VG Ansbach, Beschluss v. 07.05.2020 – AN 18 E 20.00848

**Titel:**

## Adressat der infektionsschutzrechtlichen Schließung von Einkaufszentren

**Normenketten:**

VwGO § 123 Abs. 1

3,BayIfSMV § 4 Abs. 4 S. 1 Nr. 2

BauNVO § 11 Abs. 3 S. 1

**Leitsätze:**

**1. Von einem Einkaufszentrum ist auszugehen, wenn sich Einzelhandelsbetriebe verschiedener Art und Größe meist in Kombination mit Dienstleistungsbetrieben in einem einheitlich geplanten und organisierten Gebäudekomplex zusammenfinden. (Rn. 13) (redaktioneller Leitsatz)**

**2. Adressat der infektionsschutzrechtlichen Schließung von Einkaufszentren ist auch in Bezug auf einzelne dort vorhandene Ladengeschäfte der Betreiber des Einkaufszentrums. (Rn. 13 – 14) (redaktioneller Leitsatz)**

**Schlagworte:**

Unzulässiger Eilantrag einer Betreiberin eines in einem Einkaufszentrum belegenen Ladengeschäfts gegen die Verkaufsflächenbeschränkung des § 4 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 3. BayIfSMV, einstweilige Anordnung, streitiges Rechtsverhältnis, Verkaufsflächenbeschränkung, Einkaufszentrum, Ladengeschäft, Corona, Schließung

**Fundstelle:**

BeckRS 2020, 10415

## Tenor

1. Der Antrag wird abgelehnt.

2. Die Antragstellerin trägt die Kosten des Verfahrens.

3. Der Streitwert wird auf 5.000 EUR festgesetzt.

## Gründe

I.

1

Die Antragstellerin begehrt im Wege des Eilrechtsschutzes die Feststellung, dass die Regelungen der Dritten Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung der Öffnung ihres in einem Einkaufszentrum belegenen Ladengeschäfts nicht entgegenstehen.

2

Die Antragstellerin betreibt ein Ladengeschäft des textilen Einzelhandels in … Das Geschäft befindet sich dort im Gebäudekomplex „…“. Dieser umfasst neben dem Lebensmittelhandel „…“ noch weitere voneinander unabhängige Verkaufsräume, in denen - neben einem Imbiss, einer Bäckerei, einer Metzgerei, einer Bank, einer Apotheke, einem Blumenladen, einem Optiker sowie einem weiteren Textilhandelsbetrieb - auch das Ladengeschäft der Antragstellerin mit einer Verkaufsfläche von 400 m² untergebracht ist.

3

Der Antragsgegner hat am 1. Mai 2020 durch das Bayerische Staatsministerium für Gesundheit und Pflege die Dritte Bayerische Infektionsschutzmaßnahmenverordnung (3. BayIfSMV) erlassen. Nach § 4 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 3. BayIfSMV gilt für Ladengeschäfte, Einkaufszentren und Kaufhäuser des Einzelhandels unter anderem folgendes: „Es dürfen höchstens 800 m² Verkaufsfläche geöffnet werden; dies gilt nicht für Lebensmittelhandel, Getränkemärkte, Banken und Geldautomaten, Apotheken, Drogerien, Sanitätshäuser, Optiker, Hörgeräteakustiker, Verkauf von Presseartikeln, Filialen des Brief- und Versandhandels, Post, Bau-

und Gartenmärkte, Gärtnereien, Baumschulen, Tierbedarf, Tankstellen, Kfz-Handel, Kfz-Werkstätten, Fahrradwerkstätten und Reinigungen.“

4
Am 6. Mai 2020 hat die Antragstellerin das Bayerische Verwaltungsgericht Ansbach um die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes ersucht.

5
Die Antragstellerin trägt vor, die Wiederaufnahme des Betriebs ihres Ladengeschäfts zunächst für den 5. Mai 2020 geplant zu haben, was ihr nach Rücksprache mit dem zuständigen Landratsamt … unter Berufung auf die Bestimmung des § 4 Abs. 4 Satz 1 3. BayIfSMV allerdings versagt worden sei. Sie meint, es müsse vor diesem Hintergrund von einem streitigen Rechtsverhältnis unmittelbar zwischen der Antragstellerin und der zuständigen Infektionsschutzbehörde ausgegangen werden, zumal der betreffende Einkaufspark über keinen übergeordneten Betreiber verfüge und die vertraglichen Beziehungen der Antragstellerin auf das Mietverhältnis zu ihrem Vermieter beschränkt seien. Durch die Bestimmung des § 4 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 3. BayIfSMV, die eine sachlich nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung von Einzelhandelsbetrieben in Einkaufszentren vorsehe, werde sie in nicht gerechtfertigter Weise in ihrer Berufsausübungs- und Gewerbefreiheit beeinträchtigt.

6
Die Antragstellerin beantragt,

Es wird im Wege der einstweiligen Anordnung vorläufig festgestellt, dass § 4 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 der Dritten Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung vom 1. Mai 2020 der Öffnung und dem Betrieb des Textileinzelhandelsgeschäfts der Antragstellerin in … …, … …, mit einer Verkaufsfläche von 400 m² zu den jeweils geltenden Ladenöffnungszeiten für den Publikumsverkehr nicht entgegensteht, sofern die jeweils geltenden Vorgaben zur Zutrittssteuerung, Vermeidung von Warteschlangen und zum sonstigen örtlichen Infektionsschutz eingehalten werden.

7
Der Antragsgegner beantragt,

den Antrag abzulehnen.

8
Er verweist auf den Bebauungsplan nebst Vorhaben- und Erschließungsplan zur Errichtung des „…“, in welchem ein Sondergebiet „Einkaufszentrum“ gemäß § 11 BauNVO festgesetzt worden sei. Im Rahmen einer das Vorhaben betreffenden landesplanerischen Beurteilung sei auch die als höhere Landesplanungsbehörde zuständige Regierung … vom Vorliegen eines Einkaufszentrums ausgegangen. In der Sache komme eine Öffnung des Ladengeschäfts der Antragstellerin nicht in Betracht, weil die nach § 4 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 3. BayIfSMV für die Öffnung von Einkaufszentren höchstens zulässige Verkaufsfläche von 800 m² bereits durch den privilegierten Lebensmittelhandel „…“ aufgebraucht werde.

9
Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird ergänzend auf den Inhalt der Gerichtsakte Bezug genommen.

II.

10
Der Antrag war abzulehnen; er ist bereits unzulässig.

11
1. Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ist unzulässig, denn es fehlt im Hinblick auf die Regelung des § 4 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 3. BayIfSMV am Bestehen eines streitigen Rechtsverhältnisses zwischen den Beteiligten.

12
Nach § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO kann das Gericht eine einstweilige Anordnung zur Regelung eines vorläufigen Zustands in Bezug auf ein streitiges Rechtsverhältnis treffen, wenn eine solche zur Abwendung wesentlicher Nachteile, zur Abwendung von Gewalt oder aus sonstigen Gründen nötig erscheint. Der Erlass

einer solchen Regelungsanordnung setzt dabei bereits nach dem Gesetzeswortlaut das Bestehen eines streitigen Rechtsverhältnisses zwischen den Beteiligten voraus (Eyermann/Happ, 15. Aufl. 2019, VwGO, § 123 Rn. 42). Andernfalls fehlt es wohl bereits an der Statthaftigkeit eines solchen Antrags, jedenfalls aber an der entsprechend § 42 Abs. 2 VwGO notwendigen Antragsbefugnis bzw. an dem allgemeinen Rechtsschutzbedürfnis für den Erlass einer einstweiligen Anordnung. Der Begriff des Rechtsverhältnisses nach § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO ist dabei derselbe wie im Rahmen des § 43 VwGO (Kopp/Schenke, 24. Aufl. 2018, VwGO, § 123 Rn. 8). Unter Letzterem sind nach ständiger Rechtsprechung wiederum diejenigen rechtlichen Beziehungen zu verstehen, die sich aus einem konkreten Sachverhalt aufgrund einer öffentlich-rechtlichen Norm für das Verhältnis von (natürlichen oder juristischen) Personen untereinander oder einer Person zu einer Sache ergeben, kraft derer eine der beteiligten Personen etwas bestimmtes tun muss, kann oder darf oder nicht zu tun braucht (BVerwG, U.v. 20.11.2003 - 3 C 44.02 - juris Rn. 18 m.w.N.).

13

Im Hinblick auf die vorliegend angegriffene Regelung des § 4 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 3. BayIfSMV liegt ein derart streitiges Rechtsverhältnis gerade nicht zwischen der Antragstellerin als Betreiberin eines Einzelhandelsgeschäfts in einem Einkaufszentrum und dem Antragsgegner als Rechtsträger des nach § 56 Satz 1 ZustV zum Vollzug des Infektionsschutzgesetzes berufenen Landratsamts vor. Ein solches besteht vielmehr nur zwischen dem Betreiber des Einkaufszentrums und dem Freistaat Bayern. Adressat der sich aus § 4 Abs. 4 Satz 1 3. BayIfSMV ergebenden Betriebsbeschränkungen für Ladengeschäfte, Einkaufszentren und Kaufhäuser ist der jeweilige Betreiber der genannten Einrichtungen. Hinsichtlich der sich aus § 4 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 und 5 3. BayIfSMV ergebenden Verpflichtungen folgt dies unmittelbar aus dem Wortlaut der betreffenden Bestimmung. Auch wenn im Wortlaut der Verkaufsflächenbeschränkung des § 4 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 Halbsatz 1 3. BayIfSMV nicht ausdrücklich ein bestimmter Adressat bezeichnet wird, erschließt es sich zumindest für Ladengeschäfte und Kaufhäuser aus der Natur der Sache heraus, dass hier nur der jeweilige Betreiber gemeint sein kann. Nichts anderes gilt in Bezug auf Einkaufszentren. In Übereinstimmung mit dem allgemeinen Sprachgebrauch ist ein Einkaufszentrum im Rechtssinne des § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 BauNVO dann anzunehmen, wenn eine räumliche Konzentration von Einzelhandelsbetrieben verschiedener Art und Größe - zumeist in Kombination mit verschiedenartigen Dienstleistungsbetrieben - vorliegt, wobei es sich im Regelfall um einen einheitlich geplanten, finanzierten, gebauten und verwalteten Gebäudekomplex handeln wird (BVerwG, U.v. 27.4.1990 - 4 C 16.87 - juris Rn. 21; B.v. 15.2.1995 - 4 B 84.94 - juris Rn. 2). Diese Eigenart rechtfertigt es, im Fall von Einkaufszentren nicht etwa die Betreiber der darin angesiedelten Einzelhandelsgeschäfte als die Adressaten des § 4 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 Halbsatz 1 3. BayIfSMV anzusehen, sondern im Sinne eines einheitlichen Ansatzes vielmehr auf den Betreiber des Einkaufszentrums selbst abzustellen. Dieses Ergebnis wird letztlich durch den Ordnungswidrigkeitstatbestand des § 9 Nr. 5 Buchst. a Doppelbuchst. bb 3. BayIfSMV bestätigt, welcher gerade an die Nichtbeachtung der vorgeschriebenen Verkaufsfläche durch den Betreiber eines Einkaufszentrums anknüpft (vgl. zum Ganzen: BayVGH, B.v. 4.5.2020 - 20 CE 20.951 - juris Rn. 11).

14

Die Kammer hat keinen Zweifel daran, dass es sich bei dem Gebäudekomplex „…“ um ein Einkaufszentrum im Sinne des § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 BauNVO handelt. Ein starkes Indiz hierfür ist zunächst die Festsetzung eines Sondergebiets für ein Einkaufszentrum gemäß § 11 BauNVO in dem zugrunde liegenden Bebauungsplan mit Vorhaben- und Erschließungsplan vom 16. April 1998. Im Zuge eines parallel dazu durchgeführten Raumordnungsverfahrens wurde diese Einschätzung in der landesplanerischen Beurteilung der Regierung … vom 26. Februar 1997 ebenfalls bestätigt. Zum selben Ergebnis gelangt eine - freilich am nur summarischen Prüfungsmaßstab des Eilverfahrens orientierte - rechtliche Würdigung durch das erkennende Gericht. Aus den vom Antragsgegner beigebrachten Bauunterlagen geht zunächst hervor, dass der Gebäudekomplex des „…“ als einheitliches Vorhaben geplant und errichtet wurde, womit auch eine einheitliche Finanzierung naheliegend scheint. Die darin untergebrachte Kombination aus Einzelhandels- und Dienstleistungsbetrieben vermittelt zudem den Eindruck einer gewissen Einheitlichkeit und Zusammengehörigkeit. So tritt das Einkaufszentrum den Kunden gegenüber unter der Sammelbezeichnung „…“ auf. Es findet darüber hinaus eine gemeinsame Bewerbung jedenfalls insoweit statt, als die darin ansässigen Einzelhandelsbetriebe auf einer vor dem Gebäude aufgestellten Werbetafel unter der Überschrift „…“ aufgeführt sind. Hinzu kommen verschiedene - zur Benutzung durch alle Kunden der dort angesiedelten Geschäfte vorgesehene - Gemeinschaftseinrichtungen, wie etwa der gemeinsame Parkplatz, der Eingangsbereich, die Flure und die Kundentoiletten. Für die Qualifikation als Einkaufszentrum spricht im Übrigen die Größe des Gebäudekomplexes, der ausweislich der Planungsunterlagen über eine

Gesamtverkaufsfläche von rund 5.100 m² verfügt. Zwar kann der Rechtsprechung § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 BauNVO kein einheitlicher Grenzwert entnommen werden, bei dessen Überschreitung allgemein vom Vorliegen eines Einkaufszentrums auszugehen wäre (s. etwa OVG NRW, U.v. 3.11.1988 - 11 A 2310/86 - NVwZ 1989, 676/678: schon ab 1.400 m² Geschossfläche; OVG RhPf, U.v. 3.11.2011 - 1 A 10270/11 - juris Rn. 54: Verkaufsfläche von 3.360 m² ausreichend; OVG Saarl, B.v. 10.2.2009 - 2 A 267/08 - juris Rn. 24: bei 3.642,79 $m^2$ keine Mindestgröße für die begriffliche Annahme eines Einkaufszentrums unterschritten). Die dortigen Größenordnungen, die zumindest als Referenzwerte herangezogen werden können, überschreitet das „…“ mit einer Verkaufsfläche von etwa 5.100 m² in nicht unerheblichem Maß. Jedenfalls aber im Lichte einer Gesamtbetrachtung, in die auch die Art, die Anzahl und das Angebotsspektrum der vorhandenen Einzelhandels- und Dienstleistungsbetriebe einzubeziehen sind, stellt sich das „…“ zur Überzeugung der Kammer als Einkaufszentrum dar. Ausweislich der Darstellung in der landesplanerischen Beurteilung der Regierung … bietet das „…“, in dem auf einer Verkaufsfläche von rund 2.860 m² der Lebensmittelhandel „…“ angesiedelt ist, auf einer weiteren Verkaufsfläche von etwa 2.760 m² Raum für 13 Fachgeschäfte sowie einen Dienstleistungsbereich mit Gastronomie. Es findet sich dort ein breites Waren- und Dienstleistungsspektrum, zu dem neben dem Textilhandelsgeschäft der Antragstellerin etwa ein Imbiss, eine Bäckerei, eine Metzgerei, eine Bank, eine Apotheke, ein Blumenladen, ein Optiker sowie ein weiterer Textilhandelsbetrieb zählen.

15

Vor diesem Hintergrund kann der Antragstellerin auch die unsubstantiierte Behauptung, es fehle im Fall des „…“ an einem übergeordneten Betreiber, weshalb das aus Bestimmung des § 4 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 3. BayIfSMV folgende feststellungsfähige Rechtsverhältnis nur unmittelbar zwischen ihr und dem Antragsgegner bestehen könne, nicht weiterhelfen. Die Antragstellerin hat es bereits versäumt, entsprechende Mittel der Glaubhaftmachung im Sinne der § 123 Abs. 3 VwGO, § 920 Abs. 2, § 294 ZPO für ihren diesbezüglichen Sachvortrag anzubieten. Darüber hinaus erscheint der Betrieb des Einkaufszentrums „…“ ohne einen - den einzelnen Ladengeschäften übergeordneten - Gesamtbetreiber schon aus praktischen Gründen kaum durchführbar. Wie oben dargelegt, verfügt das „…“ neben den Verkaufsflächen der einzelnen darin angesiedelten Läden über verschiedene - für die Nutzung durch alle Besucher des Einkaufszentrums vorgesehene - Gemeinschaftseinrichtungen, so etwa den Eingangsbereich, die Flure, die Kundentoiletten und den Parkplatz. Wenigstens für diese Bereiche bedarf es freilich eines verantwortlichen Gesamtbetreibers, dem die Verantwortung für den Betrieb, die Wartung und die Instandhaltung dieser Anlagen obliegt, der das Hausrecht darüber ausübt und den schließlich entsprechende Verkehrssicherungspflichten gegenüber den dort aufhältigen Kunden treffen. Unter Zugrundelegung der dem Gericht bei summarischer Prüfung zur Verfügung stehenden Erkenntnismittel kommen unter Berücksichtigung der Eigentums- und Mietstruktur des „…“ als übergeordnete Betreiber entweder die „… Gruppe“ als derzeitige Eigentümerin oder aber der Hauptmieter „…“, der auch die Mehrzahl der Untermietverträge mit den darin ansässigen Einzelhandelsbetrieben abgeschlossen hat, in Betracht (vgl. https://www.i...de/axa-fonds-trennt-sich-von-einkaufszentrum-in-rothenburg/150/49425/).

16

2. Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 1 VwGO Die Festsetzung des Streitwerts beruht auf § 53 Abs. 2 Nr. 1, § 52 Abs. 2 GKG i.V.m. Nr. 1.5 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013. Dabei macht das Gericht von der Möglichkeit Gebrauch, den Streitwert im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes bis zur Höhe des für das Hauptsacheverfahren anzunehmenden Streitwerts anzuheben, weil der Antrag im Hinblick auf das Außerkrafttreten der angegriffenen Verordnung mit Ablauf des 10. Mai 2020 (§ 12 3. BayIfSMV) inhaltlich auf eine Vorwegnahme der Hauptsache abzielt.