



## Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

5 V 553/20

### Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

der Firma [REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]

– Antragstellerin –

Prozessbevollmächtigte:

Rechtsanwälte [REDACTED]  
[REDACTED] -

**g e g e n**

die Stadtgemeinde Bremen, vertreten durch den Senator für Inneres,  
Contrescarpe 22 - 24, 28203 Bremen

– Antragsgegnerin –

Prozessbevollmächtigte:  
[REDACTED]  
[REDACTED]

hat das Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 5. Kammer - durch Richterinnen Dr. Jörgensen, Richterinnen Dr. Koch und Richter Till am 26. März 2020 beschlossen:

**Der Antrag wird abgelehnt.**

**Die Antragstellerin trägt die Kosten des Verfahrens.**

**Der Streitwert wird auf 5.000,00 Euro festgesetzt.**

## Gründe

I. Die Antragstellerin wendet sich gegen die Schließung von drei Einzelhandelsgeschäften für den Publikumsverkehr aufgrund einer im Zuge der aktuellen Corona-Pandemie erlassenen Allgemeinverfügung.

Sie betreibt in Deutschland über ■ Einzelhandelsgeschäfte, davon ■ in Bremen. Sie bietet in ihren Geschäften Waren aus den Sortimentsgruppen Lebensmittel & Getränke, Fahrräder, Porzellan & Glaswaren, Tiefkühlware, Auto- & Fahrradzubehör, Textilien, Tierbedarf, Elektroartikel, Schuhe, Drogerie, Werkzeug, Taschen & Koffer, Haushaltswaren, Spielwaren, Bettwäsche, Matratzen & Teppiche, Gartenartikel, Schreibwaren, Tabakwaren, Pflanzen, Bücher & Zeitschriften, Feuerwerk, Camping & Outdoor, Deko- & Geschenkartikel sowie Saisonware (Ostern, Weihnachten, Halloween) an (vgl ■).

Am 20.03.2020 erließ das Ordnungsamt der Antragsgegnerin die „Allgemeinverfügung über das Verbot von Veranstaltungen, Zusammenkünften und der Öffnung bestimmter Betriebe zur Eindämmung des Coronavirus“. Darin heißt es unter Ziffer 1 Buchstabe d):

*„Folgende Einrichtungen dürfen nicht für den Publikumsverkehr geöffnet werden:*

*[...]*

- *alle weiteren, nicht an anderer Stelle dieser Allgemeinverfügung genannten Verkaufsstellen des Einzelhandels, insbesondere Einkaufszentren (mit Ausnahme der in Ziffer 1 Buchstabe f genannten Einrichtungen).“*

Unter Ziffer 1 Buchstabe f) heißt es:

*„Ausdrücklich nicht geschlossen werden der Einzelhandel für Lebensmittel, Wochenmärkte, Abhol- und Lieferdienste, Getränkemärkte, Apotheken, Sanitätshäuser, Drogerien, Tankstellen, Kioske, Banken und Sparkassen, Poststellen, Reinigungen, Waschsalons, der Zeitungsverkauf, Bau-, Gartenbau- und Tierbedarfsmärkte und der Großhandel.“*

Am 23.03.2020 gab das Ordnungsamt der Antragstellerin mündlich auf, die Einzelhandelsgeschäfte für den Publikumsverkehr zu schließen. Dem kam die Antragstellerin nach. Unter dem 23.03.2020 erhob sie Widerspruch gegen die Schließungsanordnung.

Das Ordnungsamt gab am 24.03.2020 eine weitere „Allgemeinverfügung über das Verbot von Veranstaltungen, Zusammenkünften und der Öffnung bestimmter Betriebe zur Eindämmung des Coronavirus“ vom 23.03.2020 bekannt und hob die Allgemeinverfügung vom 20.03.2020 auf. Die Buchstaben d) und f) der Ziffer 1 blieben unverändert. Gegen diese Allgemeinverfügung legte die Antragstellerin am 24.03.2020 Widerspruch ein.

Bereits am 23.03.2020 hat die Antragstellerin den vorliegenden Eilantrag gestellt. Sie verkaufe neben weiteren Artikeln auch Lebensmittel, Getränke, Drogeriewaren, Garten- und Tierbedarf und Baumarktartikel, deren Verkauf nach der Allgemeinverfügung weiterhin zulässig sei. Der Umsatzanteil der vorgenannten Waren am Gesamtsortiment belaufe sich auf 47,09 %, wobei die Position „Werkzeug“ noch nicht berücksichtigt worden sei. Sie biete wie andere Discounter in allen Filialen ständig ein festes Warengruppensortiment mit den angegebenen Anteilen am Gesamtsortiment an. Der Allgemeinverfügung lasse sich bei verständiger Würdigung nicht entnehmen, dass in den Geschäften ausschließlich die in Buchstabe f) genannten Warengruppen verkauft werden dürften; bereits der Wortlaut spreche dagegen. Auch andere Discounter und Supermärkte würden Waren verkaufen, die nicht unter Ziffer 1 Buchstabe f) der Allgemeinverfügung fielen. Reine Lebensmitteleinzelhandelsgeschäfte gäbe es nur noch in Form von sogenannten Tante-Emma-Läden. Ziel der Allgemeinverfügung sei die Aufrechterhaltung der Versorgung der Bevölkerung. Ein Geschäft, das – wie ihres – mehrere Warengruppen verkaufe, führe dazu, dass der Kontakt zu anderen Personen geringer sei, da der gesamte Bedarf in einem Geschäft gedeckt werden könne. Eine vollständige Schließung der Geschäfte sei auch unverhältnismäßig, da eine Untersagung des Verkaufs von nicht unter Ziffer 1 Buchstabe f) der Allgemeinverfügung fallenden Waren ausreichend sei und das Coronavirus nicht den verkauften Waren anhafte. Für die von ihr i [REDACTED] [REDACTED] betriebenen Einzelhandelsgeschäfte seien von den örtlichen Ordnungsbehörden keine Schließungen angeordnet worden. Zum Nachweis ihres Sortiments reichte sie einen Auszug aus ihrem Warenwirtschaftssystem ein.

Die Antragstellerin beantragt,

die aufschiebende Wirkung ihres Widerspruchs gegen die am 23.03.2020 mündlich erteilte Schließungsanordnung betreffend die Einzelhandelsgeschäfte [REDACTED] [REDACTED] herzustellen,

hilfsweise,

ihr zu gestatten, ihre Einzelhandelsgeschäfte [REDACTED] [REDACTED] für den Publikumsverkehr zu öffnen,

weiter hilfsweise,

die aufschiebende Wirkung ihres Widerspruchs vom 24.03.2020 gegen die Allgemeinverfügung über das Verbot von Veranstaltungen, Zusammenkünften und der Öffnung bestimmter Betriebe zur Eindämmung des Coronavirus vom 23.03.2020 anzuordnen.

Die Antragsgegnerin beantragt,  
den Antrag abzulehnen.

Aufgrund der aktuellen Corona-Pandemie sei es absolut notwendig, den Kontakt zwischen Menschen auf das absolute Mindestmaß zu begrenzen. Die Antragstellerin, die ein Mischwarensortiment verschiedener Kategorien vertreibt, falle nicht unter die Ausnahme der Ziffer 1 Buchstabe f) der Allgemeinverfügung vom 23.03.2020. Maßgeblich sei das überwiegende Warensortiment, das dem Geschäft die hinreichende Prägung verleihe. Die Ausnahme vom Verbot greife nicht, wenn lediglich bestimmte Waren einer vom Verbot ausgenommenen Kategorie angeboten würden. Die Versorgung der Bevölkerung mit Produkten des täglichen Bedarfs werde durch die von der Ausnahme erfassten Unternehmen ausreichend sichergestellt. Eine Reduzierung des Sortiments der Antragstellerin als gleichwirksame Alternative zur Schließung komme nicht in Betracht. Aufgrund der zu befürchtenden Gefährdung überragend wichtiger Schutzgüter überwiege das öffentliche Vollzugsinteresse das Suspensivinteresse der Antragstellerin auch im Falle einer Folgenabwägung.

II. Der Antrag gegen die mündliche „Schließungsanordnung“ ist unzulässig, da von dieser Mitteilung nach Ansicht des Gerichts keine Rechtswirkungen ausgingen. Es handelte sich nur um eine Mitteilung der rechtlichen Lage, wie sie sich aus Sicht der Antragsgegnerin aus der Allgemeinverfügung ergab. Insofern fehlt es an einem Rechtsschutzbedürfnis.

Der Hilfsantrag auf Öffnungsgestattung ist nach § 123 Abs. 5 VwGO nicht statthaft, da der Rechtsschutz nach § 80 Abs. 5 VwGO hier vorrangig ist.

Der Hilfsantrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs vom 24.03.2020 ist zulässig, aber unbegründet.

1. Der Antrag ist nach § 80 Abs. 2 Nr. 3, Abs. 5 Satz 1 Alt. 1 VwGO statthaft und auch im Übrigen zulässig. Die Antragstellerin hat am 24.03.2020 gegen die aktuell gültige Allgemeinverfügung über das Verbot von Veranstaltungen, Zusammenkünften und der Öffnung bestimmter Betriebe zur Eindämmung des Coronavirus vom 23.03.2020

Widerspruch eingelegt. Dieser hat nach § 28 Abs. 3 i.V.m. § 16 Abs. 8 Infektionsschutzgesetz (IfSG) keine aufschiebende Wirkung.

Die Antragstellerin ist auch antragsbefugt. Die Antragsgegnerin hat durch die mündliche Anordnung vom 23.03.2020 zum Ausdruck gebracht, dass sie die Einzelhandelsgeschäfte der Antragstellerin als nicht von der Ausnahmeregelung in Ziffer 1 Buchstabe f) der Allgemeinverfügung erfasst ansieht.

## 2. Der Antrag ist allerdings unbegründet.

Gemäß § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO kann das Gericht der Hauptsache in den Fällen des § 80 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 VwGO die aufschiebende Wirkung ganz oder teilweise anordnen, wobei es eine eigene Abwägungsentscheidung trifft. Hierbei ist das öffentliche Interesse an der sofortigen Vollziehung der Allgemeinverfügung gegen das Interesse der Antragstellerin an der aufschiebenden Wirkung ihres Rechtsbehelfs abzuwägen. Maßgebliches Kriterium bei der vorzunehmenden Interessenabwägung sind zunächst die Erfolgsaussichten des Rechtsbehelfs in der Hauptsache. Erweist sich der angefochtene Verwaltungsakt bei der im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes allein möglichen und gebotenen summarischen Prüfung als offensichtlich rechtswidrig, überwiegt grundsätzlich das private Aussetzungsinteresse das gegenläufige öffentliche Vollziehungsinteresse. Stellt sich der Verwaltungsakt als offensichtlich rechtmäßig dar, ist in den Fällen des § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VwGO zu beachten, dass der Gesetzgeber einen grundsätzlichen Vorrang des Vollziehungsinteresses angeordnet hat und es deshalb besonderer Umstände bedarf, um eine hiervon abweichende Entscheidung zu rechtfertigen (BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 10.10.2003 – 1 BvR 2025/03 –, juris Rn. 21). Insofern wird das Interesse des Antragstellers regelmäßig zurücktreten. Hat sich schon der Gesetzgeber für die sofortige Vollziehung entschieden, sind die Gerichte – neben der Prüfung der Erfolgsaussichten in der Hauptsache – zu einer Einzelfallbetrachtung grundsätzlich nur im Hinblick auf solche Umstände angehalten, die von den Beteiligten vorgetragen werden und die Annahme rechtfertigen können, dass im konkreten Fall von der gesetzgeberischen Grundentscheidung ausnahmsweise abzuweichen ist (BVerfG, ebd., juris Rn. 22). Lässt sich bei summarischer Überprüfung eine Offensichtlichkeitsbeurteilung nicht treffen, kommt es entscheidend auf eine Abwägung zwischen den für eine sofortige Vollziehung sprechenden Interessen einerseits und dem Interesse des Betroffenen an einer Aussetzung der Vollziehung bis zur Entscheidung über seinen Rechtsbehelf andererseits an. Bei der Abwägung fällt der Rechtsschutzanspruch des Bürgers umso stärker ins Gewicht, je schwerer die ihm auferlegte Belastung ist und je mehr die Maßnahme der

Exekutive Unabänderliches bewirkt (BVerfG, Kammerbeschluss vom 29.05.2015 – 2 BvR 869/15 –, juris Rn. 12).

Bei summarischer Prüfung ist davon auszugehen, dass der Widerspruch der Antragstellerin ohne Erfolg bleiben wird, weil die Allgemeinverfügung hinsichtlich des Verbots des Öffnens von Ladengeschäften des Einzelhandels voraussichtlich rechtmäßig ist, vgl. § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO. Insofern kann unter Würdigung der gesetzgeberischen Wertung und der Interessen der Aufrechterhaltung der öffentlichen Gesundheit sowie der bedeutenden Rechtsgüter, deren Schutz die angegriffene Allgemeinverfügung dient, keine Anordnung der aufschiebenden Wirkung erfolgen.

a. Gegen die formelle Rechtmäßigkeit der Allgemeinverfügung bestehen keine Bedenken. Auch materiell erweist sie sich in Bezug auf die angegriffenen Ziffern bei summarischer Prüfung als rechtmäßig.

Die Antragsgegnerin konnte mit § 28 Abs. 1 Satz 1 bzw. 2 IfSG auf eine taugliche Rechtsgrundlage für den Erlass der Ziffer 1 Buchstabe d) i.V.m. Buchstabe f) der Allgemeinverfügung vom 23.03.2020 zurückgreifen. Danach trifft die zuständige Behörde, wenn Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider festgestellt werden, die notwendigen Schutzmaßnahmen, soweit und solange es zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich ist. Nach Satz 2 kann sie unter den Voraussetzungen von Satz 1 Veranstaltungen oder sonstige Ansammlungen einer größeren Anzahl von Menschen beschränken oder verbieten und Badeanstalten oder in § 33 IfSG genannte Gemeinschaftseinrichtungen oder Teile davon schließen; sie kann auch Personen verpflichten, den Ort, an dem sie sich befinden, nicht zu verlassen oder von ihr bestimmte Orte nicht zu betreten, bis die notwendigen Schutzmaßnahmen durchgeführt worden sind.

Hinsichtlich Art und Umfang der Gefahrenabwehrmaßnahmen ist der Behörde ein Ermessen eingeräumt. Dem liegt die Erwägung zugrunde, dass sich die Bandbreite der Schutzmaßnahmen, die bei Auftreten einer übertragbaren Krankheit in Frage kommen können, nicht im Vorfeld bestimmen lässt. Das behördliche Ermessen wird dadurch beschränkt, dass es sich um „notwendige Schutzmaßnahmen“ handeln muss, nämlich Maßnahmen, die zur Verhinderung der (Weiter-)Verbreitung der Krankheit geboten sind. Darüber hinaus sind dem Ermessen durch den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Grenzen gesetzt (BVerfG, Urt. v. 22.03. 2012 – 3 C 16/11 –, juris Rn. 24; VG Schleswig, Beschl. v. 22.03.2020 – 1 B 17/20 –, juris Rn. 5; VG Bayreuth, Beschl. v. 11.03.2020 – B 7 S 20.223 –, juris Rn. 44).

Es kann im Rahmen der hier zu treffenden Eilentscheidung dahinstehen, ob es sich bei dem Verbot der Öffnung von Verkaufsstellen des Einzelhandels aus Ziffer 1 Buchstabe d) der Allgemeinverfügung um ein von § 28 Abs. 1 Satz 2 IfSG erfasstes Ansammlungsverbot handelt, oder ob es auf die Generalklausel des ersten Satzes des § 28 Abs. 1 IfSG zu stützen ist. In beiden Fällen wäre es von einer Rechtsgrundlage gedeckt, die an die gleichen Tatbestandsvoraussetzungen geknüpft ist. In beiden Fällen ist die Behörde zudem zum Handeln verpflichtet. Ein „Austausch“ der Rechtsgrundlage wäre daher durch das Gericht möglich (vgl. BVerwG, Urt. v. 19.08.1988 – 8 C 29.87 –, juris Rn. 13; BayVGh, Beschl. v. 23.06.2016 – 11 CS 16.907 –, juris Rn. 23 ff.). Die Generalklausel scheidet als Befugnisnorm dabei nicht deshalb aus, weil mit der Allgemeinverfügung ein Eingriff in die Freiheit der Berufsausübung (Art. 12 Abs. 1 GG) einhergeht, für den es einer besonderen gesetzlichen Regelung bedürfte. Zwar setzt die vom Bundesverfassungsgericht entwickelte Wesentlichkeitstheorie (vgl. BVerfG, NJW 1998, 669, 670) Grenzen dafür, eingriffsrechtliche Generalklauseln als Ermächtigungsgrundlage heranzuziehen. Angesichts der unvorhersehbaren Vielgestaltigkeit von Lebenserscheinungen müssen gefahrenabwehrrechtliche Generalklauseln dennoch im Grundsatz Geltung als ein die Berufsausübung regelndes Gesetz beanspruchen können, auch wenn weit gespannte Generalklauseln nicht schlechthin als stets ausreichende Grundlage des Eingriffs der Exekutive in die Berufsausübung herangezogen werden können (vgl. BVerwG, Beschl. v. 24.10.2001 – 6 C 3/01 –, juris Rn. 53).

Die Regelungsmaterie „Gefahrenabwehr“ erfordert einen weiten Gestaltungsspielraum der Verwaltung und eine flexible Handhabung des ordnungsbehördlichen Instrumentariums. Gerade das Recht der Gefahrenabwehr mit seinen von Rechtsprechung und Schrifttum konkretisierten Leitlinien des Opportunitäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzips kann deshalb mit sprachlich offen gefassten Ermächtigungen auskommen, die gegebenenfalls verfassungskonform auszulegen und anzuwenden sind. Liegen neue und in dieser Form vom Gesetzgeber nicht bedachte Bedrohungslagen vor, ist daher jedenfalls für eine Übergangszeit der Rückgriff auf die Generalklausel auch dann hinzunehmen, wenn es zu wesentlichen Grundrechtseingriffen kommt (vgl. VGh BW, Urt. v. 22.07.2004 – 1 S 2801/03 –, juris Rn. 30; BVerwG, Beschl. v. 24.10.2001 – 6 C 3/01 –, juris Rn. 53 f.; siehe auch BVerwG, Urt. v. 25.07.2007 – 6 C 39/06 –, juris Rn. 33).

Die Voraussetzungen, unter denen das Vorliegen einer speziellen gesetzlichen Regelung zwingend gewesen wäre, liegen hier nicht vor. Infektionslagen wie die derzeit bestehende sind soweit ersichtlich unter der Geltung des Grundgesetzes bisher nicht vorgekommen. Zudem lässt die Gesetzesbegründung des IfSG darauf schließen, dass der

Bundesgesetzgeber sich der Problematik bewusst war, dass er nicht für jede mögliche Bedrohungslage eigene Eingriffsnormen schaffen konnte. So heißt es in der Entwurfsbegründung zur Vorgängervorschrift des § 28 IfSG, dass „die Fülle der Schutzmaßnahmen, die bei Ausbruch einer übertragbaren Krankheit in Frage kommen können, [...] sich von vorneherein nicht übersehen [läßt]. Man muß eine generelle Ermächtigung in das Gesetz aufnehmen, will man für alle Fälle gewappnet sein“ (BT-Drs. 8/2468, S. 27). Dem Gesetzgeber ist zuzubilligen, dass er bei prognostischen Gefahrenlagen, deren Art und Umfang er zum Zeitpunkt des Gesetzerlasses noch nicht vollständig abschätzen kann, zunächst auf eine Generalermächtigung zurückgreift. Es ist ihm auch zuzugestehen, vor der Verabschiedung einer speziellen gesetzlichen Regelung die Entwicklung derartiger Lagen erst zu beobachten bzw. die Erfahrungen aus der Vergangenheit auszuwerten.

**b.** Die Voraussetzungen zum Erlass der von der Antragstellerin angegriffenen Regelung der Allgemeinverfügung lagen vor. Das allgemeine Verbot der Öffnung von Einzelhandelsbetrieben dürfte eine notwendige Schutzmaßnahme darstellen, um die rasche Ausbreitung des Covid-19-Virus zu verhindern.

Bei der Beurteilung der Rechtmäßigkeit der verfügten Beschränkungen ist der im allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht geltende Grundsatz heranzuziehen, dass an die Wahrscheinlichkeit des durch die Maßnahme abzuwehrenden Schadenseintritts umso geringere Anforderungen zu stellen sind, je größer und folgenschwerer der möglicherweise eintretende Schaden ist. Dafür sprechen das Ziel des Infektionsschutzgesetzes, eine effektive Gefahrenabwehr zu ermöglichen (§ 1 Abs. 1, § 28 Abs. 1 IfSG), sowie der Umstand, dass die betroffenen Krankheiten nach ihrem Ansteckungsrisiko und ihren Auswirkungen auf die Gesundheit des Menschen unterschiedlich gefährlich sind. Es erscheint sachgerecht, einen am Gefährdungsgrad der jeweiligen Erkrankung orientierten, "flexiblen" Maßstab für die hinreichende (einfache) Wahrscheinlichkeit zugrunde zu legen. Dabei kann sich eine Gefährdung auch aus den Auswirkungen der Ausbreitung der Erkrankung auf die Volksgesundheit ergeben. Wird ein Kranker, Krankheitsverdächtiger, Ansteckungsverdächtiger oder Ausscheider festgestellt, begrenzt § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG den Handlungsrahmen der Behörde nicht dahin, dass allein Schutzmaßnahmen gegenüber der festgestellten Person in Betracht kommen. Vorrangige Adressaten sind zwar diese, denn sie sind wegen der von ihnen ausgehenden Gefahr, eine übertragbare Krankheit weiterzuverbreiten, nach den allgemeinen Grundsätzen des Gefahrenabwehr- und Polizeirechts als "Störer" anzusehen. Auch die Allgemeinheit und sonstige dritte „Nichtstörer“ können indes Adressaten von Maßnahmen sein, beispielsweise um sie vor Ansteckung zu schützen und die weitere Verbreitung der übertragbaren Krankheit zu



verhindern. Weil bei Menschenansammlungen Krankheitserreger besonders leicht übertragen werden können, stellt § 28 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 1 IfSG insofern klar, dass Anordnungen auch gegenüber Veranstaltungen oder sonstigen Zusammenkünften von Menschen sowie gegenüber Gemeinschaftseinrichtungen ergehen können (BVerwG, Urt. v. 22.03.2012 – 3 C 16/11 –, juris, Rn. 25 f.; die Gesetzesbegründung zur Vorgängernorm spricht insoweit von "Schutzmaßnahmen gegenüber der Allgemeinheit", BT-Drucks. 8/2468 S. 27 f.)

**(1)** Mit den deutschlandweit und auch in Bremen auftretenden Fällen einer Infektion mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 (sog. Covid-19-Virus) sind an einer übertragbaren Krankheit (§ 2 Nr. 3, § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Buchst. h IfSG) erkrankte Personen und damit Kranke im Sinne von § 2 Nr. 4 IfSG festgestellt worden (ebenso VG Schleswig, Beschl. v. 22.03.2020 – 1 B 17/20 –, juris Rn. 7; VG Bayreuth, Beschl. v. 11.03.2020 – B 7 S 20.223 –, juris Rn. 48, siehe auch Robert Koch-Institut: [https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/nCoV\\_node.html](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/nCoV_node.html) [25.03.2020]). Demzufolge war die Antragsgegnerin grundsätzlich zum Handeln verpflichtet.

**(2)** Das allgemeine Verbot der Öffnung von Einzelhandelsbetrieben ist auch notwendig i.S.v. § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG. Das Coronavirus ist eine übertragbare Krankheit, die bereits landesweit aufgetreten und dadurch gekennzeichnet ist, dass sie sehr leicht übertragbar ist und sich dadurch sehr schnell ausbreitet. Das Robert Koch-Institut, das bei der Vorbeugung übertragbarer Krankheiten und Verhinderung der Weiterverbreitung von Infektionen eine besondere Expertise aufweist (§ 4 IfSG), schätzt die Gefährdung für die Gesundheit der Bevölkerung in Deutschland derzeit insgesamt als hoch ein (vgl. dazu: [https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Risikobewertung.html?nn=13490888](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Risikobewertung.html?nn=13490888) [25.03.2020]). Es handelt sich weltweit und in Deutschland um eine sehr dynamische und ernstzunehmende Situation. Bei einem Teil der Fälle sind die Krankheitsverläufe schwer, auch tödliche Krankheitsverläufe kommen vor. Nach Darstellung des Robert Koch-Instituts ist die Erkrankung sehr infektiös. Da weder eine spezifische Therapie noch eine Impfung zur Verfügung stünden, müssten alle Maßnahmen darauf gerichtet sein, die Verbreitung der Erkrankung in Deutschland und weltweit so gut wie möglich zu verlangsamen (dies., Epidemiologisches Bulletin 12/2020: COVID-19: Verbreitung verlangsamen, S. 3). Zentral dabei seien bevölkerungsbasierte kontaktreduzierende Maßnahmen, wie die Absage von Großveranstaltungen sowie von Veranstaltungen in geschlossenen Räumlichkeiten, bei denen ein Abstand von 1 - 2 Metern nicht gewährleistet werden könne. Bei vergangenen Pandemien habe gezeigt werden können, dass bevölkerungsbasierte Maßnahmen zur Kontaktreduzierung durch Schaffung sozialer Distanz besonders wirksam seien, wenn sie in einem möglichst frühen Stadium

der Ausbreitung des Erregers in der Bevölkerung eingesetzt würden (ebd., S. 5). Es seien von jetzt an und in den nächsten Wochen maximale Anstrengungen erforderlich, um die Epidemie in Deutschland zu verlangsamen, abzuflachen und letztlich die Zahl der Hospitalisierungen, intensivpflichtigen Patienten und Todesfälle zu minimieren (dies., Modellierung von Beispielszenarien der SARS-CoV-2-Epidemie 2020 in Deutschland vom 20.03.2020, vorletzte Seite). Die massiven Anstrengungen des öffentlichen Gesundheitsdienstes, dem insbesondere die möglichst frühzeitige Identifizierung von Kontaktpersonen und deren Management obliegt, sollten nach Ansicht der Robert Koch-Instituts durch gesamtgesellschaftliche Anstrengungen wie die Reduzierung von sozialen Kontakten mit dem Ziel der Vermeidung von Infektionen im privaten, beruflichen und öffentlichen Bereich sowie eine Reduzierung der Reisetätigkeit ergänzt werden (vgl. dazu: [https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Risikobewertung.html](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Risikobewertung.html) [25.03.2020]).

Aktuell steigt die Zahl der Fälle in Deutschland weiter an. Stand 26.03.2020 haben sich bundesweit 36.508 Personen und in Bremen 211 Personen infiziert. Insgesamt sind 198 Patienten verstorben (aktuelle Zahlen des Robert Koch-Instituts, siehe [https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Fallzahlen.html](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Fallzahlen.html) [26.03.2020]). Die Zahl der Fälle hat sich innerhalb weniger Tage vervielfacht und steigt mithin weiter stark an. Die aus den Medien hinlänglich bekannten Ereignisse aus anderen Staaten zeigen zudem, welche Folgen sich aus einer ungebremsten Verbreitung der Krankheit ergeben können, wenn nicht rechtzeitig und in genügendem Umfang Maßnahmen ergriffen werden.

Das weitreichende Verbot der Öffnung von Ladengeschäften des Einzelhandels ist geeignet, die weitere Verbreitung des Virus und vor allem die Verbreitungsgeschwindigkeit einzudämmen. Das Verbot verhindert eine Interaktion von Kunden und Personal. Zudem ist es geeignet, die Bevölkerung zu bewegen, vermehrt zu Hause zu bleiben und nur notwendige Besorgungen zur Befriedigung des täglichen Bedarfs zu tätigen. Bei der Auswahl und Beurteilung der Wirksamkeit von Maßnahmen zur Bekämpfung einer neuartigen Viruserkrankung muss den zuständigen Gesundheitsbehörden zudem ein Beurteilungsspielraum zugebilligt werden. Wie oben dargestellt gehen die Aussagen verlässlicher Experten dahin, dass Maßnahmen der sozialen Distanzierung (wie die Schließung von Geschäften) neben anderen Maßnahmen ein wichtiger und entscheidender Baustein bei der Verlangsamung der Ausbreitung der Infektion sind.

Vor diesem Hintergrund durfte sich die Maßnahme auch gegen die Antragstellerin richten, auch wenn von dieser selbst als (juristische) Person keine Ansteckungsgefahr ausgeht. Es handelt sich bei den Ladengeschäften der Antragstellerin um Verkaufsstellen des

Einzelhandelns im Sinne der Ziffer 1 Buchstabe d) der Allgemeinverfügung, die nicht unter eine der unter Buchstabe f) vorgesehenen Ausnahmen fallen. Laut Firmierung handelt es sich bei der Antragstellerin um ein Einzelhandelsunternehmen für Sonderposten, Einzel- und Großhandel sowie Im- und Export. Aus ihrem Internetauftritt ergibt sich ebenfalls, dass Sonderposten verkauft werden. Unter dem Logo der Antragstellerin befindet sich insoweit der Zusatz „Sonderposten – Solange der Vorrat reicht“ (siehe [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]). Aus einer von der Antragstellerin vorgelegten Warenaufstellung ergibt sich, dass lediglich rund 25 % ihres Sortiments auf Lebensmittel und Getränke entfallen. Insofern handelt es sich nicht um einen von der Ausnahme vom dem Öffnungsverbot erfassten „Einzelhandel für Lebensmittel“. Ein solcher kann bei verständiger Würdigung der Allgemeinverfügung nur dann angenommen werden, wenn wenigstens der überwiegende Teil des Sortiments Lebensmittel umfasst. Zwar mag die Antragstellerin insgesamt ein Angebot haben, das in den unter Buchstabe f) genannten Einzelhandelsläden ebenfalls zumindest zum Teil vertrieben wird, etwa Baumarkt- oder Drogerieartikel. Sie kann jedoch keiner dieser Kategorien von Einzelhandelsunternehmen im Sinne der Allgemeinverfügung eindeutig zugeordnet werden. Es kann dahinstehen, ob sie insofern eine „Nichtstörerin“ ist oder aber unter dem Gesichtspunkt der Veranlassung einer möglichen Ansammlung von Personen in ihrem Ladengeschäft selbst als Störerin angesehen werden kann. Jedenfalls ist sie als Adressatin des Verbotes richtigerweise ausgewählt worden, weil nur durch eine Schließung der fraglichen Geschäfte das verfolgte Ziel eine Gefahrenabwehr effektiv erreicht werden kann. Ein Vorgehen gegen die einzelnen Kunden wäre weder sachdienlich noch auch nur ansatzweise gleich effektiv.

c. Die Maßnahme ist auch in Bezug auf den konkreten Betrieb der Antragstellerin verhältnismäßig. Sie ist geeignet, das verfolgte legitime Ziel der Eindämmung der Pandemie zumindest zu fördern. Durch die vorübergehende Schließung ihrer Geschäfte wird erreicht, dass Kunden, die ansonsten dort eingekauft hätten, dies unterlassen. Auf diese Art wird zum einen die Ansammlung von Personen am konkreten Verkaufsort vermieden. Es ist aufgrund der Marktausrichtung und des Warenangebotes der Antragstellerin zudem zu erwarten, dass durch die Schließung ihrer Ladengeschäfte im Ergebnis eine Reduzierung der sozialen Kontakte erreicht werden kann und es nicht lediglich zu einer Verlagerung des Einkaufsverhaltens kommt. Dabei ist der Charakter als „Sonderpostenmarkt“ mit einem gemischten Sortiment in den Blick zu nehmen. In den Geschäften ist es zwar auch möglich, die wesentlichen Dinge des täglichen Bedarfs zu erwerben und nur deshalb den Markt aufzusuchen. Allerdings ist dies nach Ansicht des Gerichts nicht typischerweise der Fall. Vielmehr dürfte eine beachtliche Zahl von Kunden – entsprechend der generellen Ausrichtung solcher Märkte – nach günstigen Angeboten und Gelegenheitskäufen suchen, die aktuell vorhanden sind, „solange der Vorrat reicht“,

nicht jedoch sämtliche benötigten Gegenstände des täglichen Bedarfs – insbesondere an Lebensmitteln – dort erwerben. In Lebensmitteleinzelhandelsbetrieben steht hingegen die Deckung des täglichen Bedarfs an Grundversorgung im Mittelpunkt. Die zulässige Zielrichtung der Allgemeinverfügung ist es offensichtlich, dass im Wesentlichen nur die Geschäfte weiter geöffnet sein sollen, die einen vergleichsweise dringenden Bedarf decken. Auf diese Art können soziale Kontakte effektiv vermindert werden. Der Betrieb von Einzelhändlern wie die Antragstellerin, die zwar auch Produkte anbieten, die zum Bedarf des täglichen Lebens gehören, dies aber nicht im Vordergrund ihrer Tätigkeit steht, stellt sich vor diesem Hintergrund als nicht notwendige Potenzierungsmöglichkeit der Verbreitung des Coronavirus dar, deren Unterbindung die Verbreitung einschränken kann. Durch die Ausdünnung der geöffneten Verkaufsstellen der Anreiz für die Bevölkerung abgesenkt, den öffentlichen Raum aufzusuchen. Dies wird gerade dadurch erreicht, dass nach der Zielsetzung der Allgemeinverfügung im Wesentlichen nur noch die Geschäfte geöffnet haben sollen, die zur Versorgung der Bevölkerung mit dem täglichen Bedarf notwendig sind, deren Aufsuchen mithin weitgehend unvermeidlich ist. Eine solche Versorgungsfunktion haben die Geschäfte der Antragstellerin, anders als solche des Lebensmitteleinzelhandels, nicht.

Mildere gleich geeignete Mittel sind nicht vorhanden. Ein Verkauf nur des Lebensmittelangebotes und/oder weiterer unter die von der Ausnahme in Ziffer 1 Buchstabe f) erfassten Kategorien fallenden Waren ist zwar ein milderes, jedoch kein gleich wirksames Mittel zur Förderung des legitimen Zweckes der weitreichenden Einschränkung sozialer Kontakte. Es ist schon zweifelhaft, ob eine etwaige Beschränkung den Kunden gegenüber dergestalt gegenüber kommuniziert werden kann, dass diese sich gar nicht erst auf den Weg zu den Läden der Antragstellerin machen, wenn sie nicht lediglich Waren des täglichen Bedarfs erwerben wollen. Eine Bekanntgabe des eingeschränkten Warenverkaufs über das Internet, Printmedien oder einen Hinweis an den Eingängen der Läden stellt nicht hinreichend sicher, dass ihre Kunden Kenntnis von der Beschränkung erlangen. Angesichts des Charakters der Geschäfte der Antragstellerin wäre zudem selbst dann zu erwarten, dass Kunden die Geschäfte nur wegen der Aussicht auf Gelegenheitskäufe und Sonderangebote von Lebensmitteln aufsuchen, ohne dass ein dringender Versorgungsbedarf bestünde.

Auch die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne ist gewahrt. Der Eingriff in das Grundrecht der Antragstellerin und der bezweckte Erfolg, der im Schutz der Gesundheit der Bevölkerung und insbesondere einer Verhinderung der Überlastung des Gesundheitssystems besteht, stehen nicht außer Verhältnis. Zwar muss die Antragstellerin einen Eingriff in ihre Berufsausübung und voraussichtlich empfindliche

Einkommenseinbußen hinnehmen. Auf der anderen Seite rechtfertigt der Gesundheitsschutz, insbesondere die Verlangsamung der Ausbreitung der hoch infektiösen Viruserkrankung, in der gegenwärtigen Situation einschneidende Maßnahmen wie sie die Antragsgegnerin vorliegend getroffen hat. Wie oben dargestellt ist es nach Ansicht von Experten entscheidend, die Verbreitung des Coronavirus gerade in einer Frühphase effektiv zu bekämpfen. Ansonsten droht die nicht fernliegende Gefahr eines Kollabierens des staatlichen Gesundheitssystems, wie es beispielsweise in Italien der Fall zu sein scheint. Besondere Härten, insbesondere eine Existenzgefährdung, hat die Antragstellerin nicht vorgetragen. Hinzu kommt, dass die angegriffene Allgemeinverfügung Teil eines aktuell sehr dynamischen Prozesses ist, bei dem die getroffenen Maßnahmen zur Gefahrenabwehr nahezu täglich neu überdacht und angepasst werden. So ist auch die Schließungsanordnung aus Ziffer 1 Buchstabe d) der Allgemeinverfügung vom 23.03.2020 vorerst bis zum 19.04.2020 befristet. Dies ergibt sich aus der der Allgemeinverfügung beigefügten Begründung (S. 9: „Die Verfügung unter Ziffer 1 wurde zunächst zeitlich befristet“); die Befristung bezieht sich danach nicht lediglich auf die unter Ziffer 1 Buchstabe a) geregelten Verbote. Diese (kurze) Befristung stellt sicher, dass die neuen Entwicklungen der Corona-Pandemie stets berücksichtigt werden. Je nach Entwicklung können die Einschränkungen wieder gelockert werden, wenn die Ordnungsbehörden dies bei Abwägung der berührten Interessen für vertretbar erachten. Nach alledem überwiegt vorliegend das öffentliche Interesse an Leben und körperlicher Unversehrtheit der Bevölkerung gegenüber ihren vorwiegend wirtschaftlichen Interessen.

**d.** Es ist auch keine Verletzung des Gleichheitssatzes ersichtlich, weil andere (auch größere) Unternehmen weiterhin geöffnet bleiben dürfen. In Bezug auf Einzelhändler, die nicht unter das Öffnungsverbot der Allgemeinverfügung fallen, sind Sachverhalte vor dem Hintergrund des mit der streitgegenständlichen Regelung verfolgten Ziels nicht vergleichbar (vgl. oben). Daran ändert sich auch dadurch nichts, dass ein großer Teil des Lebensmitteleinzelhandels ebenfalls Aktionswaren führt und insofern (auch) Gelegenheitskäufe zu erwarten sind. Die Allgemeinverfügung durfte zulässigerweise darauf abstellen, dass bei solchen Geschäften im Gegensatz zu denen der Antragstellerin ein Offenhalten zur Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung geboten ist. Insofern liegen Gründe vor, die ihrer Art und ihrem Gewicht nach eine unterschiedliche Behandlung rechtfertigen. Das Unterlassen weitergehender Einschränkungen, die evtl. der Verbreitung noch effektiver Einhalt geböten, kann die Antragstellerin nicht rügen. Es ist nicht ersichtlich, dass die in der Allgemeinverfügung vorgenommene Differenzierung zwischen Einzelhandelsgeschäften mit einer relevanten Versorgungsfunktion und solchen ohne diese willkürlich wäre. Es mag sein, dass die Antragsgegnerin andere Einzelhändler, die ebenfalls nur in geringem Umfang ihres Sortiments Lebensmittel anbieten, derzeit als von

der Ausnahme unter Ziffer 1 Buchstabe f) erfasst ansieht und nicht gegen diese Ladengeschäfte vorgeht. Dabei stellt sich zum einen aber zunächst die Frage, ob tatsächlich eine Vergleichbarkeit im Sortiment und in der Marktausrichtung besteht. Zum anderen würde es sich im Ergebnis um ein Vollstreckungsproblem handeln, bei dem angesichts der kurzen Zeit der Existenz der Allgemeinverfügung und der erheblichen Belastung der Verwaltung durch die aktuelle Krise noch nicht erkennbar wäre, dass die Antragsgegnerin willkürlich nur die Antragstellerin in den Blick genommen hätte.

3. Besondere Umstände des Einzelfalls, die trotz der gesetzlichen Anordnung der sofortigen Vollziehung ausnahmsweise das Überwiegen des Aussetzungsinteresses des Antragstellers begründen könnten, obwohl sich die angegriffene Allgemeinverfügung als rechtmäßig erweist, sind nicht ersichtlich.

4. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Der festgesetzte Streitwert folgt aus §§ 52 Abs. 1, 53 Abs. 2 Nr. 1 GKG. Das Gericht sieht von einer Herabsetzung des für das Hauptsacheverfahren geltenden Streitwerts nach Ziffer 1.5 des Streitwertkatalogs 2013 ab. Eine Entscheidung im vorläufigen Rechtsschutzverfahren kommt einer Vorwegnahme der Hauptsache gleich. Es ist nicht zu erwarten, dass die Allgemeinverfügung bis zu einer Entscheidung über den Widerspruch der Antragstellerin oder den Abschluss eines gerichtlichen Verfahrens Geltung haben wird. Die Aufhebung vorheriger und der Erlass angepasster Allgemeinverfügungen hat gezeigt, dass in kurzen Zeitabständen eine Überprüfung der Entscheidungsträger im Hinblick auf die Erforderlichkeit etwaiger Einschränkungen des öffentlichen Lebens stattfindet.

### **Rechtsmittelbelehrung**

Gegen diesen Beschluss ist - abgesehen von der Streitwertfestsetzung - die Beschwerde an das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen statthaft. Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Wochen nach Bekanntgabe dieses Beschlusses bei dem

Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198, 28195 Bremen,  
(Tag-/Nachtbriefkasten Justizzentrum Am Wall im Eingangsbereich)

einzulegen und innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe des Beschlusses zu begründen. Die Beschwerde muss von einem Rechtsanwalt oder einem sonst nach § 67 Abs. 4 VwGO zur Vertretung berechtigten Bevollmächtigten eingelegt werden.

Die Begründung ist, sofern sie nicht bereits mit der Beschwerde vorgelegt worden ist, bei dem Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198, 28195 Bremen, einzureichen. Die Beschwerde muss einen bestimmten Antrag enthalten, die Gründe darlegen, aus denen die Entscheidung abzuändern oder aufzuheben ist, und sich mit der angefochtenen Entscheidung auseinandersetzen.

Gegen die Streitwertfestsetzung ist die Beschwerde an das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen statthaft, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200,00 Euro übersteigt oder das Verwaltungsgericht die Beschwerde zugelassen hat. Die Beschwerde ist spätestens innerhalb von sechs Monaten, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt hat oder das Verfahren sich anderweitig erledigt hat, bei dem

Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198, 28195 Bremen,  
(Tag-/Nachtbrieffkasten Justizzentrum Am Wall im Eingangsbereich)

einzu legen.

Dr. Jörgensen

Dr. Jörgensen

Till

Richterin Dr. Koch, die an der  
Entscheidung mitgewirkt hat,  
ist an der Unterschriftsleistung  
gehindert.