



## Allgemeinverfügung der Stadt Heilbronn

### über das Verbot von Veranstaltungen und die Meldepflicht von Veranstaltungen und Ansammlungen von Menschen ab 100 Personen anlässlich der Eindämmung der Atemwegserkrankung SARS-CoV-2 (Corona-Virus)

Die Stadt Heilbronn erlässt gemäß § 28 Abs. 1 des Infektionsschutzgesetzes (IfSG), § 1 Abs. 6 Verordnung des Sozialministeriums über die Zuständigkeiten nach dem IfSG (IfSGZustV) und § 35 S. 2 des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes (LVwVfG) folgende

#### **Allgemeinverfügung:**

1. Es ist untersagt, öffentliche und private Veranstaltungen mit einer Teilnehmerzahl ab 200 Personen durchzuführen. Wenn sich das Überschreiten der Personenzahl aus der Zahl der Zuschauer ergibt, ist die Durchführung der Veranstaltung mit Zuschauern untersagt.
2. Alle privaten und öffentlichen Veranstaltungen sowie geplanten Ansammlungen mit einer Teilnehmerzahl von 100 bis 199 Personen müssen der Stadt Heilbronn, Ordnungsamt, unter Vorlage der für eine Risikobewertung erforderlichen Angaben 48 Stunden vor Veranstaltungsbeginn angezeigt werden. Veranstaltungen bis einschließlich 15. März 2020 sind durch den Veranstalter der Stadt Heilbronn, Ordnungsamt, unverzüglich anzuzeigen. Die jeweils aktuell gültigen Kriterien für die Risikobewertung sind auf der Internetseite des Robert-Koch-Instituts (RKI) [https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Risiko\\_Grossveranstaltungen.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Risiko_Grossveranstaltungen.pdf?__blob=publicationFile) abrufbar sowie bei der Stadt Heilbronn, Ordnungsamt, erhältlich.
3. Die Anordnungen der Ziffer 1 und 2 sind zunächst bis 19. April 2020 befristet.
4. Für den Fall der Nichtbeachtung des Verbots in Ziffer 1 dieser Verfügung wird die Anwendung des unmittelbaren Zwangs angedroht.
5. Für den Fall der Nichtbeachtung der Anzeigepflicht nach Ziffer 2 dieser Verfügung wird die Festsetzung eines Zwangsgeldes in Höhe von 10.000 Euro angedroht.

#### **I. Begründung**

Werden Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider festgestellt oder ergibt sich, dass ein Verstorbenen krank, krankheitsverdächtig oder Ausscheider war, so trifft die zuständige Behörde nach § 28 Abs. 1 S. 1 IfSG die notwendigen Schutzmaßnahmen,



soweit und solange es zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich ist. Die Stadt Heilbronn ist gemäß § 28 Abs. 1 S. 2 IfSG in Verbindung mit § 1 Abs. 6 IfSGZustV für den Erlass von Schutzmaßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten zuständig. Unter den Voraussetzungen des § 28 Abs. 1 S. 1 IfSG kann die zuständige Behörde Veranstaltungen oder sonstige Ansammlungen einer größeren Anzahl von Menschen beschränken oder verbieten, die eine Verbreitung von Krankheitserregern begünstigen.

Gemäß § 2 Nr. 1 IfSG sind Krankheitserreger im Sinne des Infektionsschutzgesetzes vermehrungsfähige Agens (Virus, Bakterium, Pilz, Parasit) oder ein sonstiges biologisches transmissibles Agens, das bei Menschen eine Infektion oder übertragbare Krankheit verursachen kann. Bei SARS-CoV-2 (neuartiges Corona-Virus) handelt es sich um einen Krankheitserreger im Sinne des § 2 Nr. 1 IfSG, das die als COVID-19 bezeichnete Atemwegserkrankung auslöst.

SARS-CoV-2 ist ein Virus, der erstmals im Dezember 2019 beim Menschen nachgewiesen wurde und durch Tröpfcheninfektion (z.B. durch Husten, Niesen oder auch bei engeren face-to-face Kontakten von Mensch zu Mensch), d.h. relativ leicht von Mensch zu Mensch übertragbar ist. Die Inkubationszeit beträgt nach derzeitigen Erkenntnissen bis zu 14 Tage. Bereits während dieses Zeitraums, in dem ein Infizierter selbst noch keine Symptome zeigt, kann er das Virus bereits auf andere Menschen übertragen. Die hierdurch hervorgerufene Atemwegs-Erkrankung COVID-19 nimmt unterschiedlich schwere Verlaufsformen an und kann zum Tod führen. Nach dem derzeitigen Erkenntnisstand und den weltweit bislang vorliegenden statistischen Daten 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 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 noch 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. Der Bedarf an Intensivbetten für schwer Erkrankte kann 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. Wenn es auf Veranstaltungen zu Infektionen mit einer großen Zahl von Personen kommt, ist eine erfolgreiche Eindämmung kaum mehr möglich.



Diese Gesamtumstände machen es erforderlich, Schutzmaßnahmen nach § 28 IfSG zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 zu ergreifen. Nach § 28 Abs. 1 S. 2 IfSG kann die zuständige Behörde hierzu unter anderem Veranstaltungen oder sonstige Ansammlungen einer größeren Anzahl von Menschen untersagen oder einschränken. Dem liegt die Erkenntnis zu Grunde, dass das Zusammenkommen größerer Menschenmengen das Ansteckungsrisiko deutlich erhöht. Diese trifft auf COVID-19 wegen der vergleichsweise langen Inkubationszeit in besonderem Maße zu. Wie groß das Risiko ist, hängt von den näheren Umständen einer Veranstaltung ab.

## **Zu Ziffer 1**

Aufgrund der zunehmenden Ausbreitung des neuartigen Corona-Virus hat das Ministerium für Soziales und Integration Baden-Württemberg am 11.03.2020 im Vorgriff auf die zu erlassende Rechtsverordnung nach §§ 17 Abs. 4, 32 IfSG als oberste Gesundheitsbehörde gem. § 2 Abs. 1 Nr. 1 ÖGDG die Gesundheitsämter angewiesen, hinsichtlich der Wahrnehmung der Aufgaben nach § 1 Abs. 2 Nr. 4, 9 Abs. 1 ÖGDG i. V. m. §§ 16 Abs. 1, 28 Abs. 1 S. 2 IfSchG in Bezug auf die Beratung der Ortpolizeibehörden zur Durchführung von Großveranstaltungen mit mehr als 1.000 Teilnehmenden/Zuschauern abzusagen.

Das Risiko einer Verbreitung von COVID-19 durch Veranstaltungen hängt grundsätzlich von den näheren Umständen der Veranstaltung ab. Mit einer steigenden Anzahl von Teilnehmern bzw. Zuschauern sind keine effektiven Schutzmaßnahmen gegen eine unkontrollierbare Ausbreitung des Infektionsgeschehens mehr möglich.

Bei größeren Veranstaltungen ist zudem regelmäßig davon auszugehen, dass weitere Sachverhalte vorliegen, die die Verbreitung von COVID-19 begünstigen, wie

- Räumliche Nähe der Teilnehmer,
- überregionale Herkunft der Besucher, was zum zusätzlichen Eintrag der der Erkrankung in das Stadtgebiet Heilbronn als auch die Verbreitung in andere Regionen zur Folge haben kann,
- unbekannter Personenkreis wodurch die Kontaktpersonenermittlung für daraus folgende Containmentmaßnahmen erheblich erschwert bzw. unmöglich wird.

Mit steigender Teilnehmerzahl kann nicht mehr gewährleistet werden, dass Auflagen (wie z.B. der Ausschluss von Erkrankten, Abstandhalten) effektiv umgesetzt werden können. Im Falle der Teilnahme einer infizierten Person ist eine möglichst vollständige Nachverfolgung der Kontaktpersonen nicht mehr zu leisten. Die möglichen Kontakte hinsichtlich Zahl, Intensität und Dauer sind nicht nachvollziehbar. Wenn ein Infektionsgeschehen in einem solchen Setting seinen Ausgang nimmt, ist es regelmäßig nicht mehr kontrollierbar.



Die aktuelle Situation im Stadtkreis Heilbronn ist zudem bereits kritischer als die allgemeine Lage im Land Baden-Württemberg. In dem die Stadt umgebenden Landkreis Heilbronn besteht mit aktuell 27 infizierten Personen die höchste Zahl an COVID-19-Erkrankungen in Baden-Württemberg und eine der höchsten Zahlen bundesweit. Hinzu kommen drei Infizierte in der Stadt Heilbronn. Die Zahl der Verdachtsfälle und Kontaktpersonen steigt stetig an. Zahlreiche Kontaktpersonen der Infizierten aus dem Landkreis leben in der Stadt Heilbronn. Die Anzahl derjenigen Personen, die bei Veranstaltungen das Virus auf andere übertagen können, ist daher höher als im übrigen Bundesland. Viele Veranstaltungen unterschiedlicher Größe in der Stadt Heilbronn haben einen überregionalen Besucherkreis. Daher wird es für erforderlich erachtet, Veranstaltungen mit mindestens 200 Teilnehmenden in das Verbot mit einzubeziehen.

Nach Einschätzung der Stadt Heilbronn könnten auch im Rahmen einer Einzelfallprüfung keine Veranstaltungen mit einer Teilnehmerzahl über 200 Teilnehmenden zugelassen werden, da wegen der in der Region bereits vorliegenden erhöhten Anzahl an Infizierten, Kontakt- und Verdachtsfällen auch das Risiko einer unkontrollierten Verbreitung des Virus erhöht ist. Um dem effektiv entgegenzuwirken wird es für erforderlich erachtet, die Grenze für Veranstaltungsverbote bereits bei 200 Teilnehmenden zu ziehen. Die Schwelle zunächst höher anzusetzen und später bei weiter steigender Verbreitung des Virus wieder zu senken, kann das Infektionsgeschehen nicht mit gleicher Wirksamkeit verlangsamen.

Aus infektologischen Sicht ist daher die Absage der Veranstaltung oder – wenn sich das Überschreiten der Personenzahl wie z.B. bei sportlichen Großveranstaltungen aus der Zahl der Zuschauer ergibt – die Durchführung der Veranstaltung ohne Zuschauer notwendig. Ein Verbot von Veranstaltungen ist aus diesem Grund erforderlich und steht auch nicht außer Verhältnis zu dem mit dem Verbot angestrebten Schutz höherwertiger Rechtsgüter wie Leben, Leib und Gesundheit der Bevölkerung sowie der Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Gesundheitswesens.

## **Zu Ziffer 2**

Nach den allgemeinen Prinzipien der Risikoeinschätzung und Handlungsempfehlung für Großveranstaltungen des Robert Koch-Instituts (RKI) hängt das Risiko von großen oder schwer verlaufenden COVID-19 Ausbrüchen nach einer Übertragung von SARS-CoV-2 bei einer Veranstaltung von der Zusammensetzung der Teilnehmer, der Art und dem Typ der Veranstaltung sowie der Möglichkeit der Kontrolle im Falle eines Ausbruchs ab. Daher wird für kleinere Veranstaltungen eine individuelle Einschätzung empfohlen.

Unter Veranstaltungen der Größenordnung zwischen 100 und 199 Teilnehmenden können sich nach Einschätzung der Stadt Heilbronn auch solche befinden, die nach einer Einzelfallprüfung anhand der Kriterien des RKI stattfinden können (z.B. Outdoorveranstaltungen). Diese Veranstaltungen in ein generelles Verbot einzubeziehen wäre daher unverhältnismäßig. Daher wird bei Veranstaltungen mit weniger als 200 Teilnehmenden vorerst eine Risikobewertung anhand der Kriterien des RKI vorgenommen und im Einzelfall über weitere Maßnahmen entschieden.



Hier ist insbesondere zu klären, ob durch Auflagen gewährleistet werden kann, dass die Veranstaltung nicht zu einem nicht mehr kontrollierbaren Infektionsherd werden und die Durchführung der Veranstaltung zugelassen werden kann.

Eine Risikobewertung für eine Veranstaltung, im Freien als auch geschlossenen Raum, kann durch die zuständige Behörde jedoch nur dann erfolgen, wenn sie Kenntnis von der Veranstaltung hat. Um der zuständigen Behörde eine erforderliche Risikoabwägung zu ermöglichen, ist es erforderlich, dass alle Veranstaltungen und Menschenansammlungen mit mehr als 100 Teilnehmern bei der Stadt Heilbronn angezeigt werden und eine Risikobewertung anhand der Kriterien des RKI durch den Veranstalter im Voraus getroffen und der Stadt Heilbronn vorgelegt wird.

Da die Risiken nicht bei allen Veranstaltungen gleich groß sind, ist seitens der Stadt Heilbronn nach der erfolgten Anzeige eine sorgfältige Abwägung im Hinblick auf die konkrete Veranstaltung oder Menschenansammlung zu treffen. Die Stadt Heilbronn hat auf Ihrer Homepage [www.heilbronn.de/coronavirus](http://www.heilbronn.de/coronavirus) ein Formular hinterlegt, das für die Meldung und für die zur Risikobewertung erforderlichen Angaben genutzt werden kann.

Die Anzeigepflicht für Veranstaltungen zwischen 100 und 199 Teilnehmenden dient dem Ziel, die Übertragungswege von SARS-CoV-2 zu unterbrechen und das Risiko einzudämmen, ohne dabei das öffentliche Leben gänzlich zum Stillstand zu bringen. Um dies sicherzustellen, werden Veranstaltungen dieser Größenordnung nicht generell verboten, sondern der Anzeigepflicht unterworfen. Daher ist die hier verfügte Anzeigepflicht erforderlich und geboten. Mildere, gleich wirksame Mittel zur Erreichung dieses Zwecks sind nicht ersichtlich. Die Anzeigepflicht ist angemessen, da sie nicht außer Verhältnis zu dem in der Allgemeinverfügung angestrebten Schutz höherwertiger Rechtsgüter wie Leben, Leib und Gesundheit der Bevölkerung sowie der Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Gesundheitswesens steht.

## **II. Sofortige Vollziehbarkeit**

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

## **III. Zwangsmittel**

Diese Verfügung (Ziffer 1 und 2) ist gemäß § 28 Abs. 3 i.V.m. § 16 Abs. 8 IfSG aufgrund der sofortigen Vollziehbarkeit kraft Gesetz vollstreckbar.

### **a) Androhung von unmittelbarem Zwang**

Nach § 49 des Polizeigesetzes für Baden-Württemberg (PolG) wendet die Polizei, wozu auch die Ortspolizeibehörde zählt, die Zwangsmittel Zwangsgeld, Zwangshaft und Ersatzvornahme



nach den Vorschriften des Landesverwaltungsvollstreckungsgesetzes (LVwVG) an. Das Zwangsmittel unmittelbarer Zwang wird nach den Vorschriften des PolG angewendet.

Nach § 52 Abs. 2 PolG ist der unmittelbare Zwang, soweit es die Umstände zulassen, vorher anzudrohen.

Unmittelbarer Zwang darf nach § 52 Abs. 1 PolG nur angewendet werden, wenn der polizeiliche Zweck, hier die Durchsetzung des Verbots, öffentliche und private Großveranstaltungen mit einer Teilnehmerzahl ab 200 Personen nicht durchzuführen, mit anderen Zwangsmitteln nicht erreicht werden kann. Diese Voraussetzungen liegen vor: Sofern eine Veranstaltung nicht im Voraus vom Veranstalter abgesagt wird, stellt sich erst am Veranstaltungstag heraus, ob das Veranstaltungsverbot tatsächlich befolgt wird. Führt der Veranstalter die Veranstaltung dann durch, ist es faktisch nicht mehr möglich das Verbot durch ein Zwangsgeld durchzusetzen. Auch wenn noch ein Zwangsgeld festgesetzt würde, könnte es seine Zwangswirkung nicht entfalten, da nach Ablauf der Veranstaltung (Erledigung des Verbots für die betreffende Veranstaltung) die Vollstreckung nicht mehr fortgesetzt werden darf. Eine Ersatzvornahme ist nicht möglich, da die Durchsetzung eines Verbots nicht als vertretbare Handlung zu werten ist. Wirksam verhindert werden kann die Befolgung des Verbots daher nur durch unmittelbaren Zwang.

## **b) Androhung von Zwangsgeld**

Nach § 20 Landesverwaltungsvollstreckungsgesetz (LVwVG) kann die Anordnung von Zwangsmittel mit dem Verwaltungsakt, der vollstreckt werden soll, verbunden werden.

Für die Zuwiderhandlung gegen die Anzeigepflicht gemäß Ziffer 2 dieser Verfügung wird zum Schutz der öffentlichen Gesundheit gemäß §§ 18, 19, 20 und 23 LVwVG Zwangsgeld angedroht.

Im Hinblick auf die Anzeigepflicht nach Ziffer 2 ist damit zu rechnen, dass einzelne Veranstalter die Veranstaltung bei der Behörde nicht anzeigen, um ein eventuelles Verbot der Veranstaltung und damit verbundene finanziellen Einbußen zu verhindern. Die Androhung des Zwangsgeldes in Höhe von 10.000 Euro ist geeignet und erforderlich, um die Veranstalter zur Befolgung der Anzeigepflicht zu bewegen. Es muss auch hierbei damit gerechnet werden, dass einzelne Veranstalter die Festsetzung eines niedrigen Zwangsmittels leichtfertig in Kauf nehmen könnten, um Einnahmeausfälle zu verhindern. Ein niedriges Zwangsgeld würde seiner Funktion als Zwangsmittel somit nicht gerecht. Die Höhe des Zwangsgeldes ist in Anbetracht der hochrangigen zu schützenden Rechtsgüter auch angemessen.

Das Zwangsgeld kann durch Zwangsvollstreckung gemäß § 13 ff. LVwVG beigesetzt werden. Die wiederholte Anwendung eines – auch in der Höhe gestaffelten Zwangsgeldes – ist möglich.



#### **IV. 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 Ordnungsamt der Stadt Heilbronn, Weststraße 53, Zimmer 506, zu den üblichen Öffnungszeiten eingesehen werden. Ferner kann die vollständige Allgemeinverfügung auch auf der Homepage der Stadt Heilbronn abgerufen werden.

#### **V. Rechtsbehelfsbelehrung**

Gegen diese Verfügung kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe Widerspruch bei der Stadt Heilbronn mit Sitz in Heilbronn erhoben werden.

#### **VI. Hinweise**

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

Das Verwaltungsgericht Stuttgart kann gemäß § 80 Absatz 5 VwGO auf Antrag die aufschiebende Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage ganz oder teilweise wiederherstellen.

Nach § 75 Abs. 1 Nr. 1 IfSG wird mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft, wer einer vollziehbaren Anordnung nach § 28 Abs. 1 Satz 2 IfSG zuwiderhandelt.

Versammlungen oder Aufzüge unter freiem Himmel, deren voraussichtliche Teilnehmerzahl weniger als 100 Personen beträgt, sind gemäß § 14 des Versammlungsgesetzes weiterhin spätestens 48 Stunden vor der Bekanntgabe anzumelden.

Auch bei Veranstaltungen, die nicht durch diese Verfügung generell verboten sind oder nach Anzeige durch den Veranstalter im Einzelfall untersagt werden, kann ein Infektionsrisiko bestehen. Die Stadt empfiehlt daher, größere Veranstaltungen – unabhängig der zu erwartenden Teilnehmerzahl – abzusagen oder auf einen späteren Zeitpunkt zu verschieben bzw. deren Besuch zu überdenken.



Heilbronn, 12.03.2020  
Stadt Heilbronn  
Bürgermeisteramt

Siegel

Harry Mergel  
Oberbürgermeister

Anlagen:

- Allgemeine Prinzipien der Risikoeinschätzung und Handlungsempfehlung für Großveranstaltungen des Robert-Koch-Instituts
- Formular für die Anzeige von Veranstaltungen