Landkreis Osnabrück
Die Landrätin

LANDKREIS OSNABRÜCK

Osnabrück, den 18.11.2020

**28. Infektionsschutzrechtliche Allgemeinverfügung des Landkreises Osnabrück zum Schutz vor einer Ausbreitung der Covid-19-Epidemie nach dem Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz – IfSG)**

**Gemäß § 28 Absatz 1 S. 1 und S. 2 des Infektionsschutzgesetzes (IfSG), § 18 S. 1 der Niedersächsischen Verordnung über Maßnahmen zur Eindämmung des Corona-Virus SARS-CoV-2 (Nds. Corona-Verordnung), § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 und § 3 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 des Niedersächsischen Gesetzes über den öffentlichen Gesundheitsdienst (NGöGD) in Verbindung mit § 1 Abs. 1 Niedersächsisches Verwaltungsverfahrensgesetz (NVwVfG) und mit § 35 Satz 2 Verwaltungsverfahrensgesetz wird in Ergänzung von § 1 und § 14 sowie in Abweichung von § 2 Absatz 1 der Nds. Corona-Verordnung folgende Allgemeinverfügung erlassen:**

1. Der Besuch von Heimen für ältere bzw. pflegebedürftige Menschen (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 des Niedersächsischen Gesetzes über unterstützende Wohnformen – NuWG), von Einrichtungen der Tagespflege (§ 2 Abs. 7 NuWG), von ambulant betreuten Wohngemeinschaften (§ 2 Abs. 3 NuWG) und von Menschen im Rahmen des betreuten Wohnens (§ 2 Abs. 4 NuWG) durch Personen, die nicht in den jeweiligen Einrichtungen untergebracht sind, ist grundsätzlich untersagt. Ausgenommen von diesem Besuchsverbot sind

   a) eine (einzige) von der/dem Bewohner/in auswählbare nahe stehende Person, die bis zum Außerkrafttreten dieser Allgemeinverfügung nur im Falle deren Verhinderung durch eine (einzige) andere von der/dem Bewohner/in auswählbare nahe stehende Person ersetzt werden kann sowie daneben zusätzlich

   b) Seelsorger, Geistliche, Palliativbegleitende, Sterbebegleitende, Bestatter, Urkundspersonen, rechtliche Betreuer, Richter in Betreuungsangelegenheiten, Mitarbeitende von Betreuungsstellen, Verfahrenspfleger, Friseure sowie Personen, die notwendige therapeutische Maßnahmen und zwingende Dienstleistungen zur Aufrechterhaltung des Einrichtungsbetriebs vornehmen,

   sofern bei den vorgenannten Personen jeweils unmittelbar vor deren beabsichtigten Besuch medizinisch fachgerecht ein SARS-CoV-2-Ag-Schnelltest durchgeführt wurde, der dem von der WHO jeweils empfohlenen Mindeststandard entspricht und

ein SARS-CoV-2-negatives Ergebnis aufweist. Bei weiteren Besuchen hat eine erneute Testung der vorgenannten Personen stattzufinden.

Die oben genannten Einrichtungen dürfen den vorgenannten Personen nur unter diesen Voraussetzungen Zutritt zur Einrichtung gewähren. Bewohner der oben genannten Einrichtungen dürfen sich auch außerhalb dieser Einrichtung nur dann mit den vorgenannten Personen aufhalten, wenn die für einen zulässigen Besuch in der Einrichtung genannten weiteren Voraussetzungen (negativer Test) zeitgleich vorliegen.

Weiterhin ausgenommen von diesem Besuchsverbot sind die behandelnden Ärzte, ihre Beauftragten, die zur Pflege bestimmten Personen, die Einrichtungsleitungen, Mitarbeitende der Heimaufsicht sowie Personen, die im Bereich der Gefahrabwehr tätig sind (z.B. Polizei, Rettungsdienst, Feuerwehr usw.).

Etwaige anders lautende Regelungen in den vom Landkreis Osnabrück bereits genehmigten Hygienekonzepten werden durch die obigen Regelungen (ausschließlich) in den genannten Punkten ersetzt.

2. Die obigen Anordnungen treten am Tage nach der Bekanntmachung dieser Allgemeinverfügung in Kraft und gelten zunächst bis zum Ablauf des 30.11.2020.

3. Diese Anordnungen sind gemäß § 28 Absatz 3 i.V.m. § 16 Absatz 8 IfSG sofort vollziehbar. Eine Klage gegen diese Allgemeinverfügung hätte daher keine aufschiebende Wirkung.

4. Ordnungswidrig handelt gemäß § 73 Abs. 1 a Nr. 6 IfSG, wer vorsätzlich oder fahrlässig gegen die Anordnungen dieser Allgemeinverfügung verstößt. Jeder Verstoß kann dabei gemäß § 73 Abs. 2 IfSG mit einer Geldbuße von bis zu 25.000 € geahndet werden.

Begründung

Rechtsgrundlage für die angeordneten Maßnahmen ist § 28 Absatz 1 Satz 1 und 2 Infektionsschutzgesetz (IfSG). Nach Satz 1 Halbsatz 1 hat die zuständige Behörde die notwendigen Schutzmaßnahmen zu treffen, wenn Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider festgestellt werden oder sich ergibt, dass ein Verstorbener krank, krankheitsverdächtig oder Ausscheider war, soweit und solange es zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich ist.

SARS-CoV-2 ist eine übertragbare Krankheit im Sinne des § 2 Nr. 3 IfSG.

Die zuständige Behörde kann insbesondere Personen verpflichten, den Ort, an dem sie sich befinden, nicht oder nur unter bestimmten Bedingungen zu verlassen oder von ihr bestimmte Orte oder öffentliche Orte nicht oder nur unter bestimmten Bedingungen zu betreten, § 28 Abs. 1 S. 1 Halbsatz 2 IfSG.

Nach § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 in Verbindung mit § 3 Abs. 1 Nr. 1 NGöGD ist der Landkreis Osnabrück auf seinem Gebiet die für solche Maßnahmen örtlich und sachlich zuständige Behörde.

Mit der Niedersächsischen Verordnung zur Bekämpfung der Corona-Pandemie (Nds. Corona-Verordnung) vom 30.10.2020 hat das Land Niedersachsen landesweite Schutzmaßnahmen zum Schutz vor einer weiteren exponentiellen Ausbreitung der SARS-CoV-2-Infektionen angeordnet. Die Verordnung sieht bei Erreichen unterschiedlicher 7-Tages-Inzidenzwerte jeweils daran angepasste Maßnahmen vor. Der höchste 7-Tages-Inzidenzwert, an den der niedersächsische Verordnungsgeber vergleichsweise strenge Maßnahmen geknüpft hat, beträgt 100 Fälle pro 100.000 Einwohner.

Im Kreisgebiet beträgt die 7-Tagesinzidenz inzwischen bereits deutlich über 200 Fälle pro 100.000 Einwohner. Maßgeblich sind dabei die vom Niedersächsischen Landesgesundheitsamt angegebenen Werte. Das für Gesundheit zuständige Landesministerium gibt diese auf der Internetseite https://www.niedersachsen.de/Coronavirus/aktuelle_lage_in_niedersachsen/ bekannt.

Insofern haben sich die Inzidenzwerte im Bereich des Landkreises Osnabrück inzwischen so weit von den in der Nds. Corona-Verordnung angegebenen Maximal-Inzidenzwerten entfernt, dass von der in § 18 der Verordnung in solchen Fällen vorgesehenen Möglichkeit der „weitergehenden Anordnungen" Gebrauch gemacht wird.

Die Corona-Pandemie begründet eine ernstzunehmende Gefahrensituation, die staatliches Einschreiten nicht nur rechtfertigt, sondern mit Blick auf die Schutzpflicht des Staates weiterhin gebietet (VG Münster, Beschluss vom 09. Mai 2020 – 5 L 400/20 –, Rn. 26, juris). Das insofern „legitime Ziel", die Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 zu verlangsamen, wird weiterhin, auch vor dem Hintergrund einer drohenden Überlastung des Gesundheitssystems, verfolgt. Die notwendigen und differenzierten Maßnahmen zur Kontaktreduzierung in besonderen Bereichen der Gesellschaft dienen der Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems über einen absehbar längeren Zeitraum hinaus.

So verfolgt die unter Ziffer 1 angeordnete Beschränkung der Besuchskontakte unter den dort genannten weiteren Voraussetzungen den Zweck, eine ungehinderte Ausbreitung des SARS-CoV 2-Virus speziell in Alten- und Pflegeeinrichtungen zu verhindern.

Geschützt werden sollen zum einen die dort lebenden Bewohner, die schon aufgrund ihres Alters per se zur Corona-Risikogruppe gehören und an dem Virus schwer erkranken bzw. sterben können. Zum anderen soll mit den Maßnahmen auch das Gesundheitssystem geschützt werden, welches im Falle eines zeitgleichen massiven Ausbruchsgeschehens in mehreren Altenpflegeeinrichtungen schnell in eine Überlastungssituation geraten kann mit der möglichen Folge, dass dann weder die Behandlung der mit dem SARS-CoV-2-Virus infizierten Patienten noch die Behandlung anderer Patientengruppen sichergestellt ist.

Die mit dieser Allgemeinverfügung verhängten Anordnungen sind zur Erreichung dieser Zwecke geeignet, erforderlich und angemessen, wie sich aus dem Folgenden ergibt:

Nach derzeitigen Erkenntnissen erfolgt die Übertragung von SARS-CoV-2 bei einem direkten Kontakt, z.B. über das Sprechen, Husten oder Niesen. In der Übertragung spielen Tröpfchen wie auch Aerosole (feinste luftgetragene Flüssigkeitspartikel und Tröpfchenkerne), die längere Zeit in der Luft schweben können, eine Rolle, wobei der Übergang zwischen den beiden Formen fließend ist. Bereits durch mild erkrankte oder auch asymptomatisch Infizierte kann es zu Übertragungen dieser Art kommen. COVID-19 gilt als sehr leicht übertragbare Infektionskrankheit. Die Reduzierung der Besuchskontakte in Verbindung mit dem an den Besuchern durchgeführten Corona-Schnelltests ist dazu geeignet, den Eintrag virenbelasteter Aerosole in Alten- und Pflegeeinrichtungen deutlich zu reduzieren und die in den besagten Einrichtungen lebenden Risikogruppen so erheblich effektiver vor einer SARS-CoV-2-Infektion zu schützen.

Mit dem Schutz der in den Einrichtungen lebenden Risikogruppen einher geht der Schutz des Gesundheitssystems vor einer Überlastung. Im Bereich des Landkreises Osnabrück ist es bereits in mehreren Alten- und Pflegeeinrichtungen zu massiven Ausbruchsgeschehen mit einer Vielzahl an Infizierten gekommen. Auch wenn die Auslastung der Intensivbetten in den nahe gelegenen Krankenhäusern derzeit noch ausreicht, steht zu befürchten, dass weitere mögliche Ausbruchsgeschehen unmittelbar eine gleichzeitige Behandlung vieler Menschen erforderlich machen und es dadurch zu einer Überlastung (auch) des umliegenden intensivmedizinischen Bereichs kommt.

Die angeordneten Maßnahmen sind daher insgesamt geeignet, den mit ihnen verfolgten Zweck zu fördern.

Sie sind zur Förderung dieses Zweckes auch erforderlich. Erforderlich ist eine Maßnahme dann, wenn kein Mittel zur Verfügung steht, welches den gleichen Erfolg herbeiführen würde und die Betroffenen dabei weniger belastet. Vorliegend stehen keine gleich geeigneten milderen Mittel zur Verfügung, um die angestrebte infektiologische Risikoverringerung zu erreichen.

Vielmehr greifen die angeordneten Maßnahmen genau an der Stelle ein, wo sich im Kreisgebiet inzwischen sogenannte „Hotspots“ gebildet haben. Die Maßnahmen setzen dabei zum einen bei dem Besuchten an und schränken dessen soziale Kontaktmöglichkeiten ein, zum anderen schränken sie auch die Rechte potentieller Besucher ein. Damit greifen die Maßnahmen insgesamt aber lediglich in die Rechtssphäre der an dem Besuchskontakt Beteiligten ein. Mit anderen Mitteln könnte eine vergleichbare infektionsepidemiologische Wirkung nur erreicht werden, indem eine unbestimmte Vielzahl weiterer Personen empfindliche Rechtseinschränkungen hinzunehmen hätten (beispielsweise durch die Verhängung eines sog. „strengen Lockdowns“).

Eine anders herum noch denkbare Verhängung eines absoluten Besuchsverbots wäre wiederum für den Besuchten ein einschneidenderer Eingriff, so dass auch diese Möglichkeit ausscheidet.

Die Maßnahmen sind schließlich auch angemessen. Dies ist der Fall, wenn die Nachteile, die mit den Maßnahmen verbunden sind, nicht außer Verhältnis zum angestrebten Zweck stehen. Die Nachteile der hier verhängten Maßnahmen stehen nicht außer Verhältnis zu dem mit der Allgemeinverfügung angestrebten Schutz höherwertiger Rechtsgüter wie Leib, Leben und Gesundheit der Bevölkerung.

So steht der Eingriff in das Grundrecht der betroffenen Personen auf allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) auf der einen Seite und das auf Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG gestützte öffentliche Ziel des Schutzes der Gesundheit der Bevölkerung und der Verhinderung der Überlastung des Gesundheitssystems auf der anderen Seite nicht außer Verhältnis zueinander. Zwar handelt es sich vorliegend einerseits um einschneidende Maßnahmen. Berücksichtigt werden muss andererseits aber auch deren Kurzfristigkeit. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof räumt den Rechtsgütern Leib, Leben und Gesundheit der Bevölkerung zumindest für einen gewissen Zeitraum den Vorrang ein (Bayerischer VGH, Beschl. v. 27.04.2020 – 20 NE/ 20.793, Rn. 45, juris). Dem schloss sich auch das OVG Lüneburg in seiner Entscheidung vom 27.04.2020 an (OVG Lüneburg, Beschl. v. 27.04.2020 – 13 MN 98/20, Rn. 32, juris).

**Rechtsbehelfsbelehrung**

**Gegen diese Verfügung kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe Klage beim Verwaltungsgericht Osnabrück, Hakenstr. 15, 49074 Osnabrück erhoben werden. Auf Antrag kann das Verwaltungsgericht Osnabrück, Hakenstr. 15, 49074 Osnabrück, die aufschiebende Wirkung gem. § 80 Abs. 5 VwGO ganz oder teilweise anordnen.**

Osnabrück, den 18.11.2020

Anna Kebschull
(Landrätin)