



# Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

OVG: 1 B 176/20

## Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

der

– Antragstellerin –

Prozessbevollmächtigte:

**g e g e n**

die Freie Hansestadt Bremen, vertreten durch die Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz,  
Contrescarpe 72, 28195 Bremen

– Antragsgegnerin –

Prozessbevollmächtigte:

hat das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 1. Senat - durch Richter Prof. Sperlich, Richterin Dr. Koch und Richter Traub am 15. Juni 2020 beschlossen:

**Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung wird abgelehnt.**

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

**Der Streitwert wird zum Zwecke der Kostenberechnung auf 10.000,00 Euro festgesetzt.**

## Gründe

### I.

Mit ihrem Eilantrag verfolgt die Antragstellerin das Ziel, den Vollzug einer Rechtsverordnung vorläufig auszusetzen, soweit diese die Öffnung von Shisha-Bars verbietet.

Die Antragstellerin betreibt in Bremen eine Shisha-Bar mit dem Ausschank von alkoholfreien Getränken. Auch kleine Speisen werden angeboten. Insgesamt beschäftigt die Antragstellerin dreizehn Mitarbeiter, nämlich den Geschäftsführer sowie zwölf Beschäftigte auf geringfügiger Basis. Ein Teil der Beschäftigten befindet sich derzeit im unbezahlten Urlaub, für den Geschäftsführer der Antragstellerin wurde Kurzarbeitergeld bewilligt.

Der Antragstellerin ist es seit dem 20.03.2020 untersagt, ihre Shisha-Bar zu öffnen. Die Untersagung beruhte zunächst auf einer befristeten Allgemeinverfügung der Stadtgemeinde Bremen, ab dem 04.04.2020 dann auf jeweils befristeten Rechtsverordnungen der Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz.

Seit dem 10.06.2020 ergibt sich das Verbot, Shisha-Bars zu öffnen aus der „Siebten Verordnung zum Schutz vor Neuinfektionen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 (Siebte Coronaverordnung)“ der Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz vom 09.06.2020 (Brem.GBl. 2020, S. 405). § 9 Nr. 1 Siebte Coronaverordnung enthält folgende Regelungen:

„Folgende Einrichtungen dürfen nicht für den Publikumsverkehr geöffnet werden:

1. Shisha-Bars, Clubs Diskotheken, Festhallen, Amüsierbetriebe und ähnliche Vergnügungsstätten,“

(...)“

Gemäß § 21 Abs. 2 Siebte Coronaverordnung tritt die Siebte Coronaverordnung mit Ablauf des 26.06.2020 außer Kraft.

Die Antragstellerin macht geltend, die Schließung ihrer Shisha-Bar stelle für sie eine erhebliche wirtschaftliche Belastung dar. Seit April 2020 habe sie keinerlei Einnahmen aus betrieblicher Tätigkeit mehr. Die monatlichen Ausgaben, insbesondere Raumkosten und Versicherungsbeiträge liefen jedoch weiter. Sie habe daher im April 2020 ein Darlehen aufnehmen müssen. Zudem habe sie einen Zuschuss der Bremer Aufbaubank erhalten. Mit diesen Geldern habe sie im Mai 2020 die rückständigen Zahlungen aus April 2020 nachgeholt sowie Zahlungen für Mai 2020 getätigt. Die Gelder seien nunmehr verbraucht.

Weitere Zuschüsse könne sie nicht erhalten, auch keine Darlehen, abgesehen davon, dass diese auch zurückgezahlt werden müssten. Da sie die Shisha-Bar weiterhin geschlossen halten müsse, könne sie bereits im Juni 2020 die laufenden Kosten nicht mehr bedienen.

Sie habe für ihren Betrieb ein betriebliches Schutz- und Hygienekonzept erarbeitet, das neben den Vorgaben, die für sämtliche Gaststätten gälten, auch hinsichtlich des Konsums von Shishas Regelungen vorhalte, die diesbezüglich vor Neuinfektionen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 zu schützen geeignet seien. Das Konzept sehe insbesondere vor, dass ausschließlich Wasserpfeifen mit verpackten Einwegschläuchen und verpackten Einwegmundstücken für die einmalige Verwendung ausgegeben würden, dass jeder Gast eine eigene Wasserpfeife erhalte, die er nicht mit anderen teilen dürfe, dass die Einwegschläuche und -mundstücke nach jeder Nutzung entsorgt würden und die Wasserpfeifen nach jeder Benutzung in einer für den Gastronomiebetrieb geeigneten und vorhandenen Geschirrspülmaschine gespült würden. Die von ihr betriebene Shisha-Bar erstrecke sich im Übrigen über zwei Etagen und sei insgesamt 180 m<sup>2</sup> groß. Zudem verfüge die Shisha-Bar über eine Belüftungsanlage, die eine Gesundheitsschädigung durch Kohlenmonoxid ausschließe. Sofern man von einer Verbreitung des Virus auch durch Aerosole ausgehen wolle – einen Beweis hierfür gebe es bislang nicht – so dürfte eine Verbreitung von Aerosolen durch die Belüftungsanlage verhindert bzw. eingedämmt werden.

§ 9 Nr. 1 der Coronaverordnung greife in den Schutzbereich der Grundrechte der Antragstellerin am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb aus Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG sowie in ihre Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG ein. Eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung für den Eingriff sei nicht ersichtlich. Das gelte bereits deshalb, weil der Ordnungsgeber das Zitiergebot aus Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG missachte. Darüber hinaus sei § 9 Nr. 1 der Coronaverordnung in Bezug auf Shisha-Bars weder erforderlich noch angemessen zur Erreichung des hiermit verfolgten Zwecks, dem Schutz von Neuinfektionen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2. Mit der Einhaltung eines betrieblichen Schutz- und Hygienekonzepts, wie sie es entwickelt habe, sei der Schutz vor Neuinfektionen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 in vollkommen gleicher Weise möglich, wie in einer „klassischen“ Kneipe oder einem Speiserestaurant. Durch die Verwendung von zuvor verpackten Einwegmundstücken und -schläuchen seien Virusübertragungen auf diesem Wege ausgeschlossen. Der Vorgang des Dampfens, also des Ausatmens, stelle sich nicht anders dar als das Rauchen in einer Raucherkneipe. Überdies werde der entsprechende Schutz durch die Gewährleistung von Mindestabständen sichergestellt. Die Annahme der Antragsgegnerin, dass sich die Ansteckungsgefahr durch Zuführung von Wasserdampf in der Atemluft um „ein Vielfaches“ erhöhe, sei durch nichts belegt und werde bestritten.

Es sei zudem rechtsfehlerhaft, Shisha-Bars in einen Regelungszusammenhang mit Clubs, Diskotheken, Festhallen, Amüsierbetrieben oder ähnliche Vergnügungsstätten zu setzen. Eine Shisha-Bar sei ein normaler Gaststättenbetrieb i.S.d. § 1 BremGastG mit einem zusätzlichen speziellen Genussangebot und keine Vergnügungsstätte.

Rechtswidrig sei auch, den Betrieb von Teestuben und Bars im Gegensatz zu Shisha-Bars zu erlauben. Es sei nicht zu erkennen, weshalb die Öffnung von Teestuben und Bars im Gegensatz zur Öffnung von Shisha-Bars verantwortbar sei.

Es werde zudem eine gleichheitswidrige Behandlung gegenüber „klassischen“ Kneipen und Speiselokalen gerügt. Bei „klassische“ Kneipen und Speiselokalen handele es sich grundsätzlich um wesentlich gleiche Betriebe wie Shisha-Bars. Das zusätzliche Genussangebot in Form von Wasserpfeifen ändere hieran nichts, insbesondere weil auch in Kneipen unter den Bedingungen des Bremischen Nichtraucherschutzgesetzes geraucht werden dürfe, auch Shisha.

Die Antragstellerin hat zunächst die vorläufige Außervollzugsetzung von § 9 Nr. 1 der „Fünften Verordnung zum Schutz vor Neuinfektionen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2“ vom 26.05.2020 (Brem.GBl. S. 346) beantragt. Mittlerweile ist jedoch die Siebte Coronaverordnung in Kraft (vgl. o.). Die Antragstellerin hat ihren ursprünglichen Antrag daher auf – den wortgleichen – § 9 Nr. 1 Siebte Coronaverordnung umgestellt.

Die Antragsgegnerin ist dem Eilantrag entgegengetreten und trägt zur Begründung vor, das Verbot von Shisha-Bars sei zum jetzigen Zeitpunkt ein geeignetes Mittel, um eine vermehrte, ungehinderte Verbreitung des Coronavirus zu verhindern. Anders als beim Tabakrauch sei der Dampf einer Wasserpfeife kein trockener Rauch, sondern Wasserdampf vermischt mit der Atemluft des Nutzers bzw. der Nutzerin. Mittlerweile sei bekannt, dass sich das Coronavirus u.a. in Aerosolen, d.h. kleinsten Tröpfchen in der Luft verbreite. Von diesen Aerosolen gebe es in der normalen Atemluft schon bereits genügend, weshalb auch beim Aufenthalt in geschlossenen, schlecht belüfteten Räumen die Ansteckungsgefahr größer sei als im Freien. Wenn der normalen Atemluft zusätzlich noch Wasserdampf zugeführt werde, wie dies in Shisha-Bars regelmäßig der Fall sei, erhöhe sich das Infektionsrisiko um ein Vielfaches. Deswegen seien Shisha-Bars auch nicht mit Gaststätten oder Kneipen, die bereits unter Auflagen wieder geöffnet werden dürften, vergleichbar. Hinzu komme, dass es sich bei Shisha-Bars in der Regel nicht um besonders große Räume handele. Damit verbreite sich der Wasserdampf vermischt mit der Atemluft auch bei Einhaltung

des Abstandsgebotes besonders schnell. Dass das Infektionsrisiko in Shisha-Bars besonders hoch sei, zeige auch das Infektionsgeschehen in Göttingen, wo ein Ausbruch durch den Besuch einer Shisha-Bar verzeichnet werde musste.

Ein milderes Mittel sei in Bezug auf Shisha-Bars derzeit nicht ersichtlich. Es sei erwiesen, dass eine größtmögliche Reduzierung menschlicher Kontakte, insbesondere in geschlossenen Räumen, das Infektionsgeschehen einzudämmen. Bereiche, in denen menschliche Kontakte unausweichlich seien und in denen das Infektionsrisiko nach derzeitigem Kenntnisstand besonders hoch – wie u.a. in Shisha-Bars – sei müssten derzeit noch geschlossen bleiben.

Die Schließung von Shisha-Bars sei auch weiterhin angemessen. Im Rahmen des sich beruhigenden Infektionsgeschehens seien bereits Lockerungen für diverse Bereiche beschlossen worden bzw. es sei die Öffnung unter Hygienemaßnahmen ermöglicht worden. Gleichwohl seien bestimmte Bereiche, in denen die Infektionsgefahr besonders stark sei, weiterhin umfassenden Beschränkungen unterlegen. Die bereits beschlossenen Lockerungen seien mit höchster Vorsicht ergriffen worden, um das weitere Infektionsgeschehen beobachten zu können und um dann ggf. für die Bereiche, die sich als besonders virulent darstellten, ebenfalls Lockerungen zu ergreifen. Die Situation in anderen Regionen weltweit habe gezeigt, in welche Lage das Gesundheitssystem geraten könne, wenn Maßnahmen entweder zu spät ergriffen oder zu früh wieder aufgehoben würden. Daher rechtfertigten es der Schutz der Bevölkerung und die Aufrechterhaltung des Gesundheitssystems, Bereiche, in denen ein besonders hohes Infektionsrisiko bestehe, weiterhin Restriktionen zu unterwerfen.

## II.

Der Normenkontrolleilantrag ist zulässig (1.), aber unbegründet (2.).

1. Der Antrag nach § 47 Abs. 6 VwGO ist zulässig.

Der Senat erachtet die von der Antragstellerin vorgenommene Antragsänderung (Umstellung von der Fünften auf die Siebte Coronaverordnung) unter dem Gesichtspunkt des effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 GG) und der Prozessökonomie als sachdienlich (§ 91 Abs. 1 VwGO analog; vgl. bereits OVG Bremen, Beschl. v. 22.04.2020 - 1 B 109/20, juris Rn. 11 m.w.N.).

Der Antrag ist gemäß § 47 Abs. 6 VwGO i.V.m. § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO und Art. 7 Abs. 1 BremAGVwGO statthaft. Danach entscheidet das Oberverwaltungsgericht auch außerhalb

des Anwendungsbereichs des § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO über die Gültigkeit einer landesrechtlichen Verordnung oder einer anderen im Range unter dem Landesgesetz stehenden Rechtsvorschrift.

Die Antragstellerin ist auch antragsbefugt. Sie betreibt in Bremen eine Shisha-Bar, die von der Schließungsanordnung des § 9 Nr. 1 Siebte Coronaverordnung unmittelbar betroffen ist.

**2.** Der Eilantrag hat jedoch in der Sache keinen Erfolg. Die Voraussetzungen für den Erlass einer einstweiligen Anordnung gemäß § 47 Abs. 6 VwGO, wonach das Normenkontrollgericht auf Antrag eine einstweilige Anordnung erlassen kann, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile oder aus anderen wichtigen Gründen dringend geboten ist, liegen nach Auffassung des Senats im Ergebnis nicht vor.

**a)** Prüfungsmaßstab im Verfahren nach § 47 Abs. 6 VwGO sind in erster Linie die Erfolgsaussichten im Hauptsacheverfahren, soweit sich diese im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes bereits absehen lassen (vgl. BVerwG, Beschl. v. 25.02.2015 - 4 VR 5.14, juris Rn. 12). Das gilt umso mehr, je kürzer die Geltungsdauer der angegriffenen Normen befristet und je geringer damit die Wahrscheinlichkeit ist, dass eine Entscheidung über einen Normenkontrollantrag noch vor dem Außerkrafttreten der Normen ergehen kann. Das muss insbesondere dann gelten, wenn – wie hier – die angegriffenen Normen in quantitativer und qualitativer Hinsicht erhebliche Grundrechtseingriffe enthalten oder begründen, so dass sich das Normenkontrollverfahren (ausnahmsweise) als zur Gewährung effektiven Rechtsschutzes nach Art. 19 Abs. 4 GG geboten erweisen dürfte (vgl. OVG Bremen, Beschl. v. 09.04.2020 - 1 B 97/20, juris Rn. 18; BayVGh, Beschl. v. 30.03.2020 - 20 NE 20.632, juris Rn. 31). Ergibt demnach die Prüfung, dass ein Normenkontrollantrag voraussichtlich unzulässig oder unbegründet sein wird, ist der Erlass einer einstweiligen Anordnung nicht zur Abwehr schwerer Nachteile oder aus anderen wichtigen Gründen dringend geboten.

**b)** Nach diesen Maßstäben kommt eine vorläufige Außervollzugsetzung von § 9 Nr. 1 Siebte Coronaverordnung jedenfalls bzgl. der Shisha-Bars nicht in Betracht. Bei summarischer Prüfung bestehen gegen die (befristete) Schließung von Shisha-Bars keine rechtlichen Einwände.

Die Siebte Coronaverordnung beruht mit §§ 32 Satz 1 und 2, 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG auf einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage, die mit höherrangigem Recht, insbesondere den Vorgaben von Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG und dem Parlamentsvorbehalt, vereinbar ist

(vgl. grundlegend: OVG Bremen, Beschl. v. 09.04.2020 - 1 B 97/20, juris Rn. 24 ff.). Des Weiteren ist die Verordnung formell ordnungsgemäß zustande gekommen (vgl. entsprechend für die Coronaverordnung vom 17.04.2020 (Brem.GBl. S. 205): OVG Bremen, Beschl. v. 22.04.2020 - 1 B 111/20, juris Rn. 33).

Auch in materieller Hinsicht bestehen gegen das Verbot, Shisha-Bars zu öffnen, (§ 9 Nr. 1 Siebte Coronaverordnung) keine Bedenken.

**aa)** Die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG sind aufgrund der Corona-Pandemie weiterhin erfüllt. Eine übertragbare Krankheit mit einer erheblichen Anzahl von Erkrankungen mit teilweise letalem Ausgang ist festgestellt. Es ist nicht ernstlich streitig, dass derzeit weiterhin – trotz Rückgangs insbesondere der Fallzahlen von Neuinfektionen in Deutschland – eine nach dem Infektionsschutzgesetz zu bekämpfende übertragbare Krankheit festzustellen ist. Damit sind die notwendigen Schutzmaßnahmen zu treffen.

Diese Maßnahmen zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten können sich auch gegen Dritte richten; die Feststellung von Kranken, Krankheitsverdächtigen, Ansteckungsverdächtigen oder Ausscheidern eröffnet zwar den Anwendungsbereich der Norm, begrenzt damit jedoch nicht den Kreis möglicher Adressaten infektionsschutzrechtlicher Maßnahmen (BVerwG, Urt. v. 22.03.2012 – 3 C 16.11, juris Rn. 26 unter Hinweis auf BT-Drs. 8/2468, S. 27). Dies hat der Gesetzgeber durch die Novellierung des § 28 Abs. 1 IfSG durch Gesetz vom 27. März 2020 auch klargestellt, indem er ausdrücklich die zuständige Behörde ermächtigt, notwendige Schutzmaßnahmen auch gegenüber „Personen“ (also nicht nur Personen nach § 28 Abs. 1 Satz 1 HS 1 IfSG) zu treffen, um sie beispielsweise zu verpflichten, bestimmte Orte nicht zu betreten.

**bb)** Der Begriff der „Schutzmaßnahmen“ ist umfassend und eröffnet der Infektionsschutzbehörde ein breites Spektrum an geeigneten Schutzmaßnahmen, welches allerdings durch die Notwendigkeit der Maßnahme im Einzelfall begrenzt wird (vgl. ausführlich dazu: OVG Bremen, Beschl. v. 09.04.2020 - 1 B 97/20, juris Rn. 41 ff.; vgl. auch: BVerwG, Urt. v. 22.03.2012 - 3 C 16.11, juris Rn. 24; BayVGH, Beschl. v. 30.03.2020 - 20 CS 20.611, juris Rn.11). Notwendig sind Maßnahmen, „soweit“ sie zur Verhinderung der (Weiter-)Verbreitung der Krankheit „erforderlich“ sind. Weiterhin betont das Gesetz den zeitlichen Aspekt: Maßnahmen dürfen nur getroffen werden, „solange“ sie erforderlich sind. Insgesamt sind dem Ermessen damit durch den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Grenzen gesetzt (vgl. BVerwG, Urt. v. 22.03.2012 - 3 C 16.11, juris Rn. 24 unter Bezugnahme auf die Gesetzgebungsmaterialien: BT-Drs. 8/2468, S. 27).

Das in § 9 Nr. 1 Siebte Coronaverordnung geregelte Verbot, Shisha-Bars zu öffnen, stellt keinen unverhältnismäßigen Eingriff in die Rechte der Antragstellerin dar.

**(1)** Die Schließung der Shisha-Bars verfolgt einen legitimen Zweck, nämlich unmittelbar die Eindämmung der Ausbreitung von COVID-19, der durch den neuartigen Coronavirus SARS-CoV-2 ausgelösten Erkrankung, und damit mittelbar die Verhinderung der Überlastung des Gesundheitssystems (vgl. auch OVG Bremen, Beschl. v. 09.04.2020 - 1 B 97/20, juris Rn. 20). Die Corona-Pandemie begründet – trotz der in Deutschland inzwischen unstrittig eingetretenen „Entspannung“ der Situation – weiterhin eine ernstzunehmende Gefahrensituation, die staatliches Einschreiten nicht nur rechtfertigt, sondern es mit Blick auf die Schutzpflicht des Staates sogar gebietet. Nach der Einschätzung des Robert-Koch-Instituts in seiner für das jetzige Verfahren maßgeblichen Risikobewertung handelt es sich weltweit und in Deutschland um eine sehr dynamische und ernst zu nehmende Situation. Bei einem Teil der Fälle sind die Krankheitsverläufe schwer, auch tödliche Krankheitsverläufe kommen vor. Die Anzahl der neu übermittelten Fälle ist (zurzeit) rückläufig. Die Gefährdung für die Gesundheit der Bevölkerung in Deutschland wird derzeit jedoch weiterhin insgesamt als hoch eingeschätzt, für Risikogruppen als sehr hoch. Zwar verläuft die Krankheit COVID-19 in der überwiegenden Zahl mild, die Wahrscheinlichkeit für schwere Krankheitsverläufe nimmt mit zunehmendem Alter und bestehenden Vorerkrankungen zu. Diese Gefährdung variiert von Region zu Region. Die Belastung des Gesundheitswesens hängt maßgeblich von der regionalen Verbreitung der Infektion, den vorhandenen Kapazitäten und den eingeleiteten Gegenmaßnahmen (Isolierung, Quarantäne, physische Distanzierung) ab und kann örtlich sehr hoch sein, wiewohl sie aktuell in weiten Teilen Deutschlands gering ist. Diese Einschätzung kann sich kurzfristig durch neue Erkenntnisse ändern (vgl. den täglichen Lagebericht des RKI COVID-19, 14.06.2020, Aktualisierter Stand für Deutschland, abrufbar unter: [https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Situationsberichte/Gesamt.html](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/Gesamt.html)). Dies knüpft an die vorgehenden Bewertungen des Robert-Koch-Instituts an, dass ohne wirksame Gegenmaßnahmen eine Überlastung des Gesundheitswesens eintreten kann mit der Folge, dass aus Kapazitätsgründen nicht mehr alle Patienten, die einer intensivmedizinischen Behandlung bedürfen (insbesondere auch die zahlreichen Patienten, die eine Behandlung nicht wegen einer schweren Erkrankung an COVID-19 dringend benötigen), ausreichend versorgt werden können.

Nach der dem Senat allein möglichen summarischen Prüfung der vorliegenden sachverständigen Äußerungen insbesondere des Robert-Koch-Instituts ist weiterhin zu schlussfolgern, dass, auch wenn verschiedene Indikatoren zur Risikoeinschätzung wie die Entwick-



lung der Fallzahlen und der Reproduktionszahl rückläufig sind bzw. sich auf dem angestrebten niedrigen Niveau stabilisieren und dies mithin einen Erfolg der bisher eingeleiteten Maßnahmen nahelegt, der erreichte Status fragil ist. Ohne weiterhin wirkende Gegenmaßnahmen sind eine Verbreitung des Corona-Virus und der Anstieg schwerer bis tödlicher Erkrankungen sowie eine damit einhergehende Überlastung des Gesundheitswesens immer noch zu befürchten. Ein exponentielles Wachstum der Infektionen mit unmittelbaren, nicht absehbaren Folgen für Gesundheit, Leib und Leben durch vorschnelle Aufhebung der Schutzmaßnahmen gilt es deshalb weiterhin zu vermeiden (vgl. OVG Thüringen, Beschl. v. 28.05.2020 - 3 EN 359/20, juris Rn. 105 m.w.N.)

**(2)** Die Schließung der Shisha-Bars ist zur Eindämmung des Coronavirus eine geeignete Maßnahme.

Die Schließung der Shisha-Bars ist Teil eines Gesamtkonzepts des Ordnungsgebers zur fortwährenden Reduzierung infektionsbegünstigender sozialer und persönlicher Kontakte. Es entspricht der fachwissenschaftlichen Erkenntnislage insbesondere des Robert-Koch-Instituts, dass durch eine weitgehende Reduzierung persönlicher menschlicher Kontakte die Ausbreitung des sich im Wege einer Tröpfcheninfektion – gerade auch in Gestalt kleinster und über einen längeren Zeitraum in der Luft schwebenden Aerosole (vgl. nur [https://www.rki.de/SharedDocs/FAQ/NCOV2019/FAQ\\_Liste\\_Infektionsschutz.html#FAQId14193612](https://www.rki.de/SharedDocs/FAQ/NCOV2019/FAQ_Liste_Infektionsschutz.html#FAQId14193612) (Stand: 12.6.2020)) – besonders leicht von Mensch zu Mensch übertragbaren neuartigen Coronavirus verlangsamt und die Infektionsdynamik verzögert wird. Es bestehen für den Senat derzeit keine durchgreifenden Zweifel, dass die Schließung von Shisha-Bars geeignet ist, das Risiko von infektionsverursachenden Kontakten zu minimieren. Wenn sich mehrere Menschen in geschlossenen Räumen aufhalten, besteht nach derzeitiger wissenschaftlicher Einschätzung insbesondere des RKI ohnedies bereits eine erhöhte Infektionsgefahr durch Tröpfchen und Aerosole. Shishas sind dazu in besonderem Maße mit einem Ausstoß und Austausch von Atemluft verbunden. Die Antragsgegnerin weist daher – entgegen der Auffassung der Antragstellerin – auch plausibel darauf hin, dass sich dieses ohnehin schon bestehende Infektionsrisiko noch erheblich erhöht, wenn der normalen Atemluft – wie es beim Rauchen von Shishas gerade der Fall ist – auch noch Wasserdampf zugeführt wird. Auch führt die Antragsgegnerin nachvollziehbar aus, dass Shisha-Bars häufig – wenn auch nicht die Bar der Antragstellerin – durch beengte Raumverhältnisse gekennzeichnet sind. Dies verbunden mit einem längeren durchschnittlichen Aufenthalt steigert nochmals das Infektionsrisiko durch Aerosole. Sicherungsmaßnahmen wie das Tragen eines Mund-Nasen-Schutzes können hier den Umständen entsprechend nicht realisiert werden.

**(3)** Die Schließung der Shisha-Bars ist auch (noch) erforderlich. Ein milderer, gleich geeignetes Mittel ist derzeit nicht ersichtlich.

Im Hinblick auf das gewählte Mittel ist dabei, solange eine epidemische Lage wie vorliegend durch erhebliche Ungewissheiten und sich ständig weiterentwickelnde fachliche Erkenntnisse geprägt ist, der zuständigen Stelle – hier dem Ordnungsgeber – ein entsprechender Einschätzungsspielraum einzuräumen, soweit sich nicht andere Maßnahmen eindeutig als gleich geeignet und weniger belastend darstellen (vgl. zuletzt im infektionsschutzrechtlichen Zusammenhang: BVerfG, Beschl. v. 12.05.2020 - 1 BvR 1027/20, juris Rn. 5 und vom 13.05.2020 - 1 BvR 1021/20, juris Rn. 10 f.; vgl. auch: OVG Bremen, Beschl. v. 09.04.2020 - 1 B 97/20, juris Rn. 49 m.w.N.). Dies umfasst notwendigerweise auch Pauschalierungen, Verallgemeinerungen und Generalisierungen.

Dem Ordnungsgeber kommt in diesem Rahmen eine fortwährende Beobachtungs- und Überprüfungspflicht zu, ob und inwieweit er an den Einschränkungen festhält. Er hat für die Dauer der Gültigkeit der Verordnung fortlaufend zu überprüfen, ob die Aufrechterhaltung der Verbote noch erforderlich und angemessen ist, wobei die Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit umso strenger werden, je länger die Beschränkungen gelten (OVG Thüringen, Beschl. v. 28.05.2020 - 3 EN 359/20, juris Rn. 112 m.w.N.; OVG Saarland, Beschl. v. 28.04.2020 – 2 B 151/20, juris Rn. 20). Sollten einzelne Maßnahmen schon zu einem früheren Zeitpunkt nicht mehr erforderlich sein oder sich als weitgehend nutzlos erweisen, müssten diese daher umgehend aufgehoben oder modifiziert werden (OVG Thüringen, Beschl. v. 28.05.2020 - 3 EN 359/20, juris Rn. 112 m.w.N.; OVG Nordrhein-Westfalen, Beschl. v. 06.04.2020 - 13 B 398/20.NE, juris).

Auch unter Berücksichtigung dieser Maßstäbe ist es nicht zwingend, anzunehmen, dass gleich wirksame und effektive Maßnahmen zur Gefahrvermeidung durch persönliche Kontakte als durch die vorübergehende Schließung von Shisha-Bars zur Verfügung stehen. Annähernd vergleichbar effektive Handlungsalternativen zu einer strikten Minimierung der Kontakte in einer Umgebung, die – wie ausgeführt – gerade ein erhöhtes Risiko der Ansteckung birgt, drängen sich jedenfalls nicht in der Weise auf, dass allein diese in Frage kommen. Allein Maßnahmen wie die von der Antragstellerin vorgeschlagenen Hygieneregeln, v.a. die Verwendung von Einmalmundstücken und -schläuchen, sowie die Steuerung der Zahl der sich gleichzeitig in der Shisha-Bar aufhaltenden Personen und die Abstandsregelungen erscheinen auch unter dem Gesichtspunkt allgemeiner strikter Durchsetzbarkeit derzeit nicht als gleich effizient, zumal sie allenfalls zu einer Reduzierung der Infektionsgefahr und nicht – wie durch die Schließung bedingt – zu einem Ausschluss dieses Risikos

führen. Soweit die Antragstellerin Möglichkeiten aufzeigt, ihre Einrichtungen organisatorisch und räumlich so einzurichten, dass Infektionen minimiert werden können, berücksichtigt sie zudem nicht, dass der Ordnungsgeber mit Blick auf eine abstrakt-generelle Regelung eine Gesamtbetrachtung aller solcher Einrichtungen anzustellen hat. Inwieweit die von ihr aufgestellten Standards in allen Shisha-Bars in Land eingehalten werden können, wird nicht aufgezeigt. Dies zu gewährleisten, wäre jedenfalls mit einem erheblichen weiteren staatlichen Kontrollaufwand verbunden.

Mildere Maßnahmen drängen sich hier auch nicht im Hinblick auf das Infektionsgeschehen auf. Dem kommt die Ordnungsgeberin bereits durch die zeitliche Stufung ihrer Maßnahmen und der gestaffelten Öffnung bisher verbotener risikobelasteter Tätigkeiten nach. Sie kommt damit erkennbar ihrer Verpflichtung nach, fortwährend die Erforderlichkeit der getroffenen Maßnahmen zu überprüfen und sie letztlich zu befristen.

**(4)** Schließlich ist § 9 Nr. 1 Siebte Coronaverordnung unter Abwägung der gegenläufigen verfassungsrechtlichen Positionen auch angemessen. Der beabsichtigte Ordnungszweck steht nicht außer Verhältnis zu der Schwere des Eingriffs. Die Maßnahme führt zwar unverkennbar zu Grundrechtseinschränkungen von erheblicher Intensität, wobei in erster Linie das Grundrecht der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) und gegebenenfalls auch das von der Eigentumsgarantie erfasste Recht des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebs (Art. 14 Abs. 1 GG) betroffen sind. Diese Rechte gelten jedoch nicht unbeschränkt, sondern unterliegen einem Gesetzesvorbehalt und treten hier im Ergebnis auch angesichts der drohenden Überforderung des Gesundheitswesens gegenüber dem mit der Verordnung bezweckten Schutz von Leben und Gesundheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) zurück. Die möglicherweise existenzsichernde Erzielung von Einnahmen zur Bestreitung des Lebensbedarfs in einem Bereich von gefahrerhöhender Tätigkeit hat vorübergehend zurückzustehen gegenüber der Durchsetzung überragend gewichtiger Gemeinwohlbelange. Hierbei ist neben der zeitlichen Befristung der Maßnahme auch zu berücksichtigen, dass das Land Bremen und der Bund zahlreiche Hilfsmaßnahmen beschlossen haben, die die Existenz von Unternehmen in der Corona-Krise sichern sollen; darüber hinaus ist für die Beschäftigten die Möglichkeit eröffnet, unter vereinfachten Bedingungen Kurzarbeitergeld zu erhalten. Von alledem hat auch die Antragstellerin bereits profitiert.

**cc)** Der Ordnungsgeber ist hier auch nicht durch den Gleichheitssatz nach Art. 3 GG verpflichtet, die sofortige Öffnung Shisha-Bars unter Beachtung infektionsschutzrechtlicher Vorgaben zu ermöglichen.

Der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG gebietet dem Normgeber, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln (vgl. BVerfG, Beschl. v. 07.02.2012 - 1 BvL 14/07, juris Rn. 40; Beschl. v. 15.07.1998 – 1 BvR 1554/89 u.a., juris Rn. 63). Es sind nicht jegliche Differenzierungen verwehrt, allerdings bedürfen sie der Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Differenzierungsziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind. Je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen reichen die Grenzen für die Normsetzung vom bloßen Willkürverbot bis zu einer strengen Bindung an Verhältnismäßigkeitserfordernisse. Insoweit gilt ein stufenloser, am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientierter verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab, dessen Inhalt und Grenzen sich nicht abstrakt, sondern nur nach den jeweils betroffenen unterschiedlichen Sach- und Regelungsbereichen bestimmen lassen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 18.07.2012 - 1 BvL 16/11, juris Rn. 30; Beschl. v. 21.06.2011 - 1 BvR 2035/07, juris Rn. 65; Beschl. v. 21.07.2010 - 1 BvR 611/07 u.a., juris Rn. 79).

Hiernach sind die Anforderungen an die Gleichbehandlung angesichts des dynamischen Pandemiegeschehens selbst bei Annahme einer Vergleichbarkeit weniger streng. Auch kann die strikte Beachtung des Gebots innerer Folgerichtigkeit nicht eingefordert werden (Nds. OVG, Beschl. v. 09.06.2020 - 13 MN 211/20, juris Rn. 45 m.w.N.; OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 17.04.2020 - OVG 11 S 22/20, juris Rn. 25; OVG Hamburg, Beschl. v. 26.03.2020 - 5 Bs 48/20, juris Rn. 13).

Die Antragsgegnerin hat nachvollziehbar dargelegt, dass Shisha-Bars besondere Infektionsgefahren schaffen, die sich erheblich von Restaurants, Kneipen und Bars unterscheiden, weil das Angebot von Shishas in besonderem Maße mit einem Ausstoß und Austausch von Atemluft verbunden ist. Auch dass Raucherkneipen bereits unter Auflagen geöffnet werden dürfen, ist noch sachlich gerechtfertigt. Die Antragsgegnerin hat darauf hingewiesen, dass die mit Wasserdampf vermischte Atemluft, die bei der Benutzung einer Wasserpfeife ausgestoßen wird, unter Infektionsschutzgesichtspunkten gefährlicher ist als trockener Tabakrauch. Dies erscheint nach den derzeitigen wissenschaftlichen Erkenntnissen, nach denen insbesondere Aerosole für die Übertragung des Coronavirus verantwortlich sind, nachvollziehbar. Soweit die Antragstellerin meint, auch in Raucherkneipen könnten Shishas geraucht werden, dürfte die jedoch bei pauschalierender Betrachtung in aller Regel nicht der Fall sein. Andernfalls wäre im Einzelfall vom Vorliegen einer Shisha-Bar auszugehen.

**c)** Selbst wenn man von allenfalls offenen Erfolgsaussichten des Normenkontrollverfahrens ausgehen wollte, führte die dann vorzunehmende Folgenabwägung nicht dazu, dass der Erlass einer einstweiligen Anordnung dringend geboten erscheint. Würde der Vollzug

des angegriffenen § 9 Nr. 1 der Siebten Coronaschutzverordnung ausgesetzt, erweise sich diese Regelung aber im Hauptsacheverfahren als rechtmäßig, so könnten in der Zwischenzeit infolge einer Überlastung insbesondere intensivmedizinischer Einrichtungen schwerwiegende Schädigungen eines überragenden Schutzguts – der menschlichen Gesundheit und des Lebens – eintreten. Bleiben die Betriebsuntersagungen hinsichtlich der Shisha-Bars dagegen vollziehbar, erweisen sie sich aber in der Hauptsache als rechtswidrig, entstehen den betroffenen Unternehmen zwar möglicherweise erhebliche wirtschaftliche Einbußen. Das Schutzgut der menschlichen Gesundheit und des Lebens ist demgegenüber aber nach wie vor als höherrangig einzustufen. Dies gilt nicht zuletzt wegen der Möglichkeit der betroffenen Unternehmer, Wirtschaftshilfen des Landes und vom Bund in Anspruch zu nehmen (vgl. zu dieser Gewichtung: BVerfG, Beschl. v. 28.04.2020 - 1 BvR 899/20, juris Rn. 11 ff.).

**3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.**

Die Festsetzung des Streitwerts ergibt sich aus § 53 Abs. 2 Nr. 1 i.V.m. § 52 Abs. 1 GKG. Eine Reduzierung des Streitwerts im Vergleich zum Hauptsacheverfahren ist nicht vorzunehmen. Da die Coronaverordnung bereits mit Ablauf des 26.06.2020 außer Kraft tritt, zielt der Eilantrag inhaltlich auf eine Vorwegnahme der Hauptsache.

Der Beschluss ist nach § 152 Abs. 1 VwGO, § 68 Abs. 1 Satz 5 i.V.m. § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG unanfechtbar.

gez. Prof. Sperlich

gez. Dr. Koch

gez. Traub