STADT BECKUM

DER BÜRGERMEISTER

Federführung:	Fachbereich Recht, Sicherheit und Ordnung
Beteiligte(r):	Büro des Rates und des Bürgermeisters
Auskunft erteilt:	Herr Liekenbröcker
Telefon:	02521 29-415

Vorlage

zu TOP

2021/0051

öffentlich

Anregung nach § 24 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen – Formulierungen in Quarantäneverfügungen

Beratungsfolge:
Rat der Stadt Beckum
09.02.2021 Entscheidung

Beschlussvorschlag:
Sachentscheidung

Es wird zur Kenntnis genommen, dass die vom Petenten vorgetragenen Anregungen aus den erläuterten Gründen nicht umgesetzt werden. Die Anregung nach § 24 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen wird abgelehnt und die Verwaltung beauftragt, den Petenten hierüber zu unterrichten.

Kosten/Folgekosten

Es entstehen Sach- und Personalkosten, die dem laufenden Verwaltungsbetrieb zuzuordnen sind.

Finanzierung

Es entstehen keine zusätzlichen finanziellen Auswirkungen auf den städtischen Haushalt.

Begründung:
Rechtsgrundlagen

Gemäß § 24 Absatz 1 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) hat jeder das Recht, sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich mit Anregungen oder Beschwerden in Angelegenheiten der Gemeinde an den Rat zu wenden. Die Zuständigkeiten der Ausschüsse und des Bürgermeisters werden hierdurch nicht berührt. Die Erledigung von Anregungen und Beschwerden kann der Rat einem Ausschuss übertragen. Das weitere Verfahren regelt § 6 Hauptsatzung der Stadt Beckum.

Ordnungsbehördliche Verfügungen zur Absonderung Kranker und Krankheitsverdächtiger ergehen nach dem Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz – IfSG) und dem Gesetz zur Regelung besonderer Handlungsbefugnisse im Rahmen einer epidemischen Lage von nationaler oder landesweiter Tragweite und zur Festlegung der Zuständigkeiten nach dem Infektionsschutzgesetz (Infektionsschutz- und Befugnisgesetz – IfSBG NRW).

Demografischer Wandel

Aspekte des demografischen Wandels sind nicht zu berücksichtigen.

Erläuterungen

Der Petent wandte sich mit Schreiben vom 08.01.2021 (siehe Anlage zur Vorlage) an die Verwaltungsspitze, den Rat der Stadt Beckum und die Fraktionsvorsitzenden der im Rat der Stadt Beckum vertretenen Fraktionen und kritisierte vor allem die Androhung eines Zwangsgeldes in der Anordnung zur Absonderung in häusliche Quarantäne.

Der Petent führte aus, dass er selbst betroffene Kontaktperson eines an Covid-19 erkrankten nahen Angehörigen gewesen sei und daher eine Anordnung zur Absonderung in häusliche Quarantäne erhalten habe. In der Vorbemerkung schildert er sein Einverständnis mit allen getroffenen Maßnahmen und äußert seine volle Anerkennung an alle Beteiligten.

Er gibt an, am 19.12.2020 von der Stadt Beckum angeschrieben worden zu sein. Das Schreiben fügt er seinem Antrag bei. Es war mit folgender Androhung verbunden:

„Für jede Zuwiderhandlung gegen meine Anordnung in Ziffer 1 drohe ich Ihnen ein Zwangsgeld in Höhe von 1.500,00 Euro an."

Weiterhin schildert er, dass die Anordnung mit Schreiben vom 31.12.2020 vorzeitig aufgehoben wurde, da im Rahmen der Überprüfung festgestellt wurde, dass die Dauer falsch berechnet wurde.

Der Beschwerdeführer führt aus, dass er den Brief als Drohbrief empfinde und die oben genannte Drohung gegenüber Bürgerinnen und Bürgern der Stadt Beckum als unangemessen einstuft. Er beschreibt die Wirkung einer solchen Formulierung auf die Betroffenen und schildert, dass aus seiner Sicht zwar ein deutlicher Hinweis auf die Notwendigkeit der Einhaltung erforderlich sei, Drohungen aber nicht das richtige Mittel seien.

Der Petent regt ferner an, einen Eingangssatz einzufügen in dem die Betroffenheit im Hinblick auf die Erkrankung geschildert und ein Genesungswunsch geäußert werde. Weiterhin regt er an, die Zwangsgeldandrohung im Anschreiben sofort zu unterlassen. Zuletzt empfiehlt er, bei der Erteilung falscher Bescheide, die zur Einschränkung der Freiheit geführt hätten, ein Wort der Entschuldigung aufzunehmen.

Die Anregung und Beschwerde nach § 24 GO NRW ist zulässig. Sie ist damit dem Rat als dem zuständigen Petitionsorgan zur Bearbeitung und Erledigung vorzulegen. Im Rahmen dieses Verfahrens hat der Petent grundsätzlich einen Anspruch darauf, dass sich der Rat oder ein von ihm beauftragter Ausschuss inhaltlich mit dem Begehren befasst und ihn abschließend über seine Entscheidung unterrichtet. Die Zuständigkeiten für die Entscheidung in der Sache bleiben hiervon unberührt. Soweit der Rat oder der von ihm beauftragte Ausschuss daher nicht für die Entscheidung über die aufgeworfenen Fragen zuständig ist, soll er nach § 6 Absatz 3 Satz 2 Hauptsatzung der Stadt Beckum die Anregung und Beschwerde den insoweit zuständigen Organen zur Stellungnahme vorlegen. Er kann darüber hinaus selbst über die Angelegenheit beraten und gegenüber dem zuständigen Organ sowie dem Petenten eine eigene Stellungnahme abgeben. Die abschließende Entscheidung ist dem Petenten mitzuteilen, um das Petitionsverfahren zu erledigen.

Die Zuständigkeit für die in Rede stehenden Absonderungsverfügungen liegt nach dem IfSG und dem IfSBG-NRW bei der Stadt Beckum als örtlicher Ordnungsbehörde. Der Erlass der Verfügungen ist ein Geschäft der laufenden Verwaltung im Rahmen der Gefahrenabwehr und eine Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung.

Die Organzuständigkeit für den Erlass und die Ausgestaltung der Verwaltungsakte liegt beim Bürgermeister.

Die Verwaltung hat sich mit dem Begehren des Petenten vorab auseinandergesetzt und nimmt entsprechend § 6 Absatz 3 Satz 2 Hauptsatzung Stellung.

Den Begehren ist aus folgenden Gründen nicht zu entsprechen:

Die Anordnung zur Absonderung (bei Infizierten) beziehungsweise Quarantäne (bei Kontaktpersonen) ist ein förmlicher Verwaltungsakt in Form einer Ordnungsverfügung. Eine Ordnungsverfügung ist ein belastender Verwaltungsakt, der den Betroffenen zur Abwehr einer Gefahr in rechtlich bindender Weise eine Handlung, Duldung oder Unterlassung auferlegt. Die Ordnungsverfügung nach dem IfSG hat einen präventiven Charakter. Für den Betroffenen – Kontaktperson wie Infizierte beziehungsweise Infizierter – stellt sie eine Beschränkung ihrer/seiner Bewegungsfreiheit und damit einen erheblichen Eingriff in ihre/seine Grundrechte dar.

Die Maßnahme ist aber grundsätzlich gerechtfertigt, da sie dem Schutz der Gesamtbevölkerung vor den nachweislich hohen Infektions- und Gesundheitsrisiken des Corona-Virus dient. Sie wird auf Vorschlag des Gesundheitsamts erlassen und folgt den wissenschaftlichen Erkenntnissen und Empfehlungen des Robert Koch-Instituts.

Der von der Stadt Beckum verwandte Bescheid basiert auf einer Mustervorlage des Robert Koch-Instituts. Die darin verwandte Sprache ist aus Sicht der Verwaltung angesichts ihrer Bedeutung und Folgen angemessen. Die Bescheide müssen darüber hinaus rechtssicher sein. Sie können von jeder beziehungsweise jedem Betroffenen vor dem zuständigen Verwaltungsgericht angegriffen werden und unterliegen der vollen gerichtlichen Kontrolle. Eine persönliche Ansprache, der Ausdruck von Bedauern und ähnliche Relativierungen wären in einer Ordnungsverfügung unüblich. Vielmehr liegt das Augenmerk auf der Bestimmtheit des Bescheids und der darin getroffenen Aussagen.

Die verständnisvolle Ansprache fand allerdings noch bis vor einigen Monaten im Rahmen der telefonischen Anhörung ihren Platz. Die Verwaltung rief – anders als viele andere Ordnungsbehörden – vor Bescheiderlass sämtliche Betroffenen an, um insbesondere die Versorgungssituation abzufragen. Im Rahmen dieses Telefonates konnte dann die Anordnung angekündigt und erläutert werden. Dadurch wurde auch das Verständnis bei den Betroffenen erhöht. Wegen stark steigender Fallzahlen ab Mitte Oktober 2020 mussten diese Einzelanhörungen bis auf weiteres eingestellt werden. Ziel ist es, bei konstant fallenden Zahlen erneut auf dieses bewährte Verfahren zurückzugreifen.

Die vom Petenten vorgeschlagene Optimierung der Bescheide unter Berücksichtigung eines Eingangssatzes, in dem die Betroffenheit im Hinblick auf die Erkrankung ausgedrückt wird, wird als unpassend in einem solchen Verwaltungsakt angesehen. Genesungswünsche sind ebenso nicht zielführend, da die individuellen Situationen ganz unterschiedlich sind. Insbesondere sind nicht alle Infizierten überhaupt erkrankt oder haben Symptome.

Anzumerken ist ferner, dass dem zuständigen Fachdienst Recht und Ordnung bislang keine nennenswerten Beschwerden über den Tonfall in den Bescheiden bekannt geworden sind. Bislang durfte die Verwaltung den Eindruck gewinnen, dass die Betroffenen den Vorgang als hoheitliche Maßnahme entsprechend einordnen konnten und verstanden, dass eine Ordnungsverfügung in einem derartigen Massenverfahren – im Gegensatz zu anderen Formen der Kontaktaufnahme – nicht der richtige Ort für persönliche Ansprachen ist.

Ein solcher Verwaltungsakt, der auf die Vornahme einer Handlung oder auf Duldung oder Unterlassen gerichtet ist, kann gemäß § 55 Verwaltungsvollstreckungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (VwVG) mit Zwangsmitteln durchgesetzt werden. Zwangsmittel dienen der Ordnungsbehörde als Werkzeuge zur Durchsetzung der angeordneten Maßnahmen. Das VwVG sieht 3 verschiedene Zwangsmittel vor, unter anderem das Zwangsgeld.

Gemäß § 57 Absatz 2 in Verbindung mit § 63 VwVG sind Zwangsmittel schriftlich anzudrohen und zuzustellen. Dieser Vorschrift wird mit dem vom Petenten zitierten Punkt 2 des Tenors der Ordnungsverfügung Genüge getan. Die Ordnungsbehörde hat sicherzustellen, dass die Maßnahmen nach dem IfSG eingehalten werden und der Schutz von Leib und Leben der Bevölkerung, insbesondere der Beckumerinnen und Beckumer, gewährleistet ist.

Hierzu bedient sich die örtliche Ordnungsbehörde der gesetzlich vorgegebenen Mittel im Rahmen des pflichtgemäßen Ermessens nach § 16 Ordnungsbehördengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (OBG).

Eine Androhung von Zwangsmitteln stellt keine persönliche Bedrohung der Adressatinnen und Adressaten des Verwaltungsaktes dar, sondern ist gesetzliche Grundvoraussetzung für Zwangsmaßnahmen. Aus Gründen der Rechtssicherheit ist der Begriff grundsätzlich wie im Fachgesetz zu verwenden.

Zu berücksichtigen ist ferner, dass es sich um ein Massenverfahren mit inzwischen mehreren Tausend Betroffenen handelt. Seit März 2020 haben insgesamt rund 2 700 Haushalte Absonderungsverfügungen erhalten. Da häufig mehrere Haushaltsangehörige betroffen sind und nach den vom Gesundheitsamt übermittelten Daten immer wieder Zeiträume verlängert oder verkürzt werden müssen, ist die Zahl der Bescheide und der zugrunde liegenden Sachverhalte erheblich höher.

Auch wenn sich fast alle Adressatinnen und Adressaten an die Verbote halten, sind die Bescheide eben auch an solche Empfängerinnen und Empfänger gerichtet, bei denen dies nicht selbstverständlich ist. Die Verwaltung hat daher früh darauf gesetzt, nicht nur auf die damit verbundene Ordnungswidrigkeit hinzuweisen, sondern auch ein geeignetes Mittel der kurzfristig wirksamen Verwaltungsvollstreckung aufzunehmen. Dieses Vorgehen erfolgt ohne Ansehung der betroffenen Person.

Das Zwangsgeld wurde in diesem Zusammenhang aus Gründen der Verhältnismäßigkeit gewählt. Im Falle der Nichtbefolgung sieht § 30 Absatz 2 IfSG eigentlich eine zwangsweise Absonderung durch Unterbringung in einem abgeschlossenen Krankenhaus oder einem abgeschlossenen Teil eines Krankenhauses vor. Nach Auffassung der Verwaltung wird hierdurch die Anwendung des „normalen" Verwaltungszwangs jedoch nicht gesperrt (so auch Kießling, Infektionsschutzgesetz, 2020, § 30, Randnummer 34; andere Auffassung Johann/Gabriel, in: Eckart/Winkelmüller, BeckOK Infektionsschutzrecht, § 30, Randnummer 25). Vielmehr ist im ersten Schritt die Androhung eines Zwangsgeldes als grundsätzlich geeignetes und erheblich milderes Mittel geboten.

Soweit Bescheide erlassen, verlängert oder aufgehoben werden, erfolgt dies ausschließlich auf Grundlage der vom Gesundheitsamt übermittelten Daten. Auch im Fall des Petenten erfolgte die Aufhebung des Bescheides, da das Quarantäne-Ende seitens des Gesundheitsamtes des Kreises Warendorf neu festgesetzt wurde. Die Quarantänezeit wird durch das Gesundheitsamt unter Berücksichtigung der einschlägigen Hinweise des Robert Koch-Instituts festgelegt.

Verschiedenste Umstände können dazu führen, dass die Quarantänezeit neu berechnet wird. Durch eine Aufhebung wird verhindert, dass die Betroffenen zu Unrecht länger als notwendig in häuslicher Quarantäne abgesondert sind. Ebenso wie die Ausgangsbescheide werden daher insbesondere auch Aufhebungen so schnell wie möglich bearbeitet und zugestellt. Anders als andere Ordnungsbehörden, die über die Post zustellen, erledigt die Stadt Beckum seit Beginn der Pandemie die Zustellung durch persönlichen Einwurf mit eigenem Personal. Das erfolgt in der Regel noch an dem Tag, an dem die Daten des Gesundheitsamts übermittelt wurden, spätestens am darauffolgenden Tag. Hier erfolgte die persönliche Zustellung des Rücknahmebescheides an den Petenten am Mittag des 31.12.2020.

Insgesamt wird eine Entschuldigung für die Erteilung falscher Bescheide in diesem Fall nicht als angebracht erachtet. Auch im vorliegenden Fall war das zunächst zu korrigierende Quarantänedatum durch den Kreis berechnet, mitgeteilt und angepasst worden. Auch wenn ein Entschuldigungsgrund hier nicht vorliegt, wird die Verwaltung dem Petenten die Hintergründe für die erforderliche Korrektur erläutern.

Anlage(n):
Anregung nach § 24 GO NRW