



Verwaltungsgericht Hamburg

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

hat das Verwaltungsgericht Hamburg, Kammer 17, am 9. April 2021 durch

den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgericht ...,
den Richter am Verwaltungsgericht ...,
die Richterin ...

beschlossen:

Der Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz wird abgelehnt.

Die Kosten des Verfahrens trägt die Antragstellerin.

Der Streitwert wird auf EUR 15.000 festgesetzt.

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Beschluss steht den Beteiligten und sonst von der Entscheidung Betroffenen die Beschwerde an das Hamburgische Oberverwaltungsgericht zu. Sie ist innerhalb von zwei Wochen nach Bekanntgabe des Beschlusses schriftlich oder nach Maßgabe des § 55a der Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO – in elektronischer Form beim Verwaltungsgericht Hamburg, Lübeckertordamm 4, 20099 Hamburg, einzulegen.

Die Beschwerdefrist wird auch gewahrt, wenn die Beschwerde innerhalb der Frist beim Hamburgischen Oberverwaltungsgericht, Lübeckertordamm 4, 20099 Hamburg, schriftlich oder in elektronischer Form (s.o.) eingeht.

Die Beschwerde ist innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe der Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht bereits mit der Beschwerde vorgelegt worden ist, bei dem Hamburgischen Oberverwaltungsgericht, Lübeckertordamm 4, 20099 Hamburg, schriftlich oder in elektronischer Form (s.o.) einzureichen. Sie muss einen bestimmten Antrag enthalten, die Gründe darlegen, aus denen die Entscheidung abzuändern ist oder aufzuheben ist, und sich mit der angefochtenen Entscheidung auseinandersetzen.

Eine Beschwerde in Streitigkeiten über Kosten, Gebühren und Auslagen ist nur zulässig, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200,00 EUR übersteigt.

Der Beschwerde sowie allen Schriftsätzen sollen – sofern sie nicht in elektronischer Form eingereicht werden – Abschriften für die Beteiligten beigelegt werden.

Vor dem Hamburgischen Oberverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer im Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Hamburgischen Oberverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Bevollmächtigte sind Rechtsanwälte oder Rechtslehrer an einer der in § 67 Abs. 2 Satz 1 VwGO genannten Hochschulen mit Befähigung

zum Richteramt zugelassen. Ferner sind die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 bis 7 VwGO bezeichneten Personen und Organisationen als Bevollmächtigte zugelassen. Ergänzend wird wegen der weiteren Einzelheiten auf § 67 Abs. 2 Satz 3, Abs. 4 und Abs. 5 VwGO verwiesen.

Hinsichtlich der Festsetzung des Streitwertes steht den Beteiligten die Beschwerde an das Hamburgische Obergericht zu. Die Streitwertbeschwerde ist schriftlich oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle oder in elektronischer Form (s.o.) beim Verwaltungsgericht Hamburg, Lübeckertordamm 4, 20099 Hamburg, einzulegen.

Sie ist spätestens innerhalb von sechs Monaten, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt hat, einzulegen.

Soweit die Beschwerde gegen die Streitwertfestsetzung nicht durch das Verwaltungsgericht zugelassen worden ist, ist eine Beschwerde gegen die Streitwertfestsetzung nur gegeben, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200,00 EUR übersteigt.

Gründe:

I.

Die Antragstellerin mit Hauptsitz in Hamburg vertreibt Bekleidung unter dem Markennamen XXX. Der Vertrieb erfolgt vor allem über Einzelhandelsfilialen in den Bundesländern Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Schleswig-Holstein. In dem Gebiet der Freien und Hansestadt Hamburg betreibt die Antragstellerin fünf Filialen.

Mit ihrem am 16. März 2021 eingereichten Antrag wendet sie sich gegen das durch § 4c Abs. 1 der Verordnung zur Eindämmung der Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 in der Freien und Hansestadt Hamburg (Hamburgische SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung - HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO) vom 30. Juni 2020 (HmbGVBl. S. 365), zuletzt geändert durch Verordnung vom 1. April 2021 (HmbGVBl. S. 173), festgelegte Verbot, Verkaufsstellen des Einzelhandels, wie ihre Hamburger Filialen, für den Publikumsverkehr zu öffnen.

II.

1. Der zulässige Antrag der Antragstellerin, die Antragsgegnerin im Wege der einstweiligen Anordnung zu verpflichten, den Betrieb ihrer fünf in Hamburg befindlichen Verkaufsfilialen einstweilen mit der Maßgabe sanktionsfrei zu dulden, dass sie, die Antragstellerin, ausschließlich die Vorgaben des § 13 HmbSARSCoV-2-EindämmV einzuhalten hat, ist unbegründet.

Nach § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO kann das Gericht auf Antrag eine einstweilige Anordnung zur Regelung eines vorläufigen Zustands in Bezug auf ein streitiges Rechtsverhältnis treffen, wenn diese Regelung zur Abwendung wesentlicher Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus anderen Gründen nötig erscheint. Voraussetzung hierfür ist, dass

die tatsächlichen Voraussetzungen sowohl eines Anordnungsgrunds, also die Eilbedürftigkeit einer vorläufigen Regelung, als auch eines Anordnungsanspruchs, d.h. des materiellen Anspruchs, für den der Antragsteller vorläufigen Rechtsschutz sucht, glaubhaft gemacht werden (§ 123 Abs. 3 VwGO i.V.m. § 920 Abs. 2 ZPO).

Dabei dient das einstweilige Rechtsschutzverfahren nach § 123 VwGO grundsätzlich nur der vorläufigen Regelung eines Rechtsverhältnisses; einem Antragsteller soll regelmäßig nicht bereits das gewährt werden, was er nur in einem Hauptsacheverfahren erreichen kann (hierzu und zum Folgenden: OVG Hamburg, Beschl. v. 18.11.2020, 5 Bs 209/20, juris, Rn. 8; Beschl. v. 20.5.2020, 5 Bs 77/20, juris, Rn. 17). Das Begehren der Antragstellerin stellt sich allerdings angesichts der befristeten Geltung des § 4c Abs. 1 HmbSARSCoV-2-EindämmungsVO bis zum Ablauf des 18. April 2021 (vgl. § 40 Abs. 2 HmbSARSCoV-2-EindämmungsVO) als eine endgültige Vorwegnahme der Hauptsache dar. Wird 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 unabdingbar 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.

Das Erfordernis sehr hoher Erfolgsaussichten im Hauptsacheverfahren ergibt sich auch aus der Ähnlichkeit mit einem Eilantrag in einem Normenkontrollverfahren, in dem nach § 47 Abs. 6 VwGO erheblich strengere Anforderungen für den Erlass einer einstweiligen Anordnung bestehen, als es sonst nach § 123 VwGO der Fall ist (vgl. hierzu und zum Folgenden OVG Hamburg, Beschl. v. 20.5.2020, 5 Bs 77/20, juris, Rn. 17). Zwar betrifft der vorliegende Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 123 VwGO, anders als Eilanträge im Normenkontrollverfahren gemäß § 47 Abs. 6 VwGO, unmittelbar nur das Verhältnis zwischen den Beteiligten dieses Verfahrens. Jedoch könnten, wenn die Öffnung der Verkaufsstellen der Antragstellerin für den Publikumsverkehr zu dulden wäre, auch andere Verkaufsstellen des (jedenfalls in den maßgeblichen Punkten vergleichbaren) Einzelhandels – und zwar nicht nur solche im Bereich der Bekleidungsindustrie – durch Anträge im einstweiligen Rechtsschutzverfahren sowie den sich für die Antragsgegnerin ergebenden Druck auf Gleichbehandlung die Bestimmung des § 4c Abs. 1 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO faktisch außer Kraft setzen.

Gemessen an diesen Maßstäben hat die Antragstellerin einen Anordnungsanspruch nicht mit dem für eine Vorwegnahme der Hauptsache erforderlichen hohen Maß an Wahrscheinlichkeit glaubhaft gemacht. §§ 32 Satz 1, 28 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1, 28a Abs. 1 Nr. 14

IfSG stellen eine hinreichende Ermächtigungsgrundlage für die Untersagung der Öffnung der Verkaufsstellen der Antragstellerin für den Publikumsverkehr dar (hierzu unter a), die angegriffene Vorschrift ist formell rechtmäßig (hierzu unter b), die angegriffene Regelung hält sich im Rahmen der Vorgaben der Ermächtigungsgrundlage (hierzu unter c), der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ist gewahrt (hierzu unter d) und die angegriffene Vorschrift ist mit Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar (hierzu unter e).

a) Die maßgeblichen Vorschriften in §§ 32 Satz 1, 28 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1, 28a Abs. 1 IfSG stellen – auch angesichts der grundrechtlichen Betroffenheit der Antragstellerin – aller Voraussicht nach eine hinreichende, dem Parlamentsvorbehalt genügende Ermächtigungsgrundlage für das Verbot des § 4c Abs. 1 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO dar (vgl. OVG Hamburg, Beschl. v. 2.2.2021, 5 Bs 217/20, juris, Rn. 7; Beschl. v. 25.3.2021, 5 Bs 60/21, abrufbar unter <https://justiz.hamburg.de/content-blob/14996580/4e9bab08dd8a631b60b0f0054e1da179/data/5bs60-21.pdf>).

b) Die formellen Voraussetzungen für den Erlass des Verbots des § 4c Abs. 1 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO sind eingehalten.

Die nach § 32 in Verbindung mit § 28 Abs. 1 und § 28a Abs. 1 IfSG erlassene Rechtsverordnung ist gemäß § 28a Abs. 5 IfSG mit einer allgemeinen Begründung versehen, die im Hinblick auf die Schließung des Einzelhandels den Anforderungen dieser Vorschrift genügt. Die hier angegriffene Regelung des § 4c Abs. 1 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO wurde im Wesentlichen damit begründet, dass die vorübergehende Schließung der Verkaufsstellen des Einzelhandels für den allgemeinen Publikumsverkehr dringend erforderlich sei, um vermeidbare Kontakte im öffentlichen Raum zu reduzieren und hierdurch das Infektionsgeschehen einzudämmen. Von der Schließungsanordnung seien die Auslieferung von Gütern auf Bestellung sowie deren Abverkauf im Fernabsatz zur Abholung bei kontaktloser Übergabe außerhalb der Geschäftsräume unter Wahrung des Abstandsgebots infektionsschutzrechtlich vertretbar ausgenommen. Zur Deckung der wesentlichen Versorgungsbedarfe der Bevölkerung sehe Absatz 3 Satz 1 die erforderlichen Ausnahmen von dem Schließungsgebot vor. Absatz 4 enthalte Regelungen für Anbieter mit gemischtem Warensortiment (zum Vorstehenden vgl. Begründung zur fünfundzwanzigsten Verordnung zur Änderung der Hamburgischen SARS-CoV-2-EindämmungsVO vom 14. Dezember 2020, HmbGVBl. S. 659, 662). Der zwischenzeitlich mit der vierunddreißigsten Verordnung zur Änderung der Hamburgischen SARS-CoV-2-EindämmungsVO vom 5. März 2021 (HmbGVBl. S. 121) eingeführte § 4c Abs. 2a HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO, mit dem die Möglichkeit eingeführt worden war, dass Verkaufsstellen des Einzelhandels, die weiterhin aus dringenden infektionsschutzrechtlichen Gründen nicht für den allgemeinen Publikumsverkehr öffnen

dürfen, im Rahmen von Einzelterminen Kundinnen und Kunden beraten und ihnen Waren in den Ladenlokalen veräußern (sog. „Click and Meet“), wurde mit der sechsdreißigsten Verordnung zur Änderung der Hamburgischen SARS-CoV-2-EindämmungsVO vom 19. März 2021 (HmbGVBl. S. 145) aufgrund der steigenden Infektionszahlen und des Überschreitens des durch den Beschluss der Bundeskanzlerin und der Regierungschefinnen und Regierungschefs der vom 3. März 2021 (abrufbar unter <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/1872054/66dba48b5b63d8817615d11edaaed849/2021-03-03-mpk-data.pdf?download=1>) festgelegten Grenzwertes der 7-Tages-Inzidenz von 100 Infizierten pro 100.000 Einwohner an drei aufeinanderfolgenden Tagen wieder abgeschafft.

Die Verordnung ist zudem befristet und tritt mit Ablauf des 18. April 2021 außer Kraft (§ 40 Abs. 2 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO).

c) Die tatbestandlichen Voraussetzungen der Verordnungsermächtigung in §§ 32 Satz 1, 28 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1, 28a Abs. 1 IfSG sind aufgrund der gegenwärtig bestehenden Corona-Pandemie weiterhin erfüllt. Der Deutsche Bundestag hat – wie in § 28a Abs. 1 IfSG vorausgesetzt – am 25. März 2020 aufgrund der Ausbreitung des neuartigen Coronavirus in Deutschland eine epidemische Lage von nationaler Tragweite von unbestimmter Dauer festgestellt (Plenarprotokoll 19/154, S. 19169C) und deren Fortbestehen zuletzt am 4. März 2021 bestätigt (Plenarprotokoll 19/215, S. 27052).

Das Verbot, Verkaufsstellen des Einzelhandels für den Publikumsverkehr zu öffnen, ist eine Maßnahme, die der Bundesgesetzgeber in §§ 28 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1, 28a Abs. 1 Nr. 14 IfSG als eine mögliche notwendige Schutzmaßnahme im Sinne des § 28 Abs. 1 S. 1 und 2 IfSG zur Verhinderung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 zur Pandemiebekämpfung vorsieht.

Der Ordnungsgeber ist bundesrechtlich gemäß § 28a Abs. 3 Satz 10 IfSG verpflichtet, bei einer landesweiten Überschreitung eines Schwellenwertes von über 50 Neuinfektionen je 100.000 Einwohner innerhalb von sieben Tagen landesweit abgestimmte umfassende, auf eine effektive Eindämmung des Infektionsgeschehens abzielende Schutzmaßnahmen zu ergreifen. Dieser Schwellenwert wird zum gegenwärtigen Zeitpunkt (Stand 8. April 2021) deutlich überschritten, denn die 7-Tage-Inzidenz in der Freien und Hansestadt Hamburg liegt nach dem täglichen Situationsbericht des Robert Koch-Instituts (im Folgenden: RKI) bei 108 (www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/Apr_2021/2021-04-08-de.pdf, S. 4). Der Wert der 7-Tage-Inzidenz ist nach den Hamburger Erhebungen bzw. Berechnungen noch deutlich höher, nämlich bei 132,8 (<https://www.hamburg.de/corona-zahlen/>).

§ 28a Abs. 3 Satz 9 IfSG bestimmt, dass bei einer bundesweiten Überschreitung eines Schwellenwertes von 50 Neuinfektionen je 100.000 Einwohner innerhalb von sieben Tagen bundesweit abgestimmte umfassende, auf eine effektive Eindämmung des Infektionsgeschehens abzielende Schutzmaßnahmen anzustreben sind. Auch dieser Schwellenwert ist derzeit mit einem Wert von 108 deutlich überschritten (vgl. S. 4 des täglichen Situationsberichts des RKI vom 8. April 2021).

d) Der Eingriff in die Berufsfreiheit der Antragstellerin und ein etwaiger Eingriff in das durch Art. 14 GG geschützte Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb der Antragstellerin, der sich aus dem in § 4c Abs. 1 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO geregelten Verbot, Verkaufsstellen des Einzelhandels für den Publikumsverkehr zu öffnen, ergibt, dürfte voraussichtlich verhältnismäßig sein. Das Verbot dient einem legitimen Zweck (hierzu unter aa) und ist angesichts des dem Ordnungsgeber weiterhin zustehenden Einschätzungsspielraums (hierzu unter bb) als zur Erreichung dieses Zwecks geeignet (hierzu unter cc), erforderlich (hierzu unter dd) und auch vor dem Hintergrund der grundrechtlichen Betroffenheit der Antragstellerin angemessen (hierzu unter ee) anzusehen.

aa) Das Verbot dient einem legitimen Zweck. Mit den in der Verordnung enthaltenen Schutzmaßnahmen verfolgt der Ordnungsgeber das in § 28a Abs. 3 Satz 1 IfSG vorgegebene Ziel, Leben und Gesundheit der Bevölkerung und die Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems zu schützen. Um dieses Ziel zu erreichen, zielt der Ordnungsgeber darauf ab, die Kontakte in der Bevölkerung zu reduzieren und damit das Infektionsgeschehen einzudämmen (vgl. OVG Hamburg, Beschl. v. 18.11.2020, 5 Bs 209/20, juris, Rn. 26)

bb) Im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung ist zu berücksichtigen, dass dem Ordnungsgeber bei der Beurteilung komplexer Gefahrenlagen, wie sie bei der aktuellen Corona-Pandemie gegeben ist, bezüglich der Auswahl der geeigneten, erforderlichen und angemessenen Schutzmaßnahmen ein weiter Einschätzungsspielraum zusteht (vgl. hierzu und zum Folgenden OVG Hamburg, Beschl. v. 25.3.2021, 5 Bs 60/21, abrufbar unter [https://justiz.hamburg.de/content-](https://justiz.hamburg.de/content-blob/14996580/4e9bab08dd8a631b60b0f0054e1da179/data/5bs60-21.pdf)

[blob/14996580/4e9bab08dd8a631b60b0f0054e1da179/data/5bs60-21.pdf](https://justiz.hamburg.de/content-blob/14996580/4e9bab08dd8a631b60b0f0054e1da179/data/5bs60-21.pdf)). Dieser Einschätzungsspielraum stand dem Ordnungsgeber auch im Rahmen der „zweiten Welle“ und steht ihm gegenwärtig im Rahmen der „dritten Welle“ wegen der weiterhin bestehenden komplexen Gefahrenlage, einer weiterhin unzureichenden Tatsachengrundlage über die genauen Infektionsquellen und wegen der noch nicht abschätzbaren Folgen der Virusvarianten auf das Infektionsgeschehen und die Krankheitsverläufe (vgl. Robert Koch Institut (RKI), Übersicht und Empfehlungen zu besorgniserregenden SARS-CoV-2-Virusvarianten

(VOC), Stand 6. April 2021, abrufbar unter [www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges Coronavirus/Virusvariante.html](http://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Virusvariante.html)) zu.

cc) Das Verbot, Verkaufsstellen des Einzelhandels für den Publikumsverkehr zu öffnen, erscheint geeignet, den beabsichtigten Zweck zu erreichen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist eine Maßnahme geeignet, wenn mit ihrer Hilfe der gewünschte Erfolg gefördert werden kann, wobei die abstrakte Möglichkeit der Zweckerreichung genügt. Dabei kommt es darauf an, ob die Maßnahme objektiv tauglich ist, den jeweiligen legitimen Zweck zu fördern (BVerfG, Beschl. v. 9.2.2001, 1 BvR 781/98, juris, Rn. 22). Hingegen ist der Nachweis nicht notwendig, dass der angegebene Zweck durch das eingesetzte Mittel vollständig erreicht wird; es genügt, dass das Mittel die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass der angestrebte Erfolg zumindest teilweise eintritt (vgl. Grzeszick in: Maunz/Dürig, GG, Stand: August 2020, Art. 20 Rn. 112 m.w.N.).

Gemessen an diesem Maßstab ist die Einschätzung des Ordnungsgebers nicht zu beanstanden, dass die Schließung von Verkaufsstellen des Einzelhandels geeignet ist, das Infektionsrisiko zu verringern und das Infektionsgeschehen einzudämmen. Der Hauptinfektionsweg beim SARS-CoV-2-Virus ist nach gegenwärtigem Forschungsstand dessen Übertragung durch Tröpfchen und Aerosole. Erhöhte Übertragungsrisiken bestehen insbesondere bei Menschenkonzentrationen in geschlossenen Räumen und verstärkt dann, wenn keine Masken (Mund-Nasen-Schutz oder Mund-Nasen-Bedeckung) getragen werden, Mindestabstände nicht durchweg eingehalten werden und/oder kein effektiver Luftaustausch stattfindet (vgl. RKI, Epidemiologischer Steckbrief zu SARS-CoV-2 und COVID-19, Stand: 18.3.2021, abrufbar unter [https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges Coronavirus/Steckbrief.html](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Steckbrief.html); im Folgenden: „SARS-CoV-2-Steckbrief“). Vor diesem Hintergrund ist nicht zweifelhaft, dass Maßnahmen zur Reduzierung von Kontakten grundsätzlich geeignet sind, Infektionsrisiken zu reduzieren. Das streitgegenständliche Verbot, Verkaufsstellen des Einzelhandels für den Publikumsverkehr zu öffnen, trägt hierzu bei. Zu infektionsbegünstigenden Kontakten kommt es unter anderem dann, wenn eine Vielzahl von Menschen Besorgungen aller Art nachgeht und es deshalb etwa zu häufig wechselnden Begegnungen in den Ladengeschäften kommt (vgl. hierzu und zum Folgenden OVG Nordrhein-Westfalen, Beschl. v. 19.3.2021, 13 B 252/21.NE, juris, Rn. 35). Ferner ist davon auszugehen, dass sich Kunden je nach Art des Einzelhandelsgeschäfts auch über einen längeren Zeitraum im Verkaufsraum aufhalten, so dass sich eine Ansammlung und Verbreitung von virushaltigen Tröpfchen und Aerosolen in der Luft trotz Einhaltung von Hygienemaßnahmen nicht gänzlich verhindern lässt, und auch insoweit eine erhöhte Infektionsgefahr besteht (vgl. dazu,

dass auch die Einhaltung von Mindestabständen insoweit zur Infektionsprävention ggf. nicht ausreichend ist, RKI, SARS-CoV-2-Steckbrief, Ziffer 2).

dd) Das Verbot, Verkaufsstellen des Einzelhandels für den Publikumsverkehr zu öffnen, erscheint auch erforderlich, um den beabsichtigten Zweck zu erreichen. Insoweit ist kein mildereres, gleich geeignetes Mittel zur Eindämmung des Infektionsgeschehens ersichtlich.

Das bestehende Infektionsrisiko beim Aufeinandertreffen von Menschen beim Aufsuchen von Verkaufsstellen des Einzelhandels (der Antragstellerin) lässt sich durch betriebliche Hygienemaßnahmen nicht vergleichbar effektiv wie mit einem vollständigen Verbot verhindern. Die Öffnung von Verkaufsstellen des Einzelhandels für den Publikumsverkehr unter Einhaltung strenger Hygienekonzepte ist zwar ein mildereres, jedoch nicht gleich geeignetes Mittel (vgl. OVG Hamburg, Beschl. v. 20.5.2020, 5 Bs 77/20, juris Rn. 32; OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 29.3.2021, OVG 11 S 42/21, juris, Rn. 45; OVG Thüringen, Beschl. v. 26.3.2021, 3 EN 180/21, juris, Rn. 113 f.; siehe auch VGH Baden-Württemberg, Beschl. v. 24.3.2021, 1 S 677/21, juris, Rn. 44 f.; OVG Nordrhein-Westfalen, Beschl. v. 19.3.2021, 13 B 252/21, juris, Rn. 51 ff.). Zwar mag das Infektionsrisiko in Ladengeschäften bei Einhaltung strenger Hygienekonzepte vergleichsweise gering sein. Jedoch dürfte – anders als im Falle der vollständigen Schließung von Ladengeschäften für den Publikumsverkehr – in jedem Fall ein Infektionsrisiko bestehen bleiben. Denn die Einhaltung von Mindestabständen und das Tragen von Masken (Mund-Nasen-Schutz oder Mund-Nasen-Bedeckung) können das Infektionsrisiko zwar stark reduzieren, aber, gerade in geschlossenen Räumen, nicht vollständig ausschließen (vgl. RKI, SARS-CoV-2-Steckbrief, Ziffer 2). Insoweit ist auch zu berücksichtigen, dass das Infektionsrisiko bei der mittlerweile dominierenden neuartigen Virusvariante B.1.1.7 nach bisherigen Erkenntnissen höher ist (vgl. RKI, Bericht zu Virusvarianten von SARS-CoV-2- in Deutschland, insbesondere zur Variant of Concern (VOC) B.1.1.7, Stand: 31.3.2021, abrufbar unter https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/DESH/Bericht_VOC_2021-03-31.pdf?__blob=publicationFile; im Folgenden: „Bericht zu neuartigen Virusvarianten“) und der Grad der Wirksamkeit der Einhaltung von Mindestabständen und des Tragens von Mund-Nase-Bedeckungen als Prävention gegen diese Virusvariante noch nicht hinreichend eindeutig feststeht.

Aus den soeben dargestellten Gründen vermag die Kammer auch der Argumentation der Antragstellerin nicht zu folgen, dass die Verpflichtung zur Einhaltung der sich aus § 13 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO ergebenden Hygiene- und Sicherheitsvorkehrungen aus Infektionsschutzgesichtspunkten ausreichend ist. Anders als die Antragstellerin meint, ergibt sich aus § 13 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO auch nicht, dass die Antragsgeg-

nerin die dort genannten Hygiene- und Sicherheitsvorkehrungen - im Hinblick auf die Eindämmung des SARS-CoV-2-Virus – für ebenso effektiv hält wie das streitgegenständliche Verbot. Es versteht sich von selbst, dass die zur Deckung der wesentlichen Versorgungsbedarfe der Bevölkerung nach § 4c Abs. 3 S. 1 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO weiterhin geöffneten Verkaufsstellen zur Einhaltung von Hygiene- und Sicherheitsvorkehrungen verpflichtet werden müssen. Wenn der Ordnungsgeber davon ausgegangen wäre, dass diese – in § 13 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO näher geregelte – Verpflichtung zur Eindämmung des SARS-CoV-2-Virus ebenso effektiv wirken würde wie das streitgegenständliche Verbot, hätte er das streitgegenständliche Verbot nicht erlassen.

Die Erforderlichkeit des streitgegenständlichen Verbots wird entgegen der Ansicht der Antragstellerin auch nicht dadurch in Frage gestellt, dass Untersuchungen ergeben haben, dass die Infektionsgefährdung der Beschäftigten des Einzelhandels im Jahr 2020 etwas unterhalb der durchschnittlichen Infektionsgefährdung der Gesamtbevölkerung gelegen hat (Mayer/Dietrich, Abschätzung der Infektionsgefährdung durch SARS-CoV-2 im Einzelhandel auf der Basis unterschiedlicher Methoden, ARP 2021, 55 ff.). Dies belegt bereits nicht, dass es bisher nicht zu Ansteckungen (zwischen Beschäftigten) im Einzelhandel gekommen ist und sagt zudem nichts über die Infektionsgefährdung der Kunden untereinander – insbesondere bei einer Gesamtbetrachtung ihrer durch das Einkaufen bzw. durch „Shoppes“ ausgelösten Mobilität – aus (so zutreffend bereits SächsOVG, Beschl. v. 23.3.2021, 3 B 78/21, juris, Rn. 46).

Im Übrigen muss nach Auffassung der Kammer in die Bewertung der mit einer Öffnung des Einzelhandels verbundenen Infektionsgefahren ferner einbezogen werden, dass mit dem Aufsuchen von Ladengeschäften im Regelfall nicht nur Sozialkontakte in den jeweiligen Geschäften verbunden sind, sondern auch auf dem Weg dorthin und zurück, z.B. auf öffentlichen Wegen und im öffentlichen Personennahverkehr (so auch OVG Thüringen, Beschl. v. 26.3.2021, 3 EN 180/21, juris, Rn. 114; SächsOVG, Beschl. v. 23.3.2021, 3 B 78/21, juris, Rn. 43 ff.). Auch hier kann es zu Infektionen kommen. Mit dem streitgegenständlichen Verbot nimmt der Ordnungsgeber auch dieses Infektionsrisiko in den Blick. Die Hamburgische SARS-CoV-2-EindämmungsVO zielt mit dem Verbot der Öffnung von Verkaufsstellen des Einzelhandels und mit ihren weiteren einzelnen Maßnahmen, wie etwa dem Verbot von Veranstaltungen mit Unterhaltungscharakter und Zusammenkünften, der vorübergehenden Schließung von Einrichtungen mit Publikumsverkehr, der Untersagung von Dienstleistungen im Bereich der Körperpflege sowie des Betriebs von Gaststätten (§§ 4a, 4b, 14, 15 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO) auf eine Mobilitäts- und Kontaktreduzierung (vgl.

auch die Begründung zur fünfundzwanzigsten Verordnung zur Änderung der Hamburgischen SRS-CoV-2-EindämmungsVO vom 14. Dezember 2020, HmbGVBl. S. 662 („[Die vorübergehende Schließung von Verkaufsstellen des Einzelhandels] ist dringend erforderlich, um vermeidbare Kontakte im öffentlichen Raum zu reduzieren und hierdurch das Infektionsgeschehen einzudämmen.“)). Dieses allgemeine Ziel kommt auch in § 3 Abs. 1 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO zum Ausdruck, wonach jede Person aufgerufen ist, die körperlichen Kontakte zu anderen Personen als den Angehörigen des eigenen Haushalts auf ein absolut nötiges Minimum zu reduzieren. Dass es bei der flächendeckenden Öffnung von Verkaufsstellen des Einzelhandels für den Publikumsverkehr zu einer deutlichen Zunahme von Kontakten im öffentlichen Raum kommt und damit zu einer Steigerung der Infektionsgefahren ist aus Sicht der Kammer jedenfalls eine nachvollziehbare und vom Einschätzungsspielraum des Ordnungsgebers gedeckte Annahme. Denn die bisherigen Erfahrungen mit den Lockdown-Maßnahmen haben gezeigt, dass gerade die umfangreiche Reduzierung der Anlässe für Sozialkontakte zu einer spürbaren Reduzierung des Infektionsgeschehens beitragen (vgl. SächsOVG, Beschl. v. 23.3.2021, 3 B 78/21, juris, Rn. 45; VGH Baden-Württemberg, Beschl. v. 18.2.2021, 1 S 398/21, juris, Rn. 74).

ee) Das aus § 4c Abs. 1 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO folgende Verbot, die Verkaufsstellen der Antragstellerin für den Publikumsverkehr zu öffnen, ist gegenwärtig auch angemessen. Angemessen, d. h. verhältnismäßig im engeren Sinne, ist eine freiheitseinschränkende Regelung, wenn das Maß der Belastung des Einzelnen noch in einem vernünftigen Verhältnis zu den der Allgemeinheit erwachsenden Vorteilen steht (hierzu und zum Folgenden: BVerfG, Urt. v. 26.2.2020, 2 BvR 2347/15, juris, Rn. 265 m.w.N.). Hierbei ist eine Abwägung zwischen den Gemeinwohlbelangen, deren Wahrnehmung der Eingriff in Grundrechte dient, und den Auswirkungen auf die Rechtsgüter der davon Betroffenen notwendig. Die Interessen des Gemeinwohls müssen umso gewichtiger sein, je empfindlicher der Einzelne in seiner Freiheit beeinträchtigt wird. Zugleich wird der Gemeinschaftsschutz umso dringlicher, je größer die Nachteile und Gefahren sind, die aus der Grundrechtsausübung erwachsen können. Diese Prüfung am Maßstab des Übermaßverbots kann dazu führen, dass der an sich in legitimer Weise angestrebte Schutz zurückstehen muss, wenn das eingesetzte Mittel zu einer unangemessenen Beeinträchtigung der Rechte des Betroffenen führen würde. Nur so kann die Prüfung der Angemessenheit staatlicher Eingriffe ihren Sinn erfüllen, geeignete und gegebenenfalls erforderliche Maßnahmen einer gegenläufigen Kontrolle mit Blick darauf zu unterwerfen, ob die eingesetzten Mittel unter

Berücksichtigung der davon ausgehenden Grundrechtsbeschränkungen für den Betroffenen noch in einem angemessenen Verhältnis zu dem dadurch erreichbaren Rechtsgüterschutz stehen.

Davon ausgehend ist das Verbot der Öffnung der Verkaufsstellen der Antragstellerin für den Publikumsverkehr bei vorläufiger Bewertung nicht zu beanstanden, weil die Schwere der damit erneut verbundenen Grundrechtseingriffe voraussichtlich noch nicht außer Verhältnis zu dem beabsichtigten Zweck steht. Das streitgegenständliche Verbot greift zwar in ganz erheblicher Weise in das Grundrecht der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) und gegebenenfalls auch das von der Eigentumsgarantie erfasste Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb (Art. 14 Abs. 1 GG) der davon betroffenen Betreiber ein. Dieser Eingriff erweist sich aber gemessen an dem damit bezweckten Gesundheitsschutz der Bevölkerung (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) angesichts der gravierenden und teils irreversiblen Folgen, die ein unkontrollierter Anstieg der Zahl von Neuansteckungen für Leben und Gesundheit einer Vielzahl von Menschen hätte, voraussichtlich als gerechtfertigt. Dabei berücksichtigt die Kammer auch, dass ein Großteil der Einzelhändler von dem Verbot betroffen sind und dieses nunmehr fast durchgehend bereits seit etwa vier Monaten gilt. Das Robert Koch Institut schätzt die Gefährdung der Bevölkerung in Deutschland allerdings weiterhin als sehr hoch ein (vgl. hierzu und zum Folgenden RKI, Tägliche Lagebericht des RKI zur Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) vom 7. April 2021 (abrufbar unter: https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/Apr_2021/2021-04-07-de.pdf?_blob=publicationFile). Die COVID-19-Fallzahlen sind in den letzten Wochen in allen Altersgruppen stark angestiegen, besonders stark bei Kindern und Jugendlichen, von denen auch zunehmend Übertragungen und Ausbruchsgeschehen ausgehen. Auch bei den über 80-Jährigen hat sich der wochenlang abnehmende Trend nicht fortgesetzt. Beim Großteil der Fälle ist der Infektionsort nicht bekannt. COVID-19-bedingte Ausbrüche betreffen momentan insbesondere private Haushalte, zunehmend auch Kitas, Schulen und das berufliche Umfeld. Diese anhaltende Viruszirkulation in der Bevölkerung erfordert die konsequente Umsetzung kontaktreduzierender Maßnahmen und Schutzmaßnahmen sowie massive Anstrengungen zur Eindämmung von Ausbrüchen und Infektionsketten. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund der raschen Ausbreitung der Virusvariante B.1.1.7., die mittlerweile in Deutschland vorherrschend ist und nach bisherigen Erkenntnissen deutlich ansteckender ist und vermutlich schwerere Krankheitsverläufe verursacht als andere Varianten, von entscheidender Bedeutung, zumal die Dominanz der Variante B.1.1.7 die Wirksamkeit der bislang erprobten Infektionsschutzmaßnahmen erheblich vermindert. Vor dem Hintergrund der ansteigenden Fallzahlen und der Infektionen

durch die Variante B.1.1.7 ist ohne konsequente Anstrengungen zur Eindämmung von Ausbrüchen und Infektionsketten mit einer deutlich ansteigenden Zahl von schweren Krankheitsverläufen, mit einer stärkeren Belastung der Intensivstationen und mit höheren Todesfallzahlen zu rechnen (vgl. OVG Hamburg, Beschluss vom 2. Februar 2021, 5 Bs 217/20, juris, Rn. 43).

Unter Berücksichtigung der vorstehenden Erkenntnisse ist nicht zu beanstanden, dass der Verordnungsgeber derzeit (noch) umfassend angelegte Maßnahmen zur generellen Reduzierung von Kontakten bzw. zur Mobilitätsreduzierung, zu denen auch das hier streitgegenständliche Verbot, Verkaufsstellen des Einzelhandels für den Publikumsverkehr zu öffnen, für geboten hält und ihnen eine nicht unerhebliche Bedeutung für die Eindämmung des Infektionsgeschehens zumisst. Insoweit ist auch zu beachten, dass die zunächst verfolgte Strategie, sich auf Maßnahmen in Bezug auf nachweisbare Pandemietreiber (z.B. Konzerte) – bei gleichzeitiger Einhaltung von Hygienekonzepten in anderen Bereichen – zu konzentrieren, jedenfalls unter den Rahmenbedingungen der kälteren Jahreszeit, evident als nicht ausreichend effektiv erwiesen hat, die Ausbreitung des SARS-CoV-2-Virus einzudämmen und einen exponentiellen Anstieg der Infektionen zu verhindern (vgl. SächsOVG, Beschl. v. 23.3.2021, 3 B 78/21, juris, Rn. 46). Umgekehrt haben die bisherigen Erfahrungen mit den Lockdown-Maßnahmen gezeigt, dass die umfangreiche Reduzierung der Anlässe für Sozialkontakte zu einer spürbaren Reduzierung des Infektionsgeschehens beitragen (vgl. SächsOVG, Beschl. v. 23.3.2021, 3 B 78/21, juris, Rn. 45; VGH Baden-Württemberg, Beschl. v. 18.2.2021, 1 S 398/21, juris, Rn. 74).

Dem kann die Antragstellerin auch nicht mit Erfolg entgegenhalten, dass der Einzelhandel nur eine geringe infektiologische Relevanz habe. Es fehlt vielmehr auch nach einem Jahr der Pandemie trotz Forschungsbemühungen immer noch an belastbaren Erkenntnissen zur konkreten infektiologischen Relevanz einzelner Betriebsarten. Ausweislich des Berichts zum „Infektionsumfeld von COVID-19-Ausbrüchen in Deutschland“ konnte das RKI in einer „Quellensuche“ (Datenstand: 11.8.2020) von insgesamt 202.225 übermittelten Fällen nur 55.141 Fälle bestimmten Ausbruchsgeschehen zuordnen und feststellen, in welchen von 30 unterschiedlichen, verschiedensten Infektionsumfeldern sich diese ereignet haben (vgl. RKI, Infektionsumfeld von COVID-19-Ausbrüchen in Deutschland, in: Epidemiologisches Bulletin v. 17.9.2020, S. 3 ff., abrufbar unter https://www.rki.de/DE/Content/Infekt/EpiBull/Archiv/2020/Ausgaben/38_20.pdf?__blob=publicationFile). Diese nur eingeschränkte Erkenntnis bestätigt der vorstehend zitierte tägliche Lagebericht des RKI vom 8. April 2021, wonach beim Großteil der gemeldeten Fälle ein Infektionsort nicht bekannt ist. Dabei ist zudem zu beachten, dass Clustersituationen in anonymen Menschengruppen viel schwerer

für das Gesundheitsamt erfassbar sind als in nicht-anonymen Menschengruppen; insbesondere sind zuverlässige Feststellungen zum Infektionsgeschehen in Einzelhandelsgeschäften, in denen es bei unbeschränktem Betrieb zu einer Vielzahl anonymer Zufallsbegegnungen kommt, schwer möglich (vgl. hierzu und zum Folgenden OVG Nordrhein-Westfalen, Beschl. v. 19.3.2021, 13 B 252/21.NE, juris, Rn. 46). So dürfte es für ein Gesundheitsamt selbst bei unterstellter optimaler Ausstattung kaum festzustellen sein, ob sich ein Infizierter im Supermarkt, im Bekleidungsgeschäft, im Bus oder bei einem Aufenthalt im Park mit dem SARS-CoV-2-Virus angesteckt hat. Dies bedeutet aber nicht, dass er sich – gerade bei einer insgesamt stark ausgeprägten Viruszirkulation in der Bevölkerung, insbesondere unter Berücksichtigung der neuen Virusvariante B.1.1.7, hinsichtlich derer das RKI darauf hinweist, dass durch ihre Dominanz die Wirksamkeit der bislang erprobten Infektionsschutzmaßnahmen erheblich vermindert wird (s.o.) – nicht bei einer dieser Aktivitäten angesteckt haben kann. Auch das vom RKI entwickelte Konzept "ControlCOVID - Strategie und Handreichung zur Entwicklung von Stufenkonzepten bis Frühjahr 2021" (dort insbesondere das Intensitätsstufenkonzept und die Toolbox zum Stufenkonzept, veröffentlicht unter www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Downloads/Stufenplan.pdf?__blob=publicationFile, Stand: 19.3.2021) schätzt die Infektionsrelevanz des Geschehens im Einzelhandel nicht als derart gering ein, dass dessen Öffnung für den Publikumsverkehr als unbedenklich erachtet wird; vielmehr empfiehlt das RKI bereits bei einer 7-Tages-Inzidenz von 50 Fällen pro 100.000 Einwohnern die Schließung des Einzelhandels zu erwägen. Diese ist in Hamburg derzeit deutlich überschritten. Sie liegt mit Stand 8. April 2021 bei 108 (132, 8 nach den Hamburger Erhebungen). Dafür, dass die unbeschränkte Öffnung des Einzelhandels einen nicht unerheblichen Einfluss auf das Infektionsgeschehen hat, spricht im Übrigen, dass die Fallzahlen nach der Verschärfung des sog. Lockdowns im Dezember 2020, der als ein maßgebliches Element neben der Schließung der Schulen bzw. anschließenden Umstellung auf Distanzunterricht die Schließung ganz wesentlicher Bereiche des Einzelhandels zum Gegenstand hatte, deutlich zurückgegangen ist (so auch OVG Nordrhein-Westfalen, Beschl. v. 19.3.2021, 13 B 252/21.NE, juris, Rn. 50; OVG Thüringen, Beschl. v. 23.3.2021, 3 EN 119/21, juris, Rn. 116).

Da nach dem Vorstehenden die Gefahren für Leben und Gesundheit der Bevölkerung kein fernliegendes Risiko, sondern konkret und alltäglich sind, und der Ordnungsgeber unter Berücksichtigung seines Einschätzungsspielraums davon ausgehen darf, dass das streitgegenständliche Verbot, Verkaufsstellen des Einzelhandels für den Publikumsverkehr zu öffnen, einen nicht unerheblichen Beitrag zur Eindämmung des SARS-CoV-2-Virus leisten

kann, müssen die Rechte der Einzelhändler im Ergebnis zum gegenwärtigen Zeitpunkt hinter dem Gesundheitsschutz der Bevölkerung zurücktreten.

Zwar zeigt die Antragstellerin die existenzbedrohenden Folgen des streitgegenständlichen Verbots für sie nachvollziehbar auf; angesichts der konkreten und unmittelbaren Gefahr für Leib und Leben einer Vielzahl von Personen aufgrund der Corona-Pandemie vermag die Antragstellerin aber nicht darzulegen, dass der Ordnungsgeber seinen Einschätzungsspielraum überschreitet, wenn er dem Schutz des Leib und Lebens einer Vielzahl von Personen gegenüber den ggf. existentiellen wirtschaftlichen Interessen der Antragstellerin und anderer Einzelhandelsunternehmen den Vorrang einräumt.

Im Übrigen ist zu berücksichtigen, dass es der Antragstellerin weiterhin durch den Online-Handel und über Click & Collect-Angebote (vgl. § 4c Abs. 2 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO) in beschränktem Umfang ermöglicht wird, Handel zu treiben. Zudem dürfte ungeachtet der normativen Beschränkungen bereits die allgemeine Pandemielage zu einem deutlich verminderten Zustrom an Kunden geführt haben und weiterhin führen, so dass die geltend gemachten Verluste und Umsatzeinbußen nicht vollständig kausal auf das angegriffene Verbot zurückzuführen sein dürften. Überdies kann die Antragstellerin nach eigenen Angaben im Rahmen der Überbrückungshilfe III bis zu 10 Millionen EUR an staatlicher Hilfe erhalten. Ferner hat sie die Möglichkeit, durch das Kurzarbeitergeld einen nicht unerheblichen Teil ihrer Fixkosten zu decken.

Schließlich ist zu berücksichtigen, dass die derzeitigen Beschränkungen Teil eines bundesweit abgestimmten Lockerungsplans sind, der vorsieht, in sämtlichen Einzelhandelsgeschäften wieder Einkäufe zuzulassen, wenn die 7-Tages-Inzidenz stabil unter 100 Neuinfektionen pro 100.000 Einwohner (Terminshopping) bzw. stabil unter 50 Neuinfektionen pro 100.000 Einwohner (Shopping ohne Termin) liegt (vgl. Beschluss der Bundeskanzlerin und der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder vom 3. März 2021, abrufbar unter <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/1872054/66dba48b5b63d8817615d11edaaed849/2021-03-03-mpk-data.pdf?download=1>). Zudem erwartet das Robert Koch Institut ausweislich des bereits zitierten täglichen Lageberichts vom 8. April 2021 deutlich sichtbare Erfolge der Impfkampagne in einigen Wochen (vgl. auch zum „Impfrekord“ von 656.357 Impfungen am 7. April 2021 <https://www.welt.de/politik/deutschland/article229967689/Neuer-Rekord-RKI-meldet-erstmals-ueber-600-000-Impfungen-fuer-Deutschland.html>), so dass mit einiger Wahrscheinlichkeit in spätestens einigen Wochen auch tatsächlich mit Lockerungsmaßnahmen zu rechnen sein dürfte.

Das Verbot ist derzeit auch nicht unangemessen, weil der Antragsgegnerin Versäumnisse im Bereich der Testung und der Beschaffung von Impfstoffen oder der behördlichen Kontrolle vorzuwerfen wären. Etwaige Mängel früherer Entscheidungen zur Schutzkonzeption in der Pandemie sind nicht mehr ad hoc revidierbar; die Schutzpflicht der Antragsgegnerin für Leben und Gesundheit der Bevölkerung besteht aber gleichwohl fort. Dass unter diesen Umständen selbst ein Vorliegen der von der Antragstellerin behaupteten Versäumnisse, insbesondere im Bereich der Testung und der Beschaffung von Impfstoffen überhaupt dazu führen würde, dass die Infektionsschutzbehörden nunmehr grundrechtlich gehalten wären, dem weiteren Geschehen seinen Lauf zu lassen und auf grundrechtsbeschränkende Maßnahmen auch dann zu verzichten, wenn sie für eine Verhinderung der Pandemieausbreitung und für die Vermeidung gravierender Schäden für Leben und Gesundheit der Bevölkerung zwingend notwendig sind, vermag die Kammer nicht zu erkennen.

e) Das aus § 4c Abs. 1 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO folgende Verbot, die Verkaufsstellen der Antragstellerin für den Publikumsverkehr zu öffnen, ist aller Voraussicht nach mit Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar.

Der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG gebietet es dem Normgeber, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln (hierzu und zum Folgenden: BVerfG, Urt. v. 18.7.2018, 1 BvR 1675/16 u.a., juris, Rn. 64 m.w.N.). Es sind mithin nicht jegliche Differenzierungen verwehrt, allerdings bedürfen sie der Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Differenzierungsziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind. Je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen reichen die Grenzen für die Normsetzung vom bloßen Willkürverbot bis zu einer strengen Bindung an Verhältnismäßigkeitserfordernisse. Insoweit gilt ein stufenloser, am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientierter verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab, dessen Inhalt und Grenzen sich nicht abstrakt, sondern nur nach den jeweils betroffenen unterschiedlichen Sach- und Regelungsbereichen bestimmen lassen.

Bei der Ordnung von Massenerscheinungen, die sich - wie das gegenwärtige weltweite Infektionsgeschehen - auf eine Vielzahl von Lebensbereichen auswirken, ist der Normgeber berechtigt, generalisierende, typisierende und pauschalierende Regelungen zu treffen, ohne wegen der damit unvermeidlich verbundenen Härten gegen den Gleichheitsgrundsatz zu verstoßen (vgl. hierzu und zum Folgenden BayVerfGH, Entscheidung v. 21.10.2020, Vf. 26-VII-20, juris, Rn. 24). 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. Dies

gilt in besonderer Weise beim Auftreten neuartiger Gefahrenlagen und Entwicklungen, die ein schnelles gesetzgeberisches Eingreifen erforderlich machen, für die es bisher aber an zuverlässigen Erfahrungen fehlt.

Dieser Maßstab gilt für die normsetzende Exekutive entsprechend. Der Verordnungsgeber muss nach dem Gleichheitssatz im wohlverstandenen Sinn der ihm erteilten Ermächtigung handeln und darf sich nicht von sachfremden Erwägungen leiten lassen (BVerfG, Beschl. v. 26.2.1985, 2 BvL 17/83, juris Rn. 39).

Im Gefahrenabwehrrecht, zu dem das Infektionsschutzrecht gehört, besteht ein weiter Entscheidungsspielraum des Verordnungsgebers, weil die Verwaltung ihre Entscheidungen oftmals unter Zeitdruck aufgrund einer unsicheren Tatsachengrundlage und unter den Bedingungen einer unsicheren, sich ständig verändernden Lage zu treffen hat (vgl. hierzu und zum Folgenden OVG Hamburg, Beschl. v. 25.3.2021, 5 Bs 60/21, abrufbar unter <https://justiz.hamburg.de/content/blob/14996580/4e9bab08dd8a631b60b0f0054e1da179/data/5bs60-21.pdf>). Dem weiten Entscheidungsspielraum des Verordnungsgebers entspricht eine zurückhaltende gerichtliche Kontrolle der verordnungsrechtlichen Regelungen im Hinblick auf Art. 3 Abs. 1 GG. Sachgründe für eine Differenzierung im vorliegenden Regelungszusammenhang können sich nicht nur aus dem infektionsrechtlichen Gefahrengrad der betroffenen Tätigkeit, sondern auch aus sonstigen relevanten Belangen, wie der Relevanz der jeweiligen Tätigkeit für das öffentliche Leben, ergeben.

Gemessen an diesen Maßgaben ist – entgegen der Ansicht der Antragstellerin – das Verbot, Verkaufsstellen des Einzelhandels für den Publikumsverkehr zu öffnen, nicht zu beanstanden.

aa) Zunächst geht von dem Verbot keine willkürliche, das heißt nicht durch sachliche Gründe gerechtfertigte, Ungleichbehandlung gegenüber anderen Verkaufsstellen aus, die nach § 4c Abs. 3 S. 1 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO nicht von dem Verbot betroffen sind. Der Verordnungsgeber ist davon ausgegangen, dass die Öffnung der in § 4c Abs. 3 S. 1 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO genannten Verkaufsstellen für den Publikumsverkehr zur Deckung der wesentlichen Versorgungsbedarfe der Bevölkerung notwendig ist (vgl. Begründung der fünfundzwanzigsten Verordnung zur Änderung der Hamburgischen SARS-CoV-2-EindämmungsVO vom 14. Dezember 2020, HmbGVBl. S. 662; zu Buchhandlungen, Blumengeschäften und dem gärtnerischen Facheinzelhandel vgl. Begründung zur vierunddreißigsten Verordnung zur Änderung der Hamburgischen SARS-CoV-2-Eindäm-

mungsVO vom 5. März 2021, HmbGVBl. S. 121). Diese Annahme ist unter Berücksichtigung des dem Ordnungsgeber zustehenden Einschätzungsspielraums nicht zu beanstanden. Dies gilt insbesondere auch im Hinblick auf die von der Antragstellerin ausdrücklich angesprochenen privilegierten Verkaufsstellen, nämlich Reformhäuser (Nr. 6), Stellen des Zeitungs- und Zeitschriftenverkaufs (Nr. 15), Buchhandlungen (Nr. 20) sowie Blumenhandel und gärtnerischer Facheinzelhandel (Nr. 21).

Reformhäuser dienen u.a. – ebenso wie der unter § 4c Abs. 3 S. 1 Nr. 1 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO genannte Lebensmitteleinzelhandel – der Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln und Ernährungsprodukten (z.B. Nahrungsergänzungsmitteln); bestimmte Bevölkerungsgruppen, z.B. solche mit bestimmten Allergien oder Gluten-Unverträglichkeit, sind in besonderer Weise auf diese Geschäfte angewiesen, da der „normale“ Lebensmitteleinzelhandel den besonderen Bedürfnissen dieser Bevölkerungsgruppen nicht umfassend Rechnung trägt (vgl. zu Babyfachmärkten SächsOVG, Beschl. v. 23.3.2021, 3 B 67/21, juris, Rn. 38).

Die Stellen des Zeitungs- und Zeitschriftenverkaufs dienen der Grundversorgung der Bevölkerung mit tagesaktuellen Informationen. Die Bedeutung des Versorgungsauftrags von Buchhandlungen ergibt sich wiederum mit Blick auf die Informations-, Presse- und Wissenschaftsfreiheit sowie der Deckung des schulischen Bedarfs (OVG Hamburg, Beschl. v. 30.3.2020, 5 Bs 64/20, juris, Rn. 55). Die Möglichkeit, Buchhandlungen zum Erwerb von Produkten des Buchhandels aufzusuchen, trägt zudem den pandemiebedingt stark eingeschränkten Möglichkeiten anderweitiger Freizeitaktivitäten Rechnung (vgl. hierzu und zum Folgenden OVG Hamburg, ebenda; OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 29.3.2021, 11 S 42/21, juris, Rn. 56; SächsOVG, Beschl. v. 23.3.2021, 3 B 78/21, juris, Rn. 57; VG Hamburg, Beschl. v. 23.3.2021, 5 E 828/21, n.v.). Insbesondere bei Kindern und Jugendlichen kommt dem Lesen derzeit eine gesteigerte Bedeutung zu, da diese seit inzwischen einem Jahr nicht oder nur eingeschränkt in die Schule, den Kindergarten und auf Sportanlagen gehen und sich auch nur eingeschränkt mit Freunden treffen dürfen. Die Möglichkeit, Produkte des Buchhandels auch im Online-Buchhandel zu beziehen, ändert nichts daran, dass der Ordnungsgeber die Öffnung des stationären Buchhandels für den Publikumsverkehr zur Deckung des Versorgungsbedarfs der Bevölkerung für erforderlich halten darf (vgl. OVG Hamburg, ebenda).

Es ist auch nicht zu beanstanden, dass die Antragsgegnerin den Blumenhandel und den gärtnerischen Facheinzelhandel jedenfalls im Frühjahr, in dem eine Vielzahl von Aktivitäten im Garten zu verrichten sind und tatsächlich auch von vielen Hamburger Bürgerinnen und Bürgern verrichtet werden, zur erweiterten Grundversorgung zählt, gerade auch vor dem

Hintergrund der pandemiebedingt stark eingeschränkten Möglichkeiten anderweitiger Freizeitgestaltung und dem seit Monaten geltenden Gebot, körperliche Kontakte zu anderen Personen als den Angehörigen des eigenen Haushalts auf ein absolut nötiges Minimum zu reduzieren (so im Ergebnis auch VG Hamburg, Beschl. v. 23.3.2021, 5 E 828/21, n.v.; OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 29.3.2021, OVG 11 S 42/21, juris, Rn. 57; SächsOVG, Beschl. v. 23.3.2021, 3 B 78/21, juris, Rn. 57; VGH Baden-Württemberg, Beschl. v. 24.3.2021, 1 S 677/21, juris, Rn. 72). Der Ordnungsgeber überschreitet seinen Einschätzungsspielraum auch nicht, wenn er annimmt, dass der Online-Handel den stationären Blumenhandel und stationären gärtnerischen Facheinzelhandel nicht adäquat ersetzen kann.

Nicht zu beanstanden ist schließlich, dass der Ordnungsgeber die Öffnung von Textilgeschäften zur Deckung der Grundversorgung der Bevölkerung nicht für notwendig erachtet. Allein der Umstand, dass Kleidung zum für die Gewährleistung des Existenzminimums notwendigen Lebensunterhalt zählt (vgl. etwa § 27a Abs. 1 S. 1 SGB XII) ändert daran nichts (so bereits VGH Baden-Württemberg, Beschl. v. 18.2.2021, 1 S 398/21, juris, Rn. 107; siehe auch SächsOVG, Beschl. v. 23.3.2021, 3 B 78/21, juris, Rn. 43). Der Ordnungsgeber überschreitet seinen Einschätzungsspielraum nicht, wenn er davon ausgeht, dass der für die Gewährleistung des Existenzminimums notwendige Bekleidungsbedarf der Bevölkerung für den Zeitraum des Lockdowns über den seit vielen Jahren von weiten Teilen der Bevölkerung angenommenen und etablierten Online-Bekleidungshandel sowie über Click&Collect-Angebote gedeckt werden kann.

bb) Schließlich ist ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG auch nicht anzunehmen, soweit die Antragstellerin darauf verweist, dass Friseurinnen und Friseure die Ausübung ihrer Dienstleistung nach § 14 Abs. 1 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO gestattet ist und meint, sie werde insofern verfassungswidrig ungleich behandelt. Insofern liegt bei summarischer Prüfung bereits kein wesensgleicher Sachverhalt vor. § 14 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO betrifft allein körpernahe Dienstleistungen, zu denen der Einzelhandel unstreitig nicht gehört. Der Umstand, dass es bei Friseuren wie im nicht-privilegierten Einzelhandel typischerweise Publikumsverkehr gibt, reicht für die Annahme eines wesensgleichen Sachverhalts nicht aus. Unterstellt, ein wesensgleicher Sachverhalt läge vor, gibt es jedenfalls einen sachlich vertretbaren Grund für die abweichende Bewertung. Friseurdienstleistung dienen anders als der nicht privilegierte Einzelhandel der grundlegenden Körperpflege und sind in der Regel nicht über längere Zeit aufschiebbar; zudem sind erhebliche Teile der Bevölkerung, insbesondere ältere Menschen, nicht in der Lage, sich selbst zu frisieren. Die Annahme des Ordnungsgebers, das Friseurhandwerk zähle zur Grundversorgung der

Bevölkerung überschreitet den dem Verordnungsgeber insofern eingeräumten Einschätzungsspielraum deshalb nicht (VGH Baden-Württemberg, Beschl. v. 24.3.2021, 1 S 677/21, juris, Rn. 68; SächsOVG; Beschl. v. 23.3.2021, 3 B 78/21, juris, Rn. 55; OVG Lüneburg, Beschl. v. 15.3.2021, 13 MN 103/21, juris, Rn. 63; OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 3.3.2021, 11 S 22/2, juris, Rn. 47; VG Hamburg, Beschl. v. 23.3.2021, 5 E 828/21, n.v.).

2. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Die Festsetzung des Streitwertes folgt aus §§ 53 Abs. 2 Nr. 1, 52 Abs. 2 GKG.

...

...

...