

Allgemeinverfügung

des Landkreises Hameln-Pyrmont zur Umsetzung des § 3 Abs. 2 Satz 2 der Niedersächsischen Verordnung über Maßnahmen zur Eindämmung des Corona-Virus SARS-CoV-2 (Niedersächsische Corona-Verordnung) der Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung in Hameln

Der Landkreis Hameln-Pyrmont erlässt gemäß § 3 Abs. 2 Satz 2 der Niedersächsischen Verordnung über Maßnahmen zur Eindämmung des Corona-Virus SARS-CoV-2 (Im Folgenden: Nds. Corona-VO) vom 30. Oktober 2020 (Nds. GVBl. S. 368, zuletzt geändert durch Verordnung vom 12.02.2021), in Verbindung mit § 28 Abs. 1 Satz 1, § 28a Abs. 1 Nr. 2, Abs. 5 und § 32 Infektionsschutzgesetz (Im Folgenden: IfSG) in Verbindung mit § 1 Niedersächsisches Verwaltungsverfahrensgesetz (NVwVfG) in Verbindung mit § 35 Satz 2 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) und § 3 Abs. 1 Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG) und § 2 Abs. 1 Nr. 2, § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Niedersächsisches Gesetz über den öffentlichen Gesundheitsdienst (NGöGD) folgende Allgemeinverfügung:

1. Jede Person hat an folgenden Örtlichkeiten in der Öffentlichkeit unter freiem Himmel eine Mund-Nasen-Bedeckung, unbeschadet des § 2 Abs. 2 S. 2 Nds. Corona-VO, zu tragen:
 - a) Im Stadtgebiet Hameln in den in der beigefügten Anlage 1 markierten Bereichen, täglich von 06:00 bis 22:00 Uhr:
 - Die durch Beschilderung ausgewiesene Fußgängerzone der Innenstadt
 - City-Busbahnhof „an der Pfortmühle“
 - Bahnhofplatz
 - Bahnhofstraße
 - Deisterstraße (beginnend im Bereich der Einmündung Koppfenstraße bis hin zur Einmündung Lohstraße)
 - b) Ausgenommen von der Verpflichtung nach Ziffer 1 a) sind
 - Kinder unter 6 Jahren,
 - Personen, denen aufgrund einer körperlichen, geistigen oder psychischen Beeinträchtigung oder Vorerkrankung das Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung nicht zumutbar ist und dies durch ein ärztliches Attest oder eine vergleichbare amtliche Bescheinigung glaubhaft machen können (siehe § 3 Abs. 6 Nds. Corona-VO).
2. Die Allgemeinverfügung des Landkreises Hameln-Pyrmont zur Umsetzung des § 3 Abs. 2 Nds. Corona-VO über die Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung unter freiem Himmel in Hameln vom 18.12.2020 wird hiermit aufgehoben.
3. Diese Allgemeinverfügung tritt am Tage nach ihrer Bekanntmachung in Kraft und gilt bis zum Zeitpunkt ihrer Aufhebung, jedoch längstens bis zum 05.04.2021.

4. Diese Allgemeinverfügung ist kraft Gesetzes gem. § 28 Abs. 3 in Verbindung mit § 16 Abs. 8 IfSG sofort vollziehbar. Eine Klage hat somit keine aufschiebende Wirkung.

I. Begründung

Nach § 28 Abs. 1 S. 1 IfSG trifft die zuständige Behörde die zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlichen Schutzmaßnahmen, worunter gemäß § 28 a I Nr. 2 IfSG insbesondere auch die Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung fällt. § 32 IfSG ermächtigt die Landesregierungen, unter den Voraussetzungen, die für Maßnahmen nach den §§ 28 ff. IfSG entscheidend sind, auch durch Rechtsverordnungen entsprechende Gebote und Verbote zu erlassen. Diese Ermächtigung kann die Landesregierung auch durch Rechtsverordnung auf andere Stellen übertragen, was durch § 3 Abs. 2 S. 2 der Nds. Corona-VO geschehen ist.

Nach § 3 Abs. 2 S. 1 der Nds. Corona-VO hat jede Person eine Mund-Nasen-Bedeckung auch an Örtlichkeiten in der Öffentlichkeit unter freiem Himmel, an denen sich Menschen entweder *auf engem Raum* oder nicht nur vorübergehend aufhalten, zu tragen. Die Landkreise und kreisfreien Städte legen gemäß § 3 Abs. 2 S. 2 durch öffentlich bekannt zu gebende Allgemeinverfügung die betreffenden Örtlichkeiten im Sinne des Satzes 1 einschließlich der Dauer oder des Zeitraums der Pflicht nach Satz 1 fest.

Bei den in Ziffer 1 genannten Bereichen handelt es sich um derartige Örtlichkeiten in der Öffentlichkeit unter freiem Himmel. Umfasst sind Gebiete der Stadt Hameln, in welchen sich vermehrt Lokale und Einkaufsmöglichkeiten befinden, sodass dort ein erhöhtes Personenaufkommen zu erwarten ist und sich die Menschen dort auf engerem Raum und nicht nur vorübergehend aufhalten.

Im Bereich der Fußgängerzone der Innenstadt sowie in den Bereichen der Deister- und Bahnhofstraße befindet sich eine Vielzahl an Lebensmittelgeschäften, Bäckereien, Eisdielen, Drogerien, Apotheken, Optiker, Banken und auch Frisörbetriebe (die seit dem 01.03.2021 wieder geöffnet sind). Diese Geschäfte befinden sich zum einen auf relativ engem Raum, sodass gehäufte Begegnungen einer Mehrzahl von Personen nicht zu vermeiden sind und zum anderen sind diese aufgrund der Abstandsregelungen nur für eine bestimmte Personenanzahl zur selben Zeit zugänglich, sodass sich vor den Geschäften aller Voraussicht nach Warteschlangen bilden werden und es zu Menschenansammlungen kommen kann. Diese Schlangenbildung wurde vor allem bereits kurz nach der Öffnung der Friseurbetriebe bei Kontrollen im Stadtgebiet beobachtet.

Zudem ist aufgrund des Beschlusses der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder vom 03.03.2021 die schrittweise Öffnung weiterer Geschäfte und Einrichtungen in sog. Öffnungsschritten in den genannten Bereichen geplant, sodass sich zukünftig noch mehr Anlass zum Aufenthalt in den betroffenen Bereichen bieten wird.

Bei den Bereichen des Bahnhofsplatzes und des City-Busbahnhofs an der Pfortmühle handelt es sich um Wartezonen für die Nutzung der öffentlichen Verkehrsmittel, sodass sich dort ebenfalls eine Vielzahl von Menschen auf engem Raum befindet und sich nicht lediglich vorübergehend aufhält. Insbesondere bei längeren Wartezeiten und beim Ein- und Aussteigen in ein Verkehrsmittel ist nicht gewährleistet, dass der erforderliche Mindestabstand stets eingehalten werden kann.

§ 28a Abs. 3 S. 5 IfSG bestimmt zudem, dass bei einer Überschreitung eines Schwellenwertes von über 50 Neuinfektionen je 100.000 EinwohnerInnen innerhalb von sieben Tagen umfassende Schutzmaßnahmen zu ergreifen sind, die eine effektive Eindämmung des Infektionsgeschehens erwarten lassen. Die in den Landkreisen oder kreisfreien Städten auftretenden Inzidenzen werden zur Bestimmung des jeweils maßgeblichen Schwellenwertes durch das Robert Koch-Institut im Rahmen der laufenden Fallzahlenberichterstattung im Internet veröffentlicht.

Die Infektionszahlen im Landkreis Hameln-Pyrmont sind erneut auf einem hohen Niveau. Zwischen dem 13.02.2021 und dem 26.02.2021 befand sich der Inzidenzwert im Landkreis Hameln-Pyrmont zunächst konstant unter 50, mit einem eintägigen Tiefstwert von 38,4 am 17.02.2021. Am 26.02.2021 war jedoch wieder ein kurzfristiger Anstieg von 47,1 auf 64,0 zu verzeichnen und die Infektionszahlen stiegen in den folgenden Tagen weiter stetig. Der aktuelle Inzidenzwert im Landkreis Hameln-Pyrmont liegt bei 74 (Stand: 04.03.2021). Somit liegt der Landkreis über dem niedersächsischen Durchschnitt der Inzidenz von 65 (Stand: 04.03.2021). Es sind seit Beginn der Pandemie bis zum 04.02.2021 insgesamt 75 Personen im Landkreis verstorben.

Die Stadt Hameln weist innerhalb des Kreisgebietes am 04.02.2021 weiterhin die höchste Zahl an akut infizierten Personen (117) auf, im Vergleich zu den übrigen Gemeinden.

Nach Information des RKI steigt auch der 7-Tage-R-Wert tendenziell an und befindet sich über 2 (Stand: 02.03.2021). Dieser Wert beschreibt die Reproduktionszahl und gibt an, wie viele Menschen eine infizierte Person im Mittel ansteckt.

Der Schwellenwert von 50 welcher umfassende Schutzmaßnahmen erforderlich macht, ist damit weiterhin deutlich überschritten.

In Anbetracht dieser Erkenntnisse ist es umso wichtiger, neben der konsequenten Einhaltung der bekannten Regeln (mind. 1,5 Meter Abstand halten, Hygieneregeln beachten, lüften etc.) die Maskenpflicht im Stadtgebiet Hameln aufrecht zu erhalten, um eine Übertragung von SARS-CoV-2 an den betroffenen Orten zu verhindern und dadurch eine etwaige Ausbreitung der neuen, noch leichter übertragbaren Variante(n) einzudämmen.

Die Anordnung zu Ziffer 1 verfolgt das Ziel, das Leben und die körperliche Unversehrtheit einer potentiell großen Zahl von Personen im Kreisgebiet zu schützen und dadurch den sich aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG ergebenden staatlichen Schutzauftrag zu erfüllen, indem Neuinfektionen mit dem Corona Virus möglichst verhindert werden und die Verbreitung des Virus zumindest verlangsamt wird. Hierdurch soll auch eine Überbeanspruchung der Krankenhäuser und Gesundheitsämter verhindert werden.

Das Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung wird vom RKI - dessen Einschätzung im Bereich des Infektionsschutzes nach dem Willen des Gesetzgebers besonderes Gewicht zukommt (vgl. § 4 IfSG) - empfohlen, um das Risiko einer Ansteckung zu verringern. Nach Einschätzung des RKI können durch eine Mund-Nasen-Bedeckung infektiöse Tröpfchen, die man z. B. beim Sprechen, Husten oder Niesen ausstößt, abgefangen werden. Das Risiko, eine andere Person durch Sprechen, Husten oder Niesen anzustecken, kann so verringert werden.

Es handelt sich also um eine zur Verhinderung der Verbreitung einer übertragbaren Krankheit erforderliche Schutzmaßnahme.

Die Anordnung der Maskenpflicht stellt zudem eine im Ermessen der Infektionsschutzbehörde stehende, verhältnismäßige Maßnahme dar.

Bei dem SARS-CoV-2-Virus handelt es sich um ein hochansteckendes Virus, welches teilweise schwere, lebensbedrohliche Krankheitsverläufe nach sich zieht. Wobei auch nicht tödliche Krankheitsverläufe das Risiko einer Überlastung des Gesundheitssystems nach sich ziehen (v.a. durch Beanspruchung von Intensivbetten und Beatmungsgeräten). Nach aktuellem Stand der Wissenschaft erfolgt die Übertragung des Virus überwiegend im Wege der Tröpfcheninfektion durch Aerosole in der Luft oder durch kontaminierte Oberflächen.

Das Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung verfolgt daher (neben anderen Maßnahmen) den legitimen Zweck, die Zahl an Neuinfektionen möglichst gering zu halten, um die Gesundheit der Bürgerinnen und Bürger sowie das Gesundheitssystem vor einer Überlastung zu schützen.

Eine Mund-Nasen-Bedeckung ist nach derzeitigen wissenschaftlichen Erkenntnissen dazu geeignet, das Infektionsrisiko zu verringern, da diese Aerosole, die beim Sprechen oder Atmen entstehen, auffangen kann. Grundsätzlich können sich Aerosole in der Außenluft schnell verdünnen, was das Infektionsrisiko grundsätzlich senkt. Allerdings ist eine Infektion auch an der frischen Luft in Menschenmengen möglich oder wenn der Mindestabstand über längere Zeit nicht eingehalten wird. Eine Mund-Nasen-Bedeckung ist nach § 3 Abs. 3 Satz 1, 2 Nds. Corona-VO „jede geeignete textile oder textilähnliche Barriere, die aufgrund ihrer Beschaffenheit eine Ausbreitung von übertragungsfähigen Tröpfchen durch Husten, Niesen und Aussprache verringert, unabhängig von einer Kennzeichnung oder zertifizierten Schutzkategorie“. Sie ist zu tragen insbesondere von FußgängerInnen, FahrradfahrerInnen und sitzenden Personen. Sie ist jedoch nur dann geeignet, wenn sie auch eng anliegt.

Demnach ist die Maskenpflicht an den genannten, hochfrequentierten Orten auch erforderlich, um das Infektionsrisiko zu reduzieren.

Aus den zur Erreichung dieses Zweckes gleich gut geeigneten Mitteln wurde das mildeste, also die geschützte Rechtsposition am wenigsten beeinträchtigende Mittel gewählt.

Ausgenommen von der Maskenpflicht sind weiterhin Kinder unter 6 Jahren als auch Personen, denen aufgrund einer körperlichen, geistigen oder psychischen Beeinträchtigung oder Vorerkrankung das Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung nicht zumutbar ist und dies durch ein ärztliches Attest oder eine vergleichbare amtliche Bescheinigung glaubhaft machen können (§ 3 Abs. 6 Nds. Corona-VO).

Die derzeit diskutierten sog. *Schnelltests* könnten zwar grundsätzlich eine gleich geeignete Maßnahme darstellen, da das Wissen um ein negatives Ergebnis eines solchen Tests das Infektionsrisiko ebenso senken kann. Allerdings sind zur Verlässlichkeit der Tests noch keine ausreichenden wissenschaftlichen Erkenntnisse vorhanden und zudem besteht diesbezüglich zum heutigen Zeitpunkt noch keine gesicherten Erkenntnisse dahingehend, ob und wann ausreichend Kapazitäten an Schnelltests zu Verfügung stehen werden. Ein negativer Corona-Schnelltest kann stets nur eine Momentaufnahme sein und entbindet nicht von zusätzlichen Hygiene- und Schutzmaßnahmen.

Darüber hinaus handelt es sich bei den Schnelltests gegenüber der Maskenpflicht nicht zwingend um eine mildere Maßnahme, da diese ebenfalls eine Einschränkung der BürgerInnen darstellt und jeweils einen höheren Zeitaufwand mit sich bringt, als einen Mund-Nasen-Bedeckung aufzusetzen. Insofern stellen die Schutzmasken weiterhin einen erforderlichen Baustein dar.

Im Vergleich zur Pflicht zum Tragen einer *medizinischen* Maske, wie sie u.a. in bestimmten geschlossenen Räumen und Verkehrsmitteln angeordnet wurde, stellt die hier angeordnete Pflicht zum Tragen einer lediglich *textilen* Maske das mildere Mittel dar. Im Bereich der betroffenen Stadtgebiete halten sich Bürgerinnen und Bürger ausschließlich im Freien auf, weshalb hier – anders als in geschlossenen Räumlichkeiten – ein anderer Schutzbedarf angenommen wird. Gleichzeitig kommt es zu einem veränderten Freizeitverhalten der Bürgerinnen und Bürger aufgrund der wärmeren Außentemperaturen und der längeren Tageshelligkeit.

Nach derzeitigem Stand der Wissenschaft ist eine Übertragung von SARS-CoV-2 durch Aerosole in bestimmten Situationen auch über größere Abstände möglich, zum Beispiel, wenn viele Personen in nicht ausreichend belüfteten Innenräumen zusammenkommen und es verstärkt zur Produktion und Anreicherung von Aerosolen kommt. Das RKI führt hierzu aus: „Übertragungen von SARS-CoV-2 im Freien über Distanzen von mehr als 1,5 m und die Vermeidung von größeren Menschenansammlungen sind bisher nicht beschrieben. Das Einhalten eines Abstands von mindestens 1,5 m und die Vermeidung von größeren Menschenansammlungen werden jedoch auch im Freien empfohlen, um eine direkte Exposition gegenüber Tröpfchen und Aerosolen zu minimieren“ (RKI, Infektionsschutzmaßnahmen, Stand: 1.2.2021). Die Differenzierung zwischen Situationen in geschlossenen Räumlichkeiten und Kontakten im Freien entspricht zudem der vom Landesgesetzgeber getroffenen, bisherigen Systematik innerhalb der Nds. Corona-VO.

Die Maskenpflicht ist insbesondere milderes Mittel im Vergleich zu einer vollständigen Ausgangsbeschränkung oder die Sperrung bestimmter öffentlicher Örtlichkeiten. Auch liegt die Impfquote im Kreisgebiet aktuell erst bei 5,3 % (Stand: 04.03.2021). Darüber hinaus wurde die Maskenpflicht örtlich und zeitlich begrenzt.

Die Anordnung zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung unter freiem Himmel zur Umsetzung von § 3 Abs. 2 der Nds. Corona-Verordnung ist auch verhältnismäßig im engeren Sinne.

Die Maskenpflicht stellt einen Eingriff der allgemeinen Handlungsfreiheit der Bürger und Bürgerinnen nach Art. 2 Abs. 1 GG dar. Dieses Grundrecht kann gemäß Art. 2 Abs. 2 S. 2 GG nur aufgrund eines Gesetzes eingeschränkt werden. Ein solches Gesetz stellt das Infektionsschutzgesetz dar. Der allgemeinen Handlungsfreiheit steht der Schutz der Gesundheit der Bevölkerung (verbunden mit der Verhinderung der Überlastung des Gesundheitssystems), der aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG folgt und damit ebenfalls ein Rechtsgut von Verfassungsrang ist, gegenüber.

Hierbei werden folgende Tatsachen berücksichtigt: Die Infektionszahlen befinden sich auf einem hohen Niveau mit steigender Tendenz. In kürzerer Zeit kam es zu Ausbruchsgeschehen durch positive Fälle in zwei Grundschulen, einer Oberschule, zwei Alterspflegeheimen, einem Krankenhaus und drei Kindergärten und einer weiteren Einrichtung (Stand 04.03.2021). Darüber hinaus können nach Erkenntnissen des Gesundheitsamtes jedoch keine größeren, räumlich eingrenzenden Infektionsherde festgestellt werden. Das Infektionsgeschehen im Kreisgebiet ist weiterhin diffus, die auftretenden Einzelfälle sind über den Landkreis Hameln-Pyrmont verteilt, jedoch mit Schwerpunkt im Stadtgebiet Hameln.

Zu der zu verhindernden Überlastung des lokalen Gesundheitssystems ist Folgendes festzuhalten: Die bisherigen Erfahrungen in der täglichen Arbeit des Gesundheitsamtes des Landkreises zeigen, dass die Kontaktnachverfolgung erheblich zeitaufwendiger und komplexer wird, je mehr Einzelfälle an Infektionen auftreten, die jeweils Einzelgespräche erfordern, um wiederum alle Kontaktpersonen der Infizierten zu erreichen (anders als zum Beispiel in Einrichtungen der Pflege, bei denen die Ermittlungen relativ schnell möglich sind).

Im DIVI-Intensivregister waren am 04.03.2021 (13:19 Uhr) im Landkreis Hameln-Pyrmont lediglich sieben freie Intensivbetten gegenüber 59 belegten Betten erfasst (66 Betten insgesamt). Sieben COVID-19 Fälle befinden sich aktuell in intensivmedizinischer Behandlung, davon werden vier invasiv beatmet (Stand: 04.03.2021). Die Zuordnung einer Überlastung zu einem bestimmten Inzidenzwert ist derzeit zwar nicht möglich, wird aber bei höheren Inzidenzwerten bei zeitgleich noch niedriger Impfquote immer wahrscheinlicher.

Vor allem im Hinblick auf die in der Ausbreitung befindlichen Virusmutationen (sog. Variants of Concern = VOC) des Corona-Virus, ist es zum Schutze der Gesundheit der Bevölkerung angemessen, die Pflicht zum Tragen eines Mund-Nasen-Schutzes anzuordnen.

Mittlerweile sind im Kreisgebiet alle Gemeinden - bis auf Salzhemmendorf - von mindestens einer VOC betroffen. Bisher war es möglich in mindestens 15 Fällen die VOC mittels schriftlicher Befunde zu erfassen (Stand: 03.03.2021, 08:00 Uhr). Bei den epidemiologisch damit zusammenhängenden Fällen ist ebenfalls vom Vorliegen der VOC auszugehen. Dies unterstreicht die Ergebnisse der bislang vorhandenen internationalen Studien, die ebenfalls auf eine erhöhte sekundäre Befallsrate hindeuten. Es ist insgesamt zusätzlich von einer hohen Dunkelziffer auszugehen. Das Robert Koch Institut weist hinsichtlich der seit Dezember 2020 bekannten Britischen Variante „B.1.1.7“ darauf hin, dass Untersuchungen zufolge diese „noch leichter von Mensch zu Mensch übertragbar als bisher zirkulierende Varianten“ sei. Bundesweit ist eine kontinuierliche Steigerung des Anteils der VOC B.1.1.7 laut Angaben des RKI auf 40 % in der Kalenderwoche 08/2021 zu verzeichnen, die Erhebung eines Laborverbundes weist einen Anteil von 46,1 % aus. Im Kreisgebiet ist derzeit von einem ähnlich hohen Anteil auszugehen.

Die Abwägung der oben genannten, sich gegenüberstehenden Interessen ergibt demnach, dass der Schutz der Gesundheit und des Lebens der Bevölkerung im Kreisgebiet überragend wichtig ist und ein verhältnismäßig geringer Eingriff, wie das Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung, daher gerechtfertigt ist.

Die Maßnahme betrifft weiterhin nur einen räumlich und zeitlich beschränkten Teilbereich des öffentlichen Lebens, sodass die Betroffenen diesem Eingriff in gewissem Umfang als auch auf zumutbare Weise ausweichen können.

Verstöße gegen §§ 2 bis 10 der Nds. Corona-VO stellen eine Ordnungswidrigkeit nach § 19 Abs. 1 Nds. Corona-VO in Verbindung mit § 73 Abs. 1 a Nr. 24 IfSG dar und werden mit einer Geldbuße bis zu 25.000,00 Euro geahndet.

Die Anordnung der Maskenpflicht ist gemäß § 28 Abs. 3 IfSG in Verbindung mit § 16 Abs. 8 IfSG sofort vollziehbar. Eine Klage gegen diese Allgemeinverfügung hat demnach keine aufschiebende Wirkung.



II. Bekanntmachungshinweise

Diese Allgemeinverfügung tritt mit ihrer Bekanntgabe in Kraft. Die Allgemeinverfügung gilt gemäß § 41 Abs. 4 S. 4 VwVfG einen Tag nach ihrer Veröffentlichung als bekanntgegeben.

Die Allgemeinverfügung tritt mit ihrer Aufhebung, jedoch längstens mit Ablauf des 05.04.2021 außer Kraft. Eine Aufhebung vor diesem Zeitpunkt oder eine weitere Verlängerung der Allgemeinverfügung ist aufgrund des jeweils aktuellen Infektionsgeschehens möglich.

III. Rechtsbehelfsbelehrung

Gegen diese Allgemeinverfügung kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe Klage beim Verwaltungsgericht Hannover, Leonhardtstraße 15, 30175 Hannover, erhoben werden.

Hameln, den 05.03.2021

Im Auftrag


Sabine Meißner
(Kreisrätin)



