



Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

OVG: 1 D 349/20

Im Namen des Volkes!

Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

– Antragstellerin –

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 den Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts Prof. Sperlich, die Richterin am Oberverwaltungsgericht Dr. Koch und die Richterin am Verwaltungsgericht Lammert sowie die ehrenamtlichen Richterinnen Seehof und Tannen aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 23.03.2022 für Recht erkannt:

Der Normenkontrollantrag wird abgelehnt.

Die Kosten des Verfahrens trägt die Antragstellerin.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Antragstellerin kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht die Antragsgegnerin vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

Die Revision wird zugelassen.

Tatbestand

Die Antragstellerin begehrt die Feststellung, dass bereits außer Kraft getretene Regelungen der Neunzehnten und Zwanzigsten Coronaverordnung, mit denen im November 2020 der Betrieb von Solarien im Land Bremen untersagt worden war, unwirksam waren.

Die Antragstellerin betreibt bundesweit, darunter auch in Bremen, Sonnenstudios. Gemäß § 4 Abs. 2 Nr. 5 der Neunzehnten Verordnung zum Schutz vor Neuinfektionen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 vom 31.10.2020 (Brem.GBl. 1237 - Neunzehnte Coronaverordnung), geändert durch Verordnung vom 02.11.2020 (Brem.GBl. 1265), durften in Bremen ab dem 02.11.2020 Solarien für den Publikumsbetrieb nicht mehr öffnen. § 4 der Neunzehnten Coronaverordnung lautete auszugsweise:

„§ 4 Schließung von Einrichtungen

(1) [...]

(2) Bis zum 30. November 2020 werden folgende Einrichtungen wie folgt geschlossen:

1. Theater, Opern, Kinos, Konzerthäuser, Museen für den Publikumsbetrieb,
2. Spielhallen, Spielbanken, Wettannahmestellen für den Publikumsbetrieb,
3. Prostitutionsstätten und Prostitutionsfahrzeuge nach dem Prostituiertenschutzgesetz zur Ausübung der Prostitution und Swingerclubs,
4. Schwimm- und Spaßbäder für den Publikumsbetrieb, zulässig bleibt die Nutzung zu Zwecken des Schulsports, soweit das Kohortenprinzip nach Maßgabe von § 17 Absatz 2 und 3 eingehalten wird,
5. Saunen, Solarien und Fitnessstudios für den Publikumsbetrieb,
6. öffentliche und private Sportanlagen, soweit diese nicht zur Berufsausübung oder für die Ausübung eines Individualsports nach § 1 Absatz 3 Satz 1 genutzt werden; zulässig bleibt die Nutzung zu Zwecken von Bewegungsangeboten für Kindertageseinrichtungen, soweit das Kohortenprinzip nach Maßgabe von § 16 Absatz 3 eingehalten wird,
7. Messen, Freizeitparks, Zoos, Tierparks, Indoor-Spielplätze, Kletterhallen, Kletterparks und sonstige Vergnügungsstätten für den Publikumsbetrieb,
8. Gastronomiebetriebe für den Publikumsverkehr mit Ausnahmen von
 - a) Mensen,
 - b) Kantinen für den Ausschank von Speisen und Getränken innerhalb des Betriebs,
 - c) Gastronomiebetriebe in Beherbergungsstätten und Hotels zur Versorgung der zulässig beherbergten Gäste;

im Übrigen bleibt die Lieferung und Abholung von Getränken und mitnahmefähiger Speisen (Außer-Haus-Verkauf) zulässig,

9. Dienstleistungsbetriebe im Bereich der nichtmedizinischen Körperpflege wie Kosmetikstudios, Massagepraxen, Tattoostudios und Nagelstudios; ausgenommen sind Friseure, für die Erbringung von Dienstleistungen an Kunden,
10. Beherbergungsbetriebe, soweit es die Unterbringung von Gästen, die keinen Wohnsitz oder keinen ständigen Aufenthalt in der Freien Hansestadt Bremen haben, betrifft; zulässig bleibt die Beherbergung von Personen,
 - a) soweit es Übernachtung betrifft, für die gemäß § 1 Absatz 4 des Bremischen Gesetzes über die Erhebung einer Tourismusabgabe eine Tourismusabgabe nicht erhoben wird oder
 - b) die beim Beherbergungsbetrieb eine eidesstattliche Versicherung hinterlegen, dass ihre Beherbergung nicht aus einem touristischen Anlass erfolgt; diese ist auf Verlangen den zuständigen Ortspolizeibehörden von der Betreiberin oder dem Betreiber vorzulegen.

(3) [...]“

Diese Regelung wurde, soweit sie die Schließung von Solarien betraf, unverändert in die Zwanzigste Verordnung zum Schutz vor Neuinfektionen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 (Brem.GBl. 1278 - Zwanzigste Coronaverordnung) übernommen, die am 11.11.2020 in Kraft trat. Die Zwanzigste Coronaverordnung war ursprünglich bis zum 30.11.2020 befristet, trat aber bereits am 18.11.2020 mit dem Inkrafttreten der Einundzwanzigsten Verordnung zum Schutz vor Neuinfektionen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 außer Kraft.

Am 04.11.2020 hat die Antragstellerin mit dem vorliegenden Normenkontrollantrag die zu diesem Zeitpunkt geltende Neunzehnte Coronaverordnung angefochten, soweit diese den Betrieb von Sonnenstudios untersagte, und zugleich einstweiligen Rechtsschutz nach § 47 Abs. 6 VwGO beantragt. Mit Schriftsatz vom 12.11.2020 hat sie die entsprechende Regelung der Zwanzigsten Coronaverordnung in ihren Normenkontrollantrag einbezogen. Mit Beschluss vom 13.11.2020 hat der Senat den einstweiligen Rechtsschutzantrag der Antragstellerin abgelehnt (Az.: 1 B 350/20).

Nach dem Außerkrafttreten der angefochtenen Coronaverordnungen hat die Antragstellerin erklärt, das Verfahren fortsetzen zu wollen. Dabei stützt sie sich zunächst auf die beabsichtigte Geltendmachung von Amtshaftungsansprüchen. Zudem sei aufgrund der kurzen Laufzeiten eine Hauptsacheentscheidung während der Geltungsdauer der Verordnungen ausgeschlossen gewesen. Damit werde der Rechtsschutz auf den Eilrechtsschutz reduziert. Es verstoße gegen Art. 19 Abs. 4 GG, wenn keine Möglichkeit bestehe, die Rechtswidrigkeit der gerügten Maßnahmen in einem Hauptsacheverfahren prüfen zu lassen.

Mit Blick auf die Begründetheit ihres Normenkontrollantrags hält sie daran fest, dass § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG keine ordnungsgemäße Ermächtigungsgrundlage für das ausgesprochene Berufsverbot dargestellt habe. Die Vorschrift habe bereits gegen das Bestimmtheitsgebot des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG verstoßen. Es sei unzulässig gewesen, die massiven Grundrechtseingriffe auf zwei Sätze einer Generalklausel zu stützen. Das Parlament sei nicht beteiligt worden.

Im Übrigen sei § 28 IfSG gar nicht anwendbar gewesen, sondern § 16 IfSG. Dieser ermächtige als Präventions-Generalklausel zur Anordnung aller notwendigen Schutzmaßnahmen, während § 28 IfSG die korrespondierende Bekämpfungs-Generalklausel sei. Dabei konkurrierten der 4. und 5. Abschnitt des IfSG nicht im Sinne einer Subsidiarität miteinander, sondern stünden jeweils als Ermächtigungsgrundlagen nebeneinander. Ob eine Maßnahme auf § 16 IfSG oder § 28 IfSG gestützt werden könne, sei nicht von der epidemiologischen Situation abhängig, sondern von der Zielrichtung der Maßnahmen, nämlich ob diese präventiv oder repressiv erfolgten.

Der Anwendungsbereich von § 28 IfSG sei nur eröffnet, sofern konkret Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider festgestellt würden. Diese Voraussetzungen hätten nicht vorgelegen. Der Betrieb der Sonnenstudios sei im zweiten Lockdown nicht erneut eingestellt worden, weil dort Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider festgestellt worden seien. Grund seien auch nicht regionale Entwicklungen gewesen. Vielmehr seien die flächendeckenden Betriebsschließungen damit begründet worden, dass die Infektionsketten nicht mehr verifizierbar gewesen seien. Die Verordnung habe allein präventiven Charakter gehabt, verbunden mit dem Ziel, die Ausbreitungsgeschwindigkeit des Virus zu reduzieren. Damit sei der Anwendungsbereich des § 16 IfSG eröffnet gewesen. Durch die fehlerhafte Rechtsanwendung des § 28 IfSG werde die Antragstellerin in ihren gesetzlichen Entschädigungsansprüchen des § 65 IfSG präkludiert und auf die Geltendmachung von Amtshaftungsansprüchen reduziert.

Selbst wenn § 28 IfSG als taugliche Ermächtigungsgrundlage angesehen werde, hätten im Hinblick auf das gerügte Verbot dessen tatbestandliche Voraussetzungen nicht vorgelegen. Die angeordnete Maßnahme sei weder erforderlich noch geeignet noch verhältnismäßig gewesen, um etwaige Infektionsgefahren wirksam und zielgerichtet zu reduzieren, Infektionswege nachvollziehbar zu machen und ausreichende medizinische Versorgungskapazitäten zu gewährleisten.

Die getroffenen Schutzmaßnahmen seien nicht notwendig gewesen. Es hätten erhebliche Zweifel an der Wirkung des Verbots auf das Infektionsgeschehen bestanden. Die Antragsgegnerin sei offenbar irrig davon ausgegangen, dass bei dem Betrieb von Sonnenstudios trotz der effektiven Hygienekonzepte ein erhebliches Infektionsrisiko bestehe. Allein der pauschale Verweis auf steigende Infektionszahlen reiche aber zur Rechtfertigung des tiefgreifenden Grundrechtseingriffs nicht aus. Es sei nicht nachvollziehbar, auf welcher Datenerhebung und unter Berücksichtigung welcher Parameter die Antragsgegnerin die Verhältnismäßigkeitsprüfung durchgeführt habe. Sie hätte anhand konkreter Nachweise belegen müssen, dass die erhöhten Infektionszahlen auch auf Sonnenstudios zurückzuführen gewesen seien. Ergänzend legt die Antragstellerin eine nicht datierte Stellungnahme eines Sachverständigen zur Abschätzung des Infektionsrisikos in Sonnenstudios vor.

Seit der Wiedereröffnung von Sonnenstudios im Sommer des Jahres sei im gesamten Bundesgebiet kein einziger Fall bekannt geworden, in dem die Infektion in einem Sonnenstudio erfolgt sei. Zudem sei anders als in anderen Bereichen eine Nachverfolgung der Kontakte jederzeit möglich. Der Grund für den erheblichen Anstieg der Inzidenzwerte habe in privaten Feiern und ausufernden Freizeitgestaltungen unter Missachtung der Abstandsregelungen gelegen. Der Betrieb eines Sonnenstudios habe hiermit nichts zu tun gehabt. Die schlichte Kontaktreduzierung sei auch ungeeignet gewesen, das erstrebte Ziel zu erreichen. Denn es komme nicht auf die Anzahl, sondern auf die Art der Kontakte an. Ein „face-to-face“-Kontakt von 15 Minuten oder länger werde als erheblich infektionsgefährdet qualifiziert, mit einer kürzeren Dauer hingegen nicht. Da von den Studios keine Gefahr ausgegangen sei, sei die Schließung ungeeignet gewesen, sich positiv auf das Infektionsgeschehen auszuwirken.

Die angegriffene Verordnung sei auch unverhältnismäßig gewesen. Durch den erneuten Lockdown sei mit den Sonnenstudios eine Branche „bestraft“ worden, die nachweislich keine Gefahrenquelle dargestellt habe. Die betroffenen Betriebe hätten gravierende Einbußen erlitten. Die staatlichen Hilfen seien nicht geeignet gewesen, den Schaden zu kompensieren. Die Anordnung der Betriebsschließung verstoße gegen Art. 3 GG, da es keine Rechtfertigung dafür gegeben habe, den Gewerbebetrieb der Antragstellerin anders zu behandeln als z. B. die unter Auflagen erlaubten Gewerbe des Einzelhandels.

Die Antragstellerin beantragt,

festzustellen, dass die Neunzehnte Verordnung und die Zwanzigste Verordnung zum Schutz vor Neuinfektionen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 vom 31.10.2020 und vom 10.11.2020 unwirksam gewesen ist, soweit der Antragstellerin der Betrieb von Sonnenstudios untersagt wurde.

Die Antragsgegnerin beantragt,

den Antrag abzulehnen.

Sie trägt vor, bei § 32 i.V.m. § 28 IfSG habe es sich um eine hinreichend bestimmte, verfassungskonforme gesetzliche Grundlage gehandelt. Es sei unstrittig, dass Schutzmaßnahmen auch gegen sogenannte Nichtstörer gerichtet werden könnten. Die Schließung von Sonnenstudios sei auch verhältnismäßig gewesen. Die Schließung von Einrichtungen, in denen Menschen auf engstem Raum zusammenkämen, sei geeignet gewesen, das Infektionsgeschehen einzudämmen. Dies hätten bereits die Maßnahmen während der „ersten Welle“ gezeigt.

Das Infektionsgeschehen sei in der gesamten Bundesrepublik außer Kontrolle geraten und habe eine derart rasante Entwicklung genommen, dass eine konkrete Zuordnung der Infektionen nicht mehr möglich gewesen sei. Daher sei es erforderlich gewesen, die sozialen Kontakte der Menschen so weit wie möglich einzuschränken. In Sonnenstudios befände sich nicht nur eine Person. Es gebe in der Regel eine Wartezone mit Aufenthaltsgelegenheiten. Hinzu kämen Kontakte zum Personal. Da menschlicher Kontakt habe vermieden werden sollen, sei die Schließung von Sonnenstudios angezeigt und geeignet gewesen, weitere Infektionen zu verhindern. Auch Hygienekonzepte hätten die Infektionsgefahr im fraglichen Zeitraum nicht wirksam eindämmen können.

Die Belastung der Antragstellerin sei auch angemessen gewesen. Mit den Grundrechtseingriffen verbundenen Umsatzeinbußen habe die Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems gegenübergestanden. Die Situation in anderen Regionen weltweit habe gezeigt, in welche Lage das staatliche Gesundheitssystem geraten könne, wenn Maßnahmen zu spät ergriffen würden. Im Übrigen hätten die betroffenen Einrichtungen eine finanzielle Unterstützung des Bundes erhalten, um die Intensität der Maßnahmen abzumildern.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Gerichtsakte Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

I. Der zulässige Normenkontrollantrag der Antragstellerin hat in der Sache keinen Erfolg.

Die Antragstellerin wendet sich mit ihrem Normenkontrollantrag gegen die Neunzehnte Verordnung zum Schutz vor Neuinfektionen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 vom 31.10.2020 (Brem.GBl. 1237 - Neunzehnte Coronaverordnung), geändert durch Verordnung vom 02.11.2020 (Brem.GBl. 1265), und die Zwanzigste Verordnung zum Schutz vor

Neuinfektionen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 vom 10.11.2020 (Brem.GBl. 1278 - Zwanzigste Coronaverordnung), jeweils soweit darin der Betrieb von Sonnenstudios untersagt wurde. Die Schließung von Solarien für den Publikumsbetrieb wurde für den Zeitraum vom 02. bis zum 10.11.2020 in § 4 Abs. 2 Nr. 5 der Neunzehnten Coronaverordnung geregelt und für den Zeitraum vom 11. bis zum 17.11.2020 in § 4 Abs. 2 Nr. 5 der Zwanzigsten Coronaverordnung.

1. Die Einbeziehung des § 4 Abs. 2 Nr. 5 der Zwanzigsten Coronaverordnung in das Normenkontrollverfahren stellt eine Antragsänderung dar, deren Zulässigkeit sich auch im Normenkontrollverfahren nach § 91 VwGO bestimmt (BVerwG, Urt. v. 30.09.2009 - 8 CN 1.08, juris Rn. 16). Danach erweist sich die vorliegende Antragsänderung als zulässig. Die Antragsgegnerin hat dieser bereits nicht widersprochen. Ferner ist sie sachdienlich, da der Streitstoff durch die Einbeziehung des § 4 Abs. 2 Nr. 5 der Zwanzigsten Coronaverordnung in das Normenkontrollverfahren im Wesentlichen derselbe bleibt.

2. Der so verstandene Normenkontrollantrag ist zulässig.

a) Der Normenkontrollantrag ist statthaft. Bei den angefochtenen Verordnungsregelungen handelt es sich um im Rang unter dem Landesgesetz stehende Rechtsvorschriften im Sinne des § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO, über die das Oberverwaltungsgericht gemäß Art. 7 Abs. 1 BremAGVwGO entscheidet.

Die Antragstellerin ist antragsbefugt im Sinne des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO, da sie als Betreiberin von Sonnenstudios in Bremen geltend machen kann, in ihrem Recht aus Art. 12 Abs. 1 GG verletzt zu sein.

b) Der Zulässigkeit des Normenkontrollantrags steht auch nicht entgegen, dass die angefochtenen Verordnungsregelungen am 11.11.2020 bzw. am 18.11.2020 außer Kraft getreten sind. Der Antragstellerin steht gleichwohl ein schutzwürdiges Rechtsschutzinteresse an der begehrten Feststellung zu.

Im Regelfall entzieht zwar das Außerkrafttreten der zur Prüfung gestellten Norm dem Normenkontrollantrag seinen Gegenstand (BayVGH, Beschl. v. 04.10.2021 - 20 N 20.767, juris Rn. 30). Denn grundsätzlich fehlt es an einem Rechtsschutzinteresse, wenn der Rechtssuchende seine Rechtsstellung mit der begehrten gerichtlichen Entscheidung nicht verbessern kann. Das ist etwa dann der Fall, wenn der Antrag, selbst wenn er ansonsten zulässig und begründet wäre, dem Rechtssuchenden keinen Nutzen bringen könnte

(NdsOVG, Beschl. v. 30.11.2020 - 13 KN 271/20, juris Rn. 5; Hoppe, in: Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019, § 47 Rn. 56).

Ein Normenkontrollantrag kann allerdings trotz des Außerkrafttretens der angegriffenen Rechtsnorm zulässig bleiben. Dabei ist danach zu differenzieren, ob die streitgegenständliche Norm bereits im Zeitpunkt der Antragstellung oder erst im Laufe des Verfahrens außer Kraft getreten ist. Ist die Norm bereits vor dem Normenkontrollantrag außer Kraft getreten, ist der Antrag in der Regel wegen fehlenden Rechtsschutzbedürfnisses unzulässig. Anderes gilt für solche Fälle, in denen eine untergesetzliche Norm – wie hier – erst während der Anhängigkeit eines zulässigen Normenkontrollantrags außer Kraft tritt. Das Außerkrafttreten der Norm allein lässt den Normenkontrollantrag dann nicht ohne weiteres zu einem unzulässigen Antrag werden, wenn die Voraussetzung der Zulässigkeit nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO fortbesteht, nämlich, dass der Antragsteller durch die Rechtsvorschrift oder deren Anwendung einen Nachteil erlitten hat (BVerwG, Urt. v. 29.06.2001 - 6 CN 1.01, juris Rn. 10; Beschl. v. 02.09.1983 - 4 N 1.83, juris Rn. 9; SaarIOVG, Urt. v. 12.11.2019 - 2 C 285/18, juris Rn. 23).

Der Antragsteller muss nach Außerkrafttreten der angegriffenen Norm allerdings ein berechtigtes Interesse an der nachträglichen Feststellung ihrer Unwirksamkeit haben (BVerwG, Beschl. v. 14.06.2018 - 3 BN 1.17, juris Rn. 19 sowie Beschl. v. 02.09.1983 - 4 N 1.83, juris Rn. 11). Das ist insbesondere dann der Fall, wenn die begehrte Feststellung präjudizielle Wirkung für die Frage der Rechtmäßigkeit oder Rechtswidrigkeit eines auf die Norm gestützten behördlichen Verhaltens und damit für in Aussicht genommene Entschädigungs- oder Schadensersatzansprüche haben kann oder ein schwerwiegender Grundrechtseingriff das Rechtsschutzinteresse fortbestehen lässt (BVerwG, Beschl. v. 02.08.2018 - 3 BN 1.18, juris Rn. 5 sowie Beschl. v. 26.05.2005 - 4 BN 22.05, juris Rn. 5; BayVG, Beschl. v. 07.03.2022 - 20 N 21.1926, juris Rn. 15).

Für etwaige Entschädigungs- oder Schadensersatzansprüche fehlt es vorliegend an konkreten Anhaltspunkten. Die Antragstellerin hat ihr gegebenenfalls entstandene Verluste trotz wiederholter gerichtlicher Aufforderungen nicht einmal überschlägig beziffert. Zudem ist nicht ersichtlich, dass sie konkrete Schritte unternommen hätte, um etwaige Ansprüche geltend zu machen.

Vorliegend lässt jedoch ein schwerwiegender Eingriff in das Grundrecht der Antragstellerin aus Art. 12 Abs. 1 GG ihr Interesse an der begehrten Feststellung, die bereits außer Kraft getretenen Rechtsvorschriften seien unwirksam gewesen, fortbestehen. Bei schwerwiegenden Grundrechtseingriffen ist im Hinblick auf Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG ein besonderes

Feststellungsinteresse zu bejahen, wenn andernfalls kein wirksamer Rechtsschutz gegen solche Eingriffe zu erlangen wäre (BVerwG, Urt. v. 12.11.2020 - 2 C 5.19, juris Rn. 15).

An das Vorliegen schwerwiegender Grundrechtseingriffe stellt das Bundesverfassungsgericht hohe Anforderungen und nimmt diese insbesondere bei Grundrechtseingriffen an, die das Grundgesetz selbst unter den Richtervorbehalt gestellt hat (BVerfG, Beschl. v. 05.12.2001 - 2 BvR 527/99, juris Rn. 36 mit Verweis auf Art. 13 Abs. 2 und Art. 104 Abs. 2, 3 GG sowie Beschl. v. 04.01.2021 - 2 BvR 673/20, juris Rn. 37), oder bei Beeinträchtigungen des Grundrechts auf Versammlungsfreiheit (BVerfG, Beschl. v. 03.03.2004 - 1 BvR 461/03, juris Rn. 28 sowie Beschl. v. 07.12.1998 - 1 BvR 831/89, juris Rn. 25 f.). Mit Blick auf die bundesweit zur gerichtlichen Überprüfung gestellten Coronaverordnungen geht das Bundesverfassungsgericht grundsätzlich ebenfalls von der Möglichkeit einer nachträglichen gerichtlichen Überprüfung aus. So hat es wiederholt betont, dass die in den Coronaverordnungen enthaltenen Ge- und Verbote gerade dadurch gekennzeichnet seien, dass sie typischerweise auf kurze Geltung angelegt seien mit der Folge, dass sie regelmäßig außer Kraft träten, bevor ihre Rechtmäßigkeit in Verfahren der Hauptsache abschließend gerichtlich geklärt werden könne. Es komme hinzu, dass die Ge- und Verbote die grundrechtliche Freiheit häufig schwerwiegend beeinträchtigten. Da sie zudem in der Regel keines Verwaltungsvollzugs bedürften, liege eine nachträgliche Klärung ihrer Vereinbarkeit mit Grundrechten im Verfahren der verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle nahe (BVerfG, Beschl. v. 10.02.2022 - 1 BvR 1073/21, juris Rn. 25 zum Verbot touristischer Beherbergung; Beschl. v. 03.06.2020 - 1 BvR 990/20, juris Rn. 8 zu Ausgangsbeschränkungen sowie Beschl. v. 15.07.2020 - 1 BvR 1630/20, juris Rn. 9 zum Mindestabstandsgebot).

So liegt es hier. Die streitgegenständlichen Coronaverordnungen waren jeweils bis zum 30.11.2020 befristet und damit auf eine kurze Geltung angelegt, so dass sie außer Kraft traten, bevor ihre Rechtmäßigkeit in Verfahren der Hauptsache abschließend gerichtlich geklärt werden konnte. Die kurze Geltungsdauer der Bremischen Coronaverordnungen war aufgrund der fortlaufenden Evaluierung und Anpassung der Maßnahmen intendiert und lag auch typischerweise vor. Ohne die Annahme eines berechtigten Interesses wäre eine Überprüfung im gerichtlichen Hauptsacheverfahren somit regelmäßig nicht möglich. Der Eingriff in Art. 12 Abs. 1 GG stellt sich auch als schwerwiegend dar. Die streitgegenständlichen Regelungen in § 4 Abs. 2 Nr. 5 der Neunzehnten und der Zwanzigsten Coronaverordnung stellten die Berufsausübung von Sonnenstudiobetreibern und der bei diesen beschäftigten Personen unter ein vollständiges Verbot, das zwar zeitlich auf wenige Wochen befristet war, aber in seinem Geltungszeitraum landesweit und ausnahmslos galt. Insbesondere gab es für Betreiber und Beschäftigte von Sonnenstudios – anders als z. B. in der Gastronomie oder im Einzelhandel – keine Möglichkeit, ihren Betrieb jedenfalls

eingeschränkt, wie etwa durch Online-Handel oder Außer-Haus-Verkauf, aufrechtzuerhalten. Bereits der Umstand, dass die Berufsausübung umfassend untersagt wurde, führt zu der Annahme eines schwerwiegenden Eingriffs in das Grundrecht der Antragstellerin aus Art. 12 Abs. 1 GG (in diesem Sinne zur Gastronomie BVerfG, Beschl. v. 11.11.2020 - 1 BvR 2530/20, juris Rn. 11). Der Eingriff wiegt umso schwerer, als es sich bereits um die zweite Betriebsschließung im Jahr 2020 handelte und die Antragstellerin zuvor unter wirtschaftlichem Aufwand ein Hygienekonzept entwickelt hatte. Dieser schwerwiegende Eingriff in Art. 12 Abs. 1 GG rechtfertigt ein nachträgliches Rechtsklärungsinteresse (ebenso BayVGH, Beschl. v. 04.10.2021 - 20 N 20.767, juris Rn. 30 für Ausgangsbeschränkungen; SächsOVG, Urt. v. 16.12.2021 - 3 C 20/20, juris Rn. 15 für Versammlungsverbot).

3. Der Normenkontrollantrag ist jedoch unbegründet. Die Antragstellerin hat keinen Anspruch auf die begehrte Feststellung, dass § 4 Abs. 2 Nr. 5 der Neunzehnten und der Zwanzigsten Coronaverordnung unwirksam waren.

Die angefochtenen Regelungen verstießen nicht gegen höherrangiges Recht. Sie beruhen auf einer verfassungskonformen Ermächtigungsgrundlage (a) und waren formell (b) und materiell (c) rechtmäßig.

a) Die streitgegenständlichen Coronaverordnungen beruhen auf § 32 Satz 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. Juli 2000 (BGBl. I 1045), wobei die während des Erlasses und der Geltungsdauer der angefochtenen Verordnungen geltende Fassung, die zuletzt am 19.06.2020 (BGBl. I 1385) geändert worden war, maßgeblich ist.

§ 28 Abs. 1 IfSG ermöglicht den nach Landesrecht zuständigen Behörden, die notwendigen Schutzmaßnahmen zu erlassen, soweit und solange es zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich ist. § 32 IfSG ermächtigt die Landesregierungen, unter den Voraussetzungen, die für Maßnahmen nach §§ 28 bis 31 IfSG maßgebend sind, auch Rechtsverordnungen zu erlassen. Nach Satz 2 der Vorschrift können sie die Ermächtigung durch Rechtsverordnung auf andere Stellen übertragen.

Der Senat hat in dem von der Antragstellerin betriebenen Eilverfahren 1 B 350/20, wie auch in zahlreichen weiteren Normenkontrollverfahren, die Auffassung vertreten, dass § 32 i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG in dem hier maßgeblichen Zeitraum bis Mitte November 2020 noch als eine den rechtlichen Anforderungen des Bestimmtheitsgebots aus Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG und des Grundsatzes vom Vorbehalt des Gesetzes genügende

Verordnungsermächtigung anzusehen war (OVG Bremen, Beschl. v. 13.11.2020 - 1 B 350/20, S. 7 f. sowie v. 09.11.2020 - 1 B 339/20, juris Rn. 30). An dieser Beurteilung hält der Senat auch nach erneuter Überprüfung im Hauptsacheverfahren fest.

aa) Soll die Exekutive zum Erlass von Rechtsverordnungen ermächtigt werden, müssen Gesetze, die zum Erlass von Rechtsverordnungen ermächtigen, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung bestimmen, Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG (BVerfG, Urt. v. 19.09.2018 - 2 BvF 1/15, juris Rn. 200). Auf diesem Wege soll gewährleistet werden, dass das Parlament, wenn es einen Teil der Gesetzgebungsmacht der Exekutive überträgt, das Ziel und die Grenzen dieser Kompetenzen bedacht hat, der ermächtigten Stelle darüber hinaus ein „Programm“ an die Hand gibt und es somit für jeden Normunterworfenen vorhersehbar macht, welchen möglichen Inhalt die aufgrund der Ermächtigung erlassenen Verordnungen haben können, so dass er sein Verhalten darauf einstellen kann (BVerfG, Urt. v. 19.09.2018 - 2 BvF 1/15, juris Rn. 202). Allerdings muss die Ermächtigungsnorm in ihrem Wortlaut nicht so genau wie irgend möglich gefasst sein; sie hat von Verfassungs wegen nur hinreichend bestimmt zu sein. Dazu genügt es, dass sich die gesetzlichen Vorgaben mit Hilfe allgemeiner Auslegungsregeln erschließen lassen, insbesondere aus dem Zweck, dem Sinnzusammenhang und der Entstehungsgeschichte der Norm (BVerfG, Beschl. v. 21.09.2016 - 2 BvL 1/15, juris Rn. 55).

Welche Anforderungen an das Maß der erforderlichen Bestimmtheit im Einzelnen zu stellen sind, lässt sich daher nicht allgemein festlegen. Zum einen kommt es auf die Intensität der Auswirkungen der Regelung für die Betroffenen an (BVerfG, Beschl. v. 11.03.2020 - 2 BvL 5/17, juris Rn. 102). Die Anforderungen an die Bestimmtheit sind umso höher, je tiefer die Norm in verfassungsrechtlich geschützte Positionen eingreift und je eindeutiger, abgrenzbarer und vorhersehbarer die Materie ist, die sie regelt (vgl. ThürVerfGH, Vorlagebeschl. v. 19.05.2021 - 110/20, juris Rn. 34 m.w.N.). Zum anderen hängen die Anforderungen an Inhalt, Zweck und Ausmaß der gesetzlichen Determinierung von der Eigenart des zu regelnden Sachverhalts ab, insbesondere davon, in welchem Umfang der zu regelnde Sachbereich einer genaueren begrifflichen Umschreibung überhaupt zugänglich ist. Dies kann es auch rechtfertigen, die nähere Ausgestaltung des zu regelnden Sachbereichs dem Ordnungsgeber zu überlassen, der die Regelungen rascher und einfacher auf dem neuesten Stand zu halten vermag als der Gesetzgeber (vgl. BVerfG, Beschl. v. 21.09.2016 - 2 BvL 1/15, juris Rn. 57; NdsOVG, Urt. v. 25.11.2021 - 13 KN 62/20, juris Rn. 68; OVG Bremen, Beschl. v. 09.04.2020 - 1 B 97/20, juris Rn. 28 m.w.N.).

Nach diesen Maßstäben ist ein Verstoß von § 32 Satz 1 und 2 i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG gegen das Bestimmtheitsgebot aus Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG nicht festzustellen.

Mit § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG hat der Bundesgesetzgeber eine allgemeine Ermächtigungsgrundlage für grundrechtsrelevante Maßnahmen geschaffen, um den zuständigen Behörden – und über § 32 Satz 1 IfSG dem Verordnungsgeber – ein breites Spektrum von zum Infektionsschutz notwendigen Schutzmaßnahmen zu eröffnen (BVerwG, Urt. v. 22.03.2012 - 3 C 16.11, juris Rn. 24). Ausweislich der Gesetzgebungsmaterialien wählte der Gesetzgeber den Begriff „notwendige Schutzmaßnahmen“ in § 34 BSeuchG bewusst, um ein möglichst breites Spektrum gefahrenabwehrender Reaktionsmöglichkeiten im Fall einer Ausbreitung übertragbarer Krankheiten zu eröffnen (vgl. Begründung des Entwurfs eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Seuchengesetzes, BT-Drs. 8/2468, S. 27, zu § 34 Abs. 1 Satz 1 des Bundes-Seuchengesetzes; hierauf verweisend auch BayVerfGH, Entsch. v. 09.02.2021 - Vf. 6-VII-20, juris Rn. 45). In der Gesetzesbegründung wird ausgeführt, dass sich die Fülle der Schutzmaßnahmen, die bei Ausbruch einer übertragbaren Krankheit in Frage kommen könne, von vornherein nicht übersehen lasse. Man müsse eine generelle Ermächtigung in das Gesetz aufnehmen, wolle man für alle Fälle gewappnet sein. Die Maßnahmen könnten vor allem nicht nur gegen die in Satz 1 (neu) Genannten, also gegen Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige usw. in Betracht kommen, sondern auch gegenüber „Nichtstörern“.

Hieran wurde für das Infektionsschutzgesetz festgehalten (vgl. Begründung des Entwurfs eines Gesetzes zur Neuordnung seuchenrechtlicher Vorschriften, BR-Drs. 566/99, S. 169 und BT-Drs. 14/2530, S. 74 f.). Der Infektionsschutz zählt zur Regelungsmaterie der Gefahrenabwehr, die gerade durch sich ständig wandelnde Umstände geprägt ist, weil immer wieder Krankheitserreger auftreten können, deren Ansteckungsrisiken und gesundheitlichen Folgen nicht oder nicht vollständig bekannt sind. Mit Blick auf diese konkrete Eigenart des betroffenen Regelungsgegenstandes ist es dem Verordnungsgeber schneller als dem Gesetzgeber möglich, das Bedürfnis nach erforderlichen Regelungen zu erkennen und diese auf dem neuesten Stand zu halten. Insoweit statuierte der parlamentarische Gesetzgeber einerseits eine Pflicht der Exekutive, notwendige Schutzmaßnahmen zu ergreifen, und eröffnete ihr andererseits hierfür einen umfassenden Ermessensspielraum im Hinblick auf die Mittel, die zur Umsetzung des Gesetzeszieles ergriffen werden (siehe BR-Dr. 566/99, S. 169; unter Verweis hierauf ThürVerfGH, Vorlagebeschl. v. 19.05.2021 - 110/20, juris Rn. 34).

Diese als offene Generalklausel ausgestaltete Regelung stellt sich nicht als unzulässige Globalermächtigung dar (st. Rspr. des Senats in Eilverfahren, vgl. etwa Beschl. v. 24.11.2020 - 1 B 362/20, juris Rn. 31; in Hauptsacheverfahren auch ThürVerfGH, Urt. v. 01.03.2021 - 18/20, juris Rn. 388; NdsOVG, Urt. v. 25.11.2021 - 13 KN 132/20, juris Rn. 34

und SächsOVG, Urt. v. 21.04.2021 - 3 C 8/20, juris Rn. 23). Inhalt, Zweck und Ausmaß der vom Gesetzgeber erteilten Verordnungsermächtigung sind als hinreichend bestimmt anzusehen. So hat er bereits mit der nur beispielhaften Aufzählung in § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG, wonach unter den Voraussetzungen von Satz 1 Veranstaltungen und sonstige Ansammlungen von Menschen beschränkt oder verboten und Badeanstalten oder in § 33 genannte Gemeinschaftseinrichtungen oder Teile davon geschlossen werden können, deutlich gemacht, dass in Konkretisierung der mit der Generalklausel eröffneten Handlungsmöglichkeiten auch weitreichende Maßnahmen gegenüber der Allgemeinheit in Betracht kommen. Dabei stehen § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 1 und Satz 2 IfSG nach dem Willen des Gesetzgebers nicht in einem Spezialitätsverhältnis; vielmehr können alle notwendigen Schutzmaßnahmen auf die Generalklausel des § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 1 IfSG gestützt werden (vgl. BayVGH, Beschl. v. 30.03.2020 - 20 CS 20-611, juris Rn. 11 ff., 16).

Dass auch Betriebsschließungen nach Inhalt und Zweck der Ermächtigung in § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 1 IfSG grundsätzlich als mögliche Schutzmaßnahmen verordnet werden können, ist vor diesem Hintergrund nicht zweifelhaft. Denn dem Gesetzgeber ging es bei der Schaffung der Ermächtigungsgrundlage gerade darum, keine – sich später möglicherweise als notwendig erweisende – Handlungsoption für die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten auszuschließen (zu Ausgangsbeschränkungen BayVerfGH, Entsch. v. 09.02.2021 - Vf. 6-VII-20, juris Rn. 46). Dafür, dass unter diese Handlungsoptionen auch Betriebsschließungen fallen können, spricht insbesondere, dass Betriebe mit Publikumsverkehr den in Satz 2 der Vorschrift ausdrücklich genannten Veranstaltungen und sonstigen Zusammenkünften insoweit ähneln, als dass sie ähnlich wie diese Anziehungspunkte für Menschen an einem begrenzten Ort sind und damit ein besonderes Risiko für die Weiterverbreitung einer von Mensch zu Mensch übertragbaren Krankheit darstellen (vgl. OVG NRW, Beschl. v. 06.04.2020 - 13 B 398/20.NE, juris Rn. 48 m.w.N.).

Schließlich hat der Parlamentsgesetzgeber auch das Ausmaß der dem Ordnungsgeber erteilten Rechtsmacht bestimmt. Diese beschränkt sich auf „notwendige Schutzmaßnahmen“. Innerhalb des dem Ordnungsgeber hierdurch zuwachsenden Regelungsermessens ist damit eine Normierung zulässig, soweit und solange diese zur Verhinderung der (Weiter-)Verbreitung einer übertragbaren Krankheit geboten ist und gegenüber den Betroffenen nicht unverhältnismäßig wirkt (BVerwG, Urt. v. 22.03.2012 - 3 C 16.11, juris Rn. 24; BayVGH, Beschl. v. 04.10.2021 - 20 N 20.767, juris Rn. 48).

bb) Im maßgeblichen Geltungszeitraum der angefochtenen Regelungen genügte § 32 Satz 1 i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG auch noch dem Parlamentsvorbehalt für die Anordnung vorübergehender landesweiter Betriebsschließungen.

Der im Rechtsstaatsprinzip und im Demokratiegebot wurzelnde Parlamentsvorbehalt gebietet, dass in grundlegenden normativen Bereichen, insbesondere im Bereich der Grundrechtsausübung, soweit diese einer staatlichen Regelung zugänglich ist, die wesentlichen Entscheidungen vom Gesetzgeber getroffen werden und nicht der Exekutive überlassen werden. Wann es einer Regelung durch den parlamentarischen Gesetzgeber bedarf, lässt sich nur im Blick auf den jeweiligen Sachbereich und die Eigenart des betroffenen Regelungsgegenstandes beurteilen. Die verfassungsrechtlichen Wertungskriterien sind dabei den tragenden Prinzipien des Grundgesetzes, insbesondere den dort verbürgten Grundrechten, zu entnehmen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 01.04.2014 - 2 BvF 1/12, juris Rn. 101 ff. sowie Ur. v. 24.09.2003 - 2 BvR 1436/02, juris Rn. 67 f. jeweils m.w.N.).

Der Vorbehalt des Gesetzes erschöpft sich nicht in der Forderung nach einer gesetzlichen Grundlage für Grundrechtseingriffe. Er verlangt vielmehr auch, dass alle wesentlichen Fragen vom Gesetzgeber selbst entschieden und nicht anderen Normgebern überlassen werden, soweit sie gesetzlicher Regelung zugänglich sind. Wie weit der Gesetzgeber die für den jeweils geschützten Lebensbereich wesentlichen Leitlinien selbst bestimmen muss, lässt sich dabei nur mit Blick auf den Sachbereich und die Eigenart des Regelungsgegenstandes beurteilen. Aus der Zusammenschau mit dem Bestimmtheitsgrundsatz ergibt sich, dass die gesetzliche Regelung desto detaillierter ausfallen muss, je intensiver die Auswirkungen auf die Grundrechtsausübung der Betroffenen sind (vgl. BVerfG, Beschl. v. 07.03.2017 - 1 BvR 1314/12, juris Rn. 182).

§ 32 Satz 1 i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG ermächtigt zu Grundrechtseingriffen mit einer erheblichen Reichweite und Intensität, was grundsätzlich dafür spricht, dass die Entscheidungen darüber dem parlamentarischen Gesetzgeber vorbehalten sind. Der Gesetzesvorbehalt in Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG ist nach Möglichkeit entsprechend den Belangen der jeweils berührten Lebensgebiete durch fachlich orientierte Gesetze auszufüllen (vgl. BVerfG, EuGH-Vorlage v. 24.10.2001 - 6 C 3.01, juris Rn. 53 m.w.N.). Zwar gebietet Art. 12 Abs. 1 GG nicht, dass jede Einschränkung der Berufsfreiheit stets unmittelbar durch den parlamentarischen Gesetzgeber selbst angeordnet werden muss. Jedoch sind die Anforderungen an die Bestimmtheit der Ermächtigung umso höher, je empfindlicher die freie berufliche Betätigung beeinträchtigt wird und je stärker die Interessen der Allgemeinheit von der Art und Weise der Tätigkeit berührt werden (BVerfG, Beschl. v. 12.06.1990 - 1 BvR 355/86 - BVerfGE 82, 209, 224; BVerfG, Ur. v. 16.10.2013 - 8 CN 1.12, juris Rn. 26; VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 09.04.2020 - 1 S 925/20, juris Rn. 39 m.w.N.).

Zugleich ist zu berücksichtigen, dass die Bandbreite an Schutzmaßnahmen, die bei Auftreten einer übertragbaren Krankheit in Frage kommen können, sich im Vorfeld nicht (abschließend) bestimmen lässt. Der Sinn gefahrenabwehrrechtlicher Generalklauseln besteht gerade darin, auf kaum bzw. schwer vorhersehbare – in diesem Sinne atypische, weil nicht abschließend in typisierenden Standardbefugnissen abbildbare – Gefahrenlagen reagieren zu können (vgl. Rixen, NJW 2020, 1097, 1099 m.w.N.; in diesem Sinne auch NdsOVG, Urt. v. 25.11.2021 - 13 KN 389/20, juris Rn. 36).

Im Rahmen unvorhergesehener Entwicklungen kann es aus übergeordneten Gründen des Gemeinwohls geboten sein, nicht hinnehmbare gravierende Regelungslücken jedenfalls für einen Übergangszeitraum insbesondere auf der Grundlage von Generalklauseln zu schließen und auf diese Weise selbst sehr eingriffsintensive Maßnahmen, die an sich einer besonderen Regelung bedürfen, vorübergehend zu ermöglichen (ThürVerfGH, Vorlagebeschl. v. 19.05.2021 - 110/20, juris Rn. 44 m.w.N.). Der Rückgriff auf die Generalklausel, der um der effizienten Gefahrenabwehr willen in atypischen Situationen gerade auch intensive Grundrechtseingriffe und Grundrechtseingriffe gegenüber einer Vielzahl von Personen rechtfertigt, wird erst unzulässig, wenn die Situation von einer atypischen zu einer typischen geworden ist und sich für die Maßnahme Standards entwickelt haben (vgl. hierzu BVerfG, Beschl. v. 08.11.2012 - 1 BvR 22/12, juris Rn. 25; BVerwG, Beschl. v. 31.01.2019 - 1 WB 28.17, juris Rn. 35; BVerwG, EuGH-Vorlage v. 24.10.2001 - 6 C 3.01, juris Rn. 54 m.w.N.; OVG Bremen, Beschl. v. 09.04.2020 - 1 B 97/20, juris Rn. 34 m.w.N.).

Zur Überzeugung des Senats war die Situation in dem hier maßgeblichen Geltungszeitraum der streitgegenständlichen Verordnungsregelungen noch nicht von einer atypischen zu einer typischen geworden. Es lässt sich – obwohl es sich bereits um den zweiten sogenannten „Lockdown“ handelte – nicht feststellen, dass sich für die in Betracht kommenden Maßnahmen bereits typisierende Standards entwickelt hatten. Mit der Corona-Pandemie ist ein außergewöhnliches und in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland beispielloses Ereignis eingetreten. Vom Bundesgesetzgeber konnte daher bis zu diesem Zeitpunkt noch nicht erwartet werden, eine spezielle Ermächtigungsgrundlage für Maßnahmen, wie sie unter anderem in § 4 Abs. 2 der Neunzehnten und der Zwanzigsten Coronaverordnung für die Bewältigung der Pandemie geregelt wurden, geschaffen zu haben. Die weltweite Ausbreitung von COVID-19 ist erst am 11.03.2020 von der WHO zu einer Pandemie erklärt worden. Die Entwicklung gestaltete sich dynamisch und unvorhersehbar. Nachdem nach der sogenannten „ersten Welle“ die Infektionszahlen deutlich zurückgegangen waren und die Ausbreitungsgeschwindigkeit erheblich gesunken war, musste der Gesetzgeber nicht davon ausgehen, dass sich das Infektionsgeschehen im Herbst derart drastisch entwickeln würde, mit der Folge, dass erneut kurzfristig gravierende flächendeckende Maßnahmen

erforderlich werden würden. In Anbetracht der teilweise unvorhersehbaren Entwicklung bzw. dynamischen Änderung der Sachlage war der Rückgriff auf die Generalklausel in § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG daher auch noch in dem streitgegenständlichen Zeitraum bis Mitte November 2020 gerechtfertigt (ThürVerfGH, Vorlagebeschl. v. 19.5.2021 - 110/20, juris Rn. 48 ff. für den Zeitraum bis zum 31.10.2020; im Eilverfahren auch OVG Berl.-Bbg., Beschl. v. 20.11.2020 - 11 S 120/20, juris Rn. 28 f.; HmbOVG, Beschl. v. 18.11.2020 - 5 Bs 209/20, juris Rn. 10 und OVG NRW, Beschl. v. 26.10.2020 - 13 B 1581/20.NE, juris Rn. 34; a.A. LVerfG Sachsen-Anhalt, Urt. v. 26.03.2021 - LVG 25/20, juris Rn. 65; im Eilverfahren zweifelnd SaarOVG, Beschl. v. 10.11.2020 - 2 B 308/20, juris Rn. 12; BayVGh, Beschl. v. 29.10.2020 - 20 NE 20.2360, juris Rn. 35; die Generalklausel in § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG ohne „Übergangszeitraum“ anwendend NdsOVG, Urt. v. 25.11.2021 - 13 KN 389/20, juris Rn. 37).

Der Senat teilt nicht die Auffassung des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt, wonach in Anbetracht der Eingriffstiefe und -breite eine Pflicht zum Tätigwerden des parlamentarischen Gesetzgebers bereits in den auf die ersten, im März und April 2020 ergriffenen Maßnahmen folgenden Wochen bis zur parlamentarischen Sommerpause, spätestens aber unmittelbar hiernach bestanden habe (LVerfG Sachsen-Anhalt, Urt. v. 26.03.2021 - LVG 25/20, juris Rn. 65). Dass ein Tätigwerden des Bundesgesetzgebers bereits in diesem Zeitraum verfassungsrechtlich geboten gewesen wäre, ist in Anbetracht des Umstands, dass gerade im Laufe des ersten Pandemie-Jahres 2020 wissenschaftliche Erkenntnisse fortlaufend gewonnen, aufbereitet und auch korrigiert bzw. Wissenslücken in Bezug auf die Erkrankung selbst und ihre Ausbreitung geschlossen wurden, nicht erkennbar.

Auch der Umstand, dass am 03.11.2020 der Entwurf eines Dritten Gesetzes zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite (BT-Drs. 19/23944) in den Bundestag eingebracht wurde, der vorsah, in einem neuen § 28a IfSG einen nicht abschließenden Beispielskatalog für notwendige Schutzmaßnahmen im Sinne des § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG zu regeln, führt nicht zu der Annahme, dass § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG ab diesem Zeitpunkt keine ausreichende Rechtsgrundlage mehr für die landesrechtlichen Coronaverordnungen geboten hätte (HmbOVG, Beschl. v. 18.11.2020 - 5 Bs 209/20, juris Rn. 21). In der Begründung des Gesetzesentwurfes wird insoweit ausgeführt, dass „die Regelbeispiele in § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 IfSG speziell für die SARS-CoV-2-Pandemie klarstellend erweitert“ würden (BT-Drs. 19/23944, S. 31).

cc) Ein Verstoß gegen das Zitiergebot aus Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG besteht ebenfalls nicht. Zwar benennt § 32 Satz 3 IfSG Art. 12 Abs. 1 GG nicht als ein solches Grundrecht,

das durch die Rechtsverordnung zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten eingeschränkt werden kann. Dies ist jedoch nicht erforderlich.

Gemäß Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG muss ein grundrechtseinschränkendes Gesetz das eingeschränkte Grundrecht ausdrücklich benennen. Die Regelung dient der Sicherung derjenigen Grundrechte, die aufgrund eines speziellen, vom Grundgesetz vorgesehenen Gesetzesvorbehalts über die im Grundrecht selbst angelegten Grenzen hinaus eingeschränkt werden könnten. Indem das Gebot den Gesetzgeber zwingt, solche Eingriffe im Gesetzeswortlaut auszuweisen, will es sicherstellen, dass nur wirklich gewollte Eingriffe erfolgen; auch soll der Gesetzgeber über die Auswirkungen seiner Regelungen für die betroffenen Grundrechte Rechenschaft geben. Von derartigen Grundrechtseinschränkungen werden in der Rechtsprechung andersartige grundrechtsrelevante Regelungen unterschieden, die der Gesetzgeber in Ausführung der ihm obliegenden, im Grundrecht vorgesehenen Regelungsaufträge, Inhaltsbestimmungen oder Schrankenbeziehungen vornimmt. Hier erscheint die Warn- und Besinnungsfunktion des Zitiergebots von geringerem Gewicht, weil dem Gesetzgeber in der Regel ohnehin bewusst ist, dass er sich im grundrechtsrelevanten Bereich bewegt. Durch eine Erstreckung des Gebots auf solche Regelungen käme es zu einer die Gesetzgebung unnötig behindernden leeren Förmlichkeit. Zu diesen grundrechtsrelevanten Regelungen zählen insbesondere auch berufsregelnde Gesetze im Sinne von Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG (vgl. BVerfG, Urt. v. 18.12.1968 - 1 BvR 638/64 u.a., juris Rn. 99 und Beschl. v. 04.05.1983 - 1 BvL 46/80 u.a., juris Rn. 26 ff.; OVG NRW, Beschl. v. 06.04.2020 - 13 B 398/20.NE, juris Rn. 62 ff. m.w.N.).

b) Die Neunzehnte Coronaverordnung und die Zwanzigste Coronaverordnung waren formell rechtmäßig. Die Verordnungen wurden jeweils durch die Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz erlassen. 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 (OVG Bremen, Beschl. v. 22.04.2020 - 1 B 111/20, juris Rn. 33).

Die Neunzehnte Coronaverordnung wurde am 31.10.2020, die Zwanzigste Coronaverordnung am 10.11.2020 gemäß § 1 Abs. 2 BremVerkündungsG ordnungsgemäß im Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen verkündet. Ein Begründungserfordernis bestand im Geltungszeitraum der angefochtenen Verordnungen noch nicht.

c) Auch in materieller Hinsicht waren die angegriffenen Regelungen in § 4 Abs. 2 Nr. 5 der Neunzehnten und der Zwanzigsten Coronaverordnung, mit der Solarien für den Publikumsbetrieb geschlossen wurden, rechtmäßig.

aa) Entgegen der Auffassung der Antragstellerin hat die Antragsgegnerin die vorliegenden Maßnahmen zu Recht nicht auf § 16 IfSG gestützt. Der Anwendungsbereich des § 16 Abs. 1 IfSG ist nur eröffnet, solange eine übertragbare Krankheit noch nicht aufgetreten ist und nur der Verdacht des Vorliegens einer übertragbaren Krankheit gegeben ist. Bei den durch § 4 Abs. 2 der Neunzehnten und der Zwanzigsten Coronaverordnung angeordneten Betriebsschließungen geht es indes nicht mehr um die Verhütung übertragbarer Krankheiten, sondern um die Bekämpfung einer bereits vorliegenden übertragbaren Krankheit mit einem exponentiellen Ausbreitungsgeschehen. § 16 Abs. 1 IfSG im Vierten Abschnitt des Infektionsschutzgesetzes „Verhütung übertragbarer Krankheiten“ einerseits und in § 28 Abs. 1 IfSG im Fünften Abschnitt des Infektionsschutzgesetzes „Bekämpfung übertragbarer Krankheiten“ andererseits stehen in einem Exklusivitätsverhältnis zueinander (vgl. BVerwG, Urt. v. 16.12.1971 - I C 60.67, juris Rn. 28 zu § 10 Abs. 1, § 34 Abs. 1 BSeuchG a. F. sowie NdsOVG, Urt. v. 25.11.2021 - 13 KN 389/20, juris Rn. 56).

bb) Nach § 32 Satz 1 IfSG dürfen unter den Voraussetzungen, die für Maßnahmen nach den § 28 bis § 31 IfSG maßgebend sind, auch durch Rechtsverordnung entsprechende Gebote und Verbote zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten erlassen werden. Werden Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider festgestellt oder ergibt sich, dass ein Verstorbener krank, krankheitsverdächtig oder Ausscheider war, so trifft die zuständige Behörde nach § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG die notwendigen Schutzmaßnahmen, insbesondere die in den § 29 bis § 31 IfSG genannten, soweit und solange es zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich ist; sie kann insbesondere Personen verpflichten, den Ort, an dem sie sich befinden, nicht oder nur unter bestimmten Bedingungen zu verlassen oder von ihr bestimmte Orte oder öffentliche Orte nicht oder nur unter bestimmten Bedingungen zu betreten.

Die Tatbestandsvoraussetzungen des § 32 Satz 1 IfSG i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG waren bei Erlass und im Geltungszeitraum der hier zu beurteilenden Ordnungsregelungen erfüllt.

Im ganzen Bundesgebiet und damit auch in der Freien Hansestadt Bremen wurden fortwährend Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige und Ausscheider im Sinne des § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG festgestellt. Nach Angaben des vom Gesetzgeber durch § 4 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Nr. 1 IfSG hierzu vorrangig berufenen Robert-Koch-Instituts

(RKI) wurden im Bundesgebiet mehr als 518.000 Menschen (Stand: 31.10.2020) bzw. 687.000 Menschen (Stand: 10.11.2020) infiziert und es waren mehr als 10.400 Menschen (Stand: 31.10.2020) bzw. 11.500 Menschen (Stand: 10.11.2020) im Zusammenhang mit der Erkrankung verstorben (vgl. RKI, Tägliche Lageberichte zur Coronavirus-Krankheit-2019 vom 31.10.2020 und vom 10.11.2020, abrufbar unter https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/Okt_2020/2020-10-31-de.pdf?__blob=publicationFile und https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/Nov_2020/2020-11-10-de.pdf?__blob=publicationFile).

COVID-19 stellte sich bereits im damaligen Zeitraum als übertragbare Krankheit im Sinne des § 2 Nr. 3 IfSG dar. Die Erkrankung manifestierte sich seinerzeit als Infektion der Atemwege mit den Leitsymptomen Fieber und Husten. Obwohl schwere Verläufe auch bei Personen ohne Vorerkrankung auftraten und auch bei jüngeren Patienten beobachtet wurden, hatten ältere Personen (mit stetig steigendem Risiko für einen schweren Verlauf ab etwa 50 bis 60 Jahren), Raucher, Personen mit bestimmten Vorerkrankungen des Herz-Kreislauf-Systems und der Lunge sowie Patienten mit chronischen Lebererkrankungen, mit Diabetes mellitus, mit einer Krebserkrankung oder mit geschwächtem Immunsystem ein erhöhtes Risiko für schwere Verläufe. Aufgrund der Neuartigkeit des Krankheitsbildes ließen sich keine zuverlässigen Aussagen zu Langzeitauswirkungen und (irreversiblen) Folgeschäden durch die Erkrankung bzw. ihre Behandlung (z.B. in Folge einer Langzeitbeatmung) treffen. Die Inkubationszeit betrug im Mittel fünf bis sechs Tage bei einer Spannweite von einem bis zu 14 Tagen. Der Anteil der Infizierten, der auch tatsächlich erkrankte (Manifestationsindex), betrug bis zu 86%. Die Übertragung erfolgte hauptsächlich durch die respiratorische Aufnahme virushaltiger Partikel (größere Tröpfchen und kleinere Aerosole), die beim Atmen, Husten, Sprechen und Niesen entstehen. Auch eine Übertragung durch kontaminierte Oberflächen konnte nicht ausgeschlossen werden (vgl. ausf. SächsOVG, 16.12.2021 - 3 C 20/20, juris Rn. 22 und NdsOVG, Urt. v. 25.11.2021 - 13 KN 389/20, juris Rn. 53 m.w.N. und mit Bezugnahme auf RKI, SARS-CoV-2 Steckbrief zur Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19), veröffentlicht unter: www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Steckbrief.html?nn=13490888, Stand: 02.10.2020, sowie FAQ zum Coronavirus SARS-CoV-2, veröffentlicht unter: www.rki.de/SharedDocs/FAQ/NCOV2019/FAQ_Liste.html, Stand: 06.10.2020).

Auch ohne bekannte Vorerkrankungen und bei jungen Menschen konnte es zu schweren bis hin zu lebensbedrohlichen Krankheitsverläufen kommen. Zum damaligen Zeitpunkt waren weder eine Impfung noch eine effektive, spezifische Medikation verfügbar. Verschiedene spezifische Therapieansätze wurden im Verlauf der Pandemie in Studien untersucht.

Der Gefahr einer Überlastung des Gesundheitswesens – und daran anknüpfend der medizinischen Versorgung der Bevölkerung – konnte zur damaligen Zeit nur dadurch begegnet werden, die Verbreitung der Erkrankung so gut wie möglich zu verlangsamen, die Erkrankungswelle auf einen längeren Zeitraum zu strecken und damit auch die Belastung am Gipfel leichter bewältigbar zu machen (vgl. Epidemiologisches Bulletin 12/2020 vom 19.03.2020, abrufbar unter: https://www.rki.de/DE/Content/Infekt/EpidBull/Archiv/2020/Ausgaben/12_20.pdf?__blob=publicationFile).

Da somit die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG vorlagen, hatte die zuständige Behörde die notwendigen Schutzmaßnahmen zu treffen, wobei auch (sonstige) Dritte („Nichtstörer“) Adressaten von Maßnahmen sein konnten (vgl. BT-Drs. 19/18111, S. 25). Dazu bedurfte es entgegen der Auffassung der Antragstellerin keiner Feststellung, dass es in dem von der Schließung betroffenen Betrieb tatsächlich zu Ansteckungen mit dem Virus gekommen ist. Ausreichend war vielmehr die Möglichkeit, dass es im Zusammenhang mit der Ausbreitung des Virus zu einer Ansteckung in den jeweiligen Bereichen kommen konnte. Aus infektionsschutzrechtlicher Sicht maßgeblich ist allein der Bezug der durch die konkrete Maßnahme in Anspruch genommenen Person zur Infektionsgefahr (vgl. OVG Bremen, Beschl. v. 04.01.2022 - 1 B 479/21, juris Rn. 28; Beschl. v. 12.04.2021 - 1 B 123/21, juris Rn. 34 m.w.N.; SächsOVG, Urt. v. 16.12.2021 - 3 C 20/20, juris Rn. 22; OVG Berl.-Bbg, Beschl. v. 06.11.2020 - 11 S 102/20, juris Rn. 28).

cc) Die in § 4 Abs. 2 Nr. 5 der Neunzehnten und der Zwanzigsten Coronaverordnung normierte vorübergehende Schließung von Solarien stellte eine notwendige Schutzmaßnahme im Sinne von § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG dar. Die Regelungen hielten die sich aus dem Gebot der Verhältnismäßigkeit ergebenden Grenzen des der Verordnungsgeberin zustehenden Gestaltungsspielraums ein.

(1) Die in § 4 Abs. 2 Nr. 5 der Neunzehnten und der Zwanzigsten Coronaverordnung normierte Schließung von Solarien für den Publikumsbetrieb verfolgte einen legitimen Zweck.

Sie stand im Zusammenhang mit zahlreichen weiteren Maßnahmen, deren Zwecke inhaltlich aufeinander abgestimmt waren, und beruhte auf dem Beschluss der Bundeskanzlerin und der Regierungschefinnen und -chefs der Länder vom 28.10.2020, ab dem 02.11.2020 bundesweit zusätzliche Maßnahmen zur Eindämmung des Infektionsgeschehens zu treffen (abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/1805024/5353edede6c0125ebe5b5166504dfd79/2020-10-28-mpk-beschluss-corona-data.pdf>). Zur damaligen Zeit verlief das Infektionsgeschehen in nahezu allen Regionen Deutschlands mit einer exponentiellen Dynamik. Alle sieben Tage verdoppelten sich die Infiziertenzahlen und

alle zehn Tage die Zahl der Intensivpatienten. Nach den Statistiken des Robert-Koch-Institutes waren die Ansteckungsumstände im Bundesdurchschnitt in mehr als 75% der Fälle unklar. Zur Vermeidung einer akuten nationalen Gesundheitsnotlage war deshalb beschlossen worden, durch eine erhebliche Reduzierung der Kontakte in der Bevölkerung insgesamt das Infektionsgeschehen aufzuhalten und die Zahl der Neuinfektionen wieder in die nachverfolgbare Größenordnung von unter 50 Neuinfektionen pro 100.000 Einwohner in einer Woche zu senken.

Die Verordnungsgeberin reagierte mit den angefochtenen Coronaverordnungen auf den exponentiellen Anstieg des Infektionsgeschehens gerade in der Freien Hansestadt Bremen. Der 7 Tage-Inzidenzwert lag in Bremen noch über der bereits hohen bundesweiten Gesamtinzidenz (vgl. RKI, Lagebericht vom 31.10.2020, https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/Okt_2020/2020-10-31-de.pdf?__blob=publicationFile). Die Belastung der Krankenhäuser mit COVID-19-Erkrankten war ebenfalls in einer Weise gestiegen, dass eine Aus- und Überlastung der Behandlungskapazitäten – insbesondere bei Berücksichtigung nicht nur des vorhandenen Bestands an freien Intensivbetten, sondern auch der begrenzten Verfügbarkeit des ärztlichen und pflegerischen Personals – nicht mehr fernliegend erschien. Die durch das Coronavirus bewirkte Gefährdung der Bevölkerung in Deutschland wurde durch das Robert Koch-Institut allgemein als hoch und für Risikogruppen als sehr hoch bewertet. Durch den Erlass verschiedener aufeinander abgestimmter Maßnahmen verfolgte die Antragsgegnerin das Ziel, Neuinfektionen soweit als möglich vorzubeugen, die Ausbreitungsgeschwindigkeit der übertragbaren Krankheit Covid-19 innerhalb der Bevölkerung zu verringern und damit Leben und Gesundheit jedes Einzelnen wie auch der Bevölkerung insgesamt sowie die Funktionsfähigkeit des öffentlichen Gesundheitssystems zu schützen und die medizinische Versorgung bundesweit sicherzustellen und damit ihrer staatlichen Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 Satz 2 GG nachzukommen. Sowohl der Lebens- und Gesundheitsschutz als auch die Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems sind bereits für sich genommen überragend wichtige Gemeinwohlbelange und daher verfassungsrechtlich legitime Zwecke (vgl. BVerfG, Beschl. v. 19.11.2021 - 1 BvR 781/21 u.a., juris Rn. 174, 176).

(2) Die angegriffene Schließung der Solarien für den Publikumsbetrieb war zur Erreichung des dargelegten legitimen Zwecks geeignet.

Verfassungsrechtlich genügt für die Eignung bereits die Möglichkeit, durch die Regelung den Normzweck zu erreichen. Dies hat das Bundesverfassungsgericht anknüpfend an seine ständige Rechtsprechung zuletzt in seiner Entscheidung „Bundesnotbremse I“ erneut festgestellt (BVerfG, Beschl. v. 19.11.2021 - 1 BvR 781/21 u. a., juris Rn. 185). Bei der

Beurteilung der Eignung einer Regelung steht dem Normgeber ein Spielraum zu, der sich auf die Einschätzung und Bewertung der tatsächlichen Verhältnisse, auf die etwa erforderliche Prognose und auf die Wahl der Mittel zur Erreichung der Ziele bezieht. Dieser Spielraum reicht nicht stets gleich weit. Der Beurteilung von Prognoseentscheidungen des Normgebers legt das Bundesverfassungsgericht je nach Zusammenhang differenzierte Maßstäbe zu Grunde, die von einer bloßen Evidenz- über eine Vertretbarkeitskontrolle bis hin zu einer intensivierten inhaltlichen Kontrolle reichen. Im Einzelnen maßgebend sind Faktoren wie die Eigenart des in Rede stehenden Sachbereichs, die Möglichkeiten, sich ein hinreichend sicheres Urteil zu bilden, und die Bedeutung der betroffenen Rechtsgüter (BVerfG, Beschl. v. 27.06.2002 - 2 BvF 4/98, juris Rn. 69). An dieser Differenzierung hat das Bundesverfassungsgericht festgehalten (BVerfG, Beschl. v. 19.11.2021 - 1 BvR 781/21, juris Rn. 171). Bei schwerwiegenden Grundrechtseingriffen dürfen tatsächliche Unsicherheiten grundsätzlich nicht ohne Weiteres zulasten der Grundrechtsträger gehen. Erfolgt der Eingriff aber zum Schutz gewichtiger verfassungsrechtlicher Güter und ist es dem Normgeber angesichts der tatsächlichen Unsicherheiten nur begrenzt möglich, sich ein hinreichend sicheres Bild zu machen, ist die verfassungsgerichtliche Prüfung auf die Vertretbarkeit der Eignungsprognose beschränkt (BVerfG, Beschl. v. 19.11.2021 - 1 BvR 781/21 u. a., juris Rn. 185).

Liegen der Regelung prognostische Entscheidungen zugrunde, kann die Eignung nicht nach der tatsächlichen späteren Entwicklung, sondern lediglich danach beurteilt werden, ob der Normgeber aus seiner Sicht davon ausgehen durfte, dass die Maßnahme zur Erreichung des gesetzten Ziels geeignet, ob seine Prognose also sachgerecht und vertretbar war. Die Eignung setzt folglich nicht voraus, dass es zweifelsfreie empirische Nachweise der Wirksamkeit der Maßnahmen gibt (BVerfG, Beschl. v. 19.11.2021 - 1 BvR 781/21 u. a., juris Rn. 186). Hieraus folgt jedoch, dass zu prüfen ist, ob die Prognose aus einer sachgerechten und vertretbaren Beurteilung des erreichbaren Materials herrührt und ob sich der Normgeber Kenntnis von der zur Zeit des Erlasses der Norm bestehenden tatsächlichen Ausgangslage in korrekter und ausreichender Weise verschafft hat. Ferner ist er verpflichtet, auch nach dem Erlass einer Regelung die weitere Entwicklung zu beobachten, erlassene Normen zu überprüfen und gegebenenfalls zu revidieren, falls sich herausstellt, dass die ursprünglichen Annahmen nicht mehr tragen (SächsOVG, Urt. v. 16.12.2021 - 3 C 20/20, juris Rn. 26 m.w.N.; ThürOVG, Beschl. v. 13.01.2022 - 3 EN 764/21, juris Rn. 67).

Diese Maßstäbe, die das Bundesverfassungsgericht mit Blick auf den gesetzgeberischen Entscheidungsspielraum aufgestellt hat, werden in der obergerichtlichen Rechtsprechung auf den Verordnungsgeber angewandt (SächsOVG, Urt. v. 16.12.2021 - 3 C 20/20, juris Rn. 26; im Eilverfahren ThürOVG, Beschl. v. 13.01.2022 - 3 EN 764/21, juris Rn. 67;

OVG NRW, Beschl. v. 02.03.2022 - 13 B 195/22.NE, juris Rn. 42; hierauf wiederum Bezug nehmend BVerfG, Beschl. v. 25.01.2022 - 1 BvR 159/22, juris).

Hieran gemessen ist die Prognoseentscheidung der Verordnungsgeberin nicht zu beanstanden. Es bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass sie hinsichtlich der Geeignetheit der von ihr ergriffenen Maßnahmen von fehlerhaften Erwägungen ausgegangen oder die von ihr angestellte Gefahrenprognose nicht sachgerecht gewesen wäre. Entgegen der Auffassung der Antragstellerin musste die Verordnungsgeberin keinen Nachweis dafür vorlegen, dass es in Solarien zu Ansteckungen gekommen wäre. Nach den Statistiken des Robert Koch-Instituts war zum damaligen Zeitpunkt eine Rückverfolgung von Infektionsketten den dafür zuständigen Gesundheitsämtern in mehr als 75 % der Fälle nicht mehr möglich, so dass bei der ganz überwiegenden Mehrheit der Fälle nicht festgestellt werden konnte, wo sich die Menschen infiziert hatten. Vor diesem Hintergrund kann aus dem Vortrag der Antragstellerin, dass während der Öffnungsphase der Sonnenstudios kein einziger Infektionsfall in einem Sonnenstudio nachgewiesen worden sei, nicht verlässlich geschlossen werden, dass dort kein Infektionsrisiko bestehe. Dies ergibt sich auch nicht aus dem von ihr vorgelegten „Hygienekonzept und Abschätzung des Infektionsrisikos in Sonnenstudios“ des Sachverständigen Dr. G. Der Sachverständige kommt vielmehr zu dem Schluss, dass in Sonnenstudios kein „erhöhtes“ Infektionsrisiko bestehe (S. 12, 21 und 25). Auch in Solarien gibt es jedoch Kontaktmöglichkeiten sowohl zwischen Kunden und Personal als auch zwischen den Kunden untereinander, so dass zwischen diesen Menschen grundsätzlich die Möglichkeit einer Virusübertragung durch Tröpfchen oder Aerosole besteht. Ferner können sich in den Innenräumlichkeiten Aerosole anreichern und so auch ohne direkten Kontakt zur Infektion von Personen, die jedenfalls für die Dauer der Besonnung ihre Mund-Nasen-Bedeckung ablegen, führen.

Ausgehend von den damaligen wissenschaftlichen Erkenntnissen zur Übertragbarkeit des Coronavirus von Mensch zu Mensch durfte die Verordnungsgeberin die Betriebsschließung (auch) von Solarien als geeignetes Mittel ansehen, um Kontakte zwischen Menschen auf ein Minimum zu reduzieren und dadurch weitere Infektionen zu verhindern.

Dessen ungeachtet ist die Geeignetheit der Maßnahme auch rückblickend nicht anders zu bewerten. Das Bundesverfassungsgericht führte unter Bezugnahme auf Stellungnahmen sachkundiger Dritter in seiner Entscheidung „Bundesnotbremse I“ aus, dass es gesicherte Erkenntnislage war und ist, dass SARS-CoV-2 über respiratorische Sekrete übertragen werde. Eine Transmission könne über direkten Kontakt mit einem infizierten Menschen durch infektiöse Partikel oder indirekt, ohne dass ein direkter Kontakt mit einer infizierten Person bestehe, durch in der Luft befindliche akkumulierte infektiöse Partikel erfolgen. Die

Übertragung erfolge vorwiegend über direkten Kontakt zwischen Menschen durch Tröpfchen und Aerosole. Ferner könnten sich Aerosole vor allem in Innenräumen über die Zeit akkumulieren. Da sich die Aerosole im Raum verteilen könnten, sei auch eine Ansteckung über größere Distanzen möglich. Die sachkundigen Dritten hätten weitgehend übereinstimmend ausgeführt, dass jede Einschränkung von Kontakten zwischen Menschen einen wesentlichen Beitrag zur Eindämmung von Virusübertragungen leiste. Das Wissen über die Übertragungsorte, -wege und -zeiten sei zwar immer noch begrenzt. Dennoch bestehe zumindest in Bezug auf einige Infektionsmodalitäten und die Wirksamkeit einzelner Maßnahmen weitgehender wissenschaftlicher Konsens. Bei allen Unklarheiten im Weiteren stelle jedenfalls die Beschränkung zwischenmenschlicher Kontakte ein wirkungsvolles Mittel zur Reduzierung des Infektionsgeschehens dar, weil das Virus zur Verbreitung neue Wirte benötige und diese nur bei direktem oder indirektem Kontakt zwischen Menschen finde. Hieraus ergebe sich, dass jede Einschränkung von Zusammenkünften von Menschen im öffentlichen oder privaten Raum einen wesentlichen Beitrag zur Eindämmung von Virusübertragungen leiste und demnach zum Lebens- und Gesundheitsschutz zu leisten geeignet sei (BVerfG, Beschl. v. 19.11.2021 - 1 BvR 781/21 u. a., juris Rn. 194 ff.).

(3) Die angegriffenen Regelungen waren auch erforderlich. Gegenüber der Schließung von Solarien in ihrer Eingriffsintensität mildere, zur Zielerreichung in der damaligen Situation aber gleich geeignete Maßnahmen sind – auch unter Berücksichtigung des Hygienekonzepts der Antragstellerin – nicht ersichtlich.

Grundrechtseingriffe dürfen nicht weitergehen, als es der Schutz des Gemeinwohls erfordert. Daran fehlt es, wenn ein gleich wirksames Mittel zur Erreichung des Gemeinwohlziels zur Verfügung steht, das den Grundrechtsträger weniger und Dritte und die Allgemeinheit nicht stärker belastet. Die sachliche Gleichwertigkeit der alternativen Maßnahmen zur Zweckerreichung muss dafür in jeder Hinsicht eindeutig feststehen (BVerfG, Beschl. v. 19.11.2021 - 1 BvR 781/21 u. a., juris Rn. 203 ff.).

Dem Normgeber steht grundsätzlich auch für die Beurteilung der Erforderlichkeit ein Einschätzungsspielraum zu. Der Spielraum bezieht sich unter anderem darauf, die Wirkung der von ihm gewählten Maßnahmen auch im Vergleich zu anderen, weniger belastenden Maßnahmen zu prognostizieren. Der Spielraum kann sich wegen des betroffenen Grundrechts und der Intensität des Eingriffs verengen. Umgekehrt reicht er umso weiter, je höher die Komplexität der zu regelnden Materie ist. Dient der Eingriff dem Schutz gewichtiger verfassungsrechtlicher Güter und ist es dem Normgeber angesichts der tatsächlichen Unsicherheiten nur begrenzt möglich, sich ein hinreichend sicheres Bild zu machen, ist die

verfassungsgerichtliche Prüfung auf die Vertretbarkeit der gesetzgeberischen Eignungsprognose beschränkt (für den Gesetzgeber BVerfG, Beschl. v. 19.11.2021 - 1 BvR 781/21 u. a., juris Rn. 202 ff.; für den Ordnungsgeber OVG NRW, Beschl. v. 02.03.2022 - 13 B 195/22.NE, juris Rn. 96; ThürOVG, Beschl. v. 13.01.2022 - 3 EN 764/21, juris Rn. 72).

Hieran gemessen ist nicht festzustellen, dass es gegenüber der vollständigen Schließung von Solarien alternative Maßnahmen zur Zweckerreichung gegeben hätte, deren sachliche Gleichwertigkeit bei Erlass und während der Geltungsdauer der angefochtenen Corona-Verordnungen eindeutig festgestanden hätten. Eine Fortführung des Betriebs unter Einhaltung eines Hygienekonzepts wäre nicht gleichermaßen geeignet gewesen. Denn auch das vorhandene Hygienekonzept hätte das mit dem Betrieb einhergehende Infektionsrisiko lediglich reduzieren, aber nicht ausschließen können.

(4) Die streitgegenständlichen Regelungen waren auch verhältnismäßig im engeren Sinne.

Die Angemessenheit und damit die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne erfordert, dass der mit der Maßnahme verfolgte Zweck und die zu erwartende Zweckerreichung nicht außer Verhältnis zu der Schwere des Eingriffs stehen (BVerfG, Beschl. v. 19.11.2021 - 1 BvR 781/21, juris Rn. 216). Es ist Aufgabe des Normgebers, in einer Abwägung Reichweite und Gewicht des Eingriffs in Grundrechte einerseits der Bedeutung der Regelung für die Erreichung legitimer Ziele andererseits gegenüberzustellen. Um dem Übermaßverbot zu genügen, müssen hierbei die Interessen des Gemeinwohls umso gewichtiger sein, je empfindlicher die Einzelnen in ihrer Freiheit beeinträchtigt werden. Umgekehrt wird gesetzgeberisches Handeln umso dringlicher, je größer die Nachteile und Gefahren sind, die bei gänzlich freier Grundrechtsausübung erwachsen können. Auch bei der Prüfung der Angemessenheit besteht grundsätzlich ein Einschätzungsspielraum des Normgebers. Die verfassungsrechtliche Prüfung bezieht sich dann darauf, ob dieser seinen Einschätzungsspielraum in vertretbarer Weise gehandhabt hat. Bei der Kontrolle prognostischer Entscheidungen setzt dies wiederum voraus, dass die Prognose des Gesetzgebers auf einer hinreichend gesicherten Grundlage beruht.

Hieran gemessen erweisen sich die Betriebsschließungen in dem streitgegenständlichen Zeitraum nicht als unangemessen. Zwar griffen die Regelungen mit erheblichem Gewicht in die Berufsausübungsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG der Betreiber und Beschäftigten von Sonnenstudios ein und machten ihnen die Berufsausübung vorübergehend unmöglich. Zudem erfolgte dies nach einer Phase, in der sie erhebliche Arbeitskraft und finanzielle Mittel in die Erstellung und Umsetzung von Hygienekonzepten investiert hatten. Dem gegenüber

stand jedoch der Schutz von überragend wichtigen Gemeinwohlbelange. Die angegriffenen Schließungsanordnungen dienten dem Schutz der Gesundheit und des Lebens jedes Einzelnen wie auch dem Erhalt eines funktionsfähigen Gesundheitswesens sowie insgesamt der Bevölkerungsgesundheit und damit Individual- und Gemeinschaftsgütern von höchstem verfassungsrechtlichem Rang. Bei der Beurteilung und Abwägung dieser Umstände mussten die mit den Betriebsschließungen beeinträchtigten Interessen wirtschaftlicher Art daher zurücktreten.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Verordnungsgeberin selbst für die Milderung der Eingriffsintensität sorgte, indem sie die streitgegenständlichen Regelungen bis zum 30.11.2020 befristete. Durch das verfrühte Außerkrafttreten sowohl der Neunzehnten als auch der Zwanzigsten Coronaverordnung galten die streitgegenständlichen Regelungen im Ergebnis nur für einen Zeitraum von insgesamt 16 Tagen. Dass die Schließungsanordnungen hiernach noch um Monate verlängert wurden, ist bei der vorliegenden Prüfung, die allein die Angemessenheit der konkreten Regelungen zum Gegenstand hat, unbeachtlich.

In wirtschaftlicher Hinsicht wurde der Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit der Betreiberinnen und Betreiber von Solarien zudem dadurch gemildert, dass von Seiten der Bundesregierung für Unternehmen, die von zielgerichteten, zeitlich befristeten Schließungsmaßnahmen betroffen waren, staatliche Unterstützungsleistungen zur Verfügung gestellt wurden. Hierzu gehörten die sogenannten „Novemberhilfen“, die von Anfang November bis Ende Dezember 2020 für jeden Tag geleistet wurden, an dem ein Unternehmen von dem coronabedingten Schließungen betroffen war, in Form einer Pauschale von bis zu 75 % des entsprechenden Vorjahresumsatzes (<https://www.ueberbrueckungshilfe-unternehmen.de/UBH/Redaktion/DE/FAQ/ausserordentliche-wirtschaftshilfe.html>). Die Antragstellerin hat auf die wiederholte gerichtliche Nachfrage, ob und ggf. in welchem Umfang sie Erstattungen erhalten habe, nicht reagiert. Es ist daher nicht ersichtlich, dass ihr die genannten Unterstützungsleistungen nicht gewährt worden wären. Insbesondere hat die Antragstellerin nicht dargelegt, durch die Betriebsschließungen in ihrer Existenz bedroht gewesen zu sein.

(5) Die streitgegenständlichen Regelungen waren auch nicht mit Blick auf den allgemeinen Gleichheitssatz rechtswidrig.

Der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG gebietet dem Normgeber, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln (vgl. BVerfG, Beschl. v. 07.02.2012 - 1 BvL 14/07, juris Rn. 40; Beschl. v. 15.07.1998 - 1 BvR 1554/89 u. a., juris Rn. 63). Es sind nicht jegliche Differenzierungen verwehrt, allerdings bedürfen sie der

Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Differenzierungsziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind. Je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen reichen die Grenzen für die Normsetzung vom bloßen Willkürverbot bis zu einer strengen Bindung an Verhältnismäßigkeitserfordernisse. Insoweit gilt ein stufenloser, am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientierter verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab, dessen Inhalt und Grenzen sich nicht abstrakt, sondern nur nach den jeweils betroffenen unterschiedlichen Sach- und Regelungsbereichen bestimmen lassen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 18.07.2012 - 1 BvL 16/11, juris Rn. 30; Beschl. v. 21.06.2011 - 1 BvR 2035/07, juris Rn. 65; Beschl. v. 21.07.2010 - 1 BvR 611/07 u. a., juris Rn. 79).

Hiernach sind die sich aus dem Gleichheitssatz ergebenden Grenzen für die Infektionsschutzbehörde weniger streng. Auch kann die strikte Beachtung des Gebots innerer Folgerichtigkeit nicht eingefordert werden (vgl. OVG Bremen, Beschl. v. 04.01.2022 - 1 B 479/21, juris Rn. 54). Zudem ist die sachliche Rechtfertigung nicht allein anhand des infektionsschutzrechtlichen Gefahrengrades der betroffenen Tätigkeit zu beurteilen. Vielmehr sind auch alle sonstigen relevanten Belange zu berücksichtigen, etwa auch öffentliche Interessen an der uneingeschränkten Aufrechterhaltung bestimmter unternehmerischer Tätigkeiten (OVG Bremen, Beschl. v. 04.01.2022 - 1 B 479/21, juris Rn. 54).

Unter Zugrundelegung dieser Maßstäbe war die Ungleichbehandlung von Solarien einerseits und den weiterhin geöffneten Betrieben und Einrichtungen andererseits angesichts bestehender Unterschiede hinsichtlich der jeweiligen epidemiologischen Rahmenbedingungen, der zu berücksichtigenden Bedürfnisse größerer Teile der Bevölkerung sowie der wirtschaftlichen, sozialen und psychologischen Auswirkungen von Verboten in unterschiedlichen Bereichen sachlich gerechtfertigt.

Es ist grundsätzlich nicht zu beanstanden, dass das der Verordnung zugrundeliegende Auswahl- und Regelungskonzept die Bereiche Bildung und Erwerbsleben, soweit es nicht den Freizeitbereich betrifft, offengehalten und hinsichtlich der Einschränkungen an das Freizeitverhalten der Gesellschaft angeknüpft hat. Ein solches Konzept erscheint nachvollziehbar und schlüssig und ist nicht offensichtlich unzulänglich.

Dies gilt auch in Bezug auf die Differenzierung zwischen Solarien und Einzelhandelsgeschäfte mit einem Warensortiment des täglichen Bedarfs sowie zwischen Solarien und Friseurgeschäften. Hinsichtlich der Einzelhandelsbetriebe ist die Ordnungsgeberin pauschalierend davon ausgegangen, dass diese Bereiche besonders wichtig für die Bedarfsdeckung der Bevölkerung und von Gewerbetreibenden sind. Insoweit liegt es auf der Hand,

dass es im Vergleich zu dem Besuch von Sonnenstudios an einem wesensgleichen Sachverhalt fehlt.

Es ist auch nicht sachwidrig, dass die Verordnungsgeberin für Friseurgeschäfte im Unterschied zu Solarien von einer Schließung abgesehen hat. Hierfür spricht, dass an regelmäßigen Friseurbesuchen ein in weiten Teilen der Bevölkerung bestehender Bedarf gegeben ist, der über denjenigen an Sonnenstudios hinausgeht (vgl. OVG Sachs.-Anh., Beschl. v. 08.05.2020 - 3 R 77/20, juris Rn. 44). Diesbezüglich sind Solarien mit den übrigen gemäß § 4 Abs. 2 Nr. 9 ebenfalls geschlossenen Dienstleistungsbetrieben, wie Kosmetikstudios, Massagepraxen und Tattoostudios, vergleichbar. Auch ein im Vergleich zu Solarien deutlich höherer Kundendurchlauf im Einzelhandel und bei Friseurbetrieben lässt die Berücksichtigung dieser Erwägung nicht als unsachgemäß erscheinen. Dem Normgeber ist insoweit ein Einschätzungs- und Prognosespielraum zuzugestehen. Dabei ist es nicht grundsätzlich unsachlich, vorübergehende Differenzierungen unter Zurückstellung des infektionsschutzrechtlich effektivsten Wegs an weiteren relevanten Belangen zu orientieren und hierbei ein Interesse der Bevölkerung an der Aufrechterhaltung bestimmter Dienstleistungen zu berücksichtigen.

II. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i.V.m. § 708 Nr. 11 ZPO, § 709 Satz 2, § 711 ZPO.

III. Die Revision war gemäß § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO zuzulassen, da die Frage einer hinreichenden Ermächtigungsgrundlage für die angegriffenen Verordnungsregelungen noch nicht höchstrichterlich geklärt und wegen der Vielzahl der Verfahren von grundsätzlicher Bedeutung ist.

Rechtsmittelbelehrung

Das Urteil kann durch Revision angefochten werden.

Die Revision ist innerhalb eines Monats nach Zustellung des Urteils beim

Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198, 28195 Bremen

einulegen. Die Revisionsfrist ist auch gewahrt, wenn die Revision innerhalb der Frist bei dem Bundesverwaltungsgericht eingelegt wird. Die Revision muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Revision ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem Bundesverwaltungsgericht einzureichen. Die Begründungsfrist

kann auf einen vor ihrem Ablauf gestellten Antrag von dem Vorsitzenden verlängert werden. Die Begründung muss einen bestimmten Antrag enthalten, die verletzte Rechtsnorm und, soweit Verfahrensmängel gerügt werden, die Tatsachen angeben, die den Mangel ergeben.

Für das Revisionsverfahren besteht Vertretungszwang; dies gilt auch für die Einlegung der Revision und für die Begründung. Danach muss sich jeder Beteiligte durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedsstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, der die Befähigung zum Richteramt besitzt, als Bevollmächtigten vertreten lassen. Juristische Personen des öffentlichen Rechts und Behörden können sich auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt sowie Diplomjuristen im höheren Dienst vertreten lassen.

gez. Prof. Sperlich

gez. Dr. Koch

gez. Lammert