



**Allgemeinverfügung des Landkreises Cloppenburg
zur Beschränkung von Versammlungen nach Art. 8 Grundgesetz
i. V. m. § 2 Niedersächsisches Versammlungsgesetz
vom 5. Januar 2022**

Gemäß § 8 Abs. 1 Nds. Versammlungsgesetz (NVersG)* i. V. m. § 7 c S. 2 Nds. Verordnung über infektionspräventive Schutzmaßnahmen zur Eindämmung des Coronavirus SARS-CoV-2 und dessen Varianten (Nds. Corona-VO)* i. V. m. § 24 Abs. 3 S. 2 NVersG i. V. m. § 102 Abs. 1 S. 1 Nds. Polizei- und Ordnungsbehördengesetz (NPOG)* wird folgende Allgemeinverfügung erlassen:

- 1. Die Teilnehmenden, Leitenden sowie Ordnerinnen und Ordner von Versammlungen unter freiem Himmel i. S. v. Art. 8 GG i. V. m. § 2 NVersG auf dem gesamten Gebiet des Landkreises Cloppenburg sind verpflichtet, eine Atemschutzmaske mindestens des Schutzniveaus FFP2, KN 95 oder eines gleichwertigen Schutzniveaus zu tragen. Dies gilt auch bei nicht angezeigten Versammlungen.**

Ausnahmen:

- 1.1** Hiervon 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.

1.2 Ebenfalls ausgenommen sind Kinder bis zur Vollendung des 6. Lebensjahres.

1.3 Kinder zwischen dem vollendeten 6. Lebensjahr und dem vollendeten 14. Lebensjahr dürfen eine beliebige andere 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. Die sofortige Vollziehung wird angeordnet.

3. Die Allgemeinverfügung gilt am Tag nach ihrer Veröffentlichung als bekanntgegeben. Die Anordnung tritt mit der Bekanntgabe der Allgemeinverfügung in Kraft. Sie gilt sofort ab dem Zeitpunkt der Bekanntmachung bis einschließlich Mittwoch, den 19. Januar 2022.

4. Eine Zuwiderhandlung gegen diese Allgemeinverfügung stellt gemäß § 21 Abs. 1 S. 1 Nr. 10 NVersG eine Ordnungswidrigkeit dar, die mit einer Geldbuße von bis zu 3.000,00 EUR geahndet werden kann.

Begründung:

Das neuartige Coronavirus SARS-CoV-2 stellt die gesamte Gesellschaft und das Gesundheitssystem vor enorme Herausforderungen. Es besteht weltweit, deutschland-, niedersachsen- und kreisweit eine sehr dynamische und ernstzunehmende Situation mit kreisweit starker Zunahme der Fallzahlen. Die Zunahme des Infektionsgeschehens hat sich auf alle Gemeinden des Landkreises ausgedehnt und lässt sich nicht mehr einem spezifischen Infektionsherd zuordnen. Die 7-Tagesinzidenz liegt aktuell bei über 120! Darüber hinaus hat die Weltgesundheitsorganisation die Ausbreitung des Virus und der

dadurch hervorgerufenen Erkrankung COVID-19 am 11.03.2020 als Pandemie eingestuft. Der Deutsche Bundestag hat am 25.03.2020 eine epidemische Lage von nationaler Tragweite aufgrund der Ausbreitung des neuartigen Coronavirus SARS-CoV-2 festgestellt. Am 18.11.2020, 04.03.2021 und erneut am 25.08.2021 hat der Deutsche Bundestag das Fortbestehen der epidemischen Lage von nationaler Tragweite festgestellt. Die Feststellung einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite lief am 25.11.2021 aus. Mit Änderungsgesetz vom 22.11.2021 hat der Deutsche Bundestag einheitliche Maßnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus beschlossen.

Das Robert Koch-Institut (RKI) beschreibt die aktuelle Lage in seinem Wochenbericht als besorgniserregend. (Quelle: RKI, Wochenbericht vom 30.12.2021). Bei einem überwiegenden Anteil der Fälle ist die Infektionsquelle weiterhin unbekannt.

Darüber hinaus schätzt das RKI die Gefährdung durch COVID-19 für die Gesundheit der nicht oder nur einmal geimpften Bevölkerung in Deutschland insgesamt wieder als sehr hoch ein. Auch für vollständig Geimpfte steigt die Gefährdung zunehmend an. Hierbei handelt es sich im Vergleich zur vorherigen Risikobewertung zu COVID-19 des RKI um eine deutliche Verschärfung. Diese Einschätzung kann sich kurzfristig durch neue Erkenntnisse ändern (https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Risikobewertung.html, Stand: 20.12.2021).

Ziel muss sein, die Infektionskurve zu verlangsamen, um eine weitere Ausbreitung innerhalb des Landkreises zu verhindern. Weitreichende effektive Maßnahmen sind daher dringend notwendig, um im Interesse des Gesundheitsschutzes Infektionsketten schnellstmöglich zu unterbrechen. Die Impfquote von 64,47 (Stand: 23.12.2021) im Landkreis Cloppenburg reicht nicht aus, um die Verbreitung zu verlangsamen oder gar zum Stillstand zu bringen.

Gegenwärtig finden regelmäßig mehrere geplante, aber nicht angezeigte Versammlungen im Kreisgebiet statt. Auf diesen Versammlungen werden regelmäßig keine Mund-Nasen-Bedeckungen getragen, die Mindestabstände nicht eingehalten und auch keine anderen Hygienemaßnahmen ergriffen.

Rechtsgrundlage für die getroffenen Maßnahmen ist § 8 Abs. 1 NVersG i. V. m. § 7 c S. 2 Nds. CoronaVO. Danach kann die zuständige Behörde eine Versammlung unter freiem

Himmel beschränken, um eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren. Nach § 7 c der Nds. CoronaVO 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.

Die Regelung ist als Allgemeinverfügung nach § 35 S. 2 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)* zu treffen, da zahlreiche Versammlungen mit verschiedenen Veranstaltern im Gebiet des Landkreises Cloppenburg stattfinden. In letzter Zeit finden ausschließlich nicht angezeigte Versammlungen 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.

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, Rn. 17).

Eine unmittelbare Gefährdung setzt eine konkrete Sachlage voraus, die bei ungehinder-tem Geschehensablauf mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden für die der Versammlungsfreiheit gegenüberstehenden Rechtsgüter führt. Zum Zeitpunkt des Erlasses dieser Allgemeinverfügung liegen erkennbare Umstände vor, die eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit mit hoher Wahrscheinlichkeit erwarten lassen. Hierfür liegen nachweisbare Tatsachen als Grundlage der Gefahrenprognose vor.

Das Robert Koch-Institut hat seine Risikobewertung bezüglich COVID-19 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.

Aufgrund der erwarteten Infektionsdynamik, insbesondere aufgrund der sich derzeit stark verbreitenden Virusmutation Omikron ist zu verhindern, dass die Indikatoren (Hospitalisierung, Neuinfizierte und Intensivbetten) in den nächsten Tagen, noch vor dem durch die Omikronvariante zu erwartenden Effekt, ansteigen werden.

In der Zeit vom 24.12.2021 bis zum Ablauf des 15.01.2022 gilt gem. § 7 a Abs. 4 Nds. CoronaVO in ganz Niedersachsen die sog. Weihnachts- und Neujahrsruhe und somit die Warnstufe 3. Damit sind einige zusätzliche Kontaktbeschränkungen verbunden. 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 der Mindestabstand von 1,5 m einzuhalten (vgl. § 1 Abs. 2 der Nds. CoronaVO). 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, sondern auch vor Beginn und nach dem Ende kommt es teilweise zu Berührungen untereinander und 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.

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. Dies zeigen auch die Erfahrungen der Versammlungsbehörde in den letzten Wochen.

Ziel der hier verfügbaren 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 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 29.12.2021).

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-maskeschutz>, zuletzt abgerufen am 29.12.2021).

Die Maskenpflicht ist erforderlich. Eine Maßnahme ist erforderlich, wenn es kein gleich effektives, für den Adressaten weniger belastendes Mittel gibt, das Ziel zu fördern. Ein solches Mittel ist nicht ersichtlich. Insbesondere ist der Verweis auf die einzuhaltenden 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. Ernsthaftige Gesundheitsgefahren sind nach dem Stand der Wissenschaft durch das (kurzzeitige) Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung fernliegend (vgl. OVG NRW, Beschl. v. 9.3.2021 - 13 B 266/21, Rn. 53 ff.).

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.

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

Gem. § 24 Abs. 3 S. 2 NVersG i. V. m. § 102 Abs. 1 S. 1 NPOG kann die Fachaufsichtsbehörde in ihrem Bezirk einzelne Maßnahmen anstelle der sachlich zuständigen Verwaltungsbehörde treffen, wenn dies zur sachgerechten Erfüllung der Aufgaben erforderlich ist. Versammlungsbehörden im Landkreis Cloppenburg sind gem. § 24 Abs. 3 S. 2 NVersG der Landkreis Cloppenburg für das Kreisgebiet (mit Ausnahme der selbstständigen Gemeinden Cloppenburg und Friesoythe) sowie die selbstständigen Gemeinden Cloppenburg und Friesoythe jeweils für ihr Gebiet. Der Landkreis Cloppenburg übt gem. § 24 Abs. 3 S. 1 NVersG die Fachaufsicht über die selbstständigen Gemeinden aus. Des Weiteren ist der Landkreis Cloppenburg gem. § 3 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 Nds. Gesetz über den öffentlichen Gesundheitsdienst (NGöGD) Infektionsschutzbehörde für das gesamte Kreisgebiet. Vor diesem Hintergrund ist es für die sachgerechte Aufgabenerfüllung erforderlich, kreisweit einheitliche Regelungen durch die Fachaufsicht zu treffen, so dass mit dieser Allgemeinverfügung auch Maßnahmen anstelle der sachlich zuständigen selbstständigen Gemeinden Cloppenburg und Friesoythe für das jeweilige Gemeindegebiet getroffen werden. Insbesondere wird hierdurch sichergestellt, dass bei einer sich über Gemeindegrenzen hinweg fortbewegenden Versammlung im Kreisgebiet dieselben Beschränkungen gelten. Weiterhin handelt es sich bei den getroffenen Beschränkungen um Regelungen zur Gewährleistung des Gesundheitsschutzes (Schutz vor einer Infektion mit dem Corona-Virus SARS-CoV-2), so dass auf das Gebiet der Infektionsschutzbehörde abzustellen ist (vgl. insoweit u. a. § 2 Abs. 4 Nds. Corona-VO).

Anordnung der sofortigen Vollziehung:

Die Anordnung der sofortigen Vollziehung wird auf § 80 Abs. 2 Nr. 4 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)* gestützt.

Die sofortige Vollziehung der Feststellung liegt im besonderen öffentlichen Interesse, weil eine Klage gegen diese Verfügung grundsätzlich aufschiebende Wirkung hätte, so dass im Falle der Klageerhebung insbesondere nicht angezeigte Versammlungen dennoch ohne die verfügten Beschränkungen durchgeführt werden könnten. Das aber würde zu einer unmittelbaren Gefahr für die öffentliche Sicherheit führen, die vorstehend dargelegt worden ist. Nur durch die sofortige Vollziehbarkeit dieser Verfügung ist gesichert, dass die zu erwartende Störung für die öffentliche Sicherheit abgewehrt werden kann.

Räumlicher Geltungsbereich:

Diese Allgemeinverfügung gilt für das gesamte Kreisgebiet des Landkreises Cloppenburg.

Rechtsbehelfsbelehrung:

Gegen diese Verfügung kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe Klage beim Verwaltungsgericht Oldenburg, Schloßplatz 10, 26122 Oldenburg, erhoben werden. Wegen der Anordnung der sofortigen Vollziehung hat eine Anfechtungsklage gegen diese Allgemeinverfügung keine aufschiebende Wirkung.

Cloppenburg, 5. Januar 2022

In Vertretung

Ludger Frische
Erster Kreisrat

Fundstellen:

Niedersächsisches Versammlungsgesetz (NVersG)

vom 7. Oktober 2010 (Nds. GVBl. S. 465), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 20. Mai 2019 (Nds. GVBl. S. 88)

Nds. Verordnung über infektionspräventive Schutzmaßnahmen zur Eindämmung des Coronavirus SARS-CoV-2 und dessen Varianten (Nds. Corona-VO)

vom 23.11.2021 (Nds. GVBl. S. 770), zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 23. Dezember 2021 (<https://www.niedersachsen.de/verkuendung>)

Niedersächsisches Gesetz über den öffentlichen Gesundheitsdienst (NGöGD)

vom 24. März 2006 (Nds. GVBl. S. 178), zuletzt geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 13. Oktober 2021 (Nds. GVBl. S. 700)

Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)

in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), zuletzt geändert durch Artikel 24 Abs. 3 des Gesetzes vom 25. Juni 2021 (BGBl. I S. 2154)

Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)

in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 8. Oktober 2021 (BGBl. I S. 4650)