

**2 B 35/21**  
6 L 35/21

**Abschrift**



# **OBERVERWALTUNGSGERICHT DES SAARLANDES**

## **BESCHLUSS**

### **In dem Verfahren**

der Firma M... GmbH & Co. KG, , A-Straße, A-Stadt,

Antragstellerin und Beschwerdeführerin,  
Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte Dr. Zimmerling und Kollegen, Berliner Promenade 15, B-Stadt,

gegen

den Bürgermeister d... S... – Ordnungsamt –, Rathaus, Rathausplatz 1,  
6... S...,

Antrags- und Beschwerdegegner,

w e g e n Erteilung einer Ausnahmeerlaubnis (Corona)

hat der 2. Senat des Oberverwaltungsgerichts des Saarlandes in Saarlouis durch den Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts Bitz und die Richter am Oberverwaltungsgericht Dr. Kiefer und Helling am 19. Februar 2021 beschlossen:

**Die Beschwerde der Antragstellerin gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts des Saarlandes vom 21.1.2021 – 6 L 35/21 – wird zurückgewiesen.**

**Die Kosten des Beschwerdeverfahrens trägt die Antragstellerin.**

**Der Streitwert wird auf 15.000,- € festgesetzt.**

## **G r ü n d e**

### **I.**

Die Antragstellerin betreibt unter der im Rubrum angegebenen Adresse in S... einen „Telekommunikationsshop“ mit – nach eigenen Angaben – einem Jahresumsatz von 650.000,- €. Das Ladengeschäft „Multi-Media-Mobile“ ist ein Partner der Telekom Deutschland GmbH und betreut sowohl Privat- als auch Geschäftskunden. Zu den Dienstleistungen gehören die Entstörung von Festnetz-Breitband- und Mobilfunkanschlüssen, eine Bereitstellung entsprechender Anschlüsse sowie die Sicherung und Entstörung von *Home-Office* und *Home-Schooling*-Anschlüssen, die Erhöhung und Sicherung von Internet-Bandbreiten im Mobil- und Festnetz, ein Austausch defekter Endgeräte im Bereich Mobilfunk und Festnetz sowie Reparaturdienstleistungen.

Unter dem 16.12.2020 beantragte die Antragstellerin bei dem Antragsgegner die Erteilung einer „Sonderöffnungserlaubnis“ an Werktagen zwischen 10 und 18 Uhr nach dem § 7 der Rechtsverordnung der Landesregierung zur Bekämpfung der Corona-Pandemie (VO-CP).<sup>1</sup> Die hier einschlägigen Bestimmungen im § 7 Abs. 3 Sätze 1 und 2 VO-CP zur Schließung von Ladengeschäften aus seuchenrechtlichen Gründen lauten aktuell:

*Untersagt ist die Öffnung von Ladengeschäften des Einzelhandels sowie die Öffnung von Ladenlokalen, deren Betreten zur Entgegennahme einer Dienst- oder Werkleistung erforderlich ist. Von dem Verbot (...) ausgenommen sind*

---

<sup>1</sup> vgl. dazu nunmehr die aktualisierte Fassung der Verordnung zur Änderung infektionsrechtlicher Verordnungen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie vom 4.2.2021, dort Art. 2 § 7 VO-CP, Amtsblatt des Saarlandes 2021, Teil I, Seiten 292, 295, 298

1. Lebensmittelhandel, auch Getränkemarkte und Wochenmärkte, deren Warenangebot den zulässigen Einzelhandelsbetrieben entspricht, Direktvermarkter von Lebensmitteln,
2. Abhol- und Lieferdienste,
3. Tierbedarfsmärkte und Futtermittelmärkte,
4. Banken und Sparkassen,
5. Apotheken, Drogeriemärkte und Sanitätshäuser, Reformhäuser,
6. Optiker und Hörgeräteakustiker,
7. Post und sonstige Annahmestellen des Versandhandels,
8. Tankstellen, Raststätten,
9. Reinigungen und Waschsaloons,
10. Zeitungskioske, Zeitungsverkaufsstellen,
11. Online-Handel,
12. Babyfachmärkte,
13. Werkstatt und Reparaturannahmen,
14. Heilmittelerbringer und Gesundheitsberufe,
15. Großhandel,
16. karitative Einrichtungen. (...)“

Ergänzend bestimmt der § 7 Abs. 9 VO-CP (früher entsprechend Abs. 10), dass die zuständige Ortspolizeibehörde in atypischen Einzelfällen auf Antrag gegebenenfalls auch zeitlich befristete Ausnahmegenehmigungen erteilen kann, soweit dies aus Sicht des Infektionsschutzes unbedenklich ist und der Zweck der Verordnung gewahrt wird. Zur Begründung ihres Ausnahmeantrags hat die Antragstellerin darauf hingewiesen, dass ihr Shop in dem § 7 Abs. 3 Satz 2 VO-CP nicht „explizit“ als Ausnahme aufgeführt sei, ihrer Ansicht nach aber „dazu gehöre“. Gerade in Zeiten sozialer Isolation und der damit verbundenen Notwendigkeit virtueller Kontakte von *Homeoffice* bis *Homeschooling* sei sie ein unverzichtbarer Bestandteil zur Versorgung der Bevölkerung mit der notwendigen Infrastruktur und Hardware. Sie – die Antragstellerin – kümmere sich besonders um die Bevölkerungsgruppe, die sich „nicht mit diesen Themen auseinandersetze“ und die persönliche Beratung und Unterstützung benötige. Die Hygienebestimmungen würden „selbstverständlich in höchstem Maße eingehalten“.

Mit Bescheid vom 17.12.2020 lehnte der Antragsgegner diesen Antrag ab. In der Begründung heißt es unter anderem, der § 7 Abs. 3 Satz 2 VO-CP zeige, dass der Verordnungsgeber die Öffnung von Betriebsstätten des Geschäftszweigs der Antragstellerin nicht als essentiell notwendig zur Versorgung der Bevölkerung erachte. Die Möglichkeit, Ausnahmen im Einzelfall zuzulassen, solle nur verhindern, dass aus der Norm „völlig herausfallende“ Fallgestaltungen „versehentlich mit verboten“ würden. Die Vorschrift solle dagegen kein Instrument für eine großflächige Umgehung des klaren Verbotswillens des Verordnungsgebers sein. Ob die Öffnung eines Ladengeschäfts zur Deckung des täglichen Bedarfs notwendig sei, werde entscheidend durch die Vorhaltung von Verbrauchsgütern wie etwa Lebensmitteln, Hygieneartikeln oder Arzneimitteln definiert. Die von der Antragstellerin angebotenen Waren würden nicht täglich neu benötigt, sondern in der Regel über Jahre benutzt. Ein im Einzelfall bestehender Bedarf könne durch telefonische oder Onlinebestellung gedeckt werden. Eine Öffnung des Ladens sei dazu nicht erforderlich. Auch die Beratung könne kontaktlos erfolgen. Aufgrund der besonderen Gefahr, die von dem „neuartigen Erreger“ für die öffentliche Gesundheit auch in Deutschland ausgehe, seien an die Wahrscheinlichkeit einer Ansteckung eher geringe Anforderungen zu stellen. Allein das Übertragungsrisiko aufgrund der Öffnung des Ladens reiche aus.

Die Antragstellerin hat Widerspruch gegen den Ablehnungsbescheid erhoben und Mitte Januar beim Verwaltungsgericht beantragt, ihr im Wege der einstweiligen Anordnung gemäß § 123 VwGO zu genehmigen, das von ihr betriebene Ladengeschäft (Telekom-Shop S...) zu öffnen.

Zur Begründung hat sie vorgetragen, die Deutsche Telekom sei zur Grundversorgung mit Teilnehmeranschlüssen und weiteren Universaldienstleistungen verpflichtet und somit Grundversorger und systemrelevant. Die Deutsche Telekom habe die Vorortvertretung in Telekom-Partnershops organisiert. Einen solchen betreibe sie. Speziell während der Corona-Pandemie sei die Gewährleistung der technischen Hilfsmittel absolut essenziell geworden. Die Menschen seien zwingend auf Telefon und Internet angewiesen. Erschwerend falle ins Gewicht, dass eine

Vielzahl der Fernsehgeräte mittlerweile ebenfalls über das Internet betrieben würden. Dies habe zur Folge, dass ein Ausfall des Telefonanschlusses unmittelbar zum vollständigen Abschnitt von jeglicher Kombikommunikation führe. Dies möge zwar bei technikaffinen Menschen, die über eine Online-Störmeldung mit ihrem Mobiltelefon das Problem lösen könnten, weniger tragisch sein. Eine Vielzahl von gerade älteren Mitbürgern besäßen aber teilweise nicht einmal ein Handy, das zudem nicht zwingend internetfähig sein müsse. Selbst wenn ein internetfähiges Gerät vorhanden wäre, müssten diese Personen erst einmal eine Störungshotline anrufen und dann versuchen, die technischen Probleme über eine Hotline in den Griff zu bekommen. Dies sei regelmäßig „völlig utopisch“. Hinzu kämen die bereits angesprochenen Personen, die diese Möglichkeit überhaupt nicht hätten. Soweit die Telekom-Shops geschlossen blieben, seien diese Bürger völlig von der Grundversorgung durch die Deutsche Telekom abgeschnitten und hätten keine Möglichkeit, diese wiederherzustellen. Die Teilhabe dieser Menschen an Fernsehprogramm und Telekommunikation werde völlig unmöglich gemacht. Darüber hinaus sei es diesen Personen auch nicht möglich, einen Notruf abzusetzen. Ohne funktionierende technische Infrastruktur sei auch die Nutzung der sogenannten Corona-App nicht möglich, was von der Politik keinesfalls gewünscht sein könne. Nach den Auslegungshinweisen zur hessischen Verordnung seien Servicestellen von Telekommunikationsunternehmen für den Publikumsverkehr zu öffnen. Hessen habe die Systemrelevanz eines Mobilfunkshops anerkannt. Ebenso habe Bayern Telekommunikationsläden von dem Öffnungsverbot ausgenommen. Die aktuelle Situation erfordere die Öffnung ihres Telekommunikationsshops. Mitarbeiterinnen ihres Shops beobachteten einen erheblichen Bedarf an Störungssupport gerade bei älteren Menschen. Es handele sich um Kunden, die aufgrund der oben dargestellten Situation völlig von der Außenwelt abgeschnitten und nicht in der Lage seien, über die telefonische Hotline ihre Probleme zu lösen. Angesichts dieser „real existierenden Probleme“ sei ersichtlich, dass es sich um eine systemrelevante Dienstleistung handele, die unter allen Umständen zur Gewährleistung der Grundversorgung zur Verfügung gestellt werden müsse. Aktuell werde ein erheblicher Teil der Bevölkerung, dessen Mitglieder gerade zu den Risikopatienten gehörten, einerseits kommunikativ ausgeschlossen und

andererseits einem erheblichen Risiko ausgesetzt, da diese Menschen nicht einmal mehr Hilfe rufen könnten.

Das Verwaltungsgericht hat den Anordnungsantrag zurückgewiesen und zur Begründung ausgeführt, die Antragstellerin habe das Bestehen eines Anordnungsanspruchs nicht in dem für die Vorwegnahme der Hauptsache erforderlichen hohen Maß an Wahrscheinlichkeit glaubhaft gemacht. Ihr Geschäft gehöre nicht zu den im § 7 Abs. 3 Satz 2 VO-CP von der Schließung ausgenommenen Betrieben und Ladengeschäften. Dass hier ein Ausnahmetatbestand nach dem § 7 Abs. 9 Satz 1 VO-CP für atypische Fälle erfüllt wäre, lasse sich nicht feststellen. Ihrem Vorbringen sei schon nicht zu entnehmen, dass es sich in ihrem Fall um eine atypische Einzelfallkonstellation handele. Sie habe auch nicht dargetan, dass und inwieweit die Öffnung ihres Telekom Shops aus Sicht des Infektionsschutzes, der derzeit eine erhebliche Reduzierung der Kontakte von Personen erfordere, unbedenklich sei. Dass von dem Betrieb eines Telekom Shops generell keine Infektionsgefahren ausgehen könnten oder diese so unbeachtlich wären, dass diese ohne messbare Folgen für das allgemeine Infektionsgeschehen erschienen, sei auch nicht erkennbar. Überdies stehe die Entscheidung über die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung im pflichtgemäßen Ermessen des Antragsgegners. Ein Anspruch auf Erteilung komme nur in Betracht, wenn der Ermessensspielraum des Antragsgegners auf Null reduziert wäre. Dies wäre nur der Fall, wenn sich die Ablehnung der Ausnahmegenehmigung unter keinem denkbaren Gesichtspunkt als rechtmäßig erwiese. Dafür gebe es keine Anhaltspunkte. Insbesondere überzeuge der Einwand nicht, dass ihr Ladengeschäft von vorneherein in die Ausnahmeregelung in § 7 Abs. 3 Satz 2 VO-CP hätte einbezogen werden müssen. Der allgemeine Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG verwehre dem Verordnungsgeber nicht jede Differenzierung und gebiete nicht, dass er von mehreren möglichen Lösungen die zweckmäßigste oder gar die „vernünftigste“ wähle. Dem Verordnungsgeber sei ein Einschätzungsspielraum zuzuerkennen, den er hier aller Voraussicht nach nicht überschritten habe. Die von der angeordneten Betriebsschließung ausgenommenen Geschäfte und Märkte zeichneten sich dadurch aus, dass sie wesentlich der Versorgung der Bevölkerung mit Waren des täglichen Bedarfs beziehungsweise mit Waren

dienten, die regelmäßig zur Befriedigung von deren Grundbedürfnissen benötigt würden. Entsprechendes gelte hinsichtlich der Versorgung der Bevölkerung mit Bank- und Postdienstleistungen, Abhol- und Lieferdiensten, Möglichkeiten zur Wäschereinigung, der Vorname von Reparaturen, der Versorgung von Gewerbetreibenden durch den Großhandel sowie in besonderem Maße für Heilmittelerbringer, Gesundheitsberufe und karitative Einrichtungen. Dass der Verordnungsgeber diesen Ladengeschäften und Betrieben gegenüber anderen Geschäftsbereichen besondere Bedeutung zuerkannt und diese privilegiert habe, sei nachzuvollziehen. Vor diesem Hintergrund erscheine die Schließung aller sonstigen Bereiche von sachlichen Gründen getragen, jedenfalls nicht offenkundig willkürlich. Die Offenhaltung von Servicestellen eines Telekommunikationsunternehmens sei zur Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung nicht zwingend geboten. Vielmehr könne der Bedarf an Geräten zur elektronischen Kommunikation durch telefonische Kundenbestellungen oder durch solche mittels E-Mail mit anschließender Terminvergabe zwecks Abholung oder Lieferung gedeckt werden. Gleiches gelte hinsichtlich etwaig erforderlich werdender Beratungsgespräche bei Störfällen, die ebenfalls telefonisch erfolgen könnten. Im Übrigen sei die Erbringung der Dienstleistung oder des Werkes außerhalb des Ladenlokals weiterhin gestattet, da dort die Ansteckungsgefahr erheblich vermindert sei. Dafür, dass bei diesen Gegebenheiten das Betreten des Telekom Shops der Antragstellerin durch potentielle Kunden und die damit zwangsläufig verbundene Öffnung unabdingbar erforderlich wäre, spreche nichts. Deswegen erscheine die Einschätzung der Antragstellerin, dass ohne die Öffnung ihres Telekom Shops ein erheblicher, insbesondere zu den Risikopatienten gehörender Teil der Bevölkerung von jeglicher Kommunikation ausgeschlossen und zudem einem erheblichen Risiko ausgesetzt wäre, weil sie nicht einmal mehr um Hilfe rufen könnten, mehr als fernliegend. Ebenso wenig lasse sich aus der abweichenden Rechtslage in anderen Bundesländern ein Anspruch auf Erteilung der Ausnahmegegenehmigung herleiten. Letztlich erweise sich der Antrag auch deshalb als unbegründet, weil sie keinen Anordnungsgrund glaubhaft gemacht habe. Sie habe nicht dargetan, dass es für sie selbst unzumutbar wäre, die Entscheidung in der Hauptsache abzuwarten.

Gegen diese Entscheidung richtet sich die Beschwerde der Antragstellerin. Sie verweist auf ihr erstinstanzliches Vorbringen und macht unter anderem geltend, der vom Verwaltungsgericht verneinte Anordnungsgrund gegenüber der Betriebsuntersagung ergebe sich unmittelbar aus dem Art. 12 GG. Sie sei darauf angewiesen, ihr Geschäft zu betreiben, da andernfalls erhebliche finanzielle Schwierigkeiten drohten. Ihr Konto habe zum 8.2.2021 eine Überziehung von 50.641,58 € aufgewiesen, was Zinsen in Höhe von 16 % verursache. Vermögen besitze sie nicht. Die Forderungen von Lieferanten und des Vermieters ihr gegenüber betrügen aktuell etwa 14.000,- €. Kurzarbeitergeld in Höhe von 6.700,- € für Januar 2021 sei beantragt, jedoch noch nicht genehmigt. Mitte Januar 2021 habe sie sich bereits 20.000,- € bei der Komplementärin geliehen. Weitere Reserven seien auch dort nicht vorhanden. Ohne weitere Geldzuflüsse von außen werde es nicht möglich sein, die Kosten für den Monat Februar zu decken. Spätestens mit Fälligkeit der Umsatzsteuer und Lohnsteuer am 15.3.2021 werde sie zahlungsunfähig. Nach wie vor sei eine Beantragung der sogenannten Corona-Hilfe 3 über den Steuerberater nicht möglich, da von Seiten des Gesetzgebers noch nicht alle Vorgaben kommuniziert worden seien. Eine Beantragung der Corona-Hilfen 1 und 2 sei an den Zugangsvoraussetzungen des Betriebs gescheitert. Sie beschäftige derzeit zwei Vollzeitkräfte, und zwar einen Familienvater mit zwei Kleinkindern als Alleinverdiener sowie eine alleinerziehende Mutter mit zwei schulpflichtigen Kindern sowie eine alleinerziehende Mutter mit einem Kleinkind als Teilzeitkraft. Dazu kämen eine weitere Teilzeitkraft, zwei Auszubildende und eine Aushilfe auf 450,- €-Basis. Vor dem Hintergrund sei die aktuelle Betriebsschließung, sollte sie aufrechterhalten werden, der „Todesstoß“ für sie. Sie werde den Abschluss des Hauptsacheverfahrens „schlicht nicht erleben“, wenn sich nicht kurzfristig etwas ändere. Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts bestehe auch ein Anordnungsanspruch. Hinsichtlich des Infektionsschutzes sei eine Öffnung ihres Betriebs unbedenklich. Hierbei wäre insbesondere an eine Öffnung unter der Auflage der Begrenzung bezüglich des Eintritts in das Ladengeschäft zu denken. Ihr Hygienekonzept sehe vor, dass alle Kunden zunächst einmal vor der Tür auf Einlass warten müssten. Ein Eintritt sei von vornherein nur mit FFP2-Maske möglich. Der Mitarbeiter/die Mitarbeiterin hole den Kunden an der Tür ab, nachdem die Hände frisch



desinfiziert worden seien. Hierfür stehe am Eingang ein Spender bereit. Auf Vorgabe könnten die Mitarbeiter auch unproblematisch zusätzlich Kopfspuckvisiere und Handschuhe tragen. Der Kunde würde an einen der vier desinfizierten Beratungsstehplätze geführt. Der Mitarbeiter stelle sich hinter eine 2 m hohe Plexiglaswand und kommuniziere durch die Wand mit dem Kunden. Hierbei bleibe der Kunde in einem Sicherheitsabstand von 1,5 m stehen. Bezahlt werde bargeldlos. Nach dem Beratungs-/Verkaufsvorgang verlasse der Kunde, begleitet von einem Verkäufer, den Innenraum. Der Beratungsplatz werde desinfiziert, bevor der nächste Kunde dorthin geführt werde. Durch diesen sicheren Prozessablauf könnten sich nie mehr Kunden im Laden befinden als Berater zur Verfügung stünden. Bei voller Auslastung bedeute dies, dass maximal 6 Personen sich auf einer Fläche von 120 m<sup>2</sup> aufhalten könnten. Insoweit sei jedoch auch die Auflage möglich, dass weniger Kunden eintreten könnten. Darüber hinaus besitze ihre Filiale eine Klimaanlage, die etwaige Aerosole absaugen könne. Ein Infektionsgeschehen könne vor diesem Hintergrund ausgeschlossen werden. Die Forderung nach einem „atypischen Einzelfall“ sei kritisch zu sehen. Es handele sich bereits deswegen um den atypischen Fall, weil sie Grundversorgungsdienstleistungen im Sinne des § 78 TKG erbringe, diese jedoch nicht in den Katalog des § 7 Abs. 3 VO-CP aufgenommen worden seien. Der saarländische Ordnungsgeber hätte, wie in anderen Bundesländern, ihren Shop in den Katalog der privilegierten Betriebe aufnehmen müssen. Insoweit sei die atypische Fallgestaltung, die in § 7 Abs. 9 VO-CP gefordert werde, dahingehend zu verstehen, dass hierüber infektionstechnisch unproblematische Betriebe, die der ordnungsgeberischen Intention nicht zuwiderliefen, geöffnet werden könnten. Der Ordnungsgeber habe im § 7 Abs. 3 Nr. 1 bis 16 VO-CP diejenigen Bereiche benennen wollen, in denen keine Schließung angezeigt sei, weil sie wesentlich der Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung dienten. Maßgeblicher Punkt beim Zusammenspiel aus Abs. 3 und Abs. 9 sei der Fokus des Ordnungsgebers auf das, was notwendig sei. In diesem Kontext sei gerade die Grundversorgung mit Telekommunikationsdienstleistungen in den Blick zu nehmen. Hieraus ergebe sich der atypischer Einzelfall und der Vergleich zu den in § 7 Abs. 3 Satz 2 VO-CP genannten Fällen. Die Internetleitung sei ebenso existenziell wie die Versorgung mit Gas, Wasser und Strom. Eine Vielzahl der Arbeitnehmer

in der heutigen Zeit solle oder müsse die Arbeitsleistung im Homeoffice erbringen. Ohne eine funktionierende Internetleitung sei dies unmöglich. Wie bereits erstinstanzlich ausgeführt, sei die Hauptnachrichtenquelle und das Hauptunterhaltungsangebot von Senioren das Fernsehen. Dieses sei nach der Umstellung auf *VoiceOver AP* in den meisten Fällen über die Internetleitung gewährleistet. In dem Moment, in dem die Internetleitung ausfalle oder eine Störung habe, sei die Kommunikation mit der Außenwelt gestört. Gerade die Senioren seien nicht in der Lage, einen Störungssupport über eine Hotline durchzuführen. Die diesbezüglichen Ausführungen des Verwaltungsgerichts blendeten die eidesstattlichen Versicherungen von Herrn V... K... und Frau D... W... völlig aus. Frau D... W... habe ausgeführt, dass schon morgens ab 8 Uhr teilweise mehrere ältere Herrschaften verzweifelt vor dem Laden stünden und um Hilfe bäten. Sie müsse ihnen erklären, dass sie ihnen nicht weiterhelfen könne. Bei einem Verweis auf die Internetseite der Telekom erklärten ihr die Kunden, dass sie zum Teil gar keinen Internetanschluss und niemanden hätten, der ihnen helfe. Die telefonische Hotline werde abgelehnt, da die Kunden entweder misstrauisch seien oder mit der Bandansage nicht zurechtkämen. Die größte Angst der Kunden sei, dass sie nicht erreichbar seien oder niemanden anrufen könnten, wenn ihnen etwas passiere. Herr K... habe erklärt, als Shopleiter erlebe er täglich, teilweise schon früh morgens, wie überwiegend ältere Kundschaft verzweifelt vor dem Laden stehe und um Hilfe bitte. Wenn er ihnen erkläre, dass er sie aufgrund der Pandemiebestimmungen nicht reinlassen und sie nicht beraten dürfe, sei die Enttäuschung groß. Diese schlage oft in Verzweiflung und Wut um. Ein Hinweis auf die Internetseite oder an die Hotline der Telekom werde oft abgelehnt, da diese Kunden mit der korrekten Anwendung einer telefonischen Hotline (Bandansage) überfordert seien oder gar keinen Zugriff auf das Internet hätten. Er sehe täglich viele verzweifelte Menschen, die aufgrund von Störungen kommunikativ von der Außenwelt abgeschnitten seien. Diese Probleme ließen sich zum größten Teil beheben, wenn die Kunden kompetent beraten werden dürften. Am schlimmsten sei die Verzweiflung, wenn der Internetanschluss so gestört sei, dass weder der TV-Anschluss noch der Festnetzanschluss funktionierten. Auf die Frage was die Leute im Falle eines gesundheitlichen Notfalls machen sollten, habe er keine Antwort. Das Verwaltungsgericht habe die

technischen Fertigkeiten einer weiten Mehrzahl der deutschen Bevölkerung völlig ausgeblendet. Für eine Vielzahl von Senioren in Deutschland bestehe nicht die Möglichkeit, über Angehörige, Nachbarn oder Freunde Hilfe zu erhalten. Es gebe Personen in Deutschland, die niemanden hätten. Es sei auch nicht fernliegend, dass sich eine derartige Person bei einem Einkauf anstecke und im Anschluss alleine zu Hause erkrankte. Wenn in einem solchen Fall eine Störung des Internets und des Telefons vorliege, habe sie keine Möglichkeit mehr, etwas zu tun. Das könne nicht im Sinne des Ordnungsgebers sein. Die Grundversorgung müsse daher gewährleistet werden. Wenn die fehlende Grundversorgung in der Bundesrepublik Deutschland kein atypischer Fall sei, stelle sich die Frage, was sonst ein atypischer Fall sein solle. Selbstverständlich habe der Ordnungsgeber einen Beurteilungsspielraum. Den Gerichten obliege es jedoch zu überprüfen, ob der durch den Ordnungsgeber ausgeübte Beurteilungsspielraum im Interesse der Bevölkerung korrekt ausgeübt worden sei. Insoweit sei der Blick über die Landesgrenzen erhellend. In anderen Bundesländern sei die Öffnung von solchen Shops gestattet worden. Den Ordnungsgebern in Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Hessen und in Schleswig-Holstein sei klar gewesen, dass die Versorgung mit Telekommunikationsdienstleistungen in der aktuellen Situation gewährleistet werden müsse. Die Grundbedürfnisse innerhalb Deutschlands seien im Wesentlichen gleich. Der saarländische Ordnungsgeber habe eine zwingend notwendige Ausnahme im Rahmen des § 7 Abs. 3 Satz 2 VO-CP übersehen.

Der Antragsgegner verteidigt die Entscheidung des Verwaltungsgerichts und verweist auf die Regelungen der Verordnung und die für die Handhabung des Ausnahmetatbestands (§ 7 Abs. 9 VO-CP) beigefügten Erläuterungen der Landesregierung. Darüber hinaus verpflichte das Telekommunikationsgesetz nicht zur Vorhaltung von geöffneten Dienstleistungs-Shops. Die aufgezählten Dienstleistungen oblägen der Telekom, nicht deren Shops. Diese stellten neben der Tätigkeit als Einzelhändler Dienstleister für die Telekom dar, gäben Anträge, Mitteilungen, Anfragen und Beschwerden weiter. Es würden weder Anschlüsse bereitgestellt noch Störungen behoben. Das Betreiben des Shops sei nicht untersagt, sondern lediglich dessen Öffnung, die der

Verordnungsgeber nicht für essentiell notwendig erachtet habe. Nach einer Mitteilung im Internet halte offensichtlich auch die Telekom selbst die Öffnung der Shops nicht für relevant. Mit der Telekom teilten sich eine „Unmenge“ von Anbietern mit Servicestellen den immensen Markt der Telekommunikationsdienstleistungen. Auch die Servicebüros von Gas-, Wasser- und Stromversorgern seien geschlossen, was nicht bedeute, dass sie deswegen ihre Aufgabe der Grundversorgung nicht mehr erfüllen könnten. In der Praxis würden Neuanträge im Internet eingereicht und Störungen über Internet oder telefonisch, gegebenenfalls über einen Dritten, gemeldet. Ein sofortiger Austausch gestörter Endgeräte könne nach Bestellung durch Abholung in einem Elektrofachmarkt erfolgen. Gerade die angeführten Senioren stellen mit nahezu 100 % der Corona-bedingten Todesfälle sowie mit dem größten Anteil schwerer Krankheitsverläufe den vulnerabelsten Personenkreis dar, dessen Schutz höchste Priorität genieße. Diese Personengruppe dürfe keinen Anreiz bekommen, sich in ein Ladenlokal zu begeben. Für diejenigen, die nicht in der Lage seien, mittels Hotline eine Störung zu beseitigen, die jedoch Fernsehprogramme über „VoiceOverAp“ empfangen, sollten in solchen Situationen die in § 7 Abs. 3 Satz 2 Nr. 16 VO-CP genannten karitativen Einrichtungen die Ansprechpartner sein. Diese kümmerten sich bereits jetzt um Einkäufe sowie notwendige Bank- und Behördengänge. Seit Beginn der Pandemie hätten auch viele Kommunen, unter anderem die S..., Koordinationsstellen für diesen Bedarf geschaffen. Aufgrund der besonderen Gefahr, die von dem Erreger wegen seiner recht hohen Übertragbarkeit und der häufig schweren bis hin zu tödlichen Krankheitsverläufe ausgehe, seien „eher geringe“ Anforderungen an die Wahrscheinlichkeit einer Ansteckung zu stellen, so dass das Übertragungsrisiko aufgrund der Öffnung des Ladengeschäfts ausreiche. Sollte die Antragstellerin der Auffassung sein, die Verordnung sei fehlerhaft, weil ihre Tätigkeit bereits in die Ausnahmen des § 7 Abs. 3 VO-CP aufzunehmen gewesen wäre, so sei es angezeigt, statt gegen seinen Ablehnungsbescheid gegen die Verordnung vorzugehen.

## II.

Die Beschwerde der Antragstellerin gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts vom 21.1.2021 – 6 L 35/21 –, mit dem ihr Antrag auf „Genehmigung“ der Öffnung ihres Ladengeschäfts (Telekom-Shop) im Wege einstweiliger Anordnung (§ 123 Abs. 1 VwGO), hilfsweise auf Verpflichtung des Beklagten zur Neubescheidung ihres Ausnahmeantrags (§ 7 Abs. 9 VO-CP) zurückgewiesen wurde, ist nach § 146 Abs. 1 VwGO statthaft. Sie kann aber in der Sache auch unter Berücksichtigung des den Prüfungsumfang des Senats bestimmenden Beschwerdevorbringens der Antragstellerin (§ 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO) keinen Erfolg haben.

Dabei kann dahinstehen, ob das Begehren der Antragstellerin, die in der Sache geltend macht, dass die saarländische Landeregierung als Verordnungsgeberin ihren Geschäftsbereich zu Unrecht nicht in den umfangreichen Privilegierungskatalog nach – aktuell – § 7 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 bis 16 VO-CP einbezogen habe, wie vom Antragsgegner in der Beschwerdeerweiterung angesprochen, sachgerecht im Rahmen eines Anordnungsverfahrens nach § 47 Abs. 6 VwGO gegenüber der Verordnungsgeberin zu verfolgen gewesen wäre.<sup>2</sup> In der vorliegenden Konstellation, in der sich die Antragstellerin gegen einen auf der Grundlage der Verordnung ergangenen Verwaltungsakt zur Regelung ihres Einzelfalls (§ 35 Satz 1 SVwVfG), hier die Ablehnung ihres Ausnahmeantrags (§ 7 Abs. 9 VO-CP) durch den Bescheid des Antragsgegners vom 17.12.2020 wendet, unterliegt die Statthaftigkeit des Anordnungsantrags nach § 123 Abs. 1 VwGO keinen Bedenken. Letzteres gilt auch für das Vorliegen eines in diesem Verfahren zu fordernden Anordnungsgrundes im Sinne einer besonderen Dringlichkeit. Die Antragstellerin hat insoweit in ihrer Beschwerdebegründung ihre starke eigene wirtschaftliche, nach ihrem Vortrag sogar existenzgefährdende Betroffenheit in ihrem Grundrecht aus Art. 12 Abs. 1 GG durch den seit längerem andauernden „Lockdown“ beziehungsweise die angeordnete Schließung ihres Ladenlokals hervorgehoben.

---

<sup>2</sup> vgl. zur Abgrenzung der beiden Verfahren des einstweiligen verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes OVG des Saarlandes, Beschluss vom 15.1.2021 – 2 B 354/20 –, wonach es angesichts des landesweiten Geltungsbereichs der Rechtsverordnungen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie, wegen ihrer jeweils kurzen Geltungsdauer und der Vielzahl der Gerichtsverfahren geboten ist, Verfahren, die zum Ziel haben, dass eine darin enthaltene Verbots- oder Gebotsregelung ganz oder teilweise nicht angewendet werden soll, ausschließlich auf der Grundlage des § 47 Abs. 6 VwGO einer gerichtlichen Überprüfung zuzuführen

Den daneben im Rahmen des Anordnungsverfahrens nach § 123 Abs. 1 VwGO zur Begründung des überwiegenden Interesses an einer vorläufigen, hier im Falle der Öffnung eine Entscheidung in der Hauptsache vorwegnehmenden Regelung erforderlichen Anordnungsanspruch hat das Verwaltungsgericht indes nach dem Ergebnis des Beschwerdeverfahrens im Ergebnis zu Recht verneint. Der geltend gemachte Regelungsanspruch (§ 123 Abs. 1 VwGO) setzt wie der in dem Zusammenhang prognostisch zu beurteilende Anspruch auf Erteilung der begehrten Ausnahme durch den Antragsgegner als Ortspolizeibehörde im Übrigen die Gültigkeit der Rechtsverordnung als solcher, hier insbesondere ihres § 7 Abs. 3 VO-CP, voraus. Da es in dem vorliegenden Verfahren auch aus Sicht der Beteiligten nicht um „Auslegungsfragen“ hinsichtlich dieser Vorschriften, vor allem hinsichtlich der in der Verordnung selbst geregelten Ausnahmetatbestände (§ 7 Abs. 3 Satz 2 VO-CP), geht, bietet dieses keinen Anlass, die Gültigkeit der Rechtsverordnung, hinsichtlich derer dem Antragsgegner selbst aus rechtsstaatlichen Gründen kein „Normverwerfungsrecht“ zukommt, als solche zu hinterfragen. Käme der Senat hier im Wege einer „inzidenten“ Gültigkeitskontrolle zur Unwirksamkeit der Ordnungsregelung selbst, entfielen gleichzeitig die Kompetenz des Antragsgegners zur Regelung eines „Ausnahmefalls“. Zur Ausfüllung einer gegebenenfalls insoweit entstehenden „Regelungslücke“ wäre die ordnungsgebende Regierung des Saarlandes berufen, nicht der Antragsgegner des vorliegenden Anordnungsverfahrens.<sup>3</sup> Keiner Vertiefung bedarf auch die von der Antragstellerin aufgeworfene Frage, ob die saarländische Landesregierung – anders als nach ihrem Vortrag die Ordnungsgeber in mehreren anderen Bundesländern<sup>4</sup> – im Saarland vor dem Hintergrund der betroffenen Grundrechte, anders als in den im § 7 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 bis Nr. 16 VO-CP genannten Bereichen die Öffnung von Ladengeschäften zur Erbringung von Telekommunikationsdienst-

---

<sup>3</sup> vgl. auch dazu OVG des Saarlandes, Beschluss vom 15.1.2021 – 2 B 354/20 –, insbesondere zur Unzulässigkeit von auf die Ungültigkeit oder eine Nichtanwendbarkeit der Rechtsnormen gerichteten Feststellungsanträgen im Rahmen des Verfahrens nach § 123 VwGO

<sup>4</sup> vgl. dazu auch die aktuellen Anwendungshinweise zur Verordnung zur Beschränkung sozialer Kontakte und des Betriebs von Einrichtungen und Angeboten aufgrund der Corona-Pandemie (Corona-Kontakt- und Betriebsbeschränkungsverordnung) Hessens (Stand 4.2.2021, Seiten 21, 23)

leistungen zu Recht als „nicht unbedingt erforderlich“ zur Sicherstellung der Versorgung angesehen hat.<sup>5</sup>

Nach gegenwärtigem Erkenntnisstand hat der Antragsgegner zu Recht das Vorliegen eines über eine möglicherweise durch die Beachtung strenger Hygienekonzepte zu gewährleistende infektionsschutzrechtliche Unbedenklichkeit hinaus vom Tatbestand des § 7 Abs. 9 Satz 1 VO-CP geforderten „atypischen Einzelfalls“ verneint. Das gilt unabhängig von der Frage der angegebenen Eigenschaft der Telekom als „Grundversorger“ im Sinne der §§ 78 ff. TKG. Ob hier überhaupt angesichts zahlreicher gleichgelagerter Sachverhalte bei anderen Läden und Shops für die Erbringung von Telekommunikationsdienstleistungen verschiedener Anbieter von einem einer „Einzelfallregelung“ zugänglichen Tatbestand die Rede sein kann, ist sehr zweifelhaft. Wegen der unschwer erkennbar vielen vergleichbaren, von der Regelung im § 7 Abs. 3 Satz 1 VO-CP unmittelbar erfassten „Ladenlokalen“ von Telekommunikationsdienstleistern steht hier keine der Ausnahmevorschrift des § 7 Abs. 9 Satz 1 VO-CP zugängliche Einzelfallkorrektur durch den Antragsgegner als Ortspolizeibehörde zur Rede. Vielmehr wird hierdurch eine Frage aufgeworfen, die – soweit das gewollt sein sollte – im Wege einer Korrektur durch den Ordnungsgeber im Wege der Änderung der Norm vorzunehmen wäre. Darüber hinaus fehlt es an einer im Sinne der Norm vom Anliegen des Normgebers her „atypischen“ Fallgestaltung. Dabei geht es ganz wesentlich um eine Bewertung des normativen „Regelfalls“, dem ein von der Norm erfasster oder – hier bezogen auf die Privilegierung in § 7 Abs. 3 Satz 2 VO-CP nicht erfasster – „Einzelfall“ gegenübersteht. Dessen Unterscheidung von dem normativen Regelfall beschreibt auch die Grenze einer (grundsätzlich) zulässigen Ausnahmegenehmigung und dem durch – wie hier absehbar – eine Vielzahl von Einzelfällen ausgelösten Erfordernis der Anpassung der Norm. Eine Atypik kann von daher nicht damit begründet werden, dass die Antragstellerin geltend macht, letztlich habe der Ordnungsgeber bei der Zusammenstellung des Privilegierungskatalogs im § 7 Abs. 3 Satz 2 VO-CP den Bereich der Dienstleistungen im Sektor Telekommunikation vergessen oder zu Unrecht ausgeschlossen.

---

<sup>5</sup> vgl. OVG des Saarlandes, Beschluss vom 27.4.2020 – 2 B 143/20 –, Juris, wonach die Überprüfung der Einhaltung des Gleichbehandlungsgebots durch eine Rechtsnorm auf den räumlichen Geltungsbereich der jeweiligen Vorschrift beschränkt ist

Das ist eine Entscheidung, die zunächst dem Normgeber obliegt und die in ihrer Sinnhaftigkeit oder Konsequenz – wie ausgeführt – vom Antragsgegner nicht zu hinterfragen ist. Auch angesichts des dem Verordnungsgeber zuzubilligenden Gestaltungs- und Regelungsspielraums kann es hier nicht darum gehen, ob es sachgerechter gewesen wäre, *Shops* wie den der Antragstellerin wie in anderen Bundesländern auch im Saarland einzubeziehen. Demgegenüber ist der Entscheidungsspielraum des Antragsgegners bei Beantragung einer Ausnahmegenehmigung tatbestandlich deutlich begrenzter. Es ist nicht Sache der Ortspolizeibehörden, durch eine Vielzahl von Einzelfallregelungen durch Verwaltungsakte die grundlegende Norm, hier den § 7 Abs. 3 VO-CP zumindest im Ergebnis teilweise außer Kraft zu setzen.

Den in vielen Rechtsbereichen beziehungsweise bei belastenden Regelungen zu findenden, letztlich rechtsstaatlich vor allem unter Verhältnismäßigkeitsaspekten gebotenen Befreiungs-, Ausnahme- und Abweichungsregelungen liegt zudem der Gedanke zugrunde, dass die mit jeder Normierung verbundene Abstraktion und Verallgemeinerung regelmäßig zu Differenzen zwischen dem Regelungsgehalt und dem hinter der Regelung stehenden Schutzgut, hier dem Gesundheitsschutz, führt. Insoweit soll in vom Normgeber nicht gesehenen oder in den Auswirkungen der Vorschrift verkannten Einzelfällen als Korrektiv zur Vermeidung unverhältnismäßiger Auswirkungen der Anwendung der Norm eine Ausnahme erteilt werden. Diese Situation einer vom Normgeber nicht beabsichtigten und damit „atypischen“ Härte für die Antragstellerin ist hier nicht festzustellen. Vielmehr handelt es sich bei der Anwendung des Öffnungsverbots im § 7 Abs. 3 Satz 1 VO-CP auf das Ladenlokal (auch) der Antragstellerin gerade um eine beabsichtigte, weil vom Verordnungsgeber gesehene und so gewollte „Härte“ für die Antragstellerin und vergleichbare Geschäfte. Diese „Härten“ sind aber auch unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten kein Fall für eine „Atypik“ und daher für eine Ausnahme im „Einzelfall“, auch wenn der von der Antragstellerin erstrebte Anordnungsausspruch nach § 123 Abs. 1 VwGO prozessual zunächst „nur“ Verbindlichkeit für den Antragsgegner und die Antragstellerin dieses konkreten Verfahrens hätte.



Liegen damit aber bereits die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 7 Abs. 9 Satz 1 VO-CP hier nicht vor, so war dem Antragsgegner bei der Entscheidung über den Ausnahmeantrag der Antragstellerin vom 16.12.2020 kein Ermessen eröffnet. Deswegen ist auch kein Raum für die „Anordnung“ der von der Antragstellerin hilfsweise angestrebten Neubescheidung durch den Antragsgegner. Auf die dabei angesprochenen Aspekte des Falles muss im Ergebnis nicht eingegangen werden.

Nur ergänzend ist deswegen im konkreten Fall darauf hinzuweisen, dass nach dem auf die „Öffnung von Ladenlokalen“ im Dienstleistungsbereich abstellenden Wortlaut im § 7 Abs. 3 Satz 1 VO-CP die Erbringung einer Dienstleistung oder des Werkes außerhalb des Ladenlokals – abgesehen von den in § 7 Abs. 4 VO-CP derzeit noch generell untersagten körpernahen Dienstleistungen – von den Betriebsbeschränkungen im § 7 VO-CP ausdrücklich nicht erfasst wird. Aus Sicht des Ordnungsgebers ist die Gefahr einer Ansteckung mit dem Virus SARS-CoV-2 außerhalb eines Ladenlokals erheblich geringer, weswegen Werks- oder Dienstleistungen – auch im Falle der Antragstellerin – im Wege von Abhol- und Lieferservices mit entsprechender Terminvereinbarung gegebenenfalls auch vor Ort zur Behebung einer Störung durchgeführt werden dürfen.<sup>6</sup> Der Antragsgegner hat zutreffend darauf hingewiesen, dass wenn nicht alle, so doch der ganz überwiegende Teil der Betriebsstörungen insbesondere beim häuslichen Internetzugang – seien es nun gerätebedingte oder auf Bedienungsfehler zurückzuführende Ausfälle – neben der Nutzung von *Hotlines* durch gegebenenfalls auch telefonische Kontaktaufnahme unter anderem mit dem Geschäft der Antragstellerin aller Voraussicht zu beheben sein werden. Das gilt insbesondere mit Blick auf eine Inanspruchnahme von Hilfestellung bei der Kontaktherstellung durch Familienangehörige, befreundete Personen, hilfsbereite Nachbarinnen und Nachbarn oder – wenn diese Optionen in Einzelfällen alle nicht vorhanden sein sollten – über einer von der Stadt S... eingerichtete Koordinationsstelle oder bei besonders hilfsbedürftigen Personen auch über in anderer Hinsicht hilfsbereite soziale Einrichtungen.<sup>7</sup> Die vor

---

<sup>6</sup> so auch die amtliche Begründung zur Verordnung zum § 7 Abs. 3 VO-CP, Amtsblatt I vom 5.2.2021, Seite 330

<sup>7</sup> Bei den vom Antragsgegner unter Verweis auf § 7 Abs. 3 Satz 2 Nr. 16 VO-CP hatte die Ordnungsgeberin nach der zuvor erwähnten Begründung vor allem Einrichtungen der

allem bei alten und pflegebedürftigen Menschen im häuslichen Bereich eigens installierten Notrufeinrichtungen über Telefon- und Internetleitungen reagieren zudem in der Regel selbständig technisch auf einen Verbindungsausfall und lösen entsprechende selbständige Nachfragen durch die gewählte Organisation des Rettungsdienstes aus. Aus welchen Gründen danach und vor dem Hintergrund der im Entscheidungszeitpunkt noch nicht ganz „entspannten“ allgemeinen Corona-Situation den Antragsgegner selbst bei unterstelltem Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen des § 7 Abs. 9 Satz 1 VO-CP im Wege einer in dem Sinne anspruchsbegründenden Ermessensreduzierung auf Null eine Pflicht treffen sollte, durch eine in der Verordnung verbotene Öffnung des Ladenlokals der Antragstellerin in dessen Räumen mit mehreren Beraterpultarbeitsplätzen eine letztlich nicht abzuschätzende Zahl von zusätzlichen Kontakten mit den entsprechenden Infektionsrisiken zu erlauben, erschließt sich von daher nicht. Soweit die Antragstellerin im Beschwerdeverfahren auf Hygienekonzepte für ihr Geschäft verweist, berücksichtigt sie nicht, dass allein hygienische oder organisatorische Maßnahmen wie etwa Abstands- und Hygieneregeln, die Ausstattung mit geeigneten Belüftungs- und Entlüftungsanlagen oder die Steuerung der Zahl der sich gleichzeitig dort aufhaltenden Personen nicht gleich effizient sind, da sie allenfalls zu einer Reduzierung der Infektionsgefahr und nicht – wie durch die Schließung bedingt – zu einem Ausschluss dieses Risikos führen können. In einer durch eine Reihe von Unsicherheiten und durch sich fortlaufend verändernde Erkenntnislagen geprägten Situation ist dem Verordnungsgeber ein Einschätzungsspielraum auch im Hinblick auf das gewählte Mittel einzuräumen. Ab welchem Grad der Verminderung des Infektionsgeschehens der Verordnungsgeber allgemein verfassungsrechtlich gehalten ist, die derzeit mit der Verordnung verbundenen vielfältigen und tiefgreifenden Grundrechtseinschränkungen auch im privaten und familiären Bereich zumindest teilweise wieder zurückzufahren, muss aus Anlass des vorliegenden Falles beziehungsweise in dieser Verfahrenskonstellation – wie eingangs ausgeführt – nicht weiter beurteilt werden.

---

Obdachlosenhilfe, Sozialkaufhäuser, Kältebusse und Tafeln im Blick, die sich um in der Hinsicht am Rande der Gesellschaft stehende, von daher besonders bedürftige Personen kümmern.

Die Beschwerde der Antragstellerin war daher ungeachtet der gravierenden Folgen für das Unternehmen und die Mitarbeiter zurückzuweisen, wobei die von ihr angegebene Wirkungslosigkeit der vielfältig medial thematisierten Hilfsprogramme für Unternehmen, gerade auch für das eigene, ebenfalls nicht beurteilt werden kann.

Die Kostenentscheidung beruht auf dem § 154 Abs. 2 VwGO. Die Streitwertfestsetzung findet ihre Grundlage in den §§ 63 Abs. 2, 53 Abs. 2 Nr. 1, 52 Abs. 1 GKG. Da der Eilantrag inhaltlich auf eine Vorwegnahme der Hauptsache zielt, ist die Reduzierung des Gegenstandswertes für das Eilverfahren auf der Grundlage von Ziff. 1.5 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht angebracht.

Der Beschluss ist unanfechtbar.

gez. Bitz

Dr. Kiefer

Helling

Beglaubigt

Saarlouis, den 19. Februar 2021

-elektronisch signiert-

Schirra, Justizbeschäftigte

als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle