



Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

OVG: 1 B 53/21

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

des Herrn

– Antragsteller –

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 den Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts Prof. Sperlich, die Richterin am Oberverwaltungsgericht Dr. Koch und den Richter am Verwaltungsgericht Dr. Kiesow am 19. Februar 2021 beschlossen:

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung wird abgelehnt.

Der Antragsteller trägt die Kosten des Verfahrens.

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

Gründe

I.

Mit seinem Eilantrag nach § 47 Abs. 6 VwGO verfolgt der Antragsteller das Ziel, den Vollzug der Vierundzwanzigsten Coronaverordnung einstweilen auszusetzen, soweit nach deren § 4 Abs. 2a und § 6 Abs. 2 Satz 2 die Schließung von Friseurbetrieben und die Untersagung von Friseurdiensten bis zum 28.02.2021 angeordnet wird.

Seit dem 16.12.2020 dürfen Friseurbetriebe für die Erbringung von Dienstleistungen an Kunden nicht mehr öffnen. Die Erbringung von Friseurdiensten ist seit dem 01.02.2021 untersagt. Die Verbote ergaben sich zunächst aus der Dreiundzwanzigsten und seit dem 15.02.2021 aus § 4 Abs. 2a und § 6 Abs. 2 der Vierundzwanzigsten Verordnung zum Schutz vor Neuinfektionen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 (Vierundzwanzigste Coronaverordnung) und sind entgegen der im Übrigen bis zum 07.03.2021 geltenden Verordnung bis zum 28.02.2021 befristet.

Die in der Vierundzwanzigsten Coronaverordnung getroffenen Regelungen gehen zurück auf den Beschluss über bundeseinheitliche Maßnahmen zur Eindämmung des Corona-Infektionsgeschehens, auf die sich die Bundeskanzlerin und die Regierungschefinnen und -chefs der Länder am 10.02.2021 verständigt haben. Zur Begründung des Beschlusses wurde ausgeführt, dass die tiefgreifenden Maßnahmen zur Kontaktreduzierung in den vergangenen Wochen zu einem deutlichen Rückgang des Infektionsgeschehens geführt hätten. Für einige Bundesländer sei bereits eine Inzidenz unter 50 in Sichtweite, wenn auch noch nicht erreicht. Gleichzeitig breiteten sich Varianten des Coronavirus aus, die ansteckender als der Wildtyp des Virus seien. Dies erfordere erhebliche zusätzliche Anstrengungen, um die Infektionszahlen wieder zu senken. Daher müssten die Kontaktbeschränkungen in den nächsten Wochen grundsätzlich beibehalten werden. Öffnungsschritte müssten vor dem Hintergrund der Virusmutanten vorsichtig und schrittweise erfolgen, um die erfolgreiche Eindämmung des Infektionsgeschehens nicht durch ein erneutes exponentielles Wachstum der Fallzahlen zu riskieren. Bund und Länder würden in den nächsten Wochen weiter gemeinsam Öffnungsschritte abstimmen. Dabei werde man sich vorrangig am landesweiten und regionalen Infektionsgeschehen orientieren. Friseurbetriebe könnten unter Auflagen zur Hygiene, zur Steuerung des Zutritts mit Reservierungen sowie unter Nutzung medizinischer Masken den Betrieb ab dem 1. März 2021 wiederaufnehmen. Vor dem Hintergrund der Bedeutung von Friseuren für die Körperhygiene und der jetzt bereits seit längerem bestehenden Schließung erscheine es erforderlich, die Inanspruchnahme zu ermöglichen, da erhebliche Teile der Bevölkerung, insbesondere ältere Menschen, auf diese angewiesen seien. Ein nächster Öffnungsschritt könne bei einer stabilen 7-Tage-Inzidenz von 35 Neuinfektionen pro 100.000 Einwohner erfolgen.

Diesen Beschluss hat die Antragsgegnerin mit der Vierundzwanzigsten Coronaverordnung umgesetzt. Die hier angegriffenen Regelungen lauten:

„§ 4 Schließung von Einrichtungen, Betriebs- und Dienstleistungsbeschränkungen

(...)

(2) Bis zum 7. März 2021 werden folgende Einrichtungen wie folgt geschlossen:

(...)

9. Dienstleistungsbetriebe im Bereich der nichtmedizinischen Körperpflege, wie Kosmetikstudios, Massagepraxen, Tattoostudios und Nagelstudios; für die Erbringung von Dienstleistungen an Kunden; für Friseure gilt Absatz 2a

(...)

(2a) Friseure werden bis zum 28. Februar 2021 geschlossen.

(...).“

„§ 6 Dienstleistungen und Handwerk

(...)

(2) Die Erbringungen von Dienstleistungen nach § 2 Absatz 1 Prostituiertenschutzgesetz und im Bereich der nichtmedizinischen Körperpflege, wie, Kosmetik, Massage, Tätowierung und Nagelpflege, sind untersagt. Friseurdienste sind bis zum 28. Februar 2021 untersagt.“

In der amtlichen Begründung zu diesen Vorschriften vom 15.02.2021 heißt es unter anderem, dass eine Unterlassung von Dienstleistungen bezweckt sei, bei denen es typischerweise zu einem engen körperlichen Kontakt während einer nicht unerheblichen Zeitspanne komme. Gerade bei körpernahen Dienstleistungen bestehe ein erhöhtes Infektionsrisiko, das minimiert werden solle. Als Ausnahme dürften Friseure ab dem 1. März 2021 wieder öffnen.

Der Antragsteller betreibt einen Friseursalon in Bremerhaven. Er hat am 02.02.2021 den vorliegenden Eilantrag gestellt und trägt zur Begründung im Wesentlichen vor, dass die angegriffenen Regelungen das verfassungsrechtliche Bestimmtheitsgebot verletzen. Sie ließen nicht erkennen, welche Maßnahmen genau untersagt werden sollten. Zudem verletzen die Verbote ihn in seinen Grundrechten aus Art. 12 Abs.1 GG, Art. 14 Abs. 1 GG und Art. 3 Abs. 1 GG. Es handele sich nicht um notwendige Schutzmaßnahmen im Sinne des § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG, weil die Vorschriften unverhältnismäßig seien. Die Verbote seien zur Erreichung des legitimen Zwecks nicht erforderlich. Er habe bereits in der Ver-

gangenheit mildere, aber gleich wirksame Mittel in Form von Schutz- und Hygienemaßnahmen ergriffen. Friseure seien im Gegensatz zu anderen Anbietern körpernaher Dienstleistungen zu einer Mitgliedschaft in der Berufsgenossenschaft für Gesundheitsdienst und Wohlfahrtspflege (BGW) verpflichtet. Diese habe für das Friseurhandwerk umfangreiche SARS-CoV-2-Arbeitsschutzstandards entwickelt. Die auf deren Grundlage ausgearbeiteten Hygienekonzepte trügen dazu bei, das Infektionsrisiko auf ein absolutes Minimum zu reduzieren. Während der Öffnung der Friseurbetriebe im Jahr 2020 seien unter Einhaltung dieser Standards lediglich 10 Fälle von Corona-Infektionen gemeldet worden. Seit Beginn der Pandemie sei in ganz Bremen keine einzige Person aus dem Friseurhandwerk bei ihrer jeweiligen Berufsgenossenschaft mit einem positiven Corona-Testergebnis gemeldet worden. Vor diesem Hintergrund bestünden keine Anhaltspunkte dafür, dass Friseurbetriebe eine wesentliche Quelle von Coronavirus-Infektionen darstellten. Auch ein nennenswertes Dunkelfeld sei im Infektionsumfeld „Friseur“ nicht anzunehmen.

Selbst wenn man die angegriffenen Maßnahmen noch als erforderlich ansehen würde, erwiesen sie sich zumindest als unangemessen. Der Eingriff in seine Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG sei nicht gerechtfertigt. Die Absicht, Friseursalons ab dem 01.03.2021 unabhängig von den dann gegebenen Inzidenzzahlen wieder zu öffnen, zeige deren herausgehobene Stellung für das Gemeinwohl und bestätige die Einschätzung, dass ihnen keine relevante Rolle in der Verbreitung des SARS-CoV-2-Virus zukäme. Der Verweis auf die Virus-Mutationen ändere an dieser Bewertung nichts, insoweit fehle es an konkreten und belastbaren Anhaltspunkten für eine erhöhte Gefährlichkeit der mutierten Viren. Das Betriebsverbot wirke sich auch unter wettbewerblichen Gesichtspunkten auf seine Rechte und das Gemeinwohl aus, denn es sei davon auszugehen, dass zahlreiche Friseure ihre Dienstleistungen aufgrund der hohen Nachfrage im privaten Bereich „unter der Hand“ anbieten würden. Unzumutbar sei das Betriebsverbot auch, weil wirtschaftliche Nachteile wie der Verlust der Einnahmen aus den Friseurdienstleistungen und des „Trinkgeldes“ überhaupt nicht oder noch nicht durch staatliche Entschädigungs- bzw. Unterstützungsleistungen aufgefangen würden. Für den Monat Dezember stehe ihm kein Anspruch auf die staatlichen Überbrückungshilfe II zu, da sein Betrieb die erforderliche Umsatzeinbuße von 30% nicht aufweise. Die Überbrückungshilfe III dürfe spärlich ausfallen, da Friseure kaum betriebliche Fixkosten hätten. Die Hilfen wiesen für die Mehrheit der Friseurunternehmen keine praktische Relevanz auf, da der für sie maßgebliche Unternehmerlohn hiervon ausgenommen sei. Bei der Abwägung sei zudem die besondere Systemrelevanz der Friseurbetriebe in der Branche der körpernahen Dienstleistungen zu berücksichtigen. Bei einem großen Teil der Bevölkerung bestehe ein regelmäßiger Bedarf, in regelmäßigen Abständen Friseurgeschäfte aufzusuchen, auch um die eigene Körperhygiene zu gewährleisten. Die an Deutschland grenzenden Nachbarstaaten

(Schweiz, Luxemburg, Polen, Tschechien, Österreich) hätten die besondere Bedeutung der Friseurbetriebe für die Grundversorgung bei gleichzeitiger Gefahrlosigkeit für das Fortschreiten der Pandemie erkannt, so dass dort die Friseurbetriebe auch während des aktuellen Infektionsgeschehens geöffnet seien. Ferner sei die besondere Bedeutung des Friseurberufs aus medizinisch-gesundheitlicher Sicht zu beachten. Ein Friseurbesuch könne zur frühzeitigen Erkennung teils lebensbedrohlicher Erkrankungen beitragen. Friseurbetriebe wiesen im Vergleich zu anderen körpernahen Dienstleistungen auch ein erheblich höheres Schutz- und Hygieneniveau auf. Der Friseur arbeite meist hinter oder neben dem Kunden und wasche das Haar vor Beginn seiner Arbeit. Insofern würde es eine im Vergleich zum vollständigen Betriebsverbot mildere Maßnahme darstellen, lediglich einzelne Friseurdienstleistungen, z.B. die Bartrasur, zu verbieten. Zudem liege ein Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG vor, wenn seine Dienstleistungen gegenüber anderen vergleichbaren körpernahen Dienstleistungen von Optikern und Hörgeräteakustikern versagt und zum anderen sämtliche andere Handwerksberufe allein mit Ausnahme des Friseurhandwerks von einer Schließung ausgenommen würden.

Die Antragsgegnerin ist dem Eilantrag entgegengetreten. Auch die Oberverwaltungsgerichte in Thüringen (Beschl. v. 28.01.2021 – 3 EN 22/21) und Schleswig-Holstein (Beschl. v. 19.01.2021 – 3 MR 1/21) hätten bereits Eilanträge von Friseuren abgelehnt. Die jüngsten Anpassungen der bremischen Verordnung belegten nicht, dass die zuvor geltenden Normen zu unbestimmt gewesen wären. Aus der zugehörigen Begründung ergebe sich, dass die Erbringung mobiler Dienstleistungen zunächst nicht verboten gewesen sei, wegen der auftretenden Mutante dann aber untersagt worden sei. Der Hinweis auf eine Verlagerung der Nachfrage in den Bereich der Schattenwirtschaft stehe der Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen nicht entgegen, sondern zeige allenfalls auf, dass Rechtsvorschriften nicht ausnahmslos beachtet würden. Selbst wenn hier von offenen Erfolgsaussichten in der Hauptsache ausgegangen würde, fiel zumindest eine Folgenabwägung zu Lasten des Antragstellers aus. Die Belange der Gefahrenabwehr zugunsten einer Vielzahl von Menschen seien höher zu gewichten als die Belange des Antragstellers.

II.

Der zulässige Normenkontrolleilantrag ist unbegründet.

Der Erlass der von dem Antragsteller beantragten einstweiligen Anordnung ist bei summarischer Prüfung nicht gemäß § 47 Abs. 6 VwGO zur Abwendung ihm drohender schwerer Nachteile oder aus anderen wichtigen Gründen dringend geboten.

1. Prüfungsmaßstab im Verfahren nach § 47 Abs. 6 VwGO sind nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts in erster Linie die Erfolgsaussichten des in der Hauptsache anhängigen Normenkontrollantrags, 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). Dabei erlangen die Erfolgsaussichten des Normenkontrollantrags eine umso größere Bedeutung für die Entscheidung im Eilverfahren, je kürzer die Geltungsdauer der in der Hauptsache angegriffenen Normen befristet und je geringer damit die Wahrscheinlichkeit ist, dass eine Entscheidung über den Normenkontrollantrag noch vor dem Außerkrafttreten der Normen ergehen kann. Das muss insbesondere dann gelten, wenn – wie hier – die in der Hauptsache angegriffene Norm in quantitativer und qualitativer Hinsicht erhebliche Grundrechtseingriffe enthält oder begründet, 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, Rn. 18 m.w.N.).

Ergibt demnach die Prüfung der Erfolgsaussichten der Hauptsache, dass der 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. Erweist sich dagegen, dass der Antrag zulässig und (voraussichtlich) begründet sein wird, so ist dies ein wesentliches Indiz dafür, dass der Vollzug bis zu einer Entscheidung in der Hauptsache suspendiert werden muss. In diesem Fall kann eine einstweilige Anordnung ergehen, wenn der (weitere) Vollzug vor einer Entscheidung im Hauptsacheverfahren Nachteile befürchten lässt, die unter Berücksichtigung der Belange des Antragstellers, betroffener Dritter und/oder der Allgemeinheit so gewichtig sind, dass eine vorläufige Regelung mit Blick auf die Wirksamkeit und Umsetzbarkeit einer für den Antragsteller günstigen Hauptsacheentscheidung unaufschiebbar ist. Lassen sich die Erfolgsaussichten des Normenkontrollverfahrens im Zeitpunkt der Entscheidung über den Eilantrag nicht (hinreichend) abschätzen, ist über den Erlass einer beantragten einstweiligen Anordnung im Wege einer Folgenabwägung zu entscheiden: Gegenüberzustellen sind die Folgen, die eintreten würden, wenn eine einstweilige Anordnung nicht erginge, das Hauptsacheverfahren aber Erfolg hätte, und die Nachteile, die entstünden, wenn die begehrte einstweilige Anordnung erlassen würde, das Normenkontrollverfahren aber erfolglos bliebe. Die für den Erlass der einstweiligen Anordnung sprechenden Erwägungen müssen die gegenläufigen Interessen dabei deutlich überwiegen, mithin so schwer wiegen, dass der Erlass der einstweiligen Anordnung – trotz offener Erfolgsaussichten der Hauptsache – dringend geboten ist (vgl. BVerwG, Beschl. v. 25.02.2015 - 4 VR 5.14, juris Rn. 12).

2. Nach diesen Maßstäben kommt eine vorläufige Außervollzugssetzung der mit dem Normenkontrollantrag des Antragstellers angegriffenen § 4 Abs. 2a und § 6 Abs. 2 der Vierundzwanzigsten Coronaverordnung nicht in Betracht. Bei summarische Prüfung bestehen gegen diese Vorschriften keine durchgreifenden Bedenken. Dabei verkennt der Senat nicht, dass die angegriffenen Normen einen zeitlich befristeten Eingriff in das Grundrecht der Berufsausübungsfreiheit der betroffenen Betriebe und den bei ihnen beschäftigten Personen begründen. Dieser Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit ist aber von einer verfassungskonformen gesetzlichen Grundlage getragen (a). Zudem sind § 4 Abs. 2a und § 6 Abs. 2 der Vierundzwanzigsten Coronaverordnung formell (b) und materiell (c) rechtmäßig.

a) Rechtsgrundlage für die streitgegenständlichen Verbote, Friseurbetriebe für die Erbringung von Dienstleistungen an Kunden zu öffnen und Friseurdienste zu erbringen, sind § 32 Sätze 1 und 2 i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1 und § 28a Abs. 1 Nr. 14 des Gesetzes zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz – IfSG) vom 20.07.2020 (BGBl. I S. 1045), in der hier maßgeblichen, zuletzt durch Artikel 4a des Gesetzes vom 21.12.2020 (BGBl. I S. 3136) geänderten Fassung.

§ 28 IfSG ist auch mit Blick auf die Bestimmtheit der getroffenen Regelungen und deren Vereinbarkeit mit dem Vorbehalt des Gesetzes nach der ständigen Rechtsprechung des Senats als verfassungsmäßige Ermächtigungsgrundlage anzusehen (vgl. OVG Bremen, Beschl. v. 10.11.2020 - 1 B 354/20, juris Rn. 20 ff. m.w.N.). Dass der Bundesgesetzgeber diese Norm mit Schaffung des § 28a IfSG durch das Dritte Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 18. November 2020 (BGBl. I S. 2397) lediglich ergänzt und weiter konkretisiert hat, ändert bei im Normenkontrollverfahren gebotener summarischer Prüfung hieran nichts (vgl. auch: NdsOVG, Beschl. v. 09.12.2020 - 13 MN 547/20, juris Rn. 18). Vielmehr haben sich bislang teilweise bestehende Bedenken in der Rechtsprechung gegen die Verfassungsmäßigkeit des § 28 IfSG damit erledigt (vgl. dazu ausführlich: BayVGH, Beschl. v. 08.12.2020 - 20 NE 20.2461, juris Rn. 22 ff.). Dass das ebenfalls streitgegenständliche Verbot der Erbringung mobiler Friseurdienstleistungen nicht im Katalog des § 28a Abs. 1 IfSG aufgeführt ist, hindert die Antragsgegnerin nicht an einer entsprechenden Regelung. Da sich die Bandbreite der in Frage kommenden Schutzmaßnahmen nicht im Vorfeld bestimmen lässt, hat der Gesetzgeber § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG als Generalklausel ausgestaltet. Der Begriff der Schutzmaßnahmen ist folglich umfassend und eröffnet der Infektionsschutzbehörde ein möglichst breites Spektrum geeigneter Maßnahmen (vgl. NdsOVG, Beschl. v. 18.12.2020 - 13 MN 568/20, juris Rn. 24 m.w.N.). Mit der Einführung des § 28a Abs. 1 IfSG sollten die Regel-

beispiele in § 28 Absatz 1 Satz 1 und 2 IfSG speziell für die SARS-CoV-2-Pandemie klarstellend erweitert und nicht abschließende Regelbeispiele etwaiger Schutzmaßnahmen benannt werden (vgl. den Gesetzentwurf der Regierungsfractionen, BT-Drs. 19/23944, S. 2, 22, 31). Daher kann bei Maßnahmen außerhalb der Aufzählung des § 28a Abs. 1 IfSG auch weiterhin auf die Generalklausel des § 28 Abs. 1 IfSG zurückgegriffen werden (vgl. OVG Bremen, Beschl. v. 30.12.2020 – 1 B 468/20, juris Rn. 25 m.w.N.).

b) Die Vierundzwanzigste Coronaverordnung ist formell rechtmäßig. Sie ist von der Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz erlassen worden. Auf diese hat der Senat (Landesregierung) die Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen nach § 32 Satz 1 IfSG gemäß § 6 Satz 1 der bremischen Verordnung über die zuständigen Behörden nach dem Infektionsschutzgesetz i.V.m. § 32 Satz 2 IfSG wirksam übertragen (dazu ausführlich: OVG Bremen, Beschl. v. 22.04.2020 - 1 B 111/20, juris Rn. 33). Die Vierundzwanzigste Coronaverordnung ist am 12.02.2021 gem. § 1 Abs. 2 BremVerkündungsG ordnungsgemäß im Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen bekanntgemacht worden.

Auch die formellen Voraussetzungen für den Erlass einer Verordnung nach § 28a Abs. 5 IfSG sind eingehalten worden. Nach dieser Vorschrift sind Rechtsverordnungen, die nach § 32 in Verbindung mit § 28 Abs. 1 und § 28a Abs. 1 IfSG erlassen werden, mit einer allgemeinen Begründung zu versehen und zeitlich zu befristen.

Die Begründungspflicht dient dazu, die wesentlichen Entscheidungsgründe für die getroffenen Maßnahmen transparent zu machen und dient damit insbesondere der Verfahrensrationalität wie auch der Legitimationssicherung (BT-Drs. 19/24334 S. 81; vgl. dazu auch BVerwG, Beschl. v. 30.03.2016 - 5 B 11.16, juris Rn. 4 m.w.N.). Sie gewährleistet als prozedurale Anforderung den Grundrechtsschutz durch Verfahren. Innerhalb der Begründung ist zu erläutern, in welcher Weise die Schutzmaßnahmen im Rahmen eines Gesamtkonzepts der Infektionsbekämpfung dienen. Eine empirische und umfassende Erläuterung ist nach den Gesetzesmaterialien nicht erforderlich. Die Begründung ist möglichst zeitnah nach Erlass der Rechtsverordnung zu veröffentlichen (BT-Drs. 19/24334 S. 81). Diese Voraussetzungen sind durch die Begründung der Verordnung (Amtliche Bekanntmachung vom 15.02.2021) gewahrt.

Mit der Befristungspflicht wird sichergestellt, dass die jeweilige Rechtsverordnung unter Berücksichtigung neuer Entwicklungen der Corona-Pandemie fortgeschrieben werden muss. Die Geltungsdauer beträgt grundsätzlich vier Wochen; sie kann optional verlängert werden. Auch diese formelle Voraussetzung ist gewahrt, da die Verordnung mit Ablauf des

07.03.2021 außer Kraft tritt (§ 25 Abs. 2 der Vierundzwanzigsten Coronaverordnung) und die streitgegenständlichen Verbote davon abweichend bis zum 28.02.2021 befristet gelten.

c) Auch in materieller Hinsicht bestehen gegen die hier angegriffenen Vorschriften des § 4 Abs. 2a und § 6 Abs. 2 der Vierundzwanzigsten Coronaverordnung bei summarischer Prüfung keine Bedenken.

aa) Die Tatbestandsvoraussetzungen des § 30 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG sind insoweit erfüllt, als derzeit im ganzen Bundesgebiet und damit auch in der Freien Hansestadt Bremen nach der Einschätzung des vom Gesetzgeber durch § 4 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Nr. 1 IfSG hierzu vorrangig berufenen Robert-Koch-Instituts (RKI) fortwährend Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige und Ausscheider festgestellt werden (vgl. RKI, Täglicher Lagebericht zur Coronavirus-Krankheit-2019 (Covid-19) vom 16.02.2021, abrufbar unter: https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/Gesamt.html).

In einem solchen Fall hat die zuständige Behörde die notwendigen Schutzmaßnahmen zu treffen, soweit und solange es zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich ist, wobei auch sogenannte Nichtstörer in Anspruch genommen werden können (vgl. BT-Drs. 19/18111, S. 25; OVG Bremen, Beschl. v. 09.04.2020 - 1 B 97/20, juris Rn. 43).

Auch die speziellen Voraussetzungen des § 28a Abs. 1, Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 IfSG für Verordnungsregelungen zu besonderen Schutzmaßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 sind erfüllt. Der Bundestag hat mit Beschluss vom 18. November 2020 (BT-Drs. 19/24387; PIPr 19/19191, S. 24109) festgestellt, dass die epidemische Lage von nationaler Tragweite, die der Bundestag am 25. März 2020 aufgrund der Ausbreitung des neuartigen Coronavirus SARS-CoV-2 für die Bundesrepublik Deutschland festgestellt hat, fortbesteht. Es ist ferner im Lande Bremen mittels aller bisher getroffenen weitreichenden Schutzmaßnahmen nicht gelungen, eine wirksame Eindämmung der Verbreitung von Covid-19 auf ein Maß zu erreichen, das einen wirksamen Schutz von Leben und Gesundheit gewährleistet und insbesondere die Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems nicht gefährdet. Die 7-Tage-Inzidenz liegt nach wie vor über dem Wert von 50, so dass die Antragsgegnerin weiterhin landesweit abgestimmte umfassende, auf eine effektive Eindämmung des Infektionsgeschehens abzielende Schutzmaßnahmen zu ergreifen hat (vgl. § 28a Abs. 3 Sätze 6 und 10 IfSG).

bb) § 4 Abs. 2a und § 6 Abs. 2 der Vierundzwanzigsten Coronaverordnung genügen auch den verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsanforderungen. Das aus Art. 20 Abs. 3 GG abgeleitete Bestimmtheitsgebot verlangt, dass gesetzliche Regelungen so gefasst sein müssen, dass der Betroffene seine Normunterworfenheit und die Rechtslage so konkret erkennen kann, dass er sein Verhalten danach auszurichten vermag. Dies hat jedoch nicht zur Folge, dass die Norm überhaupt keine Auslegungsprobleme aufwerfen darf. Dem Bestimmtheitserfordernis ist vielmehr genügt, wenn sich mit Hilfe der üblichen Auslegungsmethoden eine zuverlässige Grundlage für eine Auslegung und Anwendung der Norm gewinnen lässt (vgl. BVerfG, Beschl. v. 11.03.2020 – 2 BvL 5/17, juris Rn. 77 m.w.N. für die st. Rspr.). Dies ist hier der Fall. Die streitgegenständlichen Regelungen untersagen die Öffnung von Friseurbetrieben für die Erbringung von Dienstleistungen an Kunden, sowie die Erbringung von Friseurdiensten. Soweit der Antragsteller bemängelt, die Regelungen ließen nicht erkennen, welche Maßnahmen hierdurch genau untersagt werden sollten und beispielhaft die Frage aufwirft, ob auch Anpassungen und Reparaturen von Perücken und Haarteilen für Chemotherapie-Patienten davon erfasst würden, stellt dies die hinreichende Bestimmtheit der gewählten Begriffe „Dienstleistungen an Kunden“ sowie „Friseurdienste“ nicht durchgreifend in Frage. Sofern die Tätigkeiten des Antragstellers mit dem für Friseurdienste typischen Kundenkontakt einhergehen, wie es beispielsweise bei der Anpassung von Perücken und Haarteilen der Fall ist, werden diese „an Kunden“ erbracht und damit auch von den streitgegenständlichen Regelungen erfasst.

cc) Hinsichtlich Art und Umfang ihres Eingreifens verfügt die zuständige Behörde über Ermessen, welches dadurch beschränkt ist, dass es sich nach § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG um „notwendige Schutzmaßnahmen“ handeln muss, nämlich um Maßnahmen, die zur Verhinderung der (Weiter-)Verbreitung der Krankheit geboten sind. Darüber hinaus sind dem Ermessen durch den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Grenzen gesetzt (vgl. BVerwG, Urt. v. 22.03.2012 - 3 C 16.11, juris Rn. 24). Die in § 4 Abs. 2a und § 6 Abs. 2 der Vierundzwanzigsten Coronaverordnung geregelten Verbote, Friseurbetriebe für die Erbringung von Dienstleistungen an Kunden zu öffnen und Friseurdienste zu erbringen, werden den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes derzeit gerecht.

(1) Die Maßnahmen verfolgen einen legitimen Zweck. Ausweislich der amtlich bekanntgemachten Begründung sollen damit Dienstleistungen untersagt werden, bei denen es typischerweise zu einem engen körperlichen Kontakt während einer nicht unerheblichen Zeitspanne kommt. Gerade bei körpernahen Dienstleistungen bestehe ein erhöhtes Infektionsrisiko, das minimiert werden solle. Damit sollen die Regelungen ersichtlich entsprechend dem Beschluss der Bundeskanzlerin und der Regierungschefinnen und Regierungschefs

der Länder im Zusammenwirken mit anderen in der Vierundzwanzigsten Coronaverordnung normierten Maßnahmen und Vorgaben angesichts der durch das Coronavirus ausgelösten Pandemie dazu beitragen, in Wahrnehmung der staatlichen Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 Satz 2 GG Neuinfektionen soweit als möglich vorzubeugen, die Ausbreitungsgeschwindigkeit der übertragbaren Krankheit Covid-19 innerhalb der Bevölkerung zu verringern und damit Leben und Gesundheit jedes/jeder Einzelnen wie auch der Bevölkerung insgesamt sowie die Funktionsfähigkeit des öffentlichen Gesundheitssystems zu schützen. Die Verordnungsgeberin reagiert mit der Vierundzwanzigsten Coronaverordnung auf die in der letzten Zeit zu verzeichnende Entwicklung des Infektionsgeschehens. Nach den Angaben des fachkundigen RKI, das nach § 4 IfSG zentrale Aufgaben im Zusammenhang mit der Vorbeugung übertragbarer Krankheiten und der Verhinderung ihrer Weiterverbreitung zu erfüllen hat, ist aktuell weiterhin eine hohe Zahl an Übertragungen in der Bevölkerung in Deutschland zu beobachten. Die hohen bundesweiten Fallzahlen würden aktuell vor allem in Zusammenhang mit Alten- und Pflegeheimen, privaten Haushalten und dem beruflichen Umfeld stehen. Zusätzlich finde in zahlreichen Kreisen eine diffuse Ausbreitung von Infektionen statt, ohne dass sich Infektionsketten eindeutig nachvollziehen ließen. Das genaue Infektionsumfeld lasse sich häufig nicht ermitteln. Weltweit seien verschiedene Virusvarianten nachgewiesen worden, für die es zum Teil klinisch-diagnostische und epidemiologische Hinweise auf eine erhöhte Übertragbarkeit und schwerere Krankheitsverläufe gebe. Alle bekannten Varianten seien auch in Deutschland bereits nachgewiesen worden. Die durch das Coronavirus bewirkte Gefährdung für die Gesundheit der Bevölkerung in Deutschland wird vom RKI weiterhin insgesamt als sehr hoch bewertet (vgl. zu den vorstehenden Angaben den Lagebericht des RKI vom 16.02.2021, abrufbar unter: https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Risikobewertung.html).

(2) Die angegriffenen Regelungen sind zur Erreichung der dargelegten infektionsschutzrechtlichen Zielsetzung auch geeignet. Dafür genügt es, wenn der verfolgte Zweck durch die Maßnahme gefördert werden kann, ohne dass die vollständige Zweckerreichung gesichert sein muss (vgl. BVerfG, Beschl. v. 09.02.2001 - 1 BvR 781/98, juris Rn. 22; Beschl. v. 26.04.1995 - 1 BvL 19/94 und 1 BvR 1454/94, juris Rn. 52). Da nach den derzeitigen wissenschaftlichen Erkenntnissen das Coronavirus in erster Linie durch beim Atmen, Sprechen, Singen, Husten und Niesen abgegebene Tröpfchen sowie Aerosole von Mensch zu Mensch leicht übertragbar ist und dabei innerhalb von Menschenansammlungen sowie in geschlossenen Räumen und bei körperlicher Anstrengung generell eine erhöhte Infektionsgefahr besteht, sind die angegriffenen Verbote zur Zweckerreichung ersichtlich geeignet. Im Rahmen der Erbringung von Friseurdienstleistungen kommt es notwendig zu Be-

rührungen und nicht ganz flüchtiger körperlicher Nähe. Das sich hieraus ergebende Infektionspotenzial wird durch die Regelungen vermieden. Ferner trägt die Schließung von Friseurbetrieben auch generell zu einer Reduzierung von Kontakten in der Bevölkerung bei und eignet sich daher zu der bezweckten Eindämmung des Infektionsgeschehens.

(3) Die angegriffenen Regelungen sind auch erforderlich. Gegenüber der Schließung von Friseurbetrieben und der Untersagung von Friseurdienstleistungen in ihrer Eingriffsintensität mildere, zur Zielerreichung aber gleich geeignete Maßnahmen drängen sich dem Senat jedenfalls in der gegenwärtigen Pandemie-Situation nicht auf.

Insbesondere die von dem Antragsteller angeführte Möglichkeit, körpernahe Dienstleistungen unter Einhaltung strenger Hygienekonzepte zu erbringen, stellt sich zwar als ein milderer, aber nicht als ein gleich geeignetes Mittel dar. Die Erbringung von Friseurdiensten unter Einhaltung der dargestellten Hygienekonzepte schließt Ansteckungen nicht aus. Jedenfalls bis zum Erreichen eines Inzidenzwertes von unter 50 können Maßnahmen ergriffen werden, die eine effektivere Eindämmung des Infektionsgeschehens nahe legen. Dies entspricht auch den in § 28a Abs. 3 Sätze 4 ff. IfSG zum Ausdruck gebrachten Vorstellungen des Bundesgesetzgebers. Hiernach ergibt sich der Maßstab für die zu ergreifenden Schutzmaßnahmen insbesondere aus den Inzidenzwerten. Da die individuelle Kontaktnachverfolgung regelmäßig erst bei Werten von unter 50 Neuinfektionen je 100.000 Einwohner innerhalb von sieben Tagen leistbar ist, wird das Offenhalten bestimmter Bereiche des öffentlichen Lebens bei Vorliegen von Schutz und Hygienekonzepten in der Gesetzesbegründung erst im Zusammenhang mit unter 50 liegenden Inzidenzwerten angeführt (vgl. BT-Drs. 19/23944, S. 34). Bei höheren Werten können umfassende Schutzmaßnahmen ergriffen werden, die eine effektive Eindämmung des Infektionsgeschehens erwarten lassen. In der Stadtgemeinde Bremerhaven übersteigt die Inzidenz mit 102,8 (Stand: 18.02.2021) diesen Wert derzeit deutlich.

Erst recht müssen daher die weiteren von dem Antragsteller angeführten mildereren Mittel, wie eine Beschränkung des Verbotes auf Bartrasuren oder eine Verpflichtung zum vorherigen Waschen der Haare, derzeit als nicht gleichermaßen geeignete Schutzmaßnahmen ausscheiden.

Entgegen der Auffassung des Antragstellers kann der Entscheidung, Friseurbetriebe ab dem 01.03.2021 wieder zu öffnen, keine dem widersprechende Risikobewertung der Antragsgegnerin entnommen werden, die sich auf die vorliegende Entscheidung übertragen ließe. Entscheidungserheblich für die Bewertung der Erforderlichkeit der streitgegenständlichen Maßnahmen ist lediglich die Frage, ob das gegenwärtige

Infektionsgeschehen die den Antragsteller belastende Schließung bis zum 28.02.2021 rechtfertigt oder ob eine gleichermaßen effektive Eindämmung des Infektionsgeschehens unter Einhaltung von Hygienekonzepten bereits vor diesem Datum erreicht werden kann. Das ist nach den obigen Ausführungen nicht der Fall. Dass es im Rahmen des bundesweit abgestimmten Konzeptes von Schutzmaßnahmen aus anderen Gründen für erforderlich gehalten wird, Friseure vor dem Hintergrund der Bedeutung für die Körperhygiene und der bereits länger andauernden Schließung ab dem 01.03.2021 wieder zu öffnen, ist hierfür unerheblich.

(4) Bei summarischer Prüfung ist schließlich auch nicht feststellbar, dass die angegriffenen Verbote mit hoher Wahrscheinlichkeit einen rechtswidrigen, insbesondere unverhältnismäßigen oder gleichheitswidrigen Eingriff in das Grundrecht auf Berufsausübungsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG beinhalten.

Dabei verkennt der Senat nicht, dass die Betriebsschließung gerade in Kombination mit dem Dienstleistungsverbot tiefgreifend und wiederholt in die Berufsausübungsfreiheit der Betreiberinnen und Betreiber von Friseurbetrieben eingreifen und ihnen die Berufsausübung für einen gewissen Zeitraum nahezu unmöglich machen, und dies nach einer Phase, in der sie erhebliche Arbeitskraft und finanzielle Mittel in die Umsetzung von infektionsschutzrechtlichen Hygienekonzepten investiert haben. Dem so gewichteten Eingriff stehen jedoch überwiegende öffentliche Interessen gegenüber. Dabei ist zum einen zu berücksichtigen, dass die angegriffenen Verbote dem Schutz der Gesundheit und des Lebens jedes/jeder Einzelnen wie auch dem Erhalt eines funktionsfähigen Gesundheitswesens sowie insgesamt der Bevölkerungsgesundheit und damit Individual- und Gemeinschaftsgütern von höchstem verfassungsrechtlichem Rang dienen. Zum anderen ist in Rechnung zu stellen, dass die in Rede stehenden Regelungen bis zum 28.02.2021 befristet sind und die Verordnungsgeberin bislang ihrer Verpflichtung zur fortlaufenden Evaluation und Überprüfung der verfügbaren Infektionsschutzmaßnahmen, soweit ersichtlich, nachgekommen ist, d.h. die Aufrechterhaltung einschränkender Maßnahmen den jeweiligen aktuellen Gegebenheiten des Pandemieverlaufs und den zwischenzeitlich gewonnenen Erkenntnissen hinsichtlich der Ausbreitungswege des Virus und der Effektivität verhängter Maßnahmen zur Pandemiebekämpfung angepasst hat. Überdies wird der Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit der Betreiberinnen und Betreiber von Friseurbetrieben dadurch gemildert, dass den direkt und indirekt von den Schließungen betroffenen Unternehmen von Seiten der Bundesregierung weitere finanzielle Unterstützungsleistungen in Aussicht gestellt worden sind, die über die bestehenden bisherigen Unterstützungsprogramme hinausgehen (vgl. zur „Überbrückungshilfe III“ den Beschluss der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder v. 10.02.2021, veröffentlicht unter:

<https://www.bundeskanzlerin.de/resource/blob/656734/1852514/508d851535b4a599c27cf320d8ab69e0/2021-02-10-mpk-data.pdf?download=1>; vgl. auch OVG Bremen, Beschl. v. 12.11.2020 – 1 B 347/20, BeckRS 2020, 31139 Rn. 53). Die gegen die Wirksamkeit dieser Hilfeleistungen eingewandten Argumente des Antragstellers überzeugen nicht. Soweit er die Anspruchsvoraussetzungen der Überbrückungshilfen I und II als nicht erfüllt ansieht, erscheint dies vor dem Hintergrund seiner in den Monaten November und Dezember 2020 überwiegend noch ausgeübten wirtschaftlichen Betätigung nicht zu beanstanden. In Bezug auf die Überbrückungshilfe III hat er nicht dargelegt, insoweit tatsächlich mit den von ihm abstrakt geschilderten Schwierigkeiten konfrontiert zu sein und dass sich diese gegebenenfalls unter zumutbarer Inanspruchnahme fachkundiger Beratung und Unterstützung nicht bewältigen ließen. Schließlich hat der Antragsteller die von ihm behauptete Bedrohung in seiner wirtschaftlichen Existenz nicht anhand konkreter Zahlen substantiiert.

Es ist schließlich auch nicht von einer gleichheitswidrigen und daher rechtswidrigen Einschränkung der Berufsausübungsfreiheit des Art. 12 Abs. 1 GG durch die in Rede stehende Maßnahme auszugehen. 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 sich aus dem Gleichheitssatz ergebenden Grenzen für die Infektionsschutzbehörde weniger streng (vgl. OVG Bremen, Beschl. v. 15.06.2020 - 1 B 176/20, juris Rn. 46 m.w.N.). Auch kann die strikte Beachtung des Gebots innerer Folgerichtigkeit nicht eingefordert werden (vgl. OVG Bremen, Beschl. v. 15.06.2020 - 1 B 176/20, juris Rn. 46 m.w.N.). Zudem ist die sachliche Rechtfertigung nicht allein anhand des infektionsschutzrechtlichen Gefahrengades der betroffenen Tätigkeit zu beurteilen. Vielmehr sind auch alle sonstigen relevanten Belange zu berücksichtigen, etwa die Auswirkungen der Ge- und

Verbote für die betroffenen Unternehmen und Dritte und auch öffentliche Interessen an der uneingeschränkten Aufrechterhaltung bestimmter unternehmerischer Tätigkeiten (vgl. Nds.OVG, Beschl. v. 09.11.2020 - 13 MN 472/20, juris Rn. 60 m.w.N.). Auch die Überprüfbarkeit der Einhaltung von Ge- und Verboten kann berücksichtigt werden (vgl. Nds.OVG, Beschl. v. 09.11.2020 - 13 MN 472/20, juris Rn. 60 m.w.N.).

Unter Zugrundelegung dieser Maßstäbe erscheint die Ungleichbehandlung von Friseurbetrieben einerseits und den weiterhin geöffneten Optikern und Hörgeräteakustikern andererseits angesichts bestehender Unterschiede hinsichtlich der jeweiligen epidemiologischen Rahmenbedingungen, der zu berücksichtigenden Bedürfnisse größerer Teile der Bevölkerung sowie der wirtschaftlichen, sozialen und psychologischen Auswirkungen von Verboten in unterschiedlichen Bereichen – hinsichtlich derer der Verordnungsgeberin ein gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbarer Einschätzungs- und Prognosespielraum zusteht – als sachlich gerechtfertigt.

Es ist unter Berücksichtigung der eingeschränkten gerichtlichen Kontrolle und dem gegenwärtigen Infektionsgeschehen grundsätzlich nicht zu beanstanden, dass die Verordnungsgeberin dem Interesse der Bevölkerung an einem Besuch beim Optiker und Hörgeräteakustiker, die unmittelbar der Kompensation gesundheitlicher Einschränkungen und der Alltagsbewältigung dienen, den Vorrang vor der Inanspruchnahme von Friseurdienstleistungen einräumt. Zudem ist der Besuch eines Optikers oder Hörgeräteakustikers jedenfalls typischerweise nicht gleichermaßen mit einem längeren körpernahen Kontakt in geschlossenen Räumen verbunden, wie dies bei der Inanspruchnahme von Leistungen des Friseurhandwerks der Fall ist.

III. 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. Da die von dem Antragsteller angegriffenen Regelungen nach derzeitiger Verordnungslage nur bis zum 28.02.2021 gelten, zielt der Eilantrag inhaltlich auf eine Vorwegnahme der Hauptsache, weshalb eine Reduzierung des Streitwerts auf der Grundlage von Ziff. 1.5 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit hier nicht angebracht erscheint.

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