



STADT WOLFSBURG

Der Oberbürgermeister

Allgemeinverfügung der Stadt Wolfsburg über die Pflicht zum Tragen von Atemschutzmasken bei Versammlungen gemäß Art. 8 Grundgesetz

vom 23.12.2021

Die Stadt Wolfsburg erlässt § 8 Abs. 1 Niedersächsisches Versammlungsgesetz (NVersG) vom 7. Oktober 2010, zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 20.05.2019 (Nds. GVBl. S. 88) in Verbindung mit § 7c Niedersächsische Verordnung über infektionspräventive Schutzmaßnahmen zur Eindämmung des Coronavirus SARS-CoV-2 und dessen Varianten vom 23.11.2021 in der derzeit geltenden Fassung (Niedersächsische Corona-Verordnung) in Verbindung mit § 1 Abs. 1 Niedersächsisches Verwaltungsverfahrensgesetz (NVwVfG) und § 35 Satz 2 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) folgende

Allgemeinverfügung

§ 1

(1) Alle Teilnehmer*innen, Ordner*innen und Versammlungsleiter*innen an Versammlungen unter freiem Himmel nach Art. 8 des Grundgesetzes haben eine Atemschutzmaske mindestens des Schutzniveaus FFP2, KN 95 oder eines gleichwertigen Schutzniveaus zu tragen. Dies gilt auch für nicht angezeigte Versammlungen im Sinne des § 2 Niedersächsisches Versammlungsgesetz (NVersG).

(2) Atemschutzmasken mit Ausatemventil sind nicht zulässig. Kinder zwischen dem vollendeten 6. Lebensjahr und dem vollendeten 14. Lebensjahr dürfen anstelle einer medizinischen 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 im Sinne des Absatzes 1 tragen. Personen, für die aufgrund einer körperlichen, geistigen oder psychischen Beeinträchtigung oder einer Vorerkrankung, zum Beispiel einer schweren Herz- oder Lungenerkrankung, das Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung nicht zumutbar ist und die dies durch ein ärztliches Attest oder eine vergleichbare amtliche Bescheinigung glaubhaft machen können, und Kinder bis zur Vollendung des 6. Lebensjahres sind von den Verpflichtungen nach den Absatz 1 ausgenommen. Die Maske darf abgenommen werden, solange es zu Identifikationszwecken oder zur Kommunikation mit Menschen mit Hörbehinderung erforderlich ist.

(3) Die Versammlungsleiter*innen und Ordner*innen haben in Bezug auf die von ihnen zu verantwortenden Bereiche im Sinne des Absatzes 1 auf die Pflicht, eine Mund-Nasen-Bedeckung zu tragen, hinzuweisen und auf die Einhaltung dieser Pflichten hinzuwirken.

(4) Die zuständige Behörde kann von der Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung nach Absatz 1 Ausnahmen zulassen, wenn die Veranstalterin oder der Veranstalter einer Versammlung unter freiem Himmel nach Artikel 8 des Grundgesetzes durch geeignete Maßnahmen den Schutz vor Infektionen mit dem Corona-Virus SARS-CoV-2 sicherstellt. Dies ist bei der Anzeige gemäß § 5 NVersG darzulegen.

§ 2

(1) Diese Allgemeinverfügung gilt einen Tag nach ihrer Veröffentlichung als bekannt gegeben. Sie ist bis einschließlich Freitag, den 14. Januar 2022 befristet.

(2) Die sofortige Vollziehung des § 1 wird angeordnet.

I Begründung

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.

Die Regelung ist als Allgemeinverfügung nach § 35 S. 2 VwVfG zu treffen, da zahlreiche Versammlungen mit verschiedenen Veranstaltern im Gebiet der Stadt Wolfsburg stattfinden. Neben angezeigten Versammlungen finden in letzter Zeit vermehrt nicht angezeigte Versammlungen sowie Eil- und Spontanversammlungen statt. Bei diesen kann die Behörde den Infektionsschutz nicht in einem Kooperationsgespräch thematisieren und möglichst sicherstellen. Um dennoch ein Mindestmaß an Infektionsschutz bei allen Versammlungen zu regeln, ergeht diese Allgemeinverfügung.

Öffentliche Sicherheit im Sinne des § 8 Abs. 1 NVersG umfasst den Schutz zentraler Rechtsgüter wie Leben, Gesundheit, Freiheit, Ehre, Eigentum und Vermögen des Einzelnen sowie die Unversehrtheit der Rechtsordnung und der staatlichen Einrichtungen.

Dabei kann sich eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit auch 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 entgegenstehenden 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 § 7c der Nds. Corona-Verordnung hat die Veranstalterin oder der Veranstalter 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.

Das Robert Koch-Institut hat seine Gefährdungseinschätzung bezüglich COVID-19 am 20.12.2021 angepasst. Es schätzt die Gefährdung für die Gesundheit der Bevölkerung in Deutschland wieder insgesamt als sehr hoch ein. Ursächlich hierfür ist das Auftreten und die rasante Verbreitung der Omikronvariante, die sich nach derzeitigem Kenntnisstand (aus anderen Ländern) 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.

Die Infektionsgefährdung wird für die Gruppe der Ungeimpften als sehr hoch, für die Gruppen der Genesen und Geimpften mit Grundimmunisierung (zweimalige Impfung) als hoch und für die Gruppe der Geimpften mit Auffrischungsimpfung (dreimalige Impfung) als moderat eingeschätzt. Diese Einschätzung kann sich kurzfristig durch neue Erkenntnisse ändern.

(Robert Koch-Institut, Risikobewertung zu COVID-19 https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Risikobewertung.html;jsessionid=428340DAAF58B6CCE62653647026FE.internet071?nn=13490888, Stand 20.12.2021, zuletzt abgerufen am 22.12.)

Aktuell gilt in ganz Niedersachsen die Warnstufe 2 der Nds. Corona-Verordnung. In der Stadt Wolfsburg liegt die Sieben-Tage-Inzidenz der Neuinfizierten seit dem 23.11.2021 über dem Schwellenwert von 200, und damit in Warnstufe 3. Nur am 13.12. lag die Inzidenz unter 200, da an diesem Tag wegen einer technischen Störung keine Werte an das RKI gemeldet werden konnten.

Bundesweit liegt die Sieben-Tage-Inzidenz am 22.12. bei 289,0.

Obwohl die Inzidenzen in der Stadt Wolfsburg weitgehend stabil sind, befinden sie sich auf einem sehr hohen Niveau. Auch die leicht rückläufige Hospitalisierungsrate und Intensivbettenbelegung deuten nicht auf eine dauerhafte Entspannung der Lage im Gesundheitssystem hin. (vgl. RKI Risikobewertung zu COVID-19 aaO) Vielmehr ist mit einem raschen Anstieg der Infektionszahlen und folglich auch der Krankenhausindikatoren zu rechnen.

In der Stadt Wolfsburg sind von 22 Intensivbetten 18 belegt, davon 8 mit COVID-19 Patienten. Von diesen werden fünf invasiv beatmet. (<https://www.intensivregister.de/#/aktuelle-lage/kartenansichten>, zuletzt abgerufen am 22.12.2021) In den zurückliegenden Wochen waren die Intensivbetten ähnlich ausgelastet. Das ist medizinisch hoch problematisch, da die übliche durchschnittliche Auslastung bei ständiger Verfügbarkeit von Notfallkapazitäten mit 75% angesetzt wird. Zusätzlich liegen weitere Patient*innen auf der COVID-Normalstation. Es droht somit eine Überlastung des Gesundheitssystems. Bereits ein geringer Anstieg der Infizierten mit schwerem Krankheitsverlauf würde zu einer Überlastung des Klinikums der Stadt Wolfsburg führen.

Des Weiteren gilt in der Zeit vom 24.12.2021 bis zum 02.01.2022 die sog. Weihnachtsruhe für ganz Niedersachsen. In dieser Phase gelten unabhängig von den jeweiligen Inzidenzen sowie unabhängig vom Hospitalisierungswert oder dem Anteil der Corona-Patientinnen und -Patienten an den Intensivbetten die Maßgabe von Warnstufe drei. Diese Anordnung enthält zudem zusätzliche Kontaktbeschränkungen. Ziel ist es, möglichst viele Menschen in Niedersachsen noch mit einer Auffrischungsimpfung zu versorgen, bevor die Omikron-Variante sich in Niedersachsen verbreitet. Es ist nach bisherigen wissenschaftlichen Erkenntnissen mit einer erhöhten Reproduktionsgeschwindigkeit der Omikron-Variante zu rechnen. (Nds. Staatskanzlei: Vorweihnachtliche Änderungen in der Corona-Verordnung <https://www.stk.niedersachsen.de/startseite/presseinformationen/vorweihnachtliche-anderungen-in-der-corona-verordnung-206864.html>, zuletzt abgerufen am 23.12.2021)

Versammlungen sind durch einen dynamischen Ablauf gekennzeichnet. Nicht nur während der Versammlung kommt es zu Kontakten zwischen den Teilnehmenden, auch vor Beginn und nach dem Ende kommt es zu Berührungen untereinander, aber auch zu anderen Personen. Insbesondere bei sich fortbewegenden Versammlungen können die Teilnehmer*innen die zum Infektionsschutz erforderlichen Abstände nicht konsequent einhalten. Aufgrund des individuellen Gehtempo und der Entwicklung des Versammlungsverlaufs kommt es zu Stockungen, Beschleunigungen und Verschiebungen.

Doch auch bei ortsfesten Versammlungen stehen die Teilnehmer*innen 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.

Ziel der Maßnahme ist es, im Interesse des Schutzes von Leben und Gesundheit eines und einer jeden die Bevölkerung vor der Infektion mit dem SARS-CoV-2-Virus zu schützen, die Verbreitung der Krankheit COVID-19 zu verhindern und eine Überlastung des Gesundheitssystems infolge eines ungebremsten Anstiegs der Zahl von Ansteckungen, Krankheits- und Todesfällen zu vermeiden. (OVG Lüneburg, Beschluss vom 19. April 2021 – 13 MN 192/21 – , juris Rn. 51)

Die Maskenpflicht ist geeignet, den 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. 8 [https://www.rki.de/DE/Content/Infekt/EpidBull/Archiv/2020/Ausgaben/19_20.pdf? blob=publicationFile](https://www.rki.de/DE/Content/Infekt/EpidBull/Archiv/2020/Ausgaben/19_20.pdf?blob=publicationFile), zuletzt abgerufen am 23.12.2021)

FFP2-Masken bieten nach aktuellen Studien einen besonders hohen Schutz, der aufgrund der prognostizierten Entwicklung der Pandemie ergriffen werden soll. (Max-Planck-Gesellschaft: So gut schützen Masken, 02.12.2021 <https://www.mpg.de/17915640/corona-risiko-maske-schutz>, zuletzt abgerufen am 23.12.2021)

Die Maskenpflicht ist erforderlich. Eine Maßnahme ist erforderlich, wenn es kein gleich effektives, für den Adressaten weniger belastendes Mittel gibt, das Ziel zu fördern. Neben der Einhaltung des Mindestabstands ist die Verpflichtung zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung das mildeste Mittel der Pandemiebekämpfung.

Das Einhalten des Mindestabstands von 1,5 m nach § 1 Abs. 2 Nds. Corona-Verordnung ist bei Versammlungen nicht konsequent einzuhalten und sicherzustellen. Aufgrund der Bewegungen der Beteiligten ändern sich die Abstände stetig und sind kaum zu überwachen.

Demgegenüber kann die Einhaltung der Maskenpflicht während der gesamten Versammlung konsequent umgesetzt werden, so dass alle Beteiligten geschützt sind. Ernsthafte Gesundheitsgefahren sind nach dem Stand der Wissenschaft durch das (kurzfristige) Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung fernliegend. (vgl. ausführlich OVG NRW, Beschl. v. 9.3.2021 - 13 B 266/21.NE -, juris Rn. 53 ff.)

Eine Einschränkung der Meinungsäußerung geht mit dem Tragen einer Maske nicht einher. Auch mit Maske können sich die Teilnehmer*innen untereinander unterhalten und gemeinsam rufen. Auch bei Reden schränkt das Tragen der Maske nicht ein. Im Zweifel können Mikrophone oder Megafone eingesetzt werden. Des Weiteren können die Ordner*innen nicht immer den erforderlichen Mindestabstand zu den Teilnehmer*innen einhalten, wenn sie auf diese einwirken. (OVG Lüneburg, Beschluss vom 26. Juni 2020 – 11 ME 139/20 –, juris, Rn. 32f.)

Demgegenüber stellen Streckenfestlegungen, zeitliche Einschränkungen, die Begrenzung auf ortsfeste Versammlungen oder das Verbot jeglicher Versammlungen keine milderen Mittel dar. Schließlich ist die Ausgangsbeschränkung 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 Versammlungsteilnehmer*innen, etwaiger Gegendemonstrant*innen, von Passant*innen und Polizeibeamt*innen sowie die Funktionsfähigkeit des Gesundheitswesens sind höher zu bewerten als die Versammlungsfreiheit. Versammlungen ohne jeglichen Infektionsschutz können zu erheblichen Infektionsgeschehen beitragen.

In der Folge würden weitere Kontaktbeschränkungen erforderlich werden. Gleichzeitig können die Teilnehmer*innen ihre Anliegen zum Ausdruck bringen, auch wenn die Maskenpflicht angeordnet ist.

Für Kinder und gesundheitlich beeinträchtigte Personen sind Ausnahmen von der Maskenpflicht geregelt. Zudem kann die Behörde Ausnahmen von der Maskenpflicht zulassen, wenn die Veranstalterin oder der Veranstalter durch geeignete Maßnahmen den Schutz vor Infektionen mit dem Corona-Virus SARS-CoV-2 sicherstellt. Diese Maßnahmen sind bei der Anzeige der Versammlung darzulegen.

Eil- und Spontanversammlungen können weiterhin stattfinden. Auch bei diesen ist die Maskenpflicht einzuhalten.

Zu § 2:

Die Allgemeinverfügung gilt einen Tag nach ihrer Veröffentlichung als bekannt gegeben (§ 41 Abs. 4 Satz 4 VwVfG). Sie ist bis einschließlich Freitag, den 14. Januar 2022 befristet.

Die sofortige Vollziehung des § 1 wird gemäß § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 VwGO angeordnet.

Die Erforderlichkeit der Anordnung der sofortigen Vollziehung ergibt sich insbesondere daraus, dass ansonsten für die Dauer eines etwaigen Rechtsbehelfsverfahrens Versammlungen stets ohne die Einhaltung von Infektionsschutzmaßnahmen stattfinden könnten. Es ist angesichts der prognostizierten Entwicklung der Pandemie jedoch erforderlich, schnellstmöglich tätig zu werden und Infektionen soweit möglich zu verhindern. Es droht ansonsten eine weitere Belastung des Gesundheitssystems aufgrund von Infektionen, die bei Versammlungen erfolgten. Diese zusätzliche Belastung kann mit dem prognostizierten Anstieg der Infektionszahlen vom Gesundheitssystem voraussichtlich nicht kompensiert werden. Versammlungen können trotz der Anordnung der sofortigen Vollziehung stattfinden. Zudem kann die Behörde bei Vorlage entsprechender Hygienemaßnahmen eine Ausnahme von dieser Allgemeinverfügung gestatten.

Eine Klage gegen diese Allgemeinverfügung hat keine aufschiebende Wirkung.

II Bekanntmachungshinweise

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

III Rechtsbehelfsbelehrung

Gegen diese Allgemeinverfügung kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe Klage beim Verwaltungsgericht Braunschweig, Wilhelmstr.55, 38100 Braunschweig oder Postfach 47 27, 38037 Braunschweig erhoben werden.

Wolfsburg, den 23.12.2021

Dennis Weilmann

Der Oberbürgermeister