



Verwaltungsgericht Braunschweig

Beschluss

4 B 294/20

In der Verwaltungsrechtssache

A.

,
A-Straße, A-Stadt

– Antragstellerin –

Prozessbevollmächtigte:
Rechtsanwälte B.,
B-Straße, B-Stadt - -

gegen

Stadt Braunschweig - Rechtsreferat -
vertreten durch den Oberbürgermeister,
Bohlweg 30, 38100 Braunschweig

– Antragsgegnerin –

wegen Infektionsschutzrecht (COVID-19)
- hier: Antrag nach § 123 VwGO -

hat das Verwaltungsgericht Braunschweig - 4. Kammer - am 3. September 2020 beschlossen:

Es wird vorläufig festgestellt, dass die Antragsgegnerin nicht berechtigt ist, im Falle der Durchführung der „jobmesse braunschweig 2020“ im Zeitraum vom 5. September 2020 bis zum 6. September 2020 in der Volkswagenhalle Braunschweig gegen diese ordnungsbehördlich einzuschreiten.

Die Kosten des Verfahrens trägt die Antragsgegnerin.

Der Wert des Streitgegenstandes wird auf 5.000,00 Euro festgesetzt.

Gründe

I.

Die Antragstellerin begehrt die Feststellung, dass die Antragsgegnerin nicht berechtigt ist, gegen die Durchführung der „jobmesse braunschweig 2020“ am 5. und 6. September 2020 auf Grundlage der „*Niedersächsischen Verordnung zur Neuordnung der Maßnahmen gegen die Ausbreitung des Corona-Virus SARS-CoV-2 (Niedersächsische Corona-Verordnung)*“ (im Folgenden: NCoronaVO), gegenwärtig gültig in der Fassung vom 26. August 2020, einzuschreiten.

Die Antragstellerin ist ein Unternehmen, das seit 2004 bundesweit mit der „jobmesse deutschland tour“ an 22 Standorten sogenannte Recruitingmessen veranstaltet, auf denen sich Besucher verschiedenster Alters- und Bildungsklassen über Arbeits-, Aus- und Weiterbildungs-, sowie Studienangebote verschiedener Institutionen und Unternehmen informieren können. Infolge der von den Ländern ergriffenen Maßnahmen zur Eindämmung des Virus SARS CoV-2 (Corona-Virus) ist die Antragstellerin seit etwa einem halben Jahr daran gehindert, ihre Messen durchzuführen. Nach eigenen Angaben ist ihre wirtschaftliche Existenz akut gefährdet. Die Antragstellerin beschäftigt nach ihren Angaben gegenwärtig regelmäßig 51 Mitarbeiter (Vollzeit, Teilzeit, Auszubildende und regelmäßige Aushilfen auf 450 €-Basis), von denen sich derzeit 40 in Kurzarbeit befinden.

Die Antragstellerin beabsichtigt, am Samstag, den 5. September 2020 von 10:00 Uhr bis 16:00 Uhr und am Sonntag, den 6. September 2020 von 11:00 Uhr bis 17:00 Uhr in der Volkswagenhalle in Braunschweig die „jobmesse braunschweig 2020“ zu veranstalten. Sie rechnet damit, dass etwa 60 ausstellende Unternehmen an der Messe teilnehmen werden. Für die „jobmesse braunschweig 2020“ hat die Antragstellerin ein ausführliches Schutz- und Hygienekonzept entwickelt.

Im August 2020 beantragte die Antragstellerin bei der Antragsgegnerin die Zulassung der „jobmesse braunschweig 2020“ für den 5. und 6. September 2020. Hierzu legte sie der Antragsgegnerin ihr Schutz- und Hygienekonzept vor.

Mit E-Mail vom 26. August 2020 bestätigte die Antragsgegnerin der Antragstellerin, dass diese die „jobmesse braunschweig 2020“ „zum jetzigen Zeitpunkt“ unter Einhaltung des vorgelegten Hygienekonzepts und der Obergrenze von 286 Personen in der Volkswagenhalle durchführen könne. Sie bitte aber darum, zunächst die Neufassung der NCoronaVO durch die Landesregierung abzuwarten.

Am 29. August 2020 trat die von der niedersächsischen Landesregierung am 26. August 2020 beschlossene Neufassung des § 5 NCoronaVO in Kraft. Diese lautet nunmehr, soweit sie dieses Verfahren betrifft:

„§ 5

Betriebs- und Veranstaltungsverbote

(1) ¹Für den Publikumsverkehr und Besuche sind geschlossen:

(...)

2. Messen (...)

(...).

(3) ¹Messen, Kongresse, gewerbliche Ausstellungen, Spezialmärkte und ähnliche Veranstaltungen, die nach dem 14. September 2020 stattfinden sollen, können unabhängig von der Anzahl der Teilnehmenden von den zuständigen Behörden abweichend von Absatz 1 Nr. 2 und Absatz 2 bereits unter der Voraussetzung zugelassen werden, dass die Veranstalterin oder der Veranstalter ein Hygienekonzept nach § 3 vorlegt. ²Die Zulassung nach Satz 1 muss mit dem Vorbehalt des Widerrufs in Bezug auf die Entwicklung des Infektionsgeschehens versehen werden; die Zulassung nach Satz 1 darf im Übrigen nur mit Auflagen erteilt werden, die die Einhaltung und Umsetzung der im Hygienekonzept nach § 3 vorgesehenen Maßnahmen sicherstellen. ³Für gastronomische Angebote auf der Veranstaltungsfläche ist § 10 Abs. 1 und 2 anzuwenden.“

Mit E-Mail vom 31. August 2020 teilte die Antragsgegnerin der Antragstellerin mit, dass die Veranstaltung der Jobmesse am 5. und 6. September 2020 nicht zulässig sei. Dies ergebe sich aus der von der niedersächsischen Landesregierung am 26. August 2020 beschlossenen und seit 29. August 2020 geltenden Neuregelung des § 5 NCoronaVO.

Danach dürften als Ausnahme von dem generellen Veranstaltungsverbot im Einzelfall nur Messen zugelassen werden, die nach dem 14. September 2020 stattfinden. Vor dem 15. September 2020 könnten Messen damit nicht zugelassen werden.

Die Antragstellerin hat am 1. September 2020 mit folgender Begründung vorläufigen Rechtsschutz beantragt:

Sie habe ein umfassendes Hygienekonzept vorgelegt. Die während der Messe für den Publikumsverkehr zur Verfügung stehende Fläche in der Volkswagenhalle betrage 2.000 m². Die Antragstellerin geht davon aus, dass bei einer konservativ geschätzten Fläche von 7 m² pro Besucher 286 Messe Teilnehmer gleichzeitig in den Veranstaltungsräumlichkeiten anwesend sein können. In ihrem Schutz- und Hygienekonzept habe sie Maßnahmen vorgesehen, um sicherzustellen, dass sich nicht mehr 286 Teilnehmer in der Volkswagenhalle aufhalten. So müsse sich jeder Messteilnehmer am Eingang registrieren. Bei dieser Registrierung erhalte er einen QR-Code, der beim Eintritt und Austritt aus dem Messegelände gescannt werde. Hierdurch könne sie zu jedem Zeitpunkt in Echtzeit feststellen, wie viele Messteilnehmer sich im Gebäude aufhalten. Im Foyer und in der Halle selbst sollen Abstandsmarkierung angebracht werden, die kontinuierlich auf die Einhaltung eines Mindestabstands von 1,5 m hinweisen. Bereits im Eingangsbereich werde eine Wegführung angebracht, die verhindern solle, dass Personen sich ansammeln. Es seien mobile Trennungsmöglichkeiten vorhanden, die verhindern sollen, dass sich Gruppen mischen. Vor dem Betreten der Ausstellungsfläche müssten die Besucher sich die Hände an dafür aufgestellten Spendern desinfizieren. Derartige Spender mit Desinfektionsmittel würden über den gesamten Ausstellungsbereich verteilt aufgestellt. Darüber hinaus gebe es ein Wegführungskonzept. Auf den Ausstellungsflächen würden Bodenmarkierungen zur Wegführung eingesetzt, die darauf hinwiesen, dass die jeweilige Laufrichtung eingehalten werde. Die Messegänge seien durchgängig 3 m breit. An Knotenpunkten, an denen es zu einem erhöhten Besucheraufkommen kommen könne, würden besondere Markierungen zur Einhaltung des Mindestabstandes am Boden und an den Wänden angebracht.

Von einzelnen, im Hygiene- und Schutzkonzept konkret umrissenen, Ausnahmen abgesehen, müssten sämtliche Personen auf der Messe einen Mund-Nasen-Schutz dauerhaft tragen. In Situationen, in denen der Mund-Nasen-Schutz abgenommen werden dürfe, seien Maßnahmen vorgesehen, um sicherzustellen, dass der Mindestabstand eingehalten werde. In bestimmten Bereichen, zum Beispiel der Gastronomie und dem

Eingang, würden transparente Abtrennungen aufgestellt. Darüber hinaus würde der gesamte Veranstaltungsbereich einschließlich des Sanitärbereichs in erhöhter Taktung gereinigt und desinfiziert.

Um sicherzustellen, dass die Regelungen von den Besuchern beachtet werden, werde sie geschulte Mitarbeiter und geschultes Sicherheitspersonal einsetzen. Sollten sich Personen nicht an die Infektionsschutzvorschriften halten, werde sie konsequent von ihrem Hausrecht Gebrauch machen. Zusätzlich würde regelmäßig, optisch und akustisch, durch allgemeine und besondere Sicherheitshinweise auf die Infektionsschutzmaßnahmen hingewiesen.

Die Volkswagenhalle verfüge über eine Lüftungsanlage, die so genutzt werde, dass sie keine Umluft beimenge, sondern lediglich Frischluft zuführe. Dadurch könne diese Anlage nicht als potentielle Quelle der Virusverbreitung dienen.

Von jedem Besucher würden vor Betreten der Messe Name, telefonische Erreichbarkeit sowie der Zeitpunkt des Betretens des Veranstaltungsortes erfasst. Ebenso würde beim Verlassen der Veranstaltung der Zeitpunkt erfasst. Personen, die diese Daten nicht angeben wollen, dürften an der Veranstaltung nicht teilnehmen. Die erhobenen Daten werde sie vertraulich 3 Wochen aufbewahren und im Anschluss löschen.

Der Antrag sei zulässig. Insbesondere schließe die Möglichkeit eines Normenkontrollantrages beim Oberverwaltungsgericht nach § 47 Abs. 6 VwGO ein einstweiliges Rechtsschutzverfahren nach § 123 VwGO vor dem Verwaltungsgericht nicht aus. Diese Verfahren hätten unterschiedliche Angriffsgegenstände und stünden deshalb nebeneinander.

Es liege ein feststellungsfähiges Rechtsverhältnis im Sinne des § 43 Abs. 1 VwGO vor. Zwischen ihr und der Antragsgegnerin als zuständiger Vollzugsbehörde sei streitig, ob die NCoronaVO in ihrer nunmehr in Kraft getretenen Fassung auf sie Anwendung finde und die Durchführung der von ihr veranstalteten Jobmessen im Allgemeinen und der „jobmesse braunschweig 2020“ im Besonderen untersage. Sie habe ein berechtigtes Interesse an der begehrten Feststellung, weil sie ihre Dienstleistung wieder anbieten wolle.

Der Antrag richte sich gegen die richtige Antragsgegnerin. Bei Streit um aus einer Rechtsnorm folgenden Pflicht im Hinblick auf die geltend gemachte Ungültigkeit der Norm bestehe das Rechtsverhältnis in aller Regel zwischen dem Adressaten und der

staatlichen Stelle, die die Regelung durchzusetzen oder ihre Befolgung zu überwachen habe. Vorliegend sei die Antragsgegnerin für die Durchsetzung der Pflichten nach dem IfSG zuständig.

Der Antrag sei darüber hinaus begründet. Es liege ein Anordnungsgrund vor. Es sei ihr nicht zuzumuten, eine Entscheidung in einem etwaigen Hauptsacheverfahren abzuwarten. Dies sei zum einen aus wirtschaftlichen Gründen nicht zumutbar. Zum anderen würde sie bei Durchführung der Messe möglicherweise eine Ordnungswidrigkeit im Sinne des § 73 Abs. 1a Nr. 24 IfSG in Verbindung mit § 29 Abs. 1 NCoronaVO begehen.

Darüber hinaus habe sie einen Anordnungsanspruch. Sie habe Anspruch auf die Feststellung, dass die Veranstaltung „jobmesse braunschweig 2020“ nicht nach § 5 Abs. 1 Satz 1 Nummer 2 der Verordnung untersagt sei.

Ihr Anordnungsanspruch folge aus ihrer Berufsausübungsfreiheit des Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG in Verbindung mit Art. 19 Abs. 3 GG, einfachgesetzlich konkretisiert durch die Gewerbefreiheit des § 1 Abs. 1 GewO. § 5 Abs. 3 Satz 1 NCoronaVO in seiner seit dem 29. August 2020 geltenden Fassung verletze sie in verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigter Weise in ihrem Grundrecht auf Berufsausübungsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG.

Darüber hinaus verletze § 5 Abs. 3 Satz 1 NCoronaVO den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG. Sie werde gegenüber großflächigen Verkaufsstellen des Einzelhandels und Shopping-Centern willkürlich ungleich behandelt. Es sei kein sachlicher Grund dafür ersichtlich, warum die „jobmesse braunschweig 2020“, für die sie ein umfangreiches Hygiene- und Sicherheitskonzept erarbeitet und vorgelegt habe, im Vergleich zu großflächigen Verkaufsstellen des Einzelhandels (zum Beispiel Ikea, Hornbach) oder gar größeren Shoppingcentern benachteiligt werde. Diese Einrichtungen lösten erheblich größere Besucherströme aus, als die von ihr veranstaltete Messe. Dasselbe gelte mit Blick auf sonstige Veranstaltungen, die nach § 5 Abs. 2 NCoronaVO mit bis zu 1.000 Teilnehmern durchgeführt werden dürften. Die Veranstalter solcher Veranstaltungen seien nicht nach § 3 NCoronaVO verpflichtet, ein Hygienekonzept vorzulegen. Zudem sei die Rückverfolgbarkeit nach § 4 NCoronaVO nicht sichergestellt. Das Infektionsrisiko auf solchen Veranstaltungen sei höher als auf der von ihr durchgeführten „jobmesse braunschweig 2020“.

Die Erfahrung in Nordrhein-Westfalen habe gezeigt, dass der Einfluss einer Wiederzulassung von Messen und Kongressen auf das Infektionsgeschehen weitaus geringer sei, als die Wiederzulassung des großflächigen Einzelhandels und die Öffnung von Shoppingcentern.

Darüber hinaus werde sie nicht nur willkürlich ungleich, sondern willkürlich mit den in § 5 Abs. 1 Satz 1 Nummer 1 und Nummer 3 NCoronaVO genannten Einrichtungen, nämlich Clubs, Diskotheken, Prostitutionsstädten, Bordellen und ähnlichen Einrichtungen, gleichbehandelt. Ihre Veranstaltung finde im Gegensatz zu diesen jedoch nicht in engen Räumen statt. In Ermangelung körperlicher Betätigung träten keine erhöhten Atemfrequenzen auf und es sei keine verminderte Eigenkontrolle durch Alkoholisierung der Teilnehmer zu erwarten. Darüber hinaus sei bei der von ihr geplanten Messe die Nachverfolgbarkeit der Besucher gewährleistet. Während der gesamten Veranstaltung würde zudem eine professionelle Überwachung durch geschultes und zahlenmäßig ausreichendes Personal sichergestellt. Schon deshalb sei die von ihr veranstaltete Messe nicht mit dem Betrieb von Kneipen und Tanzlustbarkeiten ohne Hygienekonzept vergleichbar.

Im Hinblick auf den Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG könne das Gericht die Nichtigkeit der Norm feststellen, weil angesichts der befristeten Geltungsdauer der Verordnung und der erforderlichen Gewährung effektiven Rechtsschutzes im Sinne des Art. 19 Abs. 4 GG im Eilverfahren die ihr drohenden Rechtsnachteile kurzfristig nicht abgewendet werden könnten.

Die Antragstellerin beantragt,

im Wege der einstweiligen Anordnung vorläufig festzustellen, dass die Antragsgegnerin nicht berechtigt ist, im Falle der Durchführung der „jobmesse braunschweig 2020“ im Zeitraum vom 5. September 2020 bis zum 6. September 2020 in der Volkswagenhalle Braunschweig gegen diese ordnungsbehördlich einzuschreiten.

Die Antragsgegnerin beantragt,

den Antrag auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes abzulehnen.

Sie trägt vor: Der Antrag sei in der angekündigten Form unzulässig. Bei verständiger Würdigung der Interessenlage begehre die Antragstellerin die Zulassung der konkreten

Veranstaltung am 5. und 6. September 2020 in der Volkswagenhalle in Braunschweig einschließlich der Feststellung, dass die Änderung der NCoronaVO vom 26. August 2020 der Zulassung nicht entgegenstehe.

Der Antrag sei jedoch unbegründet, weil sie gemäß § 5 Abs. 3 NCoronaVO in der jüngst geänderten Fassung Messen erst für die Zeit nach dem 14. September 2020 zulassen dürfe. Die kurzfristige Verlängerung der zuvor geregelten Frist für die Möglichkeit der ausnahmsweisen Zulassung von Messen (31. August 2020) habe das Land Niedersachsen mit den Notwendigkeiten aufgrund des aktuellen Infektionsgeschehens begründet. Aufgrund des eindeutigen Wortlauts, der Systematik und der Entstehungsgeschichte der jüngsten Änderungsverordnung zur NCoronaVO vom 26. August 2020 habe sie keinen Entscheidungsspielraum. Deshalb könne der Antrag keinen Erfolg haben.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts wird auf die Gerichtsakte Bezug genommen.

II.

Der Eilantrag hat Erfolg, weil er zulässig und begründet ist.

Der von der Antragstellerin mit Schriftsatz vom 2. September 2020 neu gefasste Antrag ist zulässig.

Die Antragstellerin hat ihren Eilantrag gegen die richtige Antragsgegnerin gerichtet. Bei Feststellungsbegehren ist ein Eilantrag gegen den Rechtsträger zu richten, demgegenüber das Bestehen oder Nichtbestehen des Rechtsverhältnisses festgestellt werden soll, so dass regelmäßig der Normanwender, d.h. die staatliche Stelle, die die Regelung durchzusetzen hat, Antragsgegner ist (vgl. Happ, in: Eyermann, 15. Aufl. 2019, VwGO § 43 Rn. 44; Möstl in: Posser/Wolff, BeckOK VwGO, § 43, Stand 01.07.2020, Rn. 30; Pietzcker in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, § 43, Stand Oktober 2008, Rn. 25a). Maßgeblich ist insoweit, zwischen wem das streitige Rechtsverhältnis besteht. In Fällen, in denen inzident die Gültigkeit bzw. Anwendbarkeit einer Rechtsverordnung zu prüfen ist, deren Regelung keines Vollzugsaktes bedarf (sog. self-executing-Norm), wird einerseits vertreten, der Rechtsbehelf sei gegen den Normgeber zu richten, wenn die Rechtsverordnung unmittelbar Rechte und Pflichten der Betroffenen begründet, ohne dass eine Konkretisierung oder Individualisierung durch Maßnahmen des Verwaltungsvollzuges vorgesehen oder möglich ist (BVerwG, Urteil vom 28.01.2010 – 8 C

19/09 –, juris Rn. 30). Andererseits wird darauf verwiesen, dass das Rechtsverhältnis im Regelfall nicht zwischen dem Normadressaten und dem Normgeber bestehe, da Letzterer – in Fällen sog. self-executing-Normen – an der Umsetzung der Norm gegenüber dem Adressaten nicht beteiligt sei (so u.a. BVerwG, Urteil vom 23.08.2007 – 7 C 13/06 –, juris Rn. 22; VG Gießen, Beschluss vom 04.05.2020 – 4 L 1608/20.GI –, juris Rn. 5). Ein Feststellungsbegehren kann demnach darauf gerichtet sein, feststellen zu lassen, dass die zuständige Vollzugsbehörde nicht berechtigt ist, im Falle der Durchführung einer Veranstaltung gegen diese ordnungsbehördlich einzuschreiten (so VG Bremen, Beschluss vom 27.08.2020 - 5 V 1672/20 -, juris Rn. 33). So ist es hier. Die Antragsgegnerin ist gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 1 des Niedersächsischen Gesetzes über den öffentlichen Gesundheitsdienst (NGÖGD) die für den Vollzug des IfSG zuständige Behörde. Damit ist sie zugleich die im Sinne des § 28 Satz 1 NCoronaVO für den Vollzug der NCoronaVO zuständige Behörde. Sie müsste gegen eine wegen § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und Abs. 3 Satz 1 NCoronaVO vor dem 15. September 2020 generell nicht zulässige Messe ordnungsbehördlich einschreiten. Daher war der Feststellungsantrag hier gegen die Antragsgegnerin zu richten.

Der Antrag ist als Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung in der Form einer Regelungsanordnung gemäß § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO statthaft. Das Begehren der Antragstellerin ist insbesondere drauf gerichtet, festzustellen, dass die Antragsgegnerin nicht berechtigt ist, gestützt auf die NCoronaVO gegen die Durchführung der „jobmesse Braunschweig 2020“ am 5. und 6. September 2020 vorzugehen. Dieses Begehren kann sie in der Hauptsache mit einer Feststellungsklage nach § 43 VwGO verfolgen.

Mit dem nunmehr neugefassten Antrag verfolgt die Antragstellerin ein Feststellungsbegehren im Rahmen eines feststellungsfähigen Rechtsverhältnisses entsprechend § 43 Abs. 1 VwGO. Unter einem Rechtsverhältnis i.S.d. § 43 Abs. 1 VwGO sind die sich aus einem konkreten Sachverhalt auf Grund einer diesen Sachverhalt betreffenden öffentlich-rechtlichen Norm ergebenden rechtlichen Beziehungen einer natürlichen oder juristischen Person zu einer anderen Person oder zu einer Sache zu verstehen. Erforderlich ist dabei, dass das Feststellungsbegehren auf einen hinreichend bestimmten, bereits überschaubaren, d.h. nicht nur gedachten und als möglich vorgestellten Sachverhalt bezogen ist. Von einem konkreten Sachverhalt lässt sich dabei erst dann sprechen, wenn das dem Klagevortrag zugrunde gelegte Geschehen zeitlich und örtlich festgelegt ist und die Beteiligten individualisiert sind. Ist demgegenüber nicht sicher, sondern lediglich möglich, dass die klagende Person von der Maßnahme, deren (Rechtswidrigkeits-)Feststellung sie begehrt, betroffen war, fehlt es an der notwendigen

Konkretisierung des Rechtsverhältnisses. Das Erfordernis der hinreichenden Konkretisierung des Rechtsverhältnisses folgt dabei daraus, dass die Feststellungsklage nicht der Klärung abstrakter Rechtsfragen auf der Grundlage eines nur erdachten oder als möglich vorgestellten Sachverhalts dient (Niedersächsisches OVG, Beschluss vom 17.12.2018 - 11 LA 65/18 -, juris Rn. 9). Im vorliegenden Fall ergibt sich das feststellungsfähige Rechtsverhältnis zwischen den Beteiligten daraus, dass die Antragstellerin beabsichtigt, am 5. und 6. September 2020 in Braunschweig eine Messe durchzuführen und die Antragsgegnerin gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 1 NGÖGD und § 28 Satz 1 NCoronaVO die für die infektionsschutzrechtliche Überwachung dieser Messe örtlich und sachlich zuständige Behörde ist.

Die Möglichkeit, dass die Antragstellerin gemäß § 47 Abs. 6 VwGO bei dem Niedersächsischen Obergerverwaltungsgericht eine einstweilige Anordnung im Rahmen eines Normenkontrollverfahrens gemäß § 47 Abs. 1 Nummer 2 VwGO beantragen könnte, steht der Zulässigkeit des Antrags auf Erlass einer einstweiligen Anordnung in diesem Verfahren nicht entgegen. Das Ziel, die Nichtanwendung einer Norm auf einen konkret-individuellen Einzelfall vorläufig feststellen zu lassen, ist nicht im Rahmen des auf vorläufige Außerkraftsetzung einer Rechtsnorm gerichteten Verfahrens nach § 47 Abs. 6 VwGO, sondern im Wege der feststellenden einstweiligen Regelungsanordnung nach § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO zu verfolgen (Niedersächsisches OVG, Beschluss vom 28.08.2020 - 13 MN 307/20 -, juris Rn. 6; Niedersächsisches OVG, Beschluss vom 17.06.2020 - 13 MS 224/20 - n.V.). In dem hier zu entscheidenden Verfahren geht es der Antragstellerin nicht um eine prinzipiale Normenkontrolle, sondern darum, dass sie die für den 5. und 6. September 2020 geplante Messe in Braunschweig durchführen kann. Hierfür ist die Wirksamkeit des § 5 NCoronaVO nur eine inzident zu prüfende Vorfrage. Im Kern geht es darum, ob das Verbot des § 5 Abs. 1 Satz 1 Nummer 2 NCoronaVO in dem hier vorliegenden Einzelfall auf die von der Antragstellerin geplante Messe angewandt werden kann. Damit geht es um ein konkretes Rechtsverhältnis und eine inzidente Normenkontrolle. Daher ist das Verfahren gemäß § 123 VwGO und nicht der vorläufige Rechtsschutz im Rahmen des Normenkontrollverfahrens gemäß § 47 Abs. 6 VwGO einschlägig.

Die Antragstellerin ist antragsbefugt. Eine Antragstellerin ist analog § 42 Abs. 2 VwGO antragsbefugt, soweit sie geltend macht, durch die Ablehnung der begehrten Feststellung in ihren Rechten verletzt zu sein. Auf Grundlage des Vortrags der Antragstellerin ist jedenfalls nicht von vornherein ausgeschlossen, dass sie durch das Verbot der Veranstaltung von Messen in ihren Grundrechten aus Art. 12 Abs. 1 GG und Art. 3 Abs. 1 GG, soweit diese gemäß Art. 19 Abs. 3 GG dem Wesen nach auf sie anwendbar sind,

verletzt sein kann. Diese Möglichkeit einer Rechtsverletzung ist notwendig und hinreichend für die Antragsbefugnis.

Dem Antrag fehlt nicht das für jedes gerichtliche Verfahren erforderliche allgemeine Rechtsschutzbedürfnis. Es ist nicht ersichtlich, auf welchem Weg die Antragstellerin ihr Rechtsschutzziel einfacher oder schneller erreichen könnte. Es ist davon auszugehen, dass die Antragsgegnerin die Entscheidung beachten wird, sodass eine feststellende Entscheidung die Rechtsposition der Antragstellerin verbessert.

Der Antrag ist begründet.

Nach § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO kann das Gericht eine einstweilige Anordnung zur Regelung eines vorläufigen Zustands in Bezug auf ein streitiges Rechtsverhältnis treffen, wenn diese Regelung notwendig erscheint, insbesondere, um wesentliche Nachteile abzuwenden. Erforderlich sind danach ein Anordnungsgrund, also die Eilbedürftigkeit der Sache, sowie ein Anordnungsanspruch, also ein Anspruch auf die begehrte Maßnahme. Anordnungsgrund und Anordnungsanspruch sind nach § 123 Abs. 3 VwGO in Verbindung mit § 920 Abs. 2 ZPO glaubhaft zu machen.

Die Antragstellerin hat glaubhaft gemacht, dass ein Anordnungsgrund vorliegt. Es ist ihr nicht zuzumuten, eine Entscheidung in einem Klageverfahren abzuwarten. Nach Auffassung der Kammer ist es der Antragstellerin hier nicht zuzumuten, zunächst abzuwarten, bis die Antragsgegnerin ihr die Durchführung der „jobmesse braunschweig 2020“ untersagt. Dies ergibt sich insbesondere daraus, dass der Antragstellerin in diesem Fall droht, dass die Antragsgegnerin zugleich ein Bußgeldverfahren einleiten würde. Nach dem Runderlass des Niedersächsischen Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung vom 26. August 2020 - 401-41609-11-3 - „Ahndung von Zuwiderhandlungen gegen die Niedersächsische Verordnung zum Schutz vor Neuinfektionen mit dem Corona-Virus“ (VORIS 21067), Lfd. Nr. 9 droht bei Betrieb einer der in § 5 Abs. 1 Satz 1 NCoronaVO genannten Einrichtungen dem Betriebsinhaber ein Bußgeld in Höhe von 3.000,00 bis 10.000,00 Euro. Die Kammer schließt sich der in der Rechtsprechung vertretenen Rechtsauffassung an, dass es nicht zumutbar ist, von einem Gewerbetreibenden zu verlangen, dass er sich dem Risiko eines Bußgeldes in Höhe von bis zu 10.000,00 Euro aussetzt, um dann im Nachgang Rechtsschutz erlangen zu können (so für vergleichbare Fälle: Bayerischer VGH, Beschluss vom 30.11.2010 – 9 CE 10.2468 -, juris Rn. 21; OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 01.08.2013 - 4 B 608/13 -, juris Rn. 6).

Darüber hinaus ist bei Gewerbetreibenden zu berücksichtigen, dass immer zugleich die Gefahr besteht, dass infolge eines Bußgeldverfahrens die gewerberechtliche Zuverlässigkeit (§ 35 Abs. 1 Gewerbeordnung) infrage gestellt werden könnte.

Die Antragstellerin hat glaubhaft gemacht, dass ein Anordnungsanspruch besteht. Sie hat einen Anspruch darauf, dass das Verwaltungsgericht feststellt, dass die Antragsgegnerin nicht berechtigt ist, gestützt auf die NCoronaVO ordnungsbehördlich gegen die „jobmesse braunschweig 2020“ vorzugehen.

§ 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 NCoronaVO normiert das generelle Verbot, Messen zu veranstalten. Zwar sieht § 5 Abs. 2 Satz 1 NCoronaVO vor, dass die zuständige Behörde eine Messe ausnahmsweise zulassen „kann“. Allerdings kann die Behörde nach dem Wortlaut des § 5 Abs. 3 Satz 1 NCoronaVO nur solche Messen ausnahmsweise zulassen, die nach dem 14. September 2020 stattfinden. Damit besteht für Messen vor dem 15. September 2020 im Ergebnis ein Verbot ohne Ausnahme.

Nach der im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes gebotenen summarischen Prüfung spricht Überwiegendes dafür, dass das in § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und Abs. 3 Satz 1 NCoronaVO enthaltene und - jedenfalls bis zum 14. September 2020 - vollständige Verbot der Durchführung von Messen gemäß § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und Abs. 3 Satz 1 NCoronaVO nicht mit höherrangigem Recht vereinbar ist, weil das generelle Verbot nicht (mehr) „notwendig“ im Sinne des § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG ist und die Antragstellerin in ihren Grundrechten aus Art. 12 Abs. 1 GG und Art. 3 Abs. 1 GG verletzt.

Zwar bestehen nach der Rechtsprechung des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts keine Zweifel daran, dass aufgrund der Ausbreitung des Corona-Virus ein staatliches Handeln noch immer geboten ist und die Tatbestandsvoraussetzungen der Rechtsgrundlage der als Eingriff in den Schutzbereich des genannten Freiheitsgrundrechts anzusehenden Ordnungsbestimmung, der §§ 32 Satz 1, 28 Abs. 1 IfSG weiterhin erfüllt sind (Niedersächsisches OVG, Beschluss vom 28.08.2020 - 13 MN 307/20 -, juris Rn.20 Bezug nehmend auf Niedersächsisches OVG, Beschluss vom 09.06.2020 - 13 MN 211/20 -, juris Rn. 18 ff).

Bei der im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes gebotenen summarischen Prüfung der Sach- und Rechtslage spricht jedoch Überwiegendes dafür, dass sich das

- jedenfalls bis zum 14. September 2020 vollständige - Verbot der Durchführung von Messen gemäß § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und Abs. 3 Satz 1 NCoronaVO mangels Verhältnismäßigkeit im weiteren Sinne (Art. 20 Abs. 3 GG) nicht (mehr) als eine notwendige Schutzmaßnahme im Sinne des § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG erweist.

Das vollständige Verbot von Messen ist nicht (mehr) notwendig im Sinne des § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG, weil der erforderliche Schutz vor der Ausbreitung des Corona-Virus bei Durchführung der „jobmesse braunschweig 2020“ durch das von der Antragstellerin ausgearbeitete Schutz- und Hygienekonzept in ausreichendem Maße gewährleistet ist und die Durchführung unter Auflagen gegenüber dem vollständigen Verbot eine gleich effektive, aber die Antragstellerin weniger belastende Schutzmaßnahme im Sinne des § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG ist.

Die niedersächsische Landesregierung als Ordnungsgeberin hat nicht begründet, worin im Hinblick auf die Gefahr einer weiteren Ausbreitung des Corona-Virus der wesentliche Unterschied zwischen z. B. großflächigen Verkaufsstellen des Einzelhandels oder Shopping-Centern und der von der Antragstellerin geplanten Messe liegt. Eine solche, wissenschaftlich fundierte, Begründung wäre aber nunmehr, gut ein halbes Jahr nach Beginn der Pandemie, erforderlich, um die mit den Maßnahmen der NCoronaVO für die Adressaten verbundenen Grundrechtseingriffe zu rechtfertigen.

Darin, dass die Ordnungsgeberin bis zum 15. September 2020 die Durchführung von Messen in Niedersachsen generell und ohne die Möglichkeit einer Durchführung unter Auflagen verbietet, liegt eine Verletzung des Rechts der Antragstellerin auf Gleichbehandlung aus Art. 3 Abs. 1 GG. Hierzu hat das Verwaltungsgericht Bremen in seinem Beschluss vom 27. August 2020 (5 V 1672/20 -, juris Rn. 45 - 55) zu der Rechtslage in der Hansestadt Bremen ausgeführt:

„(1) Der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG gebietet dem Normgeber, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln (BVerfG, Beschl. v. 07.02.2012 – 1 BvL 14/07 –, juris Rn.40; BVerfG, 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. Insofern 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; BVerfG, Beschl. v. 21.06.2011 – 1 BvR 2035/07 –, juris Rn. 65; BVerfG, Beschl. v. 21.07.2010 – 1 BvR 611/07 u.a. –, juris Rn. 79).

(2) Gemessen daran liegt ein Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG vor.

(a) Bei der Antragstellerin als Veranstalterin von Jobmessen und Betreibern von (großflächigen) Verkaufsstellen handelt es sich um wesentlich Gleiches im Sinne des Gleichheitssatzes. Sie sind Gewerbetreibende, die ihrer Berufsausübung dadurch nachgehen, dass sie ihre Waren bzw. Dienstleistungen Kunden und Besucher in geschlossenen Räumen anbieten und bei unbeschränkten Zugangsmöglichkeiten größtmöglichen Umsatz und Gewinn machen. Die Antragstellerin generiert ihre Einnahmen hauptsächlich durch die Akquise von Ausstellern, die wiederum im unmittelbaren Zusammenhang mit den erwarteten Besucherströmen steht. Sie werden durch die Coronaverordnung ungleich behandelt, indem Veranstalter von Messen in geschlossenen Räumen die Veranstaltung nach § 2 Abs. 1 und 2 Coronaverordnung so gestalten müssen, dass gleichzeitig maximal 250 Personen anwesend sind und Betreiber von Verkaufsstellen des Einzelhandels keinen derartigen Beschränkungen unterliegen. Zwar müssen auch Betreiber von Verkaufsstellen des Einzelhandels ein Schutz- und Hygienekonzept nach § 7 Coronaverordnung vorlegen, das durch die Überwachungsbehörden geprüft wird. Den Angaben der Antragsgegnerin zufolge werden den Betreibern insoweit aber keine Vorgaben zur maximal zulässigen Personenanzahl gemacht. Ein Schlüssel bzw. Richtwert, wie viele Quadratmeter pro Kunde zur Verfügung stehen muss, existiert ebenfalls nicht und Angaben der Betreiber dazu, wie viele Personen sich in den Räumlichkeiten ohne Kunden regelmäßig aufhalten, werden nicht gefordert.

(b) Diese Ungleichbehandlung ist verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt.

Nach dem am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientierten verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstab 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. OEufach0000000063, Beschl. v. 15.06.2020 – 1 B 176/20 –, juris Rn. 46

m.w.N.). 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 die Auswirkungen der Ge- und Verbote für die betroffenen Unternehmen und Dritte und auch öffentliche Interessen an der uneingeschränkten Aufrechterhaltung bestimmter unternehmerischer Tätigkeiten. Auch die Überprüfbarkeit der Einhaltung von Ge- und Verboten kann berücksichtigt werden (NdsOVG, Beschl. v. 17.07.2020 – 13 MN 261/20 –, juris Rn. 26 m.w.N.; OEufach0000000063, Beschl. v. 30.07.2020 – 1 B 221/20 –, juris Rn. 35). Dem Verordnungsgeber ist im Hinblick auf das gewählte Mittel, solange eine epidemische Lage wie vorliegend durch erhebliche Ungewissheiten und sich ständig weiterentwickelnde fachliche Erkenntnisse geprägt ist, ein entsprechender Einschätzungsspielraum einzuräumen, soweit sich nicht andere Maßnahmen eindeutig als gleich geeignet und weniger belastend darstellen; der Einschätzungsspielraum umfasst notwendigerweise auch Pauschalierungen, Verallgemeinerungen und Generalisierungen (OEufach0000000063, Beschl. v. 15.06.2020 – 1 B 176/20 –, juris Rn. 38 m.w.N.). Dies gilt insbesondere bei Massenerscheinungen, wo generalisierende, typisierende und pauschalierende Regelungen getroffen werden können, 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 (BayVG, Entsch. v. 03.07.2020 – Vf. 34-VII-20 –, juris Rn. 19 m.w.N.). An Letzterem fehlt es hier.

Die pauschalisierte Untersagung von Veranstaltungen in geschlossenen Räumen mit mehr als 250 gleichzeitig anwesenden Personen ist nicht mehr von der Einschätzungsprerogative der Normgeberin gedeckt. Die von ihr vorgenommene Generalisierung, die dem Grunde nach sämtliche (!) Veranstaltungen und Menschenansammlungen in geschlossenen Räumen erfasst, ist weder aus infektionsschutzrechtlicher Sicht noch aus anderen Gründen nachvollziehbar. Für die undifferenzierte Gleichbehandlung sämtlicher Veranstaltungen in geschlossenen Räumen ohne Möglichkeit der Berücksichtigung besonderer Veranstaltungsformen lässt sich kein sachlicher Grund finden.

Dem Verordnungsgeber ist es nicht verwehrt, dort pauschalisierte Regelungen zu treffen, wo aus infektionsschutzrechtlicher Sicht aufgrund der Vielzahl an Fällen eine generalisierende Betrachtung geboten und auch zumutbar erscheint. So dürfte es rechtlich nicht zu beanstanden sein, typisierende Ge- und Verbote für private Veranstaltungen geselliger Natur wie Hochzeiten, Geburtstage, Jubiläen und ähnliches zu treffen, die wöchentlich in nicht überschaubarer Anzahl im örtlichen Anwendungsbereich der Coronaverordnung stattfinden und bei denen eine pauschalisierte Einschätzung des Infektionsrisikos aufgrund der Typik dieser Veranstaltungen gerechtfertigt sein dürfte. Diese Pauschalierung auf eine bestimmte Form von Veranstaltungen dürfte einen Regelungsbereich hinreichend eng umschließen und – auch angesichts der jüngsten Erfahrungen – eine typisierende Einschätzung der Infektionsgefahr nicht unbillig erscheinen lassen. Dass es auch dabei mitunter zu gewissen Härten kommen kann, die sich bei der Erfassung solcher Massenerscheinungen durch generalisierende Vorgaben nicht gänzlich vermeiden lassen, steht dem nicht entgegen. Insoweit läge ein nachvollziehbares Regulationsergebnis vor.

Anders liegt es jedoch dort, wo signifikante Unterschiede zu bereits erfolgten Lockerungen durch die Coronaverordnung nicht ersichtlich sind und es sich nicht um Massenerscheinungen im dargelegten Sinne handelt. Dies ist nach Auffassung der Kammer insbesondere bei Messen, die ebenfalls von der Pauschalierung in § 2 Abs. 1 und 2 Coronaverordnung erfasst sind, der Fall. Die Normgeberin hat ihren Einschätzungsspielraum überschritten, indem sie Veranstaltungen jeglicher Art und unabhängig von den konkreten Gegebenheiten und Örtlichkeiten ein gleichgelagertes Infektionsrisiko beimisst und dadurch Menschenansammlungen, die sich – wie die ... der Antragstellerin – nicht von Einrichtungen unterscheiden, die ohne die Beschränkungen aus § 2 Coronaverordnung für den Publikumsverkehr öffnen dürfen, Letzteren gegenüber in sachlich nicht gerechtfertigter Weise benachteiligen. Insbesondere Messen, die im räumlichen Anwendungsbereich der Coronaverordnung in überschaubarer Anzahl stattfinden, unterscheiden sich insoweit aus Sicht der Kammer maßgeblich von Veranstaltungen, die aufgrund infektionsgefahrerhöhender Umstände wie Alkohol, lauter Musik, räumlicher Enge, persönlicher Bekanntschaft zwischen den Teilnehmern oder überdurchschnittlicher Aerosolausschüttung durch Bewegung ein besonderes Infektionsrisiko in sich tragen. Waren zu Beginn der Coronapandemie noch weitreichendere, pauschale Ge- und Verbote zur Eindämmung des Infektionsgeschehens angezeigt, ist auch die Antragsgegnerin durch di-

verse Lockerungen in der Coronaverordnung dazu übergegangen, Einschränkungen des öffentlichen Lebens wieder zurückzunehmen. Dies erfordert es auch, Feinjustierungen in konkreten Einzelfällen zu ermöglichen; dies jedenfalls dann, wenn es sich nicht um Massenerscheinungen handelt. Daran fehlt es hier.

Ein sachlicher Grund für die Differenzierung zwischen der von der Antragstellerin geplanten Veranstaltung einerseits und der Öffnung großflächiger Verkaufsstellen des Einzelhandels für den Publikumsverkehr andererseits ist nicht ersichtlich. Es ist nicht erkennbar, dass sich bei der Durchführung der ... nach Maßgabe des vorgelegten Schutz- und Hygienekonzepts ein höheres Infektionsrisiko verwirklicht als bei der Öffnung großflächiger Verkaufsstellen des Einzelhandels wie Möbelhäuser oder Shopping-Center. Zutreffend weist die Antragstellerin darauf hin, dass es sowohl auf ihrer Messe als auch in Verkaufsstellen des Einzelhandels zu Flüchtigkeitskontakten mit der grundsätzlichen Gefahr einer Infektion kommt. Zwar ist die von ihr geplante Messe in der Tat darauf ausgelegt, dass Aussteller und Besucher ins Gespräch kommen. Zum einen kann auch dieser Gefahr beispielsweise durch eine Pflicht zum durchgehenden Tragen einer Mund- Nasen-Bedeckung (§ 3 Coronaverordnung) begegnet werden. Zum anderen ist nicht ersichtlich, dass sich die Anzahl der Kontakte mit nicht in einem Hausstand lebenden Personen bei der ... signifikant von denen in Verkaufsstellen des Einzelhandels unterscheidet. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Antragstellerin angab, dass sich die Besucher regelmäßig (lediglich) eine Stunde auf der ... aufhalten. Bei lebensnaher Betrachtung erscheint es ausgeschlossen, dass in dieser kurzen Zeit eine Kontaktaufnahme zu mehr als einer Handvoll Aussteller erfolgt. Auch in Verkaufsstellen des Einzelhandels, die zwar überwiegend als Selbstbedienungsläden ausgestaltet sind, kommt es im Rahmen von Beratungs- und Verkaufsstellen zu unter Umständen auch längeren Kontaktaufnahmen mit – mitunter mehreren – nicht in einem Hausstand lebenden Personen. Die von der Antragsgegnerin angesprochene steigende Sorglosigkeit der Menschen sowie die Bereitschaft, sich wieder vermehrt in Gruppen zu treffen und gemeinsam Zeit zu verbringen, rechtfertigt die Differenzierung ebenfalls nicht. Bei einer auf die Information über Bildungs- und Studiengänge, Arbeitgeber und Karrierechancen gerichteten Messe handelt es sich – anders als bei einer Verabredung zum gemeinsamen "Einkaufsbummel" – gerade nicht um eine gesellige Veranstaltung, die ein Außerachtlassen der gebotenen Abstands- und Hygieneregeln erwarten lässt. Un-

klar bleibt zudem, weshalb die Einhaltung des vorgelegten Schutz- und Hygienekonzepts im Rahmen der ... weniger effektiv überprüfbar sein sollte als in Verkaufsstellen des Einzelhandels. Mag dies auf private Veranstaltungen geselliger Natur zutreffen, ist im Vergleich der geplanten ... zu Verkaufsstellen kein Unterschied erkennbar. Schwierigkeiten im Hinblick auf die Überprüfung der Einhaltung des Schutz- und Hygienekonzepts dürften von den konkreten (räumlichen) Gegebenheiten sowie den dargelegten infektionsgefahrerhöhenden Umständen abhängen; ein Unterschied zu den häufig mehrstöckigen Verkaufsstellen des Einzelhandels sind hier nicht ersichtlich. Die Ungleichbehandlung lässt sich zudem nicht durch ein vermeintlich größeres öffentliches Interesse an der Aufrechterhaltung der unternehmerischen Tätigkeiten von Betreibern der Verkaufsstellen rechtfertigen. Die Einschränkung der Öffnung dieser Einrichtungen allein zum Zwecke des Erwerbs der Dinge des täglichen Lebens ist bereits seit Monaten überholt. Zudem liegt im Hinblick auf die Veranstaltung der Antragstellerin ein gesamtgesellschaftliches Interesse vor, dass sich die Zielgruppe der ... über Bildungs- und Studiengänge, Arbeitgeber und Karrierechancen informiert.

Danach drängt sich aus Sicht der Kammer auf, jedenfalls Messen aus der pauschalierenden Betrachtung von Veranstaltungen in § 2 Coronaverordnung herauszunehmen und insoweit eine gesonderte Regelung zu treffen. Ob diese in Gänze bei Einhaltung vorzulegender Schutz- und Hygienekonzepte unbeschränkt für den Publikumsverkehr öffnen dürfen (so ab dem 01.09.2020 die Regelungen in § 5 Abs. 3 der Niedersächsischen Coronaverordnung und in § 5 Satz 2 der Sächsischen Coronaverordnung) fällt in den Einschätzungsspielraum der Antragsgegnerin. Jedenfalls muss die Möglichkeit bestehen, in atypischen Fällen wie der Veranstaltung der Antragstellerin eine Ausnahmegenehmigung zu erhalten.“

Dieser zutreffenden Argumentation des Verwaltungsgerichts Bremen schließt sich die Kammer aus Überzeugung an. Sie ist auf den vorliegenden Fall übertragbar:

Gemäß § 7 Abs. 2 NCoronaVO dürfen Einkaufscenter und Outlet-Center öffnen, soweit sie Vorkehrungen dafür treffen, dass es auf den Verkehrsflächen nicht zu Ansammlungen kommt und dafür Sorge tragen, dass das Abstandsgebot nach § 1 Abs. 3 NCoronaVO eingehalten wird. Gemäß § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 NCoronaVO haben Kundinnen und Kunden von Verkaufsstellen und Geschäften eine Mund-Nasen-Bedeckung zu tragen. Die Vorlage eines Hygienekonzepts im Sinne des § 3 NCoronaVO ist in § 7

NCoronaVO für den Einzelhandel nicht vorgesehen. Demgegenüber sind Messen gemäß § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und Abs. 3 Satz 1 NCoronaVO bis zum 15. September 2020 in Niedersachsen generell verboten. Hierin ist eine nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung zu sehen.

Da die Antragstellerin ihre Messen an 22 verschiedenen Standorten anbietet, ist nicht davon auszugehen, dass Messebesucher aus ganz Deutschland anreisen, sondern eher Personen aus Braunschweig und der näheren Umgebung die Messe aufsuchen werden. Nach den Erfahrungswerten dürfte wohl davon auszugehen sein, dass die Messebesucher sich regelmäßig für etwa 1 Stunde auf der Messe aufhalten (VG Bremen, Beschluss vom 27.8.2020 - 5 V 1672/20 -, juris Rn. 54).

Im Unterschied zum großflächigen Einzelhandel hat die Antragstellerin in ihrem Hygienekonzept für die „jobmesse braunschweig 2020“ u.a. vorgesehen, dass die Anzahl der Messebesucher, die sich zeitgleich in den Räumlichkeiten aufhalten dürfen, auf 286 begrenzt ist. Über einen QR-Code, den jeder Besucher individuell erhält, kann die Anzahl der anwesenden Messebesucher überprüft werden um sicherzustellen, dass sich nicht mehr als 286 Personen zeitgleich auf der Messe befinden. Im Unterschied zum Einzelhandel ist eine Rückverfolgbarkeit der Besucher gegeben, weil deren Daten am Eingang erfasst werden. Darüber hinaus stellt die Antragstellerin mit ihrem Hygienekonzept sicher, dass die Messebesucher durchgängig eine Mund-Nasen-Bedeckung tragen, während sie in den Ausstellungsräumlichkeiten die verschiedenen Ausstellungsstände aufsuchen. In den Räumlichkeiten ist damit durch die Kombination aus dem einzuhaltenden Mindestabstand von 1,5 m und dem Tragen des Mund-Nasen-Schutzes eine Begrenzung des Risikos der Übertragung des Corona-Virus gewährleistet, die jedenfalls den Schutzmaßnahmen im Einzelhandel gleichwertig sein dürfte.

Eine sachliche Begründung dafür, warum zwar ein großes Einkaufscenter, bei dem die Besucher weder namentlich noch zahlenmäßig erfasst werden, öffnen kann, die Durchführung der von der Antragstellerin beabsichtigten Messe unter den mit dem von ihr vorgelegten und von der Antragsgegnerin akzeptierten Hygienekonzept verbundenen Einschränkungen nicht möglich sein soll, ist nicht ersichtlich.

Da das vollständige Verbot der Durchführung von Messen nicht verhältnismäßig ist, ist die Antragstellerin zugleich in ihrem Grundrecht auf Berufsausübungsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG verletzt. Eingriffe in das Grundrecht der Berufsfreiheit sind nur durch verhältnismäßige Regelungen zulässig (BVerfG, Urteil vom 30.11.2010 - 1 BvL 3/07 -, juris Rn. 44).

Das einstweilige Rechtsschutzverfahren nach § 123 VwGO dient grundsätzlich nur der vorläufigen Regelung eines Rechtsverhältnisses; einem Antragsteller soll hier regelmäßig nicht bereits das gewährt werden, was er nur in einem Hauptsacheverfahren erreichen kann. Die von dem Antragsteller begehrte Feststellung stellt sich allerdings insbesondere angesichts der befristeten Geltung der Corona-Verordnung bis zum Ablauf des 6. Mai 2020 (bzw. in Teilen bis zum Ablauf des 31. August 2020) als eine endgültige Vorwegnahme der Hauptsache dar. Wird – wie hier – die Hauptsache vorweggenommen, kann dem Eilantrag nach § 123 VwGO nur stattgegeben werden, wenn dies zur Gewährung effektiven Rechtsschutzes nach Art. 19 Abs. 4 GG schlechterdings unabweisbar ist. Dies setzt hohe Erfolgsaussichten, also eine weit überwiegende Wahrscheinlichkeit eines Erfolgs in der Hauptsache, sowie schwere und unzumutbare, nachträglich nicht mehr zu beseitigende Nachteile im Falle des Abwartens in der Hauptsache voraus (vgl. OVG Hamburg, Beschluss vom 06.07.2018 - 3 Bs 97/18 -, juris Rn. 35).

Selbst wenn die einstweilige Anordnung einer Entscheidung in der Hauptsache vorwegnehmen würde, wäre dies hier ausnahmsweise zulässig. Grundsätzlich widerspricht ein Rechtsschutzziel, das dazu führt, dass die Entscheidung in der Hauptsache vorweggenommen wird, der Funktion des vorläufigen Rechtsschutzes (ständige Rechtsprechung, vgl. z.B. BVerwG, Beschlüsse vom 13.10.2008 - 1 WDS-VR 14.08 - Rn. 19 und vom 12.04.2016 - 1 WDS-VR 2.16 - Rn. 19) und kommt nur ausnahmsweise aus Gründen des Gebotes effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG) in Betracht, nämlich dann, wenn das Abwarten der Entscheidung in der Hauptsache für den Antragsteller schlechthin unzumutbar wäre. Dies setzt nach ständiger Rechtsprechung des BVerwG unter dem Gesichtspunkt der Glaubhaftmachung des Anordnungsanspruchs voraus, dass das Rechtsschutzbegehren in der Hauptsache schon aufgrund der im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes lediglich summarischen Prüfung bei Anlegung eines strengen Maßstabes an die Erfolgsaussichten erkennbar Erfolg haben wird. Außerdem muss die Antragstellerin - im Rahmen des Anordnungsgrundes - glaubhaft machen, dass ihr ohne die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes schwere und unzumutbare, anders nicht abwendbare Nachteile entstehen, zu deren nachträglicher Beseitigung die Entscheidung in der Hauptsache nicht mehr in der Lage wäre (BVerwG, Beschluss vom 08.09.2017 - 1 WDS-VR 4/17 -, juris Rn. 15).

Würde die Kammer die Antragstellerin auf ein Klageverfahren verweisen, würde dies dazu führen, dass sie mit einer Entscheidung erst in mehreren Monaten rechnen könnte. Die Antragstellerin müsste dann unter Umständen bis zu einer Entscheidung

des Gerichts mit erheblichen Umsatzausfällen rechnen und es wäre nicht sicher, dass diese wirtschaftlichen Nachteile im Falle einer für sie positiven Entscheidung in einem Klageverfahren nachträglich wieder beseitigt werden könnten. Daher ist ein effektiver Rechtsschutz in diesem Fall nur im Wege des vorläufigen Rechtsschutzes gewährleistet.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

Die Streitwertfestsetzung findet ihre Rechtsgrundlage in § 53 Abs. 2 Nr. 1 GKG in Verbindung mit § 52 Abs. 1 und Abs. 2 GKG. Dabei hat das Gericht entsprechend der Empfehlung in Ziffer 1.5 Satz 2 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit für dieses Verfahren den Auffangwert angesetzt, weil mit diesem Beschluss eine Entscheidung in einem Hauptsacheverfahren praktisch vorweggenommen wird.

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Beschluss ist die Beschwerde an das Niedersächsische Obergerverwaltungsgericht in Lüneburg statthaft. Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Wochen nach Bekanntgabe dieses Beschlusses bei dem

Verwaltungsgericht Braunschweig,
Wilhelmstraße 55, 38100 Braunschweig,
oder
Postfach 47 27, 38037 Braunschweig,

schriftlich einzulegen. Die Beschwerdefrist ist auch gewahrt, wenn die Beschwerde innerhalb der Frist bei dem

Niedersächsischen Obergerverwaltungsgericht in Lüneburg
Uelzener Straße 40, 21335 Lüneburg
oder
Postfach 2371, 21313 Lüneburg

eingeht. Die Beschwerde gegen Beschlüsse des Verwaltungsgerichts in Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes ist innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe der Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist, soweit sie nicht mit dem Antrag vorgelegt worden ist, einzureichen bei dem

Niedersächsischen Obergerverwaltungsgericht in Lüneburg
Uelzener Straße 40, 21335 Lüneburg
oder
Postfach 2371, 21313 Lüneburg

Die Beschwerde und die Begründung sind schriftlich oder in elektronischer Form nach Maßgabe des § 55a der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) und der Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs und über das besondere elektronische Behördenpostfach (ERVV) einzureichen.

Jeder Beteiligte muss sich von einem Rechtsanwalt oder Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz mit Befähigung zum Richteramt oder einer nach § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 bis 7, Abs. 4 Satz 4 VwGO zur Vertretung berechtigten Person oder Organisation als Bevollmächtigten vertreten lassen. Das Vertretungserfordernis gilt bereits für den Antrag bei dem Verwaltungsgericht.

Gegen die Streitwertfestsetzung ist die Beschwerde statthaft, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200,00 Euro übersteigt. Die Beschwerde findet auch statt, wenn sie vom Gericht wegen der grundsätzlichen Bedeutung der zur Entscheidung stehenden Fragen zugelassen worden ist. Die Nichtzulassung ist unanfechtbar. Die Beschwerde ist nur zulässig, wenn sie innerhalb von sechs Monaten, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt oder sich das Verfahren anderweitig erledigt hat, bei dem

Verwaltungsgericht Braunschweig,
Wilhelmstraße 55, 38100 Braunschweig,
oder
Postfach 4727, 38037 Braunschweig,

schriftlich, in elektronischer Form nach Maßgabe des § 55a der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) und der Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs und über das besondere elektronische Behördenpostfach (ERVV) oder zu Protokoll der Geschäftsstelle eingelegt wird. Ist der Streitwert später als einen Monat vor Ablauf dieser Frist festgesetzt worden, kann die Beschwerde noch innerhalb eines Monats nach Zustellung oder formloser Mitteilung des Festsetzungsbeschlusses eingelegt werden.

Meyer

Kirschke

Warnke