

07.12.2020

Auf Anweisung des Sozialministeriums Baden-Württemberg (per Erlass vom 04.12.2020) erlässt die Stadt Mannheim als zuständiges Gesundheitsamt gemäß § 28 Absatz 1 Satz 1 i.V.m. 28a Absätze 1, 2, 3 und 6 des Infektionsschutzgesetzes (IfSG), § 20 Absatz 1 der Verordnung der Landesregierung über infektionsschützende Maßnahmen gegen die Ausbreitung des Virus SARS-CoV-2 (Corona-Verordnung – CoronaVO), § 1 Absatz 6a der Verordnung des Sozialministeriums über die Zuständigkeiten nach dem IfSG (IfSGZustV), § 35 Satz 2 des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes (LVwVfG) jeweils in den zur Zeit geltenden Fassungen nachstehende

## Allgemeinverfügung

### **1. Nächtliche Ausgangsbeschränkungen**

- (1) Täglich im Zeitraum zwischen 21:00 Uhr und 5:00 Uhr des Folgetages ist das Verlassen einer im Stadtgebiet Mannheim gelegenen Wohnung grundsätzlich untersagt. Während des in Satz 1 genannten Zeitraums ist der Aufenthalt im Stadtgebiet Mannheims grundsätzlich auch Personen, die nicht in Mannheim sesshaft sind, untersagt.
- (2) Ausnahmen von den in Absatz 1 statuierten Verboten gelten nur bei Vorliegen eines triftigen Grundes. Triftige Gründe sind insbesondere:
  - a) die Ausübung beruflicher Tätigkeiten, einschließlich der Teilnahme Ehrenamtlicher an Einsätzen von Feuerwehr, Katastrophenschutz und Rettungsdienst,

Seite 1/17

- b) Handlungen, die zur Abwendung einer unmittelbaren Gefahr für Leib, Leben und Eigentum erforderlich sind,
  - c) die Inanspruchnahme medizinischer, therapeutischer und veterinärmedizinischer Versorgungsleistungen,
  - d) der Besuch bei Lebenspartner\*innen (im Sinne des Lebenspartnerschaftsgesetzes – LPartG), nichtehelichen Lebensgefährte\*innen, von Verwandten in gerader Linie im Sinne des § 1589 Absatz 1 Satz 1 BGB, Alten, Kranken oder Menschen mit Einschränkungen (außerhalb von Einrichtungen) und die Wahrnehmung des Sorge- und Umgangsrechts im jeweiligen privaten Bereich,
  - e) die Begleitung von unterstützungsbedürftigen Personen und Minderjährigen,
  - f) die Begleitung Sterbender und von Personen in akut lebensbedrohlichen Zuständen,
  - g) Handlungen zur Versorgung von Tieren einschließlich Gassigehen (eine Person).
- (3) Die Polizei wird angehalten, die Einhaltung der Ausgangsbeschränkung zu kontrollieren. Im Falle einer Kontrolle sind die triftigen Gründe durch den Betroffenen glaubhaft zu machen.

## **2.. Besuchsbeschränkung für vollstationäre Einrichtungen für Menschen mit Pflege- oder Unterstützungsbedarf oder mit Behinderungen, Intensivpflege-WGs, Altenheime und Seniorenresidenzen**

In Ergänzung zu § 2 i.V.m. § 1 Nr. 2 CoronaVO Krankenhäuser und Pflegeeinrichtungen wird für vollstationäre Einrichtungen für Menschen mit Pflege- oder Unterstützungsbedarf oder mit Behinderungen, Intensivpflege-WGs, Altenheime und Seniorenresidenzen Folgendes angeordnet:

- (1) Besucher\*innen haben eine FFP2-Maske zu tragen. Die in § 3 Absatz 2 Nr. 1 und 2 CoronaVO geregelten Ausnahmen bleiben hiervon unberührt.
- (2) Der Zutritt ist nur erlaubt, wenn der Besucher\*innen vor Ort – durch dafür geschultes Personal der Einrichtung – einen für Besucher\*innen kostenfreien Point-of-care (PoC)-Antigen-Test durchführen lassen und dieser negativ ausfällt.
- (3) Soweit die Einrichtung darlegen kann, dass aus organisatorischen Gründen geschultes Personal für die Durchführung eines PoC-Antigen-Tests nicht oder nicht in ausreichendem Maße

zur Verfügung gestellt werden kann, kann sie für einen Besuch den Zugang davon abhängig machen, dass die Besucher\*innen ein negatives Ergebnis eines anderweitigen PoC-Antigen-Tests vom selben Tag vorlegen können oder ein negatives Ergebnis einer Polymerase-Kettenreaktion (PCR)-Testung, deren Testzeitpunkt nicht länger als 48 h zurückliegen darf.

### **3. Regelungen für Beschäftigte in vollstationären Einrichtungen für Menschen mit Pflege- oder Unterstützungsbedarf oder mit Behinderungen, Intensivpflege-WGs, Altenheime und Seniorenresidenzen sowie Fahrer\*innen und Begleitpersonen von Behinderten-Fahrtendiensten**

(1) Beschäftigte in vollstationäre Einrichtungen für Menschen mit Pflege- oder Unterstützungsbedarf oder mit Behinderungen, Intensivpflege-WGs, Altenheime und Seniorenresidenzen, die im direkten Kontakt mit den Bewohner\*innen eingesetzt werden, sind dazu verpflichtet, einen Antigen-Test an sich durchführen zu lassen und diese Testung einmal pro Kalenderwoche zu wiederholen. Die Einrichtungsleitung ist dazu verpflichtet, die ordnungsgemäße Durchführung der Tests zu organisieren und zu kontrollieren. Die Kosten für die Durchführung der Antigentests trägt die jeweilige Einrichtung.

(2) Alle Beschäftigten in den oben genannten Einrichtungen sind verpflichtet, permanent bei Kontakt mit Dritten eine FFP2-Maske tragen. Diese Verpflichtung gilt auch für Fahrer\*innen und Begleitpersonen von Behinderten-Fahrtendiensten. Die in § 3 Absatz 2 Nr. 1, 2 und 5 CoronaVO geregelten Ausnahmen bleiben hiervon unberührt.

### **4. Schließung öffentlicher und privater Sportstätten**

Öffentliche und private Sportstätten werden abweichend von § 13 Absatz 2 Nr. 6 CoronaVO auch für den Schulsport, Studienbetrieb sowie Freizeit- und Individualsport geschlossen.

### **5. Veranstaltungsverbot**

Verboten werden alle Veranstaltungen, ausgenommen von Religions-, Glaubens- und Weltanschauungsgemeinschaften zur Religionsausübung (einschließlich Bestattungen, Urnenbeisetzungen und Totengebete) im Sinne des § 12 Abs. 1 und 2 CoronaVO i.V.m

CoronaVO religiöse Veranstaltungen und Veranstaltungen bei Todesfällen sowie Versammlungen nach Art. 8 des Grundgesetzes. Ebenfalls ausgenommen sind Veranstaltungen nach § 10 Abs. 4 CoronaVO (bspw. die Teilnahme an Gerichtsterminen, Aussagen bei Polizei oder Staatsanwaltschaft, Sitzungen kommunaler Gremien sowie Wahlen und Abstimmungen oder Maßnahmen der Tierseuchenbekämpfung), der Studienbetrieb im Sinne des § 13 Abs. 4 CoronaVO, der Schulbetrieb außerhalb der Ressortzuständigkeit des Kultusministeriums (einschließlich Maßnahmen zur Vorbereitung auf Schulfremdenprüfungen), Angebote beruflicher, betrieblicher und integrativer Bildung zur Erlangung beruflicher und berufsvorbereitender (Sprach-)Abschlüsse oder Qualifikationen und die Teilnahme an sonstigen im Präsenzbetrieb durchzuführenden Prüfungen und Prüfungsvorbereitungen sowie schulbegleitende Maßnahmen zur Unterstützung von Schüler\*innen zu den vorgenannten Zwecken.

Das Verbot gilt ebenso nicht für Veranstaltungen, die für die Aufrechterhaltung des Arbeits-, Dienst- oder Geschäftsbetriebs, der öffentlichen Sicherheit und Ordnung oder der sozialen Fürsorge zwingend erforderlich sind und nicht aufgeschoben werden können.

Ein Verbot von Versammlungen durch Verwaltungsakt gemäß §§ 5, 15 VersammlG kommt in Betracht nach Maßgabe des § 28a Absatz 2 Nr. 1 IfSG i.V.m. § 11 Abs. 3 CoronaVO, sofern der Schutz vor Infektionen anderweitig, insbesondere durch Auflagen, nicht erreicht werden kann.

## **6. Kontaktbeschränkungen**

Im öffentlichen und privaten Raum dürfen sich nur noch Personen zweier Haushalte treffen, maximal jedoch 5 Personen. Kinder des jeweiligen Haushaltes bis einschließlich 14 Jahren sind hiervon ausgenommen. Verwandte in gerader Linie, Ehegatten, Lebenspartner\*innen oder Lebensgefährte\*innen in nicht ehelicher Lebensgemeinschaft, die nicht Teil dieser Haushalte sind, dürfen an den Ansammlungen und privaten Veranstaltungen nicht teilnehmen.

Ansammlungen, die der Aufrechterhaltung des Arbeits-, Dienst- oder Geschäftsbetriebs, der öffentlichen Sicherheit und Ordnung oder der sozialen Fürsorge dienen, bleiben hiervon ausgenommen.

**7. Schließung von Friseurbetrieben, Barbershops und Sonnenstudios; medizinische Behandlungen**

Abweichend von § 13 Abs. 2 Nummer 11 CoronaVO ist der Betrieb von Friseurbetrieben sowie Barbershops und Sonnenstudios für den Publikumsverkehr untersagt.

Medizinische Behandlungen (z.B. Physio- oder Ergotherapie, Psychotherapie, Logopädie, Podologie, medizinische Fußpflege sowie Massagen) bleiben möglich, sofern medizinisch notwendig. Arztbesuche bleiben generell erlaubt.

**8. Beschränkungen des Einzelhandels**

Besondere Verkaufsaktionen (z.B. Räumungs- oder Schlussverkäufe, besondere Rabattaktionen), bei denen u.a. aufgrund des Eventcharakters oder erwarteten zusätzlichen Publikumsverkehrs ein größerer Zustrom von Menschenmengen erwartet werden kann, sind verboten. Ebenfalls verboten sind Märkte, welche nicht der Deckung des täglichen Lebensbedarfs dienen (z.B. Flohmärkte, Jahrmärkte).

**9. Maskenpflicht auf Baustellen.**

Eine nicht-medizinische Alltagsmaske oder vergleichbare Mund-Nasen-Bedeckung muss auf Baustellen auch im Freien getragen werden, soweit der Abstand von 1,5 Metern zu anderen Personen nicht sicher eingehalten werden kann.

**10. Inkrafttreten, Außerkrafttreten**

(1) Die Ziffern 1 bis 6 und 9 der Allgemeinverfügung treten am 08.12.2020 in Kraft. Abweichend davon treten die Regelungen der Ziffern 7 und 8 erst am 09.12.2020 in Kraft.

(2) Die Regelungen der Ziffern 2 bis 9 treten mit Ablauf des 23.12.2020 außer Kraft. Abweichend davon treten die Regelungen der Ziffer 1 bereits am 14.12.2020 um 5:00 Uhr außer Kraft.

## **Begründung:**

### **I.**

SARS-CoV-2 ist ein Virus, das erstmals im Dezember 2019 beim Menschen nachgewiesen wurde und durch Tröpfcheninfektion (z.B. durch Husten, Niesen oder auch bei engerem face-to-face Kontakten von Mensch zu Mensch) relativ leicht von Mensch zu Mensch übertragbar ist. Die Inkubationszeit beträgt nach derzeitigen Erkenntnissen bis zu 14 Tage. Bereits während dieses Zeitraumes, in dem ein Infizierter selbst noch keine Symptome zeigt, kann er das Virus auf andere Menschen übertragen. Die hierdurch hervorgerufene Atemwegs-Erkrankung COVID-19 verläuft unterschiedlich schwer und kann zum Tod führen. Nach derzeitigem Erkenntnisstand verlaufen ca. 90 % der erfassten Erkrankungen relativ mild mit grippeähnlichen Symptomen, in rund 10 % der Fälle kommt es zu schweren bis kritischen Verläufen. Unter Berücksichtigung einer Dunkelziffer nicht erfasster Fälle, insbesondere bei leichten Verläufen, schätzt die WHO aktuell, dass ca. 3 % der Erkrankungen tödlich verlaufen. Das Risiko schwerer und tödlicher Verläufe ist bei älteren Menschen und Personen mit Vorerkrankungen höher. Bei Mutationen des Virus können sich die Verlaufsformen und der Anteil schwerer und tödlicher Verläufe ändern.

Im Gegensatz zu anderen ähnlichen Atemwegserkrankungen, insbesondere der saisonalen Influenza, gibt es gegen COVID-19 noch keine Immunität in der Bevölkerung, keinen Impfstoff und keine nachgewiesenen gegen COVID-19 wirksamen Medikamente, die den Krankheitsverlauf zumindest abschwächen und die Heilung unterstützen können. Bei einer unkontrollierten Ausbreitung wäre daher in kurzer Zeit mit einer sehr hohen Zahl an Erkrankten und infolgedessen auch einer hohen Zahl an behandlungsbedürftigen Personen mit schweren bis kritischen Krankheitsverläufen sowie einer hohen Zahl an Todesfällen zu rechnen. Da auch das Personal im Gesundheitswesen weder immun ist noch geimpft werden kann, greifen die für schwere Influenzawellen vorgesehenen Maßnahmen zur Sicherstellung der medizinischen Versorgung der Erkrankten nur eingeschränkt. Ohne die Ergreifung von gegensteuernden Maßnahmen kann der Bedarf an Intensivbetten für schwer Erkrankte die verfügbaren Kapazitäten übersteigen. Um eine Überlastung des Gesundheitssystems mit unter Umständen drastischen Folgen für Menschen mit schwerem Krankheitsverlauf zu verhindern, muss die Ausbreitung des Virus eingedämmt und die Ausbreitung des Infektionsgeschehens soweit wie möglich verlangsamt werden.

Entscheidungen über Schutzmaßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 sind nach § 28a Absatz 1 i.V.m. § 28 Absatz 1 IfSG insbesondere an dem Schutz von Leben und Gesundheit und der Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems auszurichten. Die Gefährdung für die Gesundheit der Bevölkerung in Deutschland durch die Atemwegserkrankung COVID-19 wird

nach der Bewertung des Robert-Koch-Instituts unverändert als hoch, für Risikogruppen als sehr hoch eingeschätzt. Ausweislich des Lageberichts des RKI vom 06.12.2020 ist weiterhin eine hohe Zahl an Übertragungen in der Bevölkerung in Deutschland zu beobachten. Daher wird dringend appelliert, dass sich die gesamte Bevölkerung für den Infektionsschutz engagiert. Die Inzidenz der letzten 7 Tage liegt deutschlandweit bei 142 Fällen pro 100.000 Einwohner (EW). Seit Anfang September nimmt der Anteil älterer Personen unter den COVID-19-Fällen wieder zu. Die 7-Tage-Inzidenz bei Personen  $\geq 60$  Jahre liegt aktuell bei 128 Fällen/100.000 EW. Die Zahl der intensivmedizinisch behandelten COVID-19-Fälle ist zwischen Mitte Oktober und Mitte November stark angestiegen und lag am 06.12.2020 bei 4.108 Patient\*Innen.

Aktuell (07.12.2020) werden in Mannheim 26 COVID-19- Patient\*Innen intensivmedizinisch behandelt, 113 COVID-19- Patient\*Innen befinden sich auf einer Isolierstation. Seit Beginn der Pandemie gab es im Stadtgebiet 65 Todesfälle im Zusammenhang mit dem Coronavirus, davon allein 49 seit dem 01.11.2020. Am 06.12.2020 lag die 7-Tage-Inzidenz pro 100.000 Einwohner in Mannheim bei 239,2 und damit deutlich über dem Landesdurchschnitt von 149,9. Bereits seit dem 15.11.2020 liegt die 7-Tage-Inzidenz in Mannheim ununterbrochen über dem Wert von 200.

Seit dem 03.11.2020 gilt bundesweit der sogenannte „Teil-Lockdown“ mit weiteren Schutzmaßnahmen. Dieser wurde mit Wirkung zum 01.12.2020 weiter verschärft. Die Schutzmaßnahmen sind für Baden-Württemberg in § 13 CoronaVO geregelt. Bedauerlicherweise ist es trotz des Teil-Lockdowns bisher nicht gelungen, die Zahl der Neuinfektionen in dem erforderlichen Maß zu senken.

## **II.**

### **1.**

Für das Ergreifen von Schutzmaßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten gemäß § 28 Absatz 1 Satz 1 IfSG ist die Stadt Mannheim gemäß § 54 IfSG in Verbindung mit § 1 Absatz 6a IfSGZustV als Gesundheitsamt zuständig. Wie in § 20 Abs. 1 CoronaVO klargestellt wird, gilt dies auch für Allgemeinverfügungen neben der bestehenden CoronaVO,

### **2.**

Rechtsgrundlage dieser Allgemeinverfügung ist § 28 Absatz 1 Satz 1 i.V.m. 28a Absatz 1 IfSG. Diese Norm verpflichtet die Behörde, die notwendigen Schutzmaßnahmen zu ergreifen, wenn Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider festgestellt werden oder sich ergibt, dass eine Verstorbener bzw. eine Verstorbene krank, krankheitsverdächtig oder Ausscheider war. Diese Voraussetzungen liegen angesichts der anhaltenden SARS-CoV-2-Pandemie vor.

Hinsichtlich der Art und des Umfangs der Bekämpfungsmaßnahmen ist der Behörde ein Auswahlermessen eingeräumt. Der als Generalklausel ausgestaltete § 28 Absatz 1 IfSG wird durch die Regelbeispiele des § 28a Absatz 1 IfSG ergänzt und konkretisiert.

Bei SARS-CoV-2 handelt es sich um einen Krankheitserreger im Sinne des § 2 Nr. 1 IfSG, der die als COVID-19 bezeichnete Atemwegserkrankung auslöst. COVID-19 ist eine übertragbare Krankheit i.S. von § 2 Nr. 3 IfSG. Die Infektion mit SARS-CoV-2 hat sich im Stadtgebiet von Mannheim verbreitet. Durch den vorherrschenden Übertragungsweg durch Tröpfchen und die Tatsache, dass auch asymptomatische Virusträger infektiös sind, kann es leicht zu Übertragungen von Mensch zu Mensch kommen. Der starke Anstieg der Fallzahlen in den letzten Monaten zeugt von einem dynamischen Infektionsverlauf in der Stadt Mannheim. Das Infektionsgeschehen im Stadtgebiet ist dabei diffuser Art und kann nicht nur einem Ausbruchsgeschehen zugeordnet werden. Es beschränkt sich nicht nur auf bestimmte Einrichtungen, Gruppen oder Örtlichkeiten, sondern ist breit in der Stadt und in der Bevölkerung verteilt. Ein erhöhtes Infektionsgeschehen findet in Pflegeheimen und Schulen statt. Aktuell sind jedoch viele Neuinfektionen in der Gruppe der 15- bis 29-Jährigen zu verzeichnen. In der gleichen Größenordnung finden sich allerdings auch positive Testergebnisse in der Altersgruppe der 30- bis 54-jährigen Personen, ohne dass sich diese auf Infektionen am Arbeitsplatz zurückführen lassen. Dies spricht dafür, dass viele Infektionen im privaten Bereich, etwa bei privaten Feiern oder Treffen im Familien- und Freundeskreis stattfinden.

Die Anordnungen dieser Allgemeinverfügung dienen dem Infektionsschutz, insbesondere einer Verlangsamung der Virusausbreitung. Mit zunehmenden Infektionszahlen steigt die Zahl der Kontaktpersonen exponentiell und die Möglichkeit, Infektionsketten nachzuverfolgen und zu durchbrechen sinkt. Aktuell können nur noch 60 - 65 % der Infektionsketten nachverfolgt werden, die überwiegend auf den eigenen Haushalt und familiäre/private Begegnungen zurückzuführen sind. Die Allgemeinverfügung hat den Zweck, die Ausbreitungsdynamik zu verzögern, Infektionsketten zu unterbrechen, die Gesundheitsversorgung für die Gesamtbevölkerung (auch im Lichte einer etwaigen Koinzidenz von schweren COVID-19 und Influenza-Erkrankungen) sicherzustellen sowie vulnerable Personen-gruppen zu schützen.

Wie sich dem Wortlaut des § 28a Absatz 3 Satz 1 IfSG entnehmen lässt, sind die Entscheidungen über Schutzmaßnahmen insbesondere am Schutz von Leben und Gesundheit und der Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems auszurichten. Die Stadt Mannheim folgt dieser Vorgabe. Dem Erlass dieser Allgemeinverfügung ist eine ausführliche Analyse des Infektionsgeschehens vorausgegangen.

Maßstab für die zu ergreifenden Schutzmaßnahmen ist insbesondere die Anzahl der Neuinfektionen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 je 100 000 Einwohnern innerhalb von sieben Tagen, § 28a Absatz 3 Satz 4 IfSG. Bei Überschreitung eines Schwellenwertes von über 50 Neuinfektionen je 100 000 Einwohner innerhalb von sieben Tagen sind gemäß § 28a Absatz 3 Satz 5 umfassende

Schutzmaßnahmen zu ergreifen, die eine effektive Eindämmung des Infektionsgeschehens erwarten lassen. In Mannheim liegt der Schwellenwert anhaltend über 200 und damit viermal so hoch. Daher waren umfassende Schutzmaßnahmen zu treffen.

Die in dieser Allgemeinverfügung getroffenen Anordnungen entsprechen diesen gesetzlichen Anforderungen und sind zugleich geeignet, erforderlich und verhältnismäßig.

### **Zu Ziffer 1:**

Die nächtliche Ausgangsbeschränkung in der Zeit von 21:00 bis 5:00 h am Folgetag beschränkt die Mobilität und zugleich die nicht essentiell notwendigen Kontakte der Mannheimer Bevölkerung am späten Abend und in der Nacht. Die spiegelbildliche Regelung für Personen, die von außerhalb Mannheims ins Stadtgebiet kommen, verfolgt denselben Zweck. Außerdem gewährleistet sie eine bessere Kontrollierbarkeit.

Durch die Anordnung werden private Treffen und Feiern im Familien und Freundeskreis aber auch private Fahrten im ÖPNV streng limitiert und zugleich private Feiern unter Verstoß gegen die Personenbeschränkung des § 9 Absatz 1 CoronaVO verhindert. Die Einhaltung der nächtlichen Ausgangsbeschränkung lässt sich im Gegensatz zu einer auch tagsüber geltenden Ausgangsbeschränkung, bei der deutlich mehr Ausnahmen zugelassen werden müssten, auch kontrollieren. Damit ist die nächtliche Ausgangsbeschränkung ein geeignetes Mittel um den Zweck der Allgemeinverfügung, die Aus- und Weiterverbreitung von COVID-19 zu verlangsamen und die Gesundheit der Bevölkerung zu schützen, zu erreichen.

Ausgangsbeschränkungen sind im Regelbeispiel des § 28a Absatz 1 Satz 1 Nr. 3 IfSG enthalten. Die Anordnung einer Ausgangsbeschränkung nach § 28a Absatz 1 Nummer 3 IfSG, nach der das Verlassen des privaten Wohnbereichs nur zu bestimmten Zeiten oder zu bestimmten Zwecken zulässig ist, ist gemäß § 28a Absatz 2 Satz 1 Nr. 2 IfSG nur zulässig, soweit auch bei Berücksichtigung aller bisher getroffenen anderen Schutzmaßnahmen eine wirksame Eindämmung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) erheblich gefährdet wäre. Zwar hat das Land Baden-Württemberg in der CoronaVO bereits Schutzmaßnahmen erlassen und diese mit Einführung des in § 13 CoronaVO geregelten, seit dem 03.11.2020 bestehenden sogenannten „Teil-Lockdowns“ intensiviert. Wie die Entwicklung der Infektionszahlen in Mannheim zeigt, haben diese Maßnahmen haben jedoch nicht ausgereicht, um die Virusausbreitung wirksam einzudämmen. Die nächtliche Ausgangsbeschränkung ist somit auch erforderlich.

Schließlich ist der damit einhergehende Grundrechtseingriff in Ansehung des Infektionsschutzes und der jeweiligen Interessen auch verhältnismäßig. Weniger belastende Maßnahmen, die ebenso wirksam sind, sind nicht ersichtlich. Zudem ist die Ausgangsbeschränkung auf die Zeit zwischen 21:00 und 5:00 Uhr des Folgetags begrenzt. Daher unterliegen die Betroffenen tagsüber keinen Einschränkungen ihrer Bewegungsfreiheit. Darüber hinaus ist das Verlassen der Wohnung bei Vorliegen eines – nicht abschließend aufgeführten – „triftigen Grundes“ zulässig. In die Güterabwägung sind die erheblichen gesundheitlichen Gefahren bei der unkontrollierten und nicht mehr nachverfolgbaren Verbreitung von COVID-19 sowie die mögliche Gefahr der akuten und existenziellen Überlastung der Gesundheitsversorgung einzustellen. Angesichts der besorgniserregenden, anhaltend hohen Inzidenzrate bedarf es dringend massiver ergänzender Maßnahmen, um im Stadtgebiet eine Trendwende bei den Infektionszahlen herbeizuführen. Bei den aktuellen Infektionszahlen,

geschweige denn einer weiteren Erhöhung droht sonst eine nachhaltige Überlastung des regionalen Gesundheitssystems und damit eine nachhaltige Gefahr für Leib und Leben einer Vielzahl von Personen. Die durch diese Allgemeinverfügung bewirkten Grundrechtseingriffe sind hinsichtlich der Ziffer 1 verhältnismäßig.

### **Zu Ziffer 2:**

Die in Ziffer 2 getroffenen Regelungen dienen dem weitergehenden Schutz der besonders vulnerablen Bewohner\*Innen dieser Einrichtungen.

Das angeordnete Tragen einer FFP2-Maske sowie die Testpflicht der Besucher\*innen sind ein geeigneter Schutz vor einem erhöhten Ansteckungsrisiko durch externe Besucher\*innen. Beim derzeitigen Infektionsgeschehen kann nicht ausgeschlossen werden, dass die erhöhten Fallzahlen in den Einrichtungen auch durch externe Besucher\*innen verursacht wurden. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass vermehrt ältere, vorerkrankte Personen einer intensivmedizinischen Behandlung bedürfen. Die Bewohner\*innen gehören häufig einer Risikogruppe an und sind aufgrund ihrer körperlichen und/oder geistigen Einschränkungen manchmal nicht in der Lage, sich vollumfänglich an die entsprechenden Hygienekonzepte zu halten. Durch die angeordneten Besuchsbeschränkungen reduziert sich das Risiko, sich selbst, andere Bewohner\*Innen oder das Pflegepersonal zu infizieren. Dies trägt dazu bei, die Gesundheitseinrichtungen nicht zu überlasten. Das Tragen der FFP2-Maske soll darüber hinaus einer Virusübertragung durch Aerosole vorbeugen.

Diese Beschränkungen sind auch erforderlich, um das Infektionsgeschehen zu verlangsamen, eine ordnungsgemäße Nachverfolgbarkeit der Infektionsketten zu ermöglichen und das Gesundheitssystem vor drohender Überlastung zu schützen.

Mildere, gleich geeignete Mittel sind nicht ersichtlich. Das Tragen einer FFP2 Maske während des Besuchs ist nur ein geringer Eingriff.

PoC-Antigen-Schnelltests bieten die Möglichkeit mehr zu testen und schneller Infektionen zu erkennen. Der hierfür erforderliche Abstrich ist schmerzfrei und ohne Weiteres zumutbar. Die für die Besucher\*Innen damit verbundene Beeinträchtigung muss hinter dem vorrangigen Schutz der besonders vulnerablen Personengruppen zurücktreten.

Für den Fall, dass die Einrichtung keine Antigen-Tests durchführen kann, können Besucher\*innen durch anderweitige Antigen- oder PCR-Testungen dennoch einen Besuch ermöglichen. Demgemäß hat diese Regelung allenfalls die Wirkung einer bloßen Besuchsbeschränkung. Damit wird auch den Vorgaben des § 28a Absatz 2 Satz 1 Nr. 3, Satz 2 IfSG Genüge getan. Der Besuch in den betroffenen Einrichtungen wird nicht verboten, sondern beschränkt. Es kommt durch die Regelung nicht zu einer Isolation der betroffenen Bewohner\*Innen. Ein Mindestmaß an Kontakten bleibt gewährleistet.

### **Zu Ziffer 3:**

Die für die Beschäftigten der genannten Einrichtungen, die im direkten Kontakt mit den Bewohner\*Innen eingesetzt werden, angeordnete wöchentliche Testpflicht dient ebenfalls dem weitergehenden Schutz der besonders vulnerablen Bewohner\*Innen dieser Einrichtungen. Beim derzeitigen Infektionsgeschehen kann nicht ausgeschlossen werden, dass die erhöhten Fallzahlen in den Einrichtungen auch durch Beschäftigte verursacht werden.

Antigen-Schnelltests bieten die Möglichkeit mehr zu testen und schneller Infektionen zu erkennen. Der wöchentliche Antigentest ist daher geeignet, auch bei symptomlosen Virusträgern unter den Beschäftigten Infektionen zu erkennen und Ansteckung zu vermeiden.

Die Verpflichtung zum Tragen der FFP2-Maske trifft alle Beschäftigten, auch die, die nicht im direkten pflegerischen Kontakt mit den Bewohner\*innen stehen. Das Tragen einer FFP2-Maske reduziert das Risiko, sich selbst, Bewohner\*Innen oder das Pflegepersonal zu infizieren. Dies trägt dazu bei, die Gesundheitseinrichtungen nicht zu überlasten. Das Tragen der FFP2-Maske soll darüber hinaus einer Virusübertragung durch Aerosole vorbeugen. Es ist daher ein gut geeignetes Mittel.

Beide Maßnahmen sind erforderlich, weil die vorangegangenen Ausbrüche in Pflegeheimen gezeigt haben, dass die bisherigen Schutzmaßnahmen nicht ausreichen.

Mildere Mittel sind nicht ersichtlich. Das Tragen der FFP2-Maske ist nur ein geringer Eingriff, zumal Ausnahmen nach § 3 Absatz 2 Nr. 1, 2 und 5 CoronaVO auch hier gelten. Der für den Antigentest erforderliche Abstrich ist schmerzfrei und ohne Weiteres zumutbar. Die für die Betroffenen damit verbundenen Beeinträchtigungen müssen hinter dem vorrangigen Schutz der besonders vulnerablen Personengruppen zurücktreten.

### **Zu Ziffer 4:**

Die Beschränkung der Sportausübung ist im Regelbeispiel des § 28a Absatz 1 Satz 1 Nr. 8 IfSG enthalten.

Die Schließung öffentlicher und privater Sportstätten für den Schulsport, Studienbetrieb sowie für den Freizeit- und Individualsport ist geeignet, das Ziel einer verringerten Virusausbreitung und damit verbunden den Schutz des Gesundheitssystems vor Überlastung zu erreichen.

Insbesondere kam es in letzter Zeit vermehrt zu Ausbrüchen an Schulen. Da jedenfalls ab Klasse 5 während des sonstigen Unterrichts die Verpflichtung zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung gilt, kann nicht ausgeschlossen werden, dass eine Infektion beim Schulsport erfolgt ist. Dies gilt umso mehr, als bei körperlicher Anstrengung verstärkt Aerosole und Tröpfchen ausgestoßen werden und die Turnhallen schlecht zu lüften sind, sodass dort eine hohe Aerosolbelastung herrscht.

Gerade im Winter bei kalter und nasser Witterung ist auch ein Ausweichen auf Sportplätze draußen schwer machbar.

Allgemein ist jedoch beim Sport die Wahrung des Abstandsgebots kaum möglich, so dass eine erhöhte Infektionsgefahr besteht. Da die sportliche Betätigung mit einer Mund-Nasen-Bedeckung nicht möglich ist, sind die privaten und öffentlichen Sportstätten zu schließen. Das Verbot ist demnach geeignet.

Die Anordnung ist auch erforderlich, weil die bisherigen Einschränkungen beim Sport nach § 13 Absatz 2 Nr. 7 CoronaVO nicht ausgereicht haben, um die Virusausbreitung wirksam einzudämmen.

Die Maßnahme ist schließlich auch verhältnismäßig, weil eine mildere Maßnahme nicht denkbar ist. In Anbetracht der Gefahr der Überlastung des regionalen Gesundheitssystems und damit einer fortgesetzten Gefahr für Leib und Leben einer Vielzahl von Personen ist der zeitlich begrenzte Eingriff als relativ gering anzusehen und muss dahinter zurückstehen.

#### **Zu Ziffer 5:**

Die Untersagung des Abhaltens von Veranstaltungen ist im Regelbeispiel des § 28a Absatz 1 Satz 1 Nr. 10 IfSG enthalten.

Als Veranstaltung im Sinne des § 10 Abs. 5 CoronaVO gilt ein zeitlich und örtlich begrenztes und geplantes Ereignis mit einer definierten Zielsetzung oder Absicht in der Verantwortung einer Veranstalterin oder eines Veranstalters, einer Person, Organisation oder Institution, an dem eine Gruppe von Menschen gezielt teilnimmt.

Von Ziffer 6 erfasst werden Veranstaltungen aller Art unabhängig vom Gegenstand der Veranstaltung und von der Person des Veranstalters.

Abgesehen von den nachfolgend näher erläuterten Ausnahmen sind sämtliche von dieser Ziffer erfassten Veranstaltungen verboten.

Vor dem Hintergrund der Bedeutung der verfassungsrechtlich besonders geschützten Religionsfreiheit des Art. 4 GG ist eine Untersagung von religiösen oder weltanschaulichen Zusammenkünften nur zulässig, soweit durch sämtliche zuvor zu ergreifenden anderen Schutzmaßnahmen keine wirk-same Eindämmung der Verbreitung von COVID-19 erzielt werden kann. Da insoweit zunächst u.a. mit dieser Allgemeinverfügung geregelte andere Schutzmaßnahmen ergriffen werden, sind Veranstaltungen von Religions-, Glaubens- und Weltanschauungsgemeinschaften zur Religionsausübung (einschließlich Bestattungen, Urnenbeisetzungen und Totengebeten) im Sinne des § 12 Abs.1 und Abs. 2 CoronaVO i.V.m. CoronaVO religiöse Veranstaltungen und Veranstaltungen bei Todesfällen vom Veranstaltungsverbot der Ziffer 2 ausgenommen.

Ebenfalls ausgenommen sind Veranstaltungen nach § 10 Absatz 4 CoronaVO. Hierbei handelt es sich um Veranstaltungen, die im öffentlichen Interesse liegen und auch während einer Pandemie

soweit wie möglich durchgeführt werden müssen. Von den Ausnahmen umfasst sind ferner Veranstaltungen des Studienbetriebs im Sinne des § 13 Abs. 4 CoronaVO, des Schulbetriebs außerhalb der Ressortzuständigkeit des Kultusministeriums, Angebote beruflicher und betrieblicher Bildung zur Erlangung beruflicher Abschlüsse oder Qualifikationen und die Teilnahme an sonstigen im Präsenzbetrieb durchzuführenden Prüfungen und Prüfungsvorbereitungen inklusive schulbegleitender Maßnahmen zur Unterstützung von Schüler\*innen zu den vorgenannten Zwecken. Gerade im Hinblick auf die häufig langfristige Vorbereitung auf Prüfungstermine und die Folgen von Verschiebungen erscheint hier eine kurzfristige Versagung nicht verhältnismäßig.

Ferner gilt das Verbot nicht für Versammlungen im Sinne des Art. 8 GG, soweit nicht nach den Maßgaben des § 11 Absatz 3 CoronaVO und § 28a Absatz 2 Nr. 1 IfSG Verbote erforderlich sind. Nach § 28a Absatz 2 S. 1 Nr. 1, 1. Alt. IfSG ist eine Untersagung von Versammlungen und Aufzügen im Sinne von Art. 8 GG nur zulässig, soweit durch sämtliche zuvor zu ergreifenden anderen Schutzmaßnahmen keine wirksame Eindämmung der Verbreitung von COVID-19 erzielt werden kann; als vorrangige Maßnahme können auch versammlungsrechtliche Auflagen nach § 15 Abs. 1 und 2 VersammlG in Betracht kommen. Insoweit wurde wegen des vorrangigen Ergreifens anderer Schutzmaßnahmen von einem Verbot von Versammlungen nach Art. 8 GG abgesehen.

Da die Ausbreitung des SARS-CoV-2-Virus überwiegend über Tröpfchen und Aerosol erfolgt, ist die mit der Vermeidung von mit Veranstaltungen verbundenen persönlichen Kontakten ein geeignetes Mittel, um die Verbreitung des Virus zu verlangsamen.

Es ist auch erforderlich, da die bisherigen Maßnahmen nicht ausgereicht haben, um eine Verlangsamung der Virusausbreitung zu erreichen. Nach der CoronaVO sind aktuell noch Veranstaltungen mit bis zu 100 Teilnehmern zulässig. Durch die Vielzahl der Kontakte können Veranstaltungen der Ursprung größerer Infektionsausbrüche sein.

Ein milderer Mittel, das in gleicher Weise zur Zielerreichung geeignet ist, ist nicht ersichtlich. Das zeitlich begrenzte Veranstaltungsverbot ist daher verhältnismäßig.

#### **Zu Ziffer 6:**

Durch die Anordnung werden private Treffen und Feiern im Familien- und Freundeskreis streng limitiert. Gerade bei Zusammenkünften im privaten Raum besteht eine erhöhte Infektionsgefahr. Denn in diesem Rahmen bestehen keine allgemeinen Abstands- und Hygieneregeln. Die steigende Zahl von Neuinfektionen legen einen Zusammenhang zwischen größeren privaten Zusammenkünften im Familien- und Freundeskreis und der steigenden Inzidenz nahe. Typisch für private Zusammenkünfte ist eine bestehende Vertrautheit und Nähe der Teilnehmenden, die sich in Geselligkeit und Herzlichkeit äußert. Empfohlene Abstände werden dabei regelmäßig unterschritten, weil private Zusammenkünfte üblicherweise in besonderem Maße durch zwischenmenschliche Interak-

tion und Kommunikation sowie physischen Kontakt geprägt sind. Diese engeren Kontakte sind infektionsschutzrechtlich riskant. Von privaten Zusammenkünften geht daher ein hohes Infektionsrisiko aus.

Mildere, gleich geeignete Mittel z. B. durch die Anordnung von geringeren Beschränkungen oder der Pflicht einer das Tragen eines Mund-Nasen-Bedeckung kommen bei privaten Ansammlungen und Versammlungen nicht in Betracht. Weder diese noch die angeordneten Maßnahmen der CoronaVO reichen bei einem derart hohen Infektionsgeschehen aus, um die Infektionsketten zu verlangsamen und zu unterbrechen. Um eine pandemische Trendwende, das heißt eine Umkehrung der regional überdurchschnittlich stark angestiegenen Infektionskurve, zu erreichen, sind daher strengere, aber dafür zeitlich befristete Maßnahmen erforderlich. Diese Einschränkung des direkten Kontakts ist geeignet und erforderlich, um Infektionsketten zu unterbrechen bzw. eine Übertragung des Coronavirus zu verhindern. Diese Kontaktbeschränkungen sind verhältnismäßig, da dem Einzelnen das Recht zu entscheiden, mit wem man sich trifft, durch die Maßnahmen nicht genommen wird. Darüber hinaus wird dem sog. Familienprivileg und damit der besonderen Bedeutung des familiären Zusammenlebens im Hinblick auf Art 6 Abs. 1 GG Rechnung getragen. Das Zusammenkommen von Personen aus einem Haushalt ist nach wie vor in unbeschränkter Zahl zulässig.

#### **Zu Ziffer 7:**

Friseurbetriebe sowie Barbershops und Sonnenstudios werden geschlossen. In diesen Einrichtungen werden körpernahe Dienstleistungen erbracht, die aufgrund der Nichteinhaltung von Mindestabständen bei der Erbringung der Dienstleistung in der Regel mit einem erhöhten Infektionsrisiko einhergehen, auch wenn nicht regelmäßig bzw. nicht ausschließlich eine face-to-face-Behandlung durchgeführt wird. Daher musste zur Abwehr einer akuten Gefahrenlage der Betrieb solcher Einrichtungen zur Inanspruchnahme nicht dringend erforderlicher, zeitlich in der Regel verschiebbarer Aufwendungen oder Behandlungen untersagt werden.

#### **Zu Ziffer 8:**

Im Einzelhandel werden besondere Verkaufsaktionen wie beispielsweise Räumungs- oder Schlussverkäufe sowie besondere Rabattaktionen, bei denen u.a. aufgrund des Eventcharakters oder erwarteten zusätzlichen Publikumsverkehrs ein größerer Zustrom von Menschenmengen erwartet werden kann, verboten. Insbesondere am 27.11.2020 („Black Friday“) hatte sich in der Mannheimer Innenstadt gezeigt, dass sich aufgrund des großen Andrangs lange Warteschlangen vor den Geschäften gebildet hatten, so dass – nicht zuletzt aufgrund des in der Fußgängerzone fahrenden Straßenbahnverkehrs - nicht immer der gebotene Mindestabstand eingehalten werden

konnte. Angesichts dessen, dass an den Adventssamstagen ohnehin mit einem höheren Käuferandrang zu rechnen ist, sind zusätzliche Anreize zwecks Vermeidung von Ansammlungen zu verhindern.

Aufgrund des Ziels dieser Allgemeinverfügung, nicht zwingend erforderliche Begegnungen und die damit verbundenen Übertragungsmöglichkeiten des Coronavirus erheblich zu verringern, sind auch Märkte zu verbieten, welche nicht der Deckung des täglichen Lebensbedarfs dienen (z.B. Flohmärkte, Jahrmärkte), da auch hier nicht immer der gebotene Mindestabstand eingehalten werden kann.

Bezüglich der weiteren Einschränkungen und Untersagungen von Gewerben, Betrieben und Einzelhandel wird auch nicht der Umsatzausfall der Betroffenen verkannt. Diesem wirtschaftlichen Schaden steht die Gefahr der Verbreitung einer übertragbaren Krankheit, die erfahrungsgemäß zu erheblichen Gesundheitsbeeinträchtigungen bis zum Tod der erkrankten Personen führen kann, gegenüber. Aufgrund dieser erheblichen Gefahr müssen daher bei einer Abwägung der wirtschaftliche Schaden und die Berufsausübungsfreiheit zurückstehen.

.

#### **Zu Ziffer 9:**

Zur Vermeidung von Ansteckungsmöglichkeiten mit dem Coronavirus war es geboten, eine Maskenpflicht auch auf Baustellen im Freien anzuordnen, soweit nicht der geforderte Mindestabstand eingehalten werden kann.

#### **Zu Ziffer 10:**

Die in Ziffer 1 geregelte nächtliche Ausgangsbeschränkung gilt bis zum 14.12.2020 um 5:00 Uhr.

Die Ziffern 1 bis 6 und 9 treten am 08.12.2020 in Kraft

Die in den Ziffern 7 und 8 getroffenen Anordnungen treten erst am 09.12.2020 in Kraft um den Betroffenen die Möglichkeit zu eröffnen, die für die Anordnungen erforderlichen Vorbereitungsmaßnahmen treffen zu können.

Die in Ziffern 2 – 9 getroffenen Anordnungen treten mit Ablauf des 23.12.2020 außer Kraft.

Damit sind die mit der vorliegenden Allgemeinverfügung getroffenen Anordnungen und die damit verbundenen Grundrechtseinschränkungen auf einen überschaubaren Zeitraum begrenzt (vgl. § 28a Abs. 5 IfSG).

Spätestens vor Ablauf der Geltungsdauer wird anhand der dann maßgeblichen Normen und des dann herrschenden Infektionsgeschehens zu überprüfen sein, ob und ggf. welche Maßnahmen weiterhin zu treffen sind.

#### **Sofortige Vollziehbarkeit:**

Die Allgemeinverfügung ist nach § 28 Absatz 3 i.V.m. § 16 Absatz 8 IfSG kraft Gesetzes sofort vollziehbar. Der Widerspruch hat somit keine aufschiebende Wirkung.

#### **Bekanntmachungshinweis:**

Die Allgemeinverfügung gilt einen Tag nach ihrer Veröffentlichung als bekannt gegeben und erhält zeitgleich ihre Wirksamkeit.

Der vollständige Text der Allgemeinverfügung mit Begründung kann im Fachbereich Jugendamt und Gesundheitsamt, R 1, 12, 68161 Mannheim, zu den üblichen Öffnungszeiten sowie auf der Homepage der Stadt Mannheim eingesehen werden.

#### **Rechtsbehelfsbelehrung:**

Gegen diese Allgemeinverfügung kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe Widerspruch erhoben werden. Der Widerspruch ist bei der Stadt Mannheim, Fachbereich Jugendamt und Gesundheitsamt, R 1, 12, 68161 Mannheim, einzulegen.

#### **Hinweise**

Aufgrund der sofortigen Vollziehbarkeit der Allgemeinverfügung kommt einem Widerspruch keine aufschiebende Wirkung zu. Das Verwaltungsgericht Karlsruhe kann gemäß § 80 Absatz 5 VwGO auf Antrag die aufschiebende Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage ganz oder teilweise anordnen.

Nach § 73 Abs. 1a Nr. 6 IfSG handelt ordnungswidrig, wer einer vollziehbaren Anordnung nach § 28 Absatz 1 Satz 1 IfSG zuwiderhandelt. Die Ordnungswidrigkeit kann gemäß § 73 Abs. 2 IfSG mit einer Geldbuße bis zu 25.000 Euro geahndet werden.

Mannheim, den 07.12.2020

Dr. Peter Kurz