Freie und Hansestadt Hamburg
Bezirksamt Altona

Bezirksamt Altona, Platz der Republik 1, 22765 Hamburg

Die Bezirksamtsleiterin

Platz der Republik 1
22765 Hamburg

3. September 2020

Allgemeinverfügung des Bezirksamts Altona vom 3. September 2020 zum Verbot des Außer-Haus-Verkaufs alkoholischer Getränke

Das Bezirksamt Altona erlässt als zuständige Behörde gemäß § 28 Absatz 1 Satz 1 des Gesetzes zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz – IfSG) vom 20. Juli 2000 (BGBl. I S. 1045), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1385) geändert worden ist, in Verbindung mit Ziffer I Absatz 1 der Anordnung über Zuständigkeiten im Infektionsschutzrecht vom 27. März 2001 (HmbGVBl. S. 1113), zuletzt geändert durch Anordnung vom 23. Juni 2020 (Amtl. Anz. S. 1201), die folgende Allgemeinverfügung:

1. **Der Verkauf und die Abgabe von alkoholischen Getränken innerhalb der in der Anlage dargestellten räumlichen Geltungsbereiche ist am Freitag, 4. September 2020 und Samstag, 5. September 2020 jeweils von 22:00 Uhr bis 6:00 Uhr des Folgetages untersagt. Ausgenommen hiervon ist der Ausschank von alkoholischen Getränken im konzessionierten Bereich, einschließlich der genehmigten Außengastronomie von Gaststätten, für den Verzehr an Ort und Stelle.**
2. **Diese Allgemeinverfügung gilt am Tag nach ihrer Zugänglichmachung im Internet unter https://www.hamburg.de/altona als bekannt gegeben.**

Begründung

I.

Im Dezember 2019 trat in der chinesischen Stadt Wuhan erstmals die Atemwegserkrankung COVID-19 auf, welche durch das neuartige Coronavirus SARS-CoV-2 verursacht wird. Seitdem breitet sich diese Erkrankung weltweit aus. Bei einem Teil der Fälle sind die Krankheitsverläufe schwer, auch tödliche Krankheitsverläufe kommen häufig vor.

Bei SARS-CoV-2 (Schweres Akutes Respiratorisches Syndrom Coronavirus 2) handelt es sich um ein neuartiges Virus, das hochansteckend ist, eine neue, teils schwer verlaufende Krankheit (COVID-19) verursacht und gegen das es keine oder nur begrenzte Immunität in der Bevölkerung gibt. Viele Eigenschaften des Virus sind noch nicht ausreichend bekannt, etwa wie Patienten optimal zu behandeln sind und welche Langzeitfolgen eine Erkrankung hervorrufen kann. Auch jüngere Erwachsene und Personen ohne Vorerkrankungen können schwer erkranken, obwohl das Risiko für einen schweren Krankheitsverlauf mit dem Alter steigt. Auch die mitunter sehr lange Dauer, die manche Patienten künstlich beatmet werden müssen, unterscheidet COVID-19 von anderen akuten Atemwegserkrankungen. Obwohl weltweit an vielen Stellen unter Hochdruck daran gearbeitet wird, steht noch kein Impfstoff für die Bevölkerung zur Verfügung.

Das Virus kann bereits übertragen werden, bevor die Infizierten die Symptome entwickeln oder bei sehr geringer Symptomatik – das macht es schwer, seine Ausbreitung zu kontrollieren. Im Verlauf des bisherigen Pandemiegeschehens kam es immer wieder zu großen Ausbrüchen mit vielen Fällen.

Die Gefährdung für die Gesundheit der Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland wird, insbesondere mit Blick auf die aktuelle Reisesaison, nach der Bewertung des Robert-Koch-Instituts, das für die Vorbeugung übertragbarer Krankheiten und die Verhinderung der Weiterverbreitung von Infektionen eine besondere Expertise aufweist (§ 4 IfSG), unverändert als hoch eingeschätzt. Nach den vorliegenden medizinischen Erkenntnissen ist die Erkrankung sehr infektiös.

Es handelt sich weltweit und in Deutschland um eine sehr dynamische und ernst zu nehmende Situation. Die Anzahl der neu übermittelten Fälle war in Deutschland seit etwa Mitte März bis Anfang Juli 2020 rückläufig, seitdem nimmt die Fallzahl stetig zu. Einige Kreise übermitteln derzeit zwar nur wenige bzw. keine Fälle an das Robert-Koch-Institut. Es kommt aber zunehmend wieder zu einzelnen Ausbruchsgeschehen, die erhebliche Ausmaße erreichen können. Die Zahl der täglich neu übermittelten Fälle ist insbesondere seit der Kalenderwoche 30 angestiegen. Diese Entwicklung ist sehr beunruhigend und nimmt an Dynamik zu. Eine weitere Verschärfung der Situation muss unbedingt vermieden werden, da das Robert-Koch-Institut die Gefährdung für die Gesundheit der Bevölkerung in Deutschland nach wie vor insgesamt als hoch einschätzt, für Risikogruppen sogar als sehr hoch. Einerseits muss der Anstieg in den jüngeren Bevölkerungsgruppen gebrochen werden, andererseits gilt es, zu verhindern, dass auch die älteren und besonders gefährdeten Bevölkerungsgruppen wieder vermehrt betroffen werden. Sobald sich wieder vermehrt ältere Menschen infizieren, muss auch mit einem Anstieg der Hospitalisierungen und Todesfälle gerechnet werden.

Das SARS-CoV-2-Virus ist grundsätzlich leicht von Mensch zu Mensch übertragbar. Das Infektionsrisiko ist stark von der regionalen Verbreitung, von den Lebensbedingungen/-verhältnissen und auch vom individuellen Verhalten (AHA-Regel: Abstand halten, Hygiene beachten, Alltagsmasken tragen) abhängig. Der Hauptübertragungsweg für SARS-CoV-2 ist die respiratorische Aufnahme virushaltiger Flüssigkeitspartikel, die beim Atmen, Husten, Sprechen und Niesen entstehen. Je nach

Partikelgröße unterscheidet man zwischen Tröpfchen (größer als 5 µm) und Aerosolen (feinste luftgetragene Flüssigkeitspartikel und Tröpfchenkerne, kleiner als 5 µm), wobei der Übergang zwischen beiden Formen fließend ist. Während insbesondere größere respiratorische Tröpfchen schnell zu Boden sinken, können Aerosole auch über längere Zeit in der Luft schweben und sich in geschlossenen Räumen verteilen. Ob und wie schnell die Tröpfchen und Aerosole absinken oder in der Luft schweben, ist neben der Größe der Partikel von einer Vielzahl weiterer Faktoren, u. a. der Temperatur und der Luftfeuchtigkeit, abhängig. Beim Atmen und Sprechen, aber noch stärker beim Schreien und Singen, werden Aerosole ausgeschieden; beim Husten und Niesen entstehen zusätzlich deutlich mehr Tröpfchen. Neben der steigenden Lautstärke beim Sprechen können auch individuelle Unterschiede zu einer verstärkten Freisetzung beitragen. Grundsätzlich ist die Wahrscheinlichkeit einer Exposition gegenüber Tröpfchen und Aerosolen im Umkreis von 1 – 2 m um eine infizierte Person herum erhöht.

Da weder eine spezifische Therapie noch eine Impfung zur Verfügung stehen, müssen Schutzmaßnahmen getroffen werden, die darauf gerichtet sind, die Verbreitung des Virus so gut wie möglich zu verhindern. Der Schutz der Gesundheit der Bevölkerung hängt nach den Einschätzungen des Robert-Koch-Instituts maßgeblich von der Einhaltung des Abstandsgebots, Kontaktbeschränkungen, Tragen von Mund-Nasen-Bedeckungen sowie den eingeleiteten Gegenmaßnahmen (Kontaktnachverfolgung, Quarantäne und Testungen) ab. Hierfür hat die Freie und Hansestadt Hamburg mit der Verordnung zur Eindämmung der Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 in der Freien und Hansestadt Hamburg (Hamburgische SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung – HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO) vom 30. Juni 2020 (HmbGVBl. 2020, S. 365), zuletzt geändert durch Verordnung vom 25. August 2020 (HmbGVBl. S. 417) entsprechende Vorgaben erlassen. Nach § 3 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO ist jede Person aufgerufen, die körperlichen Kontakte zu anderen Personen als den Angehörigen des eigenen Haushalts auf ein absolut nötiges Minimum zu reduzieren, die aktuellen Empfehlungen der zuständigen Stellen zur Vermeidung der Übertragung des Coronavirus SARS-CoV-2 zu beachten und hierzu geeignete Hygienemaßnahmen einzuhalten. Nach Absatz 2 dieser Vorschrift müssen Personen an öffentlichen Orten grundsätzlich einen Mindestabstand von 1,5 m zueinander einhalten (Abstandsgebot). Ausnahmen gelten nur in einem eingeschränkten Maße.

Hintergrund für diese strikte Regelung ist, dass es bei größeren Ansammlungen von Personen schnell zu einer Vielzahl von Übertragungen von SARS-CoV-2-Erregern kommen kann. Bei jeder Zusammenkunft einer größeren Gruppe von Personen besteht die konkrete und erhöhte Gefahr einer Ansteckung. Wenn dabei die Hygieneregeln, insbesondere die Mindestabstände, nicht sicher eingehalten werden oder aufgrund der örtlichen Bedingungen nicht mehr eingehalten werden können, begünstigt dies die Übertragung von SARS-CoV-2 von Mensch zu Mensch.

Bei Zusammenkünften einer Vielzahl von Menschen, bei denen Einzelne Träger des Erregers sein können, ist im Falle eines Ausbruchsgeschehens eine Kontaktnachverfolgung faktisch nur noch sehr

eingeschränkt möglich, insbesondere dort, wo keine Kontaktdatenerhebung stattfindet. Hierdurch kann einer Ausbreitung des Virus maßgeblich Vorschub geleistet werden. Dies gilt es weiterhin, auch in der aktuellen Situation, die trotz der vom Hamburger Senat beschlossenen Lockerungen weiterhin auf Kontaktbeschränkungen und Abstandhalten als wirksame Maßnahmen des Infektionsschutzes ausgerichtet ist, zu verhindern.

Sofern insbesondere im Zusammenhang mit dem Konsum von alkoholischen Getränken, die vorgenannten Mindeststandards, die verbindlich in der HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO festgeschrieben sind, von einer großen Anzahl von Personen nicht mehr eingehalten werden, bedarf es weitergehender Anordnungen, um einen Gesundheitsschutz effektiv zu gewährleisten.

Das Bestreben des Bezirksamts Altona, als der für den Bezirk Altona zuständigen Infektionsschutzbehörde, ist, die Lockerungen der Beschränkungen, die vom Senat der Freien und Hansestadt Hamburg erlassen wurden, mit Augenmaß zu begleiten. Dabei sollen besondere Gefahrenlagen erkannt und ihnen zum Schutz vor Infektionsgefahren für die menschliche Gesundheit begegnet werden.

Die Einsatzkräfte der Polizei Hamburg haben in den Wochen vor dem Erlass von Alkoholverkaufsverboten zunehmend Verstöße gegen die geltenden Abstandsgebote im Zuständigkeitsbereich des Bezirksamts Altona in den Abendstunden sowie zur Nachtzeit der Wochenenden festgestellt. Aufgrund der zurückliegenden Lockerungen der HmbSARS-CoV-2-Eindämmungs-VO und der damit einhergehenden Zunahme des geselligen Zusammenseins erfahren vornehmlich die Stadtteile Sternschanze und Ottensen des Bezirks Altona einen stetigen Zustrom an Besucherinnen und Besuchern, sowohl in den dortigen Gastronomiebetrieben als auch auf den umliegenden öffentlichen Flächen und Wegen. Dabei konnte seitens der Polizei festgestellt werden, dass viele der anwesenden Personen ohne die gebotenen Abstände dicht und sichtlich alkoholisiert beieinander standen. Aufforderungen der Einsatzkräfte, die Abstandsregelungen einzuhalten, waren nicht geeignet, eine Verhaltensänderung der Besucherinnen und Besucher zu erreichen. Auffälligstes Merkmal des abendlichen und nächtlichen Nutzungsverhaltens war, dass sich die Besucherkreise nicht an die Abstands- und Hygienevorgaben hielten.

Vor Erlass der Allgemeinverfügungen zum Verbot des Außer-Haus-Verkaufs alkoholischer Getränke stellten besondere Brennpunkte die Bereiche vor Alkoholverkaufsstellen dar. Diese umfassten die Eingangsbereiche und Vorplätze von Kiosken und Gaststätten mit Außer-Haus-Verkauf von Alkohol. Vor ihnen bildeten sich lange Personenschlangen und die Läden waren zeitweilig überfüllt. An den vergangenen Wochenenden wurde zeitweilig auch ein erhöhtes Aggressionspotenzial festgestellt. Bei polizeilichen Maßnahmen zur Überwachung der Hmb-SARS-CoV-2-EindämmungsVO zeigten die Besucherinnen und Besucher zwar Verständnis, deuteten Kooperation aber nur an. Regelmäßig entfernten sich die angesprochenen Personen nach polizeilicher Ansprache nicht freiwillig.

Das Bezirksamt Altona hatte bereits am Wochenende vom 26. Juni 2020 bis 28. Juni 2020 einzelnen Betrieben den Außer-Haus-Verkauf von alkoholischen Getränken untersagt. Diese punktuellen Maßnahmen konnten eine verlässliche Einhaltung der Regelungen der HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO jedoch nicht sicherstellen. Die zunächst sichtbaren Erfolge waren nur vorübergehender Natur. Seitens der Polizei Hamburg konnte auch nicht festgestellt werden, dass die verantwortlichen Gastronomen bzw. Betreiber von Einzelhandelsgeschäften auf eine Einhaltung der HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO einen spürbaren Einfluss ausüben konnten.

Die Polizei Hamburg hatte auch im Juli 2020 wiederholt massive Verstöße gegen das Abstandsgebot des § 3, die Kontaktbeschränkungen des § 4 sowie gegen die allgemeinen Hygienevorgaben des § 5 der HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO insbesondere in den Stadtteilen Sternschanze und St. Pauli feststellen müssen. Einhergehend mit der Ferien- und Urlaubszeit verzeichneten sowohl das Vergnügungs- als auch das Rotlichtviertel in der Sternschanze, Ottensen und auf St. Pauli insgesamt wieder steigende Besucherzahlen. Am Wochenende des 24. Juli 2020 bis zum 26. Juli 2020 waren erstmals wieder Besucherzahlen erreicht worden, wie sie vor den restriktiv beschränkenden Maßnahmen vor der Eindämmung der Pandemie im März 2020 üblich waren. Das Personenaufkommen war in den Nachtstunden bei Besucherinnen und Besuchern an den beliebten Orten wiederholt sehr groß, insbesondere in den Bereichen Sternschanze und Große Freiheit auf St. Pauli. Wiederholt mussten Einsatzkräfte der Polizei Besucherströme lenken und in Teilen die Straßen gegen einen weiteren Zulauf absperren.

Die Gehwege in den betroffenen Bereichen waren bereits ab den Nachmittagsstunden stärker frequentiert. Wenngleich das Aufkommen zu dieser Zeit noch überschaubar war, herrschte an verschiedenen Stellen auf den Gehwegen aufgrund der Außengastronomie, Verkaufsständen und des vorhandenen Baumbewuchses eine räumliche Enge. In den Abend- und Nachtstunden verstärkten zunehmende Besucherzahlen diese räumliche Enge spürbar. Einerseits versuchten viele Besucherinnen und Besucher über die Reeperbahn die Gaststätten, Clubs, Diskotheken, Restaurants und vergleichbare Einrichtungen zu erreichen. Die Große Freiheit hatte insoweit nach der Einschätzung der Polizei Hamburg eine übergeordnete bzw. bezirksübergreifende Bedeutung. Die vorherrschende Außengastronomie übte ebenfalls ihren Reiz aus. Auf den Gehwegen wurden Engstellen dadurch verstärkt, dass Besucherinnen und Besucher versuchten, sich über einen Außer-Haus-Verkauf mit alkoholischen Getränken zu versorgen. Es entstanden Warteschlangen, an denen sich Besucherinnen und Besucher vorbeizwängten. Mund-Nasen-Bedeckungen wurden seitens der Gäste sowie Kundinnen und Kunden nur sehr selten getragen.

Die Polizei Hamburg war gezwungen, mehrere Verkaufsverbote gemäß § 13 Absatz 4 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO auszusprechen. Dabei konnte festgestellt werden, dass jede einzelne Schließung von Verkaufsstellen Abwanderungsbewegungen zu anderen Verkaufsstellen zur Folge hatte. Dabei bildeten sich wiederum Warteschlangen, in denen das Abstandsgebot der

HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO ebenfalls nicht eingehalten wurde.

Maßnahmen der Polizei Hamburg fanden keine bzw. nur sehr wenig Akzeptanz und das Einschreiten der Einsatzkräfte führte zwar kurzfristig, aber nicht nachhaltig, zu einer Einhaltung der Abstands- und Hygieneregeln.

Die Ereignisse an den Wochenenden bis zum erstmaligen Erlass von Allgemeinverfügungen mit Alkoholverkaufsverboten der Bezirksämter Altona, Eimsbüttel und Hamburg-Mitte haben gezeigt, dass die in der HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO festgeschriebenen Maßnahmen nicht genügen, um einem ausreichenden bzw. umfassenden Infektionsschutz Rechnung zu tragen. Zusammenfassend lässt sich somit feststellen, dass es zu Situationen gekommen ist, die es der Polizei Hamburg nicht mehr möglich machten, die Einhaltung des Abstandsgebots und der Hygienevorgaben ohne die Anwendung unmittelbaren Zwangs sicherzustellen. Es bedarf zusätzlicher Maßnahmen, die sicherstellen, dass den Regelungen der HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO, insbesondere dem Abstandsgebot gemäß § 3 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO, nachgekommen wird.

Angesichts dieser Umstände hat das Bezirksamt Altona als zuständige Infektionsschutzbehörde gemäß § 28 IfSG am 30. Juli 2020 eine Allgemeinverfügung erlassen, mit der der Außer-Haus-Verkauf von alkoholischen Getränken für das Wochenende vom 31. Juli 2020 bis 2. August 2020 jeweils von 20:00 Uhr bis 6:00 Uhr des Folgetages in den vorbenannten Stadtteilen untersagt wurde.

Die darauf folgenden Lage- und Einsatzberichte der Polizei Hamburg und des Bezirksamts Altona zeigten, dass an jenem Wochenende im Vergleich zu den vorangegangenen Wochenenden im Juli 2020 weniger Personen in den betroffenen Vergnügungs- und Brennpunktvierteln auf St. Pauli und Altona unterwegs waren und sich wesentlich weniger Personenansammlungen bildeten. Es konnte insbesondere festgestellt werden, dass sich die Besucherinnen und Besucher weitestgehend an die Vorgaben der HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO hielten und sich zum überwiegenden Teil verständnisvoll und kooperativ verhielten. Dennoch ereigneten sich erneut Verstöße gegen das geltende Abstandsgebot sowie gegen die allgemeinen Hygienevorgaben in den Einsatzbereichen der Polizeikommissariate 15, 16 und 21, die zahlreiche Ordnungswidrigkeitenverfahren einleiten, mehrere Partys auflösen und Betriebe gänzlich schließen mussten.

Das Bezirksamt Altona erließ für das darauffolgende Wochenende ein weiteres Verbot des Außer-Haus-Verkaufs von alkoholischen Getränken, und zwar für Freitag, 7. August 2020 und Samstag, 8. August 2020, jeweils von 20:00 Uhr bis 6:00 Uhr des Folgetages. Die Lage- und Einsatzberichte der Polizei Hamburg sowie des Bezirksamts Altona bestätigten die positive Wirkung des Verkaufsverbots nochmals. Die Polizei Hamburg stellte erneut ein geringeres Personenaufkommen als an den Wochenenden im Juli 2020 ohne Alkoholverkaufsverbot fest, wobei die Außengastronomie sehr gut besucht war. Die Abstandsvorgabe der HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO traf auf eine deutlich höhere Akzeptanz bei den noch Anwesenden, die sich zudem überwiegend freundlich,

einsichtig und friedlich verhielten. Die polizeilichen Feststellungen ließen weder erkennen, dass die Anwesenden in relevantem Umfang eigene alkoholische Getränke mitbrachten, noch, dass die Anwesenden sich in den Randbereichen der Verbotszone mit alkoholischen Getränken versorgt und die Verbotszone sodann aufgesucht hätten. Ergänzende Kontrollen durch das Bezirksamt bestätigten ebenfalls die deutliche Abnahme der Menschenansammlungen im Geltungsbereich des Außer-Haus-Verkaufsverbots.

Eine weitere Allgemeinverfügung des Bezirksamts Altona ordnete ein Verbot des Außer-Haus-Verkaufs von Alkohol auch für das darauffolgende Wochenende an. Das Verbot galt wiederum für Freitag, 14. August 2020 und Samstag, 15. August 2020, jeweils von 20:00 Uhr bis 6:00 Uhr des Folgetages. Auch das dritte Alkoholverkaufsverbot trug nach den Feststellungen der Polizei Hamburg maßgeblich zur besseren Einhaltung des Abstandsgebotes und der Kontaktbeschränkungen bei. Die Besucherzahl stieg in den regelungsgegenständlichen Vergnügungsvierteln zwar merklich gegenüber dem Vorwochenende an. Verstöße gegen die HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO kamen ebenfalls vor, namentlich innerhalb von Warteschlangen vor Gaststätten und durch die Überfüllung einzelner Straßen. Die polizeilichen Maßnahmen in Form von Gesprächen mit den Anwesenden und zeitweiligen Sperrungen von Straßenzügen trafen jedoch überwiegend auf Einsicht und Kooperationsbereitschaft. Die konstruktive Haltung der Anwesenden lässt sich augenscheinlich durch den geringeren Alkoholisierungsgrad erklären, der gegenüber den Wochenenden vor dem erstmaligen Erlass von Alkoholverkaufsverboten merklich herabgesetzt war. Weitere Ansammlungen im öffentlichen Raum („cornern“) waren nicht festzustellen. Das Alkoholverkaufsverbot zeigte erneut Wirkung, wobei die Polizei keine Umgehungen durch das Mitbringen von alkoholischen Getränken, durch etwaige fliegende Händler oder durch den Alkoholverkauf außerhalb der Verbotsgrenzen feststellen konnte.

Auch für das Wochenende vom 21. August 2020 bis 22. August 2020 erließ das Bezirksamt Altona eine weitere Allgemeinverfügung. Das vierte Alkoholverkaufsverbot, das jeweils von 20:00 Uhr bis 6:00 Uhr des Folgetages galt, zeigte überwiegend Wirkung. Verstöße konnten nur vereinzelt festgestellt werden. Wenige Besucherinnen und Besucher führten außerhalb des Geltungsbereichs erworbenen Alkohol mit sich. Ansammlungen („cornern“) waren nur vereinzelt und nicht durch große Menschenmengen festzustellen. Die Besucherzahlen stiegen in allen Bereichen, insbesondere in der Umgebung der Reeperbahn und Sternschanze, ab 22:00 Uhr bis 2:00 Uhr am Folgetag deutlich an. Ab 22:00 Uhr wechselte das eher touristisch geprägte Publikum und Gastronomiebesuchern zu eher vergnügungsorientierten, jüngeren Besucherinnen und Besuchern. Im weiteren Verlauf des Abends, insbesondere im Verlauf des Freitagsabends, wurden verstärkt aggressive jüngere Besucherinnen und Besucher angetroffen. Es konnte ein steigendes Unverständnis bei Besucherinnen und Besuchern ebenso wie bei Kioskbetreibern, bei denen Verstöße gegen das Alkoholverkaufsverbot oder die HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO festgestellt wurden, beobachtet werden.

Vor dem Hintergrund der bestehenden Erkenntnisse entschied sich das Bezirksamt Altona, auch für

das darauf folgende Wochenende vom 25. August 2020 bis 26. August 2020 ein Alkoholverkaufsverbot mittels Allgemeinverfügung auszusprechen. Der räumliche Geltungsbereich für das Alkoholverkaufsverbot wurde beibehalten. Allerdings hielt das Bezirksamt Altona es für erforderlich, den zeitlichen Geltungsbereich zu verändern und das Verbot erst ab jeweils 22:00 Uhr auszusprechen. Die zeitliche Beschränkung auf nunmehr 22:00 Uhr bis 6:00 Uhr des Folgetages basierte insbesondere auf den dargelegten Beobachtungen der Polizei Hamburg des vorherigen Wochenendes (21. August 2020 bis 22. August 2020). Auch das fünfte Alkoholverkaufsverbot zeigte die bezweckte Wirkung. Dem Lagebericht der Polizei ist zu entnehmen, dass lediglich ein geringes Auftreten von Ansammlungen sog. „cornernden“ Personen zu verzeichnen war und die Lage überwiegend als ruhig und friedlich bezeichnet werden konnte. Die Lokalitäten waren gut besucht und insgesamt war im Vergleich zum vorherigen Wochenende das Personenaufkommen leicht gestiegen. Der Alkoholisierungsgrad der Personen war grundsätzlich – im Vergleich zu den Wochenenden vor Erlass der Allgemeinverfügungen zum Verbot des Außer-Haus-Verkaufs alkoholischer Getränke – deutlich reduzierter. Insbesondere für den Freitagabend war aber festzuhalten, dass auch alkoholisierte und zeitgleich aggressive Personen ab 21:00 Uhr und im weiteren Verlauf des Abends bzw. der Nacht unterwegs waren.

Das von der Allgemeinverfügung betroffene Gebiet ist insbesondere bei jungen Erwachsenen bekannt und attraktiv. Die Gruppe der 20 bis 39-jährigen gehört zu der stark von einer SARS-CoV-2-Infektion betroffenen Altersgruppe. Sollte es bei diesen zufälligen Treffen verschiedener Gruppen zu Infektionen kommen, ist das Nachhalten der Kontakte nicht möglich. Dies macht das epidemiologisch gebotene Eingrenzen bzw. die Unterbrechung von Infektionsketten unmöglich. Die Herkunftsorte der Anwesenden sind größtenteils unbekannt. Es ist nicht ausgeschlossen, dass die Örtlichkeiten über den Bezirk Altona hinaus äußerst attraktiv wirken. Deshalb steht zu befürchten, dass die Infektionslage durch externe Besucherinnen und Besucher noch unübersichtlicher werden kann. Das Virus kann aus dem Umland oder anderen Bezirken in den Bezirk Altona hineingetragen werden. Genauso ist eine Verbreitung in andere Teile der Freien und Hansestadt Hamburg und des Umlandes zu befürchten. Die beobachteten Personengruppen zeichnen sich durch eine vergleichsweise hohe Mobilität aus, was zu einem wesentlich höheren Infektionsrisiko beiträgt. Sollte es aufgrund einer größeren Menschenansammlung im Bezirk Altona zu einem Infektionsausbruch kommen (sog. Superspreader-Event), wäre ein sehr wirksames Mittel des öffentlichen Gesundheitsdienstes, nämlich die Unterbrechung von Infektionsketten, ausgeschaltet. „Superspreading-Events“ („SSE“) sind Ereignisse, bei denen eine infektiöse Person eine Anzahl an Menschen ansteckt, die deutlich über die durchschnittliche Anzahl an Folgeinfektionen hinausgeht. Darunter werden Einzelereignisse verstanden, im Gegensatz zu Situationen mit intensiver Übertragung, wo mehrere Ereignisse, vielleicht sogar über mehrere Tage zum Übertragungsgeschehen beitragen. Für das Auftreten eines „SSE“ sind drei Aspekte von Bedeutung: (1) die Anwesenheit eines Superspreaders, (2) die äußeren Begleitumstände (Setting) und (3) die Eigenschaften der Exponierten. Die individuelle Infektiosität unterliegt vermutlich einer großen Streuung, so dass wenige Personen sehr infektiös und viele weniger

infektiös sind. Möglicherweise spielt hierbei eine Rolle, dass mache Personen besonders viele infektiöse Partikel beim Atmen, Sprechen oder Singen emittieren (sog. „super-emitter“). Darüber hinaus gibt es Begleitumstände, die eine ungewöhnlich hohe Übertragung begünstigen. Zu diesen gehören vor allem Situationen, in denen sich kleine, infektiöse Partikel (aerolisierte Partikel) im Raum anreichern. Dazu tragen bspw. die vermehrte Freisetzung kleiner Partikel durch Schreien oder Singen und Aktivitäten mit gesteigerter Atemtätigkeit bei. Ein weiterer Faktor können extensive soziale Interaktion und erhöhte Kontaktraten sein. Auch wenn sich unter den Exponierten besonders viele vulnerable Personen befinden, kann es zu einer großen Anzahl an Übertragungen kommen. So sind ältere Personen und Personen mit bestimmten Vorerkrankungen empfänglicher (suszeptibler).

Das Bezirksamt Altona hat sich angesichts dieser Umstände sowie aufgrund der gestiegenen Anzahl an Neuinfektionen sowie der Rückkehr der Hamburger Bürgerinnen und Bürger aus den Sommerurlauben dazu entschlossen, als notwendige Schutzmaßnahme den Außer-Haus-Verkauf von alkoholischen Getränken in den vorbenannten Gebieten erneut im Vorwege zu untersagen, um der Gefahr eines unkontrollierbaren Infektionsgeschehens wirksam zu begegnen. Aufgrund der o. g. Erfahrungen wird dabei der räumliche und zeitliche Geltungsbereich des Verbots des letzten Wochenendes auch für das hiesige Wochenende gewählt.

I.

Rechtsgrundlage für die getroffenen Maßnahmen ist § 28 Absatz 1 IfSG. Danach hat die zuständige Behörde die notwendigen Schutzmaßnahmen zu treffen, wenn Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider festgestellt werden oder sich ergibt, dass ein Verstorbener krank, krankheitsverdächtig oder Ausscheider war, soweit und solange es zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich ist. Die Behörde kann zudem unter diesen Voraussetzungen Veranstaltungen oder sonstige Ansammlungen von Menschen beschränken oder verbieten. Dem steht nicht entgegen, dass durch diese Maßnahme Betreibern und Inhabern von Außer-Haus-Verkaufsstellen alkoholischer Getränke ein grundrechtlich geschütztes Verhalten (Verkauf von alkoholischen Getränken an bestimmten Tagen zu bestimmten Uhrzeiten) untersagt wird, und nicht feststeht, dass diese in Anspruch genommenen Personen zu den in § 28 Absatz 1 Satz 1 IfSG genannten Personen (Kranke, Krankheits- bzw. Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider) zählen. Denn § 28 Absatz 1 Satz 1 IfSG ermöglicht es den zuständigen Behörden, notwendige Schutzmaßnahmen auch gegen Dritte, sogenannte Nichtstörer, zu ergreifen. Der Begriff der „Schutzmaßnahmen“ ist umfassend und eröffnet der Infektionsschutzbehörde ein möglichst breites Spektrum an geeigneten Schutzmaßnahmen, welches durch die Notwendigkeit der Maßnahme im Einzelfall begrenzt wird. Die Feststellung von Kranken, Krankheitsverdächtigen, Ansteckungsverdächtigen oder Ausscheidern eröffnet zwar den Anwendungsbereich der Norm, begrenzt jedoch nicht den Kreis möglicher Adressaten infektionsschutzrechtlicher Anordnungen.

Hinsichtlich Art und Umfang der Bekämpfungsmaßnahme hat die zuständige Behörde die notwendigen

Schutzmaßnahmen zu treffen. Dem liegt die Erwägung zu Grunde, dass sich die Bandbreite der Schutzmaßnahmen, die bei Auftreten einer übertragbaren Krankheit in Frage kommen können, nicht im Vorfeld bestimmten lässt. Unabhängig von der HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO, die auf dem gesamten Gebiet der Freien und Hansestadt Hamburg Wirkung entfaltet, können weitere infektionsschutzrechtliche Schutzmaßnahmen ergriffen werden, soweit diese durch die zuständige Behörde in bestimmten Bereichen bzw. Lagen als notwendig angesehen werden.

1.

Das Ziel der Allgemeinverfügung ist es, größere Ansammlungen von Personen zu verhindern, bei denen aufgrund einer Alkoholisierung die Gefahr besteht, dass die Hemmschwelle sinkt, die nach der HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO weiterhin zu befolgenden Vorgaben nicht einzuhalten. Durch die Allgemeinverfügung soll ein Beitrag zum Schutz der Gesundheit der Bevölkerung und insbesondere zur Verhinderung der Überlastung des Gesundheitssystems geleistet werden.

Der Konsum alkoholischer Getränke fördert durch eine zunehmend unkontrollierte Artikulationsweise des Menschen die Gefahr der Übertragung von SARS-CoV-2 mittels Tröpfchen und Aerosolen oder ähnlichem von Mensch zu Mensch. Dies wiegt besonders schwer, da der Konsum alkoholischer Getränke auch dazu führt, dass die Reaktions- und Wahrnehmungsfähigkeit beeinträchtigt wird und in Bezug auf räumliche Abstände nachlässt. Zudem sinkt auch die Bereitschaft, Anordnungen der Polizei zu befolgen. Die Gefahr der Unterschreitung des vorgesehenen Mindestabstands steigt dadurch. Bei den beobachteten Ansammlungen (zum Teil erheblich) alkoholisierter Personen, wie sie vor dem Erlass von Alkoholverkaufsverboten vorkamen, besteht daher ein besonders hohes Infektionsrisiko, weil dort die zur Vermeidung von Ansteckungen erforderlichen Abstände zwischen Menschen nicht eingehalten werden.

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

Bei der Beurteilung komplexer Gefahrenlagen kommt der zuständigen Behörde hinsichtlich der Einschätzung der geeigneten, erforderlichen und gebotenen Maßnahmen grundsätzlich ein weiter Entscheidungsspielraum zu. Das Bezirksamt Altona ist bei ständiger Überprüfung ihrer möglichen

Auswirkungen auf die Infektionszahlen einerseits und der Berücksichtigung des Gewichts der verbleibenden Grundrechtseingriffe andererseits darauf bedacht, in möglichst vielen Bereichen eine zunehmende Annäherung an die Situation vor Beginn der Corona-Pandemie zu erreichen. Es ist daher plausibel, etwaige Lockerungen, mit denen ein spezifisch höheres Infektionsrisiko verbunden ist, der bestehenden Erkenntnislage anzupassen, diese stufenweise vorzunehmen oder ggf. zu verschieben.

Die Abgabe von alkoholischen Getränken zu später Stunde in Verbindung mit den weiteren Lockerungen der HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO birgt ein hohes Potenzial, dass sich an verschiedenen Orten über einen längeren Zeitraum Menschenansammlungen bilden. Durch größere Menschenmengen, die gemeinsam bzw. in größeren Gruppen alkoholische Getränke konsumieren und denen die Einhaltung der Abstands- und Hygieneregeln zunehmend schwerer fällt, wird das Risiko einer Infektion mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 vergrößert. Die Beobachtungen von Einsatzkräften der Polizei Hamburg und des Bezirksamts Altona haben vor dem erstmaligen Erlass von Alkoholverkaufsverboten gezeigt, dass aufgrund der enthemmenden Wirkung von Alkohol das Abstandsgebot nicht eingehalten wird. Die Einhaltung der Abstandsregelungen ist aber von enormer Wichtigkeit, um der Gefahr des weiteren Anstiegs der Neuinfektionszahlen zu begegnen. Maßnahmen wie diese, deren Zweck darauf gerichtet ist, die Abstandsregelungen wirksam durchzusetzen bzw. deren Einhaltung sicherzustellen, zumindest aber zu unterstützen, dienen somit einem berechtigten, allgemeinen Interesse.

2.

Das Verbot des Außer-Haus-Verkaufs alkoholischer Getränke ist geeignet, um den Infektionsgefahren wirksam zu begegnen und somit die Einhaltung der Mindestabstandsregelungen nach § 3 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO sicherzustellen.

Die Verfügbarkeit von alkoholischen Getränken zum Verzehr im öffentlichen Raum fördert und förderte auch in der Vergangenheit die Entstehung und das Andauern von Menschenansammlungen in den betroffenen Gebieten. Das Verbot des Außer-Haus-Verkaufs alkoholischer Getränke mindert die Attraktivität des öffentlichen Raums für Zusammenkünfte und verringert so das Risiko, dass sich überhaupt derart große Ansammlungen bilden, die nur mit großem Aufwand punktuell und auch nur kurzfristig erfolgreich aufgelöst werden können. Aus denselben Erwägungen ist auch die bloße Abgabe alkoholischer Getränke zu untersagen, da es andernfalls unschwer möglich wäre, sich mit alkoholischen Getränken – etwa durch eine vorherige Bestellung – zu versorgen. Abgabe im Sinne dieser Allgemeinverfügung meint die unentgeltliche Überlassung alkoholischer Getränke durch Gewerbetreibende, etwa durch Umgehungsgeschäfte, bei denen alkoholische Getränke als kostenloser Zusatz zu einem Kauf hinzugegeben werden.

Da der Ausschank alkoholischer Getränke auf den konzessionierten Flächen und im Bereich der Außengastronomie der Gaststättenbetriebe weiterhin zulässig ist, ist damit zu rechnen, dass sich die Besucherinnen und Besucher nur auf diese verteilen und sich mangels Außer-Haus-Verkaufs

alkoholischer Getränke nicht auf den öffentlichen Flächen, die von der Allgemeinverfügung erfasst werden, ansammeln. Das Alkoholverkaufsverbot erleichtert die Einhaltung und die Durchsetzung der HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO aber auch dort, wo gleichwohl Ansammlungen entstehen. Denn der geringere Alkoholisierungsgrad der Anwesenden verbessert die Einsicht und Kooperationsbereitschaft.

Das Verbot des Außer-Haus-Verkaufs alkoholischer Getränke wirkt dem Entstehen von Infektionsgefahren bereits im Vorfeld durch die Vermeidung der Bildung risikogeneigter Menschenansammlungen entgegen. Es macht darüber hinaus die polizeiliche Auflösung solcher Ansammlungen entbehrlich, wodurch sowohl das Konfliktpotenzial als auch das Infektionsrisiko zusätzlich minimiert werden.

Vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Eingriffsintensitäten geht das Bezirksamt Altona davon aus, dass das Verbot des Außer-Haus-Verkaufs von alkoholischen Getränken die geeignetste Maßnahme darstellt. Aufgrund des dynamischen Infektionsgeschehens und der schwierigen Beherrschbarkeit spontan auftretender Handlungserfordernisse ist ein präventives dem repressiven Vorgehen vorzuziehen.

3.

Die Untersagung des Außer-Haus-Verkaufs von alkoholischen Getränken ist auch erforderlich.

Dies gilt insbesondere in räumlicher als auch in zeitlicher Hinsicht sowie in Bezug auf die von der Maßnahme Betroffenen. Es ist anzunehmen, dass ohne diese Maßnahme der erforderlichen Eindämmung der Verbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 nicht genüge getan werden kann.

Auf Grundlage der an den fünf vergangenen Wochenenden (31. Juli 2020 bis 2. August 2020, 7. bis 8. August 2020, 14. bis 15. August 2020, 21. bis 22. August 2020 sowie 28. bis 29. August 2020) gewonnenen Erkenntnisse ist davon auszugehen, dass derzeit kein anderes Mittel zur Verfügung steht, welches in gleicher Weise geeignet wäre, um das vorbenannte legitime Ziel zu erreichen.

So muss etwa ein vollständiges Alkoholverkaufsverbot ausscheiden, da damit den Anwohnerinnen und Anwohnern die Möglichkeit genommen würde, sich überhaupt mit alkoholischen Getränken zu versorgen. Zudem würden die ansässigen gastronomischen Betriebe – die gemäß § 15 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO weiteren Vorgaben unterliegen – in einem unverhältnismäßig hohen Maße – bei der Geschäftsausübung beeinträchtigt.

Die Allgemeinverfügung stellt im Hinblick auf eine generelle Sperrstunde mit der Folge der vollständigen Schließung von Einzelhandelsgeschäften und Gaststätten auch das mildere Mittel dar. Während eine Sperrstunde die umfängliche Schließung von Gaststätten und Kiosken u. ä. im Geltungsbereich der Allgemeinverfügung zur Folge hätte, können durch das Verbot des Außer-Haus-Verkaufs von alkoholischen Getränken die übrigen Geschäftstätigkeiten weiterhin fortgeführt werden. Dem Einzelhandel wird zudem weiterhin gestattet, seine Tätigkeit aufrechtzuerhalten.

Weiterhin kommt es vor dem Hintergrund des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit nicht in Betracht, das Betreten und den Aufenthalt in den betroffenen Bereichen für Besucherinnen und Besucher ausnahmslos zu untersagen oder den Alkoholkonsum außerhalb von konzessionierten Gaststätten grundsätzlich zu untersagen.

Die Erfahrungen der Wochenenden vor dem erstmaligen Erlass von Allgemeinverfügungen mit Alkoholverkaufsverboten haben zudem gezeigt, dass ein – insofern durch § 13 Absatz 4 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO gestattetes – repressives Vorgehen gegen einzelne Betriebe nicht geeignet ist, um die Entstehung größerer Menschenansammlungen nachhaltig zu unterbinden. Soweit bereits gegen einzelne Betriebe ein Außer-Haus-Verkaufsverbot alkoholischer Getränke ausgesprochen wurde, musste festgestellt werden, dass potenzielle Kundinnen und Kunden dann auf andere Betriebe ausgewichen sind. Die epidemiologisch bedenklichen Menschenansammlungen konnten durch diese Maßnahmen nicht verhindert werden. Letzteres ist wesentlich, um dem Infektionsschutz in hinreichender Weise nachzukommen.

Die Erfahrungen der fünf zurückliegenden Wochenenden haben außerdem gezeigt, dass durch die präventive Untersagung das Entstehen epidemiologisch kritischer Menschenansammlungen bereits im Vorwege effektiv unterbunden werden kann. Bei den noch vorhandenen Ansammlungen war deutlich sichtbar, dass es den anwesenden Personen nun erheblich leichter fiel, die aus epidemiologischer Sicht gebotenen Regeln einzuhalten.

Auch die steigenden Besucherzahlen machen das Alkoholverkaufsverbot zusätzlich erforderlich. Sie würden, wenn der Außer-Haus-Verkauf von Alkohol erlaubt wäre, voraussichtlich mehr und zu beharrlicheren Verstößen gegen die HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO führen. Denn ein höherer Alkoholisierungsgrad würde die Fähigkeit und Bereitschaft der Anwesenden zur Einhaltung der HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO herabsetzen sowie die Kooperationsbereitschaft mit der Polizei verringern. Die gewissenhafte Einhaltung der HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO ist im öffentlichen Raum bei steigenden Besucherzahlen umso dringlicher, weil die Kapazität der konzessionierten Bereiche und der Außengastronomiebereiche schneller erschöpft ist.

Das Verbot des Außer-Haus-Verkaufs von alkoholischen Getränken ist auch im Hinblick auf den räumlichen Geltungsbereich erforderlich. Dieser umfasst sämtliche Gaststätten und Einzelhändler – insbesondere auch Kioske – gleichermaßen. Die Stadtteile Sternschanze und Ottensen werden im Übrigen regelmäßig auch von auswärtigen Besucherinnen und Besuchern frequentiert und die in diesem Bereich belegenen Betriebe dienen vordringlich der Versorgung der Besucherinnen und Besucher mit alkoholischen Getränken. Insofern wird einerseits dem Grundsatz der allgemeinen Gleichbehandlung Rechnung getragen, wonach wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln ist. Andererseits wird durch den konkreten Zuschnitt des räumlichen Geltungsbereichs etwaigen Ausweichbewegungen von Besucherinnen und Besuchern entgegengewirkt.

Es ist inzwischen aber auch erforderlich, den räumlichen Geltungsbereich dieser Allgemeinverfügung – im Vergleich zu den vorherigen Allgemeinverfügungen vom 30. Juli 2020, 6. August 2020 sowie 13. August 2020 – einzuschränken. Die erforderliche Einschränkung des räumlichen Geltungsbereichs der Allgemeinverfügung beruht auf den von der Polizei Hamburg sowie dem Bezirksamt Altona an den zurückliegenden Wochenenden gewonnenen Erkenntnissen. Gleichwohl ist es weiterhin notwendig, Örtlichkeiten in den räumlichen Geltungsbereich der Allgemeinverfügung einzubeziehen, bei denen im Rahmen der polizeilichen Einsätze keine Menschenansammlungen in einem Übermaß erkennbar waren. Dabei handelt es sich um Randbereiche der von der Polizei Hamburg identifizierten Schwerpunktbereiche. Das Bezirksamt Altona geht allerdings davon aus, dass bei einer nur punktuellen Untersagung des Außer-Haus-Verkaufs alkoholischer Getränke an den Schwerpunkten sodann mit Abwanderungsbewegungen zu fußläufig erreichbaren Ausweichorten zu rechnen ist. Die Erkenntnisse aus den vorangegangenen Wochen zeigen, dass insbesondere jüngere Besucherinnen und Besucher äußerst mobil sind und ohne weiteres gewillt sind, unterschiedliche Stadtteile aufzusuchen bzw. kurze bis mittlere Strecken in Kauf zu nehmen. Die Bezirksämter Eimsbüttel und Hamburg-Mitte haben bereits angekündigt, ähnliche Allgemeinverfügungen zu erlassen, sodass sichergestellt werden kann, dass sich das infektionsschutzrechtlich problematische Geschehen nicht schlicht in andere Bezirke verlagert.

Auch die zeitliche Einschränkung des Verbots des Außer-Haus-Verkaufs alkoholischer Getränke unterstützt die Einschätzung der vorliegenden Allgemeinverfügung als das mildeste Mittel. Durch die zeitliche Begrenzung der Allgemeinverfügung wird sichergestellt, dass die Gewerbetätigkeiten der Betroffenen nicht übermäßig eingeschränkt werden und dass an den betroffenen Tagen in einem ausreichenden Maße alkoholische Getränke angeboten werden können. Den Einschätzungen der Polizei Hamburg lässt sich entnehmen, dass der Versorgungsbedarf in den späteren Abendstunden zunimmt. Durch das Verkaufsverbot wird sichergestellt, dass die Versorgung mit alkoholischen Getränken bereits unterbrochen ist, wenn sie aus Sicht der Anwesenden erforderlich wird. Den Beobachtungen der Polizei Hamburg zufolge wechselt die Zusammensetzung der anwesenden Personen von einer touristischen zu einer vergnügungsorientierten Prägung, wobei der Wechsel sich ab ca. 22:00 Uhr vollzieht. Die Beibehaltung der zeitlichen Beschränkung auf 22:00 Uhr bis 6:00 Uhr des Folgetages trägt insbesondere den Beobachtungen der Polizei Hamburg am Wochenende vom 21. bis 22. August 2020 und am zurückliegenden Wochenende Rechnung. Demnach wird die Lage von 20:00 bis 22:00 Uhr von der Polizei Hamburg noch in allen Gebieten als friedlich und entspannt wahrgenommen. Allerdings steigen die Besucherzahlen in allen Bereichen, insbesondere der Umgebung der Reeperbahn und Sternschanze, ab 22:00 Uhr bis 2:00 Uhr am Folgetag deutlich an. Auch ist zu konstatieren, dass aggressive und alkoholisierte Personen in dieser Zeitspanne anzutreffen sind. Dass die Lage, insbesondere am letzten Wochenende, dennoch insgesamt als ruhig bewertet werden konnte und ein geringes Auftreten von sog. „cornernden“ Personen zu verzeichnen war, ist auf den Erlass der vorherigen Allgemeinverfügungen zurückzuführen und unterstreicht die Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit dieser Maßnahme. Ein Verzicht auf diese Maßnahme zum jetzigen Zeitpunkt ist

aus epidemiologischer Sicht nicht geboten.

Hinsichtlich der betroffenen Adressaten wird durch die Allgemeinverfügung gewährleistet, dass die übrige Gewerbetätigkeit uneingeschränkt fortgeführt werden kann. Die Gastronomiebetriebe dürfen im Rahmen ihrer konzessionierten Tätigkeiten weiterhin alkoholische Getränke ausschenken. Für Supermärkte, Kioske, Tankstellen, Lieferbetriebe und vergleichbare Gewerbebetriebe verbleibt es bei der Möglichkeit, das übrige Sortiment an Kundinnen und Kunden zu verkaufen. Dass in diesem Zusammenhang auch sog. Kofferraumgeschäfte und private Straßenverkäufe nicht zulässig sind und nicht geduldet werden, ist offenkundig.

4.

Die angeordnete Maßnahme ist auch angemessen.

Das infektionsschutzrechtlich gebotene Vorgehen richtet sich zielgerichtet gegen Betriebe, in deren Nähe die Entstehung von Gefährdungslagen nach den bisherigen polizeilichen Erkenntnissen mit hoher Wahrscheinlichkeit absehbar ist. Das behördliche Vorgehen entspricht dem Gebot der Verhältnismäßigkeit, weil der Adressatenkreis an das aktuelle polizeiliche Lagebild angepasst ist und maßvoll ausgewählt wurde.

Zwar werden die von der Allgemeinverfügung betroffenen Gewerbetreibenden in der Ausübung der Berufsfreiheit gemäß Artikel 12 Absatz 1 GG beeinträchtigt. Die Auswirkungen des Eingriffs beschränken sich jedoch auf einen überschaubaren Zeitraum und betreffen – hinsichtlich des Einzelhandels – lediglich einen Randbereich der geschäftlichen Tätigkeit.

Darüber hinaus wird das Verbot des Außer-Haus-Verkaufs von alkoholischen Getränken zeitlich auf das erforderliche Maß beschränkt. Es wird auf die stark frequentierten Abende und Nächte am anstehenden Wochenende (4. bis 5. September 2020) jeweils von 22:00 Uhr bis um 6:00 Uhr des Folgetages beschränkt, da anzunehmen ist, dass auch am kommenden Wochenende zu diesem Zeitpunkt wieder vermehrt viele Bürgerinnen und Bürger das betroffene Gebiet zum geselligen Zusammensein im öffentlichen Raum aufsuchen werden. Die Erkenntnisse der beiden letzten Wochenenden (21. bis 22. August 2020 sowie 28. bis 29. August 2020) haben gezeigt, dass derzeit eine zeitliche Beschränkung auf 22:00 Uhr ausreicht, um das mit der Allgemeinverfügung bezweckte Ziel, die Einhaltung des Abstandsgebotes, zu erreichen. Eine etwaige zeitliche Vorverlagerung auf 18:00 Uhr würde die Betroffenen voraussichtlich über das gebotene Maß hinaus einschränken.

Im Vergleich zur Allgemeinverfügung vom 30. Juli 2020 ist eine etwaige Ausweitung auf Sonntag, 6. September 2020, aufgrund der an den vorangegangenen Wochenenden gewonnenen Erkenntnisse ebenfalls weiterhin nicht angemessen, da in den Nächten auf Montag kein vergleichbares Vergnügungsgeschehen zu beobachten war.

Die wirtschaftlichen Interessen der Betroffenen haben aus den vorgenannten Gründen hinter dem Interesse der Allgemeinheit im Hinblick auf den Gesundheits- und Infektionsschutz in der Zeit des

äußerst dynamischen Verlaufs der Corona-Pandemie zurückzustehen. Das Bezirksamt Altona verkennt nicht, dass mit dem abermaligen Erlass einer Allgemeinverfügung zum Verbot des Außer-Haus-Verkaufs alkoholischer Getränke eine gegenüber dem vergangenen Wochenende weitergehende, weil fortgesetzte und vertiefte wirtschaftliche Belastung der Gewerbetreibenden – insbesondere der vor Ort ansässigen Kioskbetreiber – einhergeht. In Anbetracht der möglichen Folgen einer weiteren Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 kann die Entscheidung über die notwendigen Infektionsschutzmaßnahmen aber grundsätzlich nicht „nach Kassenlage“ getroffen werden. Dies gilt auch nicht nur für Kioskbetreiber, sondern auch für viele andere Branchen und Gewerbetreibende. Ein unzumutbares Sonderopfer wird den Kioskbetreibern daher durch das Verbot des Außer-Haus-Verkaufs alkoholischer Getränke nicht abverlangt. Durch die Anpassung des zeitlichen Rahmens dürften die Folgen für die Kioskbetreiber geschmälert werden.

Das Bezirksamt Altona erkennt an, dass es sich bei den von der Allgemeinverfügung Betroffenen möglicherweise nicht um unmittelbare Störer handelt, wobei die einschlägige Rechtsprechung durchaus in Betracht zieht, die von einer solchen Allgemeinverfügung Betroffenen als Störer im Sinne des Gefahrenabwehrrechts anzusehen (siehe VGH München, Beschluss vom 13. August 2020, Az.: 20 Cs 20.1821 Rdnr. 36 ff.). Jedenfalls haben die Wochenenden Ende Juni und Juli 2020 vor dem erstmaligen Erlass von Alkoholverkaufsverboten per Allgemeinverfügung bzw. die von der Polizei Hamburg gewonnenen Erkenntnisse gezeigt, dass eine direkte Ansprache der Störer nicht geeignet ist, um die epidemiologisch gebotene Einhaltung der Regelungen der HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO sowie der allgemeinen Hygieneregeln zu erreichen. Letztlich konnte die Polizei Hamburg immer nur für die Auflösung rechtswidriger Zustände sorgen, das Entstehen der Gefahrenlage aber selbst nicht verhindern. Nach der Einschätzung des Bezirksamts Altona kann leider noch nicht von einem verantwortungsbewussten Verhalten der Besucherinnen und Besucher ausgegangen werden, sodass ein behördliches Tätigwerden weiterhin notwendig ist. Dies wird dadurch deutlich, dass auch an den vergangenen Wochenenden weiterhin Verstöße gegen die HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO geahndet, Partys aufgelöst und Betriebe geschlossen werden mussten. Die positiven Wirkungen hingegen, die an den vergangenen Wochenenden ebenfalls festzustellen waren, gingen bei einem Verzicht auf ein erneutes Alkoholverkaufsverbot mit hoher Wahrscheinlichkeit verloren, weil die Bevölkerung ein unzutreffendes Signal der Sorglosigkeit erhielte. Die ansteigenden Besucherzahlen machen die verlässliche Einhaltung der HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO im öffentlichen Raum noch dringlicher. Vor dem Hintergrund des weiterhin bestehenden hohen Infektionsrisikos, des aktuellen Anstiegs der Neuinfektionszahlen und im Sinne einer effektiven Gefahrenabwehr sind daher weiterhin Maßnahmen zu ergreifen, die sich auch gegen Nichtstörer richten können.

5.

Von einer vorherigen Anhörung der möglicherweise Betroffenen wird gemäß § 28 Absatz 2 Nr. 4, Alt. 1 HmbVwVfG abgesehen. Die sofortige Entscheidung ergibt sich im vorliegenden Fall aus der kurzfristigen Aktualisierung der Gefahrenprognose für das anstehende Wochenende. Aufgrund der

gegenwärtigen Situation kann seitens des Bezirksamts Altona nicht ausgeschlossen werden, dass es durch die zu erwartenden Menschenansammlungen sowie den Alkoholkonsum zu erheblichen Gesundheitsgefahren für die anwesenden Bürgerinnen und Bürger durch eine hohe Krankheitsübertragungsrate des Coronavirus SARS-CoV-2 kommen wird.

6.

Die Bekanntgabe dieser Allgemeinverfügung erfolgt gemäß § 41 Absatz 3 Satz 2 HmbVwVfG öffentlich. Ein Verwaltungsakt wird gemäß § 43 Absatz 1 HmbVwVfG gegenüber demjenigen, für den er bestimmt ist oder der von ihm betroffen wird, in dem Zeitpunkt wirksam, in der er ihm bekannt gegeben wird. Ein Verwaltungsakt darf öffentlich bekanntgegeben werden, wenn dies durch Rechtsvorschrift zugelassen ist und eine Allgemeinverfügung darf auch dann öffentlich bekanntgegeben werden, wenn eine Bekanntgabe an die Beteiligten untunlich ist. In besonderen Eilfällen kann die öffentliche Bekanntgabe einer Allgemeinverfügung gemäß § 41 Absatz 4 Satz 2 HmbVwVfG auch dadurch erfolgen, dass ihr verfügender Teil auf einer Internetseite der Behörde oder ihres Verwaltungsträgers zugänglich gemacht wird. Der Begriff der besonderen Eilfälle erfasst Situationen, in denen eine Bekanntmachung im Amtlichen Anzeiger zu einem Zeitverlust führen würde, der mit hoher Wahrscheinlichkeit zur Folge hätte, dass die in der Sache gebotenen Maßnahmen zu spät kommen würden. Die Situation ist vorliegend gegeben. Das Verbot des Außer-Haus-Verkaufs alkoholischer Getränke wird für das bevorstehende Wochenende vom 4. bis 5. September 2020 angeordnet. Eine etwaige Bekanntmachung der Allgemeinverfügung im Amtlichen Anzeiger würde zu einem Zeitverlust führen und die Allgemeinverfügung könnte somit für das bevorstehende Wochenende keine Wirksamkeit entfalten.

Die Allgemeinverfügung wurde am 3. September 2020 auf der Internetseite des Bezirksamtes Altona unter https://www.hamburg.de/altona zugänglich gemacht und wird somit am 4. September 2020 wirksam.

Die Allgemeinverfügung kann gemäß § 41 Absatz 4 Satz 4 HmbVwVfG im Foyer des Bezirksamts Altona, Platz der Republik 1, 22765 Hamburg, eingesehen werden.

Rechtsbehelfsbelehrung

Gegen diese Allgemeinverfügung kann innerhalb eines Monats nach ihrer Bekanntgabe beim Bezirksamt Altona, Platz der Republik 1, 22765 Hamburg, Widerspruch erhoben werden.

Hinweise

Die Ziffer 1. der Allgemeinverfügung ist kraft der gesetzlichen Anordnung gemäß § 28 Absatz 3 in Verbindung mit § 16 Absatz 8 IfSG sofort vollziehbar. Ein Widerspruch gegen die Allgemeinverfügung hat somit keine aufschiebende Wirkung. Zuwiderhandlungen gegen die Anordnung der Ziffer 1. stellen gemäß § 73 Absatz 1a Nr. 6 IfSG Ordnungswidrigkeiten dar und können gemäß § 73 Absatz 2 IfSG mit Bußgeldern bis zu 25.000 € geahndet werden. Die Feststellung von Personalien ist auch zur Einleitung

eines Bußgeldverfahrens zulässig.

Die Vorschriften der Verordnung zur Eindämmung der Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 in der Freien und Hansestadt Hamburg bleiben von dieser Allgemeinverfügung unberührt.

Zur Durchsetzung dieser Allgemeinverfügung hat das Bezirksamt Altona die Polizei Hamburg ersucht, im Wege der Amtshilfe ergänzende Hilfe zu leisten.

Dr. von Berg