

Allgemeinverfügung Nr. 2

des Landkreises Emsland über das Verbot von Veranstaltungen mit mehr als 1.000 Personen und Regelungen zu Veranstaltungen von 100 bis 1.000 Teilnehmern zur Eindämmung der Atemwegserkrankung „Covid-19“ durch den Corona-Viruserreger SARS-CoV-2.

Der Landkreis Emsland erlässt gemäß § 28 Abs. 1 S. 2 IfSG¹ in Verbindung mit § 2 Abs. 1 Nr. 2, § 3 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 NGöGD² folgende Allgemeinverfügung:

1. Die Durchführung von öffentlichen und nichtöffentlichen Großveranstaltungen auf dem Gebiet des Landkreises Emsland mit einer Teilnehmerzahl mit mehr als 1.000 Personen ist mit sofortiger Wirkung verboten.
2. Für den Fall der Zuwiderhandlung gegen die Ziffer 1 dieser Allgemeinverfügung wird die Anwendung unmittelbaren Zwangs gem. § 64 ff. NPOG³ in der Form angedroht, dass die Teilnehmer des Veranstaltungsortes verwiesen werden.
3. Für öffentliche und nichtöffentliche Veranstaltungen auf dem Gebiet des Landkreises Emsland mit einer Teilnehmerzahl bis einschließlich 1.000 Personen gelten mit sofortiger Wirkung die folgenden Auflagen:
 - a. Es muss eine dem Infektionsrisiko angemessene Belüftung des Veranstaltungsortes gewährleistet sein.
 - b. Es müssen ausreichende Möglichkeiten der Händehygiene (Toilettenräume mit Handwaschbecken, Flüssigseife und Einmalhandtücher sowie ggf. Desinfektionsmittel) vorgehalten werden.
 - c. Die Teilnehmer müssen vor und während der Veranstaltung aktiv über allgemeine Maßnahmen des Infektionsschutzes wie Händehygiene, Abstand halten und Husten- und Schnupfenhygiene informiert werden.
 - d. Der Veranstalter ist verpflichtet, dem Gesundheitsamt des Landkreises Emsland bei Auftreten eines Verdachtsfalls im Nachgang auf Verlangen eine Liste aller Teilnehmer mit Vorname, Name und den Kontaktdaten (mindestens Adresse und Telefonnummer) zu überlassen.
 - e. Der Veranstalter soll ferner Personen mit akuten respiratorischen Symptomen, d. h. insbesondere Erkältungsanzeichen, von der Veranstaltung ausschließen.
4. Veranstaltungen auf dem Gebiet des Landkreises Emsland mit einer Teilnehmerzahl von über 100 Personen sind mit sofortiger Wirkung unverzüglich beim Gesundheitsamt des Landkrei-

¹ Infektionsschutzgesetz (IfSG) in der Fassung v. 20.07.2000 (BGBl. I S. 1045)

² Niedersächsisches Gesetz über den öffentlichen Gesundheitsdienst (NGöGD) in der Fassung v. 24.03.2006 (Nds. GVBl. S. 178)

³ Niedersächsisches Polizeigesetz (NPOG) vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686)

ses Emsland schriftlich vom Veranstalter anzuzeigen. Veranstaltungen ab dem 20.03.2020 sind mit einer Vorlaufsfrist von mindestens 72 Stunden vom Veranstalter dem Landkreis Emsland schriftlich anzuzeigen. Ein Formblatt dieser Anzeige kann unter <https://www.emsland.de/corona> heruntergeladen werden.

5. Die sofortige Vollziehung der Ziffern 2 bis 4 dieser Allgemeinverfügung wird angeordnet.
6. Ordnungswidrig handelt gemäß § 73 Abs. 1 a Nr. 6 IfSG wer vorsätzlich oder fahrlässig gegen die Anordnungen nach den Ziffern 1,3 u. 4 dieser Allgemeinverfügung verstößt. Jeder Verstoß kann gemäß § 73 Abs. 2 IfSG mit einer Geldbuße von bis zu 25.000 € geahndet werden.

Begründung:

Zu 1:

Im Dezember 2019 trat in der Stadt Wuhan/Volksrepublik China erstmals die Atemwegserkrankung COVID-19 auf, welche durch das neuartige Coronavirus SARS-CoV-2 verursacht wird. Seitdem breitet sich diese Infektion auch in anderen Ländern, darunter Deutschland, aus. Die Krankheitsverläufe variieren dabei stark, von symptomlosen Verläufen bis hin zu schweren Pneumonien mit Lungenversagen und Tod.

Das Robert Koch-Institut (RKI) hat in „Allgemeine Prinzipien der Risikoeinschätzung und Handlungsempfehlungen für Großveranstaltungen“ vom 11. März 2020 ausgeführt, „dass Massenveranstaltungen (...) dazu beitragen können, das Virus schneller zu verbreiten. Daher kann je nach Einzelfall das Absagen, Verschieben oder die Umorganisation von Massenveranstaltungen gerechtfertigt sein, um der vorrangigen Gesundheitssicherheit der Bevölkerung Rechnung zu tragen (...).“ Das Bundesgesundheitsministerium hat daher ausdrücklich empfohlen, Veranstaltungen mit mehr als 1.000 Teilnehmern abzusagen. Darüber hinaus hat das Niedersächsische Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung mit Schreiben vom 11.03.2020 die zuständigen Behörden angewiesen, insbesondere bei der Durchführung von Großveranstaltungen dafür Sorge zu tragen ist, dass notwendige Schutzmaßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung von SARS-CoV-2 getroffen werden. Mithin besteht die Erforderlichkeit, sämtliche Veranstaltungen mit mehr als 1.000 Teilnehmern zur Verhinderung der Verbreitung von übertragbaren Krankheiten zu verbieten.

Im Landkreis Emsland wurde am 09. März 2020 der erste Corona-Fall bekannt. Seither steigt die Anzahl der infizierten Personen im Landkreis Emsland.

Werden Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider festgestellt, so trifft die zuständige Behörde die notwendigen Schutzmaßnahmen, soweit und solange es zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich ist (§ 28 Abs. 1 S. 1 IfSG).

Der Landkreis Emsland ist die für den Erlass von Schutzmaßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten sachlich und örtlich zuständige Behörde (§ 28 Abs. 1 S. 2 IfSG in Verbindung mit § 2 Abs. 2 Abs. 1 Nr. 2, § 3 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 NGöGD).

Bei SARS-CoV-2 handelt es sich um einen Krankheitserreger im Sinne des § 2 Nr. 1 IfSG. Im Landkreis Emsland wurden bereits mehrere erkrankte, krankheitsverdächtige und krankheitsgefährdete Personen im Sinne des § 2 Nr. 4, 5 und 7 IfSG identifiziert.

Die Voraussetzungen des § 28 Abs. 1 S. 1 in Verbindung mit S. 2 IfSG sind vorliegend erfüllt.

Unter Berücksichtigung der Empfehlungen des Bundesministeriums des Inneren, für Bau und Heimat (BMI) und des Bundesministeriums für Gesundheit (BMG) sowie des Robert Koch-Institutes ist durch den vorherrschenden Übertragungsweg von SARS-CoV-2 von Mensch zu Mensch z.B. durch Husten, Niesen oder den Kontakt mit mild erkrankten oder asymptomatisch Infizierten ein höheres Risiko jedenfalls dann anzunehmen, wenn eine größere Anzahl von Menschen auf dichtem Raum zusammenkommt, so wie dies bei Großveranstaltungen typischerweise üblich ist.

Auf Großveranstaltungen ist die Möglichkeit der Rückverfolgbarkeit von Kontaktpersonen insbesondere schwierig und es kann unter ungünstigen Bedingungen zu einer Übertragung des Virus auf viele Personen kommen. Darüber hinaus ist ab einer Teilnehmerzahl von mehr als 1.000 Personen davon auszugehen, dass eine zentrale Registrierung der Teilnehmenden, um eine Kontaktpersonennachverfolgung sicherzustellen, praktisch nicht möglich sein wird. Zudem ist bei solchen Veranstaltungen zu erwarten, dass die Teilnehmenden aus anderen Regionen Deutschlands oder sogar aus anderen Mitgliedstaaten anreisen werden. Darunter werden möglicherweise auch Personen aus Regionen mit einem gehäuften Auftreten von COVID-19-Fällen sein. Das Niedersächsische Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung führt hierzu in seinem Schreiben vom 11.03.2020 aus, dass bei Großveranstaltungen mit mehr als 1.000 Teilnehmern aufgrund der aktuellen Erkenntnislage davon auszugehen ist, dass in der Regel keine Schutzmaßnahmen durch die Veranstalter getroffen werden können, die gleich effektiv aber weniger eingriffsintensiv sind, als eine Veranstaltung mit dieser Teilnehmerzahl nicht durchzuführen. Das Auswahlermessen der zuständigen Behörden reduziert sich damit dahingehend, dass nur die Absage der Veranstaltung oder - wie z.B. bei sportlichen Großveranstaltungen - eine Durchführung ohne Zuschauerbeteiligung in Betracht kommt.

Ziel dieser Allgemeinverfügung ist es, die Übertragungswege von SARS-CoV-2 zu unterbrechen und das Risiko einzudämmen, ohne dabei das öffentliche Leben gänzlich zum Stillstand zu bringen. Um dies sicherzustellen, ist das verfügte Verbot von Veranstaltungen mit mehr als 1.000 Teilnehmern erforderlich und geboten. Mildere, gleich wirksame Mittel zur Erreichung dieses Zwecks sind nicht ersichtlich. Die Allgemeinverfügung ist auch angemessen, da sie nicht außer Verhältnis zu dem in der Allgemeinverfügung angestrebtem Schutz höherwertiger Rechtsgüter wie Leben, Leib und Gesundheit der Bevölkerung steht.

Vom Verbot von Veranstaltungen mit bis einschließlich 1.000 Teilnehmern wird bisher abgesehen, da davon ausgegangen wird, dass Veranstalter die Hinweise des Robert Koch-Instituts („Allgemeine Prinzipien der Risikoeinschätzung und Handlungsempfehlungen für Großveranstaltungen“ vom 28. Februar 2020) beachten und entsprechende Maßnahmen zum Schutz der Teilnehmenden vor einer Infizierung umsetzen werden. Es wird sich ausdrücklich vorbehalten, gegenüber solchen Veranstaltungen weitergehende Auflagen zu erteilen oder Verbote auszusprechen.

Zu 2:

Die Androhungen unmittelbaren Zwangs ist erforderlich, um sofort und unmittelbar gegenüber trotz des Verbots stattfindenden Veranstaltungen und Ansammlungen vorgehen zu können. Dies ist wiederum erforderlich, um den von Großveranstaltungen ausgehenden Infektionsgefahren wirksam (auch schon im Vorfeld) begegnen zu können.

Zu 3:

Die unter Ziffer 3 verfügte Auflagen sind erforderlich, um auch bei Veranstaltungen bis einschließlich 1.000 Teilnehmern das Risiko einer Infektion mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 zu minimieren. Hierzu muss sichergestellt werden, dass eine dem Infektionsrisiko angemessene Belüftung des Veranstaltungsortes gewährleistet ist, ausreichende Möglichkeiten der Händehygiene vorgehalten werden und im Vorfeld und während der Veranstaltung die Teilnehmer ausreichend über präventive Maßnahmen des Infektionsschutzes informiert werden. Die Anzeigepflicht sowie die namentliche Erfassung der Teilnehmer ist erforderlich, um im Falle eines Verdachtsfalls mögliche Infektionswege nachverfolgen und geeignete seuchenhygienische Maßnahmen ergreifen zu können. Dazu zählt insbesondere auch im Rahmen der Vorbeugung eines seuchenhygienischen Geschehens, Teilnehmer mit akuten respiratorischen Symptomen den Zutritt zu Veranstaltungen zu verweigern. Diese Maßnahme ist auch verhältnismäßig, insbesondere geeignet, eine weitere Ausbreitung des Coronavirus SARS Co V-2 zu verhindern. Sie ist auch erforderlich, da mildere Maßnahmen nicht zur Verfügung stehen. Sie ist auch angemessen, da dem Gesundheitsschutz der Bevölkerung ein höherer Stellenwert als die allgemeine Handlungsfreiheit des Betroffenen einzuräumen ist. Die Auflagen orientieren sich eng an den Empfehlungen des Robert Koch-Instituts.

Zu 4:

Die in Ziffer 4 geregelte Anzeigepflicht ist erforderlich, um die zuständige Behörde in die Lage zu versetzen, von jeglichen Veranstaltungen, bei denen ein erhöhtes Infektionsrisiko besteht, Kenntnis zu erlangen, um ggf. die Veranstalter und Teilnehmer über präventive Möglichkeiten der Minimierung der Gefahren einer Infektion zu informieren oder ggf. beschränkende Maßnahmen treffen zu können.

Zu 5:

Die sofortige Vollziehung der Androhung unmittelbaren Zwangs und der Auflagen unter den Ziffern 2 und 4 wird angeordnet. Das unter Ziffer 1 verfügte Verbot ist gemäß § 28 Abs. 3 i.V.m. § 16 Abs. 8 IfSG sofort vollziehbar.

Ein ggf. eingelegtes Rechtsmittel gegen die unter den Ziffern 2 bis 4 getroffenen Anordnungen hat somit keine aufschiebende Wirkung. Die Anordnung der sofortigen Vollziehung, die auf § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO⁴ gestützt wird, ist im öffentlichen Interesse erforderlich, da Großveranstaltungen im Landkreis Emsland bereits diese Woche stattfinden werden und eine Entscheidung in einem etwaigen Klageverfahren bei dem erheblichen Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung nicht abgewartet werden kann. Es kann insbesondere nicht hingenommen werden, dass durch das Einlegen von Rechtsmitteln, welche dann aufschiebende Wirkung hätten, das ausgesprochene Verbot nicht umgesetzt werden könnte. Die Infektionsgefahren, die durch das Verbot verhindert werden sollen, könnten sich dann realisieren und der Sinn der ausgesprochenen Beschränkung liefe somit ins Leere. Gleiches gilt für die Auflagen unter den Ziffern 3 und 4, da diese darauf ausgerichtet sind, da diese darauf ausgerichtet sind, dass für alle stattfindenden Veranstaltungen besondere Sicherheitsvorkehrungen zu treffen sind und das Gesundheitsamt des Landkreises Emsland alle nichtöffentlichen Veranstaltungen mit mehr als 100 Teilnehmern Kenntnis erlangt. Das öffentliche Interesse an der sofortigen Vollziehung überwiegt im Ergebnis gegenüber dem privaten Interesse eines jeden Einzelnen.

Zu 6:

Die Bußgeldbewehrung der Maßnahme bis zu 25.000 € folgt aus § 73 Abs. 1a Nr. 6 IfSG. Die Anordnung stellt eine Maßnahme nach § 28 Abs.1 Satz 1 IfSG dar.

Zu Ziffern 1 bis 6:

Gemäß § 28 Abs. 1 Satz 4 IfSG werden die Grundrechte der Freiheit der Person, Artikel 2 Abs. 2 Satz 2 Grundgesetz (GG) - hierzu zählt insbesondere das Recht auf informationelle Selbstbestimmung- der Versammlungsfreiheit (Artikel 8 GG) und der Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13 Abs. 1 GG) insoweit eingeschränkt.

Bekanntmachungshinweis

Die Allgemeinverfügung gilt einen Tag nach ihrer Veröffentlichung als bekanntgegeben (§ 41 Abs. 4 S. 4 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)).

Rechtsbehelfsbelehrung

Gegen diese Allgemeinverfügung kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe Klage beim Verwaltungsgericht Osnabrück, Hakenstraße 15, 49074 Osnabrück erhoben werden. Die Klage hat gemäß § 16 Abs. 8 Infektionsschutzgesetz keine aufschiebende Wirkung.

Hinweis:

Auf ihren Antrag kann das Verwaltungsgericht Osnabrück die aufschiebende Wirkung gemäß § 80 Abs. 5 VwGO ganz oder teilweise wiederherstellen.



M. A. Burgdorf
Landrat

⁴ Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) vom 19. Januar 2005 (Nds. GVBl. S. 258), jeweils in der zurzeit gültigen Fassung