



## Verwaltungsgericht Hamburg

# Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

...,

- Antragstellerin -

Prozessbevollmächtigte:

.. ,

g e g e n

die Freie und Hansestadt Hamburg,

...,

- Antragsgegnerin -

hat das Verwaltungsgericht Hamburg, Kammer 2, am 27. April 2020 durch

...

### beschlossen:

Der Antrag wird abgelehnt.

Die Kosten des Verfahrens trägt die Antragstellerin.

### Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Beschluss steht den Beteiligten und sonst von der Entscheidung Betroffenen die Beschwerde an das Hamburgische Oberverwaltungsgericht zu. Sie ist innerhalb von zwei Wochen nach Bekanntgabe des Beschlusses schriftlich oder nach Maßgabe des § 55a der Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO – in elektronischer Form beim Verwaltungsgericht Hamburg, Lübeckertordamm 4, 20099 Hamburg, einzulegen.

Die Beschwerdefrist wird auch gewahrt, wenn die Beschwerde innerhalb der Frist beim Hamburgischen Oberverwaltungsgericht, Lübeckertordamm 4, 20099 Hamburg, schriftlich oder in elektronischer Form (s.o.) eingeht.

Die Beschwerde ist innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe der Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht bereits mit der Beschwerde vorgelegt worden ist, bei dem Hamburgischen Oberverwaltungsgericht, Lübeckertordamm 4, 20099 Hamburg, schriftlich oder in elektronischer Form (s.o.) einzureichen. Sie muss einen bestimmten Antrag enthalten, die Gründe darlegen, aus denen die Entscheidung abzuändern ist oder aufzuheben ist, und sich mit der angefochtenen Entscheidung auseinandersetzen.

Eine Beschwerde in Streitigkeiten über Kosten, Gebühren und Auslagen ist nur zulässig, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200,00 EUR übersteigt.

Der Beschwerde sowie allen Schriftsätzen sollen – sofern sie nicht in elektronischer Form eingereicht werden – Abschriften für die Beteiligten beigelegt werden.

Vor dem Hamburgischen Obergericht müssen sich die Beteiligten, außer im Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Hamburgischen Obergericht eingeleitet wird. Als Bevollmächtigte sind Rechtsanwälte oder Rechtslehrer an einer der in § 67 Abs. 2 Satz 1 VwGO genannten Hochschulen mit Befähigung zum Richteramt zugelassen. Ferner sind die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 bis 7 VwGO bezeichneten Personen und Organisationen als Bevollmächtigte zugelassen. Ergänzend wird wegen der weiteren Einzelheiten auf § 67 Abs. 2 Satz 3, Abs. 4 und Abs. 5 VwGO verwiesen.

## Gründe

### I.

Die Antragstellerin begehrt im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes die vorläufige Feststellung, dass es ihr durch die Regelung des § 5 Abs. 1 Nr. 5 der Hamburgischen SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung (HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO) nicht verboten ist, ihre vier im Hamburger Stadtgebiet befindlichen Spielhallen – je zwei am ... und zwei am ... – unter Einhaltung der nach § 8 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO für Verkaufsstellen des Einzelhandels geltenden Beschränkungen für den Publikumsverkehr zu öffnen.

Zur Begründung macht sie im Wesentlichen geltend, dass die Regelung in § 5 Abs. 1 Nr. 5 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO, durch welche ihr die Öffnung ihrer Spielhallen in Hamburg ausnahmslos verboten wird, angesichts der zwischenzeitlichen Lockerungen in anderen Bereichen nunmehr gegen den Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG verstoße. Sämtliche von der Antragsgegnerin im Rahmen ihrer Ermessensausübung für die teilweise Öffnung von Verkaufsstellen des Einzelhandels sowie Bibliotheken und Archiven zur Sicherstellung des mit der Verordnung verfolgten Zwecks des Infektionsschutzes aufgestellten Bedingungen seien auch von Spielhallen einzuhalten. Dies ergebe sich im Hinblick auf das Mindestabstandsgebot schon aus der Vorgabe des Hamburgischen Spielhallengesetzes, nach welcher die in Spielhallen aufgestellten Geräte unter anderem einzeln in einem Abstand von mindestens 1,5 Metern aufzustellen seien. Auch Betreiber von Spielhallen könnten das Infektionsrisiko der anwesenden Personen darüber hinaus durch geeignete technische und organisatorische Vorkehrungen weiter reduzieren. Jedenfalls seien Auflagen wie beispielsweise das Tragen von Gesichtsmasken, eine Reduzierung des Service- und Spielangebots oder Barrieren und Bodenmarkierungen als milderes Mittel gegenüber dem Öffnungsverbot denkbar. Auf eine „Höherwertigkeit“ des Besuchs von Bibliotheken und

Archiven gegenüber dem Besuch von Spielstätten dürfe der Verordnungsgeber nicht zuletzt unter dem Gesichtspunkt des Diskriminierungsverbots nicht abstellen.

Die Antragsgegnerin tritt dem entgegen. Sie führt aus, dass die Antragstellerin schon keine schweren und unzumutbaren Nachteile durch das angeordnete Öffnungsverbot glaubhaft gemacht habe. Dass Spielhallen bei den vorgenommenen Lockerungen nicht berücksichtigt worden seien, werde dem Konzept gerecht, dass es im Grundsatz bei den bisher bestehenden Einschränkungen bleiben solle und neue Infektionsketten möglichst unterbunden werden sollten. Das Geschäftsmodell von Einzelhandelsbetrieben, die von ihren Kunden regelmäßig nur für relativ kurze Zeiträume aufgesucht würden, unterscheide sich grundlegend von den Interessen der Spielhallenunternehmen, die ihre Kunden möglichst lange in ihren Räumlichkeiten halten wollten. Von einem lang andauernden Kontakt gehe eine besondere Gefahr aus. Das Tragen von Alltagsmasken könne das Infektionsrisiko dabei nicht hinreichend mindern. Auch die Möglichkeit, Kontaktinfektionen durch die wiederholte Desinfektion von Spielgeräten vorzubeugen, bleibe theoretisch. Eine hinreichende Überwachung der Einhaltung solcher Maßnahmen könne zudem nicht sichergestellt werden. Bibliotheken erfüllten im Unterschied zu Spielhallen eine wichtige Funktion für die Ausübung verschiedener Berufe sowie das schulische und universitäre Lernen, sodass sie vorrangig zu öffnen gewesen seien. Im Übrigen seien auch weitere Freizeiteinrichtungen wie Museen und Ausstellungshäuser nicht geöffnet worden, um einer unerwünschten Sogwirkung entgegenzuwirken.

## II.

Soweit sich die Antragstellerin wörtlich gegen § 5 Abs. 1 Nr. 5 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO in der Fassung vom 17. April 2020 wendet, ist ihr Antrag gemäß §§ 88, 122 VwGO nach Inkrafttreten der Dritten Verordnung zur Änderung der HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO (v. 24.4.2020, HmbGVBl. S. 232) am 27. April 2020 so auszulegen, dass er sich nunmehr gegen die gleichlautende Bestimmung der aktuellen Verordnungsfassung richtet.

## III.

Der Antrag ist zulässig (dazu unter 1.), aber unbegründet (dazu unter 2.).

1. Der Antrag ist zulässig.

Der Antrag ist gemäß § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO statthaft. Die Antragstellerin wendet sich gegen ein unmittelbar aus der HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO folgendes Verbot. Da die Möglichkeit einer prinzipalen Normenkontrolle durch das Hamburgische Oberverwaltungsgericht (vgl. § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO) nicht besteht, kann Rechtsschutz in der Hauptsache (nur) durch Erhebung einer negativen Feststellungsklage erlangt werden (vgl. auch BVerfG, Beschl. v. 31.3.2020, 1 BvR 712/20, juris Rn. 15; VG Hamburg, Beschl. v. 9.4.2020, 9 E 1605/20; Beschl. v. 21.4.2020, 11 E 1705/20). Gegenstand der Feststellung ist in diesem Fall die individuelle Verbindlichkeit des angegriffenen Verbots (vgl. BVerfG, a.a.O.).

Der Antrag ist auch im Übrigen zulässig. Die Antragstellerin hat ein berechtigtes Interesse an der begehrten vorläufigen Feststellung im Sinne des § 43 Abs. 1 VwGO, da sie als Betreiberin von vier Spielhallen in Hamburg durch die in § 5 Abs. 1 Nr. 5 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO statuierte Untersagung der Öffnung von Spielhallen für den Publikumsverkehr individuell betroffen ist. Da ein Verstoß gegen § 5 Abs. 1 Nr. 5 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO gemäß § 73 Abs. 1a Nr. 24 IfSG i. V. m. § 33 Abs. 1 Nr. 9 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO als Ordnungswidrigkeit sanktioniert wird, ist der Antragstellerin ein Abwarten auf den Vollzug nicht zumutbar (vgl. zur Zulässigkeit solcher Anträge VG Hamburg, Beschl. v. 21.4.2020, 3 E 1675/20 und 11 E 1705/20; Beschl. v. 9.4.2020, 9 E 1605/20; Beschl. v. 4.4.2020, 10 E 1615/20).

2. Der Antrag hat jedoch in der Sache keinen Erfolg.

Nach § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO kann das Gericht eine einstweilige Anordnung zur Regelung eines vorläufigen Zustands in Bezug auf ein streitiges Rechtsverhältnis treffen, wenn diese Regelung notwendig erscheint, insbesondere auch, um wesentliche Nachteile abzuwenden. Erforderlich sind danach ein Anordnungsgrund, also die Eilbedürftigkeit der Sache, sowie ein Anordnungsanspruch, das heißt ein Anspruch auf die begehrte Maßnahme. Anordnungsgrund und Anordnungsanspruch sind nach § 123 Abs. 3 VwGO i.V.m. § 920 Abs. 2 ZPO glaubhaft zu machen.

Das einstweilige Rechtsschutzverfahren nach § 123 VwGO dient grundsätzlich nur der vorläufigen Regelung eines Rechtsverhältnisses; einem Antragsteller soll hier regelmäßig nicht bereits das gewährt werden, was er nur in einem Hauptsacheverfahren erreichen kann. Die von der Antragstellerin begehrte Feststellung stellt sich allerdings insbesondere angesichts der befristeten Geltung des § 5 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO bis zum Ablauf des 6. Mai 2020 (§ 34 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO) als eine endgültige Vorwegnahme der Hauptsache dar. Wird die Hauptsache vorweggenommen, kann dem Eilantrag nach

§ 123 VwGO nur stattgegeben werden, wenn dies zur Gewährung effektiven Rechtsschutzes nach Art. 19 Abs. 4 GG schlechterdings unabweisbar ist. Dies setzt hohe Erfolgsaussichten, also eine weit überwiegende Wahrscheinlichkeit eines Erfolgs in der Hauptsache, sowie schwere und unzumutbare, nachträglich nicht mehr zu beseitigende Nachteile im Falle des Abwartens in der Hauptsache voraus (vgl. OVG Hamburg, Beschl. v. 6.7.2018, 3 Bs 97/18, juris Rn. 35).

Unter Anwendung dieses Maßstabs hat die Antragstellerin einen Anspruch auf die getroffene Feststellung nicht mit der erforderlichen hohen Wahrscheinlichkeit glaubhaft gemacht. Auf das Vorliegen eines Anordnungsgrundes kommt es daher nicht an.

Die Antragstellerin hat nach der im Eilverfahren gebotenen, aber auch ausreichenden summarischen Prüfung aller Voraussicht nach keinen Anspruch auf die begehrte Feststellung, dass es ihr nicht durch § 5 Abs. 1 Nr. 5 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO untersagt ist, ihre vier Spielhallen unter Einhaltung der für Verkaufsstellen des Einzelhandels geltenden Beschränkungen für den Publikumsverkehr zu öffnen. Ein solcher Anspruch folgt nicht aus den Grundrechten der Antragstellerin aus Art. 12 Abs. 1 GG bzw. Art. 14 Abs. 1 GG jeweils i.V.m. Art. 19 Abs. 3 GG (dazu unter a)). Auch kann die Antragstellerin einen entsprechenden Anspruch nicht aus Art. 3 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 19 Abs. 3 GG herleiten (dazu unter b)).

a) Das ausnahmslose Verbot der Öffnung von Spielhallen in § 5 Abs. 1 Nr. 5 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO stellt zwar ohne Zweifel einen erheblichen, wenn nicht sogar existenzbedrohenden Eingriff in die aus Art. 12 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 19 Abs. 3 GG folgenden Grundrechte der Antragstellerin als Betreiberin von vier Spielhallen im Hamburger Stadtgebiet dar.

Der Eingriff in die genannten Grundrechte durch § 5 Abs. 1 Nr. 5 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO ist jedoch voraussichtlich verfassungsrechtlich gerechtfertigt.

Die durch den Senat als Rechtsverordnung erlassene Vorschrift des § 5 Abs. 1 Nr. 5 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO beruht auf einer hinreichenden gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage (hierzu unter aa)) und ist auf Tatbestandsebene von dieser Ermächtigung gedeckt (hierzu unter bb)). Die Antragsgegnerin hat mit Blick auf die Regelung des § 5 Abs. 1 Nr. 5 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO nach summarischer Prüfung voraussichtlich auch das ihr zustehende Verordnungsermessen hinsichtlich Art und Umfang der Bekämpfungsmaßnahmen fehlerfrei ausgeübt. Die angegriffene Regelung dürfte sich als verhältnismäßig erweisen und mit dem Gleichbehandlungsgebot aus Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar sein (hierzu unter cc)).

aa) § 5 Abs. 1 Nr. 5 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO findet in § 32 Satz 1 und 2 des Infektionsschutzgesetzes (IfSG) in Verbindung mit § 28 Abs. 1 IfSG eine hinreichende gesetzliche Grundlage. Hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit der Ermächtigungsgrundlage verweist die Kammer auf den Beschluss des Oberverwaltungsgerichts Münster vom 6. April 2020 (13 B 398/20.NE, juris Rn. 36 ff.), dem sie insoweit folgt (vgl. auch bereits VG Hamburg, Beschl. v. 16.4.2020, 2 E 1671/20).

bb) Von dieser Verordnungsermächtigung ist § 5 Abs. 1 Nr. 5 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO tatbestandlich gedeckt, was auch von der Antragstellerin nicht in Frage gestellt wird. Nach § 32 Satz 1 IfSG werden die Landesregierungen ermächtigt, unter den Voraussetzungen, die für Maßnahmen nach den §§ 28 bis 31 maßgebend sind, auch durch Rechtsverordnungen entsprechende Gebote und Verbote zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten zu erlassen. Für die Anordnung spezifischer infektionsschutzrechtlicher Maßnahmen ist es nach § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG auf Tatbestandsebene erforderlich, aber auch ausreichend, dass Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider einer übertragbaren Krankheit festgestellt werden. Dies ist nach der aktuellen Risikobewertung des vom Gesetzgeber durch § 4 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Nr. 1 IfSG hierzu vorrangig berufenen Robert Koch-Instituts vom 26. März 2020 im Hinblick auf Infektionsfälle mit dem neuen Coronavirus SARS-CoV-2 bundesweit und damit auch in der Freien und Hansestadt Hamburg der Fall (vgl. Robert Koch-Institut, Risikobewertung, [https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Risikobewertung.html](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Risikobewertung.html), zuletzt abgerufen am 27.4.2020). Soweit Schutzmaßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Erkrankungen erforderlich sind, können diese grundsätzlich auch gegenüber Dritten ergriffen werden (vgl. § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 IfSG; OVG Münster, a.a.O., Rn. 70).

cc) § 5 Abs. 1 Nr. 5 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO ist verhältnismäßig ((1)) und mit dem allgemeinen Gleichheitssatz vereinbar ((2)).

(1) Die Untersagung des Betriebs von Spielhallen in § 5 Abs. 1 Nr. 5 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO dient dem legitimen Zweck, die Ausbreitung der Infektion mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 durch die Reduzierung sozialer Kontakte einzudämmen. Durch derartige Schutzmaßnahmen soll die Zahl der gleichzeitig Erkrankten so gering wie möglich gehalten und Zeit gewonnen werden, um weitere Vorbereitungen zu treffen, wie Schutzmaßnahmen für besonders gefährdete Gruppen, Behandlungskapazitäten in Kliniken zu erhöhen, Belastungsspitzen im Gesundheitssystem zu vermeiden und die Entwicklung an-

tiviraler Medikamente und von Impfstoffen zu ermöglichen (vgl. Robert Koch-Institut, Risikobewertung, infektionsschutzmaßnahmen und Strategie, [https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Risikobewertung.html?nn=13490888](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Risikobewertung.html?nn=13490888), Stand: 26.3.2020, zuletzt abgerufen am 27.4.2020)

Die angegriffene Betriebsuntersagung ist unter Berücksichtigung der Einschätzungsprärogative und des Gestaltungsspielraums des Ordnungsgebers geeignet und erforderlich, dieses Ziel zu erreichen.

Nach Einschätzung des Robert Koch-Instituts wird das Coronavirus SARS-CoV-2 vor allem im direkten Kontakt zwischen Menschen durch kleine Tröpfchen übertragen. Die hauptsächlichste Übertragung erfolgt über Tröpfchen, die durch Husten und Niesen entstehen und beim Gegenüber über die Schleimhäute aufgenommen werden. Außerdem ergaben einige Studien Hinweise auf die Übertragung durch Aerosole (vgl. Robert Koch-Institut, Übertragungswege, [https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Steckbrief.html#doc13776792bodyText1](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Steckbrief.html#doc13776792bodyText1), zuletzt abgerufen am 27.4.2020). Aufgrund der aktuellen Erkenntnislage ist daher davon auszugehen, dass eine weitgehende Reduzierung menschlicher Kontakte die Ausbreitung des besonders leicht von Mensch zu Mensch übertragbaren neuartigen Coronavirus SARS-CoV-2 verlangsamt und hierdurch die Infektionsdynamik verzögert wird. Dieser Zweck der Eindämmung sozialer Kontakte wird durch die Untersagung des Betriebs von Spielhallen gefördert. Auch wenn, worauf die Antragstellerin zu Recht hinweist, nach den gesetzlichen Vorgaben von § 4 Abs. 3 des Hamburgischen Spielhallengesetzes dafür gesorgt ist, dass sich in einer Spielhalle lediglich maximal acht Geräte befinden, wobei je 12 m<sup>2</sup> Grundfläche höchstens ein Geld- oder Warenspielgerät aufgestellt sein darf und die Geräte einzeln in einem Abstand von mindestens 1,5 Metern sowie getrennt durch eine Sichtblende in einer Tiefe von mindestens 0,80 Meter aufgestellt sein müssen, stellen Spielhallen dennoch Orte dar, an denen Menschen zusammenkommen und sich für gewisse Zeiträume gemeinsam aufhalten. Neben den Spielern befindet sich dabei auch mindestens eine Aufsichtsperson in einer Spielhalle. Der gemeinsame Aufenthalt am selben Ort bringt dabei zwangsläufig soziale Kontakte mit sich. Dabei ist nach der allgemeinen Lebenserfahrung davon auszugehen, dass es sowohl zwischen den Spielhallenkunden untereinander als auch zwischen diesen und dem Personal zu persönlichen Kontakten, jedenfalls in Form von Begegnungen, aber auch von Gesprächen, kommt, etwa beim Betreten der Halle, beim Wechsel des Spielgerätes, beim Gang zum Geldwechsellautomaten oder zu den sanitären Anlagen sowie im Fall von Fragen an die Spielhallenaufsicht. Im Fall der beiden Spielhallen der Antragstellerin am ... kommt dabei noch hinzu, dass

diese nach den vorgelegten Grundrissen offensichtlich über ein gemeinsames Geldwechselgerät sowie gemeinsame Sanitäreinrichtungen verfügen, wodurch sogar soziale Kontakte der Kunden beider Spielhallen untereinander naheliegen. Dabei ist auch in den Blick zu nehmen, dass es sich bei Spielhallen um geschlossene Räumlichkeiten handelt, in denen die Gefahr einer Tröpfcheninfektion potenziell größer ist als im Freien, und in denen sich die Kunden regelmäßig über längere Zeiträume aufhalten. Die Überlegung des Verordnungsgebers, dass das Schließen von Spielhallen das Infektionsrisiko reduziert, erscheint vor diesem Hintergrund nachvollziehbar.

Die getroffene Regelung ist voraussichtlich auch erforderlich, um das mit ihr verfolgte Ziel zu erreichen. Unter Beachtung des dem Verordnungsgeber obliegenden Gestaltungs- und Einschätzungsspielraums ist es nicht zu beanstanden, dass er mildere Mittel wie die zahlreichen von der Antragstellerin vorgeschlagenen und in anderen Bereichen, wie etwa dem Einzelhandel, zum Teil bereits angeordneten Hygienemaßnahmen, beispielsweise die Einhaltung von Abstandsregelungen (auch durch Barrieren und Bodenmarkierungen), das Anbringen schriftlicher und bildlicher Hinweise, den Erlass von Einlassbeschränkungen, die regelmäßige Desinfektion der Spielgeräte sowie die Ausgabe von Desinfektionsmitteln oder das Tragen von Schutzmasken, nicht für gleich geeignet hält. All diese Maßnahmen dürften gegenüber der vollständigen Schließung der Spielhallen zwar einen weniger einschneidenden Eingriff in die Grundrechte der Antragstellerin aus Art. 12 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 GG darstellen. Im Hinblick auf den Zweck des Infektionsschutzes dürften sie jedoch nicht die gleiche Wirksamkeit gewährleisten. Bereits die Vorstellung, dass die Spielhallenaufsicht die Einhaltung der Abstandsregeln und die Nutzung vorgehaltener Desinfektionsmittel durch die Spielhallenkunden lückenlos gewährleisten könnte, dürfte sich als illusorisch erweisen. Zwar dürften die Spieler durch entsprechende Hinweise und Markierungen sensibilisiert werden. Dennoch setzen entsprechende Maßnahmen stets die konsequente Mitwirkung der Spieler (und des Spielhallenpersonals voraus) und erweisen sich bereits aus diesem Grund als fehleranfällig (vgl. VG Düsseldorf, Beschl. v. 20.3.2020, 7 L 575/20, juris Rn. 23). So müsste der Mindestabstand von 1,5 Metern nicht nur von den Spielern eingehalten werden, die sich aktuell an einem Spielgerät befinden, sondern auch von denjenigen Kunden, die sich in Spielpausen – beispielsweise auf dem Weg zur Aufsicht, zum Geldwechselgerät und zum WC – in der Halle bewegen. Die Antragstellerin wird es zudem auch durch entsprechende Aufforderungen und Hinweise nicht vollständig ausschließen können, dass es im Bereich vor der Spielhalle zu Begegnungen und Kontakten kommt, etwa, wenn sich dort Spieler zu Raucherpausen einfinden. Das Vorhalten und Einsetzen von Desinfektionsmitteln vermag eine effektive Verhinderung von Virusübertragungen darüber hinaus schon



deshalb nicht zu bewirken, da diese eine Tröpfcheninfektion nicht verhindern können. Die zuverlässige Desinfektion eines einzigen Spielgeräts dürfte zudem eine nicht unerhebliche Zeit in Anspruch nehmen und eine größere Menge der derzeit ohnehin knappen Desinfektionsmittel verbrauchen (vgl. VG Köln, Beschl. v. 20.3.2020, 7 L 510/20, juris Rn. 23), was die Effektivität einer solchen Maßnahme weiter in Frage stellt.

Schließlich kann bei der Beurteilung der Wirksamkeit möglicher milderer Mittel auch berücksichtigt werden, dass deren Umsetzung und Kontrolle einen wesentlich größeren Vollzugsaufwand nach sich ziehen dürfte, der voraussichtlich von den entsprechenden Behörden nicht zu leisten ist. Die Antragsgegnerin weist insoweit zu Recht darauf hin, dass im Falle der Öffnung von Spielhallen unter Auflagen dort viel öfter und zeitintensiver „nach dem Rechten gesehen“ werden müsste. Dabei ist zu bedenken, dass gegebenenfalls neben der Antragstellerin auch andere Gewerbetreibende bzw. Betriebe und Einrichtungen aus dem Unterhaltungs- und Freizeitbereich verlangen könnten, unter entsprechenden Auflagen für den Publikumsverkehr geöffnet zu sein. Dies wiederum zöge weiterhin nach sich, dass das Ziel, die Bevölkerung dazu zu bewegen, möglichst zu Hause zu bleiben, nicht im gleichen Maße erreicht werden könnte (vgl. hierzu auch ausführlich: OVG Bremen, Beschl. v. 9.4.2020, 1 B 97/20, juris Rn. 49; VG Hamburg, Beschl. v. 16.4.2020, 2 E 1671/20).

Die in § 5 Abs. 1 Nr. 5 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO geregelte Untersagung der Öffnung von Spielhallen ist aller Voraussicht nach auch angemessen. Der erheblichen Beeinträchtigung der aus Art. 12 Abs. 1 GG und Art. 14 Abs. 1 GG folgenden Grundrechte der Antragstellerin steht das verfassungsrechtliche Schutzgut der Gesundheit aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG gegenüber, welches die vor allem wirtschaftlichen Interessen der Antragstellerin überwiegt. Dem Grundrecht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG sowie dem öffentlichen Interesse am Schutz des Gesundheitssystems vor einer Überlastung aufgrund steigender Infektionszahlen ist überragende Bedeutung beizumessen (vgl. OVG Hamburg, Beschl. v. 16.4.2020, 5 Bs 58/20, juris). Die Gefährdung für die Gesundheit der Bevölkerung in Deutschland wird derzeit insgesamt vom Robert Koch-Institut als hoch eingeschätzt, für Risikogruppen als sehr hoch. Es handelt sich um eine sehr dynamische und ernst zu nehmende Situation. Bei einem Teil der Fälle sind die Krankheitsverläufe schwer, auch tödliche Verläufe kommen vor (vgl. Robert Koch-Institut, Risikobewertung, [https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Risikobewertung.html?nn=13490888](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Risikobewertung.html?nn=13490888), Stand 26.3.2020, zuletzt abgerufen am 27.4.2020). Gerade in Hamburg ist die Anzahl der an COVID-19 Erkrankten mit aktuell 243 Fällen je 100.000 Einwohner dabei vergleichsweise hoch. Höhere Fallzahlen werden aktuell lediglich für Baden-Württemberg, Bayern und das Saarland ge-

meldet (vgl. Robert Koch-Institut, Fallzahlen in Deutschland, [https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Fallzahlen.html](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Fallzahlen.html), Stand: 27.4.2020). Die beabsichtigte Verlangsamung der Ausbreitung des Virus zur Vermeidung der Überlastung des Gesundheitssystems der Stadt und zur Gewährleistung, schwer Erkrankte behandeln zu können, erfordert daher aktuell einschneidende Maßnahmen. Aufgrund der Erfahrungen in anderen EU-Mitgliedstaaten wie Italien, Frankreich und Spanien ist zu erwarten, dass mit fortschreitender Verbreitung des Virus auch in Deutschland eine sehr rasch zunehmende Zahl von Infizierten schwere Krankheitsverläufe erleiden und deshalb intensivmedizinische Behandlung benötigen werden. Darum ist es von entscheidender Bedeutung, eine ausreichende Anzahl von Intensivbetten und Beatmungsgeräten für gleichzeitig behandlungsbedürftige Patienten zur Verfügung zu haben, damit das medizinische Personal nicht in die Situation kommt, in einer Triage-Konstellation darüber entscheiden zu müssen, welche behandlungsbedürftigen Patienten von einer intensivmedizinischen Versorgung ausgeschlossen werden müssen (vgl. VG Hamburg, Beschl. v. 22.4.2020, 13 E 1707/20; Beschl. v. 16.4.2020, 2 E 1671/20).

Die durch Art. 12 Abs. 1 GG und Art. 14 Abs. 1 GG geschützten primär wirtschaftlichen Interessen der Antragstellerin müssen dahinter zurückstehen, auch wenn die Antragstellerin durch die Schließung ihrer Spielhallen voraussichtlich in einem hohen Maße in ihrer wirtschaftlichen Existenz beeinträchtigt ist. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die einschneidende Maßnahme zeitlich begrenzt ist. Denn diese Regelung entfaltet aktuell nur noch bis zum 6. Mai 2020 Wirkung. Diese kurze Befristung mildert die wirtschaftlichen Folgen für die Antragstellerin ab und erlaubt eine kurzfristige Neubewertung der Lage, etwa eine Anpassung im Falle einer fallenden Infektionsrate. Zudem besteht für die Antragstellerin die Möglichkeit, die seitens des Staates bereitgestellten finanziellen Soforthilfen in Anspruch zu nehmen, was die eintretenden Härten abfedern dürfte (vgl. OVG Bremen a.a.O., Rn. 50).

(2) Die Vorschrift des § 5 Abs. 1 Nr. 5 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO verstößt entgegen der Auffassung der Antragstellerin auch nicht gegen den allgemeinen Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG.

Der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG verbietet einem Träger hoheitlicher Gewalt, im Wesentlichen gleiche Sachverhalte unterschiedlich zu behandeln. Für die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Normen gibt der allgemeine Gleichheitssatz keinen einheitlichen Prüfungsmaßstab vor (vgl. BVerfG, Beschl. v. 27.1.1998, 1 BvL 15/87, BVerfGE 97, 169 ff., juris Rn. 42). Je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen

ergeben sich unterschiedliche Grenzen für den Gesetzgeber, die von gelockerten, auf das Willkürverbot beschränkten Bindungen bis hin zu strengen Verhältnismäßigkeitserfordernissen reichen können. Differenzierungen bedürfen stets der Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Differenzierungsziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind. Art. 3 Abs. 1 GG gebietet nicht nur, dass die Ungleichbehandlung an ein der Art nach sachlich gerechtfertigtes Unterscheidungskriterium anknüpft, sondern verlangt auch für das Maß der Differenzierung einen inneren Zusammenhang zwischen den vorgefundenen Verschiedenheiten und der differenzierenden Regelung, der sich als sachlich vertretbarer Unterscheidungsgesichtspunkt von hinreichendem Gewicht erweist. Der Gleichheitssatz ist dann verletzt, wenn eine Gruppe von Normadressaten oder Normbetroffenen im Vergleich zu einer anderen anders behandelt wird, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die unterschiedliche Behandlung rechtfertigen können. Dabei 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. Eine strengere Bindung des Gesetzgebers kann sich insbesondere aus den jeweils betroffenen Freiheitsrechten ergeben (vgl. BVerfG, Beschl. v. 21.6.2011, 1 BvR 2035/07, BVerfGE 129, 49 ff., Rn. 64 f.; OVG Hamburg, Urt. v. 1.3.2019, 1 Bf 216/18, juris Rn. 52).

Die Antragstellerin beruft sich auf eine Ungleichbehandlung gegenüber Einzelhandelsbetrieben sowie Bibliotheken und Archiven, die nach § 8 Abs. 1 bzw. § 5 Abs. 4 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO berechtigt sind, unter Einhaltung bestimmter Bedingungen wieder zu öffnen. Insoweit ist bereits fraglich, ob überhaupt ein vergleichbarer Sachverhalt angenommen werden kann. Denn bei den Spielhallen der Antragstellerin handelt es sich im Gegensatz zu Einzelhandelsgeschäften bzw. Bibliotheken und Archiven um Einrichtungen, die ausschließlich der Unterhaltung und Freizeitgestaltung dienen. Während der Einzelhandel die Versorgung der Bevölkerung mit Gütern jeglicher Art sicherstellt, bieten Spielhallen ihren Kunden eine Möglichkeit des Zeitvertreibe in Form eines reinen Freizeitvergnügens, unter Umständen mit zusätzlicher Gewinnmöglichkeit. Bibliotheken und Archive sind demgegenüber auch oder sogar primär dem Wissenschaftsbereich zuzuordnen. Sie werden beispielsweise von Schülern, Doktoranden oder Journalisten zu Recherchezwecken genutzt und unterscheiden sich somit nach dem von ihren Besuchern verfolgten Ziel von reinen Freizeiteinrichtungen. Letztere wurden bislang konsequent von den zum 20. April 2020 eingeführten Lockerungsmaßnahmen ausgenommen (vgl. § 5 Abs. 1 bis Abs. 3 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO).

Sofern man bei Spielhallenbetreibern und den genannten Betreibern von Verkaufsstellen des Einzelhandels bzw. Bibliotheken und Archiven mit Blick auf den mit der Hamburgischen SARS-CoV-2-EindämmungsVO allein verfolgten Zweck des Infektionsschutzes dennoch von wesentlich gleichen Gruppen ausgehen wollte, da dort jeweils Personen in geschlossenen Räumen zusammenkommen, in denen sie sich für eine gewisse Zeit aufhalten, was die grundsätzliche Gefahr der Ansteckung mit sich bringt, ist die durch den Verordnungsgeber getroffene Unterscheidung jedenfalls sachlich gerechtfertigt und daher nicht zu beanstanden (im Ergebnis ebenso VGH Mannheim, Beschl. v. 23.4.2020, 1 S 1003/20, Pressemitteilung abrufbar unter: <https://verwaltungsgerichtshof-baden-wuerttemberg.justiz-bw.de/pb/,Lde/6236408/?LISTPAGE=1212860>).

Der Verordnungsgeber hat im Rahmen seiner Einschätzungsprärogative die strukturelle Grundentscheidung getroffen, zur Bekämpfung der durch die Pandemie drohenden Gefahren fürs erste nur Lockerungen in bestimmten Bereichen (Einzelhandel, Bibliotheken und Archive) vorzunehmen und den reinen Freizeit- und Unterhaltungsbereich zunächst von den Öffnungen vollständig auszuklammern. Ein solches Vorgehen ist angesichts der Komplexität der Lebensverhältnisse einerseits und dem Gebot, schnellstmöglich zu handeln, andererseits von Rechts wegen und unter Berücksichtigung des dem Verordnungsgeber in diesem Bereich zustehenden, gerichtlich nicht voll überprüfbaren Gestaltungsspielraums, nicht zu beanstanden (vgl. OVG Weimar, Beschl. v. 9.4.2020, 3 EN 238/20, juris Rn. 68; VGH München, Beschl. v. 27.4.2020, 20 NE 20.793, abrufbar unter: <http://www.vgh.bayern.de/media/bayvgh/presse/20a00793b.pdf>). Für die Kammer ist nicht ersichtlich, dass sich der Verordnungsgeber bei der getroffenen Entscheidung nicht an sachlichen Kriterien orientiert hätte. Soweit sich der Verordnungsgeber bei der Beurteilung der Frage, in welchen Lebensbereichen die getroffenen Maßnahmen zur Eindämmung des Infektionsrisikos im Rahmen des für sinnvoll erachteten schrittweisen Vorgehens als erstes gelockert werden sollten, von der Vorstellung leiten ließ, dass die Bevölkerung auf reine Unterhaltungsangebote weniger dringend angewiesen ist, als auf das Angebot des Einzelhandels sowie von Bibliotheken und Archiven, dürfte er sich insofern auf ein sachlich gerechtfertigtes Unterscheidungskriterium gestützt haben. Dass der Verordnungsgeber bei der vorgenommenen Differenzierung von einer „Minderwertigkeit“ des Angebots von Spielhallen gegenüber dem Angebot anderer Einrichtungen ausgegangen sein und damit auf ein sachfremdes, die Antragstellerin diskriminierendes Differenzierungskriterium zurückgegriffen haben könnte, dürfte der streitgegenständlichen Regelung darüber hinaus nicht zu entnehmen sein. So dürfen nach § 5 Abs. 3 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO auch Einrichtungen mit einem

kulturellen Unterhaltungsangebot, wie beispielsweise Theater, Museen und Ausstellungshäuser, weiterhin ohne Ausnahme nicht für den Publikumsverkehr öffnen. Die Entscheidung des Verordnungsgebers ist daher insoweit in sich konsistent.

b) Die Antragstellerin kann sich zur Begründung des geltend gemachten Anspruchs auf die begehrte Feststellung auch nicht unmittelbar auf ein Recht aus Art. 3 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 19 Abs. 3 GG berufen. Zur Vermeidung von Wiederholungen wird insoweit auf die Ausführungen unter 2. a) verwiesen, die entsprechend gelten.

#### IV.

Die Entscheidung über die Kosten folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

...

...

...