

## Allgemeinverfügung

### über das Verbot des "Nabada" am Schwörmontag, 20. Juli 2020

Die Stadt Ulm als Ordnungsbehörde trifft Maßnahmen gegen die Ausbreitung des Virus SARS-CoV-2 und erlässt hierzu aufgrund von § 28 Absatz 1 Satz 2 Infektionsschutzgesetz (IfSG) und aufgrund des § 35 Satz 2 des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes (LVwVfG) folgende

#### Allgemeinverfügung:

1. Am 20.07.2020 ist zwischen 9 Uhr und 22 Uhr das offene Nabada auf der Donau verboten, insbesondere sind untersagt:
  - a) das Baden in der Donau und
  - b) das Befahren der Donau und Iller mit kleinen Wasserfahrzeugen ohne eigene Triebkraft (Ruder-, Falt-, Schlauch-, Segelboote und Surfbretter sowie Luftmatratzen und ähnliche Schwimm- und Badegeräte).
2. Die Untersagung gilt im Bereich der Stadt Ulm für den Abschnitt der Donau ab der Illermündung in die Donau (internationaler Fluss-Kilometer 2.588,00) bis zur Höhe des Kraftwerks Böfinger Halde (internationaler Fluss-Kilometer 2.581,60) sowie für die baden-württembergischen Abschnitte der Iller ab ihrer Mündung bis zur B30-Brücke über die Iller in Ulm-Wiblingen.  
Der zur Nutzung untersagte Bereich ist in beigefügter Karte entsprechend farblich dargestellt.
3. Von der Untersagung ausgenommen sind die Rettungskräfte, die Polizei, die Wasserwirtschaftsverwaltung und sonstige Stellen, soweit sie in Erfüllung hoheitlicher Aufgaben tätig sind.
4. Ausnahmen von dieser Untersagung können auf schriftlichen und begründeten Antrag hin von den Bürgerdiensten der Stadt Ulm aus wichtigem Grund im Einzelfall zugelassen werden. Der Antrag muss bis spätestens zum 15.07.2020 bei der Stadt Ulm - Bürgerdienste, Olgastr. 66, 89073 Ulm eingehen.
5. Die Verordnung der Landesregierung über infektionsschützende Maßnahmen gegen die Ausbreitung des Virus SARS-CoV-2 vom 23.06.2020 bleibt im Übrigen unberührt.
6. Für den Fall der Nichtbeachtung der Ziffern 1 bis 2 dieser Allgemeinverfügung wird die Anwendung unmittelbaren Zwangs angedroht.
7. Diese Allgemeinverfügung gilt nach § 41 Abs. 4 LVwVfG an dem Tag, der auf die ortsübliche Bekanntmachung folgt, als bekannt gegeben und erhält zeitgleich ihre Wirksamkeit.

**Rechtsbehelfsbelehrung:**

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

**Hinweise:**

Vorsorglich wird darauf hingewiesen, dass ein Verstoß gegen diese Allgemeinverfügung gemäß den jeweils geltenden Regelungen des IfSG bußgeldbewehrt ist.

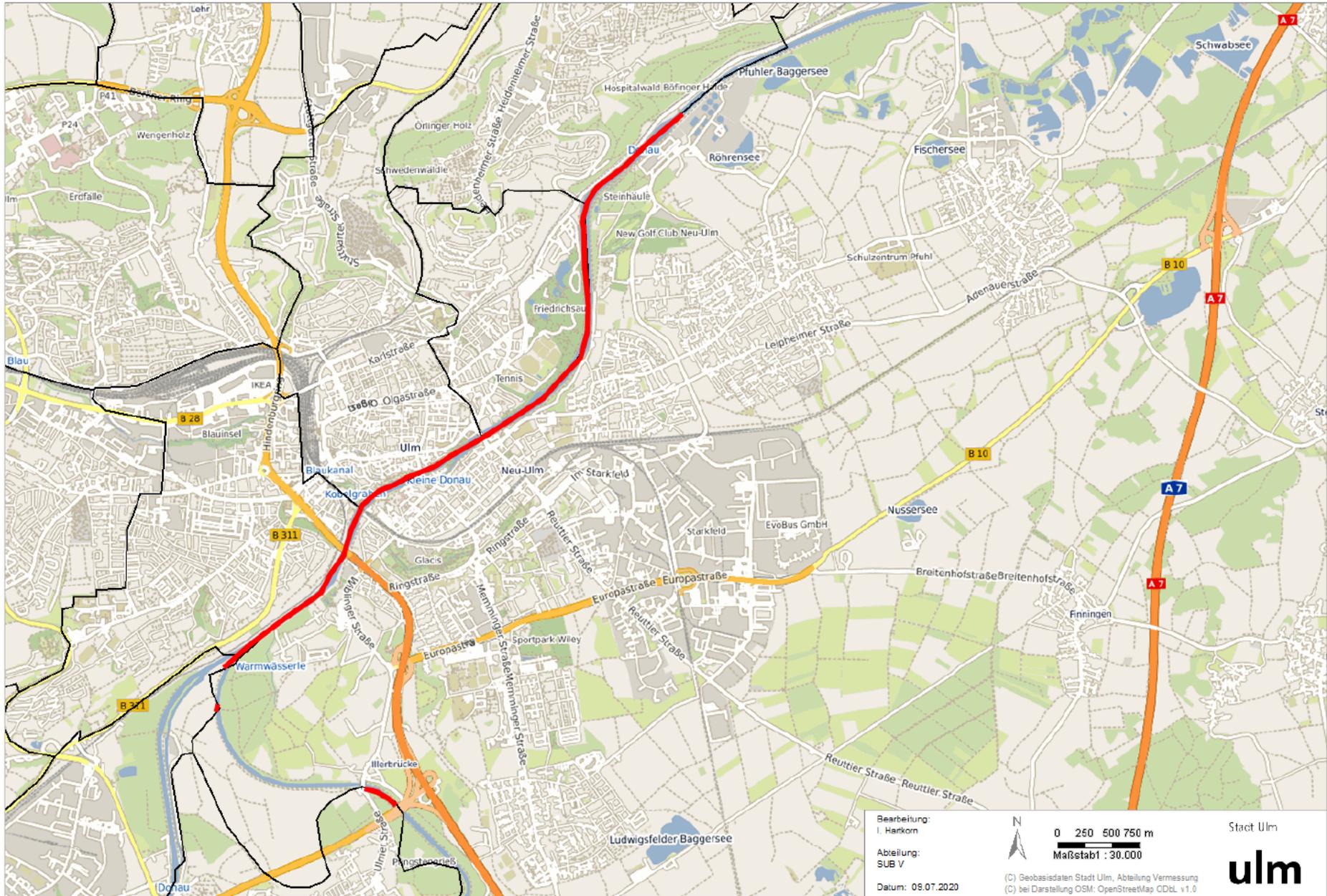
Aufgrund der Verordnung des Innenministeriums über die Schifffahrt auf der oberen Donau bei Ulm (Ulmer-Donau-Schifffahrtsverordnung) ist auf dem baden-württembergischen Teil der oberen Donau bei Ulm zwischen der Illermündung und dem Kraftwerk Böfinger Halde das Fahren mit Fahrzeugen mit eigener Treibkraft verboten. Von dem Verbot befreit sind die Polizei, die Wasserwirtschaftsverwaltung und sonstige Stellen, soweit die Erfüllung ihrer hoheitlichen Aufgaben es erfordert, sowie die Rettungsdienste und die gewerbliche Personenschifffahrt.

Ulm, 09.07.2020

Gunter Czisch  
Oberbürgermeister

Tag der Veröffentlichung: 10.07.2020

Der zur Nutzung untersagte Bereich ist für den baden-württembergischen Teil der Donau und der Iller rot markiert



Tag der Veröffentlichung: 10.07.2020

## Begründung

I.

Die weltweite Ausbreitung von COVID-19 wurde am 11.03.2020 von der WHO zu einer Pandemie erklärt. Es handelt sich weltweit und in Deutschland um eine sehr dynamische und ernst zu nehmende Situation. Das Robert Koch-Institut schätzt die Gefährdung für die Gesundheit der Bevölkerung in Deutschland derzeit weiterhin insgesamt als hoch ein, für Risikogruppen als sehr hoch. Diese Einschätzung kann sich kurzfristig durch neue Erkenntnisse ändern.

Bei einem Teil der Fälle sind die Krankheitsverläufe schwer, auch tödliche Krankheitsverläufe kommen vor.

Die Belastung des Gesundheitswesens hängt dabei maßgeblich von der regionalen Verbreitung der Infektion, den vorhandenen Kapazitäten und den eingeleiteten Gegenmaßnahmen (Isolierung, Quarantäne, physische Distanzierung) ab. Sie ist aktuell in weiten Teilen Deutschlands gering, kann aber örtlich hoch sein.

(vgl. den täglichen Lagebericht des RKI, 07.07.2020,

[https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Situationsberichte/2020-07-07-de.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/2020-07-07-de.pdf?__blob=publicationFile))

Die bisherigen Erfahrungen in der Bundesrepublik und in anderen Staaten zeigen, dass die exponentiell verlaufende Verbreitung des besonders leicht im Wege der Tröpfcheninfektion und Aerosolen von Mensch zu Mensch übertragbaren Virus (RKI, SARS-CoV-2 Steckbrief zur Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID19), Stand: 26.06.2020

[https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Steckbrief.html](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Steckbrief.html)) weiterhin nur durch eine deutliche Minimierung der physischen Kontakte zwischen den Menschen eingedämmt werden kann.

Aus diesem Grund hat auch Baden-Württemberg in zahlreichen Verordnungen über infektionsschützende Maßnahmen gegen die Ausbreitung des Virus SARS-CoV-2 Veranstaltungen und sonstige Ansammlungen einer größeren Anzahl von Menschen verboten oder beschränkt. Diese anfangs drastischen Verbote und Beschränkungen wurden in den letzten Wochen und Monaten schrittweise gelockert.

Die Eindämmung der Ausbreitung des SARS-CoV-2-Virus ist schwierig und bedarf einer ständigen Wachsamkeit. Gerade anhand der erst vor kurzem erfolgten Großausbrüche in der Belegschaft fleischverarbeitender Betriebe oder dem Ausbruch zweiter Wellen in anderen Staaten wird deutlich, wie unbeständig die epidemiologische Lage aktuell immer noch ist. In Baden-Württemberg besteht derzeit die zweithöchste Inzidenz in Deutschland mit 324 Fällen pro 100.000 Einwohnern. Im unmittelbar benachbarten Bundesland Bayern besteht dabei die höchste Inzidenz mit 373,6 Fällen.

Hieraus wird ersichtlich, dass in der gegenwärtigen Lage trotz erfolgter Lockerungen bei einem Zusammentreffen sehr vieler Menschen eine erhebliche Gefährdung der öffentlichen Sicherheit - hier der Rechtsgüter Leben und Gesundheit - zu besorgen ist.

Traditionell findet am Schwörmontag (jeder vorletzte Montag im Juli) nachmittags das "Nabada" statt. Hierbei handelt es sich um einen Umzug auf dem Wasser, der durchaus mit den rheinischen Karnevalsumzügen zu vergleichen ist. Motto-Boote werden in detaillierter Kleinarbeit vorbereitet, Gruppen organisieren generalstabsmäßig ihre Teilnahme am "Nabada" und der eine oder andere setzt sich einfach in ein Schlauchboot und ist somit ganz schnell mittendrin im feuchtfrohlichen Geschehen (Stadt Ulm, Ursprung der Tradition <https://www.ulm.de/tourismus/stadtgeschichte/feste-und-traditionen/nabada>).

Ziel der freien Nabader ist dabei, sich auf selbst gebastelten und sonstigen wassertauglichen Fahrgeräten oder auch kurzzeitig schwimmend in der Menge die Donau "hinunter zu baden" und gegenseitig nass zu spritzen. Zahlreiche Videos auf [https://www.youtube.com/results?search\\_query=nabada+ulm](https://www.youtube.com/results?search_query=nabada+ulm) vermitteln einen Eindruck hiervon.

Dabei treffen sich die freien Nabader in der Regel frühzeitig an verschiedensten Einsteigstellen entlang der Iller und der Donau, um sich von dort bereits bis zum Beginn des "Nabada" hinuntertreiben zu lassen, um in der großen Menge dabei zu sein. Diese Form der freien bzw. offenen, also für jedermann zugänglichen, Teilnahme am traditionellen "Nabada" - in Ulm und Umgebung auch als "wildes Nabada" bekannt - soll durch diese Allgemeinverfügung unterbunden werden.

Für dieses Jahr hat die Stadt Ulm als Veranstalter den offiziellen Teil des "Nabada-Umzug" abgesagt (Stadt Ulm, Schwörmontag 2020 - Nabada findet nicht statt: <https://www.ulm.de/tourismus/stadtgeschichte/feste-und-traditionen/schwormontag/schw%C3%B6rmontag-2020-vorschau>). Es steht allerdings zu befürchten, dass sich etliche freie Nabader nicht daran halten werden. Insbesondere bei gutem Wetter ist davon auszugehen, dass sich vor allem Jugendliche und junge Erwachsene aus Ulm und der Region - auch spontan - zum "wildem Nabada" treffen werden.

Obwohl die Corona-Verordnung der Landesregierung vom 23.06.2020 Veranstaltungen mit bis zu 100 Personen bis 31.07.2020 und Ansammlungen mit bis zu 20 Personen grundsätzlich zulässt, kann die Anzahl der Personen beim freien "Nabada" nicht zuverlässig kontrolliert und die besonderen Anforderungen der §§ 4 bis 8 der Corona-Verordnung können kaum sichergestellt werden. Insbesondere ist nicht davon auszugehen, dass beim "Nabada" der im öffentlichen Raum vorgegebene Mindestabstand nach § 2 Abs. 2 der Corona-Verordnung mit Blick auf das Geschehen in der Vergangenheit (vgl. die Bilder und Videos vom offenen "Nabada") eingehalten wird und eingehalten werden kann.

Diese Umstände machen es erforderlich, gemäß § 20 Abs. 1 der Corona-Verordnung über deren Regelungen hinaus, Schutzmaßnahmen nach § 28 Abs. 1 Satz 2 Infektionsschutzgesetz (IfSG) zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 zu ergreifen.

Das Gesundheitsamt befürwortet daher aus medizinischer Sicht, im Wege der vorliegenden Allgemeinverfügung das "Nabada" auf der Donau zu verbieten.

Da der Stadtkreis Ulm im vorliegenden Fall nur bis zur Donaumitte für infektionsschützende Maßnahmen örtlich zuständig ist, wurde das Vorgehen mit dem hierfür auf bayerischer Seite zuständigen Landratsamt Neu-Ulm abgestimmt, um so eine einheitliche Regelung zu schaffen.

II.

Die Stadt Ulm ist zum Erlass dieser Allgemeinverfügung sachlich und örtlich zuständig gemäß § 1 Abs. 6 Verordnung des Sozialministeriums über Zuständigkeiten nach dem Infektionsschutzgesetz und § 3 Abs. 1 Landesverwaltungsverfahrensgesetz (LVwVfG).

Rechtsgrundlage für diese Allgemeinverfügung ist § 28 Abs. 1 Satz 2 Infektionsschutzgesetz (IfSG). Danach trifft die zuständige Behörde die notwendigen Schutzmaßnahmen, soweit und solange es zur Verhinderung der Verbreitung von übertragbaren Krankheiten erforderlich ist. Sie kann insbesondere Veranstaltungen oder sonstige Ansammlungen einer größeren Anzahl von Menschen beschränken oder verbieten, wenn Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider festgestellt werden oder sich ergibt, dass ein Verstorbener krank, krankheitsverdächtig oder Ausscheider war. Die Aufzählung der möglichen Maßnahmen ist nicht abschließend. Die zuständige Behörde kann daher alle Maßnahmen ergreifen, die erforderlich sind, größere Ansammlungen von Menschen zu verhindern, in denen die Gefahr der Verbreitung einer Infektion besteht.

Sie kann auf der Grundlage von § 28 Abs. 1 S. 2 IfSG daher Versammlungen und Veranstaltungen in geschlossenen Räumen oder unter freiem Himmel untersagen oder einschränken. Hierdurch soll eine weitere und unkontrollierbare Verbreitung des Virus abgewendet werden.

Das Risiko einer Verbreitung von COVID-19 durch eine unbeherrschbare Anzahl von Teilnehmenden am offenen "Nabada" erhöht sich besonders stark und es sind keine effektiven Schutzmaßnahmen gegen eine unkontrollierbare Ausbreitung des Infektionsgeschehens mehr möglich.

Bei der Entscheidung über die Untersagung des offenen "Nabada" ist der Stadtverwaltung Ulm nach § 28 Absatz 1 Satz 2 IfSG Ermessen eingeräumt.

Dieses wurde gemäß § 40 LVwVfG pflichtgemäß ausgeübt und dabei der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit - als Grenze des Ermessens - beachtet.

Das Verbot des offenen "Nabada" ist verhältnismäßig, da es geeignet (a), erforderlich (b) und angemessen (c) ist.

(a) Das Verbot des offenen "Nabada", welches durch die Untersagung des Badens in der Donau sowie des Befahrens der Donau und Iller mit kleinen Wasserfahrzeugen ohne eigene Triebkraft konkretisiert wird, verfolgt den legitimen Zweck, einer Verletzung der Vorgaben der Corona-Verordnung vom 23.06.2020 vorzubeugen und eine unkontrollierbare Verbreitung des Virus zu vermeiden. Üblicherweise erfolgt das offene "Nabada" mit selbst gebastelten und sonstigen wassertauglichen Fahrgeräten sowie teilweise badend, weshalb das Verbot der so erfolgenden Nutzung der Gewässer an diesem Tag geeignet ist, diesen Zweck zu erreichen.

(b) Das zeitlich auf 9 Uhr bis 22 Uhr am Schwörmontag, den 20.07.2020 beschränkte und örtlich auf den Teil der Donau sowie Iller eingegrenzte Bereich ist auch erforderlich, da keine mildereren Maßnahmen erkennbar sind, die gleichermaßen den Erfolg des verfolgten Zwecks sicherstellen würden.

Die in § 9 Abs. 1 Corona-Verordnung normierte Untersagung von Ansammlungen mit mehr als 20 Personen wird beim offenen "Nabada", wie es hier in der Region Ulm und Neu-Ulm bekannt ist, nicht eingehalten werden. Die Einhaltung der Regelung wäre für die Ordnungskräfte und den Polizeivollzugsdienst auf dem Wasser zudem nicht zuverlässig kontrollierbar und beherrschbar, wie die Bilder der Veranstaltung auf der Berliner Spree am 31.05.2020 eindrucksvoll unter Beweis gestellt haben.

Auch die besonderen Anforderungen der §§ 4 bis 8 der Corona-Verordnung (Hygieneanforderungen, Hygienekonzept, Datenerhebung, Zutritts- und Teilnahmeverbote), die für Veranstaltungen mit bis zu 100 Teilnehmenden sicherzustellen wären, sind schon mangels eines Veranstaltendem nicht umsetzbar. Es liegt in der Natur des offenen "Nabada", dass es für dieses Ritual keinen Organisator gibt.

Aufgrund der zu erwartenden Dynamik des offenen "Nabada" steht zu befürchten, dass die Regelungen der Corona-Verordnung der Landesregierung verletzt wird, respektive das Ansammlungsverbot von mehr als 20 Personen sowie das Mindestabstandsgebot nicht eingehalten wird und dadurch die Gefahr besteht, dass eine Vielzahl an Personen einer Ansteckungsgefahr ausgesetzt werden.

Eine weitergehende zeitliche Einschränkung des Verbots nur auf den Nachmittag hätte zur Folge, dass Gruppen von freien "Nabadern" an diesem Tag auf den Vormittag oder Abend ausweichen könnten und so das Verbot seinen Zweck verfehlen würde. Der Beginn des Verbots um 9 Uhr wurde bewusst so gewählt, da nicht davon auszugehen ist, dass vor dieser Uhrzeit ein offenes "Nabada" stattfinden wird. Ebenso verhält es sich mit dem Ende des Verbots um 22 Uhr. Das Verbot musste auch für das Befahren der Iller mit kleinen Wasserfahrzeugen ohne eigene Triebkraft im Bereich des Stadtkreises Ulm ausgedehnt werden, da viele freie Nabader bereits an Einstiegsstellen in der Iller sich zur Donau hinuntertreiben lassen.

(c) Die Maßnahme ist auch angemessen. Sie steht, auch mit Blick auf die Befristung auf einen Tag, nicht außer Verhältnis zu dem mit dem Verbot angestrebten Schutz hochwertiger Rechtsgüter wie Leben, Leib und Gesundheit der Bevölkerung, insbesondere dem Schutz

vulnerabler Bevölkerungsgruppen sowie der Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Gesundheitswesens. Das Grundrecht auf Freiheit der Person hat aufgrund der hier gegebenen Lage zurückzustehen gegenüber dem Schutz der zuvor genannten hochwertigen Rechtsgüter. Die Freiheit eines Einzelnen endet dort, wo die Freiheit eines anderen beginnt. In diesem Sinne würde die Freiheit der Nabader, sich in dieser Lage ohne Abstand und in großer Personenzahl auf dem Wasser anzusammeln, die Freiheit und darüber hinaus sogar das Leben und die Gesundheit anderer einschränken bzw. gefährden. Es wäre im Fall eines Infektionsausbruches durch das offene "Nabada" mit weiteren Ansteckungen unbeteiligter Personen zu rechnen, die so in ihrer Gesundheit und unter Umständen sogar in ihrem Leben bedroht wären. Darüber hinaus würden bei einem lokalen oder regionalen Ausbruchgeschehen wieder stärkere Beschränkungen erfolgen müssen, was die nun wieder schrittweise erlangten Freiheiten aller sofort wieder einschränken würde.

Die Inanspruchnahme sogenannter Nicht-Störer ist ebenfalls verhältnismäßig. Grundsätzlich dürfen Maßnahmen nur gegen Personen gerichtet werden, die entweder Zustands- oder Verhaltensstörer sind. Allerdings ist es im vorliegenden Fall angezeigt im Sinne einer erfolgreichen und effektiven Gefahrenabwehr auch Personen in Anspruch zu nehmen, die Nicht-Störer sind. Andere, gleich wirksame Maßnahmen gegen Störer, also nachweislich infizierte Personen oder Personen, die Kontakt zu einer nachweislich infizierten Person hatten oder Personen die sich nachweislich im Risikogebiet aufgehalten haben und Symptome entwickeln, sind nicht ersichtlich. Die Nicht-Störer werden durch diese Inanspruchnahme auch nicht erheblich selbst gefährdet und auch nicht in etwaigen für sie bestehenden höherwertigen Pflichten verletzt.

Um die Einsatzmöglichkeit der Blaulichtorganisationen und anderer, hoheitlich tätiger Stellen auf den Gewässern zu erhalten, wurden diese vom Verbot ausgenommen.

Die Allgemeinverfügung stellt ein repressives Verbot mit Befreiungsvorbehalt auf, das bestimmte - auch grundrechtlich geschützte - Handlungsweisen verbietet. Ein Befreiungsvorbehalt ist geeignet und erforderlich, um aus einem wichtigen Grund heraus abmildernd reagieren zu können. Die Befreiungsregelung soll daher dazu dienen, die negativen Auswirkungen der Allgemeinverfügung im Einzelfall zu korrigieren, wenn dies beispielsweise aus Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses oder aus Gründen sozialer Natur notwendig und mit den Belangen des Infektionsschutzes vereinbar ist.

### III.

Diese Allgemeinverfügung ist kraft Gesetzes sofort vollziehbar, § 28 Abs. 3 in Verbindung mit § 16 Abs. 8 IfSG. Widerspruch und Anfechtungsklage haben gem. § 16 Abs. 8 IfSG keine aufschiebende Wirkung.

### IV.

Die Androhung des unmittelbaren Zwangs stützt sich auf die §§ 18, 19 Abs. 2, 20, 26 und 2 Landesverwaltungsvollstreckungsgesetz (LVwVG). Nach § 19 Abs. 2 LVwVG hat die Vollstreckungsbehörde dasjenige Zwangsmittel anzuwenden, das den Pflichtigen und die Allgemeinheit voraussichtlich am Wenigsten beeinträchtigt. Des Weiteren darf gemäß § 26 Abs. 2 LVwVG unmittelbarer Zwang nur angewandt werden, wenn Zwangsgeld und Ersatzvornahme nicht zum Erfolg geführt haben oder deren Anwendung untunlich ist.

Die Anwendung von Zwangsgeld ist vorliegend ungeeignet, da es sich in Anbetracht des gegebenen Eilbedürfnisses, mit welchem die Regelung der Allgemeinverfügung zum Schutz der Bevölkerung vor einer raschen Ausbreitung der Infektion durchgesetzt werden muss, keine

wirksame Maßnahme darstellt. Es ist faktisch nicht möglich, das Verbot effektiv durch ein Zwangsgeld durchzusetzen.

Ebenso scheidet das Zwangsmittel der Ersatzvornahme aus, da es sich bei dem Verbot, um eine unvertretbare Duldungspflicht handelt, die einer Vollstreckung durch Ersatzvornahme nicht zugänglich sind.

Der unmittelbare Zwang ist zur Durchsetzung der Allgemeinverfügung geeignet. Durch seine Anwendung entsteht kein Nachteil, der erkennbar außer Verhältnis zum Zweck der Vollstreckung steht, da das öffentliche Interesse an der Durchführung der notwendigen Schutzmaßnahmen das private Interesse, sich zum offenen "Nabada" zusammenzufinden, überwiegt.

Eine Fristsetzung für die Anwendung des unmittelbaren Zwangs ist gemäß § 20 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 2 LVwVG bei der Durchsetzung einer Duldungspflicht entbehrlich.

#### **Rechtsbehelfsbelehrung:**

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

#### **Hinweise:**

Vorsorglich wird darauf hingewiesen, dass ein Verstoß gegen diese Allgemeinverfügung gemäß den jeweils geltenden Regelungen des IfSG bußgeldbewehrt ist.

Aufgrund der Verordnung des Innenministeriums über die Schifffahrt auf der oberen Donau bei Ulm (Ulmer-Donau-Schifffahrtsverordnung) ist auf dem baden-württembergischen Teil der oberen Donau bei Ulm zwischen der Illermündung und dem Kraftwerk Böfinger Halde das Fahren mit Fahrzeugen mit eigener Treibkraft verboten. Von dem Verbot befreit sind die Polizei, die Wasserwirtschaftsverwaltung und sonstige Stellen, soweit die Erfüllung ihrer hoheitlichen Aufgaben es erfordert, sowie die Rettungsdienste und die gewerbliche Personenschifffahrt.

Ulm, 09.07.2020

Gunter Czisch  
Oberbürgermeister

#### **Zusätzlicher Hinweis:**

Die Allgemeinverfügung kann mit Begründung und Rechtsbehelfsbelehrung bei den Bürgerdiensten, Abteilung Sicherheit, Ordnung und Gewerbe, Olgastr. 66, 89073 Ulm nach telefonischer Terminvereinbarung zu den üblichen Sprechzeiten eingesehen werden.

Tag der Veröffentlichung: 15.07.2020