

# **Allgemeinverfügung des Landratsamtes Alb-Donau-Kreis über Maßnahmen zur Bekämpfung der Ausbreitung des Corona-Virus SARS-CoV-2 im Stadtkreis Ulm und im Alb-Donau-Kreis**

Das Landratsamt Alb-Donau-Kreis erlässt aufgrund von §§ 28 Abs. 1, 3, 16 Abs. 1 des Infektionsschutzgesetzes (IfSG) in Verbindung mit § 1 Abs. 6a der Verordnung des Sozialministeriums über Zuständigkeiten nach dem Infektionsschutzgesetz (IfSG ZustVO BW) und § 20 der Rechtsverordnung über infektionsschützende Maßnahmen gegen die Ausbreitung des Coronavirus des Landes Baden-Württemberg (CoronaVO) sowie der §§ 35 Satz 2, 41 Landesverwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG BW) im Einvernehmen mit der Stadt Ulm für den Stadtkreis Ulm sowie für alle kreisangehörigen Städte und Gemeinden folgende

## **Allgemeinverfügung**

### **I. Sperrzeit und Außenabgabeverbot von alkoholischen Getränken**

1. Abweichend von § 9 der Verordnung der Landesregierung zur Ausführung des Gaststättengesetzes (Gaststättenverordnung) gilt im Stadtkreis Ulm und im Landkreis Alb-Donau-Kreis eine Sperrzeit für Gaststättenbetriebe (erlaubnisfreie und nach § 2 Abs. 1 GastG erlaubnispflichtige Schank- und Speisewirtschaften) und für öffentliche Vergnügungsstätten (einschließlich Spielhallen, Spielbanken und Wettvermittlungsstellen) von 23.00 Uhr bis 6.00 Uhr. Sofern im Einzelfall ein früherer Beginn oder späteres Ende der Sperrzeit festgelegt ist, bleiben diese hiervon unberührt.
2. Während der Sperrzeit gilt zudem für alle Schank- und Speisewirtschaften, öffentlichen Vergnügungsstätten sowie an allen Verkaufs- und sonstigen Abgabestellen ein generelles Außenabgabeverbot für alkoholische Getränke.
3. Ausnahmen von den Regelungen der Ziffern 1 und 2 können von den jeweils zuständigen Ortspolizeibehörden aus wichtigem Grund im Einzelfall zugelassen werden.

### **II. Zwangsmaßnahmen**

Für den Fall der Zuwiderhandlung wird die Anwendung unmittelbaren Zwangs angedroht.

### **III. Hinweise**

1. Weitergehende Regelungen anderer einschlägiger Vorschriften werden von dieser Allgemeinverfügung nicht berührt und sind zu beachten. Hierzu zählt insbesondere die Corona-Verordnung des Landes Baden-Württemberg in ihrer jeweils aktuellen Fassung.

2. Weitergehende Anordnungen der örtlichen Gesundheitsbehörden bleiben unberührt.
3. Diese Allgemeinverfügung ist nach §§ 28 Abs. 3, 16 Abs. 8 IfSG sofort vollziehbar. Widerspruch und Anfechtungsklage haben daher keine aufschiebende Wirkung.
4. Verstöße gegen diese Allgemeinverfügung können mit einem Bußgeld bis zu fünfundsingzigtausend Euro geahndet werden, §§ 73 Abs. 1a Nr. 6, Abs. 2, 28 Abs. 1, Abs. 3, 16 Abs. 8 IfSG.
5. Diese Allgemeinverfügung kann im Haus des Landkreises, Informationsstelle, Schillerstraße 30, 89077 Ulm, während der Sprechzeiten des Landratsamts nach vorheriger Terminvereinbarung kostenlos eingesehen werden und ist gegen Kostenerstattung als Ausdruck zu erhalten. Ausdrucke können unter Angabe der Bezugsadresse gegen Kostenerstattung zugesandt werden.

#### **IV. Inkrafttreten**

Diese Allgemeinverfügung wird gemäß § 41 Abs. 3 und 4 des Verwaltungsverfahrensgesetzes für das Land Baden-Württemberg (VwVfG BW) öffentlich bekannt gemacht. Diese Allgemeinverfügung gilt ab dem auf die Bekanntmachung folgenden Tag. Die Allgemeinverfügung gilt bis zum 06. November 2020.

Die Allgemeinverfügung steht unter dem Vorbehalt der nachträglichen Änderung, Ergänzung oder Aufnahme einer Auflage. Die Allgemeinverfügung kann durch das Landratsamt Alb-Donau-Kreis bereits vor dem Ende der Befristung aufgehoben werden, soweit es die epidemiologische Entwicklung zulässt. Dies gilt insbesondere dann, wenn der Wert der 7-Tages-Inzidenz mindestens sieben Tage lang die Grenze von 50 Neuinfektionen pro 100.000 Einwohner unterschreitet.

### **Begründung**

#### **1. Sachverhalt**

Die vorliegende Allgemeinverfügung verfolgt das Ziel, die Verbreitung des Corona-Virus SARS-CoV-2 einzudämmen.

Nach dem Stufenkonzept der Landesregierung („Landeskonzept zum Umgang mit einer zweiten SARS-CoV-2-Infektionswelle“) geht mit einer 7-Tages-Inzidenz ab 50 Neuinfizierten pro 100.000 Einwohnern ein starker Anstieg der Fallzahlen mit diffusen, häufig nicht mehr nachvollziehbaren Infektionsketten einher.

Das Robert-Koch-Institut (RKI) als konzeptionierende Stelle im Sinne des § 4 IfSG empfiehlt als geeignete Gegenmaßnahmen zuvorderst die Einhaltung geeigneter

Hygienemaßnahmen, Kontaktreduktion und den Schutz besonders vulnerabler Personengruppen (vor allem älterer oder vorerkrankter Personen). Das RKI gibt derzeit als hauptsächlichen Übertragungsweg des Virus SARS-CoV-2 die Tröpfcheninfektion an. Auch Schmierinfektionen sind möglich. Die Inkubationszeit des Virus beträgt laut RKI 14 Tage. Es ist nach den vorliegenden Erkenntnissen möglich, dass Personen das Virus in sich tragen und bereits ausscheiden (die Personen also infektiös sind), noch bevor erste Symptome auftreten. Es gibt daher Fälle, in welchen die betreffende Person mangels Symptomen keine Kenntnis von ihrer Erkrankung hat. Bei einer unkontrollierten Ausbreitung ist in kurzer Zeit mit einer hohen Anzahl behandlungsbedürftiger Personen mit schweren und kritischen bis hin zu tödlichen Krankheitsverläufen zu rechnen. Es droht daher die Gefahr, dass die Strukturen der Gesundheitsversorgung durch den gleichzeitigen starken Anstieg an Patienten mit ähnlichem Behandlungsbedarf überlastet werden.

Der Hauptübertragungsweg für SARS-CoV-2 ist die respiratorische Aufnahme virushaltiger Flüssigkeitspartikel, die beim Atmen, Husten, Sprechen und Niesen entstehen. Bei jeder Zusammenkunft von Personen besteht die spezifische Gefahr einer Ansteckung. Wenn die Mindestabstände nicht sicher eingehalten werden, begünstigt dies die Übertragung von SARS-CoV-2 von Mensch zu Mensch.

Die Infektionszahlen stiegen sowohl im Stadtgebiet Ulm als auch im Alb-Donau-Kreis zunächst in der 42. Kalenderwoche stark an. Der 7-Tages-Inzidenzwert von 50 Neuinfektionen pro 100.000 Einwohnern wurde mit 51,02 im Alb-Donau-Kreis und 50,0 in der Stadt Ulm (gesamt 58,0) am 16. Oktober 2020 erstmals überschritten. Am 15. Oktober 2020 lag der Wert noch bei 35,2 für den Alb-Donau-Kreis und 43,6 für die Stadt Ulm (gesamt 28,5). Innerhalb kurzer Zeit hat sich die Lage verschärft, sodass es innerhalb eines Tages einen Sprung von der Vorwarnstufe in die Eingriffsstufe gab. Deshalb sahen sich die Stadt Ulm und der Landkreis Alb-Donau-Kreis veranlasst, mit den Allgemeinverfügungen vom 16. Oktober 2020 Anordnungen zu treffen, wonach die Höchstteilnehmerzahl bei Privatveranstaltungen im öffentlichen Raum auf 25 Personen und im privaten Raum auf 15 Personen begrenzt wurde. Aufgrund der am 19. Oktober 2020 in Kraft getretenen CoronaVO mit weitreichenderen Beschränkungen, wurden diese Allgemeinverfügungen inzwischen aufgehoben.

Die Allgemeinverfügung des Landratsamt Alb-Donau-Kreis war wenige Tage nachdem im Alb-Donau-Kreis erstmals der 7-Tages-Inzidenzwert für Neuinfektionen mit SARS-CoV-2 von 35 pro 100.000 Einwohner erreicht bzw. überschritten wurde, erlassen worden. Trotz des schnellen und konsequenten Handelns sind die Infektionszahlen in Ulm und im Alb-Donau-Kreis auch in der 43. Kalenderwoche weiter erheblich angestiegen. Der 7-Tages-Inzidenzwert entwickelte sich im Stadtkreis Ulm weiter auf einen Wert von 82,54 und im Alb-Donau-Kreis auf einen Wert von 99,49, sodass sich ein Gesamtwert von 93,48 ergibt (Stand: 21. Oktober 2020).

Am derzeitigen Infektionsgeschehen in der Stadt Ulm und im Alb-Donau-Kreis ist unverändert insbesondere der Umstand, dass die steigenden Fallzahlen nicht nur auf einzelne lokale Ausbruchsgeschehen, etwa in Alten- oder Pflegeheimen, Schulen oder sonstigen Gemeinschaftsunterkünften zurückzuführen sind, sondern sich flächig über das gesamte Gebiet verteilen. Das Gesundheitsamt des Alb-Donau-Kreises stellt im Rahmen der täglichen Ermittlungen fest, dass nach den Reiserückkehrern

nun ein großer Teil der Neuinfektionen auf Fälle im Zusammenhang mit Feiern im Familien- und Freundeskreis sowie mit Treffen von größeren Personengruppen im öffentlichen Raum zurückzuführen ist. Dieses epidemiologische Verteilungsbild lässt sich nach der fachlichen Einschätzung des Gesundheitsamtes auf eine mangelnde Akzeptanz der Einhaltung der erforderlichen Hygienemaßnahmen (Abstand halten, Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung, Händehygiene) zurückführen. Dies entspricht auch den Beobachtungen, die bundesweit gemacht werden. Es besteht somit nicht mehr nur die Gefahr einer Ansteckung durch Personen aus den Risikogebieten, vielmehr liegt jetzt ein erhöhtes regionales Risiko vor, sich mit dem SARS-CoV-2 Virus zu infizieren, da nunmehr auch die Stadt Ulm und der Alb-Donau-Kreis selbst Risikogebiete sind. Das Landesgesundheitsamt hat das Vorliegen der Voraussetzungen des § 1 Abs. 6a Satz 1 IfSGZustV BW gegenüber dem Landratsamt Alb-Donau-Kreis am 16. Oktober 2020 festgestellt.

Die in dieser Allgemeinverfügung erlassenen Beschränkungen berücksichtigen insbesondere die Eckpunkte des Beschlusses der Konferenz der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 14.10.2020 für das weitere gemeinsame Vorgehen bei der Eindämmung der COVID19-Pandemie sowie die sich aus dem örtlichen Infektionsgeschehen auftretenden Gefahren für die Gesundheitsversorgung.

## **2. Rechtliche Würdigung**

### **a) Zuständigkeit**

Die Zuständigkeit des Landratsamt Alb-Donau-Kreis ergibt sich aus § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG und § 1 Abs. 6a der Verordnung des Sozialministeriums über Zuständigkeiten nach dem Infektionsschutzgesetz (IfSG ZustVO BW) in Verbindung mit § 15 Abs. 1 Nr. 1 Landesverwaltungsgesetz Baden-Württemberg (LVG).

Nach § 1 Abs. 6a Satz 1 IfSGZustV BW ist das Gesundheitsamt und damit gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 3 Gesetz über den öffentlichen Gesundheitsdienst (ÖGDG) i.V.m. § 15 Abs. 1 Nr. 1 Landesverwaltungsgesetz Baden-Württemberg (LVG) das Landratsamt Alb-Donau-Kreis zuständig für den Erlass der getroffenen Allgemeinverfügung.

Das Landesgesundheitsamt hat das Vorliegen der Voraussetzungen des § 1 Abs. 6a Satz 1 IfSGZustV BW gegenüber dem Landratsamt Alb-Donau-Kreis am 16. Oktober 2020 festgestellt.

Die Ortpolizeibehörden der kreisangehörigen Städte und Gemeinden sowie die Stadt Ulm wurden gemäß § 1 Abs. 6a Satz 2 IfSGZustV BW rechtzeitig beteiligt. Das Einvernehmen des Stadtkreises Ulm wurde erteilt, § 1 Abs. 6a Satz 3 IfSG ZustV BW.

Gemäß § 28 Abs. 1 Landesverwaltungsverfahrensgesetz (LVwVfG) ist vor Erlass eines belastenden Verwaltungsaktes grundsätzlich eine Anhörung erforderlich. Nach § 28 Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 4 LVwVfG kann von einer Anhörung aber abgesehen werden, wenn eine sofortige Entscheidung wegen Gefahr im Verzug notwendig erscheint bzw. die Behörde eine Allgemeinverfügung erlassen will. Im Rahmen des pflichtgemäßen Ermessens wird angesichts der dynamischen Entwicklung der

Infektionszahlen im Alb-Donau-Kreis und im Stadtgebiet Ulm im Zusammenhang mit dem Corona-Virus von einer Anhörung abgesehen.

## **b) Rechtsgrundlage**

Rechtsgrundlage für die Anordnungen ist § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG.

Werden Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider festgestellt oder ergibt sich, dass ein Verstorbenen krank, krankheitsverdächtig oder Ausscheider war, so trifft die zuständige Behörde die notwendigen Schutzmaßnahmen, insbesondere die in den §§ 29 bis 31 IfSG genannten, soweit und solange es zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich ist. SARS-CoV-2 ist eine übertragbare Krankheit im Sinne des § 2 Nr. 3 IfSG.

Der Anwendungsbereich ist nach den vorliegenden Erkenntnissen eröffnet. Das Virus SARS-CoV-2 hat sich in der Stadt Ulm und im Alb-Donau-Kreis bereits verbreitet, sodass Personen im Sinne des § 2 Nr. 4 bis 7 IfSG festgestellt wurden. Die 7-Tages-Inzidenz von 50 Neuinfizierten pro 100.000 Einwohner ist sowohl in der Stadt Ulm als auch im Alb-Donau-Kreis überschritten. Aufgrund der sich dynamisch entwickelnden Lage bei SARS-CoV-2 Erkrankungen besteht die Notwendigkeit, weitergehende kontaktreduzierende Maßnahmen zur Beeinflussung der Ausbreitungsdynamik zu ergreifen, auch um besonders vulnerable Gruppen zu schützen. Prognostisch ist auch nicht mit einem Rückgang der infizierten Personen zu rechnen.

## **c) Rechtmäßigkeit der Anordnungen**

Die Regelungen dieser Allgemeinverfügung sind verhältnismäßig.

Die zuständige Behörde trifft nach § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG die notwendigen Schutzmaßnahmen, soweit und solange es zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich ist. Notwendig ist eine Maßnahme, wenn sie zur Verhinderung der (Weiter-)Verbreitung der Krankheit geboten sind (BayVGH, Beschluss vom 13.08.2020, Az.: 20 CS 20.1821, Beck-Online, Rn. 27). Unter denselben Voraussetzungen kann die zuständige Behörde nach § 28 Abs. 1 Satz 2 IfSG Ansammlungen von Menschen beschränken oder verbieten.

### **(1) Zweck der Anordnungen**

Die Anordnungen dienen vor diesem Hintergrund zum einen dem effektiven Infektionsschutz und insbesondere dem Zweck, eine Ausbreitung von SARS-CoV-2 zeitlich und räumlich zu verlangsamen und von der möglicherweise bevorstehenden Influenzawelle zu entkoppeln. Oberstes Ziel ist dabei die Verhinderung einer Überlastung des Gesundheitssystems und das damit verbundene Risiko einer erhöhten Sterblichkeit Betroffener an einer Infektion mit SARS-CoV-2.

Die Möglichkeit, die Infektionsketten schnell nachzuvollziehen und damit zu durchbrechen, wird auf Grund des meist exponentiellen Anstiegs an

Kontaktpersonen mit zunehmenden Infektionszahlen schwieriger. Bei steigenden Infektionszahlen ist es deshalb notwendig, frühzeitig Gegenmaßnahmen zu ergreifen, damit das sogenannte Contact Tracing, also das Ermitteln der infektionsrelevanten Kontakte und die Durchbrechung der Infektionsketten durch Quarantänisierung als wirksames Mittel gegen die Weiterverbreitung zeitnah umgesetzt werden kann. Die Anordnungen dienen vor diesem Hintergrund auch dem Zweck, das Contact Tracing in ausreichendem Maße zu ermöglichen und die Gesundheitsbehörde handlungsfähig zu halten.

Höhere Infektionszahlen erschweren die Kontaktnachverfolgung nicht nur zunehmend, sodass das Infektionsgeschehen weiter beschleunigt wird, sondern führen auch zur Verknappung der Testkapazitäten und damit der Gefahr einer weiteren Verbreitung des Virus. Bei einer unkontrollierten Ausbreitung ist in kurzer Zeit mit einer hohen Anzahl behandlungsbedürftiger Personen mit schweren und kritischen bis hin zu tödlichen Krankheitsverläufen zu rechnen. Es droht daher die konkrete Gefahr, dass die Strukturen der Gesundheitsversorgung durch den gleichzeitigen starken Anstieg an Patienten mit ähnlichem Behandlungsbedarf überlastet werden. Im momentanen Zeitpunkt reichen die Beschränkungen der derzeit gültigen CoronaVO alleine nicht aus, um eine Rückkehr zu einem kontrollierten Infektionsgeschehen im Stadtkreis Ulm und im Alb-Donau-Kreis zu erreichen, sodass die darüberhinausgehenden Maßnahmen dieser Allgemeinverfügung zu ergreifen sind.

## **(2) Geeignetheit der Anordnungen**

Die Anordnungen dieser Allgemeinverfügung sind zur Erreichung dieser Zwecke auch geeignet. Geeignet ist eine Maßnahme, wenn sie den verfolgten Zweck erreicht oder wenigstens fördert.

Die Weiterverbreitung von SARS-CoV-2 kann direkt von Mensch-zu-Mensch über die Schleimhäute z. B. durch Aerosole (Tröpfcheninfektion) erfolgen oder auch indirekt über Hände, die dann mit Mund- oder Nasenschleimhaut sowie der Augenbindehaut in Kontakt gebracht werden. Bereits durch teils mild erkrankte oder auch asymptomatisch Infizierte kann es zu Übertragungen dieser Art kommen. SARS-CoV-2 gilt als sehr leicht übertragbare Infektionskrankheit. Durch die Verringerung der Personen, mit denen man in Kontakt kommen kann, reduziert sich das Risiko, mit einem Erkrankten in Kontakt zu kommen und sich ebenfalls zu infizieren. Ebenso reduziert wird die Gefahr durch sogenannte „Super-Spreader“, welche eine Vielzahl von Menschen auf einmal infizieren.

Die Maßnahmen sind deshalb zum einen geeignet, eine Ausbreitung von SARS-CoV-2 zeitlich und räumlich zu verlangsamen. Zum anderen sind sie auch geeignet, durch die Verringerung möglicher Kontaktpersonen das Contact Tracing in ausreichendem Maße zu ermöglichen.

Das allgemeine Außenabgabeverbot von Alkohol sowie die Festsetzung der Sperrzeit auf 23.00 Uhr dienen zur Reduzierung sozialer Kontakte im öffentlichen Raum und somit zur Vermeidung potenzieller Infektionsketten. Durch die Einführung einer Sperrzeit für Gastronomiebetriebe ab 23.00 Uhr wird dem nächtlichen Ausgehverhalten ein zeitlich steuerbares Ende gesetzt. Ein Außenabgabeverbot alkoholischer Getränke und die Festsetzung einer Sperrzeit sind geeignet, den

unkontrollierten Konsum von alkoholischen Getränken in der Öffentlichkeit zu unterbinden. In aller Regel dürfte spätestens ab 23.00 Uhr das Abendessen in Gaststätten beendet sein. Im Anschluss steigt bei den verbleibenden Gästen nach allgemeiner Lebenserfahrung der Konsum von Alkohol an, zugleich zeigt der zuvor konsumierte Alkohol verstärkt seine Wirkungen. Der vermehrte Alkoholkonsum beeinflusst nach allgemeiner Lebenserfahrung das Verhalten der Gäste außerhalb von Gastronomiebetrieben maßgeblich. Mit fortschreitender Uhrzeit und in Verbindung mit steigendem Alkoholkonsum sinkt die Bereitschaft, sich an die geltenden Schutzmaßnahmen – vor allem den Abstand – zu halten, Hände zu waschen und Mund-Nasen-Bedeckung zu tragen.

Ein höherer Alkoholisierungsgrad führt regelmäßig auch zu engeren Kontakten zwischen Gästen. Hinweise und Aufforderungen der Polizei diese Regeln einzuhalten, werden von alkoholisierten Personen typischerweise zunehmend nicht beachtet. Mit zunehmender Alkoholisierung entwickelt sich zudem eine aggressive Stimmung und die Menschen widersetzen sich den behördlichen Anordnungen. Hinzukommt, dass es durch Alkoholkonsum im Einzelfall aufgrund seiner enthemmenden Wirkung zu für den Infektionsschutz problematischen Verhaltensweisen (z. B. Schreien, lautes Reden, geringe Distanz zwischen Einzelpersonen etc.) kommen kann.

Im Hinblick auf die zeitliche Regelung muss die Sperrzeit und das Außenabgabeverbot spätestens um 23.00 Uhr beginnen, weil eine spätere Regelung nicht mehr geeignet wäre, den Erfolg der Verringerung der Ansteckungsgefahr herbeizuführen. Es ist allgemein zu beobachten, dass sich das Ausgehverhalten in den letzten Jahren immer weiter in die späten Abendstunden verschoben hat und ein Großteil der Feierwilligen schon im Vorfeld „vorglüht“, um in Partystimmung zu kommen. Da die Wirkung des Alkohols verzögert eintritt, ist davon auszugehen, dass ab 23.00 Uhr (Beginn des Alkoholkonsumverbots) bereits eine so starke Alkoholisierung zu beobachten ist, dass Abstands- und Hygienevorgaben nicht mehr eingehalten werden. Mit einer Sperrzeit und einem Außenabgabeverbot von Alkohol ab 23.00 Uhr kann diesem „Vorglühen“ entgegengewirkt werden. Eine spätere Regelung wäre dann nicht mehr geeignet, den Erfolg der Verringerung der Ansteckungsgefahr herbeizuführen. Das Außenabgabeverbot und die Sperrzeit müssen spätestens um 23.00 Uhr beginnen, weil ab dieser Uhrzeit erfahrungsgemäß ein Alkoholisierungsgrad erreicht ist, durch den die Einsichtsfähigkeit der Personen sinkt.

Zudem muss berücksichtigt werden, dass im benachbarten bayerischen Landkreis Neu-Ulm seit 17. Oktober 2020 selbige Regelungen gelten. Insbesondere mit Blick auf die beiden Städte Neu-Ulm und Ulm sind einheitliche Regelungen erforderlich, um eine Verlagerungen zu vermeiden. Bei unterschiedlichen Regelungen in den aneinander angrenzenden Städten Neu-Ulm und Ulm ist mit Gästen auch aus dem überregionalen Bereich zu rechnen. Durch einheitliche Regelungen in den angrenzenden Landkreisen soll die Kontaktverfolgung gewährleistet bleiben, die Fortsetzung von Infektionsketten auch im überregionalen Bereich verlangsamt und möglichst unterbrochen werden.

### **(3) Erforderlichkeit der Anordnungen**

Die Anordnungen sind erforderlich. Erforderlich ist eine Maßnahme, wenn es kein milderes Mittel gibt, welches den gleichen Erfolg herbeiführen würde und die Betroffenen dabei weniger belastet.

Mildere, gleich wirksame Mittel, um dem spezifischen Infektionsrisiko zu begegnen und die Entstehung von Infektionen zu verhindern, sind nicht ersichtlich. Insbesondere reichen derzeit, wie das oben dargestellte aktuelle Infektionsgeschehen zeigt, die sich aus der CoronaVO angeordneten Pflichten nicht aus, um die Übertragung zu verringern. Die Festsetzung einer Sperrzeit für die Gastronomie und ein Außenabgabeverbot von Alkohol reduzieren die Anzahl der möglichen Kontakte von vornherein und fördern die Einhaltung der notwendigen Hygiene- und Abstandsregeln.

Sowohl hinsichtlich der räumlichen als auch der zeitlichen Regelung ist das verfügte Außenabgabeverbot und die Festsetzung der Sperrzeit erforderlich. Allein das Außenabgabeverbot von Alkohol reicht nicht aus. Um in ausreichendem Maße die Intensivierung bzw. Perpetuierung der infektionsträchtigen Verhaltensweisen durch den Alkoholkonsum zu verhindern, muss nach allgemeiner Lebenserfahrung eine Sperrzeit festgesetzt werden. Der nun gewählte Zeitpunkt stellt unter Zugrundelegung der aktuellen Infektionslage denjenigen Zeitpunkt dar, welcher infektionshygienisch notwendig, aber nach derzeitigem Kenntnisstand aktuell auch ausreichend früh ist. Ebenso ist es notwendig, die Sperrzeit und das Alkoholausgabeverbot auf dem gesamten Gebiet der Stadt Ulm und des Alb-Donau-Kreises festzusetzen, da ansonsten eine Verlagerung in die Bereiche stattfindet, in denen kein Außenabgabeverbot von Alkohol und keine Sperrzeit um 23.00 Uhr gilt. Nur durch einheitliche Regelungen kann eine Reduzierung der Infektionen im Stadtgebiet Ulm und im angrenzenden Alb-Donau-Kreis erfolgen.

Des Weiteren müssen die Sperrzeit und das Außenabgabeverbot von Alkohol ab 23.00 Uhr parallel verlaufen. Dies dient dazu ein Ausweichverhalten des Publikums zu verhindern, nachdem eine Bewirtung in den zuvor geöffneten Gastronomiebetrieben endet. Damit wird die Verlagerung des Beisammenseins unter erheblichen Alkoholeinfluss in andere Bereiche im öffentlichen Raum verhindert. Das Zusammenspiel der Anordnungen dieser Allgemeinverfügung und der geltenden CoronaVO trägt dazu bei, die Verbreitung des SARS-CoV-2 Virus möglichst einzudämmen.

### **(4) Angemessenheit der Anordnungen**

Die Maßnahmen sind nach Abwägung der betroffenen Rechtsgüter angemessen. Dies ist dann gegeben, wenn die Nachteile, die mit den Maßnahmen verbunden sind, nicht außer Verhältnis zum angestrebten Zweck der Maßnahme stehen.

Bei SARS-CoV-2 handelt es sich um eine Infektionskrankheit mit teils schweren und sogar tödlichen Verläufen. Bei dieser Pandemie sind das Leben und die Gesundheit sehr vieler Menschen, im Extremfall auch die Funktionsfähigkeit des deutschen Gesundheitssystems und der Verwaltung bedroht. Diesen Rechtsgütern kommt eine äußerst hohe Bedeutung zu, die es zu schützen gilt. Das Gesundheitsamt des Landratsamt Alb-Donau-Kreis ist als zuständige Behörde verpflichtet, die Gesundheit



und das Leben der Menschen zu schützen, Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG. Das Bundesverfassungsgericht entschied, dass die Schutzpflicht des Staates umfassend sei und „gebietet dem Staat sich schützend und fördernd vor das Leben zu stellen. (...) Das menschliche Leben stellt, wie nicht näher begründet werden muss, innerhalb der grundgesetzlichen Ordnung einen Höchstwert dar; es ist die vitale Basis der Menschenwürde und die Voraussetzung aller anderer Grundrecht.“ (BVerfG, Urteil vom 25. Februar 1975 – 1 BvF 1 – 6/74.).

Die Zahl der Infizierten und deren Kontaktpersonen sind in den letzten Tagen im Stadtgebiet Ulm und im Alb-Donau-Kreis sprunghaft und erheblich angestiegen. Die Aufrechterhaltung einer effektiven Kontaktpersonenverfolgung und damit den Schutz vor einer Ansteckung einer Vielzahl weiterer Menschen haben höchste Priorität. Durch die angeordneten Maßnahmen kommt das Landratsamt Alb-Donau-Kreis seinem Schutzauftrag nach, da es ohne diese Maßnahmen zu einer weiteren Beschleunigung der Ausbreitung des Virus kommen würde. Dies hätte zur Folge, dass die Versorgung schwer erkrankter Patienten nicht mehr sichergestellt werden kann. Aus diesem Grund ist es notwendig, dass das Landratsamt Alb-Donau-Kreis auf die regionale begrenzte Situation reagiert und diese Allgemeinverfügung als wirksame Ergänzung zu der derzeit gültigen CoronaVO erlässt.

Im Verhältnis zu den hier betroffenen Individualrechtsgütern, insbesondere der grundrechtlich geschützten Berufs- und allgemeinen Handlungsfreiheit, überwiegen diese besonders schützenswerten Interessen der Allgemeinheit. Die Anordnungen sind somit angemessen. Sie stehen im Hinblick auf den Schutz überragend wichtiger Rechtsgüter wie Gesundheit und Leben des Einzelnen und der Bevölkerung sowie der Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems offensichtlich nicht außer Verhältnis zu den wirtschaftlichen und vergnügungsgetriebenen Interessen der Betroffenen.

Außerdem sieht die Ziffer 3. zur Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes die Möglichkeit der Gewährung von Ausnahmeregelungen durch die jeweils zuständige Ortspolizeibehörde vor. Die Entscheidung über die Gewährung von Ausnahmen obliegt dabei den Ortspolizeibehörden, da sie als die sachnäheren Behörden die jeweiligen örtlichen Gegebenheiten beurteilen können, und grundsätzlich nach dem Infektionsschutzgesetz und der Gaststättenverordnung zuständig sind.

Die allgemeine Handlungsfreiheit wird zwar beschränkt, dem steht allerdings die hohe Ansteckungsgefahr bis hin zum tödlichen Verlauf der Krankheit gegenüber. Dabei ist insbesondere zu beachten, dass der Besuch von gastronomischen Betrieben und der Konsum von Alkohol nicht generell verboten werden. Es verbleibt weiterhin die Möglichkeit bis 23.00 Uhr das gastronomische Angebot zu nutzen. Des Weiteren ist diese Allgemeinverfügung auf einen relativ kurzen Zeitraum befristet. Die Allgemeinverfügung gilt nur solange, solange die 7-Tages-Inzidenz jeweils bezogen auf den Stadtkreis Ulm und den Alb-Donau-Kreis des Wertes von 50 Neuinfizierten pro 100.000 Einwohnern überschritten ist.

Ein Eingriff in die Berufsausübung gemäß Art. 12 Abs. 1 GG ist gerechtfertigt, wenn dem vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls gegenüberstehen. Der gastronomische Betrieb bzw. Verkauf der Waren bleibt im Grundsatz unberührt. Darüber hinaus beginnt das Außerhausabgabeverbot erst um 23.00 Uhr, also nach Ende der Ladenöffnungszeiten der meisten Supermärkte.

Die bereits erläuterte allgemeine Verschiebung des Ausgehverhaltens und somit auch die zeitliche Verschiebung des Aufsuchens bestimmter Gastronomiebetriebe in die späteren Abendstunden wurde berücksichtigt. Das Landratsamt Alb-Donau-Kreis hat diesbezüglich nicht verkannt, dass diese Allgemeinverfügung gerade aufgrund dieser Verlagerung teilweise zu spürbaren Umsatzverlusten der Gastronomiebetriebe führen kann. Dies gilt vor allem für die Teile der Gastronomie (beispielsweise Bars), deren Lokalitäten typischerweise gerade erst zu späterer Stunde besucht werden. Dem zu erwartenden wirtschaftlichen Schaden steht aber die Gefahr der Verbreitung einer übertragbaren Krankheit, die zu erheblichen Gesundheitsbeeinträchtigungen bis hin zum Tod führen kann, gegenüber. Aus diesem Grunde muss die Berufsfreiheit zurückstehen.

Das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit ist durch die Anordnung nicht eingeschränkt. Der gemeinsam verbindende Zweck der Zusammenkünfte ist auf die Freizeitgestaltung ausgerichtet, nicht jedoch auf eine gemeinsame Meinungsbildung. Versammlungen nach dem Versammlungsgesetz sind von der Beschränkung der Teilnehmerzahl explizit ausgenommen.

Eine Abwägung der widerstreitenden Interessen fällt somit zu Gunsten des Schutzes der Allgemeinheit aus; Individualinteressen müssen insoweit zurücktreten.

Nach § 20 Abs. 1 Satz 1 Landesverwaltungsvollstreckungsgesetz Baden-Württemberg ist der unmittelbare Zwang vor seiner Anwendung anzudrohen. Mildere Mittel als die Anwendung des unmittelbaren Zwangs wie z. B. das Zwangsgeld kommen nicht in Betracht, um die Beschränkungen durchzusetzen. Ferner muss die Anordnung sofort durchgesetzt werden, um die Verbreitung einer übertragbaren Krankheit mit potentiell schwersten Folgen für die Betroffenen zu verhindern.

Diese Anordnung ist, soweit sie auf das IfSG gestützt ist, gemäß § 28 Abs. 3 IfSG in Verbindung mit § 16 Abs. 8 IfSG kraft Gesetzes sofort vollziehbar.

Die sofortige Geltung der bewilligten Ausnahme liegt im öffentlichen Interesse. Wie bereits ausgeführt, sind die angeordneten Maßnahmen notwendig, um im Interesse der öffentlichen Sicherheit die verlässliche Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln, Verbrauchsgütern des täglichen Bedarfs und existentiellen Dienstleistungen sicherzustellen. Die Eindämmung der Corona-Pandemie erfordert sofortiges entschlossenes Handeln, weshalb auch die flankierende Geltung der bewilligten Ausnahmen keinen Aufschub duldet und im öffentlichen Interesse für sofort vollziehbar erklärt wird.

Diese Allgemeinverfügung wird im Internet gemäß § 1 Abs. 1 der Satzung über die Form der öffentlichen Bekanntmachungen des Landratsamt Alb-Donau-Kreis in Verbindung mit § 1 Abs. 1 Nr. 3 der Verordnung des Innenministeriums zur Durchführung der Landkreisordnung (DVO LKrO) bekanntgemacht. Die Allgemeinverfügung gilt am Tage nach ihrer Veröffentlichung als bekannt gegeben, wenn dies in der Verfügung so bestimmt wurde.

Die Allgemeinverfügung ist gemäß § 36 Abs. 2 Nr. 1 LVwVfG vorerst auf den 06. November 2020 befristet, wobei sich das Landratsamt Alb-Donau-Kreis die Aufhebung zu einem früheren Zeitpunkt vorbehält, falls es die Lage erfordert. Eine

Befristung und Aufhebbarkeit der Allgemeinverfügung gebietet insoweit der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.

### **Rechtsbehelfsbelehrung**

Gegen diese Allgemeinverfügung kann innerhalb eines Monats nach ihrer Bekanntgabe Widerspruch beim Landratsamt Alb-Donau-Kreis, Schillerstraße 30, 89077 Ulm erhoben werden.

Ulm, den 22. Oktober 2020

Heiner Scheffold  
Landrat

**Dieses Dokument wurde am 22. Oktober 2020 auf der Webseite des Landratsamts Alb-Donau-Kreis ([www.alb-donau-kreis.de](http://www.alb-donau-kreis.de)) bereitgestellt.**