

Allgemeinverfügung zum Verbot des Außer-Haus-Verkaufs alkoholischer Getränke

Die Stadt Bamberg erlässt gemäß § 28 Absatz 1 Satz 1 des Infektionsschutzgesetzes (IfSG), Art. 35 Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz (BayVwVfG) und § 65 der Zuständigkeitsverordnung (ZustV) folgende Allgemeinverfügung:

1. Der Verkauf und die Abgabe von alkoholischen Getränken innerhalb des in der Anlage beschriebenen räumlichen Geltungsbereiches (gelbe Fläche, rote Umrandung) sind zwischen 20:00 Uhr und 06:00 Uhr von Freitag auf Samstag und Samstag auf Sonntag sowie vor einem gesetzlichen Feiertag untersagt. Ausgenommen hiervon ist der Ausschank von alkoholischen Getränken im konzessionierten Bereich von Gaststätten für den Verzehr an Ort und Stelle. Die Anlage ist Teil dieser Allgemeinverfügung.
2. Diese Allgemeinverfügung tritt mit Wirkung zum 28.08.2020 in Kraft und gilt bis einschließlich 01.11.2020.
3. Bei Verstoß gegen Ziffer 1 dieser Allgemeinverfügung kann ein Bußgeld in Höhe von bis zu 25.000 Euro festgesetzt werden.
4. Die sofortige Vollziehbarkeit dieser Allgemeinverfügung besteht kraft Gesetzes.

Hinweise:

Die Allgemeinverfügung und ihre Begründung können während der allgemeinen Dienstzeiten am Aushang im Rathaus am Zentralen Omnibusbahnhof, Promenadenstraße 2a, 96047 Bamberg sowie auf der Internetseite der Stadt Bamberg (www.stadt.bamberg.de) eingesehen werden.

Auf die Vorgaben der §§ 12 und 13 der Sechsten Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung für den Einzelhandel und das Gaststättengewerbe, wird ergänzend hingewiesen.

Ebenfalls hingewiesen wird auf das Ansammlungs- und Verbot gemäß § 5 Absatz 1 der Sechsten Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung.

Begründung

I.

Während des Jahreswechsels 2019/20 wurde der Ausbruch des neuartigen Coronavirus (im Folgenden: SARS-CoV-2) in der chinesischen Metropole Wuhan (Provinz Hubei) bekannt. SARS-CoV-2 wurde mittlerweile auch in der Bundesrepublik Deutschland vielfach labordiagnostisch nachgewiesen und entsprechende Schutzmaßnahmen sind angeordnet worden. SARS-CoV-2 ist grundsätzlich von Mensch zu Mensch übertragbar und wird derzeit mit einer Inkubationszeit von bis zu 14 Tagen angegeben. Die klinischen Infektionssymptome umfassen nach der derzeitigen Begriffsdefinition des Robert-Koch-Instituts (RKI) ein akutes respiratorisches Syndrom (mit oder ohne Fieber sowie mit oder ohne Husten) bei der basierend auf klinischen, radiologischen oder histopathologischen Hinweisen auf ein entzündliches Infiltrat der Verdacht besteht, dass die unteren Atemwege betroffen sind (z.B. Pneumonie oder akutes Atemnotsyndrom). Eine spezifische Therapie oder ein Impfstoff existieren bisher nicht, weshalb die Therapie in der Regel symptomatisch verläuft. Das Infektionsgeschehen entwickelte sich weltweit zu einer Pandemie. Es sind in der Zwischenzeit auch eine Vielzahl von Todesfällen zu beklagen. Auch in Bamberg gab es schwere, teils tödlich verlaufende Krankheitsfälle.

Nach den Einschätzungen des Robert Koch Instituts (https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Risikobewertung.html - abgerufen am 25.08.2020) handelt es sich bei der COVID-19-Pandemie weltweit und in Deutschland um eine sehr dynamische und ernst zu nehmende Situation. Bei einem Teil der Fälle sind die Krankheitsverläufe schwer, auch tödliche Krankheitsverläufe kommen vor. Weltweit nimmt die Anzahl der Fälle weiterhin zu.

Die Anzahl der neu übermittelten Fälle war in Deutschland seit etwa Mitte März bis Anfang Juli rückläufig. Seitdem nehmen die Fallzahlen stetig zu, wobei sich der Anstieg in den letzten Wochen deutlich beschleunigt hat. Betroffen ist derzeit insbesondere der südliche bayerische Raum. Gerade dort ist zu beobachten, dass in mehreren bayerischen Städten und Landkreise die Fallzahlen die festgesetzten Schwellenwerte erreichen und dort weitere, lokale Einschränkungsmaßnahmen erforderlich wurden. Gleichzeitig nimmt die Anzahl derjenigen Städte und Landkreise ab, die in den letzten 7 Tagen keine Fälle meldeten. Die bislang festgestellten Ausbruchsgeschehen, standen nach den bisherigen Erkenntnissen regelmäßig in einem Zusammenhang mit Feiern im Familien- und Freundeskreis sowie Gruppenveranstaltungen. Daneben ist nach den bisherigen Erkenntnissen auch bei der Gruppe der Reiserückkehrer, dort insbesondere in den jüngeren Altersgruppen, ein deutlicher Anstieg der Fallzahlen zu erkennen. Derzeit kann noch nicht abschließend abgeschätzt werden, welche Konsequenzen diese Entwicklung für die lokale Situation haben wird. Allerdings muss mit weiterhin steigenden Fallzahlen,

zumindest bis zu einer Veränderung (Verringerung) des derzeitigen, durch die bayerischen Sommerferien bedingten Reiseverhaltens, gerechnet werden. Prognostisch ist daher auch für den Bereich der Stadt Bamberg mit steigenden Fallzahlen und einem derzeit erhöhten Gefahrenpotential für eine weitere Ausbreitung des Infektionsgeschehens zu rechnen. Zudem gibt es nach wie vor keine zugelassenen Impfstoffe. Die Therapie schwerer Krankheitsverläufe bleibt komplex und langwierig. Das Robert Koch-Institut schätzt die Gefährdung für die Gesundheit der Bevölkerung in Deutschland weiterhin als hoch ein, für Risikogruppen als sehr hoch.

SARS-CoV-2 ist grundsätzlich leicht von Mensch zu Mensch übertragbar. Das Infektionsrisiko ist stark vom individuellen Verhalten, der regionalen Verbreitung und von den Lebensbedingungen abhängig. Hierbei spielen Kontakte in Risikosituationen (wie z.B. langer „face-to-face“ Kontakt) eine besondere Rolle. Die Aerosolausscheidung steigt bei lautem Sprechen, Singen oder Lachen stark an. In Innenräumen steigt hierdurch das Risiko einer Übertragung deutlich, und besteht auch, wenn ein Abstand von mehr als 1,5 m eingehalten wurde. Wenn der Mindestabstand von 1,5 m ohne Mund-Nasen-Bedeckung unterschritten wird, z. B. wenn Gruppen von Personen an einem Tisch sitzen oder bei größeren Menschenansammlungen, besteht nach den derzeitigen Erkenntnissen auch im Freien ein erhöhtes Übertragungsrisiko.

Bei der überwiegenden Zahl der Fälle verläuft die Erkrankung mild. Die Wahrscheinlichkeit für schwere und auch tödliche Krankheitsverläufe nimmt mit zunehmendem Alter und bestehenden Vorerkrankungen zu. Das individuelle Risiko kann anhand der epidemiologischen/statistischen Daten nicht abgeleitet werden. So kann es auch ohne bekannte Vorerkrankungen und bei jungen Menschen zu schweren bis hin zu lebensbedrohlichen Krankheitsverläufen kommen. Langzeitfolgen, auch nach leichten Verläufen, sind derzeit noch nicht abschätzbar.

Die Belastung des Gesundheitswesens hängt maßgeblich von der regionalen Verbreitung der Infektion, den vorhandenen Kapazitäten und den eingeleiteten Gegenmaßnahmen (Isolierung, Quarantäne, soziale Distanzierung) ab. Sie ist aktuell in weiten Teilen Deutschlands noch gering, kann aber örtlich sehr schnell zunehmen und dann insbesondere das öffentliche Gesundheitswesen, aber auch die Einrichtungen für die ambulante und stationäre medizinische Versorgung stark belasten. Es ist daher weiterhin von großer Wichtigkeit, den Verlauf lokaler Infektionsgeschehen abzuflachen und zu verlangsamen, um individuell eine bestmögliche Behandlung Infizierter sicherstellen zu können.

Mit massiven Anstrengungen auf allen Ebenen des Öffentlichen Gesundheitsdienstes wird das Ziel verfolgt, die Infektionen in Deutschland so früh wie möglich zu erkennen und die weitere Ausbreitung des Virus einzudämmen. Diese Anstrengungen sollten durch gesamtgesellschaftliche Anstrengungen wie u.a.

Einhaltung von Hygienemaßnahmen, das Abstandhalten, das Einhalten von Husten- und Niesregeln, das Tragen von Mund-Nasen-Bedeckung/Alltagsmaske in bestimmten Situationen sowie die Reduzierung von sozialen Kontakten mit dem Ziel der Vermeidung von Infektionen im privaten, beruflichen und öffentlichen Bereich ergänzt werden.

Es ist von entscheidender Bedeutung, die Zahl der Erkrankten so gering wie möglich zu halten und Ausbrüche zu verhindern. Dadurch soll die Zahl der gleichzeitig Erkrankten so gering wie möglich gehalten werden, um Belastungsspitzen im Gesundheitssystem zu vermeiden und die Entwicklung antiviraler Medikamente und von Impfstoffen zu ermöglichen.

Es bestehen keine Zweifel daran, dass es sich bei der Krankheit SARS-CoV-2 (sog. Coronavirus) um eine übertragbare Krankheit im Sinne des Infektionsschutzgesetzes handelt. Im Zuständigkeitsbereich der Stadt Bamberg wurde bereits eine Vielzahl von unter SARS-CoV-2 erkrankten Personen festgestellt. Mit Stand 25.08.2020 (aktuelle Mitteilung des Fachbereichs Gesundheitswesen im Landratsamt Bamberg) sind allein in der Stadt Bamberg 230 Fälle erfasst, 22 Menschen verstarben. Ferner ist davon auszugehen, dass die Bevölkerung insgesamt als ansteckungsverdächtig im Sinne von § 2 Nr. 7 IfSG anzusehen ist. Aufgrund der verhältnismäßig langen Inkubationszeit der Erkrankung, häufig symptomlos verlaufender Infektionen und zahlenmäßig eingeschränkter Testungen ist der Infektionsstatus eines wesentlichen Teils der Bevölkerung offen. Die von dem Virus ausgehende hohe Ansteckungsgefahr, die unbekämpft eine exponentielle Verbreitung der oft stationär behandlungsbedürftigen und teilweise sogar tödlich verlaufenden Krankheit Covid-19 zur Folge hätte, erfordert umfassende Schutzmaßnahmen.

Die Einsatzkräfte der Polizei Bamberg haben in den Wochen vor dem Erlass der ersten Allgemeinverfügung zum 03.07.2020 zunehmend Verstöße gegen das Ansammlungsverbot und die Abstandsregelungen im Innenstadtbereich festgestellt. Besonders betroffen waren die Wochenenden. Viele der anwesenden Personen waren sichtlich alkoholisiert. Aufforderungen der Einsatzkräfte, die Abstandsregelungen einzuhalten, waren nicht geeignet, eine Verhaltensänderung der Bürger*innen zu erreichen.

Generell ist anzumerken, dass sich die Situation im Juni zugespitzt hatte. Es wurden immer mehr, überwiegend junge, Menschen die ausgelassen auf der Unteren Brücke feierten. Dies betraf nicht nur die Untere Brücke selbst. Auch die Austraße, explizit die Fischstraße, war hiervon stark betroffen. In Scharen holten die Feiernden bei den Geschäften in der Fischstraße Alkoholnachschieb und pilgerten dann zurück zur Brücke. Hieran hatte auch der Appell der Stadt via Internet/ Facebook/ Druckmedien nichts geändert.

Die Dienststellenleitung der Polizeiinspektion Bamberg-Stadt hatte seinerzeit darauf hingewiesen, dass sich seit mehreren Wochen die Situation an den von feierwilligen und geselligen Personen genutzten „Hotspots“ in Stadtgebiet negativ entwickelt

(Menschenansammlungen, Missachtung von Abstandsregeln, zunehmender Müll, Alkoholkonsum außerhalb von Freischankflächen, einzelne Auseinandersetzungen). Zu den Brennpunkten (Schwerpunkte: Untere Brücke, „Kranen“, Sandstraße mit Schwerpunkt Gaststätte „Schlenkerla“, „Snack-Shop“ mit Automatenverkauf), bezogen auf die Sicherheit und Ordnung, wurde von Seiten der Bevölkerung zunehmend und nahezu täglich, telefonisch und schriftlich Beschwerde bei der Polizei geführt.

Das Gesundheitsamt Bamberg erachtete es gemäß Schreiben vom 01.07.2020 an die Stadt Bamberg aus infektiologischer Sicht für unverändert wichtig, sich und andere vor einer Ansteckung mit dem Corona-Virus zu schützen. Es hatte die Stadt Bamberg dringend gebeten, aufgrund der geschilderten Zustände schnellstmöglich dafür zu sorgen, dass die Vorgaben der 6. Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung, insbesondere deren §§ 1, 2 und 5 auch auf der Unteren und Oberen Brücke sowie in der Sandstraße zuverlässig eingehalten werden, und zu diesem Zweck geeignete Maßnahmen zu ergreifen. Nach Mitteilung des Gesundheitsamts bergen die Menschenansammlungen in den betreffenden Bereichen in sich die Gefahr, dass das Corona-Virus sich rasch und nicht nachverfolgbar ausbreitet. Gerade die fehlende räumliche Distanzierung infolge von unkontrolliertem Alkoholkonsum verschärfte die Situation.

Ebenso hatte sich das Bayerische Staatsministerium für Gesundheit und Pflege mit Schreiben vom 30.06.2020 an die Stadt Bamberg gewandt und die Menschenansammlungen in der Bamberger Innenstadt als infektiologisches Problem definiert.

Die Stadt Bamberg nahm dies Anfang Juli zum Anlass eine Allgemeinverfügung zu erlassen, die den Verkauf und die Abgabe von alkoholischen Getränken innerhalb des in der Anlage beschriebenen räumlichen Geltungsbereiches (gelbe Fläche, rote Umrandung) zwischen 20:00 Uhr und 06:00 Uhr von Freitag auf Samstag und Samstag auf Sonntag sowie vor einem gesetzlichen Feiertag untersagte. Mit Inkrafttreten dieser Allgemeinverfügung waren deutliche Verbesserungen festzustellen. Menschenansammlungen, festgestellte Rechtsverstöße und auch Beschwerden reduzierten sich deutlich. Diese erste Allgemeinverfügung lief am 24.07.2020, 24 Uhr aus. Nach den Feststellungen der Polizei am 24./25.07.2020 führte das Auslaufen der Allgemeinverfügung zu einer deutlich sichtbaren Verhaltensänderung der Menschen. Konnten in der Nacht von Freitag (24.07.) auf Samstag (25.07.2020) gegen 0:30 Uhr mit etwa 30 Personen auf der Unteren Brücke und rund 120 Personen in der Sandstraße noch eine verhältnismäßig geringe Besucheranzahl festgestellt werden, änderte sich diese Situation in der folgenden Nacht von Samstag (25.07.) auf Sonntag (26.07.2020) erheblich. So konnten am Samstag (25.07.2020) gegen 23:40 Uhr in der Oberen Sandstraße im Bereich der dortigen Gaststätten „Pizzini“, „Ahörnla“ und „Fruchtbar“ rund 250 bis 300 Personen festgestellt werden, welche den Mindestabstand von 1,5 Metern nicht einhielten, was aufgrund der Größe der Ansammlung auch nicht möglich war. Im Bereich des

Anwesens Obere Sandstraße 20 war aufgrund einer dort vorhandenen baulichen Absicherung des Gebäudes und der damit verbundenen räumlichen Einengung des Straßenraumes ein Durchkommen nicht mehr möglich. Gleichzeitig wurden auf der Unteren Brücke bis zu 150 Personen festgestellt. Die Polizei sprach zahlreiche Belehrungen zur Einhaltung des Mindestabstandes aus. Dies führte jeweils nur zu einer kurzzeitigen Verhaltensänderung, jedoch nicht zu einer dauerhaften Verbesserung mit Einhaltung des Mindestabstandes. Diese Verhaltensmuster entsprachen exakt denjenigen vor Erlass der ersten Allgemeinverfügung. Der polizeiliche Versuch einer Kontaktaufnahme mit den Gaststättenbetreibern mit der Bitte, auf die Gäste einzuwirken, verlief ohne Erfolg.

Die Polizeiinspektion Bamberg-Stadt forderte daher umgehend eine Fortführung der Maßnahmen in Form der Allgemeinverfügung. Polizeilicherseits wurde die Wirksamkeit der ersten Allgemeinverfügung im Hinblick auf das Besucheraufkommen und die Einhaltung der Vorgaben der bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung im Bereich des Sandgebietes und der Unteren Brücke bestätigt. Ebenfalls bestätigten Gastronomen aus dem Bereich Sandstraße, dass sich die Allgemeinverfügung als Instrument zur Steuerung von Besucherströmen und zur Beeinflussung des Besucherverhaltens bewährt habe: Während der Geltungsdauer der Allgemeinverfügung bis zum 24.07.2020 sei es zu einer deutlich entspannteren und kontrollierteren Situation insbesondere im Bereich der Sandstraße gekommen. Seitens der Polizeiinspektion Bamberg-Stadt wurde bestätigt, dass es nach den dortigen Beobachtungen auch nicht zu einer Verdrängung von „Feiernden“ an andere Orte in der Stadt gekommen sei. Die Erfahrungen vom 25.07.2020 zeigten nach übereinstimmender Einschätzung von Polizei und lokalen Gastronomen, dass sich die Zustände unmittelbar nach Wegfall der Regelung sofort wieder ins Negative umkehrten. Teilweise forderten die Gastronomen auch konkret die Fortführung der Maßnahme, da mögliche freiwillige Beschränkungen der Gastronomie mit Aggressionen der Kundschaft begleitet wurden. In Einzelfällen wurden Mitarbeiter/innen die die Abgabe von Alkohol außer Haus, auch ohne Regelung in einer Allgemeinverfügung, verweigerten, sogar bedroht.

Aufgrund der Erfahrungen mit und ohne Allgemeinverfügung waren weiterhin die Nächte von Freitag auf Samstag und von Samstag auf Sonntag zu regeln. Nach Einschätzung der Polizei und der Verwaltung waren insbesondere auch die - ursprünglich vorgesehenen - Veranstaltungstage der Sandkerwa 2020 mit in die neue Regelung aufzunehmen. Zwar wurde die eigentliche Sandkerwa im Jahr 2020 pandemiebedingt abgesagt, die Erfahrungen mit der im Jahr 2017 aus wirtschaftlichen Gründen entfallenen Veranstaltung haben aber gezeigt, dass die Menschen dennoch im Sandgebiet zusammenkamen, um dort - auch ohne eigentliche „Sandkerwa“ - zu feiern. Es stand zu befürchten, dass im Jahr 2020 ähnliche Entwicklungen eintreten werden, allein da es an den vergangenen - sommerlichen - Wochenendtagen, vor Inkrafttreten der ersten Allgemeinverfügung zum 03.07.2020 zu einem entsprechenden „Feierverhalten“ kam. Es war sehr

wahrscheinlich, dass es an dem - ausgefallenen - Sandkerwa-Wochenende (Donnerstag, 20. bis Montag, 24.08.2020) zu einer ähnlichen Entwicklung kommen werde und sich mindestens vergleichbare Menschenmengen, wie an den bisherigen Sommer-Wochenenden ohne geltende Allgemeinverfügung, mit hoher Wahrscheinlichkeit eher mehr Personen, im Straßenraum bewegen würden. Daher wurden auch an allen diesen Tagen Verhältnisse erwartet, die mindestens mit denen an einem der Wochenenden ohne geltende Allgemeinverfügung vergleichbar wären. Eine exakte tageweise Abgrenzung der Besucherhäufigkeit war dabei prognostisch nicht möglich. Es musste an allen „Sandkerwa-Tagen“ (Donnerstag bis einschließlich Montag) potentiell mit entsprechenden Verhaltensmustern gerechnet werden. Die bisherigen Erfahrungen belegten eindeutig, dass sich die Menschen in dem Bereich des Bamberger Sandgebietes treffen und die Straße als Begegnungsraum und Ort zum Konsum von insbesondere alkoholischen Getränken nutzen wollen. Nur in den von der ersten Allgemeinverfügung umfassten Freitagen und Samstagen konnten keine entsprechend großen Menschenansammlungen mit den geschilderten negativen Begleiterscheinungen (insbesondere die andauernde Verletzung des Mindestabstands) festgestellt werden. Daher wurde mit Wirkung vom 29.07.2020 für den Zeitraum bis einschließlich 26.08.2020 eine zweite Allgemeinverfügung zum Verbot des Außer-Haus-Verkaufs alkoholischer Getränke erlassen.

Nach den Feststellungen der Polizei zeigte die Allgemeinverfügung an den entsprechenden Wochentagen und insbesondere am „Sandkerwa-Wochenende“ erneut Wirkung.

Dabei hielten sich - auch aufgrund der teilweise hochsommerlichen Temperaturen - eine Vielzahl von Menschen im Innenstadtgebiet und an anderen, touristisch attraktiven, Örtlichkeiten auf. In den Nachmittags- und frühen Abendstunden waren insbesondere an den Uferbereichen der Regnitz überwiegend junge Erwachsene festzustellen, welche sich dort niederließen und das schöne Wetter genossen. Im weiteren Verlauf der Abendstunden nahm das Personenaufkommen deutlich zu. Einzelne Personen bzw. -gruppen sammelten sich vor den Gastronomiebetrieben im Sandgebiet und im Bereich der Oberen bzw. Unteren Brücke, wo sie Alkohol tranken und sich unterhielten.

Insgesamt ergaben sich hierdurch allerdings, wohl auch aufgrund des erheblichen Kräfteinsatzes der Polizei, keine größeren Problemstellungen. Der überwiegende Teil der „Feiernden“ hielt sich an die geltenden Hygienevorschriften. Die Einsatzkräfte sprachen im Rahmen ihrer Kontrollen am gesamten Wochenende dennoch eine Vielzahl von Belehrungen aus, stellten die Identitäten von mehreren hundert Personen fest und erteilten über 100 Platzverweise. Lediglich einige wenige Uneinsichtige mussten wegen ordnungswidrigem Verhalten zur Anzeige gebracht werden.

Nach den polizeilichen Feststellungen trat allerdings zu Beginn des Verkaufsverbotes um 20 Uhr ein deutlich wahrnehmbare Verhaltensänderung ein: Die Straßen waren sichtlich leerer. Lediglich innerhalb der Freischankflächen der einzelnen

Gastronomiebetriebe war bis zum Ende der Außenbewirtschaftung um 24:00 Uhr ein entsprechend großer Besucherandrang wahrzunehmen. Ersatzveranstaltungen hinsichtlich der „Sandkerwa“ konnten nicht festgestellt werden. Zu den befürchteten, „sandkerwaähnlichen“ Zuständen kam es nicht.

Die erlassene Allgemeinverfügung und deren konsequente Durchsetzung mit Hilfe des erhöhten polizeilichen Kräfteansatzes haben somit erneut Wirkung gezeigt. Aufgrund der getroffenen Feststellungen und der gewonnenen Erkenntnisse über die Wirkung der beiden von der Stadt Bamberg erlassenen Allgemeinverfügungen, empfahl die Polizeiinspektion Bamberg-Stadt den weiteren Erlass einer Allgemeinverfügung für den Herbst 2020.

II.

Zu Ziffer 1

Rechtsgrundlage für die getroffenen Maßnahmen ist § 28 Absatz 1 Satz 1 Infektionsschutzgesetz (IfSG). Nach Satz 1 hat die zuständige Behörde die notwendigen Schutzmaßnahmen zu treffen, wenn Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider festgestellt werden oder sich ergibt, dass ein Verstorbener krank, krankheitsverdächtig oder Ausscheider war, soweit und solange es zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich ist.

Vor dem Hintergrund der sehr dynamischen Verbreitung von Infektionen mit dem SARS-CoV-2-Virus und Erkrankungen an COVID-19 müssen wirksame Maßnahmen zur Verzögerung der Ausbreitungsdynamik und zur Unterbrechung von Infektionsketten ergriffen werden. Weitreichende effektive Maßnahmen sind dazu dringend notwendig, um im Interesse der Bevölkerung und des Gesundheitsschutzes die dauerhafte Aufrechterhaltung des Gesundheitssystems in der Stadt Bamberg und Umgebung sicherzustellen. Die bereits ergriffenen Maßnahmen dienen der Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems über einen absehbar längeren Zeitraum hinaus. Für die stationären und teilstationären Einrichtungen muss dringend der notwendige Spielraum geschaffen werden, um die erforderliche Leistungsfähigkeit für die zu erwartenden erhöhten Behandlungserfordernisse im Intensivbereich unter Isolierbedingungen für an COVID-19 erkrankte Personen zu sichern.

Die vorliegende Anordnung ergänzt die bereits ergriffenen Maßnahmen und stellt im Kontext der übrigen Maßnahmen zur Kontaktreduzierung ein wirksames und angemessenes Vorgehen dar, um das Ziel einer Entschleunigung und Unterbrechung der Infektionsketten zu erreichen. § 23 Satz 2 der Sechsten Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung sieht ausdrücklich vor, dass abseits der Sechsten Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung weitere Anordnungen getroffen werden können. Die vorliegende Allgemeinverfügung ist als

Teil des Gesamtkonzepts zur Reduzierung infektionsbegünstigender sozialer und persönlicher Kontakte eng auf die Maßnahmen der Sechsten Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung abgestimmt. Angesichts des angestrebten Ziels der Aufrechterhaltung der Gesundheitsversorgung für die Gesamtbevölkerung ist die Maßnahme auch verhältnismäßig.

Diese und weitere kontaktreduzierende Maßnahmen tragen in besonderer Weise zum Schutz besonders vulnerabler Bevölkerungsgruppen bei. Denn gegen den SARS-CoV-2-Virus steht derzeit keine Impfung bereit und es stehen keine gezielten, spezifischen Behandlungsmethoden zur Verfügung.

Die Abgabe von Alkohol zu später Stunde in Verbindung mit den weiteren Lockerungen und anstehenden Sommernächten birgt ein hohes Potenzial, dass sich an verschiedenen Orten Menschenansammlungen bilden. Gerade bei gutem Wetter neigen die Bürgerinnen und Bürger aktuell dazu, sich im Freien zu versammeln. Zudem sinkt zunehmend auch die Bereitschaft, sich an die Einschränkungen zu halten. Nach den Erfahrungen der polizeilichen Einsatzkräfte vor Ort verstärkt sich diese negative Haltung unter dem Einfluss alkoholischer Getränke nicht unerheblich.

Die Möglichkeit des Vor-Ort-Erwerbs alkoholischer Getränke jeglicher Art sowie deren Konsum bilden daher ein hohes Risiko für die Bildung von Menschenansammlungen, die es aktuell zu vermeiden gilt. Gleichzeitig sinkt mit steigendem Konsum und in der Dynamik einer größeren Menschengruppe die Sensibilität im Hinblick auf die Einhaltung des Abstandsgebots. Die Beobachtungen von Einsatzkräften der Polizei und der Stadt Bamberg im Rahmen der Kontrollen haben gezeigt, dass aufgrund der enthemmenden Wirkung von Alkohol das Abstandsgebot im Rahmen entsprechender Zusammenkünfte nicht eingehalten wird. Auf die unter Punkt I. dargelegten Feststellungen der Polizei wird Bezug genommen. Die Erfahrungswerte mit den beiden vorangegangenen - inhaltlich vergleichbaren - Allgemeinverfügungen zeigen deutlich die Wirksamkeit dieser Maßnahme. Es kam während der gesamten Geltungsdauer der ersten und zweiten Allgemeinverfügung (und auch nicht während des „Sandkerwa-Wochenendes“) nicht mehr zu den beschriebenen negativen Feststellungen. Auch eine Verdrängung an andere Orte der Stadt fand nach den Beobachtungen der Polizei nicht statt.

Die anderen Einschränkungen durch die Maßnahmen zur Eindämmung der Covid-19-Pandemie haben unter anderem dazu geführt, dass sich Menschen in Gaststätten und im Einzelhandel (Automatengeschäft) mit Alkohol versorgen und sich in größeren Ansammlungen zum Feiern auf Straßen, Plätzen und in Grünanlagen versammeln. Die Hygiene- und Abstandsregeln werden dabei zum Teil nicht eingehalten.

Die Polizeiinspektion Bamberg-Stadt hat in den vergangenen Wochen mit hohem Personalaufwand verschiedene Maßnahmen in Bezug auf die besagten Örtlichkeiten und der dort aufhaltenden Personen getroffen. Allerdings ohne nachhaltige Wirkung. Der Verkauf von alkoholischen Getränken wurde hierbei mit als Ursache definiert.

Aufgrund des Vorgenannten, der unter Punkt I. dargelegten Feststellungen der Polizeiinspektion Bamberg-Stadt und der Ausführungen zu den infektiologischen Risiken des Gesundheitsamts Bamberg sowie der Aufforderung des Bayerischen Staatsministeriums für Gesundheit und Pflege ist ein Einschreiten der Stadt Bamberg nach § 28 Abs. 1 S. 1 IfSG erneut geboten.

Ein Verbot des Außer-Haus-Verkaufs alkoholischer Getränke ist geeignet und erforderlich, um den Infektionsgefahren wirksam zu begegnen.

Ziel der Maßnahme ist, dass sich nicht eine Vielzahl von Personen an stark frequentierten Orten zum Zwecke des Alkoholkonsums niederlässt und so größere Ansammlungen entstehen, die aufgrund der enthemmenden Wirkung des Alkohols nicht mehr mit den Schutzmaßnahmen vereinbar sind. Die angestrebte Verhütung von Menschenansammlungen ist eine geeignete Schutzmaßnahme zur Verhinderung weiterer Ansteckungen. Ansammlungen bergen typischerweise ein erhebliches Risiko der Weiterverbreitung des SARS-CoV-2-Virus. Das verfügte Verbot des Außer-Haus-Verkaufs alkoholischer Getränke ist auch zur Erreichung des angestrebten Zieles geeignet: Die Verfügbarkeit von alkoholischen Getränken zum Verzehr auf offener Straße fördert die Entstehung und das Andauern von Ansammlungen. Ebenso begünstigt die Abgabe von alkoholischen Getränken „über die Straße“ (vgl. § 7 Abs. 2 GastG) die Bildung von infektiologisch bedenklichen Menschenansammlungen. Zwar entsteht eine Menschenansammlung nicht unmittelbar durch den Außer-Haus-Verkauf von Alkohol. Der Außer-Haus-Verkauf erhöht jedoch gerade in Zeiten geschlossener Clubs, Bars und Diskotheken durch die jederzeitige Verfügbarkeit auch alkoholischer Getränke die Anziehungskraft und Attraktivität des öffentlichen Raums, insbesondere des Innenstadtbereichs. Er dehnt das schon allgemein und durch Abstand- und Hygienevorgaben in besonderem Maße beschränkte gastronomische Platzangebot gleichsam auf den Straßenraum aus und lädt dadurch zum Aufenthalt im öffentlichen Raum ein. Daneben kann Alkoholkonsum im Einzelfall aufgrund seiner enthemmenden Wirkung zu im Hinblick auf den Infektionsschutz problematischen Verhaltensweisen (Schreien, lautes Reden, geringere Distanz zwischen Einzelpersonen etc.) im Rahmen einer Ansammlung führen (vgl. BayVGH, Beschl. v. 13.08.2020, Az. 20 CS 20.1821).

Die polizeilichen Erfahrungen belegen dabei eindeutig, dass mit steigender Alkoholisierung Verhaltensweisen einhergehen, welche den hygienischen Mindestanforderungen (Mindestabstand und Mund-Nasen-Bedeckung, wenn dieser nicht eingehalten werden kann) zur Vermeidung einer Infektion zuwiderlaufen. Das Verbot des Außer-Haus-Verkaufs alkoholischer Getränke innerhalb des zeitlichen und räumlichen Geltungsbereichs mindert die Attraktivität dieser und verringert so das Risiko, dass sich überhaupt Ansammlungen bilden, bei denen der Mindestabstand aufgrund deren bloßer Größe nicht mehr eingehalten werden kann. Da der Ausschank alkoholischer Getränke in konzessionierten Gaststätten zulässig bleibt, ist damit zu rechnen, dass sich erlebnisorientierte Besucher*innen auf diese

aufteilen und im Falle eines nicht ausreichenden Platzangebotes mangels alternativer Angebote den Geltungsbereich wieder verlassen.

Das zeitlich beschränkte Verbot des Außer-Haus-Verkaufs von alkoholischen Getränken ist auch erforderlich. Gleich geeignete, den Adressatenkreis des Verbots weniger belastende Maßnahmen sind nicht ersichtlich. Die Maßnahme stellt im Hinblick auf eine generelle Sperrstunde das mildere Mittel dar. Während eine Sperrstunde die umfängliche Schließung im ausgewiesenen Geltungsbereich zur Folge hätte, können durch das Verbot des Außer-Haus-Verkaufs unkontrollierte Ansammlungen gezielter verhindert werden. Die vorliegend gewählte Maßnahme stellt insofern auch einen weniger intensiven Eingriff in die Grundrechte der Adressat*innen dar.

Auch die Schließung einzelner Gaststätten und sonstiger Einrichtungen bei Feststellung konkreter Verstöße im Einzelfall ist demgegenüber weniger wirksam, ungeeignet und bereits auf Grundlage der geltenden Sechsten Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung möglich. Auch ein Einschreiten gegenüber alkoholisierten Personen, die sich nicht mehr an die Abstandsregelungen halten, ist nicht geeignet, den Infektionsgefahren wirksam zu begegnen, da sich diese im Falle der Bildung von Ansammlungen bereits verwirklicht haben. Sofern Ansammlungen durch die Anwendung unmittelbaren Zwangs aufgelöst werden müssen, besteht eine erhöhte Wahrscheinlichkeit, dass es zu Zusammenstößen zwischen den eingesetzten Einsatzkräften, Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Ansammlung und unbeteiligten Dritten unter Missachtung der Schutzmaßnahmen kommen würde. Statt der beabsichtigten Verringerung des Infektionsrisikos würde damit vielmehr eine wesentliche Erhöhung der Infektionsgefahr einhergehen. Dies gilt es zu verhindern. Vor diesem Hintergrund ist in dem bisherigen Vorgehen der Einsatzkräfte auch kein Vollzugsdefizit der Regelungen der Sechsten Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung zu sehen.

Das Verbot erweist sich im Lichte der betroffenen Individualrechtsgüter, insbesondere der grundrechtlich geschützten Berufsfreiheit, als verhältnismäßig.

Das Verbot wird zeitlich auf das erforderliche Maß beschränkt. Es wird zudem auf die stark frequentierten Nächte von Freitag auf Samstag und Samstag auf Sonntag sowie auf die Nächte vor einem gesetzlichen Feiertag beschränkt. Schließlich ist der Ausschank von alkoholischen Getränken innerhalb der konzessionierten Bereiche von Gaststätten weiterhin möglich.

Das Verbot wird auch örtlich auf das erforderliche Maß beschränkt. Eine Anhäufung von Verstößen gegen die Vorgaben der Sechsten Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung ist bisher nur in bestimmten, stark frequentierten Bereichen mit einer Vielzahl an gastronomischen Einrichtungen beobachtet worden. Die Einrichtung von Zugangskontrollen zu diesen Bereichen ist weder mit verhältnismäßigem Kräfteinsatz umsetzbar noch aufgrund der konkreten örtlichen Gegebenheiten innerhalb des Geltungsbereichs erfolgsversprechend.

Zugangskontrollen würden zudem eine generelle Kontrolle der ansässigen Bevölkerung mit sich bringen, die als unverhältnismäßige Grundrechtsbeschränkung zu werten ist.

Das Verbot ist damit angemessen. Es steht im Hinblick auf das öffentliche Interesse an der Unterbindung weiterer Infektionen, der damit verbundenen Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems sowie dem Schutz überragend wichtiger Rechtsgüter wie Leib und Leben der Bevölkerung offensichtlich nicht außer Verhältnis zu den vornehmlich wirtschaftlichen Interessen der Betroffenen. Eine Abwägung der widerstreitenden Interessen fällt vorliegend klar zu Gunsten des Schutzes der Allgemeinheit aus; Individualinteressen haben insoweit zurückzutreten.

Zu Ziffer 2

Die Allgemeinverfügung ist aus Gründen der Verhältnismäßigkeit befristet. Sie wird im Hinblick auf die örtliche Entwicklung und vor dem Hintergrund des § 23 der Sechsten Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung fortlaufend evaluiert. Die nunmehr angeordnete Gültigkeit dieser Allgemeinverfügung bis 01.11.2020 trägt den steigenden Fallzahlen - aktuell insbesondere verursacht durch Reiserückkehrer - Rechnung und berücksichtigt hierbei auch die Inkubationszeit. Ausgehend von den bisherigen Erfahrungen mit den gezeigten Verhaltensmustern der im öffentlichen Raum „feiernden Personen“, ist weiterhin damit zu rechnen, dass sich bei entsprechend guten Wetterbedingungen wieder verstärkt Personen im Geltungsbereich der Allgemeinverfügung ansammeln und Alkohol konsumieren würden. Daher ist es geboten, die Geltungsdauer in den Herbst 2020 hinein auszudehnen, um nicht erst kurzfristig auf die bereits bekannten Verhaltensmuster reagieren zu müssen, sondern ein - was die gemachten Erfahrungen eindeutig belegen - von der lokalen Bevölkerung auch wahrgenommenes und beachtetes Signal zur Vermeidung großer Menschenansammlungen im Geltungsbereich der Allgemeinverfügung, zu setzen. Zwar ist mit sinkenden Temperaturen und herbstlichen Wetterlagen tendenziell von einer Verringerung der Aufenthaltsattraktivität im Freien auszugehen. Die Erfahrungen der vergangenen Jahre belegen aber eindeutig, dass die Menschen auch schöne Herbsttage zur Versammlung in den Abendstunden nutzen werden. Es ist somit sehr wahrscheinlich, dass es bei einem sonnigen September bzw. „goldenen“ Oktober zu entsprechenden Ansammlungen kommen wird. Vor dem Hintergrund der sich derzeit abzeichnenden dynamischen Entwicklung des Infektionsgeschehens, beeinflusst derzeit wohl insbesondere durch die Gruppe der Reiserückkehrenden und die Teilnehmenden an Feiern im privaten/familiären Umfeld, muss daher auch für den Herbst 2020 Vorsorge vor einer weiteren Verbreitung des Covid-19-Erregers getroffen werden. Dies auch im Hinblick auf die zu erwartende Dynamik sonstiger Infektionen, wie sie praktisch jährlich wiederkehrend in der Herbst-/Winterzeit zu beobachten sind. Dabei muss das öffentliche Gesundheitswesen insbesondere vor einer möglichen Doppelbelastung durch ein grippales Infektionsgeschehen mit einem wieder verstärkt auftretenden

Covid-19-Geschehen nach Möglichkeit geschützt werden. Nach den allgemein zugänglichen Informationen des RKI beginnt regelmäßig ab der 40. Kalenderwoche (Anfang Oktober) die Grippezeit, in der Influenzaviren hauptsächlich zirkulieren. Auch vor diesem Hintergrund ist daher ein unkontrolliertes Ansammeln einer Vielzahl von Personen im öffentlichen Raum unter Nichteinhaltung der hygienischen Mindeststandards weiterhin zu vermeiden. Derzeit kann noch nicht eindeutig eingeschätzt werden, wie sich die bisherigen Lockerungen (Reisen und Feiern im familiären Raum) tatsächlich infektiologisch auswirken werden. Dies wird sich erst nach und nach bemerkbar machen. Prognostisch muss aber mit einer Steigerung der Fallzahlen gerechnet werden. Das mögliche Gefährdungspotential stellt sich daher derzeit weiter anwachsend dar. Vor diesem Hintergrund muss weiterhin der Kontakt auch im öffentlichen Raum unter Beachtung der hygienischen Mindeststandards (Abstand und Mund-Nase-Bedeckung wo erforderlich) erfolgen und beschränkt bleiben. Dies sicherzustellen ist daher weiterhin erforderlich und durch die Kreisverwaltungsbehörden und die Polizei zu überwachen und zu kontrollieren. Ausgehend von den bisherigen Erfahrungen und Entwicklungen ist daher auch weiterhin davon auszugehen, dass es der Regelung einer Allgemeinverfügung bedarf, um entsprechend auf die Menschen lokal einwirken zu können.

Die Bekanntgabe dieser Verfügung erfolgt öffentlich, damit der betroffene Adressatenkreis Kenntnis vom Inhalt dieser Entscheidung erlangen kann.

Die Bekanntgabe richtet sich nach § 41 Abs. 4 des Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetzes (BayVwVfG). Danach ist der verfügende Teil eines Verwaltungsaktes ortsüblich bekanntzugeben. Die ortsübliche Bekanntgabe erfolgt in Bamberg durch Aushang. Im Aushang wird angegeben, wo die vollständige Entscheidung eingesehen werden kann. Der Verwaltungsakt gilt grundsätzlich zwei Wochen nach der ortsüblichen Bekanntgabe als bekannt gegeben. Nach § 41 Abs. 4 Satz 4 BayVwVfG kann bei einer Allgemeinverfügung ein hiervon abweichender Tag bestimmt werden. Davon wird im vorliegenden Fall Gebrauch gemacht, indem der 28.08.2020 als Tag nach der öffentlichen Bekanntmachung und damit als erster Gültigkeitstag bestimmt wird. Dies ist deshalb erforderlich, weil eine der Ziffer 1 entsprechende Einschränkung des öffentlichen Lebens umgehend erforderlich ist und eine Bekanntgabe nach § 41 Abs. 4 Satz 3 BayVwVfG zwei Wochen davor nicht mehr möglich ist. Da die Entscheidung auf aktuellen Lageeinschätzungen der beteiligten Einrichtungen und Behörden beruht und diese Einschätzungen jeweils aufgrund aktueller Erkenntnisse vorgenommen werden, konnte eine frühere Bekanntgabe nicht erfolgen. Die Entscheidung für das vorliegende Verbot beruht maßgeblich auf diesen aktuellen Erkenntnissen, die eine entsprechende Gefährdungslage konkret begründen.

Zu Ziffern 3 und 4

Die Bußgeldbewehrung folgt aus § 73 Abs. 1a Nr. 6 i. V. m. Abs. 2 IfSG.

Die sofortige Vollziehbarkeit der Ziff. 1 der Allgemeinverfügung ergibt sich aus § 28 Abs. 3 i. V. m. 16 Abs. 8 IfSG.

Rechtsbehelfsbelehrung:

Gegen diese Allgemeinverfügung kann innerhalb eines Monats nach ihrer Bekanntgabe Klage bei dem Bayerischen Verwaltungsgericht Bayreuth, 95444 Bayreuth erhoben werden. Dafür stehen folgende Möglichkeiten zur Verfügung:

a. Schriftlich oder zur Niederschrift

Die Klage kann schriftlich oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle dieses Gerichts erhoben werden. Die Anschrift lautet: Bayerisches Verwaltungsgericht Bayreuth

Postfachanschrift: Postfach 11 03 21, 95422 Bayreuth, Hausanschrift: Friedrichstraße 16, 95444 Bayreuth.

b. Elektronisch

Die Klage kann bei dem Bayerischen Verwaltungsgericht Bayreuth auch elektronisch nach Maßgabe der der Internetpräsenz der Verwaltungsgerichtsbarkeit (www.vgh.bayern.de) zu entnehmenden Bedingungen erhoben werden.

Die Klage muss den Kläger, den Beklagten (Stadt Bamberg) und den Gegenstand des Klagebegehrens bezeichnen und soll einen bestimmten Antrag enthalten. Die zur Begründung dienenden Tatsachen und Beweismittel sollen angegeben, der angefochtene Bescheid soll in Urschrift oder in Abschrift beigefügt werden. Der Klage und allen Schriftsätzen sollen Abschriften für die übrigen Beteiligten beigefügt werden.

Hinweise zur Rechtsbehelfsbelehrung:

Die Einlegung eines Rechtsbehelfs per einfache E-Mail ist nicht zugelassen und entfaltet keine rechtlichen Wirkungen. Nähere Informationen zur elektronischen Einlegung von Rechtsbehelfen entnehmen Sie bitte der Internetpräsenz der Bayerischen Verwaltungsgerichtsbarkeit (www.vgh.bayern.de). Kraft Bundesrecht wird in Prozessverfahren vor den Verwaltungsgerichten infolge der Klageerhebung eine Verfahrensgebühr fällig.

Bamberg, den 27.08.2020

STADT BAMBERG



Andreas Starke
Oberbürgermeister

Anlage zu Ziffer 1 der Allgemeinverfügung zum Verbot des Außer-Haus-Verkaufs alkoholischer Getränke