



Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

OVG: 1 B 89/20

VG: 5 V 596/20

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

der ...

– Antragsteller und Beschwerdeführer –

Prozessbevollmächtigte:

g e g e n

1. die Stadtgemeinde Bremen, vertreten durch den Senator für Inneres,
Contrescarpe 22 - 24, 28203 Bremen
2. die Freie Hansestadt Bremen, vertreten durch die Senatorin für Gesundheit, Frauen
und Verbraucherschutz,
Contrescarpe 72, 28195 Bremen

– Antragsgegnerinnen und Beschwerdegegnerinnen –

Prozessbevollmächtigte:

zu 1:

zu 2:

hat das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 1. Senat - durch Richter Prof. Sperlich, Richter Traub und Richterin Dr. Koch am 14. April 2020 beschlossen:

Die Beschwerde gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen – 5. Kammer – vom 02.04.2020 wird zurückgewiesen.

Der Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz nach § 47 Abs. 6 VwGO wird abgelehnt.

Die Kosten des Verfahrens vor dem Oberverwaltungsgericht trägt die Antragstellerin.

Der Streitwert wird für das Verfahren vor dem Oberverwaltungsgericht auf 10.000 Euro festgesetzt.

Gründe

I. Die Antragstellerin will erreichen, dass sie ihr Einzelhandelsgeschäft öffnen darf, weil dieses ihrer Ansicht nach nicht von den im Zuge der aktuellen Corona-Pandemie erlassenen Schließungsvorgaben erfasst sei.

Die Antragstellerin betreibt in Deutschland über 90 Einzelhandelsgeschäfte, davon eines in Bremen. Das Firmenlogo der Antragstellerin enthält den Zusatz „Sonderposten-Märkte“. In ihren Filialen bietet sie „Waren des täglichen Bedarfs wie Getränke, Frische- und Tiefkühlprodukte, Drogerieprodukte oder Tierfutter, Aktionsartikel aus den Sortimenten Dekoration, Haushaltswaren, Elektrowaren, Kleinmöbel, Kleidung und Schuhe sowie saisonale Produkte wie Pflanzen, Gartenartikel, Fahrräder und Weihnachtsdekoration“ an. Der Warenumsatz verteilt sich nach Angaben der Antragstellerin nach der Stückzahl der verkauften Artikel wie folgt:

01 Lebensmittel/Getränke/Tierbedarf	47,94%
Anteil Tierbedarf am Gesamtumsatz	3,19%
Anteil Getränke am Gesamtumsatz	4,48%
Anteil Lebensmittel am Gesamtumsatz	40,27%
02 Drogerie/Hygiene/Reinigung	10,13%
03 Möbel (Indoor)Dekoration	3,23%
04 Textilien/Kleidung/Elektro/Spielwaren	3,58%
05 Haushalts- und Schreibwaren	5,57%
06 Garten/Baumarkt	29,55%

Bezogen auf das Gesamtsortiment der Antragstellerin gehören nach deren eigenen Angaben 83,06% der Artikel zu den „permanenten Listungsartikeln“, dem Dauersortiment. Bezogen auf den Lebensmittelbereich mache das Dauersortiment einen Anteil von 61,64% aus.

Am 23.03.2020 erließ das Ordnungsamt der Antragsgegnerin zu 1. die „Allgemeinverfügung über das Verbot von Veranstaltungen, Zusammenkünften und der Öffnung bestimmter Betriebe zur Eindämmung des Coronavirus“. Die Allgemeinverfügung verbot u.a. die Öffnung von Verkaufsstellen des Einzelhandels, soweit deren Öffnung nicht ausdrücklich erlaubt war.

Unter Ziffer 1 Buchstabe f) der Allgemeinverfügung hieß 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.“

Die Antragstellerin teilte dem Ordnungsamt ihre Auffassung mit, dass sie unter die Ausnahmeregelung in Ziffer 1 Buchstabe f) falle und bat um Erlass eines feststellenden Bescheids. Zugleich erhob sie gegen das in der Allgemeinverfügung enthaltene Öffnungsverbot Widerspruch. Am 30.03.2020 hat die Antragstellerin einen Antrag auf Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes gestellt.

Das Verwaltungsgericht hat den Antrag mit Beschluss vom 02.04.2020 abgelehnt. Die Antragstellerin könne nicht verlangen, der Antragsgegnerin zu 1. Vollzugsmaßnahmen aus der Allgemeinverfügung wegen der Öffnung ihres Einzelhandelsgeschäftes zu untersagen. Die Verkaufsstelle der Antragstellerin falle nicht unter die Ausnahmeregelung aus Ziffer 1 Buchstabe f) der Allgemeinverfügung. Diese stelle weder ein Einzelhandelsgeschäft für Lebensmittel dar, noch könne sie einer anderen dort genannten Kategorie eindeutig zugeordnet werden. Das gelte auch für den Fall, dass die Antragstellerin in der Verkaufsstelle die nach der Allgemeinverfügung nicht zugelassenen Waren absperre. Auch der weitere hilfsweise gestellte Antrag, die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs gegen die Allgemeinverfügung wiederherzustellen, habe keinen Erfolg. Die Allgemeinverfügung werde sich voraussichtlich als rechtmäßig erweisen.

Am 04.04.2020 ist die „Verordnung zum Schutz vor Neuinfektionen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2“ der Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz vom 3. April 2020 (Brem.GBl. 2020, S. 168; im Folgenden: Corona-Verordnung), geändert durch Verordnung vom 9. April 2020 (Brem.GBl. S. 198), in Kraft getreten. § 9 Abs. 2 und 3 der Corona-Verordnung lauten:

„(2) Alle weiteren, nicht an anderer Stelle in dieser Verordnung genannten Verkaufsstellen des Einzelhandels, insbesondere Einkaufszentren (mit Ausnahme der

in Absatz 3 genannten Einrichtungen) dürfen nicht für den Publikumsverkehr geöffnet werden.

(3) Abweichend von Absatz 1 und 2 werden folgende Einrichtungen nicht für den Publikumsverkehr geschlossen:

1. Lebensmittelgeschäfte,
2. Wochenmärkte nach § 67 Gewerbeordnung,
3. Abhol- und Lieferdienste,
4. Getränkemärkte,
5. Apotheken, Sanitätshäuser, Drogerien,
6. Tankstellen, Kioske, Zeitungsverkaufsstellen,
7. Banken und Sparkassen,
8. Poststellen,
9. Reinigungen, Waschsalons,
10. Bau- und Gartenbaumärkte,
11. Tierbedarfshandel,
12. der Großhandel.“

Die Allgemeinverfügung vom 23.03.2020 hat das Ordnungsamt der Antragsgegnerin zu 1. mit Wirkung vom 05.04.2020 durch eine weitere Allgemeinverfügung aufgehoben,

Bereits am 02.04.2020 hat die Antragstellerin Beschwerde erhoben. Sie begehrt nunmehr,

1. den Beschluss des Verwaltungsgerichts vom 02.04.2020 abzuändern und
 - a) der Antragsgegnerin zu 1. gem. § 123 VwGO zu untersagen, aus § 9 Abs. 2 der Corona-Verordnung Vollzugsmaßnahmen gegen die Antragstellerin im Falle der Öffnung der Verkaufsstelle ... in Bremen zu ergreifen,
 - b) hilfsweise der Antragsgegnerin zu 1 gem. § 123 VwGO zu untersagen, aus § 9 Abs. 2 der Corona-Verordnung Vollzugsmaßnahmen gegen die Antragstellerin im Falle der Öffnung der Verkaufsstelle ... in Bremen zu ergreifen, wenn die Antragstellerin nur die Sortimente Lebensmittel, Getränke, Drogerieartikel, Tierbedarf und Garten- und Baumarktartikel verkauft und die Warenregale der übrigen Artikel sperrt,
2. im Wege der einstweiligen Anordnung nach § 47 Abs. 6 VwGO
 - a) weiter hilfsweise die Corona-Verordnung bis zur Entscheidung über einen von der Antragstellerin noch anhängig zu machenden Normenkontrollantrag außer Vollzug zu setzen, soweit sie der Öffnung der Filiale ... in Bremen mit dem bisherigen Warensortiment der Antragstellerin entgegensteht,
 - b) äußerst hilfsweise die Corona-Verordnung bis zur Entscheidung über einen von der Antragstellerin noch anhängig zu machenden Normenkontrollantrag außer Vollzug zu setzen, soweit sie dem Verkauf der Sortimente Lebensmittel, Getränke, Drogerieartikel, Tierbedarf und Garten- und Baumarktartikel in der Filiale ... der Antragstellerin entgegensteht,

II. Sowohl die Beschwerde der Antragstellerin gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts, bei deren Überprüfung das Oberverwaltungsgericht auf die dargelegten Gründe beschränkt ist (§ 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO), als auch der Antrag auf Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes nach § 47 Abs. 6 VwGO gegen die Corona-Verordnung haben keinen Erfolg.

1. Soweit die Antragstellerin unter Abänderung ihres vor dem Verwaltungsgericht gestellten Antrages begehrt, der Antragsgegnerin zu untersagen, aus § 9 Abs. 2 Corona-Verordnung Vollzugsmaßnahmen gegen die Antragstellerin im Falle der Öffnung ihrer Verkaufsstelle in Bremen zu ergreifen, ist die Beschwerde zulässig, aber unbegründet. Zwar drohen der Antragstellerin keine behördlichen Vollzugsmaßnahmen aus der Allgemeinverfügung vom 23.03.2020, die mit Allgemeinverfügung vom 04.04.2020 aufgehoben wurde. Ihr Rechtsschutzinteresse geht jedoch dahin, feststellen zu lassen, dass sie von keinem Verbot erfasst ist, welches ihr die Öffnung ihrer Verkaufsstelle in Bremen untersagt. Dass die Antragsgegnerin zu 1. das Öffnungsverbot nicht mehr auf die Allgemeinverfügung sondern auf die Corona-Verordnung stützt, verpflichtet die Antragstellerin nicht, ihr Rechtsschutzbegehren zunächst erneut vor dem Verwaltungsgericht geltend zu machen, insbesondere deshalb, weil die vom Verwaltungsgericht geprüfte Frage, ob die Verkaufsstelle der Antragstellerin unter eine Ausnahmeregelung zum allgemeinen Ladenöffnungsverbot fällt, sich wegen der diesbezüglich weitgehenden Wortgleichheit von Allgemeinverfügung und Corona-Verordnung auch in Anwendung der Corona-Verordnung stellt.

Die Antragstellerin hat jedoch keinen Anspruch auf die begehrte einstweilige Anordnung. Das Verwaltungsgericht hat im Hinblick auf die Allgemeinverfügung zu Recht festgestellt, dass die Verkaufsstelle der Antragstellerin als Verkaufsstelle des Einzelhandels von dem allgemeinen Verbot, diese für den Publikumsverkehr zu öffnen, erfasst ist. Dies gilt in gleicher Weise auf Grundlage von § 9 Abs. 2 der Corona-Verordnung. Die Antragstellerin stellt dies mit der Beschwerde nicht in Frage. § 9 Abs. 2 Corona-Verordnung normiert ein umfassendes Verbot der Öffnung von Einzelhandelsgeschäften. Entgegen der Ansicht der Antragstellerin ist sie nach § 9 Abs. 3 Corona-Verordnung nicht von diesem Verbot ausgenommen.

Die Verkaufsstelle der Antragstellerin fällt unter keine der in § 9 Abs. 3 Nr. 1 bis 12 Corona-Verordnung im Einzelnen genannten Einrichtungen. Insbesondere handelt es sich weder um ein Lebensmittelgeschäft, noch um eine Drogerie oder einen Bau- und Gartenbaumarkt. Der Ordnungsgeber hat mit Art. 9 Abs. 3 Corona-Verordnung typisierend bestimmte Arten von Einzelhandelsbetrieben vom allgemeinen Öffnungsverbot ausgenommen. Dabei sind die Ausnahmen betriebsbezogen ausgestaltet und erlauben nicht lediglich

den Verkauf bestimmter Warensortimente. Die Antragstellerin räumt mit der Beschwerdebegründung ein, dass der Wortlaut der Vorschrift diese Interpretation stützt. Dass, wie sie meint, diese Interpretation des Wortlauts nicht zwingend sei, genügt noch nicht, von dieser typisierenden Betrachtungsweise abzusehen. Auch die Entstehungsgeschichte im Zusammenhang mit der „Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Bundesländer angesichts der Corona-Epidemie in Deutschland“ vom 16. März 2020 gebietet es nicht, von dieser Auslegung abzuweichen. Die Antragsgegnerin hat die Auflistung der Einrichtungen, die dort unter Gliederungspunkt I. aufgeführt sind und ausdrücklich nicht geschlossen werden sollen, wörtlich in die Allgemeinverfügung und danach auch in die Corona-Verordnung übernommen. Zwar ist diese Auflistung in einigen Bundesländern mit Ergänzungen versehen worden, u.a. hinsichtlich Anbietern eines gemischten Warensortiments. Daraus lässt sich aber nicht erkennen, dass auch hinsichtlich des Umgangs mit Anbietern eines gemischten Sortiments eine einheitliche Vorgehensweise zwischen Bund und Ländern vereinbart worden wäre. Regelungen zum Umgang mit solchen Anbietern erfolgten in den Bundesländern weder durchgängig noch einheitlich. Selbst die entsprechende Anwendung der Regelungen Hamburgs und Niedersachsens in Bremen würde nicht zwingend dazu führen, dass die Verkaufsstelle der Antragstellerin zu einer der vom Öffnungsverbot ausgenommenen Einrichtungen zählte. In beiden Bundesländern sollen nur dann Verkaufsstellen mit gemischtem Sortiment offen bleiben dürfen, wenn der Schwerpunkt ihres Sortiments **einer** der in den Ausnahmen aufgeführten Kategorien entspricht. Eine solche Schwerpunktbildung lässt sich bei der Antragstellerin nicht erkennen, denn sie erreicht auch nach ihrer eigenen Berechnungsmethode weder im Bereich der Lebensmittel noch in einer anderen Sortimentskategorie allein einen Anteil am Gesamtsortiment, der 50% übersteigt.

Die Verkaufsstelle der Antragstellerin stellt auch nicht schon deshalb ein Lebensmittelgeschäft dar, weil Lebensmittel bei ihr einen Anteil von 40,27% und Getränke einen Anteil von 4,48% hätten. Ein derartiger Sortimentsanteil genügt entgegen der Auffassung der Antragstellerin noch nicht, um die Verkaufsstelle als Lebensmittelgeschäft zu charakterisieren. Es würde der Verkehrsauffassung widersprechen, Geschäfte mit gemischtem Sortiment bereits dann als Lebensmittelgeschäfte zu charakterisieren, wenn der Lebensmittelanteil nur den relativ größten Anteil am Gesamtsortiment ausmache.

Schließlich ist es verfehlt, für die Bestimmung des Sortimentsschwerpunktes den von der Antragstellerin angelegten Maßstab der jeweils verkauften Stückzahlen heranzuziehen. Der Umsatz eines Gewerbebetriebes wird allgemein durch den (Geld-)Wert des Warenabsatzes ausgedrückt und nicht durch die verkauften Stückzahlen. Gleiches gilt für die Ermittlung der Umsatzanteile bestimmter Warengruppen. Auch für die im vorliegenden Fall

vorzunehmende Bestimmung des Charakters eines Einzelhandelbetriebes würde der von der Antragstellerin angelegte Maßstab zu Ergebnissen führen, die mit dem Sinn und Zweck der Regelung nicht vereinbar sind. So macht es beispielsweise für die Qualifizierung eines Lebensmittelgeschäfts als solches keinen Unterschied, ob dort die Kartoffeln einzeln oder in Säcken verkauft werden

Die Bremische Regelung stellt auch, verglichen mit den Regelungen anderer Bundesländer, keinen Sonderweg dar. Wie das Verwaltungsgericht zu Recht angenommen hat, ist auch in Bremen bei der Einordnung von Verkaufsstellen mit gemischtem Sortiment unter eine bestimmte unter die Ausnahmen fallenden Kategorie – entsprechend den Regelungen Hamburgs und Niedersachsens – der Sortimentschwerpunkt maßgeblich.

Die Antragstellerin kann auch nicht verlangen, von Zwangsmaßnahmen nach der Corona-Verordnung ausgenommen zu werden, wenn sie nur die Sortimente Lebensmittel, Getränke, Drogerieartikel, Tierbedarf und Garten- und Baumarktartikel verkauft und die Warenregale der übrigen Artikel sperrt. Wie bereits ausgeführt, sieht die Corona-Verordnung eine Differenzierung der Öffnungsmöglichkeit von Verkaufsstellen allein zum Zweck des Verkaufs eines Teils des für die Verkaufsstelle typischen Sortiments nicht vor. Es ist auch nicht erkennbar, dass das Fehlen einer solchen Regelung eine vom Verordnungsgeber nicht beabsichtigte und vom Gericht aufzufüllende Regelungslücke darstellte. So war dem Verordnungsgeber beim Erlass der Corona-Verordnung beispielsweise die entsprechende Verordnung des Landes Nordrhein-Westfalen, die eine von der Antragstellerin angestrebte Vorgehensweise vorsieht, bekannt, ohne dass der Verordnungsgeber dies zum Anlass genommen hätte, auch für Bremen eine entsprechende Regelung vorzusehen.

2. Der Antrag der Antragstellerin nach § 47 Abs. 6 VwGO hat gleichfalls keinen Erfolg. Nach § 47 Abs. 6 VwGO kann das Gericht auf Antrag eine einstweilige Anordnung erlassen, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile oder aus anderen wichtigen Gründen dringend geboten ist. Der Erlass der von der Antragstellerin zu 1. beantragten einstweiligen Anordnung ist bei summarischer Prüfung jedoch nicht gemäß § 47 Abs. 6 VwGO zur Abwendung ihr drohender schwerer Nachteile oder aus anderen wichtigen Gründen dringend geboten. Dabei lässt es der Senat vorliegend dahingestellt, ob der unter der Bedingung des Misserfolgs im Beschwerdeverfahren gestellte (Hilfs-)Antrag nach § 47 Abs. 6 VwGO zulässig ist. Der Antrag ist jedenfalls unbegründet.

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. Das muss insbesondere dann gelten, wenn – wie hier – die in der Hauptsache angegriffenen Normen in quantitativer und qualitativer Hinsicht erhebliche Grundrechtseingriffe enthalten oder begründen, so dass sich das Normenkontrollverfahren (ausnahmsweise) als zur Gewährung effektiven Rechtsschutzes nach Art. 19 Abs. 4 GG geboten erweisen dürfte (vgl. BayVGH, Beschl. v. 30.03.2020 - 20 NE 20.632, juris Rn. 31). 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 Außervollzugsetzung des mit dem Normenkontrollantrag der Antragstellerin angegriffenen § 9 Abs. 2 der Corona-Verordnung nicht in Betracht. Bei summarischer Prüfung bestehen gegen den mit dem Normenkon-

trollantrag angegriffenen § 9 Abs. 2 der Corona-Verordnung keine durchgreifenden Bedenken. Dabei verkennt der Senat nicht, dass die angegriffene Norm eine erhebliche Einschränkung der Berufsausübungsfreiheit begründet, die teilweise massive Einkommenseinbußen mit sich bringt. Dieser Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit ist aber – soweit im Eilverfahren feststellbar – von einer hinreichend bestimmten, ihrerseits verfassungskonformen gesetzlichen Grundlage getragen und zur Erreichung eines legitimen Ziels – unmittelbar der befristeten Verhinderung weiterer Infektionsfälle, mittelbar der Gewährleistung einer möglichst umfassenden medizinischen Versorgung von Personen, die an COVID-19 erkrankt sind – geeignet und erforderlich. Auch ein Verstoß gegen das verfassungsrechtliche Übermaßverbot ist jedenfalls derzeit nicht festzustellen.

aa) Die in der Hauptsache angegriffene Verordnung findet in § 32 Sätze 1 und 2 i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG eine hinreichende gesetzliche Grundlage. Die Verordnungsermächtigung nach § 32 Sätze 1 und 2 i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG (zuletzt geändert durch das „Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite“ vom 27.03.2020 [BGBl. 2020 I S. 587 ff.]) ist jedenfalls im Rahmen des einstweiligen Rechtsschutzverfahrens nicht zu beanstanden. (OVG Bremen, Beschl. v. 09.04.2020 – 1 B 97/20, vgl. BayVGh, Beschl. v. 30.03.2020 - 20 CS 20.611, juris und OVG NRW, Beschl. v. 06.04.2020 – 13 B 398/20.NE).

bb) Die Corona-Verordnung 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. Die Antragstellerin hegt zu Unrecht Zweifel an der Zuständigkeit der Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz für den Erlass der Corona Verordnung. Zwar richtet sich die Verordnungsermächtigung in § 6 Satz 1 der Verordnung über die Zuständigen Behörden nach dem Infektionsschutzgesetz an die Senatorin für Wissenschaft, Gesundheit und Verbraucherschutz. Diese Kompetenz ist jedoch gemäß § 7 des Bremischen Rechtsbereinigungsgesetzes (BrBerG) vom 12. Mai 1964 (Brem.GBl. S. 53) auf die Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz übergegangen, in deren Geschäftsbereich gemäß der am 11. November 2019 verkündeten Geschäftsverteilung des Senats (Brem.ABl. S 1275) die Abwehr von Seuchen und Infektionskrankheiten gehört. Nach § 7 Satz 1 BrBerG gehen die in Gesetzen und Verordnungen dem bisher zuständigen Senator zugewiesenen Zuständigkeiten auf den nach der Änderung der Geschäftsverteilung zuständigen Senator über. Die in § 7 Satz 2 BrBerG vorgeschriebene Bekanntmachung der Änderung, den Zeitpunkt

des Überganges der Zuständigkeiten und der von der Änderung betroffenen Rechtsvorschriften im Gesetzblatt, die bisher noch nicht erfolgt ist, hat lediglich deklaratorische Bedeutung. Die Corona-Verordnung ist am 03.04.2020 gemäß § 1 Abs. 2 BremVerkündungsG ordnungsgemäß im Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen bekanntgemacht worden.

cc) Auch in materieller Hinsicht bestehen gegen die hier angegriffene Vorschrift des § 9 Abs. 2 der Corona-Verordnung keine Bedenken. Insbesondere soweit die Antragstellerin § 9 Abs. 2 und Abs. 3 der Corona-Verordnung mit der Begründung angreift, die Regelung verstoße gegen den Allgemeinen Gleichheitssatz, greift diese Argumentation jedenfalls bei summarischer Prüfung nicht durch.

Die in § 9 Abs. 2 Corona-Verordnung geregelte weitgehende Schließung der Ladengeschäfte des Einzelhandels wird den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes gerecht. Nach den Feststellungen des Robert-Koch-Instituts vom 26.03.2020 (https://www.rki.de/De/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Risikobewertung.html), das nachdrücklich eine Reduzierung von sozialen Kontakten mit dem Ziel der Vermeidung von Infektionen im privaten, beruflichen und öffentlichen Bereich sowie eine Reduzierung der Reisetätigkeit empfiehlt, ist die weitgehende Schließung der Einzelhandelsgeschäfte geeignet, das Ziel des Ordnungsgebers, die Weiterverbreitung der übertragbaren Krankheit Covid-19 zu verhindern, zu erreichen. Das Verbot der Ladenöffnung dient dazu, eine Interaktion von Kunden und Personal zu verhindern und die Menschen – insbesondere im städtischen Bereich, wo ansonsten eine starke Frequentierung des öffentlichen Raums auftritt – dazu zu bewegen, vermehrt zu Hause zu bleiben und nur notwendige Besorgungen zur Befriedigung des täglichen Bedarfs zu tätigen.

Im Hinblick auf die Erforderlichkeit der angegriffenen Regelung kann der Senat zumindest im Rahmen des Eilverfahrens nicht feststellen, dass andere zur Erreichung des Ziels der Verhinderung weiterer Infektionen mit COVID-19 möglicherweise ebenfalls geeignete Regelungsmodelle in ihrer Wirkung dem von der Antragsgegnerin gewählten Regelungsmodell der weitgehenden Schließung von Ladengeschäften des Einzelhandels gleichkommen und daher als milderes Mittel vorzuziehen wären. In einer durch zahlreiche Unsicherheiten und sich ständig weiterentwickelnde fachliche Erkenntnisse geprägten epidemischen Lage wie der vorliegenden, ist dem Ordnungsgeber zumindest noch im gegenwärtigen Zeitpunkt der Entwicklung eine Einschätzungsprärogative im Hinblick auf das gewählte Mittel einzuräumen, soweit und solange sich nicht andere Maßnahmen eindeutig als gleich geeignet und weniger belastend darstellen (vgl. auch OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 03.04.2020 - 11 S 14/20, juris Rn. 11; OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 23.03.2020 –

11 S 12/20, juris Rn. 10 unter Verweis auf BVerwG, Urt. v. 22.02.2012 - 3 C 16.11, juris Rn. 24; BayVGh, Beschl. v. 30.03.2020 - 20 NE 20.632, juris Rn. 60). Eine solche Feststellung ist hier (derzeit) nicht möglich.

Die getroffene Regelung erscheint zumindest derzeit auch als noch angemessen. Zwar müssen die von der Regelung Betroffenen – so auch die Antragstellerin – einen empfindlichen Eingriff in ihre Berufsausübung und massive Einkommenseinbußen hinnehmen. Auf der anderen Seite rechtfertigt der Gesundheitsschutz, insbesondere die Verlangsamung der Ausbreitung der hoch infektiösen Viruserkrankung zwecks Gewährleistung ausreichender Kapazitäten des Gesundheitssystems zur Behandlung der schwer Erkrankten, in der gegenwärtigen ernstesten Situation auch einschneidende Maßnahmen. Die Verbreitung des Coronavirus ist ohne drastische staatliche Maßnahmen nicht aufzuhalten und führt in diesem Fall möglicherweise binnen weniger Monate zum Kollaps des staatlichen Gesundheitssystems, wie es beispielsweise in anderen europäischen Staaten sowie in den USA und auch in anderen Ländern bereits der Fall zu sein scheint. Bei der streitgegenständlichen Ladenschließung handelt es sich demgegenüber um eine auf einen überschaubaren Zeitraum befristete Regelung. Besondere Härten, insbesondere Existenzgefährdungen, können insbesondere durch die im Rahmen der unterschiedlichen auch bereits bereitgestellten staatlichen Soforthilfen abgedeckt werden (vgl. auch: VG München, Beschl. v. 20.03.2020 - M 26 S 20.1222, juris Rn. 23). Nach alledem überwiegt vorliegend das öffentliche Interesse an Leben und körperlicher Unversehrtheit der Bevölkerung gegenüber den privaten, vorwiegend wirtschaftlichen Interessen der Betroffenen einschließlich der Antragstellerin.

Für die Verhältnismäßigkeit der angegriffenen Regelung in zeitlicher Hinsicht spricht, dass der Verordnungsgeber den Geltungszeitraum der Verordnung bis zum Ablauf des 19.04.2020 von vornherein vergleichsweise kurz befristet hat. Zudem hat er in § 21 Abs. 3 Corona-Verordnung eine fortlaufende Evaluierungspflicht normiert. Der Verordnungsgeber hat für die Dauer der Gültigkeit der angegriffenen Verordnung ständig zu überwachen, ob die Voraussetzungen zur Aufrechterhaltung der mit dieser Verordnung verbundenen Grundrechtsbeschränkungen weiter Bestand haben.

Die Antragsgegnerin war entgegen der Auffassung der Antragstellerin auch nicht verpflichtet, Verkaufsstellen von Einzelhandelsbetrieben mit gemischtem Warensortiment ohne eindeutige Prägung von der allgemeinen Schließung auszunehmen. Der Verordnungsgeber ist berechtigt, bei der Verfolgung des vom ihm angestrebten Regelungsziels die erforderlichen Typisierungen vorzunehmen. Wenn er wie hier versucht, die zum Seuchenschutz notwendigen weitgehenden Geschäftsschließungen mit dem Interesse an der Versorgung

der Bevölkerung mit den Gütern des täglichen Bedarfs in Einklang zu bringen, und die Regelung gleichzeitig sowohl für die betroffenen Geschäftsinhaber, die Bevölkerung und die Ordnungsbehörden verständlich und handhabbar sein soll, ist er gezwungen, typisierend vorzugehen. Dabei stellt die Differenzierung zwischen Betrieben, die Güter des täglichen Bedarfs anbieten und solchen Betrieben, die ein sonstiges Sortiment führen, ein sachgerechtes Unterscheidungskriterium an. Dem Ordnungsgeber obliegt dabei ein Einschätzungsspielraum, welche Warengruppen er zu den Gütern des täglichen Bedarfs rechnen will und welche nicht. Die weitere Differenzierung danach, ob ein bestimmtes Sortiment für den Einzelhandelbetrieb prägend ist, erleichtert sowohl für die Kunden als auch für die Ordnungsbehörden die Differenzierung zwischen Betrieben, die überwiegend Güter des täglichen Bedarfs anbieten und solchen, bei denen solche Güter nur eine untergeordnete Rolle spielen. Der Ordnungsgeber darf schließlich auch bei seiner Abwägungsentscheidung die Marktgegebenheiten berücksichtigen. So kann es etwa in ländlichen Gegenden mit schlechter Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs geboten sein, auch Verkaufsstellen mit gemischtem und den Betrieb nicht eindeutig prägendem Sortiment (Tante-Emma-Läden) offen zu halten, während in gut versorgten städtischen Gebieten wie in Bremen mit einer Vielzahl von Einkaufsmöglichkeiten der Aspekt der Versorgungssicherheit gegenüber dem seuchenhygienischen Interesse an einer Minimierung von Anreizen, das Haus zum Einkaufen zu verlassen und dann zur Bedarfsdeckung viele verschiedene Verkaufsstellen aufzusuchen, zurücktreten kann.

Es ist unter diesem Gesichtspunkt auch nicht zu beanstanden, dass der bremische Ordnungsgeber es nicht erlaubt, Verkaufsstellen nur zum Zweck des Verkaufs eines untergeordneten Teilsortiments zu öffnen.

c) Selbst wenn der Senat von offenen Erfolgsaussichten des Normenkontrollantrags auszugehen hätte, käme eine Folgenabwägung ebenfalls zu dem Ergebnis, dass der Eilantrag abzulehnen ist. Durch den weiteren Vollzug der angegriffenen Bestimmung kommt es zwar zu Eingriffen in die Berufsausübungsfreiheit, auch hinsichtlich der Antragstellerin. Würde der Vollzug der Verordnung jedoch ausgesetzt, bestünde die Gefahr einer Vermehrung von Infektionsfällen, die nach der derzeitigen Risikobewertung des nach § 4 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Nr. 1 IfSG hierzu berufenen Robert-Koch-Instituts vom 26.03.2020 (vgl. https://www.rki.de/De/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Risikobewertung.html) zwingend – so weit wie möglich – zu verhindern sind, um die weitere Ausbreitung des Virus zu verzögern und damit Zeit für die Schaffung von bislang nicht ausreichend vorhandenen Behandlungskapazitäten sowie für die Durchführung und Entwicklung von Schutzmaßnahmen und Behandlungsmöglichkeiten zu gewinnen. Bei einer Abwägung zeitlich befristeter (und vom Ordnungsgeber fortlaufend auf ihre Verhältnismäßigkeit zu evaluierender)

Eingriffe in die Berufsfreiheit der Normadressaten mit dem Grundrecht behandlungsbedürftiger, teilweise lebensbedrohlich erkrankender Personen aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG setzt sich der Schutz des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit durch (vgl. entsprechend auch: BVerfG, Beschl. v. 07.04.2020 - 1 BvR 755/20, veröffentlicht auf der Homepage des BVerfG). Die Einhaltung dieser Verpflichtung ist im Rahmen eines Normenkontrollverfahrens zu berücksichtigen.

3. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf §§ 47 Abs. 1, 52 Abs. 1, 53 Abs. 2 GKG. Eine Herabsetzung des für das Hauptsacheverfahren geltenden Streitwerts ist nicht vorzunehmen, weil die erstrebte vorläufige Regelung die Hauptsache aller Voraussicht nach vorwegnehmen würde.

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, § 68 Abs. 1 Satz 1, § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

gez. Prof. Sperlich

gez. Traub

gez. Dr. Koch