



# VERWALTUNGSGERICHT KOBLENZ

## URTEIL

### IM NAMEN DES VOLKES

In dem Verwaltungsrechtsstreit

\*\*\*

w e g e n      Gesundheitsrechts

hat die 3. Kammer des Verwaltungsgerichts Koblenz aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 30. August 2021, an der teilgenommen haben

Vorsitzende Richterin am Verwaltungsgericht Gäbel-Reinelt  
Richterin am Verwaltungsgericht Dwars  
Richter Wolf  
ehrenamtliche Richterin Rentnerin Girmann  
ehrenamtlicher Richter Erzieher Hasselberg

für Recht erkannt:

Die Klage wird abgewiesen.

Die Klägerin hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar.

### **Tatbestand**

Die Klägerin, die in A\*\*\* ein Einrichtungshaus mit 21.000 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche betreibt, wendet sich gegen die Beschränkung ihres Gewerbebetriebs durch zwei infektionsschutzrechtliche Allgemeinverfügungen.

Aufgrund der „zweiten Welle“ der COVID-19-Pandemie kam es im gesamten Bundesgebiet seit November 2020 zu erheblichen Einschränkungen des öffentlichen Lebens. Seit Mitte Dezember 2020 waren die meisten Geschäfte und Dienstleistungsbetriebe geschlossen. Am 3. März 2021 verabredeten die Regierungschefinnen und -chefs der Länder mit der Bundeskanzlerin, die Beschränkungen schrittweise zu lockern. In Rheinland-Pfalz trat am 22. März 2021 die 18. Corona-Bekämpfungsverordnung Rheinland-Pfalz vom 20. März 2021 (im Folgenden: 18. CoBeLVO) in Kraft. Darin war den Landkreisen und kreisfreien Städten der Erlass bestimmter, der Verordnung beigefügter Allgemeinverfügungen vorgeschrieben, sobald im Kreisgebiet eine gewisse Anzahl von Neuinfektionen mit SARS-CoV-2 je 100.000 Einwohner innerhalb von sieben Tagen (7-Tages-Inzidenz) erreicht wurde.

Am 25. März 2021 erließ der Beklagte eine Allgemeinverfügung nach dem Muster der Anlage 3 zur 18. CoBeLVO. Nach Ziffer 3 Buchst. b dieser Allgemeinverfügung waren gewerbliche Einrichtungen grundsätzlich geschlossen. Zulässig war lediglich ein Abhol-, Liefer- und Bringdienst nach vorheriger Bestellung. Nur Personen eines Hausstandes durften zur selben Zeit nach vorheriger Terminvergabe die Verkaufsräume betreten. Zwischen mehreren solcher Termine war ein Zeitraum von mindestens 15 Minuten freizuhalten. Die bis zum Ablauf des 18. April 2021 befristete Allgemeinverfügung trat am 26. März 2021 in Kraft.

Zur Begründung verwies der Beklagte auf die 7-Tages-Inzidenz im Kreisgebiet. Diese habe am 22. März 132,4, am 23. März 141,1 und am 24. März 2021 162,9 betragen.

Mit dem Ziel, den Vollzug der Allgemeinverfügung auszusetzen, beantragte die Klägerin am 31. März 2021 beim Verwaltungsgericht Koblenz einstweiligen Rechtsschutz. Die erkennende Kammer lehnte den Antrag mit Beschluss vom 8. April 2021 – 3 L 298/21.KO – ab.

Nachdem wegen hoher Infektionszahlen für den Zeitraum vom 3. bis zum 12. April 2021 die Musterallgemeinverfügung „Inzidenz über 200“ nach Anlage 4 zur 18. CoBeLVO im Kreisgebiet Anwendung gefunden hatte, verfügte der Beklagte am 12. April 2021 mit Wirkung zum 13. April 2021 erneut die Musterallgemeinverfügung nach Anlage 3 zur 18. CoBeLVO. Ziffer 4 Buchst. b dieser bis Ablauf des 25. April 2021 befristeten Allgemeinverfügung entsprach Ziffer 3 Buchst. b der Allgemeinverfügung vom 25. März 2021.

Der Beklagte begründete die Allgemeinverfügung mit der anhaltend hohen 7-Tages-Inzidenz im Kreisgebiet, die noch immer über dem Schwellenwert von 100 gelegen habe.

Mit § 28b Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (IfSG) trat am 23. April 2021 die sogenannte Bundesnotbremse in Kraft. In der daraufhin am 24. April 2021 in Kraft getretenen 19. CoBeLVO war eine Verpflichtung der Landkreise zum Erlass bestimmter Musterallgemeinverfügungen nicht mehr enthalten.

Am 31. März 2021 hat die Klägerin Anfechtungsklage und am 6. April 2021 Widerspruch gegen Ziffer 3 Buchst. b der Allgemeinverfügung vom 25. März 2021 erhoben. Mit Schriftsatz vom 11. Juni 2021 hat sie ihre Klage in eine Fortsetzungsfeststellungsklage umgestellt und auf die entsprechende Regelung der Allgemeinverfügung vom 12. April 2021 erweitert.

Sie trägt zur Begründung vor, die Ermächtigungsgrundlage der 18. CoBeLVO im IfSG sei schon nicht mit dem Parlamentsvorbehalt vereinbar und damit verfassungswidrig. Der Gesetzgeber habe in § 28a Abs. 1 IfSG lediglich beispielhaft Maßnahmen genannt, ohne die Generalklausel in § 28 Abs. 1 IfSG dadurch ausreichend zu konkretisieren. Das nach §§ 28 f. IfSG den Landkreisen eingeräumte Ermessen habe der Ordnungsgeber unzulässigerweise durch eigene Erwägungen ersetzt.

Die Ermächtigung zum Erlass von Ge- und Verboten in § 32 Satz 1 IfSG beinhaltet nicht die Befugnis, den Landkreisen den Erlass bestimmter Maßnahmen vorzuschreiben. Die in der angegriffenen Allgemeinverfügung geregelten Betriebseinschränkungen seien jedenfalls unverhältnismäßig. Je Einzelhandelsbetrieb nur Kundinnen und Kunden eines gemeinsamen Haushalts zuzulassen, sei bereits nicht geeignet, Kontakte zu reduzieren. Dann hänge die Anzahl der Kontakte nämlich von der Einzelhandelsdichte ab, letztlich also vom Zufall. Bei Beachtung entsprechender Hygieneregeln begründe auch die Terminvergabe für mehrere Hausstände gleichzeitig kein gesteigertes Infektionsrisiko. Ihr Einrichtungshaus in A\*\*\* verfüge über 14 Abteilungen, in die je ein Verkäufer jeden Einzelkunden unter Vermeidung jeglicher Kontakte führen könne. Eine solche Zugangsregelung nach Maßgabe der Verkaufsfläche sei für die Verwaltung nicht problematischer handzuhaben, als nur einem Haushalt den Einkauf zu gestatten. Die 18. CoBeLVO weiche diesbezüglich ohne sachlichen Grund von der etablierten Differenzierung nach Ladengröße ab. Der Eingriff in die Grundrechte der Klägerin sei überdies unangemessen gewesen. Die Allgemeinverfügungen hätten persönliche Kontakte bei großen Betrieben wie dem der Klägerin überproportional reduziert. In Fußgängerzonen mit zahlreichen kleinen Einzelhändlern sei hingegen nur eine geringe Kontaktreduktion erreicht worden. Zumindest für besonders große Betriebe habe es einer Ausnahmeregelung bedurft.

Die Klägerin beantragt,

1. festzustellen, dass Ziffer 3 Buchst. b der Allgemeinverfügung vom 25. März 2021 bis zum Außerkrafttreten mit Ablauf des 18. April 2021 rechtswidrig war und
2. festzustellen, dass Ziffer 4 Buchst. b der Allgemeinverfügung vom 12. April 2021 bis zum Außerkrafttreten mit Ablauf des 25. April 2021 rechtswidrig war.

Der Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Er hält die Klage für unzulässig. Ein Fortsetzungsfeststellungsinteresse bestehe nicht, da die Betriebsbeschränkung nur kurzzeitig in die Rechte der Klägerin eingegriffen und der Eingriff keine erhebliche Intensität aufgewiesen habe. Mit den angegriffenen Allgemeinverfügungen sei die „Notbremse“ aus dem Bund-Länder-Beschluss vom 3. März 2021 umgesetzt worden. Hiernach seien die Infektionsschutzmaßnahmen aus der Zeit vor dem 7. März 2021 wieder anzuwenden gewesen, sobald die 7-Tages-Inzidenz über 100 gestiegen sei. Die angegriffene Anordnung entspreche der Regelung aus der bis 7. März 2021 in Rheinland-Pfalz geltenden 16. CoBeLVO.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die zwischen den Beteiligten gewechselten Schriftsätze sowie das Protokoll der mündlichen Verhandlung vom 30. August 2021 verwiesen.

### **Entscheidungsgründe**

Die Klage hat keinen Erfolg. Sie ist zulässig (I.), aber unbegründet (II.).

I. Die Klage ist als Fortsetzungsfeststellungsklage gemäß § 113 Abs. 1 Satz 4 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) (analog) statthaft und auch ansonsten zulässig. Insbesondere bestehen gegen die vorgenommene Klageänderung keine Bedenken, da der Beklagte stillschweigend gemäß § 92 Abs. 2 VwGO in sie eingewilligt hat. Ferner liegt das erforderliche Fortsetzungsfeststellungsinteresse i. S. v. § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO vor. Dieses Interesse ergibt sich aus dem Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz nach Art. 19 Abs. 4 Grundgesetz (GG) in Fällen tiefgreifender Grundrechtseingriffe, wenn die direkte Belastung durch den angegriffenen Hoheitsakt sich nach dem typischen Verfahrensablauf auf eine Zeitspanne beschränkt, in welcher der Betroffene eine gerichtliche Entscheidung kaum erlangen kann (vgl. BVerwG, Urteil vom 23. März 1999 – 1 C 12.97 –, juris, Rn. 13). So verhält es sich auch bei den vorliegenden Allgemeinverfügungen. Nach Art. 19 Abs. 3 GG gelten für die Klägerin als inländische Personengesellschaft die Grundrechte, soweit diese ihrem Wesen nach auf sie anwendbar sind. Dazu gehört hier neben der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) der allgemeine Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) und das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewer-

bebetrieb (Art. 14 Abs. 1 GG). Insbesondere die Regelung, nur noch einzelne Hausstände in die Verkaufsräume einlassen zu dürfen, hatte für die Klägerin betriebliche und finanzielle Auswirkungen von einigem Gewicht. Gegen die in den Allgemeinverfügungen enthaltenen Betriebseinschränkungen konnte die Klägerin – mit Ausnahme der Fortsetzungsfeststellungsklage – keinen Hauptsacherechtsschutz erlangen. Dafür erledigten sich die auf wenige Wochen befristeten Allgemeinverfügungen zu kurzfristig.

II. Die Klage ist jedoch unbegründet. Die Betriebsbeschränkungen in Ziffer 3 Buchst. b bzw. Ziffer 4 Buchst. b der Allgemeinverfügungen des Beklagten waren rechtmäßig (§ 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO).

1. Die Allgemeinverfügung vom 25. März 2021 findet ihre Rechtsgrundlage in § 23 Abs. 4 Satz 1 18. CoBeLVO. Danach hatte die zuständige Kreisverwaltung, wenn die 7-Tages-Inzidenz im Kreisgebiet an drei Tagen in Folge den Wert von 100 überstieg, am folgenden Werktag mit Wirkung zum nächstmöglichen Zeitpunkt die als Anlage 3 der 18. CoBeLVO beigefügte Musterallgemeinverfügung zu erlassen. Die Allgemeinverfügung durfte nach § 23 Abs. 4 Satz 2 18. CoBeLVO erst wieder aufgehoben werden, wenn die 7-Tages-Inzidenz mindestens sieben Tage in Folge unter 100 gelegen hatte.

a) § 23 Abs. 4 Satz 1 i. V. m. der Musterallgemeinverfügung nach Anlage 3 18. CoBeLVO als Rechtsgrundlage der Allgemeinverfügung ist rechtlich nicht zu beanstanden.

aa) Ermächtigungsgrundlage dieser durch Rechtsverordnung getroffenen Regelung ist § 32 Satz 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1 und § 28a Abs. 1 Nr. 14 IfSG. An der Verfassungsmäßigkeit dieser Normen hat die obergerichtliche Rechtsprechung, der sich die Kammer anschließt, keine Zweifel (vgl. OVG RP, Beschluss vom 18. Januar 2021 – 6 B 11642/20.OVG –, juris, Rn. 7; LVerfG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 26. März 2021 – LVG 25/20 –, juris, Rn. 46).

Insbesondere genügen die genannten Vorschriften des IfSG dem Vorbehalt des Gesetzes. Zwar ist der Gesetzgeber verpflichtet, alle wesentlichen Entscheidungen selbst und mit hinreichender Bestimmtheit zu treffen. Dabei sind jedoch geringere

Anforderungen dann zu stellen, wenn vielgestaltige Sachverhalte zu regeln sind oder wenn eine rasche Änderung der tatsächlichen Verhältnisse zu erwarten ist (vgl. BVerfG, Beschluss vom 8. August 1978 – 2 BvL 8/77 –, juris, Rn. 101). So verhielt es sich auch im hier maßgeblichen Zeitraum von März bis April 2021 hinsichtlich der Bekämpfung der COVID-19-Pandemie. Angesichts der Neuartigkeit der Gefahrenlage und des beständig fortschreitenden fachwissenschaftlichen Diskurses war zu dieser Zeit die Tatsachengrundlage, auf der über Schutzmaßnahmen gegen COVID-19 entschieden werden musste, besonders unsicher, insbesondere da sich zunehmend noch wenig erforschte Mutationen von SARS-CoV-2 verbreiteten. Dieser Unsicherheit trägt die als Generalklausel ausgestaltete Regelung in § 28 Abs. 2 IfSG Rechnung. Ihre tatbestandlichen Voraussetzungen werden durch den detaillierten Maßnahmenkatalog des § 28a Abs. 1 IfSG näher bestimmt. Darin sind mögliche Schutzmaßnahmen festgelegt, besonders eingriffsintensive Maßnahmen werden in § 28a Abs. 2 IfSG besonderen Regelungen unterworfen und § 28a Abs. 3 IfSG gibt vor, welche Voraussetzungen die Infektionsschutzbehörden bei der Entscheidung über die Schutzmaßnahmen zu berücksichtigen haben. Zusammen mit dem für Rechtsverordnungen nach § 28a Abs. 5 IfSG vorgesehenen Begründungs- und Befristungserfordernis ergeben sich daraus jedenfalls genügend Ansatzpunkte dafür, wie im Wege verfassungskonformer Auslegung die Reichweite der Ermächtigung hinreichend eingegrenzt werden kann (vgl. LVerfG Sachsen-Anhalt, a.a.O., Rn. 49).

bb) Formelle Rechtmäßigkeitsbedenken gegen § 23 Abs. 4 i. V. m. Ziffer 3 Buchst. b der Musterallgemeinverfügung nach Anlage 3 18. CoBeLVO bestehen nicht. Das Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie war gemäß § 32 Satz 2 IfSG i. V. m. § 1 Nr. 1 der Landesverordnung zur Durchführung des Infektionsschutzgesetzes vom 10. März 2010 (IfSGDV) für den Erlass der 18. CoBeLVO anstatt der Landesregierung zuständig und auch im Übrigen ist die Vorschrift formell rechtmäßig. Insbesondere waren die Vorgaben des § 28a Abs. 5 IfSG gewahrt, da die Verordnung begründet und zeitlich befristet war.

cc) Die Vorschriften waren auch in materieller Hinsicht mit höherrangigem Recht vereinbar. § 32 Abs. 1 IfSG ermächtigt die Landesregierung, durch Rechtsverordnung Ge- und Verbote zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten zu erlassen.

(1) Zunächst durfte der Ordnungsgeber der 18. CoBeLVO den Beklagten durch Rechtsverordnung zum Erlass einer Allgemeinverfügung verpflichten. Anders als die Klägerin meint, hat der Ordnungsgeber in § 23 Abs. 4 18. CoBeLVO die Ermächtigung zum Erlass von Ge- oder Verboten nach § 32 Satz 2 IfSG nicht auf den Beklagten übertragen. Vielmehr hat der Ordnungsgeber selbst den Inhalt der Ge- bzw. Verbote durch Schaffung der Musterallgemeinverfügung bestimmt. Dabei ergibt sich seine Befugnis, den Landkreisen den Erlass einer Allgemeinverfügung vorzuschreiben, aus dem Landesrecht. Denn die Aufgaben des Infektionsschutzes nehmen die Landkreise in Rheinland-Pfalz nach § 2 Satz 2 IfSGDV als Auftragsangelegenheiten wahr, und zwar gemäß § 2 Abs. 2 Landkreisordnung *nach Weisung* der zuständigen Behörden. Für die Frage, auf welche Art und Weise von diesem Weisungsrecht Gebrauch gemacht wird, ist den zuständigen obersten Landesbehörden – hier dem Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie – ein weites Gestaltungsermessen eingeräumt. Möglich sind sowohl Einzel- als auch Pauschalweisungen. Letztgenannte bieten sich aus Gründen der Verwaltungspraktikabilität namentlich dann an, wenn – wie hier – ansonsten zahlreiche gleichlautende Einzelweisungen ergehen müssten. War es dem Ordnungsgeber aber gestattet, dem Beklagten pauschal eine Weisung zu erteilen, kann es auf die Rechtsform dieser Weisung nicht ankommen. Die Weisung darf dann, wie vorliegend geschehen, auch im Ordnungswege ergehen. Die Frage, ob das Ministerium durch diese Vorgehensweise das Selbstverwaltungsrecht des Beklagten verletzt hat, kann die Kammer in diesem Zusammenhang offen lassen. Denn eine Verletzung fremder Rechte kann die Klägerin ohnehin nicht mit Erfolg geltend machen.

(2) Die in der Musterallgemeinverfügung vorgesehene Betriebsbeschränkung des Einzelhandels – Ziffer 3 Buchst. b Anlage 3 18. CoBeLVO – begegnet keinen rechtlichen Bedenken. Ge- und Verbote zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten durfte der Ordnungsgeber gemäß § 32 Abs. 1 IfSG unter den Voraussetzungen regeln, die für Maßnahmen nach den §§ 28 ff. IfSG maßgebend sind. Für Beschränkungen des Einzelhandels kommen dafür allein § 28 Abs. 1, § 28a Abs. 1 IfSG in Betracht. Nach § 28 Abs. 1 IfSG sind die notwendigen Schutzmaßnahmen, die für die Dauer der Feststellung einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite beispielhaft in § 28a Abs. 1 IfSG aufgezählt sind, zu treffen, wenn – wie hier – Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider festgestellt wer-



den oder sich ergibt, dass ein Verstorbener krank, krankheitsverdächtig oder Ausscheider war, soweit und solange es zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich ist.

(a) Bei der vorgesehenen Beschränkung des Einzelhandels handelte es sich um eine notwendige und erforderliche Schutzmaßnahme i. S. d. § 28 Abs. 1 IfSG zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19.

Die Schließung oder Beschränkung von Betrieben, Gewerben, Einzel- oder Großhandel ist nach § 28a Abs. 1 Nr. 14 IfSG als mögliche Maßnahme für die Dauer der Feststellung einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite nach § 5 Abs. 1 Satz 1 IfSG durch den Deutschen Bundestag ausdrücklich vorgesehen. Diese Feststellung lag für die gesamte Geltungsdauer der 18. CoBeLVO vor. Der Deutsche Bundestag hat das Fortbestehen einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite mit Beschluss vom 4. März 2021 (Plenarprotokoll 19/215, S. 27052 C) festgestellt.

Der Ordnungsgeber hat seine Entscheidung ferner zu Recht gemäß § 28a Abs. 3 Satz 1 IfSG insbesondere am Schutz von Leben und Gesundheit, der Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems sowie der 7-Tages-Inzidenz ausgerichtet. Denn wenn diese Inzidenz landesweit einen Schwellenwert von 50 überschreitet, sind nach § 28a Abs. 3 Satz 4 und 10 IfSG landesweit abgestimmte, umfassende und auf eine effektive Eindämmung des Infektionsgeschehens abzielende Schutzmaßnahmen anzustreben. Diese Voraussetzungen waren während des Geltungszeitraums der 18. CoBeLVO erfüllt. Den gemäß § 28a Abs. 3 Satz 13 IfSG maßgeblichen Veröffentlichungen des Robert-Koch-Instituts (RKI) zufolge lag die 7-Tages-Inzidenz für Rheinland-Pfalz in der Zeit vom 12. März bis zum 26. Mai 2021 durchgehend über 50.

(b) Die Regelung in Ziffer 3 Buchst. b der Musterallgemeinverfügung nach Anlage 3 18. CoBeLVO ist überdies mit den Grundrechten der Klägerin vereinbar. Aus ihr folgt keine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung der Klägerin im Sinne von Art. 3 Abs. 1 GG.

Der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG gebietet dem Normgeber, wesentlich Gleiches grundsätzlich gleich zu behandeln. Je nach Regelungsgegenstand und betroffenem Lebens- und Sachbereich ergeben sich dabei unterschiedliche Grenzen. Im Bereich des Infektionsschutzes als besonderem Gefahrenabwehrrecht darf der Ordnungsgeber besonders bei Massenerscheinungen, die sich wie die weltweite COVID-19-Pandemie auf eine Vielzahl von Lebensbereichen auswirken, generalisierende, typisierende und pauschalierende Regelungen treffen, ohne wegen der damit unvermeidlich verbundenen Härten gegen den Gleichheitsgrundsatz zu verstoßen. Unebenheiten, Friktionen und Mängel sowie gewisse Benachteiligungen in besonders gelagerten Einzelfällen, die sich im Zusammenhang mit Differenzierungen ergeben, müssen in Kauf genommen werden, solange sich für das insgesamt gefundene Regelungsergebnis ein plausibler, sachlich vertretbarer Grund anführen lässt. Dies gilt in besonderer Weise bei Auftreten neuartiger Gefahrenlagen und Entwicklungen, die ein schnelles Eingreifen des Ordnungsgebers erforderlich machen, für die es bisher aber an zuverlässigen Erfahrungen fehlt (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 21. Oktober 2020 – Vf. 26-VII-20 –, juris, Rn. 24 m. w. N.). Die sachliche Rechtfertigung einzelner Schutzmaßnahmen ist nicht nur anhand des infektionsschutzrechtlichen Gefahrengrades der betroffenen Tätigkeit zu beurteilen. Es sind auch alle sonstigen relevanten Belange zu berücksichtigen, wie die Auswirkungen der Ge- und Verbote für die betroffenen Unternehmen und Dritte sowie öffentliche Interessen am uneingeschränkten Aufrechterhalten bestimmter unternehmerischer Tätigkeiten (vgl. OVG RP, Beschluss vom 05. November 2020 – 6 B 11353/20.OVG –, juris, Rn. 10 m. w. N.).

Hiervon ausgehend ist nicht festzustellen, dass durch die angegriffene Regelung die Betreiber großflächiger Einzelhandelsbetriebe gegenüber Betreibern kleinflächiger Einzelhandelsbetriebe auf verfassungswidrige Weise ungleich behandelt wurden.

COVID-19 stellte im Frühjahr 2021 noch eine neuartige Gefahr dar; die neu auftretenden Mutationen (Alpha-Variante) waren noch nicht hinreichend erforscht. Ein Impfstoff stand erst für einen kleinen Teil der Bevölkerung zur Verfügung.

Die in § 23 Abs. 4 i.V.m. Ziffer 3 Buchst. b Anlage 3 18. CoBeLVO angeordnete Schließung gewerblicher Einrichtungen für den Kundenverkehr – mit Ausnahme von

Einzelterminen – war zudem Teil eines schlüssigen Gesamtkonzepts. Der Verordnungsgeber verfolgte in der 18. CoBeLVO ausweislich der Begründung das Ziel, gewerbliche und andere Einrichtungen nach den tiefgreifenden Maßnahmen zur Kontaktreduzierung im Januar und Februar 2021 schrittweise zu öffnen. Insoweit folgte die 18. CoBeLVO dem Bund-Länder-Beschluss vom 3. März 2021 (abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/coronavirus/bund-laender-beschluss-1872126>). Kam es in der Folge regional wieder zu hohen Neuinfektionszahlen, sollten die betroffenen Landkreise oder kreisfreien Städte einzelne oder alle Öffnungsschritte wieder zurücknehmen (sog. Notbremse). Bei einer 7-Tages-Inzidenz über 100 bedeutete dies, die Regeln aus der Zeit vor der Öffnung wieder in Kraft zu setzen. Für Rheinland-Pfalz waren das die Regeln der 16. CoBeLVO, für den Einzelhandel also § 5 Abs. 2 16. CoBeLVO. Die hier angegriffene Ziffer 3 Buchst. b der Musterallgemeinverfügung nach Anlage 3 18. CoBeLVO ist dieser Regelung wortgleich nachgebildet. Durch diese Regelung wollte der Verordnungsgeber die Ausbreitung von SARS-CoV-2 trotz Lockerungen begrenzen. Nach dem Motto „Wir bleiben zuhause“ beabsichtigte er, die Anzahl der Kontakte zwischen Menschen unterschiedlicher Hausstände auf ein Mindestmaß zu reduzieren, namentlich durch die in Ziffer 2 der Musterallgemeinverfügung nach Anlage 3 18. CoBeLVO aufgestellte Regel, dass jeder sich im öffentlichen Raum nur alleine oder mit den Angehörigen des eigenen Hausstands und einer Person eines weiteren Hausstands aufhalten durfte. Das Wirtschaftsleben sollte auf die wesentlichen, für die Grundversorgung der Bevölkerung notwendigen Bereiche beschränkt bleiben. In den besonders ansteckungsträchtigen Innenräumen sollte es möglichst nicht zu länger andauernden Begegnungen kommen.

Die streitgegenständliche Beschränkung des Einzelhandels fügt sich schlüssig in dieses Regelungskonzept ein. Konzeptioneller Ausgangspunkt ist das Vermeiden nicht zwingend erforderlicher persönlicher Kontakte. Dabei hat sich der Verordnungsgeber dazu entschieden, die Regel, jeder Hausstand dürfe höchstens mit einer Person eines weiteren Hausstandes in Kontakt kommen, auf den gesamten öffentlichen Raum anzuwenden (vgl. Ziffer 2 der Musterallgemeinverfügung nach Anlage 3 18. CoBeLVO). Dann ist es aber nur konsequent, auch private, aber für den öffentlichen Verkehr geöffnete Orte – wie etwa den Einzelhandel – in diese Regel einzubeziehen. Wird für jeden Hausstand ein eigener Einkaufstermin vereinbart, trifft dieser Hausstand im Einzelhandelsgeschäft, genau wie im öffentlichen Raum,

lediglich auf eine weitere Person: die Verkäuferin bzw. den Verkäufer. Die vorgesehenen Ausnahmen für Einrichtungen, die der Daseinsvorsorge und der Deckung des täglichen Lebensbedarfs dienen, sind in diesem Zusammenhang nicht zu beanstanden. Denn diese sichern die Grundversorgung der Bevölkerung. Letztlich liegt es in der Natur der beabsichtigten Kontaktvermeidung, dass Einrichtungen wie Möbelhäuser, in denen normalerweise eine große Anzahl Menschen zusammentritt, durch Kontaktbeschränkungen stärker betroffen werden als Orte, an denen sich auch sonst nur wenige Menschen aufhalten. Ein Verstoß gegen den Gleichheitssatz liegt darin nicht.

(c) Ferner verstößt die Regelung in § 23 Abs. 4 i. V. m. Ziffer 3 Buchst. b der Musterallgemeinverfügung nach Anlage 3 18. CoBeLVO nicht gegen das Recht der Klägerin am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb nach Art. 14 Abs. 1 GG. Der mit der Betriebsbeschränkung verbundene Eingriff erweist sich als gerechtfertigt und ist insbesondere auch unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit nicht zu beanstanden.

Ziffer 3 Buchst. b der Musterallgemeinverfügung in Anlage 3 18. CoBeLVO war geeignet, den legitimen Zweck der Kontaktvermeidung zu fördern. Die Eignung wird nicht dadurch in Frage gestellt, dass sich Einkaufende an Orten mit einer Vielzahl kleiner Einzelhändler trotz Einzelterminvergabe möglicherweise außerhalb der Geschäftsräume begegnen. Mit diesem Einwand weist die Klägerin zwar auf vermeintliche Lücken im Infektionsschutzkonzept des Verordnungsgebers hin, vermag damit aber nicht dessen Geeignetheit im Übrigen in Frage zu stellen. Denn soweit das Schutzkonzept reicht, fördert es die bezweckte Kontaktvermeidung, indem es die Anzahl der sich gleichzeitig im Umfeld des Einzelhandels aufhaltenden Personen reduziert. Etwaige Begegnungen mit anderen Kunden werden überdies aus den Verkaufsräumen ins Freie verlagert, wo eine geringere Infektionsgefahr besteht. Für die Geeignetheit sprechen auch die wissenschaftlichen Erkenntnisse des RKI, das nach § 4 Abs. 1 Satz 1 IfSG bei der Vorbeugung übertragbarer Krankheiten und der Verhinderung der Weiterverbreitung von Infektionen über besondere Expertise verfügt. Das RKI hat in seinem am 19. März 2021 veröffentlichten „Intensitäts-Stufenkonzept“ ControlCOVID (abrufbar unter: [www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuarti-](http://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuarti-)

ges\_Coronavirus/ZS/Pandemieplan\_Strategien.html) bei Vorliegen weiterer Indikatoren bereits ab einer Inzidenz von 50 ausdrücklich vorgeschlagen, die Schließung des Einzelhandels zu erwägen.

Die Regelung war ferner erforderlich, da dem Ordnungsgeber keine mildereren, aber gleich effektiven Schutzmaßnahmen zur Verfügung standen. Eine Schließung des gesamten nichtprivilegierten Einzelhandels wäre zwar gleich effektiv, jedoch nicht milder als die vorliegende Regelung gewesen. Die Anzahl erlaubter Terminkunden weiterhin an der Größe der Verkaufsfläche auszurichten, hätte zwar einen mildereren Eingriff in die Rechte der Klägerin bedeutet. Damit hätte aber nicht genauso effektiv ausgeschlossen werden können, dass sich die Kunden an den Eingängen, in den Verkaufsräumen oder bei der Anreise mit öffentlichen Verkehrsmitteln begegnen, wie dies bei Aufenthalt nur eines Haushalts im Geschäft gewährleistet gewesen wäre. Anders als die Klägerin meint, ist es ebenfalls keine gleich effektive Regelung, nur besonders großen Einzelhandelsbetrieben die Terminvereinbarung mit mehreren Hausständen zu gestatten. Fraglich ist dabei bereits, nach welchen Kriterien „große“ von „kleinen“ Einzelhändlern abzugrenzen gewesen wären. Um jedem Betrieb, seiner Größe und den örtlichen Gegebenheiten wie der Zahl der Abteilungen sowie der Ein- und Ausgänge gerecht zu werden, hätte es gleichsam einer Entscheidung in jedem Einzelfall bedurft, was sich mangels Praktikabilität und der daraus resultierenden Unübersichtlichkeit für die Normadressaten ebenfalls als weniger effektiv als eine generelle Beschränkung des gesamten Einzelhandels darstellt.

Zuletzt erweist sich die Maßnahme auch als angemessen. Bei der hierbei vorzunehmenden Abwägung der widerstreitenden Interessen überwiegen die mit den Betriebsbeschränkungen verfolgten Gemeinwohlbelange die Auswirkungen auf die betroffenen Individualrechtsgüter der Klägerin. Ausgangspunkt dieser Überlegung ist, dass die Klägerin hauptsächlich in ihren wirtschaftlichen Interessen betroffen war und diesen schon abstrakt betrachtet ein geringer verfassungsrechtlicher Rang zukommt. Der Eingriff wirkt hier zudem aufgrund seiner konkreten Ausgestaltung weniger schwer. Denn der Erlass der Musterallgemeinverfügung war jeweils nur für wenige Wochen angeordnet. Bereits bei einer siebentägigen 7-Tages-Inzidenz unter 100 war die Allgemeinverfügung wieder aufzuheben. Die wirtschaftliche Tätigkeit

an sich blieb der Klägerin in Form von Abholung und Lieferung sowie bei Terminvergabe an einzelne Haushalte erlaubt. Zudem milderten staatliche Überbrückungshilfen die finanziellen Einbußen aufgrund der Einschränkungen auch für große Betriebe. So wurde beispielsweise im Zusammenhang mit dem Bund-Länder-Beschluss vom 3. März 2021 die Umsatzhöchstgrenze bei der Überbrückungshilfe III teilweise aufgehoben.

Demgegenüber diene die Kontaktreduzierung dem Schutz von Leben und körperlicher Unversehrtheit, also hochrangigen, in Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG geschützten Rechtsgütern. Gefahr drohte diesen Rechtsgütern durch die lebensbedrohliche Erkrankung COVID-19 einschließlich möglicher gravierender Spätfolgen. Je mehr Menschen in einer Region infiziert waren, desto größer war die konkrete Gefahr einer Infektion. Stieg die Zahl der Erkrankten zu stark an, bestand die Gefahr einer Überlastung des öffentlichen Gesundheitswesens, wodurch auch die gesundheitliche Versorgung Nichtinfizierter gefährdet war. Auch das RKI schätzte die Gesundheitsgefahr durch COVID-19 im fraglichen Zeitraum als sehr hoch ein. Angesichts dieser Umstände und des diffusen Infektionsverlaufs im Frühjahr 2021 bei hohen Ansteckungszahlen mit COVID-19 war zügiges Handeln geboten. Vor diesem Hintergrund erweist es sich als angemessen, neben der streitgegenständlichen Beschränkung nicht zugleich Ausnahmen für besonders großflächige Einzelhandelsbetriebe vorzusehen.

b) Ist demnach die Rechtsgrundlage in Ziffer 3 Buchst. b der Musterallgemeinverfügung nach Anlage 3 18. CoBeLVO rechtlich nicht zu beanstanden, begegnet auch die Umsetzung der Musterallgemeinverfügung durch den Beklagten in seiner Allgemeinverfügung vom 25. März 2021 keinen rechtlichen Bedenken. Insbesondere war der Beklagte nach § 23 Abs. 4 Satz 1 18. CoBeLVO dafür zuständig. Wie in § 23 Abs. 4 Satz 1 18. CoBeLVO vorausgesetzt, lag die 7-Tages-Inzidenz im Kreisgebiet des Beklagten an den drei Tagen vor Erlass der Allgemeinverfügung über dem Schwellenwert von 100. Anhaltspunkte für einen atypischen Ausnahmefall, wie beispielsweise ein lokal begrenztes Ausbruchsgeschehen, dem der Beklagte nach § 23 Abs. 4 Satz 4 18. CoBeLVO unter Ausübung eigenen Ermessens hätte begegnen müssen, liegen nicht vor.

2. Erweist sich Ziffer 3 Buchst. b der Allgemeinverfügung vom 25. März 2021 als rechtmäßig, wird die Klägerin auch nicht durch die gleichlautende Ziffer 4 Buchst. b der Allgemeinverfügung vom 12. April 2021 in ihren Rechten verletzt. Der Beklagte war zum Erlass dieser Allgemeinverfügung auf Grundlage des rechtlich nicht zu beanstandenden § 23 Abs. 4 18. CoBeLVO verpflichtet, da die 7-Tages-Inzidenz im Kreisgebiet zuvor nicht mindestens an sieben Tagen infolge unter 100 gefallen war (vgl. § 23 Abs. 4 Satz 2 18. CoBeLVO).

Eine Rechtsverletzung ergibt sich auch nicht für den 24. und den 25. April 2021, obwohl die Rechtsgrundlage der Allgemeinverfügung – § 23 Abs. 4 18. CoBeLVO – gemäß § 26 Abs. 2 19. CoBeLVO bereits mit Ablauf des 23. April 2021 außer Kraft getreten war. Denn aufgrund des seit dem 23. April 2021 geltenden § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 Teils. 1 IfSG war es der Klägerin am Wochenende des 24. und 25. April 2021 untersagt, ihr A\*\*\*er Ladengeschäft zu öffnen. Gemäß § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 Teils. 3 Buchst. b IfSG war eine Öffnung des Geschäfts für einzelne Kunden unter bestimmten Voraussetzungen nach Maßgabe der Verkaufsfläche nur erlaubt, wenn die 7-Tages-Inzidenz im betreffenden Landkreis nicht bereits an drei aufeinanderfolgenden Tagen den Schwellenwert von 150 überschritten hatte. Die 7-Tages-Inzidenz im Kreisgebiet des Beklagten lag indes seit dem 13. April 2021 über diesem Schwellenwert.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Der Ausspruch der vorläufigen Vollstreckbarkeit des Urteils wegen der Kosten ergibt sich aus § 167 VwGO.

### **Rechtsmittelbelehrung**

Die Beteiligten können **innerhalb eines Monats** nach Zustellung des Urteils die **Zulassung der Berufung** durch das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz **beantragen**. Dabei müssen sie sich durch einen Rechtsanwalt oder eine sonstige nach Maßgabe des § 67 VwGO vertretungsbefugte Person oder Organisation vertreten lassen.

Der Antrag ist bei dem **Verwaltungsgericht Koblenz**, Deinhardpassage 1, 56068 Koblenz, schriftlich oder nach Maßgabe des § 55a VwGO als elektronisches Dokument zu stellen. Er muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Innerhalb **von zwei Monaten** nach Zustellung des Urteils sind die Gründe darzulegen, aus denen die Berufung zuzulassen ist. Die Begründung ist, soweit sie nicht bereits mit dem Antrag vorgelegt worden ist, bei dem Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Deinhardpassage 1, 56068 Koblenz, schriftlich oder nach Maßgabe des § 55a VwGO als elektronisches Dokument einzureichen.

Die Berufung kann nur zugelassen werden, wenn

1. ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils bestehen,
2. die Rechtssache besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten aufweist,
3. die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat,
4. das Urteil von einer Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts, des Bundesverwaltungsgerichts, des gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts abweicht und auf dieser Abweichung beruht oder
5. ein der Beurteilung des Berufungsgerichts unterliegender Verfahrensmangel geltend gemacht wird und vorliegt, auf dem die Entscheidung beruhen kann.

gez. Gäbel-Reinelt

gez. Dwars

gez. Wolf



## **Beschluss**

Der Wert des Streitgegenstandes wird auf 15.000 € festgesetzt (§§ 52 Abs. 1, 63 Abs. 2 GKG). Dabei orientiert sich die Kammer für jede der beiden streitgegenständlichen Allgemeinverfügungen an dem in Nr. 54.2.1 des Streitwertkataloges für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013 (LKRZ 2014, 169) vorgesehenen Wert von 15.000 € für gewerberechtliche Untersagungsverfahren. Dieser Wert war aufgrund der auf wenige Wochen begrenzten Dauer der Maßnahmen zu halbieren (vgl. Thür-OVG, Beschluss vom 8. April 2020 – 3 EN 245/20 –, juris, Rn. 57).

## **Rechtsmittelbelehrung**

Gegen diese Entscheidung steht den Beteiligten und den sonst von der Entscheidung Betroffenen die **Beschwerde** an das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz zu, wenn der Wert des Beschwerdegegenstands 200,00 € übersteigt.

Die Beschwerde ist nur zulässig, wenn sie **innerhalb von sechs Monaten**, nachdem die Entscheidung zur Hauptsache Rechtskraft erlangt oder das Verfahren sich anderweitig erledigt hat, eingelegt wird.

Die Beschwerde ist bei dem **Verwaltungsgericht Koblenz**, Deinhardpassage 1, 56068 Koblenz, schriftlich, nach Maßgabe des § 55a VwGO als elektronisches Dokument oder zu Protokoll der Geschäftsstelle einzulegen.

gez. Gäbel-Reinelt

gez. Dwars

gez. Wolf