



öffentlich bekannt gegeben

in Presse, Rundfunk und Internet am
27.08.2020

Datum
27.08.2020

Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen
(Infektionsschutzgesetz – IfSG);
Maßnahmen für die Landeshauptstadt München aufgrund Erreichens des Inzidenzwertes von
35

Die Landeshauptstadt München erlässt gemäß § 28 Absatz 1 Satz 1 des
Infektionsschutzgesetzes (**IfSG**), Art. 35 Satz 2 des Bayerischen
Verwaltungsverfahrensgesetzes (**BayVwVfG**) und § 65 Satz 1 der Zuständigkeitsverordnung
(**ZustV**) sowie in Verbindung mit § 23 der 6. Bayerischen
Infektionsschutzmaßnahmenverordnung (**6. BayIfSMV**) vom 19. Juni 2020, zuletzt geändert
am 14. August 2020, folgende

Allgemeinverfügung:

1. Ab dem Tag, an dem die Landeshauptstadt München erstmals den 7-Tages-
Inzidenzwert für Neuinfektionen mit SARS-CoV-2 von oder über 35 pro 100.000
Einwohner in der Landeshauptstadt München veröffentlicht (abrufbar unter
<https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtinfos/Coronavirus-Fallzahlen.html>), gelten für
die Dauer von 7 Tagen (wobei der Tag der Veröffentlichung als 1. Tag gilt) folgende
Regelungen für das gesamte Stadtgebiet der Landeshauptstadt München:
 - a) Der Verkauf und die Abgabe von alkoholischen Getränken sind täglich zwischen
21:00 Uhr bis 06:00 Uhr des Folgetages verboten.

Rathaus, Marienplatz 8
80331 München
Telefon: 233-45122
Telefax: 233-45119

Ausgenommen hiervon ist der Verkauf und die Abgabe von alkoholischen Getränken im konzessionierten Bereich von Gaststätten für den Konsum innerhalb des konzessionierten Bereichs sowie im Rahmen von Veranstaltungen auf der Veranstaltungsfläche, soweit der Verkauf oder die Abgabe alkoholischer Getränke zum Konsum an Ort und Stelle gemäß § 12 Gaststättengesetz gestattet wurde oder gemäß § 3a der Bayerischen Gaststättenverordnung keiner Erlaubnis bedarf.

- b) Der Konsum von alkoholischen Getränken ist im öffentlichen Raum täglich zwischen 23:00 Uhr bis 06:00 Uhr des Folgetages verboten.

Ausgenommen hiervon ist der Konsum von alkoholischen Getränken im konzessionierten Bereich von Gaststätten während der jeweiligen Öffnungszeiten sowie im Rahmen von Veranstaltungen auf der Veranstaltungsfläche, soweit der Konsum von alkoholischen Getränken an Ort und Stelle gemäß § 12 Gaststättengesetz gestattet wurde oder gemäß § 3a der Bayerischen Gaststättenverordnung keiner Erlaubnis bedarf.

2. Diese Allgemeinverfügung gilt gemäß Art. 41 Abs. 4 BayVwVfG am 27.08.2020 durch Veröffentlichung des Tenors im Rundfunk, im Internet und in der Presse als bekannt gegeben. Die Allgemeinverfügung und ihre Begründung können im Kreisverwaltungsreferat, Dienstgebäude Ruppertstraße 19, Raum 42.51, 80337 München und im Referat für Gesundheit und Umwelt, Dienstgebäude Bayerstraße 28A, 80335 München am Empfang nach vorheriger Terminvereinbarung eingesehen werden.
3. Die sofortige Vollziehbarkeit dieser Allgemeinverfügung besteht kraft Gesetzes.
4. Ordnungswidrig im Sinne des § 73 Abs. 1a Nr. 6 IfSG handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig
 - a) entgegen der Nr. 1 Buchstabe a) dieser Allgemeinverfügung alkoholische Getränke abgibt oder verkauft,
 - b) entgegen der Nr. 1 Buchstabe b) dieser Allgemeinverfügung alkoholische Getränke im öffentlichen Raum konsumiert.

Die Ordnungswidrigkeit kann nach § 73 Abs. 1a Nr. 6 IfSG und § 73 Abs. 2 IfSG mit einer Geldbuße bis zu fünfundzwanzigtausend Euro geahndet werden.

Hinweise:

Der 7-Tages-Inzidenzwert wird von der Landeshauptstadt München täglich auf der Internetseite der Landeshauptstadt München unter <https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtinfos/Coronavirus-Fallzahlen.html> veröffentlicht. Der so veröffentlichte Wert und Zeitpunkt der Veröffentlichung ist für die Allgemeinverfügung die verbindliche Referenz. Bei Erreichen oder Überschreitung des 7-Tages-Inzidenzwertes von 35 wird die Landeshauptstadt dies auch über Rundfunk und Presse bekanntgeben.

Gründe:

I. Sachverhalt

Seit Januar 2020 treten in Deutschland Infektionen mit dem neuartigen Coronavirus SARS-CoV-2 auf. Die Atemwegserkrankung COVID-19 breitet sich nicht nur in Deutschland, sondern weltweit aus und manifestiert sich als Infektion der Atemwege mit den Leitsymptomen Fieber und Husten. Die Erkrankung ist sehr infektiös. Die Übertragung erfolgt hauptsächlich im Wege der Tröpfcheninfektion. Auch eine Übertragung durch Aerosole und kontaminierte Oberflächen kann nicht ausgeschlossen werden. Nach Bewertung des Robert Koch-Instituts (**RKI**) besteht auch im Freien ein erhöhtes Übertragungsrisiko, 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, (vgl. täglicher Lagebericht des RKI zur Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) vom 24.08.2020, im Folgenden: **Tagesbericht RKI**). Das RKI ist die nationale Behörde zur Vorbeugung übertragbarer Krankheiten sowie zur frühzeitigen Erkennung und Verhinderung der Weiterverbreitung von Infektionen (§ 4 Abs. 1 S.1 IfSG) und verfügt dementsprechend über die notwendige Expertise zur Bewertung von Infektionsgeschehen.

Das RKI geht von einer sehr dynamischen und ernst zu nehmenden Situation aus. 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. Individuelle Langzeitfolgen sind derzeit noch nicht abschätzbar. Die Gefährdung für die Gesundheit der Bevölkerung in Deutschland wird vom RKI derzeit insgesamt als hoch eingeschätzt, für Risikogruppen als sehr hoch (vgl. Tagesbericht RKI). Da weder eine spezifische Therapie noch eine Impfung zur Verfügung stehen, müssen alle Maßnahmen darauf gerichtet sein, die Verbreitung der Erkrankung so gut wie möglich zu verhindern bzw. zu verlangsamen.

Die Belastung des Gesundheitswesens hängt maßgeblich von der regionalen Verbreitung der Infektion, den vorhandenen Kapazitäten und den eingeleiteten Gegenmaßnahmen (Isolierung, Quarantäne, physische Distanzierung) ab. Die Infektionszahlen steigen derzeit örtlich wieder an. In München wurde am 26.08.2020 eine 7-Tage-Inzidenz/100.000 Einwohner*innen von 33,84 erreicht und das Referat für Gesundheit und Umwelt geht nach Prognosen davon aus, dass bei gleichbleibender Infektionsrate in kommender Zeit der bayernweit festgelegte Frühwarn-Signalwert von 35 (vgl. Bericht aus der Kabinettsitzung der Bayerischen Staatsregierung vom 19.05.2020) erreicht werden könnte. Entsprechend der jeweiligen Infektionslage müssen neben allgemeinen Schutzmaßnahmen auch Kontakt- und Ausgangsbeschränkungen und Einschränkungen im Schul- und Kinderbetriebsbetrieb eruiert werden. Auch andere Gemeinden Bayerns, die im Einzugsbereich oder auch im „Speckgürtel“ der Landeshauptstadt München liegen, sind derzeit von erhöhten Infektionszahlen betroffen. Im direkt an München grenzenden Dachau lag der Inzidenzwert am 24.08.2020 bei 26,6, im ebenfalls nahen Ebersberg bei 37,3 und in Rosenheim wurde der Inzidenzwert von 50 vor kurzem sogar überschritten. Bayern liegt derzeit noch bei einem Wert von 14,2, gehört damit aber bereits zu den Bundesländern, die deutlich über dem Bundesdurchschnitt liegen (vgl. Tagesbericht RKI). Auffällig am derzeitigen Münchener Infektionsgeschehen ist insbesondere der Umstand, dass die steigenden Fallzahlen nicht auf einzelne lokale Ausbruchsgeschehen, etwa in Alten- oder Pflegeheimen oder sonstigen Gemeinschaftsunterkünften zurückzuführen ist, sondern sich flächig über das gesamte

Stadtgebiet verteilt. Dies legt den Schluss nahe, dass steigende Fallzahlen auf mangelnde Akzeptanz der bereits getroffenen Schutzmaßnahmen durch die breite Bevölkerung zurückzuführen sind.

Sowohl das RKI (vgl. Tagesbericht RKI) als auch das Münchener Referat für Gesundheit und Umwelt stellen im Rahmen ihrer täglichen Ermittlungen fest, dass neben den Reiserückkehrer*innen ein großer Teil der Neuinfektionen auf Fälle im Zusammenhang mit Feiern im Familien- und Freundeskreis zurückzuführen ist. Das Durchschnittsalter Infizierter und deren Kontaktpersonen ist in München vom Beginn der Pandemie von 61 Jahre auf 32 Jahre gefallen. Auffällig ist aber die insbesondere im Vollzug der 6. BayLfSMV merklich fallende Akzeptanz der Abstands- und Hygieneregeln in der Münchener Bevölkerung und der schwindende Respekt vor der Krankheit in fast allen Altersgruppen. Besonders jüngere Personen versammeln sich in den letzten Wochen zu Hunderten und Tausenden zum gemeinsamen Alkoholkonsum an sogenannten Hotspots wie dem Gärtnerplatz und an der Isar. Dabei kam es in den letzten Wochen zunehmend zu Verstößen gegen das Ansammlungs- und Feierverbot und die Abstandsregelungen. Viele der sich so versammelnden Personen waren sichtlich alkoholisiert. Der Alkohol wurde zum Mitnehmen (als offenes Getränk to-go oder als geschlossenes Behältnis, welches nach dem Kauf von den Käufern (nicht vom Verkäufer) geöffnet wird) an entsprechenden Verkaufsständen und Gaststätten erworben und/oder mitgebracht und das zum Teil in großen Mengen (in Tüten, ganze Bierkästen oder Kühlboxen) und nicht nur niedrig prozentige Arten wie Bier, sondern auch flaschenweise harte Alkoholika. Unter Alkoholeinfluss sinkt die Hemmschwelle wahrnehmbar und Abstands- und Hygieneregeln werden kaum oder gar nicht beachtet. An einigen Hotspots ist es zeitweise auch für Unbeteiligte kaum mehr möglich, sich an dem Ort unter Beachtung der Abstandsempfehlung von 1,5 m zu bewegen. Aufforderungen der Einsatzkräfte, die Abstandsregelungen einzuhalten, wurden größtenteils ignoriert. Die Polizei musste als letzte Konsequenz einige der Hotspots in den letzten Wochen und Monaten räumen, den Gärtnerplatz sogar 19 mal. Die Räumungen fanden in der Zeit von 07.05.2020 bis 23.08.2020 überwiegend in der Zeit zwischen 22:30 Uhr und 4:00 Uhr statt. Die Missachtung der Abstands- und Hygieneregeln ist aber auch abseits der Hotspots zu beobachten. Nicht alkoholisierte Personen müssen alkoholisierten Personen auf Fußwegen ausweichen oder sich an Haltestellen weiter wegstellen, weil die Wahrnehmung einer Abstand gebietenden Situation und der Wille zur Einhaltung der Abstands- und Hygieneregeln so stark verringert ist.

Aufgrund der steigenden Infektionszahlen in München und dem drohenden Erreichen des 7-Tages-Inzidenzwertes von 35 in der Landeshauptstadt München haben sich am 24.08.2020 Vertreter*innen des Stadtrates, der Oberbürgermeister und Vertreter der relevanten Referate und der Polizei zu einem Runden Tisch getroffen, um über notwendige Maßnahmen für die Landeshauptstadt München zu beraten. Es bestand Einigkeit, dass es zum Schutz der Münchener Bevölkerung unerlässlich ist, spätestens bei Erreichen des Signalwertes von 35 die notwendigen Schutzmaßnahmen zu ergreifen.

II. Begründung

1. Zuständigkeit

Die **sachliche Zuständigkeit** der Landeshauptstadt München ergibt sich aus § 28 Abs. 1 S. 1 des Infektionsschutzgesetzes (IfSG) vom 20. Juli 2000 (BGBl. I S. 1045), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1385) geändert worden ist, i.V.m. § 23 S. 2 der 6. BayIfSMV und § 65 Satz 1 der Zuständigkeitsverordnung (ZustV); die **örtliche Zuständigkeit** ergibt sich aus Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz (BayVwVfG).

2. Rechtsgrundlage

Rechtsgrundlage für die Anordnungen der Ziffer 1 ist § 28 Abs. 1 S. 1 IfSG. Werden Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider festgestellt oder ergibt sich, dass ein Verstorbener krank, krankheitsverdächtig oder Ausscheider war, so trifft die zuständige Behörde die notwendigen Schutzmaßnahmen, insbesondere die in den §§ 29 bis 31 genannten, soweit und solange es zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich ist. Die Landeshauptstadt München kann gem. § 28 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 IfSG Personen verpflichten, den Ort, an dem sie sich befinden, nicht oder nur unter bestimmten Bedingungen zu verlassen oder von ihr bestimmte Orte oder öffentliche Orte nicht oder nur unter bestimmten Bedingungen zu betreten. COVID-19 ist eine übertragbare Krankheit im Sinne des § 2 Nr. 3 IfSG.

3. Rechtmäßigkeit der Maßnahmen

Die zuständige Behörde trifft nach § 28 Abs. 1 S. 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 (vgl. BayVGH, Beschluss vom 13.08.2020, Az.: 20 CS 20.1821, Beck-Online, Rn. 27). Das RKI schätzt das Risiko für Deutschland aufgrund von COVID-19 auch gegenwärtig als sehr dynamisch und ernstzunehmend und die Gefährdung für die Gesundheit der Bevölkerung weiterhin insgesamt (auf einer Skala von „gering“, „mäßig“, „hoch“ bis „sehr hoch“) als hoch, für Risikogruppen als sehr hoch ein (vgl. Tagesbericht RKI). Die Möglichkeit, die Infektionsketten nachzuvollziehen und 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 Durchbrechung der Infektketten durch Quarantänisierung als wirksames Mittel gegen die Weiterverbreitung eingesetzt werden kann. Oberstes Ziel ist dabei die Verhinderung einer Überlastung des Gesundheitssystems und die damit verbundene steigende Letalität einer Infektion mit SARS-CoV-2. Ist ein abschließendes contact tracing nicht mehr möglich, werden weitreichende Kontakt- und Ausgangsbeschränkungen notwendig. Die in dieser Allgemeinverfügung ergriffenen Maßnahmen sind aufgrund der in München gestiegenen Infektionszahlen deshalb notwendig, um die Bevölkerung zur Einhaltung von Abstands- und Hygieneregeln anzuhalten und ungeschützte und nicht selten auch anonyme Kontakte zu vermeiden.

Es besteht die konkrete Gefahr, dass sich aufgrund der Enge und zumindest teilweisen Anonymität, die bei Menschenansammlungen herrscht, das Virus rasch und nicht mehr nachverfolgbar weiterverbreitet. Ansammlungen bergen typischerweise ein erhebliches Risiko der Weiterverbreitung des SARS-CoV-2-Virus (vgl. auch BayVGH, a.a.O., Rn. 30).

Zur Verhinderung der Weiterverbreitung übertragbarer Krankheiten im Sinne des IfSG ist es nach dem Infektionsschutzgesetz zulässig, die Schutzmaßnahmen auch auf Personen zu richten, die weder krank, krankheitsverdächtig, ansteckungsverdächtig oder Ausscheider sind (vgl. BVerwG, Urteil vom 22. März 2012, Az.: 3 C 16/11).

Die Befugnis zu Anordnungen nach § 28 Abs. 1 S.1 IfSG wird auch nicht durch die Regelungen der 6. BayIfSMV verdrängt, denn diese sind nicht abschließend. § 23 S. 2 der 6. BayIfSMV bestimmt vielmehr ausdrücklich, dass die zuständigen Kreisverwaltungsbehörden, auch soweit in der 6. BayIfSMV Schutzmaßnahmen oder Schutz- und Hygienekonzepte vorgeschrieben sind, im Einzelfall ergänzende Anordnungen erlassen können, soweit es aus infektionsschutzrechtlicher Sicht erforderlich ist (vgl. BayVGH, a.a.O., Rn. 19).

Neben einem Appell an die Bevölkerung zur Erinnerung an die immer noch weitgehend unbekannt und unkontrollierte Krankheit, die zum Tode führen kann, sind deshalb die notwendigen Schutzmaßnahmen zu erlassen. Angesichts des angestrebten Zieles der Aufrechterhaltung der Gesundheitsversorgung für die Gesamtbevölkerung sind diese Maßnahmen notwendig und verhältnismäßig. Hierzu im Einzelnen:

3.1 Geeignetheit des Verkaufs- und Abgabeverbots von alkoholischen Getränken sowie des Konsumverbots von alkoholischen Getränken im öffentlichen Raum

Durch **Abgabe und Verkauf von Alkohol zum Mitnehmen** als to-go-Getränk, also z.B. in Bechern oder geöffneten Flaschen, aber auch in geschlossenen Behältnissen, die nach dem Kauf vom Käufer geöffnet werden können, besteht ein hohes Potenzial, dass sich an verschiedenen Orten im öffentlichen Raum Menschenansammlungen bilden (so auch BayVGH, a.a.O. Rn. 31). Dies wird derzeit zudem durch die gute Wetterlage und die eingeschränkten Ausgehaltalternativen begünstigt. Der Außer-Haus-Verkauf dehnt derzeit beschränkte gastronomische Platzangebote auf den öffentlichen Straßenraum aus und lädt dadurch zum Aufenthalt im öffentlichen Raum ein (vgl. BayVGH, a.a.O., Rn. 31). Neben dem sowieso schon wahrnehmbaren Abnehmen der Bereitschaft, sich an die geltenden Schutzmaßnahmen - vor allem Abstand halten, Hände waschen und Alltagsmaske tragen - zu halten, sinkt diese Bereitschaft mit zunehmendem Alkoholpegel. Zudem kann Alkoholkonsum im Einzelfall aufgrund dessen enthemmender Wirkung zu im Hinblick auf den Infektionsschutz problematischen Verhaltensweisen (Schreien, lautes Reden, geringe Distanz zwischen Einzelpersonen etc.) im Rahmen einer Ansammlung führen (vgl. BayVGH, a.a.O., Rn. 31), was durch die Wahrnehmungen des Vollzugspersonals belegt wird. Die Erfahrungen in Bamberg haben gezeigt, dass ein Verkaufsverbot für Alkohol zum Mitnehmen geeignet ist, Verstöße gegen Abstands- und Hygieneregeln zu verringern und somit zum Schutz vor einer Ansteckung mit SARS-CoV-2 beizutragen. Das hat auch der Bayerische Verwaltungsgerichtshof als belegt angesehen (vgl. BayVGH, a.a.O., Rn. 32). Das Verkaufsverbot muss sich neben den go-to-Getränken auch auf geschlossene Alkoholika beziehen, weil an vielen Tankstellen und Kiosken auch nach 21:00 Uhr noch Alkohol verkauft wird. Die Käufer sind nicht gehindert, den in geschlossenen Behältnissen erworbenen Alkohol direkt nach dem Kauf zu öffnen und im öffentlichen Raum zu konsumieren. Dies trägt zum aus

Infektionsschutzgesichtspunkten problematischen Gesamtzustand bei und lässt sich auch durch Nachfragen des Verkäufers nicht sicher ausschließen. Auf diese Weise wird zum Beispiel das Bier auf die Hand an Verkaufsstellen erworben oder Nachschub auch von harten Alkoholsorten besorgt. An einigen Verkaufsständen, wie zum Beispiel dem Kiosk an der Reichenbachbrücke, kommt es zusätzlich zu der Situation, dass bereits vor dem Kiosk die Abstände nicht mehr eingehalten werden, weil der Andrang zu groß ist und nur in Einzelfällen Masken getragen.

Durch die Allgemeinverfügung soll gerade der unkontrollierte Konsum alkoholischer Getränke in der Öffentlichkeit unterbunden werden. Für Veranstaltungen liegt – wie auch bei den Gaststätten – regelmäßig ein ausgearbeitetes und auch mit dem Referat für Gesundheit und Umwelt abgestimmtes Hygienekonzept vor. Bei diesen Veranstaltungen ist die infektionsschutzrechtliche Vertretbarkeit im Einzelfall gegeben bzw. ist die Veranstaltung / Gaststätte nach der 6. BayIfSMV privilegiert. Daher sind sie entsprechend von den Maßnahmen ausgenommen.

Neben dem Alkoholverkaufsverbot zur Mitnahme ist ein **Alkoholkonsumverbot** geeignet, weil nach den Beobachtungen von Polizei und KAD viele Personen den Alkohol nicht oder nicht nur vor Ort erwerben, sondern (auch) mitbringen. Anders als in Bamberg ist in München nicht nur die Altstadt von Menschenansammlungen betroffen, sondern vor allem auch Parks und Grünanlagen. Zwar ist zu beobachten, dass der Alkohol auch zum Mitnehmen gekauft und in die Anlagen hineingetragen wird und Personen die Anlagen verlassen, um sich erneut mit Alkohol zu versorgen und dann zurückkehren, soweit sich eine entsprechende Verkaufsstelle in vertretbarer Nähe befindet. Alkohol wird aber gerade in Parks und Grünanlagen in nicht unbeträchtlichem Umfang mitgebracht, so dass allein das Verkaufsverbot nicht ausreicht, um ein Ansteckungsrisiko aufgrund von unvorsichtigem Verhalten durch Alkoholisierung zu verhindern.

Beide Maßnahmen tragen zusammen zum Erfolg der Verringerung des Ansteckungsrisikos bei, würden aber für sich allein genommen in der derzeitigen und spezifischen Situation in München entweder nicht ausreichend oder unverhältnismäßig sein. Ein alleiniges Verkaufsverbot ist wegen der beträchtlichen Mengen an mitgebrachten Alkoholika nicht gleich gut geeignet, weil die Alkoholisierung von Menschenansammlungen durch mitgebrachten Alkohol nicht verhindert werden würde. Ein alleiniges Alkoholkonsumverbot müsste, um gleich geeignet zu sein, früher angeordnet werden, weil nach den Feststellungen der Vollzugskräfte eine spürbare Alkoholisierung um 23:00 Uhr bereits so weit fortgeschritten ist, dass die Abstands- und Hygieneregeln nicht mehr eingehalten werden. Dann würden aber auch Einzelpersonen und kleinere Gruppen, die am frühen Abend in einer für den Infektionsschutz verträglichen Weise Alkohol konsumieren mit umfasst werden und die Nutzung des öffentlichen Raumes würde dadurch stärker eingeschränkt werden. Durch die Kombination wird der Alkoholkonsum ab 21:00 Uhr beträchtlich eingeschränkt, dass keine so starke Alkoholisierung bis 23:00 Uhr einsetzt. Ab 23:00 Uhr gilt dann das Konsumverbot, was aufgrund der späten Uhrzeit zum Großteil nur noch die Personen trifft, die in einer für den Infektionsschutz unverträglichen Weise Alkohol konsumieren.

3.2 Erforderlichkeit des Verkaufs- und Abgabeverbots von alkoholischen Getränken sowie des Konsumverbots von alkoholischen Getränken im öffentlichen Raum

Mildere und gleich geeignete Maßnahmen sind bei der derzeitigen Infektionslage nicht ersichtlich.

Die **Erstreckung auf das gesamte Stadtgebiet** ist erforderlich, weil anders als in Bamberg nicht nur ein definierbares Gebiet von Menschenansammlungen und alkoholbedingten Missachtungen der Abstands- und Hygieneregeln betroffen ist, sondern sich dieser Zustand auf mehrere Hotspots verteilt. Die Stadt bietet außerdem viele Plätze, Seen, Parks und Grünanlagen, die sich bei einem lokalen Verbot als Ausweichmöglichkeit anbieten. Aufgrund der momentan Corona bedingten Beschränkungen sind die Ausgehmöglichkeiten stark begrenzt und die nächtlichen Treffen auf öffentlichen Plätzen werden zum „Happening“ für viele Bürger*innen, die einen Ausgleich suchen und für Tourist*innen, die das sonst übliche Angebot der Stadt wegen der Beschränkungen nicht umfänglich nutzen können. Es muss deshalb davon ausgegangen werden, dass ein lokales Verbot zu einer Verlagerung des Geschehens führen würde und eine rein lokale Alkoholeinschränkung deshalb nicht gleich gut geeignet wäre. Die Landeshauptstadt München ist sich bewusst, dass es im Stadtgebiet München auch Gebiete gibt, die sich für eine solche Ausweichbewegung aufgrund der Lage oder Bevölkerungsstruktur wenig eignen. Aufgrund der besorgniserregenden Infektionslage muss die Stadt jetzt aber schnell handeln, um ihre Einwohner*innen und Besucher*innen vor einer Ansteckung zu schützen. Die Landeshauptstadt wird im weiteren Verlauf prüfen, ob bestimmte Gebiete oder Bezirke von den Maßnahmen ausgenommen werden können. Derzeit ist eine sichere Festlegung aber nicht möglich und der Gesundheitsschutz muss jetzt Vorrang vor kleinteiligen Ausnahmeregelungen haben. Dies gilt auch vor dem Hintergrund, dass Gebiete, die aufgrund ihrer geringen Besiedelung oder schlechten Erreichbarkeit wenig Potential für Menschenansammlungen bieten und deswegen eventuell ausgenommen werden könnten, von den getroffenen Maßnahmen genau deswegen nur in geringem Umfang betroffen sind. Die Beeinträchtigungen durch die Maßnahmen wären in solchen Gebieten, soweit es sie denn gibt, so gering, dass diese geringen Einschränkungen im Hinblick auf den Schutz der Allgemeinheit und der kurzen Geltungsdauer dieser Anordnung hingenommen werden müssen.

Im Hinblick auf die **zeitliche Regelung** muss das Verkaufsverbot spätestens um 21:00 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. Ein Teil versorgt sich auf dem Weg zur jeweiligen Feierörtlichkeit mit Alkohol. 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. Bekräftigt wird diese Einschätzung durch die polizeilichen Räummaßnahmen am Gärtnerplatz. Diese fanden überwiegend nach 22:30 Uhr statt. Mit einem Verkaufsverbot ab 21:00 Uhr kann diesem ‚Vorglühen‘ entgegengewirkt werden. Eine spätere Regelung wäre dann nicht mehr geeignet, den Erfolg der Verringerung der Ansteckungsgefahr herbeizuführen. Auch die tägliche Geltung ist zumindest zur Zeit noch erforderlich, da aufgrund von Schul- und Semesterferien damit zu rechnen ist, dass bei einem Verbot nur an bestimmten Tagen die nächtlichen Treffen dann auf die anderen Tage der Woche verlegt werden. Letzteres gilt auch für das Alkoholkonsumverbot.

Die **zeitversetzte Kombination der Maßnahmen** ist ebenfalls Ausdruck des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes. Ein alleiniges Alkoholkonsumverbot ab 23:00 Uhr würde nicht gleich geeignet sein, da bereits im Vorfeld ein Alkoholisierungsgrad erreicht wird, der zu einem erhöhten Infektionsrisiko durch Menschenansammlungen und Missachtungen der Abstands- und Hygieneregeln führt. Nach der momentanen Einschätzung genügt aber die

Kombination aus Verkaufsverbot ab 21:00 Uhr und Konsumverbot ab 23:00 Uhr auch, um das Ziel der Verringerung eines Ansteckungsrisikos zu erreichen, weil eben nicht alle Alkoholika mitgebracht, sondern auch viele, gerade in den frühen Abendstunden, noch zum Mitnehmen erworben werden. Fällt diese Möglichkeit weg, ist anzunehmen, dass sich weniger Personen zum Alkoholkonsum in den öffentlichen Raum begeben und außerdem dürften insgesamt weniger Alkoholika zur Verfügung stehen, um eine für den Infektionsschutz relevante Alkoholisierung zu erreichen. Aufgrund der zeitlichen Versetzung kann zudem verhindert werden, dass Alkohol, der vor 21:00 Uhr erworben wurde, nach 23:00 Uhr konsumiert wird. Nach dieser Annahme würde der gemeinsame Alkoholgenuss im öffentlichen Raum nicht gänzlich unterbunden werden müssen, aber zumindest spürbar eingedämmt werden. Das ist aus Sicht der Landeshauptstadt München für das derzeitige Infektionsgeschehen in der Stadt notwendig und in einem ersten Schritt ausreichend. Die Landeshauptstadt München ist sich aber auch bewusst, dass diese Prognose nur zutreffend sein kann, wenn die Münchener Bürger*innen mit dieser Regelung vernünftig umgehen und die Regelung zum Anlass nehmen, sich verantwortungsbewusst und solidarisch in der momentan für alle schweren Zeit zu verhalten. Sollte dies nicht gelingen und sich zeigen, dass Zusammenkünfte zum gemeinsamen Alkoholkonsum zeitlich nach vorne verlegt werden oder der Zeitraum des erlaubten Konsums exzessiv genutzt wird, so dass der kritische Alkoholisierungsgrad bereits früher einsetzt, wird die Landeshauptstadt München unter ständiger Prüfung des aktuellen Infektionsgeschehens die Maßnahmen entsprechend anpassen oder um weitere Maßnahmen erweitern müssen.

Der **Vollzug der 6. BayIfSMV** ist nicht gleich gut geeignet, um die Verringerung des Ansteckungsrisikos in der derzeitigen Situation zu erreichen (vgl. BayVGH, a.a.O., Rn. 34). Aufgrund der großen Menschenansammlung an den Hotspots ist es den Sicherheitskräften nicht mehr möglich, die Einhaltung der geltenden Abstandsregelungen von 1,5 m zwischen den Personen und Personengruppen, für die der gemeinsame Aufenthalt im öffentlichen Raum gestattet ist, zu kontrollieren, denn die einzelnen Gruppen lassen sich in der Menschenmasse kaum mehr auseinanderhalten. Die Kontaktbeschränkung im öffentlichen Raum gem. § 2 Abs. 1 Nr. 2 der 6. BayIfSMV lässt sich somit nicht mehr vernünftig überprüfen. Das Feierverbot, welches sich aufgrund seiner Unbestimmtheit grundsätzlich schlecht vollziehen lässt, ist bei derartigen Menschenmengen nicht mehr durchzusetzen. Zum einen, weil Feiernde in der Mitte der Menge gar nicht wahrgenommen werden können und es dem Infektionsschutz zuwider laufen würde, wenn sich das Vollzugspersonal ohne vollständige Schutzkleidung zur Überprüfung in eine Masse von Personen begeben würde, die selbst keine Masken tragen. Zum anderen kommt erschwerend hinzu, dass sich mit zunehmender Alkoholisierung eine aggressive Stimmung entwickelt und sich die Menschen den behördlichen Anordnungen widersetzen. Die Vollzugskräfte sind bei Einsätzen in der Menge oder dem Einsatz unmittelbaren Zwangs einer zusätzlichen Infektionsgefahr ausgesetzt, die neben der Gefahr für Leib und Leben der Sicherheitskräfte bei tatsächlicher Ansteckung ganze Teams oder Abteilungen ausfallen lassen kann und damit die Funktionsfähigkeit der Polizei und des Verwaltungsvollzugs bedroht. Um die Ge- und Verbote der 6. BayIfSMV durchzusetzen, müssten Polizei und Verwaltung aufgrund der o.g. Schwierigkeiten und der enormen Menschenmengen einen nicht mehr vertretbaren Personalaufwand in Kauf nehmen, der zwangsweise zu Einschränkungen in anderen, ebenfalls bedeutsamen Bereichen führen würde.

Das Vorziehen von **Sperrzeiten** ist nicht gleich gut geeignet, weil so die Problematik des mitgebrachten Alkohols nicht beseitigt und auch der Verkauf von verschlossenen Behältnissen

mit Alkohol an Kiosken und Tankstellen so nicht einbezogen werden würde. Im Vergleich zum Verkaufsverbot zur Mitnahme wäre es zudem die härtere Maßnahme (vgl. BayVGH, Beschluss vom 19.06.2020, Az.: 20 NE 20.1127, Beck-Online Rn. 40), weil auch die Speisewirtschaft und der Alkoholkonsum im durch die 6. BayIfSMV regulierten Gaststättenbereich davon betroffen wären. Durch das Außer-Haus-Verkaufsverbot und das Konsumverbot können unkontrollierte Menschenansammlungen gezielter verhindert werden, weil bei einer früheren Schließung der Gaststätten sogar damit gerechnet werden müsste, dass sich das Vergnügungsgeschehen in den öffentlichen, nicht kontrollierten Raum verlegt. Personen, die sich in einer Gaststätte derart alkoholisiert haben, dass sie danach die Abstands- und Hygieneregeln nicht mehr eingehalten hätten, sind aber bisher nicht in dem Umfang aufgefallen, dass es einer Beschränkung der Sperrzeiten bedürfte.

Die **Schließung einzelner Gaststätten** und ähnlicher Betriebe bei Feststellung konkreter Verstöße im Einzelfall ist nicht geeignet und weniger wirksam, da zunächst solche konkreten Verstöße überhaupt festgestellt werden müssten und die Schließung einzelner Betriebe auf das Gesamtgeschehen, vor allem vor Hintergrund des selbst mitgebrachten Alkohols, kaum Einfluss hat.

Betretungsverbote für hochfrequentierte öffentliche Plätze, Parks und Grünanlagen ab einer bestimmten Uhrzeit sind Hinblick auf Verdrängungseffekte wenig geeignet und stellen außerdem im Vergleich zu Alkoholverboten kein milderes Mittel dar. Durch Alkoholverbote bleibt der öffentliche Raum zumindest nutzbar, wenn auch unter der Vorgabe, dass kein Alkohol verkauft bzw. konsumiert werden darf.

Der Einsatz der sogenannten **Schnelltests** kommt derzeit als Alternative noch nicht in Frage, weil deren Wirksamkeit und Einsatzmöglichkeiten noch nicht abschließend geprüft sind. Zudem ließe sich kaum kontrollieren, ob alle Personen, die an unkontrollierten öffentlichen Zusammenkünften teilnehmen, zuvor einen Schnelltest gemacht und ein negatives Ergebnis erhalten haben. Ähnliches gilt für die **Verwendung eventuell bereits vorhandener PCR-Testergebnisse**, für die ebenfalls keine verhältnismäßige Kontrollmöglichkeit bei öffentlichen Massenzusammenkünften besteht und die aufgrund ihrer verzögerten Wirksamkeit (negative Ergebnisse bei Ansteckung kurz vor dem Test) und Ergebnismitteilung nicht geeignet sind.

Die Pflicht zur Nutzung der **Corona-Warn-App** stellt ebenfalls keine Alternative dar. Sie wird aktuell von nur ca. 6% der deutschen Bevölkerung überhaupt genutzt, so dass die Ergebnisse nicht aussagekräftig sind und ihre Nutzung lässt sich bei öffentlichen Zusammenkünften nicht kontrollieren (anders wäre dies etwa bei geschlossenen Veranstaltungen, bei denen die Installation und Nutzung zur Zugangsvoraussetzung gemacht wird). Nach derzeitiger Konzeption der App ist man zudem auf vielfältige freiwillige Mitwirkungshandlungen der Bürgerinnen und Bürger angewiesen, so dass die Corona-Warn-App in praxi allenfalls unterstützend herangezogen werden kann.

Mobile Bepflanzungen, welche die derzeit hochfrequentierten Plätze unzugänglicher machen bzw. unterteilen sollen, kommen ebenfalls aufgrund von Verdrängungseffekten nicht in Frage und wären auch nicht schnell genug verfügbar, um der derzeitigen Infektionsgefahr rechtzeitig Einhalt zu gebieten.

Zugangskontrollen sind aufgrund der vielen betroffenen Orte und der vielen Zugangsmöglichkeiten offensichtlich nicht möglich und selbst, wenn sie möglich wären,

müssten sie mit einem unverhältnismäßigen Personalaufwand betrieben werden, der die sonstige Aufgabenerfüllung der Polizei und des Verwaltungsvollzugs regelrecht außer Kraft setzen würde.

3.3 Angemessenheit des Verkaufs- und Abgabeverbots von alkoholischen Getränken sowie des Konsumverbots von alkoholischen Getränken im öffentlichen Raum

Die Maßnahmen sind auch im engeren Sinne verhältnismäßig. Dies ist dann gegeben, wenn die Nachteile, die mit den Maßnahmen verbunden sind, nicht außer Verhältnis zum angestrebten Zweck der Maßnahme stehen.

Bei COVID-19 handelt es sich um eine Lungenkrankheit 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. Im Verhältnis zu den hier betroffenen Individualrechtsgütern, insbesondere der grundrechtlichen geschützten Berufs- und allgemeine Handlungsfreiheit, überwiegen diese besonders schützenswerten Interessen der Allgemeinheit.

Durch das Alkoholverkaufsverbot zur Mitnahme könnten betroffene Gaststätten und Betriebe in ihrer **Berufsfreiheit** aus Art. 12 Abs. 1 GG auf der Ebene der Berufsausübung beeinträchtigt sein. Ein Eingriff in die Berufsausübung ist aber gerechtfertigt, wenn dem vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls gegenüberstehen. Das ist im Hinblick auf den angestrebten Schutz der Gesundheit Einzelner und der Allgemeinheit vor der ansteckenden Krankheit COVID-19 zweifelsfrei gegeben. Zudem wird durch das Außer-Haus-Verkaufsverbot nur ein Teil der Berufsausübung beeinträchtigt. Der sonstige gastronomische Betrieb bzw. Verkauf anderer Waren bleibt unberührt. Außerdem sind die Maßnahmen nur für einen kurzen Zeitraum von einer Woche vorgesehen.

Das Grundrecht auf **Versammlungsfreiheit** ist durch die Anordnung nicht eingeschränkt. Der gemeinsam verbindende Zweck der spontanen Zusammenkünfte an den Hotspots war bislang auf die Freizeitgestaltung ausgerichtet, nicht jedoch auf eine gemeinsame Meinungsbildung.

Eine Verletzung der durch Art. 2 Abs. 1 GG grundrechtlich gewährleisteten **allgemeinen Handlungsfreiheit** ist ebenfalls nicht gegeben. Zwar ist der Schutzbereich des Art. 2 Abs. 1 GG eröffnet, der jede selbstbestimmte menschliche Handlung schützt; darunter ist auch der Aufenthalt im öffentlichen Raum zum Alkoholkonsum zu verstehen. Die allgemeine Handlungsfreiheit findet jedoch ihre Schranken in den Rechten Dritter, der verfassungsmäßigen Ordnung sowie dem Sittengesetz. Wie bereits ausgeführt, besteht derzeit ein erhöhtes Infektionsrisiko, wodurch Leib, Leben und Gesundheit von Einzelpersonen und der Allgemeinheit in Gefahr gebracht werden und damit die infizierten Personen in ihrem Recht auf körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) eingeschränkt werden. Eine Einschränkung der allgemeinen Handlungsfreiheit zum Schutze der Rechte Dritter ist möglich. Entsprechend müssen die getroffenen Maßnahmen im Hinblick auf die Bedeutung der gefährdeten Schutzgüter hingenommen werden. Insoweit ist auch zu berücksichtigen, dass ein gemeinsamer Alkoholkonsum in Gastbetrieben, die den Schutzkonzepten der 6. BayLfSMV unterliegen, im Rahmen von privaten Veranstaltungen und auch im öffentlichen Raum bis 23:00 Uhr mit selbst mitgebrachten Getränken weiterhin möglich ist. Die getroffenen Einschränkungen treffen folglich fast ausschließlich solche Personen, die sich zum spät

nächtlichen Alkoholkonsum an den Hotspots eingefunden haben und einfinden wollen.

Die Einschränkungen für die betroffenen Personen und Betriebe sind auch deshalb nicht unangemessen, weil sie für das gesamte Stadtgebiet zutreffen. Die Ausdehnung dient der Vermeidung von Verdrängungseffekten, mit denen in München aufgrund der vielen Alternativmöglichkeiten gerechnet werden muss. Sollte in der aktuellen Infektionssituation eine solche Verdrängung einsetzen, würde der Zweck der Maßnahmen verfehlt werden und die Auswirkungen würden im Ergebnis nicht nur die Personen treffen, die sich an den Menschenansammlungen nicht beteiligen, sondern auch deren Teilnehmer*innen, Gastwirt*innen und den Einzelhandel. Die Konsequenz wären nämlich nicht nur potentielle Infektionen aller sich in München aufhaltenden Personen, sondern auch die Notwendigkeit von weitergehenden Einschränkungen. Diese könnten weitere Kontaktbeschränkungen, Einschränkungen oder Schließungen von Gastrobetrieben und/oder des Einzelhandels zur Folge haben. Aus diesen Gründen ist auch das generelle Alkoholverkaufsverbot angemessen. Zudem beginnt das Verkaufsverbot erst um 21:00 Uhr, also nach Ende der Ladenöffnungszeiten der meisten Supermärkte. Die Einschränkung der Möglichkeit nach 21:00 Uhr an Tankstellen, Kiosken oder spät geöffneten Supermärkten noch Alkohol zu kaufen, muss angesichts der momentanen Infektionslage und der sehr kurzen Dauer der Maßnahmen hingenommen werden. Das Risiko von Ausweichkaufverhalten der Personen, die sich danach im öffentlichen Raum zum Konsum versammeln und die Abstands- und Hygieneregeln nicht mehr einhalten, muss ausgeschlossen werden, damit diese noch milde erste Schutzmaßnahme auch tatsächlich volle Wirkung entfalten kann.

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

4. Bekanntgabe

Nach Art. 41 Abs. 4 S. 3 BayVwVfG gilt bei der öffentlichen Bekanntgabe eines schriftlichen Verwaltungsaktes dieser zwei Wochen nach der ortsüblichen Bekanntgabe als bekannt gegeben. Um ein weiteres Ansteigen der Infektionszahlen zeitnah zu verhindern, wurde von der Möglichkeit des Art. 41 Abs. 4 S. 4 BayVwVfG Gebrauch gemacht und ein früheres Bekanntgabedatum gewählt. Gemäß Art. 41 Abs. 3 S. 2, Abs. 4 S. 1 und 2 BayVwVfG i.V.m. Art. 51 Abs. 3 S. 1 Bayerisches Landesstraf- und Ordnungsgesetz (LStVG) analog wird diese Allgemeinverfügung durch Veröffentlichung in Rundfunk, Presse und Internet **bekannt gegeben**.

5. Sofortige Vollziehung

Die Maßnahmen sind gemäß § 28 Abs. 3 IfSG i.V.m. § 16 Abs. 8 IfSG kraft Gesetzes sofort vollziehbar.

6. Bußgeldbewehrung

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

III. Rechtsbehelfsbelehrung

Gegen diese Allgemeinverfügung kann **innerhalb eines Monats nach ihrer Bekanntgabe Klage** erhoben werden bei dem Bayerischen Verwaltungsgericht München.

Dafür stehen folgende Möglichkeiten zur Verfügung:

- a) **Schriftlich** an oder zur **Niederschrift** bei
Bayerisches Verwaltungsgericht München
Postanschrift: Postfach 20 05 43, 80005 München
Hausanschrift: Bayerstraße 30, 80335 München
- b) **Elektronisch** nach Maßgabe der Bedingungen, die der Internetpräsenz der
Verwaltungsgerichtsbarkeit www.vgh.bayern.de zu entnehmen sind

Hinweis: Die Klageerhebung per einfacher E-Mail ist nicht zugelassen und entfaltet keine rechtlichen Wirkungen!

Reiter
Oberbürgermeister