



Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

OVG: 1 B 468/20

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache



– Antragsteller –

Prozessbevollmächtigte:

Dr. Mahlstedt & Partner, Rechtsanwalt Dr. Björn Winkler,
Langenstraße 30, 28195 Bremen - Wi/Br02622/20 -

g e g e n

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

– Antragsgegnerin –

Prozessbevollmächtigte:

Frau Senatsrätin Dr. Wietschel, Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz, Referat 40,
Contrescarpe 72, 28195 Bremen

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

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung wird abgelehnt.

Der Antragsteller trägt die Kosten des Verfahrens.

Der Streitwert wird zum Zwecke der Kostenberechnung auf 5.000,00 Euro festgesetzt.

Gründe

I. Der Antragsteller wendet sich im vorliegenden Eilverfahren gegen das Feuerwerksverbot zum Jahreswechsel 2020/2021, das die Antragsgegnerin durch Änderung der Dreiundzwanzigsten Coronaverordnung für das Land Bremen erlassen hat.

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

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

§ 4b der Dreiundzwanzigsten Coronaverordnung lautet:

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

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

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

Der in Bremen wohnhafte Antragsteller hat am 23.12.2020 den vorliegenden Eilantrag gestellt. Der Regelung fehle es bereits an einer hinreichenden Ermächtigungsgrundlage, da ein Verbot des Mitführens und Abbrennens pyrotechnischer Gegenstände weder in den Regelbeispielen des § 28a Abs. 1 IfSG erwähnt werde, noch sonst eine notwendige Schutzmaßnahme im Sinne des § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 IfSG darstelle. Die Antragsgegnerin dürfe die aus dem Abbrennen von Feuerwerk herrührenden Gefahren nicht zur Begründung von Infektionsschutzmaßnahmen heranziehen, da die auf Bundesebene in Gestalt des Sprengstoffgesetzes und der Sprengstoffverordnung getroffenen Vorschriften die feuerwerksspezifischen Gefahren abschließend und mit Sperrwirkung für den Landesgesetzgeber regelten.

Jedenfalls aber stelle die streitgegenständliche Vorschrift einen unverhältnismäßigen Eingriff in seine Grundrechte dar. Die angegriffenen Verbote seien nicht geeignet, infektionsrelevante Kontakte zu minimieren oder eine bessere Krankenhausversorgung von COVID-Patienten zu gewährleisten. Es könne nicht als allgemeiner Erfahrungssatz anerkannt werden, dass das Mitführen und Abbrennen von Feuerwerkskörpern der Kategorie F2, wobei es sich um das klassische Kleinf Feuerwerk handle, infektionsrelevante Kontakte oder Menschenansammlungen herbeiführe. Die übrigen Vorgaben der Corona-Verordnung, wie Kontaktbeschränkungen und Abstandsregelungen, könnten auch beim Abbrennen von Feuerwerk eingehalten werden, welches zudem außerhalb geschlossener und beheizter Räume stattfinde. Die angegriffene Regelung stehe auch im Widerspruch zum übrigen Verhalten der Antragsgegnerin, die auf ihrer Internetpräsenz eine „Weihnachtliche Lichtkunst in der Bremer City“ bewerbe, um Menschen in die Innenstadt zu locken.

Auch die Behauptung, dass das streitgegenständliche Verbot eine bessere Krankenhausversorgung für COVID-Patienten gewährleiste, werde ins Blaue hinein getroffen. Schon nach der Definition des § 3a SprengG bestehe das klassische Silvesterfeuerwerk aus Feuerwerkskörpern, von denen eine geringe Gefahr ausgehe. In zahlreichen anderen europäischen Ländern seien Blitzknallsatz (BKS) enthaltende Knallkörper gängig, die in Deutschland der Kategorie 3 zugeordnet und damit erlaubnispflichtig seien. Diese in Massen eingeführten und hier von vielen Personen illegal und ohne Beachtung jeglicher Sicherheitsbestimmungen verwendeten BKS-Knallkörper könnten zu ganz erheblichen Verletzungen bis hin zu abgesprengten Körperteilen führen. An diesem bereits verbotenen Geschehen könne das streitgegenständliche Verbot nichts ändern. Es werde im Gegenteil dazu führen, dass sich entsprechend abenteuerlustiges Klientel noch mehr als sonst mit F3- und F4-Feuerwerk eindecke, was die Verletzungsgefahr erhöhe. Seine Recherchen und Nachfragen hätten ergeben, dass sich nur eine geringe Anzahl der in der Silvesternacht ins Krankenhaus eingelieferten Personen im Zusammenhang mit Feuerwerk verletzt habe (beim größten Klinikbetreiber in Berlin rund 5%, im Klinikum Bremen-Mitte absolut 20 Personen). Von dieser geringen Zahl seien nahezu 100% der Verletzungen auf eine Kombination von Alkoholmissbrauch und illegalem Feuerwerk der Kategorie F3 oder F4 zurückzuführen. Auch der Präsident der deutschen Krankenhausgesellschaft habe ausgeführt, dass diejenigen die sich beim Böllern verletzten, in der Regel nicht die hohen Zahlen in der Notaufnahme ausmachten.

Das streitgegenständliche Verbot sei auch nicht erforderlich. Der Verkauf des Feuerwerks sei gem. § 23 Abs. 2 SprengV ohnehin verboten. Auch an Silvester gelte eine Vielzahl geeigneter Maßnahmen, wie die Kontaktbeschränkungen und ein zusätzliches Ansammlungsverbot. Des Weiteren bestünde die Möglichkeit, überall dort, wo Feuerwerk gezündet werde, eine Maskenpflicht anzuordnen. Die Unverhältnismäßigkeit der Maßnahme werde schließlich dadurch verstärkt, dass das Verbot räumlich und zeitlich völlig unbeschränkt gelte. Dies habe auch das Obergericht Lüneburg in Bezug auf die ursprüngliche niedersächsische Regelung beanstandet (Az.: 13 MN 568/20).

Der Antragsteller beantragt,

§ 4b Abs. 1 Satz 1 der Dreiundzwanzigsten Coronaverordnung vom 15. Dezember 2020 (Brem.GBl. S. 1634) in der Fassung der Änderungsverordnung vom 22. Dezember 2020 vorläufig außer Vollzug zu setzen.

Die Antragsgegnerin beantragt,

den Antrag abzulehnen.

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

Das Abbrennen von Feuerwerkskörpern sei als Tradition ein Ereignis, das in der Regel mit geselligem Zusammensein und Feiern veranstaltet werde. Der Anblick abbrennender Feuerwerkskörper werde gemeinsam genossen. Weitere Menschen würden hierdurch angezogen. Dies gelte es in diesem Jahr zu vermeiden. Da Feuerwerk der Kategorie F2 über Bestellungen im Internet erworben werden könne, sei es auch neben dem bundesweiten Verkaufsverbot aus Gründen des Infektionsschutzes erforderlich, ländersseitig das Mitführen und Abbrennen von Feuerwerk zu verbieten. Hinzu komme, dass gerade das Abbrennen von Feuerwerkskörpern zu erheblichen Verletzungen führen könne und die Erfahrungen der letzten Jahre gezeigt hätten, dass Rettungsdienst und Kliniken etwa an Silvester an ihre Belastungsgrenzen gelangten. In der Silvesternacht 2019/2020 seien 166 Rettungsdiensteinsätze verzeichnet worden. Auch durch Feuerwerkskörper der Kategorie F2 könnten erhebliche Verletzungen verursacht werden, insbesondere, weil diese nicht ausschließlich von Fachleuten abgebrannt werden dürften, sondern durch jede Person, unabhängig von ihren Fähigkeiten oder der Menge des zuvor genossenen Alkohols.

Ein milderes Mittel sei derzeit nicht ersichtlich. Eine örtliche Begrenzung auf stark frequentierte Flächen komme nicht in Betracht, da eine solche in Städten wie Bremen oder Bremerhaven lediglich zu einer Verdrängung in andere Bereiche führen würde. Ein Verbot in einem Stadtteil mache eine Verlagerung in einen anderen Stadtteil wahrscheinlich und führe dort zu einer kontraproduktiven stärkeren Ansammlung der dorthin ausweichenden Menschen.

Das Verbot sei auch angemessen. Der Gesundheitsschutz der Bevölkerung rechtfertige tiefgreifende Eingriffe in die Grundrechte der Bevölkerung, wie etwa die weitestgehende Einschränkung sozialer Kontakte. Dem Grundrecht des Antragstellers auf freie Entfaltung seiner Persönlichkeit durch das Mitführen und Abbrennen von Feuerwerkskörpern stünden die Grundrechte der übrigen Bevölkerung auf körperliche Unversehrtheit entgegen. Die Einschränkungen, die der Antragsteller aufgrund der Verbote in § 4b Abs. 1 Coronaverordnung hinnehmen müsse, seien gegenüber den Rechtsgütern, die es durch das Verbot zu schützen gelte, relativ gering. Wenn auch nur eine zusätzliche Infektion, ein zusätzliches freies Krankenhausbett für eine Covid-19-Patientin durch das Verbot des Mitführens und Abbrennens von Feuerwerkskörpern erreicht werden könne, sei der Angemessenheit der Maßnahmen genüge getan.

II. Der zulässige Normenkontrolleilantrag ist unbegründet.

Der Erlass der vom Antragsteller beantragten einstweiligen Anordnung ist bei summarischer Prüfung nicht gemäß § 47 Abs. 6 VwGO zur Abwendung ihm drohender schwerer Nachteile oder aus anderen wichtigen Gründen dringend geboten.

1. Prüfungsmaßstab im Verfahren nach § 47 Abs. 6 VwGO sind nach der neueren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts in erster Linie die Erfolgsaussichten des in der Hauptsache anhängigen Normenkontrollantrags, soweit sich diese im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes bereits absehen lassen (vgl. BVerwG, Beschl. v. 25.02.2015 - 4 VR 5.14, juris Rn. 12). Dabei erlangen die Erfolgsaussichten des Normenkontrollantrags eine umso größere Bedeutung für die Entscheidung im Eilverfahren, je kürzer die Geltungsdauer der in der Hauptsache angegriffenen Normen befristet und je geringer damit die Wahrscheinlichkeit ist, dass eine Entscheidung über den Normenkontrollantrag noch vor dem Außerkrafttreten der Normen ergehen kann (vgl. OVG Bremen, Beschl. v. 09.04.2020 - 1 B 97/20, Rn. 18 m.w.N.).

Ergibt demnach die Prüfung der Erfolgsaussichten der Hauptsache, dass der Normenkontrollantrag voraussichtlich unzulässig oder unbegründet sein wird, ist der Erlass einer einstweiligen Anordnung nicht zur Abwehr schwerer Nachteile oder aus anderen wichtigen Gründen dringend geboten. Erweist sich dagegen, dass der Antrag zulässig und (voraussichtlich) begründet sein wird, so ist dies ein wesentliches Indiz dafür, dass der Vollzug bis zu einer Entscheidung in der Hauptsache suspendiert werden muss. In diesem Fall kann eine einstweilige Anordnung ergehen, wenn der (weitere) Vollzug vor einer Entscheidung im Hauptsacheverfahren Nachteile befürchten lässt, die unter Berücksichtigung der Belange des Antragstellers, betroffener Dritter und/oder der Allgemeinheit so gewichtig sind,

dass eine vorläufige Regelung mit Blick auf die Wirksamkeit und Umsetzbarkeit einer für den Antragsteller günstigen Hauptsacheentscheidung unaufschiebbar ist. Lassen sich die Erfolgsaussichten des Normenkontrollverfahrens im Zeitpunkt der Entscheidung über den Eilantrag nicht (hinreichend) abschätzen, ist über den Erlass einer beantragten einstweiligen Anordnung im Wege einer Folgenabwägung zu entscheiden: Gegenüberzustellen sind die Folgen, die eintreten würden, wenn eine einstweilige Anordnung nicht erginge, das Hauptsacheverfahren aber Erfolg hätte, und die Nachteile, die entstünden, wenn die begehrte einstweilige Anordnung erlassen würde, das Normenkontrollverfahren aber erfolglos bliebe. Die für den Erlass der einstweiligen Anordnung sprechenden Erwägungen müssen die gegenläufigen Interessen dabei deutlich überwiegen, mithin so schwer wiegen, dass der Erlass der einstweiligen Anordnung – trotz offener Erfolgsaussichten der Hauptsache – dringend geboten ist (vgl. BVerwG, Beschl. v. 25.02.2015 - 4 VR 5.14, juris Rn. 12).

2. Nach diesen Maßstäben kommt eine vorläufige Außervollzugssetzung des mit dem Normenkontrollantrag des Antragstellers angegriffenen § 4b Abs. 1 Satz 1 der Dreiundzwanzigsten Coronaverordnung nicht in Betracht. Bei summarischer Prüfung bestehen gegen diese Vorschrift keine durchgreifenden rechtlichen Bedenken. Der mit der Regelung verbundene zeitlich begrenzte Eingriff in das Grundrecht des Antragstellers auf allgemeine Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG ist von einer verfassungskonformen gesetzlichen Grundlage getragen (a). Zudem wird sich § 4b Abs. 1 Satz 1 der Dreiundzwanzigsten Coronaverordnung voraussichtlich als formell (b) und materiell (c) rechtmäßig erweisen.

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

§ 28 IfSG ist auch mit Blick auf die Bestimmtheit der getroffenen Regelungen und deren Vereinbarkeit mit dem Vorbehalt des Gesetzes nach der ständigen Rechtsprechung des Senats als verfassungsmäßige Ermächtigungsgrundlage anzusehen (vgl. zuletzt: OVG Bremen, Beschl. v. 10.11.2020 - 1 B 354/20, juris Rn. 20 ff. m.w.N.). Dass der Bundesgesetzgeber diese Normen mit Schaffung des § 28a IfSG durch das Dritte Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 18. November 2020 (BGBl. I S. 2397) lediglich ergänzt und weiter konkretisiert hat, ändert bei im Normen-

kontrollverfahren gebotener summarischer Prüfung hieran nichts (vgl. auch: NdsOVG, Beschl. v. 09.12.2020 - 13 MN 547/20, juris Rn. 18). Vielmehr haben sich bislang teilweise bestehende Bedenken in der Rechtsprechung gegen die Verfassungsmäßigkeit des § 28 IfSG damit erledigt (vgl. dazu ausführlich: BayVGH, Beschl. v. 08.12.2020 - 20 NE 20.2461, juris Rn. 22 ff.). Dass das streitgegenständliche Verbot nicht im Katalog des § 28a Abs. 1 IfSG aufgeführt ist, hindert die Antragsgegnerin nicht an der vorliegenden Regelung. Da sich die Bandbreite der in Frage kommenden Schutzmaßnahmen nicht im Vorfeld bestimmen lässt, hat der Gesetzgeber § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG als Generalklausel ausgestaltet. Der Begriff der Schutzmaßnahmen ist folglich umfassend und eröffnet der Infektionsschutzbehörde ein möglichst breites Spektrum geeigneter Maßnahmen (vgl. NdsOVG, Beschl. v. 18.12.2020 – 13 MN 568/20, juris Rn. 24 m.w.N.). Mit der Einführung des § 28a Abs. 1 IfSG sollten die Regelbeispiele in § 28 Absatz 1 Satz 1 und 2 IfSG speziell für die SARS-CoV-2-Pandemie klarstellend erweitert und nicht abschließende Regelbeispiele etwaiger Schutzmaßnahmen benannt werden (vgl. den Gesetzentwurf der Regierungsfractionen, BT-Drs. 19/23944, S. 2, 22, 31). Daher kann bei Maßnahmen außerhalb der Aufzählung des § 28a Abs. 1 IfSG auch weiterhin auf die Generalklausel des § 28 Abs. 1 IfSG zurückgegriffen werden (vgl. VG Hamburg, Beschl. v. 23.12.2020 – 14 E 5238/20, S. 2 d.G., abrufbar auf der Homepage des VG Hamburg).

Die bundesrechtlichen Bestimmungen des Sprengstoffgesetzes und der hierzu erlassenen Ersten Verordnung zum Sprengstoffgesetz (1. SprengV), welche den Umgang mit Feuerwerkskörpern und anderen pyrotechnischen Gegenständen in Bezug auf feuerwerksspezifische Gefahren abschließend und mit Sperrwirkung für den Landesgesetzgeber regeln (vgl. NdsOVG, Beschl. v. 18.12.2020 - 13 MN 568/20, juris Rn. 40 m.w.N.), hindern die Antragsgegnerin als Ordnungsgeberin nicht, das streitgegenständliche Abbrennverbot zu erlassen. Der Eintritt einer Sperrwirkung zulasten der Länder setzt voraus, dass der Gebrauch der Kompetenz durch den Bund bei Gesamtwürdigung des Normenkomplexes hinreichend erkennbar ist. Hat der Bund einen Sachbereich in diesem Sinne abschließend geregelt, ist die Gesetzgebung den Ländern unabhängig davon versperrt, ob die landesrechtlichen Regelungen den bundesrechtlichen Bestimmungen widerstreiten oder sie nur ergänzen. Die rechtsetzenden Organe sind verpflichtet, ihre Regelungen so aufeinander abzustimmen, dass die Rechtsordnung nicht widersprüchlich wird. Konzeptionelle Entscheidungen des Bundesgesetzgebers dürfen durch die Landesgesetzgeber nicht verfälscht werden (vgl. LVerfG LSA Urt. v. 11.11.2014 – LVG 9/13, BeckRS 2014, 58392 Rn. 170, 171 unter Verweis auf BVerfGE 98, 265 (300)). Entscheidend ist demnach, ob der Bundesnormgeber zusätzliche Einzelfallmaßnahmen ausschließen wollte. Dies ist hier nicht der Fall. Zwar wurde im Hinblick auf den Jahreswechsel 2020/2021 durch Rechtsverordnung des Bundes in § 22 Abs. 1 Satz 1 SprengV ein Verbot der Überlassung von pyro-

technischen Gegenständen der Kategorie 2 an Verbraucher eingefügt (vgl. BAnz AT 21.12.2020 V1), damit sollten jedoch weitergehende infektionsschutzrechtliche Regelungen auf Landesebene nicht ausgeschlossen werden. Vielmehr entsprach es der Verständigung zwischen der Bundeskanzlerin und den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder in ihrem Beschluss vom 13.12.2020, dass der Verkauf von Pyrotechnik vor Silvester in diesem Jahr generell verboten werden solle. Darüber hinaus solle es Feuerwerksverbote auf durch die Kommunen zu definierenden publikumsträchtigen Plätzen geben (vgl. den Beschluss vom 13.12.2020, abrufbar unter: <https://www.bundeskanzlerin.de/resource/blob/656734/1827366/69441fb68435a7199b3d3a89bff2c0e6/2020-12-13-beschluss-mpk-data.pdf>).

b) Die Dreiundzwanzigste Coronaverordnung ist formell rechtmäßig. Sie ist von der Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz erlassen worden. Auf diese hat der Senat (Landesregierung) die Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen nach § 32 Satz 1 IfSG gemäß § 6 Satz 1 der bremischen Verordnung über die zuständigen Behörden nach dem Infektionsschutzgesetz i.V.m. § 32 Satz 2 IfSG wirksam übertragen (dazu ausführlich: OVG Bremen, Beschl. v. 22.04.2020 - 1 B 111/20, juris Rn. 33). Die Dreiundzwanzigste Coronaverordnung ist am 15.12.2020 und die Verordnung zur Änderung der Dreiundzwanzigsten Coronaverordnung am 22.12.2020 gem. § 1 Abs. 2 BremVerkündungsG ordnungsgemäß im Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen bekanntgemacht worden.

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

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

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

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

aa) Die Tatbestandsvoraussetzungen des § 30 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG sind insoweit erfüllt, als derzeit im ganzen Bundesgebiet und damit auch in der Freien Hansestadt Bremen nach der Einschätzung des vom Gesetzgeber durch § 4 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Nr. 1 IfSG hierzu vorrangig berufenen Robert-Koch-Instituts (RKI) fortwährend Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige und Ausscheider festgestellt werden (vgl. jüngst: RKI, Täglicher Lagebericht zur Coronavirus-Krankheit-2019 (Covid-19) vom 16.12.2020, https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/Dez_2020/2020-12-15-de.pdf?__blob=publicationFile).

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

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

(1) § 4b Abs. 1 Satz 1 der Dreiundzwanzigsten Coronaverordnung verfolgt einen legitimen Zweck. Ausweislich der amtlich bekanntgemachten Begründung soll die Untersagung des

Mitführens und des AbbreNNens von Feuerwerkskörpern gem. § 4b Abs. 1 Satz 1 der Dreiundzwanzigsten Coronaverordnung Kontaktbeschränkungen bewirken und damit das Übertragungsrisiko senken. Es solle verhindert werden, dass Menschen in Gruppen zusammenstehen, um Feuerwerkskörper abzubrennen. Zudem sollen die Kapazitäten zur medizinischen Versorgung soweit wie möglich geschont und absehbare, erhebliche und vermeidbare Steigerungen des allgemeinen medizinischen Behandlungsbedarfs insbesondere in Krankenhäusern verhindern werden. Damit soll das normierte Verbot ersichtlich entsprechend dem Beschluss der Bundeskanzlerin und der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder im Zusammenwirken mit anderen in der Dreiundzwanzigsten Coronaverordnung normierten Maßnahmen und Vorgaben angesichts der durch das Coronavirus ausgelösten Pandemie dazu beitragen, in Wahrnehmung der staatlichen Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 Satz 2 GG Neuinfektionen soweit als möglich vorzubeugen, die Ausbreitungsgeschwindigkeit der übertragbaren Krankheit Covid-19 innerhalb der Bevölkerung zu verringern und damit Leben und Gesundheit jedes/jeder Einzelnen wie auch der Bevölkerung insgesamt sowie die Funktionsfähigkeit des öffentlichen Gesundheitssystems zu schützen. Die Verordnungsgeberin reagiert mit der Dreiundzwanzigsten Coronaverordnung und der Einführung des § 4b am 22.12.2020 auf eine in der letzten Zeit zu verzeichnende besorgniserregende Entwicklung des Infektionsgeschehens. Nach den Angaben des fachkundigen RKI, das nach § 4 IfSG zentrale Aufgaben im Zusammenhang mit der Vorbeugung übertragbarer Krankheiten und der Verhinderung ihrer Weiterverbreitung zu erfüllen hat, ist aktuell weiterhin eine hohe Zahl an Übertragungen in der Bevölkerung in Deutschland zu beobachten. Seit Anfang Dezember sei erneut ein starker Anstieg der Fallzahlen zu verzeichnen. Die durch das Coronavirus bewirkte Gefährdung für die Gesundheit der Bevölkerung in Deutschland wird vom RKI weiterhin insgesamt als sehr hoch bewertet (vgl. zu den vorstehenden Angaben den Lagebericht des RKI vom 28.12.2020, abrufbar unter: https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Risikobewertung.html).

Es ist auch rechtlich nicht zu beanstanden, dass die Antragsgegnerin in ihre Begründung den zusätzlichen Zweck einer Schonung der Kapazitäten zur medizinischen Versorgung, insbesondere in den Krankenhäusern, eingestellt hat. Insoweit folgt aus den Vorschriften des Sprengstoffgesetzes und der Sprengstoffverordnung, insbesondere dem im Hinblick auf den Jahreswechsel 2020/2021 in § 22 Abs. 1 Satz 1 SprengV eingeführten Verbot der Überlassung von pyrotechnischen Gegenständen der Kategorie 2 an Verbraucher (vgl. BAnz AT 21.12.2020 V1), keine Sperrwirkung für die streitgegenständliche Regelung des § 4b Abs. 1 Satz 1 der Dreiundzwanzigsten Coronaverordnung. Verfolgt die Verordnungsgeberin mit derselben Regelung mehrere Ziele, führt dies jedenfalls dann nicht zu einer Überschreitung der Grenzen der Ermächtigung oder einem Verstoß gegen höherrangiges

Recht, wenn sich die verfolgten Ziele, wie hier, insgesamt dem von der Ermächtigung in § 32 Sätze 1 und 2 i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG umfassten Zweck des Infektionsschutzes zuordnen lassen. Dies ist hier der Fall. § 4b Abs. 1 Satz 1 der Dreiundzwanzigsten Corona-Verordnung dient, wie die übrigen Maßnahmen der Dreiundzwanzigsten Corona-Verordnung, dem Schutz der Bevölkerung vor Infektionen mit dem SARS-CoV-2-Virus. Dem entspricht das in der Verordnungsbegründung zunächst benannte Motiv der Kontaktbeschränkungen. Das gilt aber letztlich auch für das damit in Zusammenhang stehende Ziel, eine Überlastung des Gesundheitssystems abzuwenden (vgl. zu diesem Zusammenhang, BT-Drs. 19/23944, S. 31, 34). Grund für eine drohende Überlastung der medizinischen Versorgung sind in der gegenwärtigen Situation nicht feuerwerksspezifische Gefahren, sondern das derzeitige Infektionsgeschehen und die damit verbundene Belastung der Intensivstationen in den Krankenhäusern. Maßnahmen, die darauf zielen, ausreichende Behandlungskapazitäten für Infektionskranke in den Krankenhäusern aufrechtzuerhalten, sind vom Regelungszweck des Infektionsschutzgesetzes erfasst. Zudem dient auch die Abwendung von Rettungseinsätzen und medizinischen Behandlungen potenziell Verletzter Personen der Kontaktvermeidung und damit unmittelbar dem Infektionsschutz.

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

Das Abbrennen von privatem Silvesterfeuerwerk ist nach allgemeiner Lebenserfahrung regelmäßig dazu geeignet, die Gruppenbildung von Personen zu fördern, die entweder ihre selbst mitgebrachten Feuerwerkskörper abbrennen oder aber als interessierte Zuschauer ihre Wohnung verlassen (ebenso VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 22.12.2020 – 1 S 4109/20; VG Hamburg, Beschl. v. 23.12.2020 – 15 E 5246/20; a.A. NdsOVG, Beschl. v. 18.12.2020 – 13 MN 568/20, juris Rn. 42). Das Abbrennen von Feuerwerk bietet Anreize, sich gerade in der Silvesternacht in geselliger Stimmung nach draußen zu begeben und in Gruppen eng beieinanderzustehen. Gerade solche Anreize zu sozialen Kontakten und damit einhergehende mögliche Ansteckungen mit dem Coronavirus sollen durch das Feuerwerksverbot vermindert werden. Unter den gegebenen Bedingungen eines derzeit bestehenden bundesweiten Verkaufsverbotes pyrotechnischer Gegenstände der Kategorie F2 und einer auch im Land Bremen nicht bestehenden Ausgangssperre an den Abendstunden dürfte sogar von einer zusätzlichen Anziehungswirkung auszugehen sein (vgl. dazu ausführlich VG Hamburg, Beschl. v. 23.12.2020 – 14 E 5238/20, a.a.O., S. 9 d.G.). Das streitgegenständliche Verbot bewirkt, dass die Normadressaten ihre Wohnungen in einem deutlich reduzierten Umfang verlassen werden und damit weniger Anlass für beabsichtigte oder unbeabsichtigte Zusammentreffen mit anderen Menschen haben werden

(vgl. VGH Bad.-Württ., a.a.O.). Entgegen der Auffassung des Antragstellers kann die Geeignetheit des Feuerwerksverbots auch nicht mit einem Verweis auf die übrigen Maßnahmen der Dreiundzwanzigsten Coronaverordnung, wie beispielsweise das Abstandsgebot, in Frage gestellt werden. Denn eine durchgängige Einhaltung der übrigen Schutzmaßnahmen kann nicht unterstellt werden. Erst recht gilt dies am Silvesterabend, der auch im Rahmen der geltenden Kontaktbeschränkungen vielfach als Anlass für eine Feier oder zumindest eine über das Alltägliche hinausgehende Ausweitung der sozialen Kontakte, ggf. auch in Verbindung mit Alkoholkonsum, angesehen werden dürfte.

Entgegen der Auffassung des Antragstellers eignet sich das Verbot auch zu der bezweckten Schonung der medizinischen Behandlungskapazitäten in den Krankenhäusern. Auch unter Berücksichtigung der von dem Antragsteller benannten Zahlen größerer Kliniken betrug die Zahl der Rettungseinsätze in der letzten Silvesternacht in Bremen mit 166 gut das Doppelte des Jahresdurchschnittswertes (vgl. Mitteilung des Senats vom 30.06.2020, BremBürgerschaft(Landtag) Drs. 20/518, S. 3). Daraus wird deutlich, dass am Silvesterabend typischerweise eine erhebliche Anzahl akut behandlungsbedürftiger Personen zu versorgen ist. Hieran ändert auch die von dem Antragsteller hervorgehobene verletzungs-trächtige Kombination mit dem Konsum alkoholischer Getränke nichts. Denn mit Alkoholkonsum ist auch in diesem Jahr zu rechnen, da der Konsum alkoholischer Getränke lediglich im öffentlichen Raum untersagt ist (vgl. § 4a der Dreiundzwanzigsten Coronaverordnung) und gerade der Silvesterabend einen typischen Anlass hierfür bietet. Insoweit ist es auch nicht erforderlich, dass die F2-Feuerwerkskörper geeignet wären, schlimmste Verletzungen hervorzurufen. Da eine medizinische Versorgung durch niedergelassene Ärzte zum Jahreswechsel in der Regel nicht zu erlangen ist, würde die Behandlung ggf. auch nur leicht Verletzter das zurzeit ohnehin in besonderer Weise belastete Krankenhauspersonal treffen, die dortigen Kapazitäten beanspruchen und damit die Behandlung der zahlreichen COVID-19-Patienten potenziell beeinträchtigen.

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

Ein milderes Mittel als das angegriffene Feuerwerksverbot drängt sich vorliegend nicht auf. Der Antragsteller hat zwar mildere Mittel benannt, diese erweisen sich jedoch nicht als zur Erreichung der genannten Ziele gleichermaßen wirksam. Insbesondere durfte die Verordnungsgeberin das Feuerwerksverbot pauschal auf das gesamte Gebiet der Freien Hanse-

stadt Bremen erstrecken. Eine Beschränkung auf bestimmte Plätze würde nicht in gleichem Maße zu einer Reduzierung der Sozialkontakte und damit des Infektionsgeschehens beitragen (vgl. ebenso VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 22.12.2020 – 1 S 4109/20, S. 13).

Auch eine Beschränkung des Verbots auf den öffentlichen Raum wäre im Verhältnis zu der getroffenen Regelung weniger wirksam. Zwar dürfte es eine Reihe von Konstellationen geben, in denen die im Rahmen der Geeignetheit beschriebene Anreizwirkung vereinzelter Feuerwerks kaum zu der Gefahr eines Verstoßes gegen das Abstandsgebot und die Kontaktbeschränkungen führen wird. Dies dürfte insbesondere der Fall sein, wenn der private Raum bzw. das private Grundstück Zugangssperren aufweist, die eine Kontaktaufnahme durch Dritte verhindern (z.B. umzäunter Garten eines Einfamilienhauses, Balkone o.ä.). Jedoch sind solche Gegebenheiten in Städten wie Bremen und Bremerhaven nicht der Regelfall (vgl. ebenso zur Stadt Hamburg, VG Hamburg, Beschl. v. 23.12.2020 – 14 E 5238/20, S. 10 d.G., a.a.O.). Vielmehr dürfte der Großteil des befriedeten Besitztums, insofern es sich zum Abbrennen von pyrotechnischen Gegenständen der Kategorie 2 anbietet, einen Zugang Dritter und damit auch eine Ansammlung mehrerer Personen nicht effektiv verhindern. Das gilt vor allem hinsichtlich der zahlreich vorhandenen Vorgärten, Auffahrten, Hofeingänge, Hinterhöfe und Gärten in Mehrparteienhäusern oder Wohnanlagen, Parkhäuser und Supermarktparkplätze. Zudem ist es der Ordnungsgeberin aus Gründen der Vereinfachung der Kontrolle und der Effektivität der Gefahrenabwehr nicht verwehrt, pauschalierende Regelungen zu treffen, solange diese im Übrigen verhältnismäßig sind. Aus diesem Grund erweist sich auch ein denkbarer Verzicht auf die Tatbestandsvariante des „Mitführens“ in § 4b Abs. 1 Satz 1 der Dreiundzwanzigsten Coronaverordnung nicht als gleichermaßen effektiv, da dieses eine notwendige Vorbereitungshandlung für das Abbrennen darstellt.

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

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

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

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

Das Verbot erweist sich auch nicht als unverhältnismäßig, weil keine über § 25 Abs. 2 der Dreiundzwanzigsten Coronaverordnung hinausgehende Befristung vorgesehen wurde. Da § 23 Abs. 2 Satz 1 SprengV das erlaubnisfreie Abbrennen pyrotechnischer Gegenstände der Kategorie 2 ohnehin nur ausnahmsweise am 31. Dezember und 1. Januar erlaubt, bewirkt das streitgegenständliche Verbot keine darüberhinausgehende Beeinträchtigung des Antragstellers. Soweit der Antragsteller schließlich eine Widersprüchlichkeit im Vorgehen der Antragstellerin rügt, verhilft auch dies seinem Antrag nicht zum Erfolg. Die Förderung der angeführten Illumination zur Belebung der Innenstadt begründet schon mangels Vergleichbarkeit der Lebenssachverhalte keinen Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG.

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

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

Prof. Sperlich

Traub

Dr. Kiesow