

Allgemeinverfügung der Stadt Emden über die Einführung von Veranstaltungsbeschränkungen

Die Stadt Emden erlässt gemäß § 21 Abs. 1 S. 1 der Niedersächsischen Verordnung über Maßnahmen gegen die Ausbreitung des Corona-Virus SARS-CoV-2 (Nds. Corona-VO¹) i.V.m. §§ 28 Abs. 1, 28 a Infektionsschutzgesetz (IfSG²), §§ 2 Abs. 1 Nr. 2, 3 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 Niedersächsisches Gesetz über den öffentlichen Gesundheitsdienst (NGöGD³) folgende Allgemeinverfügung:

1. Ab dem 26.11.2021 ist die Teilnahme an einer Sitzung, Zusammenkunft oder Veranstaltung in geschlossenen Räumen auf maximal 250 Personen beschränkt. Diese Regelung betrifft auch die Nutzung aller in Theatern, Kinos und ähnlichen Kultureinrichtungen geschlossenen Räume.
2. Ab dem 26.11.2021 gelten für Veranstaltungen mit mehr als 100 bis zu 250 Teilnehmer*innen in geschlossenen Räumen die Regelungen des § 8 Nds. Corona-VO, welche ab der Warnstufe 2 Anwendung finden. Diese Regelung betrifft auch die Nutzung aller in Theatern, Kinos und ähnlichen Kultureinrichtungen geschlossenen Räume.
3. Die Vorschriften über Sitzungen, Zusammenkünfte und Veranstaltungen nach Nr.1 und Nr. 2 gelten nicht
 1. für Sitzungen, Zusammenkünfte und Veranstaltungen, die durch Rechtsvorschriften vorgeschrieben sind,
 2. für religiöse Veranstaltungen,
 3. im Zusammenhang mit der Ausübung einer beruflichen Tätigkeit oder im Zusammenhang mit einer Tätigkeit zur Gefahrenabwehr, einschließlich der entsprechenden Fortbildung,
 4. im Bereich der beruflichen Aus-, Fort- oder Weiterbildung,
 5. bei Veranstaltungen und Sitzungen von kommunalen Vertretungen, deren Gremien und Fraktionen, wobei das Hausrecht und die Ordnungsgewalt der oder des Vorsitzenden der Vertretung unberührt bleibt,
 6. für Versammlungen nach Artikel 8 des Grundgesetzes,
 7. für Angebote der Kinder- und Jugendhilfe.
4. Diese Allgemeinverfügung gilt einen Tag nach ihrer Veröffentlichung als bekanntgegeben (§ 41 Abs. 4 S. 4 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG⁴)). Sie gilt bis einschließlich 10.01.2022.
5. Diese Allgemeinverfügung ist gem. § 28 Abs. 3 i. V. m. § 16 Abs. 8 IfSG sofort vollziehbar. Eine Klage hat keine aufschiebende Wirkung.

Begründung:

Die weltweite Ausbreitung von COVID-19, der durch den Coronavirus SARS-CoV-2 als Krankheitserreger ausgelösten Erkrankung, wurde am 11. März 2020 von der WHO zur Pandemie erklärt. COVID-19 ist eine übertragbare Krankheit im Sinne des § 2 Nr. 3 IfSG.

Zu den im deutschen Meldesystem am häufigsten erfassten Symptomen zählen Husten, Fieber, Schnupfen, sowie Geruchs- und Geschmacksverlust.

Der Hauptübertragungsweg für SARS-CoV-2 ist die respiratorische Aufnahme virushaltiger Partikel, die beim Atmen, Husten, Sprechen, Singen und Niesen entstehen. Auch eine Übertragung durch kontaminierte Oberflächen ist insbesondere in der unmittelbaren Umgebung der infektiösen Person nicht auszuschließen.

Insbesondere in geschlossenen Räumen kann sich die Wahrscheinlichkeit einer Übertragung durch Aerosole auch über eine größere Distanz als 1,5 m erhöhen.

Das Robert Koch-Institut schätzt die Gefährdung durch COVID-19 für die Gesundheit der nicht oder nur einmal geimpften Bevölkerung in Deutschland insgesamt als sehr hoch ein. Für vollständig Geimpfte wird die Gefährdung als moderat eingeschätzt, steigt aber mit zunehmenden Infektionszahlen an.

Die 7-Tage-Inzidenzen steigen derzeit in allen Altersgruppen stark an. Die Fallzahlen sind deutlich höher als im gleichen Zeitraum des Vorjahres. Ein weiterer Anstieg der Infektionszahlen ist zu erwarten. Gründe dafür sind unter anderem mehr Kontakte in Innenräumen und die noch immer große Zahl ungeimpfter Personen.

Die Zahl der Todesfälle zeigt eine steigende Tendenz. Die Zahl schwerer Erkrankungen an COVID-19, die im Krankenhaus eventuell auch intensivmedizinisch behandelt werden müssen, steigt ebenfalls weiter an. Es lassen sich nicht alle Infektionsketten nachvollziehen, Ausbrüche treten in vielen verschiedenen Umfeldern auf.

Das Virus verbreitet sich überall dort, wo Menschen zusammenkommen, insbesondere in geschlossenen Räumen. Häufungen werden oft in Privathaushalten und in der Freizeit dokumentiert, Übertragungen und Ausbrüche finden aber auch in anderen Zusammenhängen statt, beispielsweise im Arbeitsumfeld, in Schulen, bei Reisen, bei Tanz- und Gesangsveranstaltungen und anderen Feiern, besonders auch bei Großveranstaltungen und in Innenräumen. COVID-19-bedingte Ausbrüche in Alten- und Pflegeheimen und Krankenhäusern treten wieder zunehmend auf. Davon sind auch geimpfte Personen betroffen.

Die aktuelle Entwicklung ist sehr besorgniserregend und es ist zu befürchten, dass es zu einer weiteren Zunahme schwerer Erkrankungen und Todesfällen kommen wird und die verfügbaren intensivmedizinischen Behandlungskapazitäten zeitnah überschritten werden.

Das RKI empfiehlt, dass grundsätzlich alle nicht notwendigen Kontakte reduziert werden sollten. Zudem rät es dringend dazu, größere Veranstaltungen und enge Kontaktsituationen möglichst abzusagen oder zu meiden (Risikobewertung zu COVID-19 vom 24.11.2021, https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Risikobewertung.html;jsessionid=5FE8BE59DB43592AE5F5130633A800FA.internet051?nn=2386228).

Seit dem Ausbruch des Coronavirus SARS-CoV-2 sind 5.573.756 Menschen an COVID-19 erkrankt. Es gab 100.119 Todesfälle (vgl. täglicher Lagebericht des RKI zur Coronavirus-Krankheit-2019, https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/Nov_2021/2021-11-25-de.pdf?_blob=publicationFile, Stand 25.11.2021). Die 7-Tages-Inzidenz im Deutschland weist mit einem Wert von 419,7 den bisher höchsten Tageswert seit Beginn der Pandemie aus.

Seit dem 28.10.2021 hat in Niedersachsen der Hospitalisierungsindikator den Schwellenwert von 3,0 überschritten, seit dem 24.11.2021 hat dieser Indikator den weiteren Schwellenwert von 6,0 überschritten.

Bereits seit dem 31.10.2021 hat Niedersachsen den ersten Schwellenwert von 5,0 % beim Indikator „Intensivbettenbelegung“ überschritten.

Eine Unterschreitung dieser Werte hat seither nicht stattgefunden, vielmehr kam es bei beiden Werten zu einer stetigen Steigerung (https://www.niedersachsen.de/Coronavirus/aktuelle_lage_in_niedersachsen/niedersachsen-und-corona-aktuelle-leitindikatoren-203487.html). Niedersachsen weist mit Stand 25.11.2021 einen Inzidenzwert von 195,1 bei einem Hospitalisierungsfaktor von 6,6 sowie einer Intensivbettenbelegung von 8,6 % aus.

Mit Erlass der Niedersächsischen Corona-Verordnung vom 23.11.2021 hat das Land flächendeckend die Geltung der Warnstufe 1 festgestellt.



Die 7- Tages- Inzidenz in der Stadt Emden steigt seit dem 03.11.2021 stetig an. Die Inzidenzzahlen stellen sich seit diesem Zeitpunkt wie folgt dar:

03.11.2021 Inz=54,1, 04.11.2021 Inz=54,1, 05.11.2021 Inz=66,2, 06.11.2021 Inz=60,2, 07.11.2021 Inz=76,2, 08.11.2021 Inz=80,2, 09.11.2021 Inz=74,2, 10.11.2021 Inz=74,2, 11.11.2021 Inz=80,2, 12.11.2021 Inz=84,2, 13.11.2021 Inz=92,2, 14.11.2021 Inz=102,3, 15.11.2021 Inz=98,2, 16.11.2021 Inz=96,2, 17.11.2021 Inz=102,3, 18.11.2021 Inz=106,3, 19.11.2021 Inz=92,2, 20.11.2021 Inz=100,3, 21.11.2021 Inz=92,2, 22.11.2021 Inz=128,3, 23.11.2021 Inz=118,3, 24.11.2021 Inz=108,3, 25.11.2021 Inz=184,5

Darüber hinaus sind von insgesamt 19 Schulen im Bereich der Stadt Emden 16 Schulen sowie von insgesamt 29 Kindertageseinrichtungen im Bereich der Stadt Emden 7 Kindertageseinrichtungen von einem oder mehreren Infektionsgeschehen betroffen.

Zum Schutz von Leben und Gesundheit der Bevölkerung und der Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems müssen weitere Maßnahmen zur Verzögerung der Ausbreitungsdynamik sowie zur Unterbrechung von Kontaktketten ergriffen werden.

1.

Die Stadt Emden hat als zuständige Behörde gemäß § 21 Abs. 1 S. 1 Nds. Corona-VO die Möglichkeit, weitergehende Anordnungen zu treffen, soweit dies im Interesse des Gesundheitsschutzes erforderlich ist.

Werden Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider festgestellt oder ergibt sich, dass ein Verstorbenen krank, krankheitsverdächtig oder Ausscheider war, so trifft die zuständige Behörde gemäß § 28 IfSG die notwendigen Schutzmaßnahmen, insbesondere die in § 28 a IfSG genannten.

Gemäß § 28 a Abs. 7 Nr. 6 IfSG kann dies in Form einer Beschränkung der Anzahl von Personen in oder bei den in § 28 a Abs. 1 Nr. 4 bis 8 und 10 bis 16 IfSG genannten Betrieben, Gewerben, Einrichtungen, Angeboten, Veranstaltungen, Reisen und Ausübungen erfolgen.

Das Infektionsgeschehen in der Stadt Emden ist seit dem Beginn der 47. Kalenderwoche sprunghaft angestiegen. Zuletzt erfolgte ein Anstieg der Inzidenz von 108,3 am 24.11.2021 auf 184,5 am 25.11.2021. Hierbei ist der stärkste Anstieg des Inzidenzwertes in der Stadt Emden seit Beginn der Pandemie zu verzeichnen.

Das Infektionsgeschehen ist insgesamt keinem räumlich klar abgrenzbaren Bereich zuzuordnen. Indexfälle können zu einem großen Teil durch die Infizierten nicht mehr benannt werden, was zu einer fehlenden Nachvollziehbarkeit und somit zu keiner Unterbrechung der Kontaktketten führt. Aufgrund der hohen Infektionszahlen ist die Kontaktpersonennachverfolgung erheblich erschwert. Insbesondere aufgrund der aktuell bestehenden Möglichkeit der Durchführung von Sitzungen, Zusammenkünften und Veranstaltungen mit einer Personenanzahl von bis zu 25.000 Personen bestehen teilweise in der Zahl nicht mehr nachvollziehbare Kontakte von infizierten Personen.

Darüber hinaus sind bereits 16 von insgesamt 19 Schulen sowie 7 von insgesamt 29 Kindertageseinrichtungen auf dem Gebiet der Stadt Emden durch positive Fälle sowohl in der Schüler- als auch in der Lehrerschaft betroffen.

Bedingt durch die Regelungen hinsichtlich des Umgangs mit Kontaktpersonen im Kontext von Schulen (Anlassbezogenes intensiviertes Testen (ABIT)) sind die Quarantäneanordnungen für enge Kontaktpersonen im Schulsetting und dem damit bedingten Unterrichtsausfall reduziert. Somit kommt es trotz gemäß § 16 Abs. 3 S. 6 Nds. Corona-VO täglicher Selbsttestung von Schüler*innen in einem Fünftagesabschnitt nach Feststellung eines Infektionsfalles nicht zur Unterbrechung aller Kontaktketten.

Insbesondere diese Altersgruppe ist aufgrund der nur teilweise bestehenden STIKO-Empfehlung hinsichtlich einer Impfung gegen das Corona-Virus nur begrenzt geschützt (Beschluss der STIKO zur 9. Aktualisierung der COVID-19-Impfempfehlung und die dazugehörige wissenschaftliche Begründung vom 24.08.2021,



https://www.rki.de/DE/Content/Infekt/EpidBull/Archiv/2021/33/Art_01.html;jsessionid=771BD540E6514FDCD8AC417F720BDA62.internet072)

Das Virus verbreitet sich überall dort, wo Menschen zusammenkommen, insbesondere in geschlossenen Räumen. Häufungen werden oft in Privathaushalten und in der Freizeit dokumentiert, Übertragungen und Ausbrüche finden aber auch in anderen Zusammenhängen statt, beispielsweise bei Tanz- und Gesangsveranstaltungen und anderen Feiern, insbesondere auch bei Großveranstaltungen und in Innenräumen (Risikobewertung zu COVID-19 vom 24.11.2021, https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Risikobewertung.html;jsessionid=5FE8BE59DB43592AE5F5130633A800FA.internet051?nn=2386228). Somit stellen insbesondere Zusammenkünfte einer Vielzahl von Personen eine erhebliche Gefährdung in Bezug auf die Verbreitung des Virus dar.

Dies gilt auch insbesondere vor dem Hintergrund, dass Personen die Mund-Nasen-Bedeckung bei Veranstaltungen abnehmen können, soweit sie sich auf einem Sitzplatz befinden. Kinder bis zur Vollendung des 6. Lebensjahres sind vom Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung befreit, so dass für diese Altersgruppe im Hinblick auf die Aerosoleinatmung kein Schutz besteht.

Durch die Einschränkung der Personenzahl, welche an einer Sitzung, Zusammenkunft oder Veranstaltung in geschlossenen Räumen zeitgleich teilnehmen kann, erfolgt eine Reduktion des Infektionsrisikos. Im Infektionsfall ist das daraus resultierende Ausmaß der Infektionsketten und die erforderliche Kontaktnachverfolgung noch beherrschbar und vertretbar.

Die Maßnahme ist zum Schutz von Leben und Gesundheit der Bevölkerung und der Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems geeignet, erforderlich und angemessen.

Durch die Reduktion der gleichzeitig anwesenden Teilnehmer*innen an einer Sitzung, Zusammenkunft oder Veranstaltung werden die Kontakte der anwesenden Personen um ein Vielfaches reduziert. Kontaktketten können somit nachvollzogen und unterbrochen werden.

Mildere, gleich geeignete Maßnahmen sind nicht ersichtlich. Die Anwendung der 2-G Regelung ist aufgrund der landesweit festgestellten Warnstufe 1 seit dem 24.11.2021 verpflichtend für Sitzungen, Zusammenkünfte und Veranstaltungen vorgeschrieben.

Die Ausweitung der 2-G Plus Regel auf Sitzungen, Zusammenkünfte und Veranstaltungen mit mehr als 250 Teilnehmer*innen schafft zwar eine weitere Zugangssteuerung, ermöglicht jedoch keine Reduzierung der Kontaktketten.

Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass Kinder und Jugendliche bis zum 18. Lebensjahr von einer 2-G Plus Regelung ausgenommen wären, was zu einem gesteigerten Eintrag von Infektionsfällen in Schulen und Kindertageseinrichtungen führen kann.

Die Maßnahmen sind auch angemessen. Diese betreffen den Bereich der Freizeitgestaltung. Durch die Reduzierung der Personenzahl erfolgt kein Ausschluss anhand von konkreten persönlichen Merkmalen, sondern aufgrund eines bezifferbaren Wertes.

Das Ziel der Maßnahmen, das Leben und die Gesundheit der Bevölkerung zu schützen und die Funktion des Gesundheitssystems zu erhalten, überwiegt die getroffenen Einschränkungen.

2.

Die Stadt Emden hat als zuständige Behörde gemäß § 21 Abs. 1 S. 1 Nds. Corona-VO die Möglichkeit, weitergehende Anordnungen zu treffen, soweit dies im Interesse des Gesundheitsschutzes erforderlich ist.

Hierbei können gemäß § 28 IfSG notwendige Schutzmaßnahmen getroffen werden.

Gemäß § 28 a Abs. 7 Nr. 3, Nr. 4 IfSG kann dies in Form einer Verpflichtung zum Tragen einer Atemschutzmaske (FFP2 oder vergleichbar) sowie in Form der Verpflichtung zur Vorlage von Impf-, Genesenen- oder Testnachweisen sowie an die Vorlage solcher Nachweise anknüpfende Beschränkungen des Zugangs in den oder bei den in § 28 a Abs. 1 Nr. 4 bis 8 und 10



bis 16 IfSG genannten Betrieben, Gewerben, Einrichtungen, Angeboten, Veranstaltungen, Reisen und Ausübungen erfolgen.
Hierbei können insbesondere die Maßnahmen der nächsten Warnstufe einen Indikator für weitere Maßnahmen darstellen.

Gemäß § 8 Abs. 6 Nds. Corona-VO hat jede Person, die an einer Sitzung, Zusammenkunft oder Veranstaltung in geschlossenen Räumen teilnehmen will, bei Betreten entweder einen Impfnachweis gemäß § 2 Nr. 3 SchAusnahmV oder einen Genesenennachweis gemäß § 2 Nr. 5 SchAusnahmV und daneben jeweils zusätzlich einen Nachweis über eine negative Testung gemäß § 7 vorzulegen; abweichend von § 4 Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 Nr. 4 müssen die Teilnehmerinnen und Teilnehmer eine Atemschutzmaske mindestens des Schutzniveaus FFP2, KN 95 oder eines gleichwertigen Schutzniveaus tragen.

Die Maßnahme ist zum Schutz von Leben und Gesundheit der Bevölkerung und der Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems geeignet, erforderlich und angemessen.

Durch zusätzliche POC Antigentests auch bei geimpften und genesenen Personen kann das Infektionsrisiko von Geimpften und Genesenen zusätzlich eingedämmt werden.

Die Schutzwirkung einer FFP-2 Maske ist gegenüber einer medizinischen Maske deutlich erhöht (<https://www.bfarm.de/SharedDocs/Risikoinformationen/Medizinprodukte/DE/schutzmasken.html>).

Mildere, gleich wirksame Mittel sind nicht ersichtlich. Durch die Anordnung in Nr. 1 ist bereits eine Reduzierung der gleichzeitig anwesenden Personen erfolgt.

Durch die Anordnung der 2-G Plus Regelung sowie einer FFP-2 Maskenpflicht wird der Schutz der anwesenden Personen vor einer Infektion erhöht.

Ebenfalls ist die Maßnahme angemessen.

Der Testnachweis kann sowohl durch einen nunmehr wieder kostenlosen Bürgertest in Teststationen gemäß § 6 Abs. 1 TestV als auch durch einen Vor-Ort-durchgeführten Test erbracht werden. Auch die Verfügbarkeit von FFP-2 Masken ist weiterhin gegeben und stellt keine unangemessene Einschränkung dar.

Darüber hinaus gelten weiterhin die Ausnahmen der Niedersächsischen Corona-Verordnung in Bezug auf eine Befreiung von der Test- sowie Maskenpflicht.

Aufgrund der Beschränkung der Maßnahme auf Sitzungen, Veranstaltungen und Zusammenkünfte ab einer Personenzahl von mehr als 100 sind auch weiterhin private Treffen, insbesondere im Familienkreis, möglich.

Das Ziel der Maßnahmen, das Leben und die Gesundheit der Bevölkerung zu schützen und die Funktion des Gesundheitssystems zu erhalten, überwiegt die getroffenen Einschränkungen (vgl. OVG Lüneburg, Beschluss vom 19. Mai 2021 – 13 MN 262/21).

3.

Die Einschränkungen nach Nr. 1 sowie Nr. 2 gelten nicht für die in Nr. 3 aufgeführten Sitzungen, Zusammenkünfte und Veranstaltungen.

4.

Diese Allgemeinverfügung gilt gemäß § 41 Abs. 4 S. 4 VwVfG einen Tag nach ihrer Veröffentlichung als bekanntgegeben.

Die Geltungsdauer wurde bis einschließlich 10.01.2022 befristet. Aktuell ist aufgrund des exponentiell ansteigenden Infektionsgeschehens nicht absehbar, wann ein rückläufiges Infektionsgeschehen zu erwarten ist.

Sofern ein rückläufiges Infektionsgeschehen zu verzeichnen ist, werden die angeordneten Maßnahmen auch vor dem Auslaufen der Befristung überprüft.



Durch die Befristung ist sichergestellt, dass die Maßnahmen dem weiteren Verlauf des Coronainfektionsgeschehens angepasst wird.

Rechtsbehelfsbelehrung

Gegen diese Allgemeinverfügung kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe Klage beim Verwaltungsgericht Oldenburg, Schlossplatz 10, 26122 Oldenburg, erhoben werden.

Emden, 25.11.2021 – Der Oberbürgermeister

Tim Kruthoff

¹ Niedersächsische Verordnung über Maßnahmen zur Eindämmung des Corona-Virus SARS-CoV-2 (Niedersächsische Corona-Verordnung) v. 23.11.2021,

² Infektionsschutzgesetz (IfSG) v. 20.07.2000 (BGBl. I S. 1045),

³ Niedersächsisches Gesetz über den öffentlichen Gesundheitsdienst (NGöGD) v. 24.03.2006,

⁴ Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), jeweils in der zurzeit gültigen Fassung.

