

## **Allgemeinverfügung der Stadt Emden zur Beschränkung des Fährbetriebes zur Insel Borkum zum Schutz der Bevölkerung vor Neuinfektionen mit dem Coronavirus**

Die Stadt Emden erlässt gemäß § 28 Abs. 1 Satz 1 Infektionsschutzgesetz (IfSG<sup>1</sup>) in Verbindung mit § 3 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 Niedersächsisches Gesetz über den öffentlichen Gesundheitsdienst (NGöDG<sup>2</sup>) und § 1 Abs. 1 Niedersächsisches Verwaltungsverfahrensgesetz (NVwVfG<sup>3</sup>) sowie § 35 Satz 2 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG<sup>4</sup>) in Ergänzung zur Niedersächsischen Verordnung zum Schutz vor Neuinfektionen mit dem Corona-Virus folgende Allgemeinverfügung:

1. Den Fährbetrieben ist das Befördern von Personen nur unter folgenden Auflagen erlaubt:

- Die Anzahl der Passagiere auf den Fähren ist auf maximal 50 Prozent der zulässigen Passagierkapazität des jeweiligen Decks zu begrenzen.
- Bei der Beförderung sind die aktuellen Hygienemaßnahmen der Niedersächsischen Verordnung zum Schutz vor Neuinfektionen mit dem Corona-Virus<sup>5</sup> für den Personenverkehr zwingend zu beachten und einzuhalten:
  - Alle Passagiere sind verpflichtet, bei der Nutzung der Fähre (Ein- und Ausstieg sowie während der gesamten Fahrt) und in den hierzu gehörenden Einrichtungen, wie zum Beispiel in den Aufenthaltsbereichen an der Fähre, eine Mund-Nasen-Bedeckung zu tragen (§ 9 der Niedersächsischen Verordnung zum Schutz vor Neuinfektionen mit dem Corona-Virus),
  - Jede Person hat soweit möglich einen Mindestabstand von 1,5 Metern zu anderen Personen einzuhalten, jedoch nicht gegenüber Personen, welche in einer gemeinsamen Wohnung leben (§ 2 der Niedersächsischen Verordnung zum Schutz vor Neuinfektionen mit dem Corona-Virus).
- Darüber hinaus müssen ausreichende Möglichkeiten der Händehygiene (Toilettenräume mit Handwaschbecken, Flüssigseife und Einmalhandtücher sowie soweit möglich Desinfektionsmittel) vorgehalten werden.
- Es sind vom Fährunternehmen Maßnahmen zur Vermeidung bzw. Ordnung von Warteschlangen sowie zur Steuerung des Zutritts vor Fahrtbeginn, bei Verlassen der Fähre nach Fahrtende sowie der Verteilung der Personen auf der Fähre während der Fahrt zu treffen, die geeignet sind, die o. g. Vorschriften der Niedersächsischen Verordnung zum Schutz vor Neuinfektionen mit dem Corona-Virus durchzusetzen und somit die Gefahr einer Infektion mit dem Coronavirus zu vermindern.
- Von der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung wurden Infografiken und Piktogramme mit den wichtigsten Hygienehinweisen herausgegeben. Diese sind ebenfalls in den Sprachen Englisch, Französisch, Türkisch, Russisch und Arabisch verfügbar<sup>6</sup>. Die Infografiken sind mindestens in den Sprachen Deutsch, Englisch und Französisch in allen Fähren und in den hierzu gehörenden Einrichtungen, wie zum Beispiel in den Aufenthaltsbereichen, gut sichtbar und für alle Passagiere zugänglich auszuhängen, um die Einhaltung der Hygienemaßnahmen zu verstärken. Hierzu ist auch ein Hinweis aufzunehmen, dass Passagiere, wenn Sie Fieber, Husten und Atembeschwerden haben, unverzüglich telefonischen Kontakt mit dem örtlich ärztlichen Bereitschaftsdienst oder Ihrem Hausarzt aufnehmen müssen.

- Zudem sind die Passagiere aktiv über die allgemeinen Maßnahmen des Infektionsschutzes wie das Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung, Händehygiene, Abstand halten und Husten- und Schnupfenhygiene vor der Fahrt zu informieren (z.B. durch eine Durchsage).
2. Eine Zuwiderhandlung gegen die unter Ziffer 1 getroffenen Anordnungen stellt eine Ordnungswidrigkeit bzw. eine Straftat nach §§ 73 - 75 IfSG dar.
  3. Die Allgemeinverfügung ist gem. § 28 Abs. 3 in Verbindung mit § 16 Abs. 8 IfSG sofort vollziehbar.
  4. Diese Allgemeinverfügung gilt sofort ab dem Zeitpunkt der Bekanntmachung bis einschließlich Dienstag, den 26. Mai 2020. Eine Verlängerung ist möglich.
  5. Die Allgemeinverfügung gilt einen Tag nach ihrer Veröffentlichung als bekanntgegeben (§ 41 Abs. 4 S. 4 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)).

### Begründung

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

Es wurden zahlreiche Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider im Sinne des § 28 Abs. 1 S. 1 IfSG festgestellt. Weltweit sind derzeit mehr als 4.013.000 Menschen mit dem Krankheitserreger infiziert und mehr als 275.000 Menschen im Zusammenhang mit der Erkrankung verstorben<sup>7</sup>. Derzeit sind im Bundesgebiet mehr als 169.575 Menschen infiziert und mehr als 7.417 Menschen im Zusammenhang mit der Erkrankung verstorben und in Niedersachsen mehr als 10.854 Menschen infiziert und mehr als 498 Menschen im Zusammenhang mit der Erkrankung verstorben<sup>8</sup>.

COVID-19 ist eine übertragbare Krankheit im Sinne des § 2 Nr. 3 IfSG. Die Erkrankung manifestiert sich als Infektion der Atemwege mit den Leitsymptomen Fieber und Husten. Bei 81 % der Patienten ist der Verlauf mild, bei 14 % schwer und 5 % der Patienten sind kritisch krank. Mögliche Verlaufsformen sind die Entwicklung eines akuten Lungenversagens sowie, bisher eher seltener, eine bakterielle Koinfektion mit septischem Schock. Obwohl schwere Verläufe auch bei Personen ohne Vorerkrankungen auftreten und auch bei jüngeren Patienten beobachtet wurden, haben ältere Personen (mit stetig steigendem Risiko für einen schweren Verlauf ab etwa 50 bis 60 Jahren), Raucher, stark adipöse Menschen, Personen mit bestimmten Vorerkrankungen des Herz- Kreislauf-Systems (z.B. koronare Herzerkrankung und Bluthochdruck) und der Lunge sowie Patienten mit chronischen Lebererkrankungen, mit Diabetes mellitus (Zuckerkrankheit), mit einer Krebserkrankung oder mit geschwächtem Immunsystem ein erhöhtes Risiko für schwere Verläufe. Eine Impfung oder eine spezifische Medikation sind derzeit nicht verfügbar. Die Inkubationszeit beträgt im Mittel fünf bis sechs Tage bei einer Spannweite von einem bis zu 14 Tagen. Die Erkrankung ist sehr infektiös, und zwar nach Schätzungen von etwa zwei Tagen vor Symptombeginn bis zum achten Tag nach Symptombeginn. Die Übertragung erfolgt hauptsächlich im Wege der Tröpfcheninfektion. Es ist zwar offen, wie viele Menschen sich insgesamt in Deutschland mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 infizieren werden. Schätzungen gehen aber von bis zu 70 % der Bevölkerung aus, es ist lediglich unklar, über welchen Zeitraum dies geschehen wird.

Auch wenn nach derzeitigen Erkenntnissen nur ein kleiner Teil der Erkrankungen schwer verläuft, könnte eine ungebremsste Erkrankungswelle aufgrund der bisher fehlenden Immunität und nicht verfügbarer Impfungen und spezifischer Therapien zu einer erheblichen Krankheitslast führen. Bei vielen schweren Verläufen muss mit einer im Verhältnis zu anderen schweren akuten Infektionen – vermutlich sogar deutlich – längeren intensivmedizinischen Behandlung mit Beatmungen gerechnet werden. Selbst gut ausgestattete Gesundheitsversorgungssysteme wie das in Deutschland können hier schnell an Kapazitätsgrenzen gelangen, wenn sich die Zahl der Erkrankten durch längere Liegedauern mit Intensivtherapie aufaddiert. Dieser Gefahr für das Gesundheitssystem und daran anknüpfend der Gesundheitsversorgung der Bevölkerung kann derzeit, da weder eine Impfung noch eine spezifische Therapie in konkret absehbarer Zeit zur Verfügung stehen, nur dadurch begegnet werden, die Verbreitung der Erkrankung so gut wie möglich zu verlangsamen.



Nach der Risikobewertung des Robert-Koch-Institut ist die Anzahl der neu übermittelten Fälle in Deutschland zwar rückläufig, jedoch wird die Gefährdung für die Gesundheit der Bevölkerung in Deutschland insgesamt weiterhin als hoch bzw. für Risikogruppen als sehr hoch eingeschätzt<sup>9</sup>. Auch wenn sich das Infektionsgeschehen aufgrund der vom Landkreis Aurich ergriffenen Maßnahmen in letzter Zeit verlangsamt hat und insbesondere die Zahl der Neuinfektionen sowie die Zahl der tatsächlich (noch) Infizierten auch im Landkreis Aurich zurückgegangen ist, besteht weiterhin die Gefahr der Verbreitung der Infektion und die daran anknüpfende Gefahr der mangelnden hinreichenden Behandelbarkeit schwer verlaufender Erkrankungen wegen fehlender spezifischer Behandlungsmöglichkeiten und nicht unbegrenzt verfügbarer Krankenhausbehandlungsplätze fort. Dabei kommt mit Blick auf die ostfriesischen Inseln erschwerend hinzu, dass im landesweiten Vergleich relativ wenige Behandlungsmöglichkeiten für schwere Fälle im unmittelbaren Umfeld zur Verfügung stehen.

Das Land Niedersachsen hat darüber hinaus bereits eine Vielzahl an Maßnahmen zur Lockerung getroffen, die auch die Stadt Emden betreffen. So dürfen u.a. wieder Familienangehörige von Personen mit erstem Wohnsitz ohne zwingende familiäre Gründe auf die Inseln befördert werden. Darüber hinaus dürfen auch wieder Personen, die auf einer Insel eine Zweitwohnung oder ein Dauermietverhältnis auf einem Campingplatz nachweisen können, auf die Inseln befördert werden. Außerdem wurde zum 11.05.2020 der Übernachtungstourismus in weitgehend autarken Einrichtungen, also in Ferienwohnungen, Ferienhäusern, auf Camping- und Wohnmobilstellplätzen sowie Bootslichegeplätzen wieder eingeschränkt ermöglicht und diesen Personen ebenfalls den Zugang zu den Inseln zu gestattet.

Obwohl die Insel Borkum als kreisangehörige Stadt dem Landkreis Leer zugeordnet ist, erfolgt die Fährverbindung überwiegend vom Fähranleger in der Stadt Emden. Die Fähren stellen dabei ein Nadelöhr in der Anreise und damit eine Risikosituation für die Verbreitung des Coronavirus dar. Auf den Fähren besteht ein erhöhtes Risiko von Personenansammlungen zahlreicher, untereinander nicht bekannter Personen, die für die gesamte Überfahrt von mehr als 2 Stunden aufrechterhalten bleiben würde. Bei solchen Personenansammlungen können Krankheitserreger besonders leicht übertragen werden. Mangels Bekanntheit der Personen untereinander wird die Fallfindung mit Absonderung von Erkrankten und engen Kontaktpersonen erschwert sein, wenn nicht gar unmöglich. Vor diesem Hintergrund sind die mit dieser Allgemeinverfügung verfügten und durch die Fährbetriebe einzuhaltenen besonderen Sicherheitsvorkehrungen verhältnismäßig. Die getroffenen Maßnahmen sind zur Erreichung der infektionsschutzrechtlichen Ziele geeignet und auch erforderlich, da mildere gleichgeeignete Maßnahmen nicht ersichtlich sind. Die getroffenen Maßnahmen sind auch zur Gewährleistung der Gesundheit der Bevölkerung angesichts der immer noch hohen Gefahr der Verbreitung des neuartigen Coronavirus (Sars-CoV-2) und der Erkrankung COVID-19 angemessen.



### Rechtsbehelfsbelehrung

Gegen diese Allgemeinverfügung kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe Klage beim Verwaltungsgericht Oldenburg, Schlossplatz 10, 26122 Oldenburg, erhoben werden. Auf Antrag kann das Gericht gem. § 80 Abs. 5 Verwaltungsgerichtsordnung die aufschiebende Wirkung der Klage anordnen.

Emden, 12.05.2020 - Der Oberbürgermeister

---

Tim Kruithoff

### Fundstellen:

- 1 Infektionsschutzgesetz (IfSG) v. 20.07.2000 (BGBl. I S. 1045),
- 2 Niedersächsisches Gesetz über den öffentlichen Gesundheitsdienst (NGöGD) v. 24.03.2006,
- 3 Niedersächsisches Verwaltungsverfahrensgesetz (Nds. VwVfG) v. 24.09.2009 (Nds. GVBl. S. 361),
- 4 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) v. 23.01.2003 (BGBl. I S. 102),
- 5 Niedersächsische Verordnung zum Schutz vor Neuinfektionen mit dem Corona-Virus (Nds. GVBl. Nr. 13/2020), jeweils in der zurzeit gültigen Fassung.
- 6 Vgl. <https://www.infektionsschutz.de/mediathek/infografiken.html>
- 7 Vgl. <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019>, Stand: 12.05.2020
- 8 Vgl. [https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Fallzahlen.html](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Fallzahlen.html) (Stand: 12.05.2020)
- 9 Vgl. [https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Situationsberichte/2020-05-11-de.pdf?\\_\\_blob=publication-File](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/2020-05-11-de.pdf?__blob=publication-File)

