Oberverwaltungsgericht
Rheinland-Pfalz
6. Senat
Der Vorsitzende

Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Deinhardpassage 1, 56068 Koblenz

Vorab per Telefax

Rechtsanwälte
Döttelbeck, Dr. Wemhöner & Partner
Hohenzollernring 55
48145 Münster
per elektronischer Kommunikation

Ihr Zeichen	Aktenzeichen (Bitte stets angeben)	Durchwahl	Datum
020089-20	**6 B 11353/20.OVG**	10385	5. November 2020

Verwaltungsrechtsstreit
BaumesseE GmbH ./. Land Rheinland-Pfalz
wegen Streitigkeiten nach dem Infektionsschutzgesetz
hier: einstweilige Anordnung

Sehr geehrte Damen und Herren,

anliegend wird Ihnen die Abschrift des Beschlusses vom 5. November 2020 übersandt.

Mit freundlichen Grüßen
Auf Anordnung

(Schinkmann)
Justizbeschäftigte

Unterzeichner: Schinkmann, Martina
Datum: 05.11.2020 20:08 Uhr

Die Datenschutzerklärung zur Informationspflicht nach Artikel 13 und 14 der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) finden Sie auf unserer Internetseite http://www.ovg.justiz.rlp.de. Auf Wunsch senden wir diese auch in Papierform zu.

6 B 11353/20.OVG
1 L 860/20.MZ

OBERVERWALTUNGSGERICHT RHEINLAND-PFALZ

BESCHLUSS

In dem Verwaltungsrechtsstreit

der BaumesseE GmbH, vertreten durch den Geschäftsführer Herrn Udo Erlei, Von-Ascheberg-Weg 15, 48167 Münster,

- Antragstellerin und Beschwerdegegnerin -

Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte Döttelbeck, Dr. Wemhöner & Partner, Hohenzollernring 55, 48145 Münster,

g e g e n

das Land Rheinland-Pfalz, vertreten durch die Ministerin für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie, Bauhofstraße 9, 55116 Mainz,

- Antragsgegner und Beschwerdeführer -

Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte Martini Mogg Vogt, Ferdinand-Sauerbruch-Straße 28, 56073 Koblenz,

w e g e n Streitigkeiten nach dem Infektionsschutzgesetz
hier: einstweilige Anordnung

hat der 6. Senat des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz in Koblenz aufgrund der Beratung vom 5. November 2020, an der teilgenommen haben

Vizepräsident des Oberverwaltungsgerichts Dr. Mildner
Richter am Oberverwaltungsgericht Dr. Eichhorn
Richter am Verwaltungsgericht Dr. Lauer

beschlossen:

Unter Abänderung des Beschlusses des Verwaltungsgerichts Mainz vom 4. November 2020 wird der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung abgelehnt.

Die Antragstellerin trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Beschwerdeverfahren auf 15.000,00 EUR festgesetzt.

Gründe

Die Beschwerde ist begründet.

Das Verwaltungsgericht hat dem Antrag der Antragstellerin, im Wege der einstweiligen Anordnung gemäß § 123 Abs. 1 VwGO festzustellen, dass es ihr nicht durch § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 der Zwölften Corona-Bekämpfungsverordnung Rheinland-Pfalz – 12. CoBeLVO – vom 30. Oktober 2020 (GVBl. S. 589) untersagt sei, die für die Zeit vom 6. bis 8. November 2020 geplante Ausstellung in Bad Dürkheim, Wurstmarktplatz, durchzuführen, zu Unrecht stattgegeben.

Gemäß § 123 Abs. 1 Satz 1 VwGO kann das Gericht auf Antrag eine einstweilige Anordnung in Bezug auf den Streitgegenstand treffen, wenn die Gefahr besteht, dass durch eine Veränderung des bestehenden Zustands die Verwirklichung eines Rechts eines Antragstellers vereitelt oder wesentlich erschwert werden könnte (sog. Sicherungsanordnung). Nach § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO sind einstweilige Anordnungen auch zur Regelung eines vorläufigen Zustandes in Bezug auf ein streitiges Rechtsverhältnis zulässig, wenn diese Regelung, vor allem bei dauernden Rechtsverhältnissen, um wesentliche Nachteile abzuwenden oder drohende Gewalt zu verhindern oder aus anderen Gründen nötig erscheint (sog. Regelungsanordnung). Voraussetzung hierfür ist, dass der Antragsteller einen Anordnungsanspruch und einen Anordnungsgrund glaubhaft macht (§ 123 Abs. 3 VwGO in Verbindung mit § 920 Abs. 2, § 294 der Zivilprozessordnung – ZPO –). Dies ist hier nicht der Fall.

Die Antragstellerin hat bereits keinen Anordnungsanspruch glaubhaft gemacht. Denn das in § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 der 12. CoBeLVO geregelte Verbot der Durchführung von Messen, Spezialmärkten und ähnlichen Einrichtungen, welches der

streitgegenständlichen Ausstellung in Bad Dürkheim entgegensteht, erweist sich in Bezug auf die Antragstellerin bei summarischer Prüfung der Sach- und Rechtslage mit hoher Wahrscheinlichkeit als rechtmäßig.

1. Der begehrte Erlass einer einstweiligen Anordnung lässt sich nicht bereits auf Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der angegriffenen Verordnung im Hinblick auf den Vorbehalt des Gesetzes in seiner Ausprägung als Parlamentsvorbehalt bzw. das Wesentlichkeitsprinzip oder die Anforderungen an Verordnungsermächtigungen in Artikel 80 Abs. 1 Satz 2 GG stützen. Im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes kann die Frage der Verfassungskonformität einer Regelung nur dann Gegenstand der ausschließlich möglichen summarischen Prüfung sein, wenn bei offensichtlicher Verfassungswidrigkeit der Norm die Dringlichkeit, ihren Vollzug einstweilen auszusetzen, besonders deutlich wird. Gerade im Hinblick auf die Regelungsgegenstände der in Rede stehenden Verordnung aus dem Bereich des Infektionsschutzes – als besonderem Gefahrenabwehrrecht – muss eine behauptete Verfassungswidrigkeit in einem Eilverfahren mit hoher Wahrscheinlichkeit feststellbar sein. Hiervon ist allerdings derzeit nicht auszugehen. Denn im Bereich des Infektionsschutzes, der bei Eintritt eines Pandemiegeschehens kurzfristige Reaktionen des Verordnungsgebers auf sich ändernde Gefährdungslagen erforderlich machen kann, ist es grundsätzlich nicht offensichtlich unzulässig, wenn der Gesetzgeber eine offene Generalklausel als Ermächtigungsgrundlage vorhält, die dem Verordnungsgeber ein breites Spektrum an geeigneten Maßnahmen eröffnet (BayVerfGH, Entscheidung vom 21. Oktober 2020 – Vf. 26-VII-20 –, juris, Rn. 18).

Darüber hinaus ist der Bundesgesetzgeber vor dem Hintergrund der länger andauernden Corona-Pandemielage und fortgesetzt erforderlicher eingriffsintensiver Maßnahmen derzeit damit befasst, eine gesetzliche Präzisierung der Verordnungsermächtigung (§ 28a IfSG) im Hinblick auf Dauer, Reichweite und Intensität möglicher Maßnahmen zu schaffen, um den zunehmend diskutierten verfassungsrechtlichen Bedenken zu begegnen (vgl. den Entwurf eines Dritten Gesetzes zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite, BT-Drs. 19/23944, der am 6. November 2020 in erster Lesung beraten werden soll). Daher ist gegenwärtig davon auszugehen, dass die Voraussetzungen einer ausreichenden gesetzlichen Verordnungsermächtigung – sollte sich in einem Hauptsacheverfahren ihr Fehlen herausstellen – jedenfalls demnächst vorliegen werden (vgl. auch

BayVGH, Beschluss vom 5. November 2020 – 20 NE 20.2468 –, BA S. 6, abrufbar unter www.vgh.bayern.de). Dies rechtfertigt es ebenfalls, die vom Verwaltungsgericht wiederholt geäußerten verfassungsrechtlichen Bedenken zurückzustellen.

2. Das aus § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 der 12. CoBeLVO folgende Verbot der von der Antragstellerin geplanten Ausstellung stellt auch keine nach Art. 3 Abs. 1 GG ungerechtfertigte Ungleichbehandlung dar. Insbesondere im Vergleich zu Betreibern von großflächigen Verkaufsstellen des Einzelhandels, deren Betrieb bei Beachtung bestimmter allgemeiner Schutzmaßnahmen weiterhin zulässig ist (vgl. § 5 der 12. CoBeLVO), lässt sich eine Ungleichbehandlung – das Vorliegen eines wesensgleichen Sachverhalts unterstellt – hinreichend rechtfertigen.

a) Der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG gebietet dem Normgeber, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln. Insoweit ergeben sich indes je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen unterschiedliche Grenzen für den Hoheitsträger, wobei das Niveau der Rechtfertigungsanforderungen sich nach den Besonderheiten des geregelten Lebens- und Sachbereichs bestimmt (vgl. BVerfG, Urteil vom 19. Februar 2013 – 1 BvL 1/11 –, juris, Rn. 72, m.w.N.). Im Bereich des Infektionsschutzes – als besonderem Gefahrenabwehrrecht (vgl. BVerwG, Urteil vom 22. März 2012 – 3 C 16.11 –, juris, Rn. 32) – darf der Verordnungsgeber im Hinblick auf Massenerscheinungen, die sich (wie das gegenwärtige weltweite Infektionsgeschehen) auf eine Vielzahl von Lebensbereichen auswirken, generalisierende, typisierende und pauschalierende Regelungen treffen, ohne wegen der damit unvermeidlich verbundenen Härten gegen den Gleichheitsgrundsatz zu verstoßen. Unebenheiten, Friktionen und Mängel sowie gewisse Benachteiligungen in besonders gelagerten Einzelfällen, die sich im Zusammenhang mit Differenzierungen ergeben, müssen in Kauf genommen werden, solange sich für das insgesamt gefundene Regelungsergebnis ein plausibler, sachlich vertretbarer Grund anführen lässt (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 21. Oktober 2020 – Vf. 26-VII-20 –, juris, Rn. 24, m.w.N.). Insoweit kann auch die strikte Beachtung des Gebots innerer Folgerichtigkeit nicht eingefordert werden (OVG Hamburg, Beschluss vom 26. März 2020 – 5 Bs 48/20 –, juris, Rn. 13; NdsOVG, Beschluss vom 27. April 2020 – 13 MN 98/20 –, juris, Rn. 64; ThürOVG, Beschluss vom 9. April 2020 – 3 EN 238/20 –, juris, Rn. 67). Dies gilt in besonderer Weise bei Auftreten neuartiger Gefahrenlagen und Entwicklungen, die ein schnelles

Eingreifen des Verordnungsgebers erforderlich machen, für die es bisher aber an zuverlässigen Erfahrungen fehlt.

b) Ferner ist zu berücksichtigen, dass die Tatsachengrundlage, auf der der Normgeber seine Entscheidung zu treffen hat, angesichts der Neuartigkeit der Gefahrenlage und der im fachwissenschaftlichen Diskurs auftretenden Ungewissheiten als besonders unsicher anzusehen ist (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 3. Juli 2020 – Vf. 34-VII-20 –, juris, Rn. 17). In diesem Zusammenhang kommt daher neben der Entwicklung des Pandemiegeschehens dem Gesamtkonzept bzw. Maßnahmenbündel, mit dem der Verordnungsgeber dem Infektionsgeschehen begegnet, eine maßgebliche Bedeutung zu. Die im Streit stehende Schutzmaßnahme muss sich möglichst schlüssig in dieses vom Verordnungsgeber in Wahrnehmung seines Beurteilungs- und Prognosespielraums aufgestellte Gesamtkonzept einfügen (vgl. OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 3. September 2020 – 3 R 156/20 –, juris, Rn. 27).

c) Zudem ist die sachliche Rechtfertigung einzelner Schutzmaßnahmen nicht allein anhand des infektionsschutzrechtlichen Gefahrengrades der betroffenen Tätigkeit zu beurteilen. Vielmehr sind auch alle sonstigen relevanten Belange zu berücksichtigen, etwa die Auswirkungen der Ge- und Verbote für die betroffenen Unternehmen und Dritte und auch öffentliche Interessen an der uneingeschränkten Aufrechterhaltung bestimmter unternehmerischer Tätigkeiten (NdsOVG, Beschluss vom 14. April 2020 – 13 MN 63/20 –, juris, Rn. 62 sowie Beschluss vom 27. April 2020 – 13 MN 98/20 –, juris, Rn. 64; zweifelnd insoweit: VGH BW, Beschluss vom 30. April 2020 – 1 S 1101/20 –, juris, Rn. 54).

d) Nach Maßgabe dieser Grundsätze ist nicht festzustellen, dass durch die angegriffene Verordnungsregelung eine verfassungswidrige Ungleichbehandlung zwischen der Antragstellerin als einer auf die Durchführung von Ausstellungen gemäß § 65 GewO spezialisierten Gesellschaft einerseits und Betreibern von großflächigen Verkaufsstellen des Einzelhandels (z.B. große Shopping-Center sowie Möbelhäuser) andererseits hervorgerufen wird.

aa) Die in § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 der 12. CoBeLVO geregelte Schließung von Messen, Spezialmärkten und ähnlichen Einrichtungen ist Teil eines Gesamtkonzeptes. Die Zwölfte Corona-Bekämpfungsverordnung Rheinland-Pfalz dient der Umsetzung des Bund-Länder-Beschlusses vom 28. Oktober 2020 (vgl. die Regierungserklärung der Ministerpräsidentin vom 30. Oktober 2020, abrufbar unter: www.corona.rlp.de). Hiernach soll angesichts der sog. zweiten Welle der Corona-Pandemie mit einer flächendeckenden Strategie für einen begrenzten Zeitraum ein drastischer Verzicht auf direkte Begegnungen von Menschen erreicht werden, um die derzeit unkontrollierte Infektionsausbreitung abzuwenden und eine konkret drohende Überforderung des Gesundheitswesens mit unmittelbaren Gefahren für Leben und Gesundheit einer Vielzahl von Menschen zu verhindern. Die kritische Marke von 50 Neuinfektionen pro 100.000 Einwohner und Einwohnerinnen in sieben Tagen, bei der die Gesundheitsämter die Ansteckungen noch nachverfolgen könnten, sei (auch) in Rheinland-Pfalz an fast allen Orten überschritten und eine wirksame Unterbrechung von Infektionsketten daher nicht mehr möglich. Aus diesem Grund habe man Maßnahmen zur Einschränkung von persönlichen Kontakten, der Freizeitgestaltung sowie in den Bereichen Gastronomie, Hotels und Kultur beschlossen; der Betreib von Schulen und Kitas soll hingegen unter Schutzmaßnahmen so lange wie möglich aufrechterhalten werden.

Mit diesen Erwägungen hat der Verordnungsgeber seinen bei der Neubewertung der infektionsschutzrechtlichen bzw. epidemiologischen Gefahrenlage zustehenden Ermessensspielraum nicht überschritten. Nach einer vorübergehenden Stabilisierung der Fallzahlen auf einem erhöhten Niveau ist aktuell ein exponentieller Anstieg der Fallzahlen mit sich verkürzenden Verdopplungszeiten sowohl mit Blick auf die Infizierten als auch die Zahl der Intensivpatienten und der Menschen, die künstlich beatmet werden müssen, zu beobachten (vgl. RKI, Risikobewertung zu COVID-19, Stand: 26. Oktober 2020, abrufbar unter www.rki.de). Es kommt bundesweit zu teilweise massiven Ausbruchsgeschehen.

bb) Die in § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 der 12. CoBeLVO getroffene Schließungsanordnung fügt sich in die beschriebene Grundentscheidung des Verordnungsgebers schlüssig ein. Konzeptioneller Ausgangspunkt ist dabei nicht die Ansteckungswahrscheinlichkeit für Teilnehmer bestimmter Veranstaltungen, sondern das Unterbin-

den nicht zwingend erforderlicher persönlicher Kontakte unter Aufrechterhaltung besonders wichtiger gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Bereiche. Der Verordnungsgeber hat sich vor diesem Hintergrund für das Offenhalten von Schulen und Kindertagesstätten und eine weitgehende Aufrechterhaltung des mit einer besonderen wirtschaftlichen Produktivität verbundenen Berufslebens entschieden.

Nach Vornahme dieser Priorisierung auf Erwerbsleben und Bildung ist insbesondere nachvollziehbar, in einer Phase der fehlenden Rückverfolgbarkeit von Infektionsketten und einer großen Zahl diffus auftretender Ansteckungen mit dem SARS-CoV-2-Virus die (von allgemeinen Kontaktverboten begleiteten) Kontaktbeschränkungen in erster Linie im Bereich der Freizeitgestaltung der Bürger zu verorten, wo längerdauernde soziale und damit auch infektiöse Kontakte (während der bevorstehenden Wintermonate vor allem in geschlossenen Räumen) stattfinden, um das Pandemiegeschehen insgesamt zu verlangsamen und die Kontrolle über die Infektionswege wieder zu erlangen. Letztlich soll so eine Überlastung des Gesundheitswesens mit der Folge tödlicher Krankheitsverläufe verhindert werden (vgl. BayVGH, Beschluss vom 5. November 2020 – 20 NE 20.2468 –, BA S. 8, abrufbar unter www.vgh.bayern.de).

Zwar ist diesem Freizeitbereich die von der Antragstellerin geplante Ausstellung nicht zuzuordnen. Sie unterfällt aber entgegen der Überschrift der einschlägigen Bestimmung gleichwohl dem Regelungsbereich des § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 der 12. CoBeLVO. Im Hinblick auf die Wahrscheinlichkeit infektiöser Kontakte ist sie dadurch gekennzeichnet, dass innerhalb der Veranstaltungsdauer von nur drei Tagen mit einer Anzahl von 120 Ausstellern aus der Region sowie insgesamt rund 6.000 Besuchern gerechnet wird (vgl. www.swr.de/swraktuell/rheinland-pfalz/ludwigshafen/baumesse-in-bad-duerkheim-darf-stattfinden-100.html). Die darin deutlich werdende hohe Anziehungskraft und insbesondere die damit verbundene zwangsläufige Konzentration hoher Besucherzahlen auf einen begrenzen Zeitraum unterscheidet die Situation der Antragstellerin auch von derjenigen der Betreiber von Shopping-Centern und Möbelhäusern, bei denen sich die Besucherströme – ungeachtet bestimmter Spitzenzeiten – gleichmäßiger verteilen können. Diese besonderen Umstände, die im Hinblick auf den gebotenen Infektionsschutz grundsätzlich die von § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 der 12. CoBeLVO erfassten Veranstaltungen

kennzeichnen, rechtfertigen daher die vom Verordnungsgeber getroffene und von ihm zu vertretende Entscheidung.

Aus dem Vorstehenden ergibt sich der Sache nach im Übrigen, dass die aus § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 der 12. CoBeLVO folgende Veranstaltungsuntersagung auch unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten nicht zu beanstanden ist. Der Senat sieht insoweit von einer eingehenderen Erläuterung im Hinblick auf den bereits für den morgigen Tag geplanten Veranstaltungsbeginn und der deshalb bestehenden Notwendigkeit einer sofortigen gerichtlichen Entscheidung ab.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

Die Streitwertfestsetzung beruht auf §§ 52 Abs. 1, 53 Abs. 2 GKG i.V.m. Nr. 1.5 sowie in Anlehnung an Nr. 54.2.1 des Streitwertkataloges für die Verwaltungsgerichtsbarkeit (LKRZ 2014, 169).

gez. Dr. Mildner gez. Dr. Eichhorn gez. Dr. Lauer

Beglaubigt
Schinkmann Martina, Justizbeschäftigte
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle