

17. Apr. 2020

Lesefassung*

der

Allgemeinverfügung der Stadt Passau zum Schutz der Bewohnerinnen und Bewohner von Alten-, Pflegeheimen und Seniorenresidenzen sowie weiterer Einrichtungen vom 31.03.2020, i. d. Fassung der Änderungsverfügung vom 17.04.2020

*Hinweis: Rechtsverbindlich sind jeweils nur die Einzelbekanntmachungen vom 31.03. (Amtsblatt 2020, S. 185) und 17.04.2020 (Amtsblatt 2020, S. 206). In der Lesefassung sind um der besseren Orientierung willen die jetzt geltenden Regelungen mitsamt den hierfür maßgeblichen Begründungen zusammengetragen.

Auf Grund von § 28 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz – IfSG) in Verbindung mit § 65 Satz 1 der Zuständigkeitsverordnung (ZustV) erlässt die Stadt Passau folgende

Allgemeinverfügung

1. Bewohnerinnen und Bewohnern von Alten-, Pflegeheimen und Seniorenresidenzen sowie von Wohnheimen für Menschen mit Behinderung (fortan: Einrichtungen) auf dem Gebiet der Stadt Passau ist es untersagt, das jeweilige Gelände der Einrichtung zu verlassen. Ausnahmsweise ist das Verlassen des jeweiligen Geländes der Einrichtung erlaubt im Zeitraum von 07:00 bis 09:00 Uhr (spätester Zeitpunkt der Rückkehr) sowie von 13:00 bis 15:00 Uhr (spätester Zeitpunkt der Rückkehr) bei Vorliegen eines triftigen Grundes im Sinne der Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums für Gesundheit und Pflege vom 20.03.2020, Az. Z6a-G8000-2020/122-98 vom 20.03.2020 (BayMBl. 2020, Nr. 158) bzw. der Bayerischen Verordnung über eine vorläufige Ausgangsbeschränkung anlässlich der Corona-Pandemie vom 24.03.2020 (BayMBl.

2020, Nr. 130). Im Einzelfall kann die Einrichtungs- bzw. Pflegedienstleitung der jeweiligen Einrichtung eine Abwesenheit auch außerhalb der gem. S. 2 hierfür vorgesehenen Zeiten erlauben, wenn es sich um Maßnahmen bzw. Unternehmungen handelt, die nachweislich keinen Aufschub dulden, sowie in ärztlich begründeten Fällen.

2. In jedem Fall des Verlassens der Einrichtung ist der Aufenthalt außerhalb der Einrichtung auf ein mindestnotwendiges Maß zu beschränken; es ist unverzüglich in die Einrichtung zurückzukehren.
3. Jedes Verlassen des jeweiligen Geländes der Einrichtung durch Bewohnerinnen und Bewohner ist vorher bei der Einrichtungs- bzw. Pflegedienstleitung der Einrichtung anzuzeigen. Das Verlassen und die Rückkehr ist schriftlich zu dokumentieren unter Angabe von Datum, Uhrzeit des Verlassens und der Rückkehr, Grund des Verlassens sowie namentlicher Nennung von Kontaktpersonen (soweit möglich). Die Dokumentation wird bei der Einrichtungs- bzw. Pflegedienstleitung der jeweiligen Einrichtung unter Verschluss gesammelt aufbewahrt.
4. Die Betreiber von Einrichtungen im Sinne von Ziffer 1 sind dazu verpflichtet, die Einhaltung der in Ziffer 1 sowie Ziffer 3 Satz 1 normierten Regelungen zu überwachen und Verstöße der Bewohnerinnen und Bewohner unverzüglich der Stadt Passau, Ordnungsamt, zu melden.¹
5. Der Pandemiebeauftragte der jeweiligen Einrichtung ist dazu verpflichtet, alle notwendigen Vorkehrungen für eine ausreichende Versorgung der ihn betreffenden Einrichtung mit Schutzausrüstung zu treffen. Zudem ist der Pandemiebeauftragte verpflichtet dafür Sorge zu tragen, dass bei etwaigen Abfragen der Stadt Passau – sei es durch die Heimaufsicht oder durch die Führungsgruppe Katastrophenschutz (FüGK) – nach dem jeweiligen Ist-Bestand der Versorgung der ihn betreffenden Einrichtung fristgerecht zutreffende Angaben gemacht werden.²

¹ Ziff. 4 neu gefasst durch Allgemeinverfügung vom 17.04.2020.

² Ziff. 5 neu gefasst durch Allgemeinverfügung vom 17.04.2020.

6. Sofern eine Bewohnerin bzw. ein Bewohner der in Ziffer 1 genannten Einrichtungen sowie von ambulant betreuten Intensiv-Wohngemeinschaften auf dem Gebiet der Stadt Passau positiv auf eine Erkrankung ausgelöst durch den neuartigen Coronavirus SARS-CoV-2 getestet wurde, entscheidet über die Verlegung des bzw. der Erkrankten in das Klinikum Passau der jeweilige Hausarzt nach vorheriger Untersuchung des bzw. der Erkrankten vor Ort.
7. Die Anordnung tritt mit Bekanntmachung in Kraft und gilt bis einschließlich 31.05.2020.³
8. Auf die Bußgeldbewehrung einer Zuwiderhandlung gegen die in Ziffer 1-6 enthaltenen Anordnungen gemäß § 73 Abs. 1a Nr. 6 IfSG wird hingewiesen.

Begründung⁴

Gegenwärtig kommt es weltweit zu einer starken Zunahme von Infektionen mit dem neuartigen Coronavirus SARS-CoV-2 und der dadurch hervorgerufenen Erkrankung COVID-19. Bei SARS-CoV-2 handelt es sich um einen Krankheitserreger im Sinne des § 2 Nr. 1 IfSG, der sich insbesondere in Bayern derzeit stark verbreitet. Die WHO hat am 11.03.2020 das Ausbruchsgeschehen als Pandemie bewertet. Es besteht welt-, deutschland- und bayernweit eine sehr dynamische und ernst zu nehmende Situation mit starker Zunahme der Fallzahlen innerhalb weniger Tage in Bayern. In allen Regierungsbezirken wurden bereits Krankheits- und Ansteckungsverdächtige festgestellt.

Seit dem Erlass der Allgemeinverfügung vom 31.03.2020 haben sich Änderungen in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht ergeben, die eine Änderung erforderlich erscheinen lassen. So sind bayernweit weitere Vorschriften zum Schutz der Personengruppen, deren Schutz auch die Allgemeinverfügung vom 31.03.2020 zum Zweck hat, in Kraft getreten.

³ Ziff. 7 geändert durch Allgemeinverfügung vom 17.04.2020.

⁴ Geändert und ergänzt durch Allgemeinverfügung vom 17.04.2020.

Nach wie vor ist das Infektionsgeschehen ernst. Derzeit sind vier Einrichtungen im Stadtgebiet im Stadtgebiet von COVID-19 Infektionen unter den Bewohnerinnen und Bewohnern und den Pflegekräften betroffen.

Die Gesamtzahl der erkrankten Personen in Passau liegt derzeit bei 86 (Stand 16.04.2020). Im Klinikum werden aktuell 21 COVID-19-Patienten behandelt. 8 davon befinden sich auf der Intensivstation, 5 Patienten müssen beatmet werden.

Die getroffenen Regelungen der Allgemeinverfügung vom 31.03.2020 (insbesondere die in Ziffer 1 angeordnete Ausgangsbeschränkung) waren, soweit sie nicht durch bayernweite Regelungen überholt sind, beizubehalten und fortzuschreiben. Sie gelten unabhängig davon, ob die in Ziffer 1 Satz 2 genannte Bekanntmachung bzw. Verordnung während der Geltungsdauer dieser Allgemeinverfügung außer Kraft gesetzt werden sollte.

Bewohnerinnen und Bewohner sämtlicher von dieser Allgemeinverfügung betroffenen Einrichtungen gehören dabei besonders verletzlichen Gruppen an; ihr Risiko für einen schweren, auch tödlichen Verlauf der Erkrankung ist hoch. Gleichzeitig haben sie keine ausreichende Chance, sich selbst abzusondern und eigene Schutzmaßnahmen zu ergreifen. Sie haben daher einen ganz besonderen Anspruch darauf, dass die öffentliche Hand darüber wacht, dass alles zu ihrem Schutz Notwendige auch tatsächlich veranlasst wird. Dies ist die Grundlage der zur Sicherheit der Bewohnerinnen und Bewohner der Einrichtungen im Stadtgebiet zu treffenden erforderlichen Regelungen.

Davon betroffen sind die folgenden Einrichtungen:

- Malteserstift St. Nikola, Nibelungenstr. 1, 94032 Passau
- St. Johannis-Spital, Rindermarkt 12, 94032 Passau
- Heilig-Geist-Spital, Heiliggeistgasse 2-8a, 94032 Passau
- Rosenium VI, Kirchensteig 2, 94034 Passau
- Seniorenheim Mariahilf, Muffatstr. 8, 94032 Passau
- Innstadtvilla, Kapuzinerstr. 24, 94032 Passau
- Jesuitenschlößl, Kapuzinerstr. 36, 94032 Passau
- AWO Betty-Pfleger-Heim, Weinleitenweg 9, 94036 Passau
- Seniorenresidenz Neustift, Paula-Deppe-Str. 2-6, 94036 Passau

- Azurit Seniorenzentrum St. Benedikt, Waldesruh 1, 94036 Passau
- Anton-Schmidinger-Wohnheim, Reinhard-Raffalt-Straße 22, 94036 Passau
- Anni-Simmeth-Wohnheim, Kastenreuth 16-18, 94034 Passau
- Kardinal v. Galen-Haus Wohnpflegeheim für Menschen mit geistiger Behinderung, Donauhof 1, 94034 Passau
- Langlebenhof, Alte Rieser Str. 19, 94034 Passau
- Ai-Bayern Wohngruppe Philipp, Carossastr. 67, 94036 Passau

Zu Ziffern 1-3

Nach § 28 Abs. 1 S. 1 IfSG kann die zuständige Behörde notwendige Schutzmaßnahmen treffen, soweit und solange es zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich ist, wenn Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider festgestellt werden oder sich ergibt, dass ein Verstorbener krank, krankheitsverdächtig oder Ausscheider war. Durch den vorherrschenden Übertragungsweg von SARS-CoV-2 über Tröpfchen, z. B. durch Husten, Niesen, und durch teils mild erkrankte oder auch asymptomatisch infizierte Personen kann es zu Übertragungen von Mensch-zu-Mensch kommen. Dabei gilt es neben der Inkubationszeit von bis zu 14 Tagen zu berücksichtigen, dass sich das Coronavirus auch verbreiten kann, obwohl die betroffenen Personen keine oder sehr leichte Krankheitssymptome zeigen.

Die Generalklausel des § 28 Abs. 1 S. 1 IfSG dient dabei ausweislich der Gesetzesbegründung (zur Vorgängernorm im Bundesseuchengesetz) gerade auch dazu, um Maßnahmen zu legitimieren, die der Gesetzgeber noch nicht näher tatbestandlich erfassen konnte, weil es um die Bekämpfung eines Infektionsgeschehen geht, dass in dieser Form nicht vorhersehbar war. Genau das ist in Anbetracht der Pandemie ungeahnten Ausmaßes derzeit der Fall. Derzeit ist es daher rechtsstaatlich unbedenklich, aufgrund der nicht näher eingegrenzten Generalklausel zu agieren, um die schweren Gefahren für Leib und Leben der Bürgerinnen und Bürger adäquat zu bekämpfen.

Der Freistaat Bayern hat bisher mit § 1 Abs. 3 lit. e) der Bayerischen Verordnung über eine vorläufige Ausgangsbeschränkung anlässlich der Corona-Pandemie vom 24. März 2020 sowie mit Ziffer 3 lit. e) der Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums für Gesundheit und

Pflege vom 20. März 2020, Az. Z6a-G8000-2020/122-98, den Besuch von Altenheimen und Seniorenresidenzen durch einrichtungsfremde Personen untersagt.

Gleichzeitig wurden in § 1 Abs. 4, 5 der Verordnung und Ziffer 4, 5 der Bekanntmachung eine Ausgangsbeschränkung für alle Bürger verhängt, wonach das Verlassen der jeweiligen Wohnung nur bei Vorliegen eines triftigen Grundes gestattet ist.

Im Kontext dieser Regelungen offenbart sich für Bewohnerinnen und Bewohner von Einrichtungen im Sinne von Ziffer 1 eine Regelungslücke: Den Bewohnerinnen und Bewohnern ist nämlich das Verlassen der Einrichtungen bei Vorliegen triftiger Gründe im Sinne der Verordnung und Bekanntmachung jederzeit erlaubt. Diese Regelungslücke mag – was vorliegend nicht zu entscheiden ist – dann noch akzeptabel sein, wenn keine weiteren Umstände hinzutreten. Vorliegend gilt jedoch, dass im Stadtgebiet Passau die Infektionsrisiken ein solches Ausmaß angenommen haben, dass die Einrichtungen akut gefährdet sind. Die erschreckend hohe Anzahl von Fällen im Stadtgebiet beweist diesen traurigen Umstand.

Hinzu kommt, dass im Klinikum Passau derzeit (Stand 16.04.2020) 21 Corona-Patienten behandelt werden, 8 davon auf der Intensivstation, 5 Patienten werden beatmet. Insgesamt stehen aktuell lediglich 27 Beatmungsplätze (auf 36 erweiterbar) zur Verfügung. Ein Ausbruch in weiteren Einrichtungen könnte dazu führen, dass die Reserven zur Behandlung von COVID-19 - Patientinnen und Patienten vorschnell ausgeschöpft sind. Dies würde für die dann Erkrankten in den Einrichtungen, aber auch für die Gesundheitsversorgung insgesamt zu schwersten Folgen führen können.

Zusammengefasst ist es also in Anbetracht der derzeitigen Situation – daher auch die zeitliche Begrenzung – nicht mehr hinnehmbar, die Regelungslücke offenzulassen: Das Infektionsrisiko durch unregelmäßigen Ausgang der Bewohnerinnen und Bewohner ist zu minimieren.

Insoweit wurde jedenfalls die Stadt Passau von Betreibern von Einrichtungen darauf aufmerksam gemacht, dass insbesondere rüstigere Bewohnerinnen und Bewohner derartiger Einrichtungen die geltenden Regeln teilweise bis an die Grenze des rechtlich gerade noch Vertretbaren und darüber hinaus ausreizen. Dabei gefährden sie die übrigen Bewohnerinnen und Bewohner aber in erheblicher Weise dadurch, dass eine eigene Infektion und Ansteckung weiterer Mitbewohnerinnen und Mitbewohner riskiert wird. Angesichts dessen, dass die

Bewohnerinnen und Bewohner sämtlicher von der Allgemeinverfügung erfassten Einrichtungen zur Hochrisikogruppe für schwere bis tödliche Krankheitsverläufe gehören, ist es nicht vertretbar, Verstöße gegen die Verordnung und die Bekanntmachung lediglich durch die Polizei- und Sicherheitsbehörden im Einzelfall kontrollieren und ahnden zu lassen. Vielmehr ist eine flächendeckende Regelung zum Schutz der Bewohnerinnen und Bewohner notwendig und höher zu gewichten als die Bewegungsfreiheit der Mitbewohnerinnen und Mitbewohner, die ihren Bewegungsdrang auch in dieser Situation uneingeschränkt ausleben wollen. Wenn durch die neuen Regelungen die Bewegungsfreiheit über die bisherigen Ausgangsbeschränkungen hinaus noch weiter eingeschränkt wird, führt jedenfalls auch dies zur gewünschten weiteren Risikominimierung.

Eine Verschärfung der bereits bayernweit bestehenden Ausgangsbeschränkung ist hierfür ein geeignetes Mittel. Vor allem in den Morgenstunden ist damit zu rechnen, dass die Zahl der beispielsweise bei Erledigung von Lebensmitteleinkäufen oder Apothekengängen anzutreffenden Personen gering sein dürfte. Ein zusätzlicher Zeitkorridor am Nachmittag dient zur Vermeidung von unzumutbaren Härten. Im Einzelfall, wenn die Notwendigkeit medizinisch nachgewiesen ist oder für sonstige Besorgungen und Anliegen, die nachweislich keinen Aufschub dulden, können Ausnahmen erteilt werden. Eine sorgfältige Dokumentation dient zum einen dazu, dass Bewohnerinnen und Bewohner, die die Einrichtungen verlassen möchten, über die Gründe ihres Wunsches Auskunft erteilen müssen. Gleichzeitig ermöglicht die Dokumentation für den Infektionsfall die Nachvollziehbarkeit der Bewegungen und ggf. sogar der Ermittlung von Kontaktpersonen. Als Nebenzweck führt das Erfordernis der Dokumentation den Bewohnerinnen und Bewohnern, die sich für ihren Wunsch, die Einrichtung zu verlassen gewissermaßen rechtfertigen müssen, die Ernsthaftigkeit der aktuellen Situation vor Augen und dient damit auch dazu, unnötige Ausgänge zu vermeiden.

Die Maßnahme ist insbesondere deshalb nicht unverhältnismäßig, weil die Stadt Passau eine Einkaufshilfe für ältere Menschen und Menschen in Quarantäne bzw. Isolation anbietet und darüber hinaus den Kontakt zu weiteren Organisationen der Nachbarschaftshilfe herstellen kann, wenn die Services der Stadt Passau den Bedarf des jeweiligen Bewohners bzw. Bewohnerin nicht abdecken können.

Unter Berücksichtigung dieser Faktoren ist die zeitlich befristete Verbotsanordnung verhältnismäßig und gerechtfertigt, um der vorrangigen Sicherung der Gesundheit und Gesundheitsversorgung der Bevölkerung (Art. 2 Abs. 2 S. 1 Grundgesetz) Rechnung zu tragen.

Zu Ziffer 4:

Ziffer 4 der Allgemeinverfügung legt den Betreibern der jeweiligen Einrichtungen eine Überwachungs- und Meldepflicht auf. Angesichts dessen, dass die Bewohnerinnen und Bewohner sämtlicher von der Allgemeinverfügung erfassten Einrichtungen zur Hochrisikogruppe für schwere bis tödliche Krankheitsverläufe gehören und der Schutz der besonders vulnerablen Gruppen oberste Priorität hat, gilt es, die tatsächliche Einhaltung der Ausgangsbeschränkungen sicherzustellen. Deren Befolgung ist zwingend erforderlich, um dem Infektionsgeschehen in den Einrichtungen zu begegnen und die Weiterverbreitung der Viruserkrankung zu verhindern. Dazu gehört eine Überwachung sowie die Meldung etwaiger Verstöße zur Ahndung durch die zuständigen Bußgeldbehörden.

Darüber hinaus kommt der Überwachung sowie Meldung etwaiger Verstöße spezial- und generalpräventive Wirkung zu. Da den Bewohnerinnen und Bewohnern vor Augen geführt wird, dass die Betreiber der Einrichtungen Verstöße tatsächlich melden müssen und somit auch werden, wird das Bewusstsein geschärft, sich an die jeweiligen Regelungen zu halten.

Zu Ziffer 5:

Ziffer 5 der Allgemeinverfügung legt den jeweiligen Pandemiebeauftragten die darin im Einzelnen aufgeführten Verpflichtungen auf. Als Pandemiebeauftragte im Sinne dieser Allgemeinverfügung der Stadt Passau gelten diejenigen Personen, die dem zuständigen Gesundheitsamt von den einzelnen Einrichtungen auf Grundlage von Ziffer 6.1 der bayernweiten Allgemeinverfügung Notfallplan Corona-Pandemie: Regelungen für Pflegeeinrichtungen (Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums für Gesundheit und Pflege vom 3. April 2020, Az. GZ6a-G8000-2020/122-183; BayMBI 2020 Nr. 187) sowie in Ziffer 6.1 der bayernweiten Allgemeinverfügung Notfallplan Corona-Pandemie Regelungen für stationäre Einrichtungen für Menschen mit Behinderung (Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums für Gesundheit und Pflege vom 3. April 2020, Az. GZ6a-G8000-2020/122-190, BayMBI 2020 Nr. 203) mitgeteilt wurden.

Die genannten Verpflichtungen sind erforderlich, um den Schutz der Gesundheit der besonders vulnerablen Bewohner der einzelnen Einrichtungen dadurch sicherzustellen, dass zunächst einmal der Pandemiebeauftragte an die Wichtigkeit seiner Aufgabe erinnert wird, sich

eigenverantwortlich um die Versorgung mit Schutzausrüstung bestmöglich zu kümmern. Darüber hinaus muss sich auch die Stadt Passau einen Überblick über die aktuelle Situation der Schutzausrüstung verschaffen können. Kommt es zu einer städtischen Ausgabe von Schutzausrüstungsgegenständen bei Materialknappheit, so setzt eine möglichst gerechte Verteilung nämlich die zuverlässige Kenntnis über den Ist-Bestand bei den Einrichtungen voraus.

Zu Ziffer 6:

Obwohl für Senioren bei einer Erkrankung mit COVID-19 ein hohes Risiko für einen schweren und sogar tödlichen Verlauf vorliegt, muss nicht bei jedem bestätigten Fall eine Verlegung in das Klinikum Passau erfolgen. Um die Kapazitäten und Ressourcen im Klinikum nicht überzustrapazieren, bleibt die Entscheidung darüber, ob die Versorgung eines Erkrankten ambulant oder stationär erfolgt, dem Hausarzt vorbehalten. Die Hausärzte wurden vom Klinikum bereits über die Gesichtspunkte informiert, die in die Entscheidung eingehen. Wesentlich ist es, dass allerdings diese Entscheidung aufgrund einer Untersuchung vor Ort erfolgt. Bei bloßen Ferndiagnosen wäre das Risiko von Fehlentscheidungen deutlich zu groß und das Risiko nicht ausreichend minimiert, doch unnötigerweise die Situation im Klinikum zu verschärfen.

Die Rettungsdienste sind angewiesen, Transporte erst nach erfolgter ärztlicher Anordnung durchzuführen.

Zu Ziffer 7:

Die Verfügung tritt mit ihrer Bekanntmachung in Kraft und ist aus Gründen der Verhältnismäßigkeit bis einschließlich 31.05.2020 befristet. Rechtzeitig vor Ablauf der Geltung wird eine erneute Risikoeinschätzung stattfinden. Die Anordnung ist gemäß § 28 Abs. 3 i. V. m. § 16 Abs. 8 IfSG sofort vollziehbar.

Zu Ziffer 8:

Die in Ziffer 1-6 enthaltenen Anordnungen finden ihre Grundlage in § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG. Zuwiderhandlungen sind als Ordnungswidrigkeiten gemäß § 73 Abs. 1a Nr. 6 IfSG bußgeldbewehrt.

Jürgen Dupper
Oberbürgermeister