



Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

OVG: 1 B 467/20

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

des Herrn

– Antragsteller –

Prozessbevollmächtigte:

g e g e n

die Freie Hansestadt Bremen, vertreten durch die Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz,
Contrescarpe 72, 28195 Bremen

– Antragsgegnerin –

Prozessbevollmächtigte:

hat das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 1. Senat - durch die Richter Prof. Sperlich, Traub und Dr. Kiesow am 30. Dezember 2020 beschlossen:

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung wird abgelehnt.

Der Antragsteller trägt die Kosten des Verfahrens.

Der Streitwert wird zum Zwecke der Kostenberechnung auf 5.000,- Euro festgesetzt.

Gründe

I. Der Antragsteller wendet sich im vorliegenden Eilverfahren gegen das Verbot des Verkaufs und des Abbrennens von Feuerwerkskörpern. Er begehrt die vorläufige Außervollziehung der mit Blick auf den Jahreswechsel 2020/2021 erlassenen Verbotsnormen.

Am 15.12.2020 wurde im Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen die Dreiundzwanzigste Verordnung zum Schutz vor Neuinfektionen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 (Dreiundzwanzigste Coronaverordnung) verkündet. Die dort getroffenen Regelungen gehen zurück auf Vereinbarungen über bundeseinheitliche Maßnahmen zur Eindämmung des Corona-Infektionsgeschehens, auf die sich die Bundeskanzlerin und die Regierungschefinnen und -chefs der Länder am 13.12.2020 verständigt haben. Es handelt sich um weitere tiefgreifende Maßnahmen zur Beschränkung von Kontakten, um die mit Winterbeginn erheblich angestiegenen Corona-Infektionszahlen in Deutschland einzudämmen. Zur Begründung wurde ausgeführt, dass es durch die bisherigen Maßnahmen gelungen sei, vorübergehend das exponentielle Wachstum zu stoppen und das Infektionsgeschehen auf hohem Niveau zu stabilisieren. Mit der zunehmenden Mobilität und den damit verbundenen zusätzlichen Kontakten in der Vorweihnachtszeit befinde sich Deutschland nun wieder im exponentiellen Wachstum der Infektionszahlen. Eine weiter zunehmende Belastung des Gesundheitssystems und eine nicht hinnehmbare hohe Zahl täglicher Todesfälle seien die Folge. Am Silvestertag und Neujahrstag werde bundesweit ein An- und Versammlungsverbot umgesetzt. Darüber hinaus gelte ein Feuerwerksverbot auf durch die Kommunen zu definierenden publikumsträchtigen Plätzen. Der Verkauf von Pyrotechnik vor Silvester werde in diesem Jahr generell verboten und vom Zünden von Silvesterfeuerwerk generell dringend abgeraten, auch vor dem Hintergrund der hohen Verletzungsgefahr und der bereits enormen Belastung des Gesundheitssystems (vgl. den Beschluss vom 13.12.2020, abrufbar unter: <https://www.bundeskanzlerin.de/resource/blob/656734/1827366/69441fb68435a7199b3d3a89bff2c0e6/2020-12-13-beschluss-mpk-data.pdf>).

Mit der Verordnung zur Änderung der Dreiundzwanzigsten Coronaverordnung vom 22.12.2020 (Brem.GBl. S. 1682) wurde die streitgegenständliche Fassung des § 4b eingefügt.

§ 4b der Dreiundzwanzigsten Coronaverordnung lautet:

„(1) Das Mitführen und Abbrennen von Feuerwerkskörpern und anderen pyrotechnischen Gegenständen der Kategorie F2 ist untersagt. Satz 1 gilt nicht für pyrotechnische Gegenstände zum Zwecke des Einsatzes als Leuchtzeichen in der Schifffahrt, im Flugverkehr oder zur Wahrnehmung staatlicher Aufgaben.

(2) Das Veranstalten von Feuerwerk für die Öffentlichkeit ist verboten.“

In der amtlichen Begründung zu dieser Vorschrift vom 24.12.2020 heißt es unter anderem, dass durch die mit der Regelung verbundenen Kontaktbeschränkungen das Übertragungsrisiko gesenkt werde. Es werde verhindert, dass Menschen in Gruppen zusammenstünden, um Feuerwerkskörper abzubrennen. Zudem sei es zu den vergangenen Jahreswechselln immer wieder zu Verletzungen im Zusammenhang mit dem Abbrennen von Feuerwerkskörpern gekommen. Aufgrund des aktuellen Infektionsgeschehens seien Engpässe in der medizinischen Versorgung, insbesondere der zur Verfügung stehenden Krankenhausbetten, nicht auszuschließen. Es sei daher geboten, diese Kapazitäten soweit wie möglich zu schonen und absehbare, erhebliche und vermeidbare Steigerungen des allgemeinen medizinischen Behandlungsbedarfs insbesondere in Krankenhäusern zu verhindern (abrufbar unter: <https://www.amtliche-bekanntmachungen.bremen.de>).

Der Antragsteller hat am 23.12.2020 den vorliegenden Eilantrag beim Verwaltungsgericht gestellt. Das Verwaltungsgericht hat sich mit Beschluss vom selben Tag für sachlich unzuständig erklärt und das Verfahren an das Obergerwaltungsgericht verwiesen. Er macht im Wesentlichen geltend, dass das Feuerwerksverbot eklatant in seine Grundrechte eingreife. Die Antragsgegnerin lege insbesondere nicht dar, inwieweit von der Zündung von Feuerwerkskörpern ein erhöhtes Verletzungsrisiko ausgehe. Eine schriftliche Anfrage des Bayerischen Landtags aus dem Jahr 2020 habe ergeben, dass in der Silvesternacht zum Jahreswechsel 2019/2020 in Gesamtbayern lediglich 25 Menschen verletzt worden seien. Im Straßenverkehr sei die Verletzungsgefahr mehr als siebenmal so hoch. Ein milderer Mittel wäre es zudem, das Anzünden von Feuerwerk auf öffentlichen und stark frequentierten Plätzen zu verbieten. Das Anzünden von Feuerwerk im heimischen Garten müsse hingegen erlaubt sein. Ein Verletzungsrisiko bestehe bei der Anwesenheit von den vorgeschriebenen lediglich fünf Erwachsenen nebst Kindern nicht. Die nachweislich größte Verletzungsgefahr gehe zudem von illegalen Feuerwerkskörpern aus. Da der offizielle Verkauf jedoch verboten worden sei, sei es höchstwahrscheinlich, dass vermehrt auf solche selbst hergestellten und illegalen Produkte zurückgegriffen werden. Die bestehende generelle Versagung ohne jede Differenzierung sei unzulässig. Das Obergerwaltungsgericht Lüneburg habe die Maßnahmen in Niedersachsen bereits für unzulässig erklärt.

Der Antragsteller beantragt,

durch Erlass einer einstweiligen Anordnung die Maßnahmen des Senats zum Schutz vor Neuinfektionen mit dem Coronavirus bis zur Entscheidung in der Hauptsache außer Vollzug zu setzen, soweit sie den Verkauf und die Abgabe von Feuerwerkskörpern und anderen pyrotechnischen Gegenständen für unzulässig erklärt sowie das Mitführen und Abbrennen von Feuerwerkskörpern und anderen pyrotechnischen Gegenständen untersagt.

Die Antragsgegnerin beantragt,

den Antrag abzulehnen.

Bei dem Verbot handele sich um eine notwendige und erforderliche Schutzmaßnahme, um die Gefahren, die vom Coronavirus ausgingen, einzudämmen. Es diene dem Zweck, die sozialen Kontakte der Bevölkerung soweit wie möglich einzuschränken, um eine ungehinderte Ausbreitung des Coronavirus zu verhindern, das Infektionsgeschehen einzudämmen und eine Überlastung des Gesundheitssystems zu vermeiden. Die derzeitige Entwicklung der Infektionszahlen sei sehr besorgniserregend. Der öffentliche Gesundheitsdienst drohe an seine Belastungsgrenzen zu kommen. Die Krankenhäuser vermeldeten, dass die Bettenzahlen knapp würden, da zunehmend Covid-19-Patienten in die Kliniken eingeliefert würden. In der Bundesrepublik Deutschland liege der Inzidenzwert bei 170, in der Stadtgemeinde Bremen bei 114,3 Neufällen auf 100.000 Einwohner. In der Stadtgemeinde Bremen bestehe immer noch ein deutliches Wachstum, obwohl bereits seit Anfang Oktober 2020 Einschränkungen verordnet worden seien und es seit dem 16.12.2020 einen sog. „harten Lockdown“ gebe. Einzelnen Ausbrüchen oder Clustern könne das Infektionsgeschehen nicht mehr zugeordnet werden. Maßnahmen der Kontaktvermeidung komme zum jetzigen Zeitpunkt eine besondere Bedeutung zu.

Das Abbrennen von Feuerwerkskörpern sei als Tradition ein Ereignis, das in der Regel mit geselligem Zusammensein und Feiern veranstaltet werde. Der Anblick abbrennender Feuerwerkskörper werde gemeinsam genossen. Weitere Menschen würden hierdurch angezogen. Dies gelte es in diesem Jahr zu vermeiden. Da Feuerwerk der Kategorie F2 über Bestellungen im Internet erworben werden könne, sei es auch neben dem bundesweiten Verkaufsverbot aus Gründen des Infektionsschutzes erforderlich, ländersseitig das Mitführen und Abbrennen von Feuerwerk zu verbieten. Hinzu komme, dass gerade das Abrennen von Feuerwerkskörpern zu erheblichen Verletzungen führen könne und die Erfahrungen der letzten Jahre gezeigt hätten, dass Rettungsdienst und Kliniken etwa an Silvester an ihre Belastungsgrenzen gelangt seien. In der Silvesternacht 2019/2020 seien 166 Rettungsdiensteinsätze verzeichnet worden. Auch durch Feuerwerkskörper der Kategorie F2 könnten erhebliche Verletzungen verursacht werden. Insbesondere, weil diese eben nicht ausschließlich von Fachleuten abgebrannt werden dürften, sondern durch jede Person, unabhängig von ihren Fähigkeiten oder der Menge von zuvor genossenem Alkohol. Ein milderer Mittel sei derzeit nicht ersichtlich. Eine örtliche Begrenzung auf stark frequentierte Flächen komme nicht in Betracht, da eine solche Regelung in Städten wie Bremen oder Bremerhaven lediglich zu einer Verdrängung in andere Bereiche führen würde. Ein Verbot in einem Stadtteil mache eine Verlagerung in einen anderen Stadtteil wahrscheinlich und führe dort zu einer kontraproduktiven stärkeren Ansammlung der dorthin ausweichenden Menschen. Das Verbot sei auch angemessen. Die Einschränkungen, die der Antragsteller

aufgrund der Verbote in § 4b Abs. 1 Coronaverordnung hinnehmen müsse, seien gegenüber den Rechtsgütern, die es durch das Verbot zu schützen gelte, relativ gering. Wenn auch nur eine zusätzliche Infektion, ein zusätzliches freies Krankenhausbett für eine Covid-19-Patientin durch das Verbot des Mitführens und Abbrennens von Feuerwerkskörpern erreicht werden könne, sei der Angemessenheit der Maßnahmen genüge getan.

II. Das Begehren des Antragstellers ist auf eine vorläufige Außervollzugsetzung von untergesetzlichen Normen gerichtet und damit als Antrag nach § 47 Abs. 6 VwGO auszulegen. Der so verstandene Eilantrag ist nur zum Teil zulässig und im Übrigen unbegründet.

1. Soweit sich der Eilantrag des Antragstellers gegen das Verbot des Verkaufs und der Abgabe von Feuerwerkskörpern und pyrotechnischen Gegenständen wendet, ist der Antrag bereits unzulässig. Das Oberverwaltungsgericht kann nach § 47 Abs. 6 VwGO eine einstweilige Anordnung nur bezogen auf solche Normen erlassen, die gem. § 47 Abs. 1 VwGO auch Gegenstand einer Normenkontrolle sein können. Außer Satzungen, die nach den Vorschriften des Baugesetzbuches erlassen worden sind, besteht eine Überprüfungs-kompetenz des Oberverwaltungsgerichts nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO nur für andere, im Rang unter dem Landesgesetz stehende Rechtsvorschriften, sofern das Landesrecht dies bestimmt. Das Oberverwaltungsgericht entscheidet nach Art. 7 BremAGVwGO auf Antrag über die Gültigkeit landesrechtlicher Verordnungen oder einer anderen im Range unter dem Landesgesetz stehenden Rechtsvorschrift. Das Verbot der Überlassung von pyrotechnischen Gegenständen der Kategorie 2 an Verbraucherinnen und Verbraucher ist nicht durch die Dreiundzwanzigste Coronaverordnung des Senats der Freien Hansestadt Bremen, sondern durch § 22 Abs. 1 Satz 1 der 1. Verordnung zum Sprengstoffgesetz geregelt worden (vgl. Dritte Verordnung zur Änderung der Ersten Verordnung zum Sprengstoffgesetz, vgl. Bundesanzeiger AT 21.12.2020 V1). Diese Vorschrift ist Bestandteil einer Bundesverordnung und kann deshalb nicht Gegenstand einer Normenkontrolle nach § 47 VwGO sein.

2. Hinsichtlich des Mitführens und Abbrennens von Feuerwerkskörpern und anderen pyrotechnischen Gegenständen der Kategorie F2 ist der Eilantrag zulässig, aber unbegründet. Der Erlass einer einstweiligen Anordnung ist nach summarischer Prüfung nicht geboten, weil sich die angegriffene Regelung auch in einem Hauptsacheverfahren aller Voraussicht nach als rechtmäßig erweisen wird.

a) Prüfungsmaßstab im Verfahren nach § 47 Abs. 6 VwGO sind nach der neueren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts in erster Linie die Erfolgsaussichten des in der

Hauptsache anhängigen Normenkontrollantrags, soweit sich diese im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes bereits absehen lassen (vgl. BVerwG, Beschl. v. 25.02.2015 - 4 VR 5.14, juris Rn. 12). Dabei erlangen die Erfolgsaussichten des Normenkontrollantrags eine umso größere Bedeutung für die Entscheidung im Eilverfahren, je kürzer die Geltungsdauer der in der Hauptsache angegriffenen Normen befristet und je geringer damit die Wahrscheinlichkeit ist, dass eine Entscheidung über den Normenkontrollantrag noch vor dem Außerkrafttreten der Normen ergehen kann (vgl. OVG Bremen, Beschl. v. 09.04.2020 - 1 B 97/20, Rn. 18 m.w.N.).

Ergibt demnach die Prüfung der Erfolgsaussichten der Hauptsache, dass der Normenkontrollantrag voraussichtlich unzulässig oder unbegründet sein wird, ist der Erlass einer einstweiligen Anordnung nicht zur Abwehr schwerer Nachteile oder aus anderen wichtigen Gründen dringend geboten. Erweist sich dagegen, dass der Antrag zulässig und (voraussichtlich) begründet sein wird, so ist dies ein wesentliches Indiz dafür, dass der Vollzug bis zu einer Entscheidung in der Hauptsache suspendiert werden muss. In diesem Fall kann eine einstweilige Anordnung ergehen, wenn der (weitere) Vollzug vor einer Entscheidung im Hauptsacheverfahren Nachteile befürchten lässt, die unter Berücksichtigung der Belange des Antragstellers, betroffener Dritter und/oder der Allgemeinheit so gewichtig sind, dass eine vorläufige Regelung mit Blick auf die Wirksamkeit und Umsetzbarkeit einer für den Antragsteller günstigen Hauptsacheentscheidung unaufschiebbar ist. Lassen sich die Erfolgsaussichten des Normenkontrollverfahrens im Zeitpunkt der Entscheidung über den Eilantrag nicht (hinreichend) abschätzen, ist über den Erlass einer beantragten einstweiligen Anordnung im Wege einer Folgenabwägung zu entscheiden: Gegenüberzustellen sind die Folgen, die eintreten würden, wenn eine einstweilige Anordnung nicht erginge, das Hauptsacheverfahren aber Erfolg hätte, und die Nachteile, die entstünden, wenn die begehrte einstweilige Anordnung erlassen würde, das Normenkontrollverfahren aber erfolglos bliebe. Die für den Erlass der einstweiligen Anordnung sprechenden Erwägungen müssen die gegenläufigen Interessen dabei deutlich überwiegen, mithin so schwer wiegen, dass der Erlass der einstweiligen Anordnung – trotz offener Erfolgsaussichten der Hauptsache – dringend geboten ist (vgl. BVerwG, Beschl. v. 25.02.2015 - 4 VR 5.14, juris Rn. 12).

b) Nach diesen Maßstäben kommt eine vorläufige Außervollzugssetzung des mit dem Normenkontrollantrag des Antragstellers angegriffenen § 4b Abs. 1 Satz 1 der Dreiundzwanzigsten Coronaverordnung nicht in Betracht. Bei summarischer Prüfung bestehen gegen diese Vorschrift keine durchgreifenden rechtlichen Bedenken. Der mit der Regelung verbundene zeitlich begrenzte Eingriff in das Grundrecht des Antragstellers auf allgemeine Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG ist von einer verfassungskonformen gesetzlichen

Grundlage getragen (aa). Zudem wird sich § 4b Abs. 1 Satz 1 der Dreiundzwanzigsten Coronaverordnung voraussichtlich als formell (bb) und materiell (cc) rechtmäßig erweisen.

aa) Rechtsgrundlage für das streitgegenständliche Verbot, Feuerwerkskörper und andere pyrotechnische Gegenstände der Kategorie F2 mitzuführen und abzubrennen, sind § 32 Sätze 1 und 2 i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz – IfSG) vom 20.07.2020 (BGBl. I S. 1045), in der hier maßgeblichen, zuletzt durch das Dritte Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 18.11.2020 (BGBl. I S. 2397) geänderten Fassung.

§ 28 IfSG ist auch mit Blick auf die Bestimmtheit der getroffenen Regelungen und deren Vereinbarkeit mit dem Vorbehalt des Gesetzes nach der ständigen Rechtsprechung des Senats als verfassungsmäßige Ermächtigungsgrundlage anzusehen (vgl. zuletzt: OVG Bremen, Beschl. v. 10.11.2020 - 1 B 354/20, juris Rn. 20 ff. m.w.N.). Dass der Bundesgesetzgeber diese Normen mit Schaffung des § 28a IfSG durch das Dritte Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 18. November 2020 (BGBl. I S. 2397) lediglich ergänzt und weiter konkretisiert hat, ändert bei im Normenkontrollverfahren gebotener summarischer Prüfung hieran nichts (vgl. auch: NdsOVG, Beschl. v. 09.12.2020 - 13 MN 547/20, juris Rn. 18). Vielmehr haben sich bislang teilweise bestehende Bedenken in der Rechtsprechung gegen die Verfassungsmäßigkeit des § 28 IfSG damit erledigt (vgl. dazu ausführlich: BayVG, Beschl. v. 08.12.2020 - 20 NE 20.2461, juris Rn. 22 ff.). Dass das streitgegenständliche Verbot nicht im Katalog des § 28a Abs. 1 IfSG aufgeführt ist, hindert die Antragsgegnerin nicht an der vorliegenden Regelung. Da sich die Bandbreite der in Frage kommenden Schutzmaßnahmen nicht im Vorfeld bestimmen lässt, hat der Gesetzgeber § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG als Generalklausel ausgestaltet. Der Begriff der Schutzmaßnahmen ist folglich umfassend und eröffnet der Infektionsschutzbehörde ein möglichst breites Spektrum geeigneter Maßnahmen (vgl. NdsOVG, Beschl. v. 18.12.2020 – 13 MN 568/20, juris Rn. 24 m.w.N.). Mit der Einführung des § 28a Abs. 1 IfSG sollten die Regelbeispiele in § 28 Absatz 1 Satz 1 und 2 IfSG speziell für die SARS-CoV-2-Pandemie klarstellend erweitert und nicht abschließende Regelbeispiele etwaiger Schutzmaßnahmen benannt werden (vgl. den Gesetzentwurf der Regierungsfractionen, BT-Drs. 19/23944, S. 2, 22, 31). Daher kann bei Maßnahmen außerhalb der Aufzählung des § 28a Abs. 1 IfSG auch weiterhin auf die Generalklausel des § 28 Abs. 1 IfSG zurückgegriffen werden (vgl. VG Hamburg, Beschl. v. 23.12.2020 – 14 E 5238/20, S. 2 d.G., abrufbar auf der Homepage des VG Hamburg).

Die bundesrechtlichen Bestimmungen des Sprengstoffgesetzes und der hierzu erlassenen Ersten Verordnung zum Sprengstoffgesetz (1. SprengV), welche den Umgang mit Feuerwerkskörpern und anderen pyrotechnischen Gegenständen in Bezug auf feuerwerksspezifische Gefahren abschließend und mit Sperrwirkung für den Landesgesetzgeber regeln (vgl. NdsOVG, Beschl. v. 18.12.2020 - 13 MN 568/20, juris Rn. 40 m.w.N.), hindern die Antragsgegnerin als Ordnungsgeberin nicht, das streitgegenständliche Abbrennverbot zu erlassen. Der Eintritt einer Sperrwirkung zulasten der Länder setzt voraus, dass der Gebrauch der Kompetenz durch den Bund bei Gesamtwürdigung des Normenkomplexes hinreichend erkennbar ist. Hat der Bund einen Sachbereich in diesem Sinne abschließend geregelt, ist die Gesetzgebung den Ländern unabhängig davon versperrt, ob die landesrechtlichen Regelungen den bundesrechtlichen Bestimmungen widerstreiten oder sie nur ergänzen. Die rechtsetzenden Organe sind verpflichtet, ihre Regelungen so aufeinander abzustimmen, dass die Rechtsordnung nicht widersprüchlich wird. Konzeptionelle Entscheidungen des Bundesgesetzgebers dürfen durch die Landesgesetzgeber nicht verfälscht werden (vgl. LVerfG LSA Urt. v. 11.11.2014 – LVG 9/13, BeckRS 2014, 58392 Rn. 170, 171 unter Verweis auf BVerfGE 98, 265 (300)). Entscheidend ist demnach, ob der Bundesnormgeber zusätzliche Einzelfallmaßnahmen ausschließen wollte. Dies ist hier nicht der Fall. Zwar wurde im Hinblick auf den Jahreswechsel 2020/2021 durch Rechtsverordnung des Bundes in § 22 Abs. 1 Satz 1 SprengV ein Verbot der Überlassung von pyrotechnischen Gegenständen der Kategorie 2 an Verbraucher eingefügt (vgl. BAnz AT 21.12.2020 V1), damit sollten jedoch weitergehende infektionsschutzrechtliche Regelungen auf Landesebene nicht ausgeschlossen werden. Vielmehr entsprach es der Verständigung zwischen der Bundeskanzlerin und den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder in ihrem Beschluss vom 13.12.2020, dass der Verkauf von Pyrotechnik vor Silvester in diesem Jahr generell verboten werden solle. Darüber hinaus solle es Feuerwerksverbote auf durch die Kommunen zu definierenden publikumsträchtigen Plätzen geben (vgl. den Beschluss vom 13.12.2020, abrufbar unter: <https://www.bundeskanzlerin.de/resource/blob/656734/1827366/69441fb68435a7199b3d3a89bff2c0e6/2020-12-13-beschluss-mpk-data.pdf>).

bb) Die Dreiundzwanzigste Coronaverordnung ist formell rechtmäßig. Sie ist von der Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz erlassen worden. Auf diese hat der Senat (Landesregierung) die Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen nach § 32 Satz 1 IfSG gemäß § 6 Satz 1 der bremischen Verordnung über die zuständigen Behörden nach dem Infektionsschutzgesetz i.V.m. § 32 Satz 2 IfSG wirksam übertragen (dazu ausführlich: OVG Bremen, Beschl. v. 22.04.2020 - 1 B 111/20, juris Rn. 33). Die Dreiundzwanzigste Coronaverordnung ist am 15.12.2020 und die Verordnung zur Änderung der

Dreiundzwanzigsten Coronaverordnung am 22.12.2020 gem. § 1 Abs. 2 BremVerkündungsG ordnungsgemäß im Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen bekanntgemacht worden.

Auch die formellen Voraussetzungen für den Erlass einer Verordnung nach § 28a Abs. 5 IfSG sind eingehalten worden. Nach dieser Vorschrift sind Rechtsverordnungen, die nach § 32 in Verbindung mit § 28 Abs. 1 und § 28a Abs. 1 IfSG erlassen werden, mit einer allgemeinen Begründung zu versehen und zeitlich zu befristen.

Die Begründungspflicht dient dazu, die wesentlichen Entscheidungsgründe für die getroffenen Maßnahmen transparent zu machen und dient damit insbesondere der Verfahrensrationalität wie auch der Legitimationssicherung (BT-Drs. 19/24334 S. 81; vgl. dazu auch BVerwG, Beschl. v. 30.03.2016 - 5 B 11.16, juris Rn. 4 m.w.N.). Sie gewährleistet als prozedurale Anforderung den Grundrechtsschutz durch Verfahren. Innerhalb der Begründung ist zu erläutern, in welcher Weise die Schutzmaßnahmen im Rahmen eines Gesamtkonzepts der Infektionsbekämpfung dienen. Eine empirische und umfassende Erläuterung ist nach den Gesetzesmaterialien nicht erforderlich. Die Begründung ist möglichst zeitnah nach Erlass der Rechtsverordnung zu veröffentlichen (BT-Drs. 19/24334 S. 81). Diese Voraussetzungen sind durch die Begründung der Verordnung (Amtliche Bekanntmachungen vom 17.12.2020 und 24.12.2020) gewahrt.

Mit der Befristungspflicht wird sichergestellt, dass die jeweilige Rechtsverordnung unter Berücksichtigung neuer Entwicklungen der Corona-Pandemie fortgeschrieben werden muss. Die Geltungsdauer beträgt grundsätzlich vier Wochen; sie kann optional verlängert werden. Auch diese formelle Voraussetzung ist gewahrt, da die Verordnung mit Ablauf des 10.01.2021 außer Kraft tritt (§ 25 Abs. 2 der Dreiundzwanzigsten Coronaverordnung).

cc) Auch in materieller Hinsicht bestehen gegen die hier angegriffene Vorschrift des § 4b Abs. 1 Satz 1 der Dreiundzwanzigsten Coronaverordnung bei summarischer Prüfung keine Bedenken.

(1) Die Tatbestandsvoraussetzungen des § 30 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG sind insoweit erfüllt, als derzeit im ganzen Bundesgebiet und damit auch in der Freien Hansestadt Bremen nach der Einschätzung des vom Gesetzgeber durch § 4 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Nr. 1 IfSG hierzu vorrangig berufenen Robert-Koch-Instituts (RKI) fortwährend Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige und Ausscheider festgestellt werden (vgl. jüngst: RKI, Täglicher Lagebericht zur Coronavirus-Krankheit-2019 (Covid-19)

vom 16.12.2020, https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/Dez_2020/2020-12-15-de.pdf?__blob=publicationFile).

In einem solchen Fall hat die zuständige Behörde die notwendigen Schutzmaßnahmen zu treffen, soweit und solange es zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich ist, wobei auch sogenannte Nichtstörer in Anspruch genommen werden können (vgl. BT-Drs. 19/18111, S. 25; OVG Bremen, Beschl. v. 09.04.2020 - 1 B 97/20, juris Rn. 43).

(2) Hinsichtlich Art und Umfang ihres Eingreifens verfügt die zuständige Behörde über Ermessen, welches dadurch beschränkt ist, dass es sich nach § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG um „notwendige Schutzmaßnahmen“ handeln muss, nämlich um Maßnahmen, die zur Verhinderung der (Weiter-)Verbreitung der Krankheit geboten sind. Darüber hinaus sind dem Ermessen durch den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Grenzen gesetzt (vgl. BVerwG, Urt. v. 22.03.2012 - 3 C 16.11, juris Rn. 24). Das in § 4b Abs. 1 Satz 1 der Dreiundzwanzigsten Coronaverordnung geregelte Verbot, Feuerwerkskörper und andere pyrotechnische Gegenstände der Kategorie F2 mitzuführen und abzubrennen, wird den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes derzeit gerecht.

(a) § 4b Abs. 1 Satz 1 der Dreiundzwanzigsten Coronaverordnung verfolgt einen legitimen Zweck. Ausweislich der amtlich bekanntgemachten Begründung soll die Untersagung des Mitführens und des Abbrennens von Feuerwerkskörpern gem. § 4b Abs. 1 Satz 1 der Dreiundzwanzigsten Coronaverordnung Kontaktbeschränkungen bewirken und damit das Übertragungsrisiko senken. Es solle verhindert werden, dass Menschen in Gruppen zusammenstehen, um Feuerwerkskörper abzubrennen. Zudem sollen die Kapazitäten zur medizinischen Versorgung soweit wie möglich geschont und absehbare, erhebliche und vermeidbare Steigerungen des allgemeinen medizinischen Behandlungsbedarfs insbesondere in Krankenhäusern verhindert werden. Damit soll das normierte Verbot ersichtlich entsprechend dem Beschluss der Bundeskanzlerin und der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder im Zusammenwirken mit anderen in der Dreiundzwanzigsten Coronaverordnung normierten Maßnahmen und Vorgaben angesichts der durch das Coronavirus ausgelösten Pandemie dazu beitragen, in Wahrnehmung der staatlichen Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 Satz 2 GG Neuinfektionen soweit als möglich vorzubeugen, die Ausbreitungsgeschwindigkeit der übertragbaren Krankheit Covid-19 innerhalb der Bevölkerung zu verringern und damit Leben und Gesundheit jedes/jeder Einzelnen wie auch der Bevölkerung insgesamt sowie die Funktionsfähigkeit des öffentlichen Gesundheitssystems zu schützen. Die Verordnungsgeberin reagiert mit der Dreiundzwanzigsten Coronaverordnung und der Einführung des § 4b am 22.12.2020 auf

eine in der letzten Zeit zu verzeichnende besorgniserregende Entwicklung des Infektionsgeschehens. Nach den Angaben des fachkundigen RKI, das nach § 4 IfSG zentrale Aufgaben im Zusammenhang mit der Vorbeugung übertragbarer Krankheiten und der Verhinderung ihrer Weiterverbreitung zu erfüllen hat, ist aktuell weiterhin eine hohe Zahl an Übertragungen in der Bevölkerung in Deutschland zu beobachten. Seit Anfang Dezember sei erneut ein starker Anstieg der Fallzahlen zu verzeichnen. Die durch das Coronavirus bewirkte Gefährdung für die Gesundheit der Bevölkerung in Deutschland wird vom RKI weiterhin insgesamt als sehr hoch bewertet (vgl. zu den vorstehenden Angaben den Lagebericht des RKI vom 28.12.2020, abrufbar unter: https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Risikobewertung.html).

Es ist auch rechtlich nicht zu beanstanden, dass die Antragsgegnerin in ihre Begründung den zusätzlichen Zweck einer Schonung der Kapazitäten zur medizinischen Versorgung, insbesondere in den Krankenhäusern, eingestellt hat. Insoweit folgt aus den Vorschriften des Sprengstoffgesetzes und der Sprengstoffverordnung, insbesondere dem im Hinblick auf den Jahreswechsel 2020/2021 in § 22 Abs. 1 Satz 1 SprengV eingeführten Verbot der Überlassung von pyrotechnischen Gegenständen der Kategorie 2 an Verbraucher (vgl. BAnz AT 21.12.2020 V1), keine Sperrwirkung für die streitgegenständliche Regelung des § 4b Abs. 1 Satz 1 der Dreiundzwanzigsten Coronaverordnung. Verfolgt die Verordnungsgeberin mit derselben Regelung mehrere Ziele, führt dies jedenfalls dann nicht zu einer Überschreitung der Grenzen der Ermächtigung oder einem Verstoß gegen höherrangiges Recht, wenn sich die verfolgten Ziele, wie hier, insgesamt dem von der Ermächtigung in § 32 Sätze 1 und 2 i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG umfassten Zweck des Infektionsschutzes zuordnen lassen. Dies ist hier der Fall. § 4b Abs. 1 Satz 1 der Dreiundzwanzigsten Coronaverordnung dient, wie die übrigen Maßnahmen der Dreiundzwanzigsten Coronaverordnung, dem Schutz der Bevölkerung vor Infektionen mit dem SARS-CoV-2-Virus. Dem entspricht das in der Verordnungsbegründung zunächst benannte Motiv der Kontaktbeschränkungen. Das gilt aber letztlich auch für das damit in Zusammenhang stehende Ziel, eine Überlastung des Gesundheitssystems abzuwenden (vgl. zu diesem Zusammenhang, BT-Drs. 19/23944, S. 31, 34). Grund für eine drohende Überlastung der medizinischen Versorgung sind in der gegenwärtigen Situation nicht feuerwerksspezifische Gefahren, sondern das derzeitige Infektionsgeschehen und die damit verbundene Belastung der Intensivstationen in den Krankenhäusern. Maßnahmen, die darauf zielen, ausreichende Behandlungskapazitäten für Infektionskranke in den Krankenhäusern aufrechtzuerhalten, sind vom Regelungszweck des Infektionsschutzgesetzes erfasst. Zudem dient auch die Abwendung von Rettungseinsätzen und medizinischen Behandlungen potenziell Verletzter Personen der Kontaktvermeidung und damit unmittelbar dem Infektionsschutz.

(b) Das Verbot zum Mitführen und Abbrennen von Feuerwerkskörpern und anderen pyrotechnischen Gegenständen der Kategorie F2 ist zur Erreichung der dargelegten infektionsschutzrechtlichen Zielsetzung auch geeignet.

Das Abbrennen von privatem Silvesterfeuerwerk ist nach allgemeiner Lebenserfahrung regelmäßig dazu geeignet, die Gruppenbildung von Personen zu fördern, die entweder ihre selbst mitgebrachten Feuerwerkskörper abbrennen oder aber als interessierte Zuschauer ihre Wohnung verlassen (ebenso VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 22.12.2020 – 1 S 4109/20; VG Hamburg, Beschl. v. 23.12.2020 – 15 E 5246/20; a.A. OVG Lüneburg, Beschl. v. 18.12.2020 – 13 MN 568/20, juris Rn. 42). Das Abbrennen von Feuerwerk bietet Anreize, sich gerade in der Silvesternacht in geselliger Stimmung nach draußen zu begeben und in Gruppen eng beieinanderzustehen. Gerade solche Anreize zu sozialen Kontakten und damit einhergehende mögliche Ansteckungen mit dem Coronavirus sollen durch das Feuerwerksverbot vermindert werden. Unter den gegebenen Bedingungen eines derzeit bestehenden bundesweiten Verkaufsverbotes pyrotechnischer Gegenstände der Kategorie F2 und einer auch im Land Bremen nicht bestehenden Ausgangssperre an den Abendstunden dürfte sogar von einer zusätzlichen Anziehungswirkung auszugehen sein (vgl. dazu ausführlich VG Hamburg, Beschl. v. 23.12.2020 – 14 E 5238/20, a.a.O., S. 9 d.G.). Das streitgegenständliche Verbot bewirkt, dass die Normadressaten ihre Wohnungen in einem deutlich reduzierten Umfang verlassen werden und damit weniger Anlass für beabsichtigte oder unbeabsichtigte Zusammentreffen mit anderen Menschen haben werden (vgl. VGH Bad.-Württ., a.a.O.). Die Geeignetheit des Feuerwerksverbots kann auch nicht mit einem Verweis auf die übrigen Maßnahmen der Dreiundzwanzigsten Coronaverordnung, wie beispielsweise das Abstandsgebot, in Frage gestellt werden. Denn eine durchgängige Einhaltung der übrigen Schutzmaßnahmen kann nicht unterstellt werden. Erst recht gilt dies am Silvesterabend, der auch im Rahmen der geltenden Kontaktbeschränkungen vielfach als Anlass für eine Feier oder zumindest eine über das Alltägliche hinausgehende Ausweitung der sozialen Kontakte, ggf. auch in Verbindung mit Alkoholkonsum, angesehen werden dürfte.

Entgegen der Auffassung des Antragstellers eignet sich das Verbot auch zu der bezweckten Schonung der medizinischen Behandlungskapazitäten in den Krankenhäusern. Auch unter Berücksichtigung der von dem Antragsteller benannten Anzahl Verletzter in der vergangenen Silvesternacht in Bayern betrug die Zahl der Rettungseinsätze in Bremen mit 166 gut das doppelte des hiesigen Jahresdurchschnittswertes (vgl. Mitteilung des Senats vom 30.06.2020, BremBürgerschaft(Landtag) Drs. 20/518, S. 3). Daraus wird deutlich, dass am Silvesterabend typischerweise eine erhebliche Anzahl akut behandlungsbedürftiger Personen zu versorgen ist. Vor diesem Hintergrund ist entgegen der Auffassung des

Antragstellers auch nicht der Nachweis erforderlich, dass von dem Abbrennen von F2-Feuerwerkskörpern ein erhöhtes Verletzungsrisiko ausginge. Da eine medizinische Versorgung durch niedergelassene Ärzte zum Jahreswechsel in der Regel nicht zu erlangen ist, würde die Behandlung ggf. auch nur leicht Verletzter das zurzeit ohnehin in besonderer Weise belastete Krankenhauspersonal treffen, die dortigen Kapazitäten beanspruchen und damit die Behandlung der zahlreichen COVID-19-Patienten potenziell beeinträchtigen.

(c) Die angegriffene Regelung ist auch erforderlich. Das Gebot der Erforderlichkeit ist verletzt, wenn das Ziel der angegriffenen Regelung auch durch ein anderes, gleich wirksames Mittel erreicht werden kann, das die betroffenen Grundrechte nicht oder weniger stark einschränkt. Unter mehreren gleich gut geeigneten Mitteln muss der Normgeber das am wenigsten belastende auswählen.

Ein milderes Mittel als das angegriffene Feuerwerksverbot drängt sich vorliegend nicht auf. Der Antragsteller hat zwar mildere Mittel benannt, diese erweisen sich jedoch nicht als zur Erreichung der genannten Ziele gleichermaßen wirksam. Insbesondere durfte die Verordnungsgeberin das Feuerwerksverbot pauschal auf das gesamte Gebiet der Freien Hansestadt Bremen erstrecken. Eine Beschränkung auf bestimmte Plätze würde nicht in gleichem Maße zu einer Reduzierung der Sozialkontakte und damit des Infektionsgeschehens beitragen (vgl. ebenso VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 22.12.2020 – 1 S 4109/20, S. 13).

Auch eine Beschränkung des Verbots auf den öffentlichen Raum wäre im Verhältnis zu der getroffenen Regelung weniger wirksam. Zwar dürfte es eine Reihe von Konstellationen geben, in denen die im Rahmen der Geeignetheit beschriebene Anreizwirkung vereinzelter Feuerwerks kaum zu der Gefahr eines Verstoßes gegen das Abstandsgebot und die Kontaktbeschränkungen führen wird. Dies dürfte insbesondere der Fall sein, wenn der private Raum bzw. das private Grundstück Zugangssperren aufweist, die eine Kontaktaufnahme durch Dritte verhindern (z.B. umzäunter Garten eines Einfamilienhauses, Balkone o.ä.). Jedoch sind solche Gegebenheiten in Städten wie Bremen und Bremerhaven nicht der Regelfall (vgl. ebenso zur Stadt Hamburg, VG Hamburg, Beschl. v. 23.12.2020 – 14 E 5238/20, S. 10 d.G., a.a.O.). Vielmehr dürfte der Großteil des befriedeten Besitztums, insofern es sich zum Abbrennen von pyrotechnischen Gegenständen der Kategorie 2 anbietet, einen Zugang Dritter und damit auch eine Ansammlung mehrerer Personen nicht effektiv verhindern. Das gilt vor allem hinsichtlich der zahlreich vorhandenen Vorgärten, Auffahrten, Hofeingänge, Hinterhöfe und Gärten in Mehrparteienhäusern oder Wohnanlagen, Parkhäuser und Supermarktparkplätze. Zudem ist es der Verordnungsgeberin aus Gründen der Vereinfachung der Kontrolle und der Effektivität der Gefahrenabwehr nicht verwehrt, pauschalierende Regelungen zu treffen, solange diese im Übrigen verhältnismäßig

sind. Aus diesem Grund erweist sich auch ein denkbarer Verzicht auf die Tatbestandsvariante des „Mitführens“ in § 4b Abs. 1 Satz 1 der Dreiundzwanzigsten Coronaverordnung nicht als gleichermaßen effektiv, da dieses eine notwendige Vorbereitungshandlung für das Abbrennen darstellt.

(d) Bei summarischer Prüfung ist schließlich auch nicht feststellbar, dass das angegriffene Feuerwerksverbot mit hoher Wahrscheinlichkeit einen unverhältnismäßigen oder gleichheitswidrigen Eingriff in das Grundrecht des Antragstellers auf allgemeine Handlungsfreiheit gem. Art. 2 Abs. 1 GG beinhaltet.

Die angegriffene Regelung greift in die Allgemeine Handlungsfreiheit des Antragstellers ein, indem sie ihm als Privatperson bußgeldbewehrt verbietet, Feuerwerkskörper der Kategorie F2 mitzuführen und abzubrennen. Der Eingriff ist allerdings nicht übermäßig hart. Die Regelung ist zeitlich befristet und das sogenannte Kleinstfeuerwerk der Kategorie F1 darf auch in diesem Jahr abgebrannt und mitgeführt werden.

Dem so gewichteten Eingriff stehen überwiegende öffentliche Interessen gegenüber. Dabei ist zu berücksichtigen, dass das angegriffene Verbot dem Schutz der Gesundheit und des Lebens jedes/jeder Einzelnen wie auch dem Erhalt eines funktionsfähigen Gesundheitswesens sowie insgesamt der Bevölkerungsgesundheit und damit Individual- und Gemeinschaftsgütern von höchstem verfassungsrechtlichem Rang dient.

Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass sich die Maßnahme in ein Konzept weitreichender Einschränkungen insbesondere im privaten Bereich und bei Freizeitbeschäftigungen einfügt, durch das insgesamt eine Unterbrechung der Infektionsketten erreicht werden soll. In diesem Zusammenhang weist der mit dem Verbot des § 4b Abs. 1 Satz 1 der Dreiundzwanzigsten Coronaverordnung verbundene Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit des Antragstellers sowohl für sich genommen als auch in Zusammenschau mit den zahlreichen weiterreichenden grundrechtsrelevanten Einschränkungen der Dreiundzwanzigsten Coronaverordnung vergleichsweise eine nur geringe Eingriffsintensität auf.

Das Verbot erweist sich auch nicht als unverhältnismäßig, weil keine über § 25 Abs. 2 der Dreiundzwanzigsten Coronaverordnung hinausgehende Befristung vorgesehen wurde. Da § 23 Abs. 2 Satz 1 SprengV das erlaubnisfreie Abbrennen pyrotechnischer Gegenstände der Kategorie 2 ohnehin nur ausnahmsweise am 31. Dezember und 1. Januar erlaubt, bewirkt das streitgegenständliche Verbot keine darüberhinausgehende Beeinträchtigung des Antragstellers.

Soweit der Antragsteller schließlich eine Gleichbehandlung in allen Bundesländern begehrt, ist darauf hinzuweisen, dass der Anspruch auf Gleichbehandlung nur gegenüber dem jeweils handelnden Hoheitsträger besteht. Es kann auch nicht verlangt werden, dass sich die Antragsgegnerin der Risikobewertung anderer Behörden anschließt (vgl. OVG Bremen, Beschl. v. 22.10.2020 – 1 B 325/20, juris Rn. 23).

III. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Die Festsetzung des Streitwerts ergibt sich aus § 53 Abs. 2 Nr. 1 i.V.m. § 52 Abs. 1 GKG. Da die von dem Antragsteller teilweise angegriffene Verordnung bereits mit Ablauf des 10.01.2021 außer Kraft tritt (§ 25 Abs. 2 der Dreiundzwanzigsten Coronaverordnung), zielt der Eilantrag inhaltlich auf eine Vorwegnahme der Hauptsache, weshalb eine Reduzierung des Streitwerts auf der Grundlage von Ziff. 1.5 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit hier nicht angebracht erscheint.

Dieser Beschluss ist gemäß § 152 Abs. 1 VwGO, § 68 Abs. 1 Satz 5 i.V.m. § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG unanfechtbar.

gez. Prof. Sperlich

gez. Traub

gez. Dr. Kiesow