

Allgemeinverfügung Nr. 6 aus 2021

des Landkreises Emsland zur Eindämmung der Atemwegserkrankung „Covid-19“ durch den Corona-Viruserregger SARS-CoV-2 durch Anordnung einer Maskenpflicht in privaten Kraftfahrzeugen, durch Anordnung von Beschränkungen für den Einzelhandel, durch Anordnung einer Ausgangsbeschränkung (§ 28 a Abs. 1 Nr. 3 IfSG) für das Gebiet des Landkreises Emsland sowie Widerruf der Allgemeinverfügung Nr. 4 aus 2021

Gem. § 18 Abs. 1 bis 4 der Niedersächsischen Verordnung über Maßnahmen zur Eindämmung des Corona-Virus SARS-CoV-2 vom 30.10.2020 (Niedersächsische Corona-Verordnung)ⁱ, zuletzt geändert durch Verordnung vom 27.03.2021 (Online gestellt und verkündet am 27.03.2021) i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1 und § 28 a Abs. 1 Nr. 3, Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 Infektionsschutzgesetz (IfSG)ⁱⁱ i. V. m. § 2 Abs. 1 Nr. 2, § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Niedersächsisches Gesetz über den öffentlichen Gesundheitsdienst (NGöGD)ⁱⁱⁱ erlässt der Landkreis Emsland für das Gebiet des gesamten Landkreises Emsland folgende Allgemeinverfügung:

1. In privaten Kraftfahrzeugen wird für haushaltsfremde Mitfahrerinnen und Mitfahrer das Tragen einer medizinischen Maske im Sinne des § 3 Abs. 3 Satz 3 der Niedersächsischen Corona-Verordnung angeordnet.
2. Für den Einzelhandel gem. § 10 Abs. 1b der Niedersächsischen Corona-Verordnung gilt abweichend von § 10 Abs. 3 Satz 1 der Niedersächsischen Corona-Verordnung eine Begrenzung des Publikumsverkehrs dahingehend, dass sich pro 20 qm Verkaufsfläche maximal eine Kundin oder ein Kunde aufhalten darf. Bei einer Verkaufsfläche von über 800 qm gilt für den darüberhinausgehenden Teil: maximal eine Kundin oder ein Kunde pro 40 qm Verkaufsfläche.
3. Jeder Person ist das Verlassen des privaten Wohnbereichs in der Zeit von 21:00 Uhr bis 5:00 Uhr des Folgetags untersagt. Eine Ausnahme von dieser Ausgangsbeschränkung besteht bei Vorliegen eines triftigen Grundes, insbesondere
 - a. einer notwendigen medizinischen, psychosozialen oder veterinärmedizinischen Behandlung,
 - b. der Wahrnehmung einer beruflichen Tätigkeit,
 - c. des Besuches von Gottesdiensten und ähnlicher religiöser Veranstaltungen,
 - d. des Besuchs naher Angehöriger, wenn diese von Behinderung betroffen oder pflegebedürftig sind.

Insbesondere Reisen innerhalb des Gebiets des Landkreises Emsland und tagestouristische Ausflüge stellen keine triftigen Gründe dar.

4. Die Allgemeinverfügung Nr. 4 aus 2021 des Landkreises Emsland vom 18.03.2021 für das Gebiet der Stadt Papenburg wird widerrufen.
5. Ordnungswidrig gem. §§ 73 Abs. 1a Nr. 6 IfSG handelt, wer gegen die vollziehbare Anordnung in Ziff. 1 dieser Allgemeinverfügung verstößt. Der Verstoß kann gem. § 73 Abs. 2 IfSG mit einer Geldbuße von bis zu 25.000,00 € geahndet werden.

6. Diese Allgemeinverfügung gilt einen Tag nach ihrer Veröffentlichung als bekanntgegeben (§ 41 Abs. 4 Satz 4 VwVfG)^{iv}.
7. Diese Allgemeinverfügung ist gem. § 28 Abs. 3 i. V. m. § 16 Abs. 8 IfSG sofort vollziehbar.

Begründung:

Rechtsgrundlage für die Anordnung einer Maskenpflicht in privaten Kraftfahrzeugen für haushaltsfremde Mitfahrerinnen und Mitfahrer und für die Beschränkung des Einzelhandels der auf dem Gebiet des Landkreises Emsland ist § 18 Abs. 2 Satz 2 sowie Satz 2 Nr. 2 der Niedersächsische Corona-Verordnung (Nds. Corona-VO). Die Rechtsgrundlage für die Anordnung einer nächtlichen Ausgangsbeschränkung auf dem gesamten Gebiet des Landkreises Emsland für den Zeitraum von 21:00 Uhr bis 5:00 Uhr des Folgetages ist § 18 Abs. 1 bis 4 Nds. Corona-VO.

Gemäß § 18 Abs. 1 kann der Landkreis Emsland als örtlich zuständige Behörde weitergehende Anordnungen treffen, soweit es im Interesse des Gesundheitsschutzes erforderlich ist. In § 18 Abs. 2 ist die Verpflichtung des Landkreises Emsland geregelt, bei Überschreitung des Wertes von 100 der 7-Tage-Inzidenz an drei aufeinanderfolgenden Tagen (Dreitagesabschnitt) und der hiesigen fachlichen Einschätzung, dass diese Überschreitung von Dauer ist (also nicht nur für kurze Zeit diesen Wert überschreitet), zum Schutz vor Infektionen mit dem Corona-Virus SARS-CoV-2 für das gesamte Gebiet oder für Teile dieses Gebietes über die jeweiligen Regelungen der Nds. Corona-VO hinaus weitergehende Anordnungen zu treffen, die insbesondere aus den in Satz 2 Nrn. 1 - 5 exemplarisch genannten Maßnahmen bestehen können. In § 18 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 und 5 Nds. Corona-VO werden die Maskenpflicht sowie Ausgangsbeschränkungen (§ 28 a Abs. 1 Nr. 3 IfSG) ausdrücklich genannt.

Mit Allgemeinverfügung Nr. 5 aus 2021 vom 22.03.2021 hat sich der Landkreis Emsland mit sofortiger Wirkung zur Hochinzidenzkommune gemäß § 18 a Abs. 2 der Nds. Corona-VO bestimmt und damit festgestellt, dass die 7-Tage-Inzidenz den Wert von 100 dauerhaft überschritten hat.

Die kreisweite 7-Tages-Inzidenz überschreitet daher seit mindestens drei aufeinanderfolgenden Tagen den Schwellenwert von 100. Nach Einschätzung des hiesigen Gesundheitsamtes ist diese Überschreitung auch von Dauer, sodass die Voraussetzungen für die Anordnung des Tragens einer medizinischen Maske im Sinne des § 3 Abs. 3 Satz 3 Nds. Corona-VO in privaten Kraftfahrzeugen für haushaltsfremde Mitfahrerinnen und Mitfahrer gem. § 18 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 Nds. Corona-VO gegeben sind.

Neben der Anordnung der Maskenpflicht in privaten Kraftfahrzeugen ist es im Interesse des Gesundheitsschutzes erforderlich, im Bereich des Einzelhandels landkreisweit eine Reduzierung der Anzahl der Kundinnen und Kunden bezogen auf die Verkaufsfläche über die Regelungen des § 10 Abs. 3 Satz 1 Nds. Corona-VO hinaus vorzunehmen. Dies stellt zugleich ein milderer Mittel gegenüber einer gänzlichen Schließung der Einzelhandelsbetriebe dar.

Voraussetzung für eine nächtliche Ausgangsbeschränkung nach § 18 Abs. 2 Satz 2 Nr. 5, Abs. 3 Nds. Corona-VO ist, dass diese Ausgangsbeschränkung aufgrund der jeweiligen Kontaktnachverfolgung, der allgemeinen und regionalen Infektionslage sowie der Ziele des Infektionsschutzes unter Berücksichtigung der Anforderungen des § 28 a Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 IfSG geboten und verhältnismäßig ist.

Gem. § 18 Abs. 4 Nds. Corona-VO soll der Landkreis Emsland bei einer dauerhaften Überschreitung in einem Dreitagesabschnitt des Wertes von 150 der 7-Tage-Inzidenz sowie dem Umstand, dass das Infektionsgeschehen im Landkreis Emsland nicht oder nicht mehr hinreichend einem bestimmten räumlich abgrenzbaren Bereich zugeordnet werden kann und deshalb die Gefahr einer nicht mehr kontrollierbaren Verbreitung des Corona-Virus SARS-CoV-2 besteht, die Ausgangsbeschränkung nach § 18 Abs. 3 Satz 1 im dort geregelten Umfang unter den dort geregelten Voraussetzungen anordnen.

Mittlerweile hat die 7-Tage-Inzidenz den Wert von 150 dauerhaft überschritten. Ausweislich der in § 18 a Nds. Corona-VO genannten maßgeblichen Internetseite des für Gesundheit zuständigen Ministeriums https://www.niedersachsen.de/Coronavirus/aktuelle_lage_in_niedersachsen/ lagen die Inzidenzwerte für den Landkreis Emsland am 22.03.2021 bei 154,2, am 23.03.2021 bei 156,6, am 24.03.2021 bei 158,4, am 25.03.2021 bei 173,4, am 26.03.2021 bei 195,7, am 27.03.2021 bei 186,6, am 28.03.2021 bei 211,7 sowie am 29.03.2021 bei 218,4.

Auch wenn sich vom 26.03.2021 zum 27.03.2021 der Wert geringfügig nach unten verändert hatte, stieg der Wert zum 28.03.2021 auf den bisherigen emslandweiten Höchststand. Es ist ein annähernd kontinuierlich ansteigender Wert zu konstatieren, der sich jedenfalls in den letzten Tagen über den Dreitagesabschnitt hinaus durchweg auf einem Niveau von deutlich oberhalb des Wertes von 150 eingependelt hat. Die Überschreitung ist nach Einschätzung des Landkreises Emsland von Dauer, da von einer nur kurzfristigen Überschreitung im Sinne eines „Aufflackerns“ der Zahlen keine Rede sein.

Schon bei einer dauerhaften Überschreitung des Wertes von 100 besteht kein Ermessensbezug bezüglich des „Ob“ von weiteren Anordnungen für den gesamten Landkreis oder nur für Teile des Landkreises, es besteht lediglich ein Auswahlermessen hinsichtlich des „Wie“. Neben den in § 18 Abs. 2 Satz 2 Nrn. 1 - 5 Nds. Corona-VO genannten Maßnahmen sind weitere nicht explizit genannten Anordnungen möglich.

Nach § 18 Abs. 4 soll der Landkreis Emsland im Rahmen eines intendierten Ermessens als Gebiet, bei dem die 7-Tage-Inzidenz bei mehr als 150 dauerhaft liegt, eine Ausgangsbeschränkung anordnen, d.h. der Landkreis Emsland ist verpflichtet, eine Ausgangssperre anzuordnen und kann nur in Ausnahmefällen bei atypischen Situationen davon absehen. Eine atypische Situation wie zum Beispiel ein lediglich auf eine Einrichtung beschränkter lokaler Ausbruch, wie seinerzeit in einzelnen Pflegeheimen, ist derzeit nicht erkennbar. Der Landkreis Emsland darf aber nur dann, wenn das Infektionsgeschehen in dem betreffenden Gebiet nicht oder nicht mehr hinreichend einem bestimmten räumlich abgrenzbaren Bereich zugeordnet werden kann und deshalb die Gefahr einer nicht mehr kontrollierbaren Verbreitung des Corona-Virus SARS-CoV-2 besteht, eine Ausgangsbeschränkung anordnen. Eine solche Situation liegt kreisweit vor.

Mit der Allgemeinverfügung Nr. 4 aus 2021 vom 18.03.2021 war, da sich auf dem Gebiet der Stadt Papenburg die Inzidenz seit dem 11.03.2021 weit über 200 bewegt hatte, eine auf das Stadtgebiet der Stadt Papenburg beschränkte lokale nächtliche Ausgangsbeschränkung angeordnet worden. Diese lokale Ausgangsbeschränkung stellte ein milderes Mittel zu einer kreisweiten Ausgangsbeschränkung dar, dies insbesondere angesichts des Umstandes, dass seinerzeit noch die begründete Annahme bestand, dass die 7-Tage-Inzidenz landkreisweit unter 100 bleiben oder jedenfalls eine dauerhaften Überschreitung dieses Wertes verhindert werden könne.

Auch wenn die erhöhten Infektionen im Kontext mit beruflicher Tätigkeit in mehreren Betrieben in der Stadt Papenburg und im Zusammenhang damit im dortigen familiären Umfeld standen und stehen, ist das Infektionsgeschehen in der Stadt Papenburg und auch im gesamten Landkreis Emsland insgesamt diffus. Neben Einträgen aus dem beruflichen Umfeld in das familiäre und persönliche Umfeld und von dort aus wiederum in das Berufsleben, lässt sich doch bei den mittlerweile vielen Ausbrüchen im gesamten Emsland nicht mehr rückverfolgen, wo Ansteckungen erfolgt und weitergegeben worden sind. Das Gros der Infektionsketten lässt sich nicht mehr nachverfolgen. Viele Infizierte können nicht erklären, wo oder bei wem sie sich trotz Maskentragens und der Einhaltung der allgemeinen Hygieneregeln angesteckt haben könnten.

Anhand der auf den bisherigen Hotspot, die Stadt Papenburg, bezogene allein dort gültige nächtliche Ausgangsbeschränkung zeigt sich, dass der exponentielle Anstieg an Neuinfektionen durch diese Maßnahme im Zusammenhang mit anderen Maßnahmen zumindest gebremst werden konnte. In der Stadt Papenburg bewegen sich die Infektionen inzwischen in einem Seitwärtstrend, wenn auch weiterhin auf hohem Niveau bei einer lokalen 7-Tage-Inzidenz bei ca. 450.

Testmöglichkeiten sowohl in Betrieben als auch im Rahmen der Bürgertestungen sind landkreisweit stetig erweitert worden und werden kontinuierlich weiter ausgebaut. Die Beibehaltung der Ausgangsbeschränkung in der Allgemeinverfügung Nr. 4 aus 2021 allein auf dem Gebiet der Stadt Papenburg und eine eventuelle Ausweitung lediglich auf weitere einzelne Kommunen im Landkreis Emsland als milderer Mittel gegenüber einer landkreisweiten nächtlichen Ausgangsbeschränkung reichen jedoch nicht aus. Gerade durch Kontakte innerhalb des gesamten Emslandes pendelnder Berufstätiger und damit verbundener auch privater und familiärer Kontakte lässt sich ein Infektionsgeschehen innerhalb einer Kommune nicht fixieren und lokalisieren.

Durch die Ausbreitung vor allem der hochansteckenden Mutante B.1.1.7 sind neben nur wenigen nachverfolgbaren Infektionen im beruflichen Umfeld mittlerweile auch zunehmend Kinder und Jugendliche innerhalb des familiären Kontextes betroffen, deren Infektionen im Rahmen von verstärkten Testungen in Kitas und Schulen aufgefallen sind. Im Nachgang zu diesen positiven Testungen wurde oft das gesamte private und/oder familiäre Umfeld der zumeist bis dahin asymptomatischen Personen als infiziert festgestellt. Die Neuinfektionen der letzten Tage ziehen sich durch das Gebiet des gesamten Landkreises Emsland. Die Geburtsjahrgänge der Infizierten im Zeitraum 21.03.2021 bis jetzt sind von 1936 – 2021.

Nächtliche Ausgangsbeschränkungen an sich sind auch nach Erfahrungen der Landkreise Grafschaft Bentheim und Gifhorn, die schon solche Beschränkungen angeordnet hatten, geeignet, die Infektionszahlen zu senken. Nach Forschungen des Helmholtz-Instituts für Infektionsforschung führen nächtliche Ausgangssperren dazu, dass abendliche Besuche und privat und/oder familiäre Treffen, die häufig Auslöser von Infektionen im privaten Bereich sind, entfallen.

Die landkreisweite Ausgangsbeschränkung ist mit Blick auf die mittlerweile im Emsland vorherrschende Mutante B.1.1.7 nach fachlicher Risikobewertung des Gesundheitsamtes neben dem Schutz von Leib und Leben auch zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des hiesigen Gesundheitssystems unter Berücksichtigung der Krankenhauskapazitäten insbesondere der Intensivbetten und zur Eindämmung der sog. „dritten Welle“ der Corona-Pandemie, die den Landkreis Emsland derzeit massiv trifft, trotz der erheblichen eingreifenden Wirkung für Bürgerinnen und Bürger im Landkreis Emsland in ihren Grundrechten auf allgemeine Handlungsfreiheit und Freiheit der Person im Interesse des Gesundheitsschutzes erforderlich und verhältnismäßig. Die nächtliche Ausgangsbeschränkung führt zu keinem unverhältnismäßigen Eingriff in Grundrechte auf allgemeine Handlungsfreiheit und auf Freiheit der Person nach Art. 2 Abs. 1 u. 2 Satz 1 GG. Auch die Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 Satz 1 GG) wird nicht verletzt.

Die nächtliche Ausgangsbeschränkung dient dem legitimen Ziel, die Anzahl physischer Kontakte in der Bevölkerung umfassend und flächendeckend zu reduzieren. Die Ausgangsbeschränkung reduziert den Anreiz, soziale und gesellige Kontakte, die wegen der Hochinzidenz ohnehin nur eingeschränkt zulässig sind, im privaten Bereich insbesondere in den Abendstunden zu pflegen, die sich in der Vergangenheit in infektionsbezogener Hinsicht vielfach als besonders gefahrträchtig erwiesen haben.

Zwar wären lokale nächtliche Ausgangsbeschränkungen in einzelnen Kommunen des Landkreises Emsland ein milderer Mittel als eine kreisweite nächtliche Ausgangsbeschränkung, allerdings wären diese lokalen nächtlichen Ausgangsbeschränkungen wegen der allgemeinen und regionalen Infektionslage sowie unter Berücksichtigung des Infektionsschutzes nicht gleich geeignet.

Derzeit bewegen sich die lokalen 7-Tage-Inzidenzwerte zwischen annähernd 30 bis zu ca. 460. Von den 19 emsländischen Kommunen lag am 27.03.2021 lediglich in einer Kommune der Wert unter 35 und in drei Kommunen zwischen 50 und 100. Alle weiteren Kommunen bewegen sich bei einer Inzidenz überwiegend deutlich über 100. Insoweit zeigen auch die Beschränkungen im Rahmen der Hochinzidenzkomune, die neben Kontakten auch Schulen und Kitas berühren, noch nicht den erhofften Erfolg.

Am Beispiel der Stadt Lingen lässt sich der derzeitige exponentielle Anstieg der Infektionszahlen von 74,2 am 22.03.2021 bis auf 246,2 am 27.03.2021 belegen. Daher ist eine nächtliche Ausgangsbeschränkung, die zulässige Kontakte im Rahmen der derzeitigen Regeln der Hochinzidenz am Tag von 5 bis 21 Uhr des Folgetages zulässt, auch unter Berücksichtigung der bisherigen Maßnahmen wie steigende Impffzahlen (derzeit der Prioritätsgruppen 1 und 2), Bürgertestungen, Testungen am Arbeitsplatz in Kitas, Schulen und Einrichtungen, Home-Office und verkürzte Schichtzeiten (damit sich Schichten nicht begegnen) in Betrieben mit Schichtbetrieb, zusätzlich erforderlich, geeignet und verhältnismäßig. Eine erweiterte Maskenpflicht im öffentlichen Raum bringt angesichts des diffusen Infektionsgeschehens und der nicht erkennbaren Lokalisierbarkeit von Örtlichkeiten mit einem erhöhten Infektionsrisiko nicht den gleichen zu erwartenden Erfolg bei der Infektionsbekämpfung. Ohne die Einführung einer landkreisweiten nächtlichen Ausgangsbeschränkung wäre auch unter Berücksichtigung aller bisherigen Maßnahmen eine wirksame Eindämmung der Verbreitung des Corona-Virus erheblich gefährdet. Daher ist die landkreisweite Ausgangsbeschränkung in Form einer temporären Ausgangssperre von 21:00 Uhr bis 5:00 Uhr des Folgetages, erforderlich und verhältnismäßig, um eine Weiterverbreitung der Ansteckung mit dem SARS-COV-2, insbesondere in den hochansteckenden Virusvarianten gerade im privaten und familiären Kontext zu verhindern. Die mit der Ausgangsbeschränkung verbundenen Beeinträchtigungen sind angesichts der gravierenden Folgen der Weiterverbreitung des Coronavirus für Leib und Leben einer Vielzahl vom Coronavirus in seiner Urform sowie in Form der Mutanten Betroffener und der damit verbundenen Erhaltung der Leistungsfähigkeit des Gesundheitssystems zumutbar.

Ausnahmen von der Ausgangssperre beim Vorliegen triftiger Gründe, deren Nennung in Ziff. 2 a.) - d.) exemplarisch und nicht abschließend ist, sind vorgesehen. Zulässig ist beispielsweise das Ausführen von Haustieren. Gleichermaßen ist das Verlassen der Wohnung zum Verweilen auf dem eigenen Grundstück zulässig. Verhältnismäßig ist die Ausgangsbeschränkung auch angesichts des Umstandes, dass das Infektionsgeschehen stets beobachtet wird und die Ausgangsbeschränkung für den gesamten Landkreis oder einzelne Kommunen im Landkreis Emsland im Falle des Entfalls der Voraussetzungen für die Anordnung der nächtlichen Ausgangsbeschränkung unverzüglich aufgehoben wird und damit die mit der Ausgangsbeschränkung zweifelsohne erheblichen Einschränkungen entfallen.

Die Allgemeinverfügung Nr. 4 aus 2021 vom 18.03.2021 ist gemäß § 49 VwVfG zu widerrufen, da angesichts der Regelungen in der Allgemeinverfügung Nr. 5 aus 2021 vom 22.03.2021 zur Erklärung des Landkreises Emsland zur Hochinzidenzkommune für die Ziff. 3 und 4 der Allgemeinverfügung Nr. 4 aus 2021 und durch die Regelungen in dieser Allgemeinverfügung Nr. 6 aus 2021 für den gesamten Landkreis Emsland für die Ziff. 1 und 2 der Allgemeinverfügung Nr. 4 aus 2021 kein eigenständiger Regelungsgehalt mehr verbleibt.

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 anordnen.

Marc-André Burgdorf
Landrat

ⁱ Niedersächsische Corona-Verordnung v. 30.10.2020 (Nds. GVBl. S. 368 ff.)

ⁱⁱ Infektionsschutzgesetz (IfSG) v. 20.07.2000 (BGBl. I S. 1045)

ⁱⁱⁱ Niedersächsisches Gesetz über den öffentlichen Gesundheitsdienst (NGöGD) v. 24.03.2006 (Nds. GVBl. S. 178)

^{iv} Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) v. 23.01.2003 (BGBl. I. S. 102)
in der jeweils gültigen Fassung