

In der Senatssitzung am 11. Mai 2021 beschlossene Fassung

Die Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport

28.04.2021

Vorlage für die Sitzung des Senats am 11.05.2021

„Corona-Verordnung: Mund-Nasen-Bedeckung“ „Nachweisführung in Ausnahmefällen“

A. Problem

In der Bremischen Corona-Verordnung (Fünfundzwanzigste Verordnung zum Schutz vor Neuinfektionen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 (Fünfundzwanzigste Coronaverordnung) vom 21.04.2021) ist zur Mund-Nasen-Bedeckung (MNB) festgelegt, in welchen Situationen eine Tragepflicht besteht (§ 3 Absatz 1), wie eine MNB beschaffen sein kann (§ 3 Absatz 2) und wer von der Tragepflicht ausgenommen ist (§ 3 Absatz 3). In den weiteren Regelungen wird wiederholt auf die MNB Bezug genommen (vgl. etwa: § 7, Schutz- und Hygienekonzept; § 10, Besuchsregelungen; § 23, Ordnungswidrigkeiten). Die Corona-Verordnung lässt hingegen offen, wie Personen den Nachweis führen können, wenn sie unter die Ausnahmebestimmung fallen.

Dies führt in der Praxis zu Problemen. Betroffen hiervon sind in erster Linie Menschen mit gesundheitlichen Einschränkungen und Behinderungen.

Der Landesbehindertenbeauftragte berichtet, dass ihn sehr viele Beschwerden von Menschen mit unterschiedlichen gesundheitlichen Einschränkungen oder Behinderungen erreichen, denen der Zugang zu bestimmten Angeboten trotz Vorlage eines ärztlichen Attests verweigert wird. Dies betrifft nicht nur den Einzelhandel. Für die betroffenen Personen bedeutet dies eine erhebliche Einschränkung ihrer Teilhabe in der Pandemie und zugleich konkrete Risiken, wenn beispielsweise Besuche in Arzt- oder Physiotherapiepraxen unmöglich gemacht werden.

Auch die Antidiskriminierungsstelle des Bundes erreichen zahlreiche Anfragen von Personen, denen der Zutritt zu Geschäften verweigert wird, weil sie keine MNB tragen.¹

In den Corona-Verordnungen der Länder besteht in diesem Punkt Uneinheitlichkeit, jedoch weniger in der Frage des „Ob“ als vielmehr dem „Wie“ der Regelung: Lediglich in zwei Ländern findet sich in den Verordnungen selbst kein Hinweis auf die Art der zulässigen Nachweisführung (HB, HE). In einigen Ländern wird zumindest die „Glaubhaftmachung“ als Anforderung benannt, die in ihrer Offenheit ein breites Spektrum der Nachweisführungsmöglichkeiten erlaubt. In den Verordnungen der übrigen Länder finden sich deutlichere Vorgaben, die teilweise keinen weiteren Interpretationsspielraum erlauben. Es liegt auch bereits Rechtsprechung zu den Nachweisanforderungen vor.²

Vor diesem Hintergrund sieht die Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport die Notwendigkeit, die Ausnahmebestimmung zu präzisieren und dies in geeigneter Weise zu kommunizieren.

¹ https://www.antidiskriminierungsstelle.de/DE/Beratung/Der_aktuelle_Fall/Behinderung/Corona_Schutzmasken.html.

² OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss v. 04.01.2021, OVG 11 S 132/20: „§ 2 Absatz 2 Satz 2 der Dritten Verordnung über befristete Eindämmungsmaßnahmen aufgrund des SARS-CoV-2-Virus und COVID-19 im Land Brandenburg [...] wird insoweit vorläufig außer Vollzug gesetzt, als das ärztliche Zeugnis danach die konkret zu benennende gesundheitliche Beeinträchtigung (Diagnose) sowie konkrete Angaben beinhalten muss, warum sich hieraus eine Befreiung von der Tragepflicht ergibt.“

B. Lösung

1) Änderung der Corona-Verordnung

Die Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport schlägt vor, die Corona-Verordnung wie folgt zu ändern:

§ 3 Absatz 3 wird wie folgt gefasst:

„(3) Soweit nach dieser Verordnung das Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung vorgesehen ist, sind hiervon folgende Personen ausgenommen:

1. Kinder, die das 6. Lebensjahr noch nicht vollendet haben,
2. Personen, die aufgrund einer gesundheitlichen Beeinträchtigung, einer chronischen Erkrankung, einer Behinderung oder einer Schwangerschaft keine Mund-Nasen-Bedeckung tragen und dies durch ärztliche Bescheinigung nachweisen können und,
3. gehörlose und schwerhörige Menschen und Personen, die mit diesen kommunizieren, sowie ihre Begleitpersonen.

Auf den Nachweis durch ärztliche Bescheinigung in den Fällen des Satz 1 Nummer 2 soll verzichtet werden, wenn offenkundig ist, dass der Person das Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung nicht möglich oder nicht zumutbar ist. Personen, die aus beruflichen Gründen die Tragepflicht überwachen, sollen über die Ausnahmen in geeigneter Weise unterrichtet werden.“

Begründung:

Die Vorgabe zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung bedeutet einen Eingriff in Grundrechte. In Ansehung der pandemischen Bedrohungslage ist dieser Eingriff auch nach Auffassung der Verwaltungsgerichte im Regelfall als verhältnismäßig einzustufen.

In Ausnahmefällen trifft diese Annahme nicht zu, so dass es besonderer Regelungen insoweit bedarf. Die bisher geltende Regelung sieht bereits vor, welche Personengruppen von der Tragepflicht ausgenommen sind.

Es fehlt jedoch jeder Hinweis, wie die Betroffenen insoweit den Nachweis führen können, der ihnen eine weitere Teilhabe an den einschlägigen gesellschaftlichen Lebensbereichen zuverlässig und ohne Sorge vor Anfeindung ermöglicht. Damit ist eine rechtliche Unsicherheit für die Betroffenen, aber auch für Personen verbunden, die aus beruflichen Gründen gehalten sind, auf die Einhaltung der Tragepflicht acht zu geben. Dieser Umstand kann die Berücksichtigung des Gebotes der Verhältnismäßigkeit in der praktischen Umsetzung gefährden.

Die Neuregelung soll hier Abhilfe schaffen.

Dabei besteht kein Anlass, das Vertrauen in das ärztliche Personal, das insbesondere in der Pandemie einen entscheidenden Beitrag zur Bewältigung leistet, in Frage zu stellen. Zudem ist das Ausstellen unrichtiger Gesundheitszeugnisse bereits unter Strafe gestellt (§ 278 StGB). Die ärztliche Bescheinigung muss zweifellos bestimmte Mindestvoraussetzungen erfüllen. Dazu gehört die Benennung von Namen und Geburtsdatum des Betroffenen, die in Verbindung mit einem amtlichen Ausweisdokument eine klare Zuordnung ermöglichen sollte. Es wird jedoch davon ausgegangen, dass sich dies von selbst versteht; daher wird insoweit – nach dem Vorbild des § 28 b Absatz 9 Infektionsschutzgesetz – von entsprechenden Vorgaben abgesehen.

Es wird in der Begründung davon abgesehen, Beispiele für gesundheitliche Beeinträchtigungen zu nennen, die eine Befreiung von der Tragepflicht rechtfertigen können. Dies berührt die ärztliche Tätigkeit, deren Fachlichkeit der Ordnungsgeber respektiert. Bei Bedarf würde die

Begründung der Regelung des Landes Sachsen-Anhalt detaillierte Anhaltspunkte zur Orientierung bieten.

Es sind Fälle denkbar, in denen auch ohne ärztliche Bescheinigung offenkundig ist, dass einer Person das Tragen nicht möglich oder unzumutbar ist. Aus Gründen der Verhältnismäßigkeit soll eine ärztliche Bescheinigung hier nicht abverlangt werden. Gemeint sind Konstellationen, bei denen die Sachlage in Ansehung der Person deutlich ist. Dies mag etwa bei einer Person der Fall sein, die über eine entsprechende Vorrichtung künstlichen Sauerstoff erhält oder auch bei Personen mit schweren geistigen Beeinträchtigungen. Von einer generellen Öffnung des Nachweises für unterschiedliche Formen der Glaubhaftmachung nach dem Vorbild einzelner Länder wird dagegen abgesehen. Die Glaubhaftmachung lässt etwa den Nachweis durch Dokumente (Schwerbehindertenausweis, Allergie-Pass) zu, die einem medizinischen Laien den Schluss auf eine notwendige Befreiung von der Maskenpflicht nicht zwangsläufig erlauben. Dem soll im Land Bremen nicht gefolgt werden.

Die Regelung dient der Umsetzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit. Ihre wirksame Umsetzung braucht die Bereitschaft der handelnden Personen zur Differenzierung und zum Augenmaß, zunächst aber die Kenntnis der rechtlichen Vorgaben und des darin vorgesehenen Regel-Ausnahme-Verhältnisses. Vor diesem Hintergrund ist nach dem Vorbild einer Regelung des Landes Sachsen-Anhalt eine Bestimmung zur Schulung aufgenommen worden. Nach der Regelung dieses Landes ist das mit der Überwachung eingesetzte Personal darüber in Kenntnis zu setzen, welche Personengruppen von der Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung befreit und welche Anforderungen an die Nachweisführung zu stellen sind. Nach Auffassung des Bremischen Ordnungsgebers kann auf der infektionsschutzrechtlichen Rechtsgrundlage eine solche Schulungsvorgabe, die in Betriebsabläufe privater Einrichtungen eingreift, nur als Soll-Bestimmung ergehen.

2) Öffentlichkeitsarbeit

Auf die Neuregelung der Mund-Nasen-Bedeckung ist im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit in geeigneter Weise aufmerksam zu machen. Dabei sollten auch Hinweise darauf gegeben werden, dass das Hausrecht vor dem Hintergrund des allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes bestimmte Benachteiligungen nicht erlaubt.

C. Alternativen

Alternativen sind erwogen worden und werden nicht vorgeschlagen.

D. Finanzielle / Personalwirtschaftliche Auswirkungen / Gender-Prüfung

Die Änderung der Corona-Verordnung hat keine finanziellen, personalwirtschaftlichen oder genderspezifischen Auswirkungen.

E. Beteiligung / Abstimmung

Der Regelungsentwurf wurde von der Senatorin für Justiz und Verfassung rechtsförmlich geprüft.

Die Vorlage ist abgestimmt mit dem Landesbehindertenbeauftragten, der Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz, dem Senator für Inneres und dem Magistrat der Stadt Bremerhaven.

F. Öffentlichkeitsarbeit / Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Einer Veröffentlichung über das zentrale elektronische Informationsregister steht nichts entgegen.

G. Beschluss

Der Senat stimmt der von der Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport vorgeschlagenen Änderung der Corona-Verordnung zu, bittet die Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz, die entsprechende Änderung zusammen mit der nächsten Novelle der Corona-VO vorzunehmen und diese Änderung im Rahmen ihrer Öffentlichkeitsarbeit in geeigneter Weise zu berücksichtigen.