

Gericht: VGH
Aktenzeichen: 22 BV 13.2531
Sachgebietsschlüssel: 1013

Rechtsquellen:

- Art. 3 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1, Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG;
- § 5 Abs. 2, § 6 Abs. 2 Gesetz zum Schutz vor nichtionisierender Strahlung bei der Anwendung am Menschen (NiSG);
- § 3 Abs. 2 Nr. 1, § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 4 und Abs. 2 und 4, § 5 Abs. 1 Verordnung zum Schutz vor schädlichen Wirkungen künstlicher ultravioletter Strahlung (UV-Schutz-Verordnung) vom 20. Juli 2011 (BGBl. I S. 1412).

Hauptpunkte:

- gewerblicher Betrieb von UV-Bestrahlungsgeräten;
- Vorhandensein von mehr als zwei UV-Bestrahlungsgeräten an einem Aufstellungs-ort;
- keine Anwesenheit von Fachpersonal während der gesamten Betriebszeit;
- Unanwendbarkeit des § 4 Abs. 2 UV-Schutz-Verordnung in einem solchen Fall auch bei tatsächlicher Benutzbarkeit von lediglich zwei UV-Bestrahlungsgeräten während der Abwesenheit von Fachpersonal;
- Verfassungsmäßigkeit des § 4 Abs. 1 Satz 1 UV-Schutz-Verordnung;
- Entbehrlichkeit einer Differenzierung nach dem Typ der UV-Bestrahlungsgeräte.

Leitsätze:

1. Die in § 3 Abs. 2 Nr. 1 und § 4 Abs. 1 Satz 1 UV-Schutz-Verordnung enthaltenen Pflichten verletzen Betreiber von UV-Bestrahlungsgeräten nicht in ihrer Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG.
2. § 3 Abs. 2 Nr. 1 und § 4 Abs. 1 Satz 1 UV-Schutz-Verordnung konnten ohne Verstoß gegen den Parlamentsvorbehalt durch den Verordnungsgeber erlassen werden.

Urteil des 22. Senats vom 15. Dezember 2014

(VG München, Entscheidung vom 26. September 2013, Az.: M 24 K 13.154)

22 BV 13.2531
M 24 K 13.154

*Großes
Staatswappen*

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof

Im Namen des Volkes

In der Verwaltungsstreitsache

***** ***,

***** ***, ***** *****

- ***** -

*****.

***** ***** & ****.,

** ***** *, ***** *****

gegen

Freistaat Bayern,

vertreten durch:

Landesanwaltschaft Bayern,
Ludwigstr. 23, 80539 München,

- Beklagter -

wegen

strahlenschutzrechtlicher Anordnung;

hier: Berufung des Klägers gegen das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts München vom 26. September 2013,

erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 22. Senat,
durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Schenk,
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Dietz,
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Ertl,

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 11. Dezember 2014

am **15. Dezember 2014**

folgendes

Urteil:

- I. Die Berufung wird zurückgewiesen.
- II. Der Kläger hat die Kosten des Berufungsverfahrens zu tragen.
- III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Der Kläger darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des zu vollstreckenden Betrages abwenden, wenn nicht der Beklagte vor Vollstreckungsbeginn Sicherheit in gleicher Höhe leistet.
- IV. Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand:

- 1 Der Kläger betrieb in der A***** Straße in L***** ** **** ein Sonnenstudio, wobei im Erdgeschoss der Betriebsräume zwei, im Obergeschoss fünf UV-Bestrahlungsgeräte aufgestellt waren.
- 2 1. Am 13. November 2012 besichtigte ein Amtsträger der Regierung von Oberbayern – Gewerbeaufsichtsamt – (nachfolgend nur „Gewerbeaufsichtsamt“ genannt) das Sonnenstudio des Klägers. Hierbei wurde festgestellt, dass die Bestrahlungsgeräte im Wege der Selbstbedienung mittels Geldeinwurfs zu bedienen seien. Schutzbrillen seien nicht vorhanden gewesen, eine verantwortliche Person sei nicht angetroffen worden. Für Fragen sei eine Mobilfunknummer angegeben gewesen, bei deren Auswahl sich der Kläger gemeldet habe. Die Bitte des Gewerbeaufsichtsbeamten, in das

Sonnenstudio zu kommen, habe der Kläger mit der Begründung abgelehnt, er sei unterwegs und habe keine Zeit.

- 3 Durch Bescheid vom 26. November 2012 untersagte das Gewerbeaufsichtsamt dem Kläger unter der Nummer 1 des Tenors den weiteren Selbstbedienungsbetrieb der UV-Bestrahlungsgeräte in dem im Betreff des Bescheids genannten Sonnenstudio „ohne anwesendes Fachpersonal“. Zur Begründung führte die Behörde aus, der Kläger sei nach den am 13. November 2012 getroffenen Feststellungen den sich aus § 4 der Verordnung zum Schutz vor schädlichen Wirkungen künstlicher ultravioletter Strahlung (UV-Schutz-Verordnung – UVSV) vom 20. Juli 2011 (BGBl I S. 1412) ergebenden Verpflichtungen nicht nachgekommen.
- 4 Auch bei Besichtigungen des Sonnenstudios des Klägers durch das Gewerbeaufsichtsamt am 12. Dezember 2012, am 22. Mai 2013 und am 9. Juli 2013 wurde kein Fachpersonal im Sinn von § 4 Abs. 4, § 5 UVSV (nachfolgend nur „Fachpersonal“ genannt) angetroffen.
- 5 2. Mit der am 3. Januar 2013 zum Verwaltungsgericht München erhobenen Klage beantragte der Kläger die Aufhebung der Nummer 1 des Bescheids vom 26. November 2012. Zur Begründung machte er geltend, der Zugang zu dem verfahrensgegenständlichen Sonnenstudio werde durch Zeitschaltuhren ermöglicht; während der „jeweiligen Kernzeiten“ sei auch Personal anwesend. Die Kunden würden beim ersten Besuch in die Bedienung der Geräte eingewiesen; falls sie das wünschten, würden sie zudem eine Empfehlung für die UV-Bestrahlung unter Berücksichtigung ihres individuellen Hauttyps und ihrer individuellen UV-Verträglichkeit erhalten. Darüber hinaus würden ihnen UV-Schutzbrillen angeboten. Selbstverständlich werde kontrolliert, ob der Kunde volljährig sei und er sich überhaupt mittels ultravioletter Bestrahlung besonnen lassen dürfe. Da zunächst nur zwei Schulungsträger eine Akkreditierung im Sinn von § 5 Abs. 4 UVSV erhalten hätten, seien bis zum 1. November 2012 nur 500 Personen gemäß § 5 Abs. 1 UVSV ausgebildet worden; der Bedarf an Fachpersonal übersteige jedoch die Zahl von 30.000. Es sei ihm vor diesem Hintergrund schon tatsächlich nicht möglich, die sich aus § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UVSV ergebende Anforderung zu erfüllen.
- 6 Durch Urteil vom 26. September 2013 wies das Verwaltungsgericht die Klage als unbegründet ab. Der Kläger trage selbst vor, dass er das verfahrensgegenständliche

Sonnenstudio entgegen § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UVSV zeitweilig auf Selbstbedienungsbasis betreibe. § 4 Abs. 2 UVSV sei schon deshalb unanwendbar, weil er nur angeboten habe, zeitweise fünf der sieben UV-Bestrahlungsgeräte abzuschalten, ohne selbst vorgetragen zu haben, dass er sich tatsächlich dementsprechend verhalte. Diese Bestimmung könne zudem nicht dahingehend ausgelegt werden, dass sie auf ein und dasselbe Sonnenstudio je nachdem anwendbar sei, ob ein Teil der dort vorhandenen Geräte den Nutzern aktuell zur Verfügung stehe oder nicht. Nach der amtlichen Begründung zur UV-Schutz-Verordnung unterfielen dieser Vorschrift Betriebe, in denen UV-Bestrahlungsgeräte – wie z.B. in Hotels – dem Nebenerwerb dienen. Da der Kläger ein „klassisches“ Sonnenstudio betreibe, fehle es an einem die Privilegierung rechtfertigenden Grund. Die Untersagung des weiteren Selbstbedienungsbetriebs sei geeignet, erforderlich und – auch im Hinblick auf den damit verbundenen Eingriff in die Grundrechte des Klägers aus Art. 12 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 GG – angemessen. Denn diesen Rechtspositionen stünden die Zielsetzungen des § 4 NiSG und des § 4 UVSV gegenüber, die ihrerseits Ausdruck der aus Art. 2 Abs. 2 GG resultierenden staatlichen Schutzpflicht seien.

- 7 3. Zur Begründung seiner vom Verwaltungsgericht zugelassenen Berufung macht der Kläger geltend, er verfüge nunmehr über ausreichend Fachpersonal, um den Nutzern zu Beginn einer jeden Bestrahlungsserie (vgl. die Anlage 5 Nummer 3, erster Spiegelstrich zur UV-Schutz-Verordnung) Angebote im Sinn von § 3 Abs. 2 Nr. 1 und § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 bis 4 UVSV unterbreiten zu können. Strittig sei daher nur noch, ob er berechtigt sei, sein Sonnenstudio so zu betreiben, dass er während der Abwesenheit von Fachpersonal nur zwei der sieben am Aufstellort vorgehaltenen Geräte betreibe. Das vom Verwaltungsgericht herangezogene Abgrenzungskriterium der „Nebenerwerbssolarien“ sei ungeeignet, da in der amtlichen Begründung zur UV-Schutz-Verordnung (BR-Drs. 825/10) neben Hotels, Fitnessstudios, Wellness- oder Schwimmbädern auch kleine Sonnenstudios als Anwendungsfälle des § 4 Abs. 2 UVSV aufgeführt seien. Es möge zutreffen, dass sich der Besucher eines Fitnessstudios oder Wellnesscenters anlässlich des Aufenthalts in einer solchen Einrichtung dazu hinreißen lasse, ein UV-Bestrahlungsgerät zu nutzen. Auch kleine Sonnenstudios würden jedoch ausschließlich deshalb aufgesucht, um sich bräunen zu lassen. Ein Unterschied hinsichtlich des Gefährdungspotenzials zwischen großen und kleinen derartigen Betrieben bestehe ferner deshalb nicht, weil auch § 4 Abs. 2 UVSV vorschreibe, dass den Nutzern die in § 3 Abs. 2 Nr. 1 und § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 bis 4 UVSV erwähnten Angebote unterbreitet werden müssten.

Die durch § 4 Abs. 2 UVSV bewirkte Ungleichbehandlung könne nicht damit gerechtfertigt werden, dass bei unbeaufsichtigter UV-Bestrahlung das gesundheitliche Risiko in der Bevölkerung erheblich ansteige. Denn da der Bestrahlungsvorgang in einer abgeschlossenen Kabine statfinde, vollziehe er sich stets unbeaufsichtigt. Es entstehe mithin keine Lücke im Verbraucherschutz, wenn auch Betrieben mit mehr als zwei UV-Bestrahlungsgeräten an einem Aufstellungsort die Anwendung des § 4 Abs. 2 UVSV gestattet werde.

8 Der Kläger hat – eigener Darstellung zufolge um die Jahresmitte 2014 – das von ihm in L***** ** **** betriebene Sonnenstudio von der A***** Straße an den D***** Platz verlegt. Die dortigen Öffnungszeiten reichten von 6.00 Uhr bis 21.30 Uhr. Zwischen 9.00 Uhr und 19.00 Uhr sei Personal eines ebenda ansässigen Reisebüros vorhanden; dessen Leiterin, die sich ständig vor Ort aufhalte, besitze die Qualifikation nach § 4 Abs. 4, § 5 Abs. 1 UVSV. Ab 19.00 Uhr bis zum Betriebsende werde das Sonnenstudio mit eigenem Personal des Klägers besetzt. Von 6.00 Uhr bis 9.00 Uhr seien die UV-Bestrahlungsgeräte für Nutzer zugänglich, die eine personalisierte Zutrittskontrollkarte besäßen. Diese Karte werde erst nach persönlicher Beratung ausgehändigt, damit sichergestellt sei, dass die gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 1 (gemeint ersichtlich: § 3 Abs. 2 Nr. 1) und § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 bis 4 UVSV erforderlichen Angebote durch geschulte und zertifizierte Mitarbeiter unterbreitet worden seien.

9 Der Kläger beantragt bei Schluss der mündlichen Verhandlung in der Berufungsinstanz:

10 1. Das Urteil des Verwaltungsgerichts München vom 26. September 2013 wird aufgehoben.

11 2. Es wird festgestellt, dass der Bescheid vom 26. November 2012 in der Nummer 1 im Zeitpunkt seiner Erledigung rechtswidrig gewesen ist.

12 Der Beklagte beantragt,

13 die Berufung zurückzuweisen.

14 Ob und in welcher Weise der Ordnungsgeber einer von ihm erkannten abstrakten Gefahr begegne, liege in seinem Ermessen, wobei ihm grundsätzlich ein weiter Ge-

staltungsspielraum zukomme. Der Verordnungsgeber halte die Ausnahmeregelung des § 4 Abs. 2 UVSV vor allem im Hinblick deswegen für vertretbar, weil er bei im Wesentlichen im Nebenerwerb betriebenen UV-Bestrahlungsgeräten nur eine begrenzte Zahl von „Gelegenheitsnutzern“ – mit entsprechend geringen gesundheitlichen Auswirkungen – als betroffen ansehe. Diesem Personenkreis stelle er die „Intensiv- und Hauptnutzer“ gegenüber, die in der Regel die klassischen Sonnenstudios mit mehr als zwei Bestrahlungsgeräten aufsuchen würden. Diesbezüglich sei ein hohes Schutzniveau durch anwesendes Fachpersonal zu gewährleisten. Selbst wenn sich der Kläger jedoch grundsätzlich auf § 4 Abs. 2 UVSV berufen könnte, hätte er bisher nicht nachgewiesen, dass er die technischen Voraussetzungen für die Benutzbarkeit von nur zwei Geräten geschaffen habe.

- 15 Wegen der Feststellungen, die das Gewerbeaufsichtsamt bei am 8. Dezember 2014 und am 9. Dezember 2014 vorgenommenen Überprüfungen des jetzigen Betriebs des Klägers getroffen hat, wird auf die hierüber gefertigte Aktennotiz, die aus diesem Anlass entstandenen Lichtbilder und die sich auf die neuen Räume des Klägers beziehende, am 3. Dezember 2014 veröffentlichte Werbeanzeige (Blatt 241 – 246 der Akte des Verwaltungsgerichtshofs) Bezug genommen.
- 16 4. Mit Schreiben vom 15. Juli 2014 hat der Verwaltungsgerichtshof gegenüber den Beteiligten die Frage aufgeworfen, ob
- 17 a) eine Regelung mit dem Inhalt des § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UVSV im Verordnungswege getroffen werden konnte bzw. ob, falls der Erlass einer solchen Bestimmung nicht dem Parlamentsvorbehalt unterfallen sollte, sie einer Ermächtigungsgrundlage bedurft hätte, in der bereits selbst zum Ausdruck gelangt wäre, dass der Betrieb von Selbstbedienungs-Sonnenstudios künftig verboten sein soll;
- 18 b) § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UVSV in materieller Hinsicht den Anforderungen genügt, die nach Art. 12 Abs. 1 GG an eine derartige Vorschrift zu stellen sind.
- 19 Der Kläger vertritt in Reaktion hierauf die Auffassung, angesichts der Eingriffsintensität der in § 3 Abs. 2 und § 4 Abs. 1 Satz 1 UVSV enthaltenen Bestimmungen, die ein faktisches Verbot von Selbstbedienungs-Sonnenstudios bewirken würden, unterfielen diese Berufsausübungsregelungen dem Parlamentsvorbehalt. Zudem ließen sich derartige „berufsverbietende“ Vorschriften nicht auf die in § 5 Abs. 2 NiSG ent-

haltenen Ermächtigungsgrundlagen stützen. Das Gebot der fortwährenden Präsenz von Fachpersonal sei überdies nicht verhältnismäßig; für reine Aufsichtstätigkeiten würden auch sonstige Beschäftigte ausreichen. Die erforderlichen Überprüfungs- und Wartungsarbeiten an den Bestrahlungsgeräten könnten während der Zeiten ausgeführt werden, in denen Fachpersonal anwesend sei, um die nach § 3 Abs. 2 und § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 bis 4 UVSV erforderlichen Angebote zu unterbreiten. Diese Geräte seien zudem mit Sicherheitsvorkehrungen ausgestattet, die bewirken würden, dass sie bei einem Fehlerstrom, einer defekten Scheibe, einer mangelhaften Lüftung oder bei nicht korrekt geschlossener Liege sofort außer Betrieb gesetzt würden. Angesichts des Beratungsangebots nach § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 bis 4 UVSV könne bei den Nutzern während einer Bestrahlungsserie kein Informationsdefizit auftreten. Die Behauptung des Beklagten, ein ständiger Kundenkontakt sei wegen der besonders gefährdeten Intensivnutzer erforderlich, treffe deshalb nicht zu, weil diese Personen als mündige Bürger trotz der jeder Bestrahlungsserie vorausgehenden Informationspflicht „ihre Entscheidung auch über andere Interessen stellen“ dürften.

- 20 Auch der Minderjährigenschutz erfordere die fortwährende Präsenz von Fachpersonal nicht; er lasse sich durch die Anwesenheit anderer zuverlässiger Personen oder durch technische Vorkehrungen gewährleisten. Die Eingangstüren der Selbstbedienungs-Sonnenstudios verfügten über ein Zutrittssystem, das nach der DIN EN 1303 zertifiziert sei und das auch für den Zugang zu besonders gesicherten Laboren oder Hochsicherheitsbereichen angewendet werde. Die Nutzer würden nach ihrer persönlichen Beratung eine personalisierte Zutrittskontrollkarte erhalten. Mittels der individuellen Kartenummer würden ihre Identität und ihr Alter verifiziert. Jede Karte lasse sich individuell (z.B. bei Verlust) sperren; werde z.B. festgestellt, dass die Häufigkeit der Nutzung nicht dem Dosierungsplan entspreche, könne darüber hinaus der Zutritt eingeschränkt werden.
- 21 Darüber hinaus enthalte die UV-Schutz-Verordnung keine Übergangsregelung für bereits bestehende Sonnenstudios.
- 22 Der Beklagte hat in Reaktion auf das Hinweisschreiben vom 15. Juli 2014 je eine Stellungnahme des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit vom 4. September 2014 sowie des Bayerischen Staatsministeriums für Umwelt und Verbraucherschutz vom 12. September 2014 vorgelegt. Beide Behörden vertreten die Auffassung, dass die in § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UVSV getroffene

Regelung nicht dem Parlamentsvorbehalt unterfalle, § 5 Abs. 2 NiSG hierfür eine ausreichende Ermächtigungsgrundlage darstelle, und dass die erstgenannte Vorschrift auch materiell mit Art. 12 Abs. 1 GG in Einklang stehe. Auf den Inhalt dieser Ausarbeitungen im Einzelnen sowie die der Stellungnahme des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit vom 4. September 2014 beigelegten Unterlagen wird Bezug genommen.

- 23 5. Mit Schreiben vom 7. November 2014 hat der Verwaltungsgerichtshof mehrere Fragen an den Beklagten gerichtet, die daran anknüpften, dass die das Thema „Besondere Anforderungen für Hautbehandlungsgeräte mit Ultraviolett- und Infrarotstrahlung“ betreffende DIN EN 60335-2-27 (VDE 0700-27) in der Fassung vom April 2009 zwischen vier Typen von UV-Geräten unterscheidet, wobei in Anmerkungen zum Abschnitt 6.101 sowie zum Abschnitt BB.2 des Anhangs BB dieser technischen Norm ausgeführt wird, Geräte des Typs 3 dürften von Laien verwendet werden. Der Beklagte hat in Erledigung dieser Zuleitung ein Schreiben des Bayerischen Staatsministeriums für Umwelt und Verbraucherschutz vom 28. November 2014 vorgelegt sowie zu den durch die Typenklassifizierung von UV-Bestrahlungsgeräten aufgeworfenen Fragen ergänzend mit Schriftsatz der Landesrechtsanwaltschaft Bayern vom 9. Dezember 2014 Stellung genommen. Auf diese Schriftstücke samt Anlagen wird verwiesen.
- 24 Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die in beiden Rechtszügen angefallenen Gerichtsakten, insbesondere auf die Niederschrift über die mündliche Verhandlung vor dem Verwaltungsgerichtshof und die aus diesem Anlass erteilten Auskünfte der zuständigen Referentin im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit sowie eines Fachbediensteten des Bundesamtes für Strahlenschutz, ferner auf die vom Verwaltungsgericht beigezogenen Vorgänge des Gewerbeaufsichtsamts und des Landratsamts L***** ** **** verwiesen.

Entscheidungsgründe:

- 25 Die zulässige Berufung bleibt ohne Erfolg.
- 26 I. Das Begehren des Klägers, einen gerichtlichen Ausspruch über die behauptete Rechtswidrigkeit der Nummer 1 des Bescheids vom 26. November 2012 im Zeitpunkt

der Erledigung dieses Verwaltungsakts zu erhalten, ist als Fortsetzungsfeststellungsklage im Sinn von § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO zulässig. Diese auf die damaligen Betriebsräume bezogene Untersagungsverfügung hat sich mit der definitiven Aufgabe der in der A***** Straße in L***** ** **** unterhaltenen Betriebsräume durch den Kläger erledigt. Das erforderliche Fortsetzungsfeststellungsinteresse ergibt sich aus dem Gesichtspunkt der Wiederholungsgefahr. Denn nach den Planungen des Klägers soll auch in den neuen Betriebsräumen entgegen § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UVSV nicht während der gesamten Öffnungszeiten Fachpersonal anwesend sein (vgl. seine diesbezügliche, im fünften Absatz auf Seite 2 der Niederschrift über die mündliche Verhandlung vor dem Verwaltungsgerichtshof festgehaltene Erklärung). Der Beklagte hat im Hinblick hierauf den Erlass einer dem Bescheid vom 26. November 2012 entsprechenden Anordnung bereits in absehbarer Zeit in Bezug auf die neue Betriebsstätte angekündigt.

- 27 II. Die Fortsetzungsfeststellungsklage ist jedoch unbegründet, da die Nummer 1 des Bescheids vom 26. November 2012 jedenfalls im Erledigungszeitpunkt rechtmäßig war.
- 28 Dieser Dauerverwaltungsakt fand zumindest damals in § 6 Abs. 2 NiSG eine tragfähige Rechtsgrundlage. Auf sich beruhen kann hierbei, ob der Betrieb von UV-Bestrahlungsgeräten ohne fortwährende Anwesenheit von Fachpersonal den Tatbestand des § 6 Abs. 2 Nr. 2 NiSG erfüllt, oder ob diese Norm nur dann eingreift, wenn eine Anlage als solche – d.h. hinsichtlich ihrer gerätebezogenen (technischen) Beschaffenheit – nicht den Anforderungen der UV-Schutz-Verordnung entspricht. Sollte § 6 Abs. 2 Nr. 2 NiSG als strikt „anlagenbezogene“ Vorschrift zu verstehen sein, so dass Rechtsverstöße, die sich als ausschließlich menschliches Fehlverhalten beim Betrieb von UV-Bestrahlungsgeräten darstellen, von dieser Bestimmung nicht erfasst würden, könnte sich die streitgegenständliche Anordnung auf die einleitenden Worte des § 6 Abs. 2 NiSG stützen. Zumindest darunter fallen die hier vom Beklagten geltend gemachten Verstöße gegen § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UVSV.
- 29 1. Der Einwand, § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UVSV enthalte einen mit Art. 12 Abs. 1 GG unvereinbaren Eingriff in das Grundrecht der Berufsfreiheit, ist nicht zutreffend. Die zunächst den Fachgerichten obliegende Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der UV-Schutz-Verordnung (BVerfG, B.v. 10.4.2012 – 1 BvR 413/12 – juris Rn. 2) ergibt, dass § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UVSV – ebenso wie die wegen des bestehenden Sach-

zusammenhangs zwangsläufig in die Betrachtung einzubeziehenden Vorschriften des § 3 Abs. 2 Nr. 1 und des § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 bis 4 UVSV – mit den Maßstäben des Art. 12 Abs. 1 GG vereinbar sind.

- 30 1.1 Die Problematik des § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UVSV resultiert daraus, dass diese Vorschrift nicht nur ein faktisches, sondern auch ein rechtliches Verbot der Weiterführung sog. Selbstbedienungs-Sonnenstudios, wie sie bis zum Inkrafttreten des § 4 Abs. 1 UVSV am 1. November 2012 (vgl. § 11 Abs. 2 UVSV) in der Lebenswirklichkeit in nicht ganz untergeordnetem Umfang anzutreffen waren, bewirkt. Nach den Angaben auf den Seiten 44 und 45 der Begründung des Entwurfs der Bundesregierung zur UV-Schutz-Verordnung (BR-Drs. 825/10) wurden von den im Jahr 2007 in Deutschland vorhandenen ca. 4.000 „reinen“ Sonnenstudios (d.h. solchen Betrieben, die UV-Bestrahlungen nicht nur als Nebenleistung zu anderen, im Vordergrund stehenden Leistungen anbieten) etwa 400, also etwa 10%, als Selbstbedienungsstudios geführt. Diese Unternehmen stehen unter der Geltung des § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UVSV vor der Wahl, entweder Fachpersonal in so großem Umfang einzustellen, dass die Präsenz mindestens einer solchen Kraft während der gesamten Öffnungszeiten des Studios gewährleistet ist, oder den Betrieb aufzugeben. Die Verpflichtung zur Vorhaltung von (eigenem) Fachpersonal für jedes der bisherigen Selbstbedienungs-Sonnenstudios könnte mit jährlichen Kosten von durchschnittlich 75.240 € einhergehen (BR-Drs. 825/10, S. 45). Dies würde sich nach der Einschätzung des Nationalen Normenkontrollrates für einige Betriebe wohl existenzgefährdend auswirken (Anlage zur BR-Drs. 825/10, S. 3). Die vom Nationalen Normenkontrollrat prognostizierte Existenzgefährdung für einige Betriebe könnte sich realisiert haben, noch ehe die Ergebnisse der geplanten Evaluierung der UV-Schutz-Verordnung vorliegen (vgl. die – vom Plenum des Bundesrates nicht angenommene – Empfehlung des Wirtschaftsausschusses des Bundesrates, BR-Drs. 825/1/10, S. 17). Der Verwaltungsgerichtshof hat insofern im Berufungsverfahren nach dem Ergebnis der mündlichen Verhandlung aber die Überzeugung gewonnen, dass sich diese finanzielle Belastung in vielen Fällen wesentlich entschärfen lässt. So kann das in den zitierten Vorschriften erwähnte Fachpersonal auch einem anderen Gewerbebetrieb angehören, sofern dieser mit dem Sonnenstudio räumlich und organisatorisch in einer Weise verbunden ist, die gewährleistet, dass die von den genannten Bestimmungen verfolgten Ziele fortlaufend und effektiv erreicht werden.

31 1.2 Dahingestellt bleiben kann, ob es sich hier um eine „klassische“ objektive Berufswahlregelung (in der Gestalt des Verbots eines etablierten Berufs eines Betreibers eines Selbstbedienungs-Bräunungstudios) oder um eine bloße Berufsausübungsregelung handelt; diese Unterscheidung wirkt sich auf die im vorliegenden Fall anzulegenden verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstäbe nicht aus, da Art. 12 Abs. 1 GG die Berufsfreiheit als einheitliches Grundrecht schützt (so im Übrigen bereits BVerfG, U.v. 11.6.1958 – 1 BvR 596/56 – BVerfGE 7, 377/402), dessen einzelne Garantien sich nicht immer klar voneinander abgrenzen lassen (BVerfG, B.v. 21.2.1995 – 1 BvR 1397/93 – BVerfGE 92, 140/151; B.v. 26.2.1997 – 1 BvR 1864/94 u. a. – BVerfGE 95, 193/214). In Fällen wie dem vorliegenden, die sich einer eindeutigen Einordnung in das Schema von Berufsausübungsregelung einer- und (subjektiver oder objektiver) Berufswahlbeschränkung andererseits entziehen, beurteilt sich die Verfassungsmäßigkeit einer Norm danach, ob sie kompetenzgemäß erlassen wurde, sie durch hinreichende, der Art der betroffenen Betätigung und der Intensität des jeweiligen Eingriffs Rechnung tragende Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt wird und sie dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entspricht (BVerfG, B.v. 26.2.1997 – 1 BvR 1864/94 u. a. – BVerfGE 95, 193/214 m.w.N.; B.v. 19.7.2000 – 1 BvR 539/96 – BVerfGE 102, 197/213; ähnlich U.v. 16.3.2004 – 1 BvR 1778/01 – BVerfGE 110, 141/157). Während Beschränkungen der Berufsausübungsfreiheit im Allgemeinen bereits dann zulässig sind, wenn vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls sie zweckmäßig erscheinen lassen, und der Grundrechtsschutz sich insoweit auf die Abwehr übermäßig belastender, nicht zumutbarer Belastungen beschränkt (BVerfG, U.v. 11.6.1958 – 1 BvR 596/56 – BVerfGE 7, 377/405), können selbst reine Berufsausübungsregelungen dann nicht mehr mit jeder vernünftigen Erwägung des Gemeinwohls gerechtfertigt werden, wenn sie „empfindlich“ in den Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG eingreifen; erforderlich sind vielmehr Interessen des Gemeinwohls, die so schwer wiegen, dass sie den Vorrang vor der beruflichen Beeinträchtigung der Betroffenen verdienen (BVerfG, U.v. 22.5.1963 – 1 BvR 78/56 – BVerfGE 16, 147/167). Generell gilt, dass die Anforderungen an die Dringlichkeit der öffentlichen Interessen, die zur Rechtfertigung einer Beengung der Freiheit der Berufsausübung ins Feld geführt werden, um so strenger sein müssen, je einschneidender sich der Eingriff darstellt (BVerfG, U.v. 23.3.1960 – 1 BvR 216/51 – BVerfGE 11, 30/43).

32 Bei der insoweit erforderlichen Abwägung ist vom grundsätzlichen Vorrang des durch Art. 12 Abs. 1 GG verbürgten Freiheitsrechts auszugehen; doch dürfen sich die Gerichte über die Erwägungen und Wertungen, die den Gesetzgeber zu einer nach

seiner Auffassung notwendigen Freiheitsbeschränkung geführt haben, nur dann hinwegsetzen, wenn sie sich – am Maßstab des Grundgesetzes gemessen – als unhaltbar erweisen (BVerfG, B.v. 17.7.1961 – 1 BvL 44/55 – BVerfGE 13, 97/105). Die Abwägung, gegenüber welchen Gemeinschaftsinteressen und wie weit das Freiheitsrecht des Einzelnen zurücktreten muss, fällt in den Verantwortungsbereich des Gesetzgebers (BVerfG, B.v. 27.1.1976 – 1 BvR 2325/73 – BVerfGE 41, 251/264). Der Grundsatz, dass der vom Gesetzgeber getroffenen Einschätzung der Gefahrenlage und des Grades der Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts besonderes Gewicht zukommt, greift sogar bei objektiven Berufszugangsbeschränkungen Platz (BVerfG, B.v. 18.12.1968 – 1 BvL 5, 14/64 u. a. – BVerfGE 25, 1/12; B.v. 8.6.2010 – 1 BvR 2011, 2959/07 – BVerfGE 126, 112/141); bei Vorschriften, die sich grundsätzlich als bloße Berufsausübungsregelungen darstellen, mögen sie auch die Fortsetzung einer bestimmten, in der Lebenswirklichkeit anzutreffenden Erscheinungsform eines Berufes nicht nur faktisch unmöglich machen, sondern dies auch von Rechts wegen verwehren, kann nichts anderes gelten.

- 33 Bei der Beurteilung der Frage, ob eine die Berufsausübung regelnde Norm zumutbar ist, kommt es nicht auf die Interessenlage des Einzelnen an; sie ist vielmehr erst dann verfassungswidrig, wenn sie bei der betroffenen Berufsgruppe generell das Übermaßverbot verletzt (BVerfG, B.v. 16.3.1971 – 1 BvR 52, 665, 667, 754/66 – BVerfGE 30, 292/316). Die Möglichkeit, dass eine gesetzliche Maßnahme im Einzelfall zur Existenzgefährdung oder gar -vernichtung von Betrieben führen könnte, rechtfertigt es noch nicht, sie unter dem Gesichtspunkt der Unzumutbarkeit von Verfassungen wegen zu beanstanden (BVerfG, B.v. 14.5.1985 – 1 BvR 449, 523, 700, 728/82 – BVerfGE 70, 1/30). Andererseits müssen Berufsausübungsregelungen auch die Ungleichheiten berücksichtigen, die typischerweise innerhalb des Berufes bestehen, dessen Ausübung geregelt wird. Werden innerhalb der betroffenen Berufsgruppe nicht nur einzelne, aus dem Rahmen fallende Sonderfälle, sondern bestimmte, wenn auch zahlenmäßig begrenzte Gruppen typischer Fälle ohne zureichende sachliche Gründe wesentlich stärker belastet, kann Art. 12 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG verletzt sein (BVerfG, B.v. 16.3.1971 – 1 BvR 52, 665, 667, 754/66 – BVerfGE 30, 292/327; B.v. 20.6.1978 – 1 BvL 14/77 – BVerfGE 48, 376/388 f.; BVerfG, B.v. 17.10.1984 – 1 BvL 18/82 u. a. – BVerfGE 68, 155/173).
- 34 1.3 § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UVSV kann im Licht dieser Grundsätze vor dem Maßstab des Art. 12 Abs. 1 GG bestehen.

- 35 Hierbei fällt zunächst ausschlaggebend ins Gewicht, dass das Verbot der Weiterführung reiner Selbstbedienungs-Sonnenstudios und die hohe Kostenbelastung, die aus der Notwendigkeit der Einstellung von Fachpersonal resultiert, nicht allein auf dieser Norm beruht. Eine dahingehende – wenngleich weniger weit reichende – Wirkung kommt vielmehr bereits den Vorschriften des § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 bis 4 und Satz 2 und des § 3 Abs. 2 Nr. 1 UVSV zu. Gegen die Verfassungsmäßigkeit dieser Bestimmungen bestehen keine Bedenken, da sie der Abwehr gravierender gesundheitlicher Gefahren dienen, die Benutzern von UV-Bestrahlungsgeräten jedenfalls dann drohen, wenn sie sich den Einwirkungen derartiger Geräte aussetzen, obwohl das angesichts ihrer körperlichen Konstitution oder ihres Gesundheitszustands grundsätzlich nicht verantwortet werden kann, oder wenn sie die bei der Benutzung derartiger Geräte gebotenen Schutzvorkehrungen missachten. Die durch § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UVSV bewirkte Zusatzbelastung ist jedenfalls unter Berücksichtigung des unter 1.1 erwähnten „Kooperationsmodells“ so gering, dass auch sie unter dem Blickwinkel des Art. 12 Abs. 1 GG und des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes nicht zu beanstanden ist.
- 36 1.3.1 Nach den überzeugenden, auch seitens des Klägers nicht bestrittenen Ausführungen in der Anlage 8 zur UV-Schutz-Verordnung, ferner in den Begründungen zu dieser Verordnung (BR-Drs. 825/10) und zu dem aus der Mitte des Deutschen Bundestages eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Schutzes vor nichtionisierender Strahlung (BT-Drs. 16/12276; der Gesetzentwurf der Bundesregierung – BT-Drs. 16/12787 – stimmt damit inhaltlich überein) sowie in den in den vorgenannten Drucksachen in Bezug genommenen Veröffentlichungen steht für den Verwaltungsgerichtshof außer Zweifel, dass ultraviolette Strahlung zu Schädigungen der Augen, vor allem aber der Haut führen kann.
- 37 Dazu zählen als kurzfristige Folgen Entzündungen der Horn- und der Bindehaut des Auges, als langfristige Auswirkungen die Entwicklung eines Grauen Stars (und damit einer Erkrankung, die unbehandelt zur Erblindung des Betroffenen führt, vgl. neben o.g. Nachweisen u.a. Abschnitt 3.4 der Wissenschaftlichen Begründung zu der am 8. Juni 2001 herausgegebenen Empfehlung der Strahlenschutzkommission „Schutz des Menschen vor den Gefahren der UV-Strahlen in Solarien“). Gravierender noch sind wegen ihrer potentiell letalen Folgen die dermatologischen Auswirkungen, da bereits eine geringe UV-Bestrahlung eine Schädigung des Erbguts nach sich zieht

und das Funktionieren der körpereigenen Reparaturmechanismen, durch die derartige Veränderungen im Regelfall wieder behoben werden, bei häufiger UV-Exposition nicht mehr gewährleistet ist. Dieser bleibende Defekt kann die Entstehung von Hautkrebs – auch in der Form des mit einer besonders hohen Sterblichkeitsrate einhergehenden malignen Melanoms – zur Folge haben (vgl. BT-Drs. 16/12276, S. 8 f., BR-Drs. 825/10, S. 37 – 39 sowie die vorerwähnten Ausführungen in der Anlage 8 zur UV-Schutz-Verordnung, ferner die Darlegungen in den Abschnitten 3.3 und 3.6 der o. a. „Wissenschaftlichen Begründung“ der Strahlenschutzkommission vom 8.6.2001, unter der Nummer 4.8 der u. a. von der Deutschen Krebsgesellschaft und der Deutschen Krebshilfe herausgegebenen S3-Leitlinie „Prävention von Hautkrebs“ sowie in der gesamten auf dem Stand vom August 2012 befindlichen Publikation „Krebsrisikofaktor Solarium“ der Deutschen Krebshilfe).

- 38 1.3.2 Die in § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 bis 4 UVSV enthaltenen Verpflichtungen der Betreiber von UV-Bestrahlungsgeräten, Kunden durch Fachpersonal das Angebot zu unterbreiten, sie in die sichere Bedienung derartiger Gefahrenquellen einzuweisen, bei ihnen eine Hauttypbestimmung vorzunehmen (von ihrem Ergebnis hängt es ab, ob die Benutzung von UV-Bestrahlungsgeräten überhaupt verantwortet werden kann), und für sie einen individualisierten Dosierungsplan zu erstellen, sind geeignet zur Abwehr bzw. der Verringerung der Gesundheitsschäden, die als Folge künstlicher UV-Bestrahlung eintreten können. Gleiches gilt für die Verpflichtung der Betreiber, durch Personal jedem Nutzer von UV-Bestrahlungsgeräten die Verwendung einer bereitzuhaltenden UV-Schutzbrille anzubieten (§ 3 Abs. 2 Nr. 1 UVSV). Diese Verpflichtungen sind auch erforderlich und verhältnismäßig i.e.S.. Da die Gesundheit – und erst recht das menschliche Leben – zu den besonders hochrangigen Gütern zählen, darf ihr Schutz auch mit Mitteln angestrebt werden, die in das Grundrecht der Berufsfreiheit empfindlich eingreifen (BVerfG, U.v. 4.3.1964 – 1 BvR 371, 373/61 – BVerfGE 17, 269/276; B.v. 11.2.2003 – 1 BvR 1972/00 u. a. – BVerfGE 107, 186/196; U.v. 30.7.2008 – 1 BvR 3262/07 – BVerfGE 121, 317/357). Dies gilt grundsätzlich nicht nur in Fällen ungewollt eingegangener Gefahren für die Gesundheit oder das Leben, sondern auch, wenn sich Kunden von Sonnenstudios den Gefahren künstlicher ultravioletter Strahlung aufgrund eigener Willensentschließung aussetzen.
- 39 Dem steht nicht der Gesichtspunkt erlaubter Selbstgefährdung entgegen.

- 40 Zwar stellt es grundsätzlich ein legitimes Gemeinwohlanliegen dar, Menschen davor zu bewahren, sich selbst leichtfertig einen größeren persönlichen Schaden zuzufügen (BVerfG, B.v. 16.3.1982 – 1 BvR 938/81 – BVerfGE 60, 123/132; B.v. 11.8.1999 – 1 BvR 2181/98 u. a. – NJW 1999, 3399/3401; BVerfG, B.v. 21.12.2011 – 1 BvR 2007/10 – GewArch 2012, 115). Andererseits umfasst das Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) die prinzipielle Befugnis, sein Äußeres nach eigenem Gutdünken zu gestalten (BVerfG, B.v. 14.2.1978 – 2 BvR 406/77 – BVerfGE 47, 239/248 f.) und Risiken für die eigene Gesundheit oder gar deren Beschädigung in Kauf zu nehmen (BVerfG, B.v. 21.12.2011 a.a.O. S. 115); auch „selbstgefährdendes Verhalten ist Ausübung grundrechtlicher Freiheit“ (BVerfG, B.v. 11.8.1999 a.a.O. S. 3401). Dient eine Regelung dazu, Erwachsene vor selbstschädigendem Verhalten zu bewahren, so stellt das ein Ziel dar, das nur in besonders gravierenden Fällen in der Abwägung mit einem Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit zu bestehen vermag (BVerfG, B.v. 21.12.2011 a.a.O. S. 116). Denn dieses Grundrecht umfasst gerade auch im Freizeitbereich die Befugnis, Handlungen vorzunehmen oder Verhaltensweisen an den Tag zu legen, die gesundheitliche Risiken in sich bergen (BVerfG, B.v. 21.12.2011 a.a.O. S. 116).
- 41 Die Freiheit zur Selbstgefährdung verliert jedoch umso mehr an Gewicht, wie ihre Folgen das Allgemeinwohl beeinträchtigen. Insofern kommt dem Problem der medizinischen – insbesondere onkologischen – Folgen künstlicher UV-Bestrahlung angesichts der dramatischen Zunahme der Hautkrebsfälle, über die in der Begründung der UV-Schutz-Verordnung (BR-Drs. 825/10, S. 1, 38 f.) berichtet wird (vgl. auch die Angabe auf Seite 1 dieses Drucksache, wonach während der zurückliegenden zehn bis 15 Jahre eine ungefähre Verdoppelung der Zahl der Neuerkrankungen an Hautkrebs zu verzeichnen war) eine überindividuelle, Belange der Gesamtheit des Gemeinwesens berührende Bedeutung zu. Denn derartige Erkrankungen ziehen in der Regel eine langjährige, aufwändige Behandlung der Betroffenen nach sich, die im Rahmen der Solidarsysteme der gesetzlichen und privaten Krankenversicherungen zu Lasten nahezu Aller gehen: Nach der Pressemitteilung des Statistischen Bundesamtes vom 29. Juli 2014 (Nr. 265/14) nahm die Zahl der Hautkrebsbehandlungen in Krankenhäusern zwischen 2007 und 2012 um 23,4 % zu. Allein im Rahmen dieser stationären Maßnahmen (zu ihnen kommen die ausschließlich oder ergänzend ambulant durchgeführten Heilbehandlungen hinzu) wurden 65.300 operative Eingriffe mit dem Ziel der Entfernung des erkrankten Haut- und Tumorgewebes durchgeführt; zu Transplantationen in der Form eines Hautlappenersatzes kam es in 48.500, in der

Gestalt einer vorübergehenden Weichteilabdeckung in 18.700 Fällen. Dass es sich bei den Aufwendungen, die als Folgen selbstgefährdenden Verhaltens für die ärztliche Versorgung Betroffener, für Rehabilitationsmaßnahmen oder für die Versorgung deswegen arbeitsunfähig gewordener Personen anfallen, um einen bedeutsamen gemeinwohlbezogenen Belang handelt, hat das Bundesverfassungsgericht im Beschluss vom 26. Januar 1982 (1 BvR 1295/80 u. a. – BVerfGE 59, 275/279) ausdrücklich anerkannt.

- 42 Dieser gewichtige gemeinwohlbezogene Gesichtspunkt überwiegt das Interesse der Betreiber von Selbstbedienungs-Sonnenstudios, vor den wirtschaftlichen Folgen des durch § 3 Abs. 2 Nr. 1, § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 bis 4 UVSV bewirkten Zwangs zur Bereithaltung von (Fach-)Personal bewahrt zu werden. Hierbei verkennt der Verwaltungsgerichtshof nicht, dass keineswegs die Gesamtheit der Neuerkrankungen an Hautkrebs auf die Benutzung von UV-Bestrahlungsgeräten zu kosmetischen Zwecken zurückzuführen ist, sondern dass hierfür auch das sonstige Freizeitverhalten sowie berufliche Expositionen ursächlich sein können. Gerade weil sich ein Teil dieser potenziell kausalen Faktoren (z.B. der Aufenthalt im Freien ohne Schutz der Haut durch Textilien oder chemische Mittel) einer Beeinflussung durch den Normgeber von vornherein entzieht, kann es ihm nicht verwehrt werden, innerhalb desjenigen Sektors gefahrvermeidend bzw. gefahrverringern tätig zu werden, der einer Regelung zugänglich ist. Angesichts der Tatsache, dass künstliche UV-Strahlung in keinem anderen Land so häufig wie in Deutschland genutzt wird (BR-Drs. 825/10, S. 1), durfte der Ordnungsgeber zudem davon ausgehen, dass dieses Verhalten in nicht nur unbedeutendem Maß mitursächlich für das Entstehen der dargestellten medizinischen Problematik ist.
- 43 Der Ordnungsgeber hat hier eine unzulässige Bevormundung durch aufgedrängten Schutz vor Selbstgefährdung (vgl. BVerfG, U.v. 30.7.2008 – 1 BvR 3262/07 u. a. – BVerfGE 121, 317/359) vermieden, denn wegen der Beeinträchtigung gewichtiger Belange des Gemeinwohls, die mit dem Gebrauch von UV-Bestrahlungsgeräten einhergeht, brauchte er sich nicht auf eine rein informatorische, nicht-intentional ausgestaltete Unterrichtung über die von derartigen Anlagen ausgehenden Gefahren zu beschränken. Solange die grundsätzliche Freiheit erwachsener Menschen, eigenverantwortlich über ihren Körper und ihr äußeres Erscheinungsbild zu entscheiden, gewahrt blieb, durfte er vor den Auswirkungen künstlicher ultravioletter Strahlen mit

einer gewissen Nachdrücklichkeit warnen, um einen verantwortungsvollen Umgang mit dieser Gefahrenquelle herbeizuführen.

- 44 Es ist vor diesem Hintergrund im Licht des Art. 12 Abs. 1 GG und des bei Beschränkungen der Berufsfreiheit maßgeblich zu beachtenden Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zwischen der Schwere des Eingriffs und dem damit verfolgten Ziel nicht zu beanstanden, wenn die Bundesregierung es nicht bei der bloßen Verpflichtung der Betreiber von UV-Bestrahlungsgeräten hat bewenden lassen, sowohl in den Geschäftsräumen als auch in den Gerätekabinen bestimmte, durch Rechtssatz vorgegebene Hinweise auszuhängen, weitere Warnungen an den Bestrahlungsgeräten selbst anzubringen und den Nutzern eine der Aufklärung dienende Informationsschrift anzubieten (vgl. § 7 UVSV sowie die Anlagen 7 und 8 zu dieser Verordnung). Vielmehr durfte sie rechtsfehlerfrei davon ausgehen, dass sich das erwünschte Verhalten mit höherer Wahrscheinlichkeit dadurch bewirken lässt, wenn die Nutzer teils – wie in § 3 Abs. 2 Nr. 1 UVSV vorgesehen – vor jedem einzelnen Bestrahlungsvorgang, teils vor dem Beginn einer Bestrahlungsserie (so § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 bis 4, Satz 2 UVSV) durch natürliche Personen auf die im Interesse des Selbstschutzes zu beachtenden Gesichtspunkte angesprochen werden. Da es den Betroffenen freisteht, die nach diesen Vorschriften zu unterbreitenden Angebote auszuschlagen, bleibt ihre freie Selbstbestimmung gewahrt.
- 45 Als unverhältnismäßig kann die Pflicht der Betreiber von UV-Bestrahlungsgeräten, den Kunden die in § 3 Abs. 2 Nr. 1 und § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 bis 4, Satz 2 UVSV geregelten Angebote zu unterbreiten, umso weniger angesehen werden, als die mit der Benutzung von UV-Bestrahlungsgeräten einhergehenden Risiken in der Bevölkerung bisher nicht hinreichend bekannt sind. Wie groß dieses Wissensdefizit ist, verdeutlicht der Umstand, dass bei einer im Jahr 2007 durch die Hochschule für Medien (Stuttgart) durchgeführten repräsentativen Umfrage nur 23% der Befragten angegeben haben, ausreichend über die Wirkungen von UV-Strahlung unterrichtet zu sein (BR-Drs. 825/10, S. 55). Als weithin unbekannt muss insbesondere die Tatsache gelten, dass selbst UV-Geräte, die die durch § 3 Abs. 1 UVSV vorgegebenen Grenzwerte einhalten, eine Bestrahlungsstärke erzeugen, die derjenigen entspricht, die zur Mittagszeit am Äquator herrscht (BR-Drs. 825/10, S. 56). Die Annahme des Ordnungsgebers, dass in der Bevölkerung keine Erfahrungen hinsichtlich des Umgangs mit derart starker UV-Strahlung bestehen (vgl. auch dazu BR-Drs. 825/10, S. 56), ist vor diesem Hintergrund ersichtlich sachgerecht.

- 46 Mittel, um die mit der Nutzung von UV-Bestrahlungsgeräten einhergehenden Gefahren einzudämmen, die annähernd gleich effektiv sind wie der durch § 3 Abs. 2 Nr. 1 UVSV vorgeschriebene Hinweis auf die Erforderlichkeit der Verwendung einer UV-Schutzbrille und die vom Verordnungsgeber in § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 bis 4 UVSV vorgesehenen persönlichen Instruktionen sowie Diagnose- und Beratungsleistungen, die den Gerätebetreiber jedoch weniger stark belasten, sind nicht ersichtlich. Nicht nur sind schriftliche Warnungen wie in § 7 UVSV in Verbindung mit den Anlagen 7 und 8 zu dieser Verordnung vorgesehen weniger wirksam als mündliche Darlegungen. Vor allem können die in § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UVSV vorgesehene Hauttypbestimmung und die gemäß § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UVSV anzubietende Erstellung eines auf die Person des jeweiligen Nutzers abgestimmten Dosierungsplans sachgerecht nur durch eine für diese Aufgaben hinreichend geschulte Kraft vorgenommen werden. Allein sie vermag auch die gemäß § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UVSV vorgeschriebene Einweisung in einer dem individuellen Verständnishorizont des jeweiligen Nutzers angepassten Weise vorzunehmen und zu beurteilen, ob er die Instruktion verstanden hat oder weitere Erläuterungen erforderlich sind. Auf die Möglichkeit, diese Vorrichtungen durch den Kunden unter Zuhilfenahme eines EDV-Programms selbst vornehmen zu lassen, brauchte sich der Verordnungsgeber ferner deshalb nicht verweisen zu lassen, da bei einer solchen Vorgehensweise keine Rückfragen des Kunden möglich sind, zu denen häufig Anlass bestehen kann.
- 47 Verhältnismäßig sind solche Anforderungen vorliegend jedenfalls dann, wenn Betreiber von UV-Bestrahlungsgeräten grundsätzlich die Möglichkeit haben, der Verpflichtung zur Vorhaltung von Fachpersonal (bzw. von „Personal“ im Sinn von § 3 Abs. 2 Nr. 1 UVSV) auch dadurch zu genügen, dass sie zu diesem Zweck mit anderen Gewerbetreibenden kooperieren. Unbedenklich ist es danach, wenn sich die UV-Bestrahlungsgeräte in Räumen befinden, die während der Zeit, in der sich dort kein eigenes Fachpersonal des Gerätebetreibers aufhält, zum einen von den Räumlichkeiten des anderen Gewerbebetriebs aus vollumfänglich und ohne Verwendung technischer Hilfsmittel einsehbar sind, sie zum anderen von Kunden nur betreten werden können, wenn diese hierbei die Räume des anderen Gewerbebetriebs in einer Weise durchqueren, die sie zwangsläufig in persönlichen Kontakt mit mindestens einer dort anwesenden Fachkraft im Sinn von § 4 Abs. 4, § 5 UVSV bringt, und diese bei dem anderen Gewerbetreibenden beschäftigte Fachkraft die sich aus § 3 Abs. 2 Nr. 1 und § 4 Abs. 1 Satz 1 UVSV ergebenden Pflichten tatsäch-

lich erfüllt. Geboten ist ein solches Verständnis der vorgenannten Normen deshalb, weil so der Normzweck und die Effektivität des Normvollzugs gewahrt werden, während sich die Kostenbelastung des Betreibers der UV-Bestrahlungsgeräte auf diese Weise deutlich senken lässt: Für ihn entfällt die Notwendigkeit, eine eigene Fachkraft insbesondere auch während der Stunden bereitzuhalten, in denen das Sonnenstudio nicht oder nur in geringem Umfang genutzt wird (das Entgelt für das Fachpersonal mithin entrichtet werden muss, ohne dass dem eine entsprechende Arbeitsleistung und Einnahmen gegenüberstehen).

- 48 1.3.3 Hat aber schon nach § 3 Abs. 2 Nr. 1 UVSV während der gesamten Betriebszeit eines Sonnenstudios eine natürliche Person anwesend zu sein, und folgt bereits aus § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 bis 4 und Satz 2 UVSV, dass jedes Sonnenstudio dem Grunde nach jeweils zu Beginn einer Bestrahlungsserie über Fachpersonal verfügen muss, so reduziert sich die durch § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UVSV bewirkte zusätzliche Belastung darauf, dass es Fachpersonal zu sein hat, dessen fortwährende Präsenz gewährleistet sein muss, so dass es genügt, wenn ein einziger hinreichend qualifizierter Beschäftigter ununterbrochen im Betrieb anwesend ist.
- 49 Sofern § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UVSV danach überhaupt mit einer Belastung für die Betreiber von Sonnenstudios einhergeht, die substantiell über diejenige hinausreicht, die sich bereits aus § 3 Abs. 2 Nr. 1 UVSV und § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 bis 4 und Satz 2 UVSV ergibt, wäre eine solche zusätzliche Beschwer durch Gründe gerechtfertigt, die im Licht des Art. 12 Abs. 1 GG Bestand haben können. Als praktisch bedeutsam erweist sich die stete Präsenz ausgebildeten Fachpersonals zumal dann, wenn bei Nutzern – insbesondere solchen, die die nach § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 bis 4 UVSV zu unterbreitenden Angebote zunächst ausgeschlagen haben – im Verlauf einer Bestrahlungsserie (z.B. anlässlich des Auftretens dermatologischer Symptome) der Wunsch nach einem Gespräch mit einer sachkundigen Person entsteht. Wie oben dargelegt, sind ausgelegte Informationstexte wesentlich weniger wirksam.
- 50 Unabhängig hiervon beschränkt sich die Funktion, die § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UVSV dem Fachpersonal zuweist, nicht darauf, gleichsam passiv zuzuwarten, bis ein Kunde um eine Auskunft oder einen Rat nachsucht. Wenn diese Vorschrift die Funktion des Fachpersonals dahingehend umschreibt, es solle „für den Kontakt mit den Nutzerinnen und Nutzern“ zur Verfügung stehen, so kommt hierin nach dem Verständnis des Verwaltungsgerichtshofs die Vorstellung des Verordnungsgebers

zum Ausdruck, dass diese Beschäftigten erforderlichenfalls auch von sich aus auf Kunden zugehen, um sie auf gefahrträchtiges Verhalten im Umgang mit UV-Bestrahlungsgeräten hinzuweisen. Ein praktisches dahingehendes Bedürfnis kann z.B. dann bestehen, wenn ein Kunde – womit häufig zu rechnen ist – eine Bestrahlungsserie mehr als eine Woche, aber weniger lang als vier Wochen unterbrochen hat: Der Umstand, dass er im Anschluss daran die erythemwirksame Bestrahlung um eine Stufe reduzieren soll (vgl. die Anlage 5, Nummer 3, zweiter Spiegelstrich zur UV-Schutz-Verordnung), wird ihm selbst dann nicht stets bewusst sein, falls er von der Möglichkeit Gebrauch gemacht hat, sich zu Beginn der Bestrahlungsserie einen Dosierungsplan erstellen zu lassen.

- 51 2. Der Einwand, es müssten jedenfalls Betriebe, in denen ausschließlich UV-Bestrahlungsgeräte im Sinn des Typs 3 der DIN EN 60335-2-27 (Stand April 2009) von den strittigen Regelungen ausgenommen werden, greift ebenfalls nicht durch. Der Verordnungsgeber war unter dem Blickwinkel des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes nicht verpflichtet, Betriebe, in denen ausschließlich UV-Bestrahlungsgeräte im Sinn des Typs 3 der auf dem Stand vom April 2009 befindlichen DIN EN 60335-2-27 (VDE 0700-27) aufgestellt sind, von den in § 3 Abs. 2 Nr. 1 und § 4 Abs. 1 Satz 1 UVSV getroffenen Regelungen auszunehmen.
- 52 Dieses technische Regelwerk setzt die Europäische Norm EN 60335-2-27 in der am 1.10.2008 angenommenen Änderung für das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland um. Dieses technische Regelwerk führt in der Anmerkung zu Abschnitt 6.101 aus, während Geräte der UV-Typen 1 und 2 für die Verwendung in Bräunungsstudios, Schönheitssalons und ähnlichen Räumen unter der Aufsicht ausgebildeter Personen vorgesehen seien und Geräte des Typs 4 nur für einen Einsatz nach vorgängiger Befragung eines Arztes dienen, dürften Geräte des Typs 3 von Laien benutzt werden. In sachlicher Übereinstimmung damit hält auch die Anmerkung zum Abschnitt BB.2 des Anhangs BB der DIN EN 60335-2-27 (VDE 0700-27) fest, Geräte des Typs 3 seien für den Hausgebrauch und ähnliche Zwecke bestimmt und dürften von Laien verwendet werden. Bei Geräten der Typen 1, 2 und 4 schließt diese Anmerkung demgegenüber eine Verwendung für den Hausgebrauch ausdrücklich aus; sie seien für den Gebrauch in Bräunungsstudios, Schönheitssalons und ähnlichen Räumen „unter Aufsicht ausgebildeter Personen“ vorgesehen.

- 53 Diese Klassifizierung kann nicht dahingehend verstanden werden, dass von Geräten des Typs 3 gegenwärtig noch ein geringeres Gefährdungspotenzial als von solchen der drei anderen Typen mit der Folge ausgeht, dass bei ihnen die ständige Anwesenheit von Fachpersonal und die in § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 bis 4 UVSV vorgesehene Aufklärungs- und Beratungsmaßnahmen entbehrlich erscheinen. Die Einstufung von Geräten dieses Typs als „von Laien verwendbar“ bzw. als „für den Hausgebrauch und ähnliche Zwecke vorgesehen“ erklärt sich vielmehr daraus, dass sie unter der Geltung der aus dem Jahr 1997 stammenden Fassung der Europäischen Norm EN 60335-2-27 die einzige Gattung von UV-Bestrahlungsgeräten darstellten, bei denen die Bestrahlungsstärke bereits damals begrenzt war. Bei Geräten der Typen 1, 2 und 4 fehlte demgegenüber eine solche durchgängige Limitierung. Die Kommission bezeichnete es in ihrer Stellungnahme zum Thema „Sicherheit von Bräunungsgeräten für kosmetische Zwecke“ vom 27.10.2004 (ABI Nr. C 275 S. 3 f.) als Mängel der Norm EN 60335-2-27 in der Fassung des Jahres 1997, dass für Bestrahlungsgeräte der Typen 1 und 2 kein Grenzwert der effektiven Bestrahlungsstärke im UVA-Bereich und für solche des Typs 4 kein solcher hinsichtlich des UVB-Sektors festgelegt sei, ferner hinsichtlich aller vier Typen ein Grenzwert für die UVC-Strahlung fehle. Sie habe deshalb die europäische Normungsorganisation Cenelec damit beauftragt, die Norm EN 60335-2-27 so zu überarbeiten, dass den Gefahren der UV-Exposition angemessen Rechnung getragen werde.
- 54 Im hier entscheidungserheblichen Zeitpunkt liegt die Norm EN 60335-2-27 nunmehr in der Fassung vom 1. Oktober 2008 vor. Sie bestimmt in ihrem Abschnitt 32.101, dass Geräte mit UV-Strahlern eine gesamte wirksame Bestrahlungsstärke von $0,3 \text{ W/m}^2$ nicht überschreiten dürfen; das deutsche Recht hat diesen Grenzwert in § 3 Abs. 1 Nr. 1 UVSV übernommen. Jedenfalls seit der Einführung einer verbindlichen maximalen Bestrahlungsstärke für alle Arten von UV-Bestrahlungsgeräten aber besteht für eine Privilegierung von Geräten des Typs 3 kein sachlich rechtfertigender Grund mehr.
- 55 Die Bedeutung der in der Europäischen Norm EN 60335-2-27 – und in der sie für Deutschland umsetzenden DIN EN 60335-2-27 (VDE 0700-27) – weiterhin enthaltenen Klassifizierung von UV-Bestrahlungsgeräten nach vier Typen erschöpft sich seither darin, zum Ausdruck zu bringen, dass bei Geräten der Typen 1 und 2 (in unterschiedlichem Umfang) der UVA-, bei solchen des Typs 4 der UVB-Anteil überwiegt, während Geräte des Typs 3 durch keine Dominanz einer bestimmten Wellenlänge

von Strahlen gekennzeichnet sind (vgl. dazu die Festlegung der Merkmale dieser vier Typen im Anhang BB zur DIN EN 60335-2-27 (VDE 0700-27) in der Fassung vom April 2009 sowie die dortige Tabelle BB.1). Da sich nach dem gegenwärtigen Stand der Wissenschaft nicht sicher feststellen lässt, dass eine dieser beiden Arten ultravioletter Strahlung (signifikant) weniger gefährlich ist als die andere, war der Verordnungsgeber auch unter dem Blickwinkel der unterschiedlichen Verteilung von UVA- und UVB-Anteilen in den Emissionen von Bestrahlungsgeräten nicht gehalten, eine Differenzierung hinsichtlich der einzelnen Gerätetypen vorzunehmen. Auch der vom Verwaltungsgerichtshof gehörte Vertreter des Bundesamtes für Strahlenschutz hat in der mündlichen Verhandlung bekundet, die langwellige UVA-Strahlung sei im Ergebnis ebenso gefährlich wie die kurzwellige UVB-Strahlung. Zwar könne die UVB-Strahlung aufgrund ihres Energiereichtums das menschliche Erbgut unmittelbar verändern. Da UVA-Strahlen auf längere Sicht mittelbar jedoch den gleichen Effekt entfalten, erscheine eine Unterscheidung hinsichtlich der Wellenlänge der emittierten UV-Strahlen aus fachlicher Sicht nicht sinnvoll.

56 3. Der Einwand, die in § 4 Abs. 2 UVSV enthaltene Ausnahme führe in Bezug auf die darin nicht begünstigten Betriebe zu einem Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG, vermag ebenfalls nicht zu überzeugen.

57 Wenn nach § 4 Abs. 2 UVSV das sich aus § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UVSV ergebende Erfordernis der ständigen Anwesenheit von Fachpersonal dann entfällt, falls an einem Aufstellungsort nicht mehr als zwei UV-Bestrahlungsgeräte betrieben werden, so liegt darin jedenfalls insoweit kein Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 GG), als diese Regelung solchen Betreibern zugutekommt, die die Möglichkeit zur Benutzung von Solarien lediglich als Annex zu einer anderen, im Vordergrund stehenden Leistung anbieten (wie das z.B. in Hotels, Fitnessstudios, Wellnesseinrichtungen oder Schwimmbädern geschieht). Der Verordnungsgeber hat in nicht zu beanstandender Weise darauf abgestellt, dass solche Betriebe in der Regel nicht primär in der Absicht aufgesucht werden, Bräunung durch künstliche UV-Strahlung zu erlangen; dort aufgestellte Solarien würden typischerweise vielmehr nur selten und spontan genutzt (BR-Drs. 825/10, S. 57). Demgegenüber bildet bei Betrieben, deren einziger oder Hauptzweck darin besteht, UV-Bestrahlungsgeräte zur Verwendung für kosmetische Zwecke bereitzuhalten, der Wunsch, von diesem Angebot Gebrauch zu machen, den einzigen oder primären Beweggrund für die Inanspruchnahme einer solchen Leistung. Ist bei den Kunden eines solchen Sonnen-

studios aber davon auszugehen, dass ihnen gezielt daran gelegen ist, eine Veränderung der natürlichen Färbung der Haut zu erlangen oder zu bewahren, durfte der Verordnungsgeber davon ausgehen, dass solche Personen Solarien in besonderer Häufigkeit aufsuchen und sie sich deshalb einem erhöhten Gefährdungspotenzial aussetzen.

- 58 Dass der Ausnahmevorschrift des § 4 Abs. 2 UVSV auch reine Sonnenstudios unterfallen, sofern sie an einem bestimmten Aufstellungsort nicht über mehr als zwei derartige Geräte verfügen, stellt das Ergebnis nicht in Frage, da „klassische Sonnenstudios“ (d.h. solche, bei denen die UV-Bestrahlung dem Haupterwerb der Inhaber dient) typischerweise über vier oder mehr derartiger Geräte verfügen (BR-Drs. 825/10, S. 57). Auf den Umstand, dass § 4 Abs. 2 UVSV Selbstbedienungs-Sonnenstudios nicht zugutekommt, da derartige Betriebe regelmäßig über mehr als zwei Bestrahlungsgeräte verfügen, hat auch der Nationale Normenkontrollrat in seiner Stellungnahme zum Entwurf der UV-Schutz-Verordnung hingewiesen (Anlage zur BRDrs. 825/10, S. 2).
- 59 Sollte § 4 Abs. 2 UVSV danach überhaupt bei Unternehmen praktische Relevanz entfalten, deren Leistungsspektrum sich (im Wesentlichen) auf das Angebot beschränkt, UV-Bestrahlungen zu kosmetischen Zwecken durchzuführen, lägen bei ihnen zwar die Gesichtspunkte, im Hinblick auf die der Verordnungsgeber eine Besserstellung der Betreiber von höchstens zwei UV-Bestrahlungsgeräten für angezeigt gesehen hat, nicht vor. Ihre Einbeziehung in den Kreis der Begünstigten wäre jedoch durch die Befugnis des Normgebers zum Erlass generalisierender und pauschalisierender Regelungen gedeckt.
- 60 4. Der Einwand, nur der parlamentarische Gesetzgeber selbst hätte die strittige Regelung in Gestalt eines formellen Gesetzes, unter Umständen im Rahmen einer Verordnungsermächtigung, erlassen dürfen, vermag ebenfalls nicht zu überzeugen.
- 61 4.1 Die erforderliche gesetzliche Ermächtigung zum Erlass des § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UVSV kann nicht unmittelbar in § 5 Abs. 2 Nr. 4 Buchst. a NiSG gesehen werden. Denn diese Bestimmung verleiht der Bundesregierung nur die Befugnis, durch Rechtsverordnung zu bestimmen, „welche“ Beratungs- und Informationspflichten beim Betrieb von Anlagen nach § 3 NiSG zu erfüllen sind. Als Interrogativpronomen leitet das Wort „welche[r/s]“ eine Aussage ein, die auf die Vornahme einer

Auswahl aus einer Gesamtheit, Gruppe oder Gattung abzielt (vgl. Duden, Das große Wörterbuch der deutschen Sprache, 1981, Stichwort „welch“). § 5 Abs. 2 Nr. 4 Buchst. a NiSG ermächtigt mithin – für sich genommen – nur dazu, im Verordnungswege festzulegen, was Gegenstand von Informationen und Beratungen zu sein hat, die die Betreiber von Anlagen zu erbringen haben, die nichtionisierende Strahlen emittieren können und kosmetischen Zwecken oder sonstigen Anwendungen am Menschen dienen, nicht, während welcher Betriebszeiten sie diese zu erbringen haben.

- 62 § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UVSV findet jedoch in den einleitenden Worten des § 5 Abs. 2 NiSG die erforderliche Ermächtigungsgrundlage. Dass der Gesetzgeber der vollziehenden Gewalt die Befugnis zum Erlass von Verordnungen dergestalt zuerkennen kann, dass er – wie in § 5 Abs. 2 NiSG geschehen – einen allgemein gehaltenen Tatbestand schafft, der durch einen nicht abschließenden (vgl. das den Nummern 1 bis 6 in § 5 Abs. 2 NiSG vorangestellte Wort „insbesondere“) Katalog von Beispielfällen näher präzisiert wird, hat das Bundesverfassungsgericht in Bestätigung seiner bisherigen Rechtsprechung (BVerfG, B.v. 25.6.1969 – 2 BvR 321/69 – BVerfGE 26, 259/262 f.; B.v. 10.12.1975 – 1 BvR 118/71 – BVerfGE 40, 371/381) unlängst (BVerfG, B.v. 1.4.2014 – 2 BvF 1/12 u. a. – NVwZ 2014, 1219/1221) erneut bekräftigt.
- 63 Trotz ihrer weiten Fassung genügen die Einleitungsworte des § 5 Abs. 2 NiSG den sich aus Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG ergebenden Erfordernissen. Der Zweck, den die Regelungen zu verfolgen haben, die auf der Grundlage dieser Bestimmung im Verordnungswege erlassen werden, ist durch die Wendung „zum Schutz der Menschen vor schädlichen Wirkungen nichtionisierender Strahlung“ in eindeutiger Weise vorgegeben; § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UVSV dient der Verwirklichung dieses Anliegens. Was den Inhalt und das Ausmaß der auf die Einleitungsworte des § 5 Abs. 2 NiSG gestützten untergesetzlichen Vorschriften anbetrifft, so ist zunächst zu berücksichtigen, dass der Grad an Bestimmtheit, dem eine Ermächtigungsnorm zu genügen hat, davon abhängt, ob die auf ihrer Grundlage erlassenen Regelungen erheblich in die Rechtsstellung des Betroffenen eingreifen, oder ob sie die Grundrechtsausübung weniger tangieren (BVerfG, B.v. 20.10.1981 – 1 BvR 640/80 – BVerfGE 58, 257/278; B.v. 18.7.2005 – 2 BvR 2/01 – BVerfGE 113, 167/269). Um den Erlass des § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UVSV durch den Ordnungsgeber zu gestatten, bedurfte es danach keiner bis ins Einzelne gehenden Festlegung des möglichen Normprogramms durch

den Gesetzgeber selbst. Denn die Beschwer, die sich aus § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UVSV ergibt, beschränkt sich angesichts der bereits aus § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 bis 4 UVSV resultierenden Verpflichtung der Betreiber von UV-Bestrahlungsgeräten zur Beschäftigung von Fachpersonal und der aus § 3 Abs. 2 Satz 1 UVSV folgenden Notwendigkeit, dass stets mindestens eine natürliche Person im Betrieb anwesend zu sein hat, darauf, dass die erstgenannte Bestimmung die fortdauernde Präsenz von Fachpersonal verlangt. Weiter verringert wird diese Zusatzbelastung dadurch, dass nichts entgegensteht, wenn das Fachpersonal auch die in § 3 Abs. 2 Nr. 1 UVSV bezeichnete Aufgabe wahrnimmt, und die Befugnis, u. a. die durch § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UVSV auferlegte Verpflichtung unter gewissen Voraussetzungen im Wege zwischenbetrieblicher Kooperation zu erfüllen.

64 Dem gleichwohl zu beachtenden Erfordernis, dass der Gesetzgeber seine Befugnis zur Rechtsetzung der Exekutive nicht übertragen darf, ohne die Grenzen dieser Kompetenzen „nach Tendenz und Programm so genau umrissen zu haben, dass schon aus der Ermächtigung erkennbar und vorhersehbar ist, was dem Bürger gegenüber zulässig sein soll“ (BVerfG, B.v. 20.10.1981 – 1 BvR 640/80 – BVerfGE 58, 257/277 m.w.N.; B.v. 8.6.1988 – 2 BvL 9/85 u. a. – BVerfGE 78, 249/272), ist im vorliegenden Fall dadurch Genüge getan, dass zum einen die in § 5 Abs. 2 Nr. 4 Buchst. a und in § 5 Abs. 2 Nr. 6 Buchst. a NiSG der Bundesregierung ausdrücklich zuerkannten Befugnisse zum Erlass untergesetzlicher Normen, zum anderen die Vorgeschichte des Gesetzes zum Schutz vor nichtionisierender Strahlung bei der Anwendung am Menschen deutlich erkennen lassen, dass es dem Willen des ermächtigenden Gesetzgebers entspricht, einen Betrieb von UV-Bestrahlungsgeräten ohne andauernde Präsenz von Fachpersonal auszuschließen (vgl. zu dem Erfordernis, die Prüfung der hinreichenden Bestimmtheit einer Ermächtigungsklausel im Sinn von Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG – und damit auch die Ermittlung ihrer inhaltlichen Reichweite – anhand der allgemein gültigen Auslegungsmethoden, insbesondere des Sinnzusammenhangs, in den die Ermächtigung gestellt ist, und ihrer Vorgeschichte vorzunehmen, u. a. BVerfG, B.v. 20.10.1981 – 1 BvR 640/80 – BVerfGE 58, 257/277; B.v. 14.3.1989 – 1 BvR 1033/82 u. a. – BVerfGE 80, 1/20 f.; B.v. 23.10.1996 – 1 BvR 70/96 – juris Rn. 4; B.v. 27.6.2002 – 2 BvF 4/98 – BVerfGE 106, 1/19).

65 Die in § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 bis 4 UVSV getroffenen Regelungen finden ihre Ermächtigungsgrundlage in einer Zusammenschau von § 5 Abs. 2 Nr. 4 Buchst. a und

§ 5 Abs. 2 Nr. 6 Buchst. a NiSG; § 3 Abs. 2 Nr. 1 UVSV kann sich, da die Empfehlung, eine UV-Schutzbrille zu benutzen, eine auf ein bestimmtes Verhalten abzielende „Beratung“ im vorbezeichneten Sinne darstellt, ebenfalls auf § 5 Abs. 2 Nr. 4 Buchst. a NiSG stützen. § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UVSV intensiviert das in § 5 Abs. 2 Nr. 4 Buchst. a und § 5 Abs. 2 Nr. 6 Buchst. a NiSG zum Ausdruck kommende Anliegen des parlamentarischen Gesetzgebers, dass den Kunden von Sonnenstudios die Möglichkeit zu einer sich auf die Benutzung von UV-Bestrahlungsgeräten beziehenden Kommunikation mit einer sachkundigen Person eröffnet werden und dass diese Kommunikation seitens des Fachpersonals in gewissem Sinn verhaltenssteuernden Charakter tragen soll, dergestalt, dass die Gelegenheit hierzu während der gesamten Betriebszeit zu bestehen hat.

66 Dass der Gesetzgeber eine Verordnungsermächtigung schaffen wollte, die es gestattet, den Betrieb von Selbstbedienungs-Sonnenstudios im Ergebnis vollständig zu verbieten, wie dies durch § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UVSV geschehen ist, ergab sich in einer Weise, die für die betroffenen Wirtschaftskreise (nur sie sind Adressaten der inmitten stehenden Regelungen) hinreichend deutlich erkennbar und vorhersehbar war, aus anerkannten fachlichen Einschätzungen und aus dem Scheitern des Ansatzes einer freiwilligen Zertifizierung.

67 Deziert als Missstand eingestuft wurde die Existenz von Selbstbedienungs-Solarien bereits in der aus dem Jahr 2003 stammenden Ausarbeitung „Artificial Tanning Sunbeds – Risks and Guidance“ der Weltgesundheitsorganisation. Die zunehmende Zahl nicht überwachter, gewerblich betriebener Solarien wurde darin als ein in jüngerer Zeit zutage getretener „major health concern“ identifiziert; eine erhöhte Wahrscheinlichkeit von Hautschäden bestehe namentlich dann, wenn derartige Betriebsformen mit Kampfpreisstrategien wie z.B. einer unbegrenzten Benutzungsmöglichkeit während einer bestimmten Zeitspanne kombiniert würden (Artificial Tanning Sunbeds – Risks and Guidance, Seite 6). Die Weltgesundheitsorganisation sprach in diesem Zusammenhang ausdrücklich die Empfehlung aus, dass während der gesamten Zeit, in der sich ein Solarium in Betrieb befindet, eine ausgebildete Überwachungsperson zur Verfügung zu stehen habe (Artificial Tanning Sunbeds – Risks and Guidance, Seite 10).

68 In Übereinstimmung damit sahen die vom Bundesamt für Strahlenschutz herausgegebenen Zertifizierungsrichtlinien für Sonnenstudios, die die Grundlage für eine seit

dem Jahr 2003 mögliche, freiwillige Zertifizierung derartiger Betriebe bildeten, vor, dass in geprüften Sonnenstudios eine fachkundige Person anwesend zu sein habe, die über einen anerkannten Qualifikationsnachweis sowie Nachweise über den Besuch von Fortbildungs- bzw. Auffrischkursen verfüge, und dass in solchen Betrieben Schutzbrillen durch das Personal ausgehändigt würden.

- 69 Die freiwillige Zertifizierung erwies sich allerdings als Misserfolg, da bis zum September 2008 hiervon nur 751 Sonnenstudios in Deutschland Gebrauch machten (vgl. BT-Drs. 16/12276, Seite 9), und von den Studios, die sich zertifizieren ließen, nur ca. 4 % alle einschlägigen Kriterien erfüllten (vgl. die am 19./20.3.2009 verabschiedete Empfehlung der Strahlenschutzkommission „Gesetzliche Regulierung der Nutzung von Solarien“, Seite 3). Die Strahlenschutzkommission beanstandete es insbesondere, dass auch Münzsolarien sowie solche Betriebe zertifiziert wurden, die Jugendlichen die Nutzung der Bestrahlungsgeräte nicht untersagten (Empfehlung der Strahlenschutzkommission „Gesetzliche Regulierung der Nutzung von Solarien“, Seite 3). Darauf stützte sich der Gesetzgeber, als er zum Erlass der hier streitentscheidenden Normen tätig wurde.
- 70 In der Begründung des aus der Mitte des Deutschen Bundestages eingebrachten Gesetzesentwurfs (BT-Drs. 16/12276, Seite 8 f.) wurde ausdrücklich moniert, oftmals „fehle es auch an einer fachkundigen Beratung durch qualifiziertes Personal und an einer Kennzeichnung der Geräte (z.B. bei Münzsolarien), so dass sich die Nutzerinnen und Nutzer einer zu hohen Bestrahlung aussetzen können“ (BT-Drs. 16/12276, Seite 9).
- 71 4.2 Vor diesem Hintergrund bestehen gegen die Vereinbarkeit des § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UVSV und der im Zusammenhang mit dieser Bestimmung zu sehenden Normen (§ 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 bis 4, Satz 2 sowie § 3 Abs. 2 Nr. 1 UVSV) mit dem Wesentlichkeitsprinzip keine Bedenken.
- 72 5. Rechtsgültig aber sind nicht nur die Normen, auf die sich die Nummer 1 des streitgegenständlichen Bescheids stützt; auch dieser Verwaltungsakt selbst begegnet keinen Bedenken.
- 73 5.1 Die Tatbestandsvoraussetzungen der Einleitungsworte des § 6 Abs. 2 NiSG lagen zumindest in dem Zeitpunkt, in dem der Kläger die Betriebsstätte in der

A***** Straße in L***** ** **** aufgegeben hat, vor, da damals entgegen § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UVSV nicht während der gesamten Betriebszeiten der dort aufgestellten UV-Bestrahlungsgeräte Fachpersonal anwesend war. Da über die Rechtmäßigkeit der Nummer 1 des Bescheidstensors lediglich im Zeitpunkt der Erledigung dieses Verwaltungsakts zu befinden ist, kann auf sich beruhen, ob die Untersagung des Weiterbetriebs des Sonnenstudios in der A***** Straße für den Fall der Nichtanwesenheit von Fachpersonal auch schon bei Bescheidserlass im Sinn von § 6 Abs. 2 NiSG „erforderlich“ war, um dem sich aus § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UVSV ergebenden Gebot Geltung zu verschaffen. Dahinstehen kann namentlich, ob es der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz vor allem im Hinblick darauf, dass im November 2012 Fachpersonal auf dem Arbeitsmarkt noch nicht in genügender Zahl zur Verfügung stand (vgl. den als Anlage K 4 zur Klageschrift vorgelegten Presseartikel sowie das als Blatt 16 f. in der Akte des Gewerbeaufsichtsamts befindliche Schreiben des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit vom 23.5.2012), erfordert hätte, dem Kläger zunächst die Beachtung des § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UVSV durch gebietenden Verwaltungsakt unter Einräumung einer angemessenen Frist aufzugeben und die Betriebsuntersagung der Fallgestaltung vorzubehalten, dass eine solche Verfügung unbeachtet bleibt. Denn angesichts der Haltung, die der Kläger im weiteren Verfahrenfortgang eingenommen hat, insbesondere vor dem Hintergrund der Tatsache, dass er auch dann noch nicht bereit war, das betroffene Sonnenstudio während der gesamten Betriebszeit mit Fachpersonal zu besetzen, nachdem solche Kräfte auf dem Arbeitsmarkt in ausreichender Zahl zur Verfügung standen (ausweislich des Schreibens seines Bevollmächtigten vom 25.9.2013 verfügte er seinerzeit über zehn gemäß § 4 Abs. 4, § 5 UVSV qualifizierte Beschäftigte), steht außer Zweifel, dass jedenfalls von da an mildere Mittel als eine Betriebsuntersagung für den Fall der weiteren Missachtung des § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UVSV nicht angezeigt waren, um den Kläger zu einem rechtskonformen Verhalten zu bewegen.

- 74 5.2 Der Rechtmäßigkeit der angefochtenen Anordnung steht es nicht entgegen, dass der Kläger dem Gewerbeaufsichtsamt am 15. Dezember 2012 angeboten hat, in seinen damaligen Betriebsräumen Hinweise anzubringen, denen zufolge die Inhaberin eines im ersten Obergeschoss des seinerzeit auch von ihm genutzten Anwesens vorhandenen Nagelstudios für Fragen zur Verfügung stehe, er ferner die Bereitschaft bekundet hat, seinen Betrieb mit zwei Kameras auszustatten und in den Räumen des Nagelstudios einen (mit diesen Kameras verbundenen) Monitor aufzu-

stellen, so dass die Inhaberin des Nagelstudios alle den Betrieb des Klägers betreffenden Personen wahrnehmen könne. Die Intensität dieser Kooperation der Betriebe stellt kein den o.g. Anforderungen gleich wirksames und den Kläger weniger belastendes Mittel dar (vgl. oben unter 1.3.2. a.E.). Denn eine solche technische Fernüberwachung der Betriebsräume stellt nicht sicher, dass die von § 3 Abs. 2 Nr. 1 und § 4 Abs. 1 UVSV verfolgten Schutzziele ebenso effektiv erreicht werden, wie das bei persönlicher Anwesenheit einer Fachkraft in den Räumen der Fall ist, in denen sich die UV-Bestrahlungsgeräte befinden. Zum einen können die Beschäftigten des anderen Betriebs durch die von ihnen zu erledigenden sonstigen Aufgaben in einem Ausmaß in Anspruch genommen sein, dass sie Vorgänge, die auf dem Überwachungsmonitor ggf. erkennbar sind (insbesondere den Umstand, dass Kunden das Sonnenstudio betreten haben, und um welche Personen es sich hierbei handelt), nicht bzw. nicht rechtzeitig wahrnehmen. Zum Anderen bietet eine videotechnische Fernüberwachung nicht in gleicher Weise wie ein persönlicher Kontakt die Gewähr dafür, dass das Fachpersonal erkennt, ob in der Person des Kunden Umstände (z.B. eine bereits gerötete oder sonst geschädigte Haut, die aktuelle Applikation von Kosmetika etc.) vorliegen, die eine UV-Bestrahlung in gesteigertem Maß kontraindiziert erscheinen lassen. Auf das Erfordernis, dass sich der Nutzer und die Fachkraft „von Angesicht zu Angesicht“ begegnen müssen, kann deshalb auch im Rahmen von Kooperationsmodellen, bei denen die Aufgaben des Fachpersonals von Beschäftigten eines mit dem Sonnenstudio zusammenarbeitenden Unternehmens wahrgenommen werden, nicht verzichtet werden. Dies gilt auch für andere vom Kläger vorgeschlagene Lösungen (vgl. E-Mail des Klägers an das Gewerbeaufsichtsamt vom 15. Dezember 2012).

- 75 5.3 Dass der Kläger nicht verlangen konnte, dadurch in den Genuss der durch § 4 Abs. 2 UVSV bewirkten Privilegierung zu kommen, dass er während der Zeiten, in denen in seinem damaligen Betrieb kein Fachpersonal anwesend war, fünf der sieben dort aufgestellten UV-Bestrahlungsgeräte entweder durch die Errichtung einer für Kunden nicht überwindbaren physischen Barriere oder durch eine seitens dieses Personenkreises nicht beeinflussbare Trennung dieser Geräte vom Stromnetz vorübergehend unbenutzbar machen würde, hat bereits das Verwaltungsgericht in Abschnitt 3.2.3 der Entscheidungsgründe des angefochtenen Urteils zutreffend dargelegt. Auf die dortigen Ausführungen nimmt der Verwaltungsgerichtshof gemäß § 130b Satz 2 VwGO Bezug und macht sie sich zu Eigen.

- 76 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO, der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit auf § 167 VwGO i.V.m. § 708 Nr. 10, § 711 ZPO.
- 77 Die Revision war nicht zuzulassen, da Zulassungsgründe im Sinn von § 132 Abs. 2 VwGO nicht vorliegen.

Rechtsmittelbelehrung

- 78 Nach § 133 VwGO kann die Nichtzulassung der Revision durch Beschwerde zum Bundesverwaltungsgericht in Leipzig angefochten werden. Die Beschwerde ist beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof (in München Hausanschrift: Ludwigstraße 23, 80539 München; Postfachanschrift: Postfach 34 01 48, 80098 München; in Ansbach: Montgelasplatz 1, 91522 Ansbach) innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung einzulegen und innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Beschwerde muss die angefochtene Entscheidung bezeichnen. In der Beschwerdebegründung muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, von der die Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.
- 79 Vor dem Bundesverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer in Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Prozessbevollmächtigte zugelassen sind neben Rechtsanwälten und Rechtslehrern an den in § 67 Abs. 2 Satz 1 VwGO genannten Hochschulen mit Befähigung zum Richteramt nur die in § 67 Abs. 4 Satz 4 VwGO und in §§ 3, 5 RDGEG bezeichneten Personen. Für die in § 67 Abs. 4 Satz 5 VwGO genannten Angelegenheiten (u.a. Verfahren mit Bezügen zu Dienst- und Arbeitsverhältnissen) sind auch die dort bezeichneten Organisationen und juristischen Personen als Bevollmächtigte zugelassen. Sie müssen in Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln.

81

Beschluss:

82

Der Streitwert wird für das Berufungsverfahren auf 5.000 Euro festgesetzt.

83

Dr. Schenk

Dr. Dietz

Ertl