

Allgemeinverfügung der Stadt Emden über die Pflicht zum Tragen von Mund-Nasen-Bedeckungen für Teilnehmende bei Versammlungen i.S.v. Art. 8 GG

Die Stadt Emden erlässt gem. § 8 Abs. 1 Niedersächsisches Versammlungsgesetz (NVersG¹) in Verbindung mit § 7 c Niedersächsische Verordnung über Maßnahmen gegen die Ausbreitung des Corona-Virus SARS-CoV-2 (Nds. Corona-VO²), mit § 1 Abs. 1 Niedersächsisches Verwaltungsverfahrensgesetz (NVwVfG³) und § 35 S. 2 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG⁴) folgende Allgemeinverfügung:

1. Die Teilnehmenden, Leitenden sowie Ordner*innen bei Versammlungen unter freiem Himmel i.S.v. Art. 8 GG auf dem Gebiet der Stadt Emden sind verpflichtet, eine Mund-Nasen-Bedeckung mindestens des Schutzniveaus FFP-2, KN 95 oder eines gleichwertigen Schutzniveaus zu tragen. Dies gilt auch bei nicht angezeigten Versammlungen im Sinne des § 2 NVersG.

Es ist untersagt, die Mund-Nasen-Bedeckung abzunehmen, um beispielsweise Speisen oder Getränke zu sich zu nehmen, zu rauchen oder zu telefonieren.

Von der Maskenpflicht ausgenommen sind Personen, denen aufgrund von Vorerkrankungen wegen des höheren Atemwiderstands, das Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung nicht zumutbar ist. Dies ist gegenüber polizeilichen Einsatzkräften vor Ort auf Verlangen durch ein ärztliches Attest oder eine vergleichbare amtliche Bescheinigung glaubhaft zu machen. Ebenfalls ausgenommen sind Kinder bis zur Vollendung des 6. Lebensjahres.

Kinder zwischen dem vollendeten 6. Lebensjahr und dem vollendeten 14. Lebensjahr dürfen anstelle einer FFP-2 Maske eine beliebige andere geeignete textile oder textilähnliche Barriere, die aufgrund ihrer Beschaffenheit eine Ausbreitung von übertragungsfähigen Tröpfchenpartikeln durch Husten, Niesen und Aussprache verringert, unabhängig von einer Kennzeichnung oder zertifizierten Schutzkategorie, als Mund-Nasen-Bedeckung tragen.

2. Diese Allgemeinverfügung gilt ab dem 05.01.2022 bis zu ihrer Aufhebung, längstens jedoch bis einschließlich 02.02.2022. Eine Verlängerung ist möglich.
3. Die sofortige Vollziehung von Nr. 1 sowie Nr. 2 wird angeordnet.
4. Diese Allgemeinverfügung gilt einen Tag nach ihrer Veröffentlichung als bekanntgegeben (§ 41 Abs. 4 S. 4 VwVfG).

Begründung

Zu 1.:

Rechtsgrundlage für die getroffenen Maßnahmen ist § 8 Abs.1 NVersG. Danach kann die zuständige Behörde eine Versammlung unter freiem Himmel beschränken, um eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren.

Unter öffentlicher Sicherheit versteht man die Unversehrtheit von Leben, Gesundheit, Ehre, Freiheit und Vermögen sowie der Rechtsordnung und der grundlegenden Einrichtungen des Staates, der gesamten verfassungsmäßigen Ordnung. Aufgrund der aktuellen Lage sind hier insbesondere die Regelungen der Niedersächsische Verordnung zum Schutz vor Neuinfektionen mit dem Corona-Virus sowie dem Infektionsschutzgesetz in der jeweils gültigen Form zu nennen.

Dabei kann sich eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit ebenfalls aus anderweitigen gravierenden Gefahren für hochrangige Schutzgüter wie Leib und Leben (Art. 2 Abs. 2 GG) oder die Aufrechterhaltung des öffentlichen Gesundheitssystems im Falle einer Pandemie durch ein hochansteckendes Virus mit einer hohen Anzahl schwerer Erkrankungsverläufe ergeben (OVG Lüneburg, Beschluss vom 26. Juni 2020 – 11 ME 139/20 –, juris, Rn. 17).

Eine unmittelbare Gefährdung setzt eine konkrete Sachlage voraus, die bei ungehindertem Geschehensablauf mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden für die der Versammlungsfreiheit gegenüberstehenden Rechtsgüter führt.

Zum Zeitpunkt des Erlasses dieser Allgemeinverfügung liegen erkennbare Umstände vor, dass eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist. Hierfür liegen nachweisbare Tatsachen als Grundlage der Gefahrenprognose vor.

Nach § 7 c Nds. Corona-VO hat die Veranstalter*in einer Versammlung unter freiem Himmel nach Artikel 8 des Grundgesetzes durch geeignete Maßnahmen den Schutz vor Infektionen mit dem Corona-Virus SARS-CoV-2 sicherzustellen. Die zuständige Versammlungsbehörde kann zum Schutz vor Infektionen mit dem Corona-Virus SARS-CoV-2 die Versammlung auf der Grundlage des Niedersächsischen Versammlungsgesetzes beschränken.

Aufgrund der aktuellen, durch das Corona-Virus hervorgerufenen Gefahren für Leib und Leben, kommt dem Gesundheitsschutz besondere Bedeutung zu. Anhand von beschränkenden Verfügungen ist sicherzustellen, dass die durch Versammlungen verursachten Infektionsrisiken auf ein vertretbares Maß reduziert werden. Dies gilt auch für nicht angezeigte Versammlungen sowie Eil- und Spontanversammlungen. Aus diesem Grund ist eine größere Einschränkung der Versammlungsfreiheit als sonst üblich zu rechtfertigen.

Die Regelung ist als Allgemeinverfügung nach § 35 S. 2 VwVfG zu treffen, da zahlreiche Versammlungen mit verschiedenen Veranstalter*innen im Gebiet der Stadt Emden stattfinden. Neben fristgerecht angezeigten Versammlungen finden in Niedersachsen und dem gesamten Bundesgebiet in letzter Zeit vermehrt nicht angezeigte Versammlungen sowie Eil- und Spontanversammlungen statt. Bei diesen kann die Versammlungsbehörde den Infektionsschutz nicht in einem Kooperationsgespräch thematisieren und möglichst auf dieser Basis sicherstellen. Um dennoch in der aktuellen Infektionslage ein Mindestmaß an Infektionsschutz bei allen Versammlungen zu regeln, ergeht diese Allgemeinverfügung.

Das Robert Koch-Institut hat seine Risikobewertung bezüglich des Corona Virus Sars-CoV-2 am 21.12.2021 angepasst. Es schätzt die Gefährdung für die Gesundheit der Bevölkerung in Deutschland insgesamt als sehr hoch ein. Ursächlich hierfür ist das Auftreten und die rasante Verbreitung der Omikronvariante, die sich nach derzeitigem Kenntnisstand deutlich schneller und effektiver verbreitet als die bisherigen Virusvarianten. Dadurch kann es zu einer schlagartigen Erhöhung der Infektionsfälle und einer schnellen Überlastung des Gesundheitssystems und ggf. weiterer Versorgungsbereiche kommen.

https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Risikobewertung.html

(zuletzt abgerufen am 04.01.2022)

Der Inzidenzwert pro 100.000 Einwohner in den letzten 7 Tagen in der Stadt Emden ist in den letzten Tagen angestiegen und liegt derzeit bei 128,3 (Stand 04.01.2022).

Die weiteren Indikatoren der Nds. Corona-VO steigen ebenfalls, die Hospitalisierungsrate liegt derzeit bei 4,8 und die Intensivbettenbelegung liegt bei 8,1% (Stand 04.01.2022).

Es ist zudem in der nächsten Zeit mit einer erhöhten Infektionsdynamik zu rechnen, insbesondere aufgrund der Virusvariante Omikron, welche sich nach derzeitigem Kenntnisstand deutlich schneller und effektiver verbreitet als die bisherigen Virusvarianten.



In der Zeit vom 24.12.2021 bis zum Ablauf des 15.01.2022 gilt in ganz Niedersachsen die sog. Weihnachts- und Neujahrsruhe und damit Warnstufe 3, die mit einigen zusätzlichen Kontaktbeschränkungen verbunden ist. Ziel ist es, möglichst viele Menschen in Niedersachsen noch mit einer Auffrischungsimpfung zu versorgen, bevor die Omikron-Variante sich in Niedersachsen verbreitet. Denn es ist nach bisherigen wissenschaftlichen Erkenntnissen mit einer erhöhten Reproduktionsgeschwindigkeit der Omikron-Variante zu rechnen.

Auch bei Versammlungen ist zwar der Mindestabstand von 1,5 m einzuhalten (§ 1 Abs. 2 Nds. Corona-VO), Versammlungen sind aber in aller Regel durch einen dynamischen Ablauf gekennzeichnet, so dass der Mindestabstand nicht konsequent einzuhalten und sicherzustellen ist. Denn nicht nur während der Versammlung kommt es zu Kontakten zwischen den Teilnehmenden, auch vor Beginn und nach dem Ende kommt es teilweise zu Berührungen untereinander, aber auch zu anderen Personen. Insbesondere bei sich fortbewegenden Versammlungen können die Teilnehmenden die zum Infektionsschutz erforderlichen Abstände nicht konsequent einhalten. Aufgrund des individuellen Gehtempo und der Entwicklung des Versammlungsverlaufs kommt es zu Stockungen, Beschleunigungen und Verschiebungen.

Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass es sich bei den in der vergangenen Zeit durchgeführten Versammlungen vermehrt um sich fortbewegende Versammlungen gehandelt hat. So führten diese Versammlungen unter anderem durch den Innenstadtbereich der Stadt Emden, welcher sich durch einen begrenzten Raum auszeichnet. Insbesondere in beengten Straßen ist die dauerhafte Einhaltung des Mindestabstandes für die teilnehmenden Personen nicht möglich.

Doch auch bei ortsfesten Versammlungen stehen die Teilnehmenden in Kontakt zueinander und bewegen sich in der Menge, so dass die Mindestabstände nicht dauerhaft eingehalten werden können. Hinzu kommt, dass der Zweck der Versammlung, die gemeinsame Meinungskundgabe, durch Unterhaltungen und gemeinsames Rufen ein erhöhtes Risiko für Tröpfcheninfektionen mit sich bringt.

Es besteht daher das Risiko, dass sich auf Versammlungen eine erhebliche Anzahl von Personen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 ansteckt und in der Folge das Gesundheitssystem belastet. Auch bei Versammlungen unter freiem Himmel besteht ein Infektionsrisiko, da viele Menschen auf engem Raum aufeinandertreffen und die Mindestabstände nicht einhalten.

Ziel der hier verfügbaren Maßnahme ist es, im Interesse des Schutzes von Leben und Gesundheit jeder Person die Bevölkerung vor der Infektion mit dem SARS-CoV-2-Virus zu schützen, die Verbreitung der Krankheit COVID-19 zu verhindern bzw. zu verlangsamen und eine Überlastung des Gesundheitssystems infolge eines ungebremsten Anstiegs der Zahl von Ansteckungen, Krankheits- und Todesfällen zu vermeiden.

Die Maskenpflicht ist geeignet, diesen Zweck zu fördern. Das Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung im öffentlichen Raum wird vom RKI empfohlen, insbesondere, wenn das Abstandsgebot nicht oder nur schwer eingehalten werden kann. (Robert Koch-Institut, Epidemiologisches Bulletin 19/2020, 17.05.2020, S. 3 ff. https://www.rki.de/DE/Content/Infekt/EpidBull/Archiv/2020/Ausgaben/19_20.pdf?__blob=publicationFile , zuletzt abgerufen am 04.01.2022).

FFP2-Masken bieten nach aktuellen Studien einen besonders hohen Schutz, der aufgrund der prognostizierten Entwicklung der Pandemie ergriffen werden soll. Die Schutzwirkung einer FFP-2 Maske ist gegenüber einer medizinischen Maske deutlich erhöht (<https://www.bfarm.de/SharedDocs/Risikoinformationen/Medizinprodukte/DE/schutzmasken.htm>, zuletzt abgerufen am 04.01.2022).

Die Maskenpflicht ist erforderlich. Eine Maßnahme ist erforderlich, wenn es kein gleich effektives, für den Adressaten weniger belastendes Mittel gibt, das Ziel zu fördern. Ein solches Mittel



ist nicht ersichtlich. Insbesondere ist der Verweis auf die einzuhaltenen Mindestabstände nicht ausreichend. Denn die Einhaltung der Maskenpflicht kann anders als der Mindestabstand während der gesamten Versammlung konsequent eingehalten werden, so dass alle Beteiligten geschützt sind.

Gegenüber Verboten von Versammlungen oder Begrenzungen auf ortsfeste Versammlungen stellt die Maskenpflicht das mildere Mittel dar. Ernsthafte Gesundheitsgefahren sind nach dem Stand der Wissenschaft durch das (kurzzeitige) Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung fernliegend (vgl. OVG Lüneburg, Beschluss vom 23.09.2021 – 13 MN 398/21, juris Rn. 9 f.).

Schließlich ist die Anordnung einer Maskenpflicht auch angemessen. Der mit ihr erzielte Erfolg steht nicht außer Verhältnis zu den für die Adressaten verursachten Nachteilen. Die körperliche Unversehrtheit nach Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG der Versammlungsteilnehmenden, etwaiger Gegendemonstranten, von Passantinnen und Passanten, der eingesetzten Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten sowie die Funktionsfähigkeit des Gesundheitswesens wiegen schwerer als die Beschränkung der Versammlungsfreiheit. Eine Einschränkung der Meinungsäußerung geht mit dem Tragen einer Maske nicht einher. Auch mit Maske können sich die Teilnehmenden untereinander unterhalten und gemeinsam artikulieren. Auch bei Reden schränkt das Tragen der Maske nicht ein. Im Zweifel können Mikrophone oder Megafone eingesetzt werden.

Bei vorangegangenen Versammlungen konnte allgemein festgestellt werden, dass Versammlungsteilnehmer*innen am Versammlungsort vielfach Lebensmittel verzehren oder rauchen, um die Maskenpflicht zu umgehen, weil die Mund-Nasen-Bedeckung während der Nahrungsaufnahme und des Rauchens notwendig abgenommen werden muss. Um eine solche Umgehung zu verhindern, ist die Abnahme der Mund-Nasen-Bedeckung während der Versammlung beispielsweise zur Nahrungsaufnahme, zum Rauchen oder zum Telefonieren untersagt.

Dass die Untersagung der Abnahme der Mund-Nasen-Bedeckung für die Wirksamkeit der angeordneten Maskenpflicht erforderlich ist, ergibt sich schon daraus, dass es ansonsten jede teilnehmende Person selbst in der Hand hätte, darüber zu entscheiden, ob die angeordnete Maskenpflicht eingehalten oder umgangen werden soll. Eine Maskenpflicht liefe damit ins Leere, wenn sie ins Belieben der einzelnen teilnehmenden Personen gestellt wird. Da die Maskenpflicht dem Schutz überragender Gemeinschaftsgüter wie Leben und Gesundheit (Art. 2 Abs. 2 Grundgesetz) sowie dem Schutz des Gesundheitssystems vor Überlastung zu dienen bestimmt ist, wäre dies nicht hinnehmbar.

Es ist auch kein milderes Mittel zu erkennen. Den teilnehmenden Personen bleibt es unbenommen, den Versammlungsort zu verlassen um etwas zu sich zu nehmen, zu rauchen oder zu telefonieren. Dies gilt auch für Personen, welche aufgrund ihres Gesundheitszustandes regelmäßig Lebensmittel oder Getränke zu sich nehmen müssen.

Für Kinder und gesundheitlich beeinträchtigte Personen sind Ausnahmen von der Maskenpflicht vorgesehen.

Bezüglich der Qualität der Atteste wird darauf hingewiesen, dass sich aus dem Attest regelmäßig nachvollziehbar ergeben muss, welche konkret zu benennenden gesundheitlichen Beeinträchtigungen auf Grund der Verpflichtung zum Tragen einer Mund-Nasenbedeckung zu erwarten sind und woraus diese resultieren.

Zu 2.:

Die Geltungsdauer wurde bis einschließlich 02.02.2022 befristet.

Aktuell ist aufgrund des erneut ansteigenden Infektionsgeschehens in der Stadt Emden nicht absehbar, wann es zu einem rückläufigen Infektionsgeschehen kommt.

Zu 3.:

Gemäß § 80 Abs. 2 Nr. 4 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO⁵) wird die sofortige Vollziehung dieser Verfügung im öffentlichen Interesse angeordnet.

Die Anordnung der sofortigen Vollziehung der vorstehend genannten und erläuterten Verfügung ist erforderlich, weil eine Klage gegen diese Verfügung gemäß § 80 VwGO grundsätzlich



aufschiebende Wirkung hätte, sodass im Falle der Klageerhebung insbesondere nicht angezeigte Versammlungen dennoch ohne die verfügten Beschränkungen durchgeführt werden könnten.

Im Zeitraum bis zum Eintritt der Bestandskraft einer gerichtlichen Entscheidung kann angesichts der derzeit steigenden Infektionszahlen die Gesundheit der Bevölkerung durch Infektionsketten ernsthaft gefährdet werden.

Nur durch die sofortige Vollziehbarkeit dieser Verfügung ist gesichert, dass die zu erwartende Störung für die öffentliche Sicherheit abgewehrt werden kann. Das öffentliche Interesse an einem wirksamen Gesundheitsschutz überwiegt vorliegend das Einzelinteresse an der aufschiebenden Wirkung einer Klage.

Zu 4.:

Die Allgemeinverfügung gilt einen Tag nach ihrer Veröffentlichung als bekannt gegeben (§ 41 Abs. 4 Satz 4 VwVfG).

Rechtsbehelfsbelehrung:

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

Emden, 04.01.2022 – Der Oberbürgermeister

In Vertretung

Volker Grendel
Stadtrat

¹ Niedersächsisches Versammlungsgesetz vom 7. Oktober 2010, zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 20.05.2019 (Nds. GVBl. S. 88),

² Niedersächsische Verordnung über Maßnahmen zur Eindämmung des Corona-Virus SARS-CoV-2 (Niedersächsische Corona-Verordnung) i. d. F. vom 23.12.2021,

³ Niedersächsisches Verwaltungsverfahrensgesetz vom 3. Dezember 1976, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 24.09.2009 (Nds. GVBl. S. 361),

⁴ Verwaltungsverfahrensgesetz vom 23.01.2003, in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102),

⁵ Verwaltungsgerichtsordnung vom 19.03.1991, zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 08.10.2021 (BGBl. I S. 4650), jeweils in der zurzeit gültigen Fassung.

