regelung des § 28 Abs. 3 in Verbindung mit § 16 Abs. 8 IfSG hat eine Klage gegen diese Verfügung keine aufschiebende Wirkung. Ein Vorverfahren findet nicht statt.

Für den Magistrat der Stadt Frankfurt am Main:

gez.	gez.
Peter Feldmann	Stefan Majer
Oberbürgermeister	Stadtrat

gez.	gez.
Jörg Bannach	Prof. Dr. Dr. René Gottschalk
Leiter des Ordnungsamts	Leiter des Gesundheitsamts