



# OBERVERWALTUNGSGERICHT DES SAARLANDES

## BESCHLUSS

### In dem Verfahren

der Frau A., A-Straße, A-Stadt,

Antragstellerin,

Prozessbevollmächtigte: B. Rechtsanwälte, B-Straße, B-Stadt,

g e g e n

das Saarland, vertreten durch die Landesregierung, diese vertreten durch  
den Ministerpräsidenten, A... L... ..., ... C-Stadt

Antragsgegner,

Prozessbevollmächtigte: C. Rechtsanwälte, C-Straße, C-Stadt,

wegen **Normenkontrolle (Rechtsverordnung Corona)**

hier : **vorläufige Außervollzugsetzung (§ 47 Abs. 6 VwGO)**

hat der 2. Senat des Oberverwaltungsgerichts des Saarlandes in Saarlouis  
durch den Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts Bitz, den Richter am  
Oberverwaltungsgericht Dr. Kiefer und die Richterin am Oberverwaltungs-  
gericht Vohl am 6. August 2020 beschlossen:

**Der § 7 Abs. 1 VO-CP wird vorläufig außer Vollzug  
gesetzt, soweit er ein uneingeschränktes und gene-**

**relles Verbot sowohl der Erbringung sexueller Dienstleistungen im Sinne des § 2 Abs. 1 Satz 1 ProstSchG als auch der Ausübung des Prostitutionsgewerbes im Sinne des § 2 Abs. 3 des ProstSchG enthält, unabhängig von der Frage der Einhaltung spezieller Hygienekonzepte im Einzelfall auch bei kleinen Prostitutionsstätten, in denen eine Begegnung zwischen den Kunden ausgeschlossen und zudem der Kontakt auf eine Dienstleisterin pro Kunde beschränkt ist.**

**Die Kosten des Verfahrens werden dem Antragsgegner auferlegt.**

**Der Streitwert wird auf 15.000,- € festgesetzt.**

## **Gründe**

### **I.**

Die Antragstellerin betreibt in C-Stadt eine Prostitutionsstätte im Sinne von § 2 Abs. 3 Nr. 1, Abs. 4 Prostituiertenschutzgesetz (ProstSchG) unter der Bezeichnung „*De-Luxe-Massagen-More*)“..... Ausweislich des beim Gesundheitsamt des Regionalverbands C-Stadt im Januar 2018 gestellten Erlaubnisantrags handelt es sich dabei um ein „privates Etablissement für Erotikmassagen, Sex und BDSH Studio“.

Die Antragstellerin wendet sich in einem am 27.7.2020 eingeleiteten Normenkontrollverfahren (OVG 2 C 257/20) gegen das Verbot der Erbringung jeglicher sexueller Dienstleistungen sowie der Ausübung des Prostitutionsgewerbes in dem seit dem genannten Tag insoweit maßgeblichen § 7 Abs. 1 der Verordnung des Antragsgegners „zur Bekämpfung der Corona-

Pandemie“ (VO-CP) vom 24.7.2020.<sup>1</sup> Im vorliegenden Verfahren beantragt sie, dieses Verbot im Wege der einstweiligen Anordnung vorläufig außer Vollzug zu setzen, soweit der betrieblichen Ausübung ein Schutz- und Hygienekonzept zugrunde liegt, das den allgemeinen Hygieneanforderungen an körpernahe Dienstleistungen entspreche und einer Beschränkung prostitutiver Leistungen auf erotische Massagen ohne sonstige sexuelle Leistungen. Bis zu einer endgültigen Freigabe des Prostitutionsgewerbes verzichte sie auf die „Betriebssparte Sex“.

Die Antragstellerin macht geltend, das uneingeschränkte Verbot im § 7 Abs. 1 VO-CP ohne Zulassung „geeigneter Hygieneanforderungen“ sei nichtig. Sie habe unter Veränderung der bisherigen betrieblichen Ausgestaltung ein detailliertes Schutz- und Hygienekonzept für ein Angebot körpernaher Dienstleistungen entwickelt. Danach sollten unter anderem ausschließlich erotische Massagen und BDSM „ohne gesichtsnahe Dienstleistungen“ sowie unter Verwendung von Gummihandschuhen und einer permanent getragenen Mund-Nasen-Bedeckung erbracht werden. Das Konzept sieht ferner umfangreiche Verhaltensregeln unter anderem für Zugangskontrollen, Messungen der Körpertemperatur mittels Wärmebildkameras, Handlungsanweisungen bei Auftreten von Verdachtsfällen, für die Hand- und Körperhygiene, zur Steuerung und Reglementierung des Mitarbeiter- und Kundenverkehrs, zur Gestaltung der Arbeitsplätze und zur Reinigung und Desinfektion von Räumen und verwendeter Textilien vor. Die Antragstellerin vertritt die Ansicht, die Voraussetzungen der §§ 32 Satz 1, 28 Abs. 1 2. Hs 2. Alt. IfSG für einen Erlass der hier streitgegenständlichen Beschränkungen lägen nicht vor. Die Grundrechtseingriffe müssten der Bekämpfung übertragbarer Krankheiten dienen und geeignet und angemessen sein. Die Verordnung des Antragsgegners sehe im Wesentlichen drei unterschiedliche Regelungskonzepte vor. Dabei handele es sich um Einrichtungen und Dienstleistungen, die teilweise ohne Einschränkungen gestattet seien, solche, deren Wahrnehmung unter Auflagen stehe oder solche, die vollständig untersagt würden. Nach der aktuellen Fassung der Verordnung vom 24.7.2020 seien bestimmte Dienstleister

---

<sup>1</sup> vgl. die Verordnung zur Bekämpfung der Corona-Pandemie, Artikel 2 der Verordnung zur Änderung infektionsschutzrechtlicher Verordnungen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie vom 24.7.2020, Amtsblatt 2020 I, 678 vom 25.7.2020

unter anderem befugt, ihre Tätigkeit auszuüben, sofern die Einhaltung der erforderlichen Schutzmaßnahmen gewährleistet sei. Die Mindestabstandsregelung zwischen Personen gelte nicht im Bereich der Körperpflege, wenn die Art der Dienstleistung dies zulasse und sie nur nach vorheriger Terminvergabe erbracht werde. Zugelassen seien zahlreiche körpernahe Dienstleistungen wie Barber-Shops, Brow Bars, Friseure, Heilpraktiker, Kosmetikstudios, Nagelstudios, Massagepraxen, medizinische Fußpflegepraxen, Piercing-Studios, Physiotherapeuten, Podologen, Sonnenstudios/Solarien, Spa-Betriebe, Tattoo-Studios, Thai-Massage-Studios, Waxing-Studios, Wellness- oder Wimpernstudios. Darüber hinaus seien auch Bars, Saunen, Fitnessstudios und Kontaktsportarten zugelassen. Die Verordnung sehe dabei eine nicht auf Dienstleistungen der notwendigen Daseinsvorsorge beschränkte Feinsteuerung mit Blick auf den jeweiligen Betriebsgegenstand vor. Die Öffnung der Einschränkungen für Dienstleister rechtfertige sich aus der aktuellen, weiter entspannten „Corona-Situation“ im Saarland. Die Gesundheitsämter meldeten landesweit nur noch wenige neue Coronavirus-Infektionen. Die Zahl aktiv Erkrankter sinke. An die Entwicklung in anderen Bundesländern sei der Verordnungsgeber im Saarland nicht „gebunden“. Der Gleichheitssatz verpflichte jeden Träger öffentlicher Gewalt allein in dessen Zuständigkeitsbereich. Die Entwicklung der Auswirkungen von COVID-19 rechtfertige es nicht, von die Gesamtgesellschaft beeinträchtigenden Maßnahmen auszugehen. Gegenwärtig sei ein „Normalmaß sozialadäquater Gefahren“ für die Bevölkerung festzustellen. Der Verordnungsgeber sei gehalten, Schutzmaßnahmen umfassend den Tatsachen anzupassen und bloße Annahmen durch die Erkenntnislage zu ersetzen. Dabei werde nicht verkannt, dass bei einer nur minimalen Erhöhung der Reproduktionszahl erneut ein exponentieller Anstieg der Zahl der Erkrankten drohe. Regional beschränkte massenhafte Ausbrüche seien mit verschärften Maßnahmen beherrschbar und rechtfertigten keine Einschränkungen gegenüber nicht unmittelbar Betroffenen. Dies sei bei der verfassungsrechtlich gebotenen Anpassung solcher Verordnungen zu berücksichtigen, zumal 50 % der Verstorbenen bei einem Bevölkerungsanteil von nur 1 % in Pflegeheimen zu beklagen seien. Aufgrund der tatsächlichen Corona-Lage bestehe gegenwärtig auch keine akute Gefahr für das Gesundheitswesen. Eine

lediglich abstrakte Gefährdungslage für Risikogruppen im Fall eines erneuten überregionalen Ausbruchs rechtfertige keine absolute Betriebschließung. Da der regional festzustellende Ausbruch etwa in Kirchen, Schlachthöfen und bei Familientreffen nicht zur Rücknahme von Lockerungen geführt habe, stehe unter den gegenwärtigen Verhältnissen einer Ungleichbehandlung von Prostitutionsstätten mit anderen körpernahen Dienstleistungen die dringend erforderliche Notwendigkeit entgegen. Das Gesundheitswesen sei ohne weiteres in der Lage, einen Krisenfall zeitnah zu beherrschen. Die Prostitutionsstätten würden aus den körpernahen Dienstleistungen ausgegliedert und wie Massenveranstaltungen und Freizeiteinrichtungen behandelt. Die Einordnung von Prostituierten als „Super-Spreader“ sei sachlich vollkommen verfehlt. Die Prostitutionsstätte diene nicht der Zusammenkunft einer Vielzahl von Personen. Der körpernahe Kontakt beschränke auf die beiden Beteiligten des Leistungsaustauschs. Dem Antragsgegner gelinge es vor dem Hintergrund der aktuellen Corona-Lage unter Verkennung der branchentypischen Verhältnisse im Prostitutionswesen nicht, den Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) und die Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes (Art. 3 Abs. 1 GG) zu rechtfertigen. Lediglich regional begrenzte Ausbrüche hätten zu einem vorübergehenden Anstieg der Reproduktionszahl geführt. Die Situation im Gesundheitswesen habe sich stabilisiert. Die statistische Sterberate sei auf das Normalmaß zurückgegangen. Von etwa 200.000 am Corona-Virus Erkrankten erlebten 80 % einen leichten Krankheitsverlauf. Nahezu 90 % seien wieder vollständig genesen. Etwa 5 % der Infizierten seien in Verbindung mit Vorerkrankungen oder altersbedingt verstorben. Daher sei eine angepasste Betriebsöffnung dringend geboten und ein Hygienekonzept durchaus umsetzbar. Die fehlende Notwendigkeit der vollständigen Betriebsschließung werde durch die Zulassung anderer nicht sozialrelevanter körpernaher Dienstleistungen belegt. Eine nachvollziehbare und vor allem sachlich begründete Differenzierung zwischen dem Infektionsrisiko bei diesen und beim Betrieb von Prostitutionsstätten bestehe nicht. Der Hinweis auf einen Zusammenhang zwischen körperlicher Anstrengung und einem erhöhten Infektionsrisiko sei ebenso unangebracht wie der Vergleich einer Prostitutionsstätte mit einer Massenveranstaltung. Der Antragsgegner dürfe sich auch insoweit nicht von bloßen

Vermutungen leiten lassen. Ihr Hygienekonzept sei an eine Vorgabe der Regierung von Rheinland-Pfalz von Anfang Juni 2020 angelehnt. Wesentliche Faktoren seien eine Terminvergabe, die Kontakterfassung zur gegebenenfalls erforderlichen Nachverfolgung, Abstandsregeln und die Maskenpflicht. Infektionsgefahren durch Aerosole könne ohne weiteres begegnet werden. Auch in Tattoo- und Piercingstudios sowie bei Thai-Massagen bestehe für den Probanden eine angespannte Situation wie bei anstrengender Betätigung. Die Behauptung, dem Anbieten von sexuellen Dienstleistungen wohne per se eine erhöhte Infektionsgefahr inne, verkenne die konkrete Infektionsgefahr grundlegend. Die Erbringung sexueller Dienstleistungen ohne jegliche Einschränkung außerhalb von Prostitutionsstätten sei gegenwärtig nur in Berlin, Bremen, Hamburg, Nordrhein-Westfalen, im Saarland, in Schleswig-Holstein und in Mecklenburg-Vorpommern ausdrücklich verboten. Hinzu kämen in Baden-Württemberg die Städte Stuttgart, Karlsruhe und Baden-Baden. In den verbleibenden neun Bundesländern sei die Prostitutionstätigkeit außerhalb von Prostitutionsstätten uneingeschränkt zulässig. Die verordnungsrechtliche Strategie, die Ausübung der Prostitution zuzulassen und sie nur in Prostitutionsstätten zu verbieten, habe dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof Anlass gegeben, das zuständige Bayerische Staatsministerium zu fragen, worauf die Annahme gestützt werde, dass innerhalb von Bordellbetrieben eine deutlich größere Frequenz an infektiologisch relevanten Kontakten stattfinde als bei der Erbringung sexueller Dienstleistungen außerhalb solcher Betriebe. Die bayerische Landesadvokatur habe daraufhin unter anderem ausgeführt, der bayerische Verordnungsgeber habe die Ausübung der Prostitution zu keinem Zeitpunkt als solche verboten. Die Regelung zielle nicht mehr darauf ab, der spezifischen Ansteckungsgefahr von bestimmten Arten von Kontakten zwischen Einzelpersonen, etwa Intimkontakten, zu begegnen. Vorrangiges Ziel sei, eine dynamische Entwicklung des Infektionsgeschehens dadurch zu verhindern, dass ein persönliches Zusammentreffen einer Vielzahl von Menschen aus unterschiedlichen Hausständen entweder unterbunden oder nur unter Schutzauflagen zugelassen werde. Die bayerische Regelung sei daher nicht verhaltensbezogen gegen die Ausübung der Prostitution als solche gerichtet. Dadurch solle eine Übertragung von Viren durch eine infizierte Person auf zahl-

reiche andere Personen innerhalb kurzer Zeit in Bordellbetrieben verhindert werden. Bei anderen Prostitutionsstätten wie etwa der hierfür mitgenutzten Wohnung einer Prostituierten sei eine vergleichbare Gefahrenlage nicht ohne weiteres gegeben. Weitere Gründe, warum der Verordnungsgeber ungeachtet der mit Intimverkehr naturgemäß verbundenen Ansteckungsgefahr im Einzelfall davon abgesehen habe, die Ausübung der Prostitution generell zu untersagen, lägen in der Schwierigkeit der infektionsschutzrechtlichen Differenzierung gegenüber anderen Formen und Anlässen des Intimverkehrs zwischen Einzelpersonen, den Schwierigkeiten bei der Kontrolle und der Durchsetzung eines entsprechenden Verbots sowie in der erheblichen Gefahr der Abwanderung in die Illegalität, die infektionsschutzrechtliche Risiken eher noch erhöhen könne. Von dem Verbot erfasst werden sollten daher nur „Bordellbetriebe“, das heißt „Einrichtungen“, die nicht nur von einer Prostituierten, sondern von mehreren Prostituierten und Freiern gleichzeitig genutzt werden könnten, weil es dort typischerweise zu „vermehrten Kontakten“ komme.<sup>2</sup> Daraufhin habe der zuständige Senat des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs in einem Hinweisschreiben ausgeführt, dass eine dort konkret zur Rede stehende Prostitutionsstätte sowohl nach der maßgeblichen gewerberechtlichen Erlaubnis und dem vorgelegten Betriebskonzept als auch nach den Plänen der beiden genutzten Gebäude kein „Bordellbetrieb“ im Sinne der Verordnung sei. Das darauf basierende Konzept werde in Bayern zwischenzeitlich flächendeckend umgesetzt, wie beispielsweise auf die „aktuelle Auffassung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs“ Bezug nehmende Hinweisschreiben des Kreisverwaltungsreferats München vom 31.7.2020, des Ordnungsamts der Stadt Nürnberg sowie des Amts für Umwelt, Ordnung und Verbraucherschutz der Stadt Fürth zeigten. Ihr eigener Betrieb verfüge nicht über Räumlichkeiten, die zum gleichzeitigen Aufenthalt von mehr als zwei Personen vorgesehen seien. Insbesondere erstrecke sich die Betriebserlaubnis nicht auf Räumlichkeiten, die der Anbahnung sexueller Dienstleistungen dienten und in denen sich daher mehrere Personen zugleich aufhielten. Dass die Prostitutionsstätte über gemeinsam genutzte Flure, Treppenhäuser und zum Teil auch Sanitäreinrichtungen verfüge,

---

<sup>2</sup> Die angesprochene Stellungnahme der Bayerischen Landesrechtsanwaltschaft vom 13.7.2020 ist in der Antragschrift vom 27.7.2020 ab Seite 22 im Wortlaut wiedergegeben.

sei kaum geeignet, eine gesteigerte infektiologische Gefährdungslage wie bei einem „Bordellbetrieb“ im Sinne der Verordnung zu begründen. Auch das Verwaltungsgericht Berlin habe in zwei Beschlüssen festgestellt, dass zwischen der Prostitutionsausübung als solcher und den Anwendungen in BDSM-Studios in infektiologischer Hinsicht ein wesentlicher Unterschied bestehe. Die Zulassung entgeltlicher sexueller Dienstleistungen in bisher zehn Bundesländern lasse die Schlussfolgerung zu, dass die meisten Bundesländer die Infektionsgefahr nicht im sexuellen Kontakt als solchem sähen, sondern in einer Nutzung von Räumen durch wechselnde Personen. Damit unterschieden sich allerdings Prostitutionsstätten nicht von den Einrichtungen anderer körpernaher Dienstleistungen, Arztpraxen sowie dem Gastronomiebereich. Dieser Gefahr könne durch organisatorische, hygienische und technische Maßnahmen begegnet werden. Das von ihr – der Antragstellerin – vorgelegte Hygienekonzept begegne der entsprechenden Gefahrenlage. Schließlich sei die Umsetzung und Kontrolle durch geschultes Personal und durch in die Hygiene eingewiesene Prostituierte umzusetzen. In den Nachbarländern Schweiz, Österreich und auch in den Niederlanden sei die Prostitutionsausübung in Prostitutionsstätten wieder uneingeschränkt zulässig. Die Behauptung, Hygienemaßnahmen in Prostitutionsstätten könnten nicht adäquat umgesetzt werden und seien nicht kontrollierbar, beruhe auf unbelegten Vermutungen. Hygienemaßnahmen in prostitutiven Örtlichkeiten wie in angemieteten Apartments, Hotels und Privatwohnungen außerhalb von Prostitutionsstätten unterlägen keiner Kontrolle durch die Ordnungsbehörden. Die Einhaltung von Hygienemaßnahmen durch den Betreiber von Prostitutionsstätten solle mit der unbewiesenen Behauptung widerlegt werden, dass hinter verschlossenen Türen die Einhaltung von Hygienemaßnahmen lebensfremd erscheine. Anders als bei der Kondompflicht werde den Prostituierten und deren Kunden bezüglich umzusetzender Hygienemaßnahmen und eines eingeschränkten prostitutiven Angebotes eine Unzuverlässigkeit und ein vollständiges Fehlen des Willens und der Fähigkeit unterstellt, selbst Vorsorge gegen Ansteckungsrisiken zu tragen. Demgegenüber bestehe ein hohes wirtschaftliches Interesse, die berufliche Tätigkeit zumindest in eingeschränktem Umfang wieder aufnehmen zu können. Die Umsetzung ihrer Hygienemaßnahmen könne wie bei anderen Gewerben kontrolliert werden. Gerade in

Prostitutionsstätten hätten die Behörden nach dem § 29 ProstSchG sowohl innerhalb als auch außerhalb der üblichen Öffnungszeiten ein erweitertes und vollumfängliches Betretungsrecht. Die absolute Schließung von Prostitutionsstätten bedeute für sie einen Eingriff in die durch Art. 12 Abs. 1 GG gewährleistete Berufsausübungsfreiheit, der bei der gegenwärtig stabilen Reproduktionsrate weder durch vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls gerechtfertigt noch verhältnismäßig sei. Sie vertrage sich auch weder mit dem Lockerungskonzept des Antragsgegners, noch entspreche sie der auch vom Senat im Beschluss vom 30.6.2020 – 2 B 201/20 – herausgestellten Verpflichtung des Ordnungsgebers für die Dauer der Gültigkeit der Verordnung fortlaufend und zeitnah zu überprüfen, ob die Aufrechterhaltung der Verbote noch notwendig und angemessen sei. Der mit der absoluten Schließung der Prostitutionsstätten verfolgte Zweck stehe außer Verhältnis zur Schwere des Eingriffs in ihre Grundrechte, weil andere körpernahe Dienstleistungen schonender behandelt und unter den Hygienevorgaben zugelassen würden. Ihre wirtschaftliche Belastung sei umso stärker in den Blick zu nehmen, je länger das Verbot aufrechterhalten werde. Die evidente Ungleichbehandlung sei auch aus seuchenrechtlichen Erwägungen nicht zu rechtfertigen. Sie habe ein dringendes berechtigtes Interesse an der Gewährung des beantragten vorläufigen Rechtsschutzes. Die durch das ihr abverlangte Sonderopfer bereits eingetretenen Nachteile seien nicht wieder gut zu machen. Entschädigungsansprüche seien aufgrund der besonderen Rechtslage nicht realisierbar. Die Betriebsschließung gehe im Juli 2020 in den fünften Monat. Da das zivilrechtliche Moratorium Ende Juni 2020 ausgelaufen sei, seien seit dem 3.7.2020 sämtliche Mietverbindlichkeiten auszugleichen und sonstige Schulden zu tilgen. Ihr wirtschaftliches Überleben sei „eher unwahrscheinlich“. Die nach wie vor hohe Inanspruchnahme prostitutiver Leistungen lasse darauf schließen, dass von der Ausübung entgeltlicher sexueller Leistungen keine hohe Infektionsgefahr ausgehe. Bundesweit sei die Ausübung des Prostitutionswesens nicht zum Stillstand gekommen. Im Gegenteil würden umfangreiche prostitutive Leistungen außerhalb von Prostitutionsstätten angeboten und in den Bundesländern Bayern, Brandenburg, Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen auch nicht untersagt. Es mute kurios an,

dass Prostituierte überall ihre Leistungen anbieten dürften, nur nicht in Prostitutionsstätten mit dem gesetzlichen Schutz nach dem Prostituiertenschutzgesetz. Darin könne nur eine diskriminierende Ungleichbehandlung gegenüber den Betreibern von Prostitutionsstätten gesehen werden. Zumindest sei die Infektionsgefahr bei einer unregulierten Prostitutionsausübung in Hotels, Apartments oder sonstigen ortsfesten Einrichtungen höher einzustufen als bei Prostitutionsstätten mit Hygienekonzept. Selbstverständlich sei ihr bewusst, dass bei einer Verletzung der Vorgaben nach dem behördlicher Kontrolle unterliegenden Hygienekonzept und bei einer Zunahme der Infektionszahlen eine Öffnung wieder rückgängig gemacht werden könnte. Auch die Nachverfolgung sei durch ein speziell für das prostitutive Gewerbe entwickeltes System über eine App gesichert. Damit würden die Daten der Besucher über das System „DateSafe“ anonym erfasst und könnten nur im Infektionsfall unter strengen Anforderungen offenbart werden. Dies erhöhe die Akzeptanz der Datenerhebung. Auch bei einer Folgenabwägung wäre die angegriffene Verordnung im Umfang ihres Rechtsschutzbegehrens vorläufig außer Vollzug zu setzen. Die schwerwiegenden Grundrechtseingriffe erfolgten nicht aufgrund eines Gesetzes. Eine Kollision mit dem auf Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG gestützten öffentlichen Interesse am Schutz von Leib und Leben der Bevölkerung vor der weiteren Ausbreitung der Viruskrankheit und insbesondere am Schutz der Funktionsfähigkeit des Gesundheitswesens in Deutschland und des in medizinischen Einrichtungen wie Krankenhäusern und Arztpraxen tätigen Personals vor einer Überlastung sei aufgrund der aktuellen Situation jedenfalls nicht mehr ersichtlich. Die bisherigen einschneidenden Maßnahmen mit den hohen Belastungen in nahezu sämtlichen Lebensbereichen sowohl gesellschaftsrechtlicher, sozialer und wirtschaftlicher Ausprägung könnten nicht auf Dauer aufrechterhalten bleiben. Andererseits sei zu berücksichtigen, dass die Maßnahmen erfolgreich gegriffen hätten und dass die bis Ende April 2020 noch schwankenden Reproduktionszahlen sich seit Anfang Mai 2020 auf niedrigem Niveau stabilisiert hätten. Bei einer Abwägung der anhaltenden und bereits eingetretenen effektiven Nachteile als Folge eines gegenwärtig zeitlich unabsehbaren Eingriffs in die Berufsausübungsfreiheit mit dem staatlichen Auftrag der Bereitstellung eines effektiven Gesundheitssystems zur Ge-

währleistung des Grundrechts Behandlungsbedürftiger trete durch eine Zulassung ihres Betriebs unter Beachtung und Anwendung der Hygieneanforderungen kein messbarer Nachteil ein. Die Ansteckungsgefahr mit dem Corona-Virus entspreche zwischenzeitlich dem allgemeinen Lebensrisiko und könne in einem funktionierenden Sozialsystem nicht vollständig ausgeschlossen werden. Daher bestehe kein Anlass mehr, Unternehmen, Betriebsformen oder Dienstleistungen über das erforderliche Maß hinaus von der Teilhabe am Gemeinschaftsleben auszuschließen. Es werde nochmals ausdrücklich darauf hingewiesen, dass in ihrer Betriebsstätte kein Geschlechtsverkehr angeboten werde. Trotz des Verbots der Erbringung sexueller Dienstleistungen werde das Prostitutionswesen in sämtlichen Bundesländern nahezu unvermindert fortgesetzt. Prostitution finde in Hotels, anderen Beherbergungsstätten und ortsfesten Einrichtungen sowie auf dem Straßen- und Autostrich statt. Anbahnungshandlungen fänden sich verbreitet in Hotellobbys, Cafés und Bahnhofshallen. Die Situation habe dazu geführt, dass die Betreiber von Prostitutionsstätten von den zuständigen Ordnungsämtern gebeten worden seien, die Wiederzulassung von Prostitution in Prostitutionsstätten zu erwirken. Hintergrund sei ein vermehrtes Aufkommen illegaler Prostitution mit einer erheblichen Gefährdungslage auch für Prostituierte. Den Ordnungsbehörden stünden in anderen Einrichtungen nicht die gleichen Kontrollbefugnisse zu. Die Wiederzulassung der im Übrigen allgemein ausgeübten Prostitution in Prostitutionsstätten diene demgemäß auch einem dringenden Anliegen der Ordnungsbehörden. In einem ergänzend zu den Gerichtsakten gereichten „individualisierten Hygienekonzept“ der Antragstellerin heißt es, sie habe schon vor der Corona Pandemie sehr großen Wert auf Hygiene und Sauberkeit gelegt. In jedem Zimmer der Dienstleisterinnen und in allen Sanitärräumen stünde eine viruzide (VAH) Händedesinfektion. Des Weiteren seien im Bad Mundspülung (Einwegbecher), Duschgel und Seife bereit gestellt, sowohl für die Damen wie auch für den jeweiligen Gast. Jeder gehe vor und auch nach jeder Dienstleistung duschen. Türklinken und Sitzflächen würden regelmäßig mit einer Flächendesinfektion gereinigt. Die Bettunterlagen (Saunatücher) würden nach jedem Gast gewechselt und bei mindestens 60° - 95° C mit speziel-

lem Hygienespüler-Zusatz gewaschen. Wegen weiterer Einzelheiten wird auf das von der Antragstellerin vorgelegte Hygienekonzept verwiesen.

Der Antragsgegner ist dem Antrag entgegen getreten und macht geltend, die Wirksamkeit des § 7 Abs. 1 VO-CP unterliege bei der allein möglichen überschlägigen Betrachtung weder in formeller noch in materieller Hinsicht durchgreifenden Bedenken. Der Eingriff in die Berufsfreiheit der Antragstellerin sei weiterhin gerechtfertigt. Nach wie vor bestünden Gefahren der schnellen Verbreitung des Corona-Virus. Das zeigten die Ereignisse der letzten Tage und Wochen. Der Umstand, dass Kontaktbeschränkungen wie bei sexuellen Massagen ebenso wie bei darüber hinausgehenden sexuellen Kontakten nicht eingehalten werden könnten und nach dem Konzept der Antragstellerin auch nicht eingehalten werden sollten, führe zu einem erheblichen Risiko der Übertragung des Corona-Virus. Außerdem ziele die Ausübung der Prostitution, auch wenn sie sich auf sexuelle Massagen beschränken sollte, regelmäßig gerade auf das Herstellen eines engsten Körperkontakts, der zu einer deutlich gesteigerten Atemaktivität mit erhöhten Infektionsrisiken führe. Die gesteigerte körperliche Aktivität und Atemfrequenz lasse einen verstärkten Ausstoß von infektiösen Aerosolen in geschlossenen Räumen befürchten. Hinzu komme, dass in denselben Räumlichkeiten von denselben Prostituierten regelmäßig täglich mehrfach wechselnde Kunden bedient würden, was der Verbreitung einer Infektion in hohem Maße Vorschub leisten könne. Der Infektionsgefahr bei der Erbringung von Massagen als sexuelle Dienstleistungen könne nicht in vergleichbarer Weise effektiv wie bei anderen körpernahen Dienstleistungen durch Hygienebeschränkungen vorgebeugt werden. Deren Einhaltung sei in der Praxis nicht zu überwachen, da die Tätigkeiten sich hinter geschlossenen Türen vollzögen. Es sei offensichtlich, dass bei vielen Besuchern von Bordellen regelmäßig der Wunsch gegenüber Prostituierten geäußert werde, etwa durch Anbieten eines „Aufpreises“, über die erotische Massage hinausgehende sexuelle Handlungen vorzunehmen. Für diese Vorgänge sei anders als bei anderen für körpernahe Dienstleistungen verlangten weitreichenden Hygiene-, Vorsichts- und Reinigungsvorgaben eine effektive Kontrolle des Arbeitsraums während der erotischen Massagen realistischer Weise nicht zu gewährleisten. Insoweit bestehe

auch eine sachliche Rechtfertigung, Prostitutionsstätten anders als andere körpernahe Dienstleistungen, die durch die Verordnung bei Beachtung von Hygieneregeln angeboten werden dürften, zu behandeln. Zudem dürfte die Möglichkeit der Nachverfolgung von Infektionen bei täglich mehrfach wechselnden Kunden, die sexuelle Dienstleistungen in einer Prostitutionsstätte in Anspruch nähmen, deutlich geringer sein. Selbst bei Annahme „offener“ Erfolgsaussichten in der Hauptsache und einer dann durchzuführenden Folgenabwägung in Anlehnung an § 32 BVerfGG hätten die Interessen der Antragstellerin hinter den schwerwiegenden öffentlichen und privaten Interessen und einer Eindämmung des Infektionsgeschehens und den Grundrechten der Bevölkerung aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG sei der Schutz des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit der „gesunden“ Personen zurückzutreten.

## II.

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung (§ 47 Abs. 6 VwGO) ist zulässig (A.) und begründet (B.). Er richtet sich gegen die Rechtsverordnung mit dem im Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung geltenden Inhalt, hier konkret den § 7 Abs. 1 der Verordnung des Antragsgegners „zur Bekämpfung der Corona-Pandemie“ (VO-CP) in der Fassung vom 24.7.2020.<sup>3</sup> Daraus ergibt sich ein generelles und unbeschränktes Verbot sowohl der Erbringung sexueller Dienstleistungen im Sinne des § 2 Abs. 1 Satz 1 ProstSchG als auch der Ausübung des Prostitutionsgewerbes im Sinne des § 2 Abs. 3 des ProstSchG.<sup>4</sup>

## A.

Der nach den §§ 47 Abs. 6 und Abs. 1 Nr. 2 VwGO, 18 AGVwGO Saar auf teilweise vorläufige Außervollzugsetzung der Verordnung im Vorgriff auf die Entscheidung in dem seit dem 27.7.2020 anhängigen Normenkontroll-

---

<sup>3</sup> vgl. die Verordnung zur Bekämpfung der Corona-Pandemie, Artikel 2 der Verordnung zur Änderung infektionsschutzrechtlicher Verordnungen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie vom 24.7.2020, Amtsblatt 2020 I, 678 vom 25.7.2020

<sup>4</sup> vgl. das Gesetz zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen (Prostituiertenschutzgesetz) vom 21.10.2016, BGBl. I Seite 2372, zuletzt geändert am 20.11.2019, BGBl. I, Seiten 1626, 1661)

verfahren (Az. 2 C 257/20) gerichtete Antrag der Antragstellerin ist zulässig, insbesondere statthaft.<sup>5</sup> Die generelle Betriebsuntersagung gilt zumindest bis zum 9.8.2020 (§ 14 Abs. 2 VO-CP). Die Antragstellerin ist als davon unmittelbar betroffene Betreiberin der Prostitutionsstätte „...domizil“ in C-Stadt auch antragsbefugt im Sinne des § 47 Abs. 2 Satz 1, Abs. 6 VwGO. Sie ist ferner nach ihrem Vortrag bei Fortdauer der Schließung in existenzgefährdender Weise und damit in ihrem Grundrecht aus Art. 14 GG beziehungsweise in der Freiheit zur unternehmerischen Betätigung (Art. 12 GG)<sup>6</sup> betroffen. Daraus ergibt sich auch ihr Rechtsschutzbedürfnis und das darüber hinausgehende besondere Regelungsinteresse des § 47 Abs. 6 VwGO<sup>7</sup> im Sinne erheblich gesteigerter „Dringlichkeit“.

## B.

Dem Antrag der Antragstellerin auf Erlass der begehrten Vorabregelung ist auch in der Sache mit dem aus dem Tenor ersichtlichen Inhalt zu entsprechen. Die teilweise vorläufige Außervollzugsetzung des § 7 Abs. 1 VO-CP in ihrem Fall ist bezogen auf die konkrete Einrichtung im Rechtssinne zur Abwendung schwerer Nachteile oder aus anderen wichtigen Gründen „dringend geboten“ (§ 47 Abs. 6 VwGO). Anordnungen auf dieser Grundlage dienen nach der Rechtsprechung des Senats ungeachtet des objektiven Charakters des in der Hauptsache betriebenen Normenkontrollver-

---

<sup>5</sup> vgl. zur Unbedenklichkeit der inhaltliche Begrenzung des Normenkontrollantrags auf einzelne Vorschriften unter dem Aspekt einer „Teilbarkeit“ der auf ganz unterschiedliche Lebensbereiche mit einer jeweils eigenen Betroffenheit zielenden Vorschriften der Verordnung etwa OVG des Saarlandes, Beschluss vom 23.6.2020 – 2 B 222/20 –, Juris, dort zu § 4 Abs. 4 VO-CP OVG <Sisha-Café>, ständige Rechtsprechung

<sup>6</sup> vgl. dazu auch EuGH, Urteil vom 20.11.2001 – C-268/99 –, NVwZ 2002, 326, wonach die selbständig ausgeübte Prostitutionstätigkeit als eine gegen Entgelt erbrachte Dienstleistung angesehen im gemeinschaftsrechtlichen Verständnis angesehen werden kann, sowie BVerfG, Beschluss vom 28.4.2009 – 1 BvR 224/07 –, NVwZ 2009, wonach der Erlass einer Sperrgebietsverordnung sowohl für Prostituierte als auch für sonstige Personen, die im Umfeld der Prostitution eine berufliche Tätigkeit entfalten, eine Berufsausübungsregelung darstellt; ebenso OVG des Saarlandes, Urteil vom 30.6.2020 – 2 C 252/19 –, <Sperrgebietsverordnung>, Juris

<sup>7</sup> vgl. OVG des Saarlandes, Beschluss vom 17.11.2016 – 2 B 283/16 –, SKZ 2017, 70, Leitsatz Nr. 33, wonach die Anforderungen an eine vorläufige Regelung auf der Grundlage des § 47 Abs. 6 VwGO mit Blick auf die grundsätzlich Legitimation des staatlichen Normgebers allgemein deutlich über das hinausgehen, was der Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 123 Abs. 1 VwGO voraussetzt

fahrens vor allem dem Individualrechtsschutz beziehungsweise der Sicherstellung seiner Effektivität (Art. 19 Abs. 4 GG). Daher kann einerseits das Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen des § 47 Abs. 6 VwGO sich nur aus einer negativen Betroffenheit eigener Interessen des jeweiligen Antragstellers oder der jeweiligen Antragstellerin umfassende ergeben, hingegen nicht aus der Beeinträchtigung sonstiger Belange oder von Interessen Dritter mit Blick auf deren mögliche Betroffenheit durch die Rechtsverordnung hergeleitet werden.<sup>8</sup> Andererseits gebietet der Antrag auf Erlass einer solchen einstweiligen Anordnung bei Vorliegen der Voraussetzungen lediglich die Sicherung der individuellen Rechtsposition des jeweiligen Antragstellers beziehungsweise – hier – der jeweiligen Antragstellerin. Die Voraussetzungen für eine vorläufige Anordnung sind vorliegend in dem tenorierten Umfang zu bejahen.

Bei der Entscheidung gemäß § 47 Abs. 6 VwGO ist in erster Linie auf die prognostische Beurteilung der Erfolgsaussichten des Rechtsbehelfs in der Hauptsache, hier also des Normenkontrollantrags, abzustellen.<sup>9</sup> Erst wenn sich diese nicht verlässlich abschätzen lassen, ist wie bei verfassungsgerichtlichen Vorabentscheidungen eine Folgenbetrachtung<sup>10</sup> vorzunehmen. Hier spricht bei der im zur Verfügung stehenden Zeitfenster allein möglichen überschlägigen Abschätzung eine überwiegende Wahrscheinlichkeit dafür, dass der auf die Überprüfung der Wirksamkeit des § 7 Abs. 1 VO-CP beschränkte Normenkontrollantrag in der Hauptsache zumindest teilweise erfolgreich sein wird. Eine abschließende Beurteilung kann nur im Hauptsacheverfahren erfolgen (§ 47 Abs. 5 VwGO).

---

<sup>8</sup> vgl. dazu OVG des Saarlandes, Beschluss vom 25.10.2012 – 2 B 217/12 –, Juris

<sup>9</sup> vgl. hierzu etwa BVerwG, Beschluss vom 25.2.2015 – 4 VR 5.14 –, BRS 83 Nr. 190, wonach Prüfungsmaßstab im Verfahren nach § 47 Abs. 6 VwGO jedenfalls bei Bebauungsplänen zunächst die Erfolgsaussichten des Normenkontrollantrags sind, soweit sich diese im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes absehen lassen

<sup>10</sup> vgl. dazu OVG des Saarlandes, Beschlüsse vom 5.2.2014 – 2 B 468/13 –, SKZ 2014, 200, Leitsatz Nr. 28, und vom 11.10.2012 – 2 B 272/12 –, SKZ 2013, 44, wonach insoweit für die gebotene Abwägung der beteiligten Interessen auf die Vor- und Nachteile abzustellen ist, die eintreten, wenn die Anordnung antragsgemäß ergeht, die Norm sich später aber als gültig erweist, denen die Folgen gegenüberzustellen sind, die sich ergeben, wenn die Norm vollzogen wird, sich später jedoch deren Ungültigkeit herausstellt

## 1.

Ob die hinsichtlich ihres Zustandekommens einschließlich ihrer Inkraftsetzung durch die Verkündung im Amtsblatt des Saarlandes, zuletzt am 25.7.2020 (§ 1 Abs. 2 AmtsblG)<sup>11</sup> keinen Bedenken unterliegende Rechtsverordnung auch aus gegenwärtiger Sicht trotz des nunmehr – bezogen auf den Fall der Antragstellerin über fünf Monate dauernden kompletten Betriebsverbots noch eine ausreichende Grundlage in dem § 32 Satz 1 IfSG<sup>12</sup> findet, obwohl in diesem gesamten Zeitraum nie eine zumindest bestätigende oder die zahlreichen erheblichen Eingriffe in Grundrechte der saarländischen Bürgerinnen und Bürger „billigende“ Entscheidung des parlamentarischen Gesetzgebers erwirkt wurde, kann hierbei dahinstehen. Durch die bundesrechtliche Vorgabe werden die Landesregierungen lediglich ganz allgemein ermächtigt, unter den Voraussetzungen, die für „Maßnahmen“ nach den §§ 28 bis 31 IfSG „maßgebend“ sind, durch Rechtsverordnung Gebote und Verbote zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten zu erlassen.<sup>13</sup>

## 2.

Bei der hier allein möglichen summarischen Überprüfung lässt sich jedoch unter materiell-rechtlich inhaltlichen Gesichtspunkten ein vorausichtlicher Verstoß der angegriffenen Bestimmung des § 7 Abs. 1 VO-CP der Verordnung gegen höherrangiges Recht feststellen.

---

<sup>11</sup> vgl. das Gesetz über das Amtsblatt des Saarlandes (Amtsblattgesetz - AmtsblG) vom 11.2.2009, geändert durch das Gesetz vom 1.12.2015 (Amtsblatt I Seite 932)

<sup>12</sup> vgl. das Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen – Infektionsschutzgesetz –, vom 20.7.2000, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 27.3.2020, BGBl. I, Seite 587

<sup>13</sup> vgl. dazu OVG des Saarlandes, Beschlüsse vom 22.4.2020 – 2 B 128/20 und 2 B 130/20 –, insbesondere auch zu den sich aus dem Gesetzesvorbehalt und dem damit verbundenen Wesentlichkeitsvorbehalts zugunsten des Gesetzgebers ergebenden – auch formellen – Anforderungen an die Eingriffe in die Schutzbereiche verschiedenster Grundrechte beziehungsweise dem Vorwurf einer verfassungsrechtlich unzulässigen „Blankettermächtigung“ am Maßstab des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG), zum Parlamentsvorbehalt und zu unter anderem bereits OVG des Saarlandes, Beschlüsse vom 22.4.2020 – 2 B 128/20 und 2 B 130/20 – sowie vom 27.4.2020 – 2 B 143/20 –, alle bei Juris

**a.**

Die Anwendung eines generell uneingeschränkten Betriebsverbots unterliegt im Fall der Antragstellerin ernsthaften und im Rahmen der vorliegenden Entscheidung letztlich durchgreifenden Bedenken hinsichtlich einer Nichtbeachtung des allgemeinen Gleichbehandlungsgebots aus Art. 3 Abs. 1 GG und auch bezogen auf das bei der Einschränkung von Freiheitsgrundrechten immer zu beachtende Übermaßverbot (dazu unter b.). Dabei ist allgemein vorab die Klarstellung geboten, dass es in diesem wie in allen anderen vom Senat entschiedenen und künftig zu entscheidenden „Corona-Verfahren“ mit Blick auf das bei diesen Betrachtungen allein maßgebliche seuchenrechtliche Ziel oder die Intention des Bundesgesetzgebers und der von ihm ermächtigten Verordnungsgeber, im Saarland des Antragsgegners, nämlich der Verhinderung einer Ausbreitung der Corona-Pandemie zum Schutz der in individuell ganz unterschiedlichen Gefährdungslagen befindlichen saarländischen Bevölkerung vor den Folgen eines sich möglicherweise (erneut) ausbreitenden Infektionsgeschehens und der Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Gesundheitseinrichtungen nicht um eine inhaltliche oder gar dem Gericht nicht zukommende moralische Bewertung der jeweils zur Rede stehenden, sehr unterschiedlichen Anliegen und Betätigungen der Rechtsschutz Suchenden geht.

Die im Grundgesetz gewährleisteten allgemeinen und besonderen Gleichheitsrechte, die in besonderer Weise mit dem „Gerechtigkeitsgefühl“ in Verbindung stehen, dienen nicht primär dem Ziel, den von der Anwendung von – hier – Rechtsnormen betroffenen Bürgerinnen und Bürgern einen „Freiraum“ gegenüber staatlichen Maßnahmen zu gewährleisten. Bei den Gleichheitsrechten, insbesondere auch beim allgemeinen Gleichheitssatz in Art. 3 Abs. 1 GG soll vielmehr verhindert werden, dass einzelne oder auch ganze Gruppen von Grundrechtsinhabern im Vergleich zu anderen „ungleich“ behandelt werden. Nach diesem theoretischen Ansatz kommt es in dem Rahmen nicht primär auf die – bei der Anordnung zur Betriebsschließung sicher hoch anzusiedelnde – Intensität der Auswirkungen für die Betroffenen an, sondern darauf, wie andere, sich in der „gleichen“ Situation Befindende im konkreten normativen Kontext oder

mit „vergleichbarem“ Lebenssachverhalt behandelt werden. Insoweit bestimmt im Ergebnis der Normgeber selbst in gewisser Weise den Beurteilungsrahmen.

Vor dem Hintergrund reklamiert die Antragstellerin für ihren Betrieb in C-Stadt mit seinem ganz konkreten „Zuschnitt“ und unter Berücksichtigung der umfangreichen dargestellten Sicherungsmaßnahmen in dem darauf bezogenen – mit ihren Worten – „individualisierten Hygienekonzept“ im Ergebnis voraussichtlich zu Recht eine sachlich nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung gegenüber anderen „körpernahen Dienstleistern“ durch das umfassende Verbot der Erbringung entgeltlicher „sexueller Dienstleistungen“ beziehungsweise des Prostitutionsgewerbes im Verständnis § 2 Abs. 1 und 3 ProstSchG durch den § 7 Abs. 1 VO-CP.

Dass die Führung einer Prostitutionsstätte im „Normalbetrieb“ ohne Einschränkungen mit Blick auf die unausweichlichen und gewollten engen körperlichen Kontakte zwischen Prostituierten und Kunden ein ganz erhebliches Infektionspotenzial aufweist, muss nicht vertieft werden. Davon geht auch die Antragstellerin aus. Das belegen letztlich die in ihrem Hygienekonzept aufgeführten umfangreichen Vorsichtsmaßnahmen, um diese Ansteckungsrisiken – da es einen „absoluten“ Schutz hier wie auch sonst unter den gegenwärtigen Umständen nicht geben kann – möglichst zu minimieren. Allerdings ist auch in dem Zusammenhang angesichts des breit gefächerten Angebots im Bereich der stationären Prostitution eine differenzierte konkret „betriebsbezogene“ Betrachtung vorzunehmen, die sich in der Regelung des § 7 Abs. 1 VO-CP angesichts des apodiktischen Verbots und der komplexen Sachverhalte nicht wiederfindet. Dieses normative Defizit kann auch zumindest aus gegenwärtiger Sicht insbesondere nicht generell unter Verweis auf die bloße Möglichkeit von Ausnahmeregelungen durch die örtlich zuständigen Ordnungsbehörden kompensiert werden. Diese Betrachtung kann ferner nur vor dem Hintergrund des jeweiligen Standes des Infektionsgeschehens erfolgen. Auch dies ist der Antragstellerin bewusst, die darauf hinweist, dass bei insoweit wesentlichen negativen Veränderungen die Verbote im § 7 VO-CP generell erneut zu überprüfen wären, was gegebenenfalls die Frage einer

erneuten Betriebsuntersagung aufwerfen könnte oder zur Rücknahme bereits vorgenommener Lockerungen im Bereich auch anderer körpernaher Dienstleistungen führen kann.

Bezogen auf den Betrieb der Antragstellerin kommt insoweit den vom Verordnungsgeber in anderen Bereichen, etwa beim Trainingsbetrieb des Berufssports, bei Fitness-Studios, Massageeinrichtungen, Frisörbetrieben oder Piercing- und Tattoostudios als in Bezug auf die gegenwärtige aufgrund allgemeiner Hygienevorgaben (§§ 1 bis 4 VO-CP) im Vergleich zum März und April dieses Jahres günstige Infektionssituation im Saarland als ausreichend erachteten Hygienekonzepten (§ 5 VO-CP) eine entscheidende Bedeutung zu. Entsprechend der Sichtweise des Bayerischen VGH zur nach der dortigen Verordnungslage (vgl. § 11 Abs. 5 BayIfSMV) notwendigen Abgrenzung von „Bordellen“ zu sonstigen Formen der Ausübung der Prostitution ist unter dem Aspekt des Seuchenschutzes mit Blick auf eine mögliche Begrenzung von Ansteckungsrisiken ein zentrales Anliegen auch im Falle der Prostitutionsstätten, einem „persönlichen Zusammentreffen einer Vielzahl von Menschen“ entgegen zu wirken. Daher ist von einem nach der anders als im Saarland differenzierenden Regelung in Bayern untersagten Bordellbetrieb nur auszugehen, wenn dieser über Räumlichkeiten verfügt, die zum gleichzeitigen Aufenthalt von mehr als zwei Personen „vorgesehen“ sind oder wenn Räumlichkeiten vorhanden sind, in denen sich mehrere Personen zum Zwecke der Anbahnung sexueller Dienstleistungen zeitgleich aufhalten „sollen“. Sofern im konkreten Einzelfall solche Räumlichkeiten nicht vorhanden oder nicht zugänglich sind, ist der Betrieb der jeweiligen Prostitutionsstätte grundsätzlich möglich, sofern ein individuelles Hygiene- beziehungsweise Schutzkonzepte vorliegt, die mindestens Aussagen zu Terminvereinbarung, Regelungen für den Zutritt, zur Kontaktvermeidung, Registrierung, Desinfektion, Reinigung, zu Abstands- und Hygieneregeln, zum Tragen von Mund-/Nasenbedeckung zu maximalen Dauer der Dienstleistung sowie zur Belüftung vorsehen.

Das Konzept der Antragstellerin, sich im Übrigen auf das Infektionsschutzkonzept SARS-CoV-2 „Prostitutionsgewerbe“ des Unternehmerver-

bandes Erotikgewerbe Deutschland e.V. vom 18.5.2020 bezogen und erklärt hat, bis auf Weiteres auf die „Betriebssparte Sex“ in ihrer Einrichtung zu verzichten, bietet aus Sicht des Senats ausreichende Gewährleistungen, um die Infektionsrisiken im konkreten Fall im zu anderen körpernahen Dienstleistungen vergleichsweise erforderlichen Maß zu begrenzen. Danach werden zunächst nur Besucher mit vereinbarten Terminen angenommen und der Eintritt wird nur mit Mund-Nasen-Bedeckung gestattet. Auch die Antragstellerin beziehungsweise eine Kollegin am Empfang tragen eine entsprechende Maske, wobei zudem ein nach § 1 Abs. 1 Satz 2 VO-CP allgemein als ausreichend anzusehender Abstand von 1,50 m eingehalten werden muss. Der Gast muss anschließend einen am Eingang bereit gestellten Händedesinfektionsspender benutzen und wird nach dem Konzept anschließend zunächst ins Bad geleitet, um sich dort nochmals gründlich die Hände zu waschen und zu desinfizieren, bevor er direkt ins Verrichtungszimmer gebracht wird. Der Gast muss seine persönlichen Daten angeben, die anhand des Personalausweises überprüft und vier Wochen lang aufbewahrt werden. Darauf soll auf der Website und zusätzlich im Rahmen der Terminvergabe deutlich hingewiesen werden. Bei einer Weigerung soll der Gast aufgefordert werden, die Einrichtung zu verlassen. Einen „Warteraum“ gebe es schon aus räumlichen Gründen nicht. In den Zimmern hielten sich jeweils nur der Gast und eine Dienstleisterin auf. Während einer Massage würden Masken getragen, um das Austreten von Aerosolen zu verhindern. Bei allen Dienstleistungen werde auf „gewisse Praktiken“ wie beispielsweise das Küssen verzichtet. Nach Ablauf der Dienstleistungszeit werde der Gast von der Dienstleisterin umgehend erneut ins Bad zum Duschen und Desinfizieren und anschließend auf direktem Wege wieder ins Zimmer begleitet, um sich anzuziehen und das Haus zu verlassen. Der Gast komme danach zu keinem Zeitpunkt mit einer anderen Person in Kontakt, und bevor er das Haus verlasse, müsse er sich zum Abschluss nochmals die Hände desinfizieren. Anschließend werde das jeweilige Zimmer 15 bis 30 Minuten gelüftet und desinfiziert und das Bett werde frisch bezogen. Da sie die einzige Mieterin im Haus sei, befänden sich nur Gäste mit Termin auf Zuwegen und im Treppenhaus. „Grüppchen“ würden generell abgewiesen, da dies nicht ihrem – der Antragstellerin – „Klientel“ entspreche.

Diese Maßgaben erscheinen in dem konkreten, räumlich kleinen und – mit den Worten der Antragstellerin – „überschaubaren“ Betrieb („....domizil“) mit speziellem Leistungsangebot vor allem in den beiden „Spartenzimmern“<sup>14</sup> anders als bei den auch in Bayern weiterhin mit Betriebsverboten belegten Bordellen und bordellartigen Betrieben<sup>15</sup> in der gebotenen Weise kontrollierbar und umsetzbar. Dass die Antragstellerin dabei generell aber auch angesichts zu gewärtigender Kontrollen und bei Nichteinhaltung drohender sofortiger erneuter Schließung ihrer Prostitutionsstätte ein ganz essentielles Interesse daran hat, dass durch Einhaltung dieser Vorgaben ein Auftreten oder die Weitergabe des Corona-Virus in ihrer Prostitutionsstätte zu unterbinden, liegt auf der Hand.

Vor dem Hintergrund ist die Ungleichbehandlung im Vergleich zu den zahlreichen derzeit erlaubten anderen körpernahen Dienstleistungen voraussichtlich unter dem allein relevanten Aspekt der seuchenrechtlichen Ziele der Verordnung aus heutiger Sicht und Sachlage in im Hauptsacheverfahren am Maßstab des Art. 3 Abs. 1 GG nicht mehr zu rechtfertigen.

#### **b.**

Nach dem zuvor Gesagten ist es ferner naheliegend, auf den Normenkontrollantrag hin nach gegenwärtigem Stand in der Hauptsache auch eine Verletzung der Freiheitsgrundrechte der Berufsausübungsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) und des Art. 14 GG (Eigentum, Gewerbebetrieb) anzunehmen. Beide Grundrechte unterliegen zwar einem Schranken- beziehungsweise Ausgestaltungsvorbehalt durch den Gesetzgeber, bei dessen Aktivierung diesem ebenfalls ein Einschätzungsspielraum hinsichtlich des beim Erlass einschränkender Normen in erster Linie zu beachtenden Übermaßverbots zukommt. Das gilt sowohl in Bezug auf die Vorausbeurteilung der die Ziel-Mittel-Relation kennzeichnenden Erforderlichkeit der Betriebsuntersagung

---

<sup>14</sup> vgl. hierzu den im Zusammenhang mit dem Umbau beziehungsweise der Nutzungsänderung eines ehemaligen medizinischen Labors im 4. Obergeschoss des Gebäudes vorgelegten Grundrissplan zur Einrichtung eines „bordellähnlichen Kleinbetriebs mit gewerblicher Zimmervermietung“

<sup>15</sup> vgl. dazu etwa Beschluss des Senats vom 3.6.2020 – 2 B 201/20 –, Juris

im § 7 Abs. 1 VO-CP als auch hinsichtlich der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne, bei dem das Ziel des Normgebers, hier die Bekämpfung und Eindämmung der Corona-Pandemie durch eine weitgehende Reduzierung zwischenmenschlicher Kontakte mit entsprechenden Infektionsrisiken, mit dem Ergebnis, also dem Gewicht der Betriebsuntersagung für den Normadressaten, in Bezug zu setzen wäre. Ungeachtet der Tatsache, dass es sich bei dem vom Antragsgegner verfolgten Regelungsziel des Gesundheitsschutzes um sehr gewichtige Belange handelt,<sup>16</sup> erscheint es vor dem Hintergrund des der erwähnten umfangreichen vorgesehenen Maßnahmen zur Verhinderung der Weitergabe des Sars-CoV 2 Virus in dem Etablissement der Antragstellerin zweifelhaft, ob es sich bei der Betriebsuntersagung noch um eine – mit Blick auf den vom Normgeber gestalteten Regelungshintergrund – insgesamt erforderliche und verhältnismäßige Einschränkung der genannten Grundrechte handelt. Da das Konzept des Antragsgegners seit der zweiten Änderung der Verordnung im April 2020 außer in den Fällen des § 7 Abs. 1 und 2 VO-CP gegenwärtig nicht mehr im Erlass umfassender Verbote besteht, unterliegt die „Herausnahme“ der Prostitutionsstätte der Antragstellerin aus den seither geltenden „Lockerungen“ auch unter diesen Aspekten zumindest nicht unerheblichen Bedenken. „Menschenansammlungen“ oder dergleichen sind aus mehreren geschilderten Gründen hier nicht realistisch zu erwarten. Gerade die Verhältnismäßigkeit ist zudem in untrennbarem Zusammenhang einerseits mit der gegenwärtig im Saarland noch entspannten Infektionssituation und vor allem auch mit der zunehmenden Dauer der uneingeschränkten Untersagung der Wiederaufnahme des Betriebs zu sehen, die dem Anliegen der Antragstellerin in dem Zusammenhang großes Gewicht verleiht.

Ob die vorgesehenen Instrumente zur Sicherstellung der Nachverfolgungsmöglichkeit im Falle des Auftretens von Infektionen bei Besuchern oder Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern „greifen“, kann jedenfalls nicht von vorneherein verneint werden. Zusätzlich verweist die Antragstellerin auf die Möglichkeit der Nachverfolgung durch die Nutzung einer ein speziell

---

<sup>16</sup> vgl. dazu OVG des Saarlandes, Beschlüsse vom 22.4.2020 – 2 B 128/20 und 2 B 130/20 –, beide bei Juris

für das prostitutive Gewerbe entwickelten App, bei der die Daten der Besucher der Prostitutionsstätte anonym erfasst und nur im Infektionsfall unter strengen Anforderungen offenbart werden können. Die anonyme Datenerfassung erhöht die Akzeptanz der Datenerhebung über das entsprechende System „DateSafe“ auch mit Blick auf Zugriffe Dritter und stellt die geforderte Nachverfolgung sicher. Verstöße gegen die von ihr selbst als Zutrittsvoraussetzung genannte „Ausweiskontrolle“ rechtfertigen mit Blick auf die Wichtigkeit einer Kontaktnachverfolgung (§ 3 VO-CP) die Schließung der Prostitutionsstätte.

### C.

Die Voraussetzungen für einen Anordnungsgrund im Sinne des § 47 Abs. 6 VwGO in Form eines der Antragstellerin drohenden „schweren Nachteils“ unterliegt nach dem Sachvortrag zu den wirtschaftlichen Folgen der nunmehr über fünf Monate währenden Schließung keinen Bedenken. Der bezogen auf den Entscheidungszeitpunkt festzustellende, jedenfalls nach der aktuellen Fassung der Verordnung nur noch verbleibende vergleichsweise kurze Restzeitraum der Geltung der Verordnung bis 9.8.2020 rechtfertigt es nicht, einen ihr zustehenden und in der Antragschrift vom 27.7.2020 dargelegten Anordnungsanspruch im Sinne des § 47 Abs. 6 VwGO zu verneinen. Daher war ihrem Antrag in dem aus dem Tenor ersichtlichen Umfang zu entsprechen. Bei der Formulierung der aus Sicht der Antragstellerin im Verständnis des § 47 Abs. 6 VwGO rechtswahrenden Anordnung bestehen – ähnlich wie bei dem § 123 Abs. 1 VwGO – keine gesetzlichen Anforderungen an den Inhalt.<sup>17</sup> Der Senat weist die Antragstellerin abschließend noch einmal ausdrücklich darauf hin, dass die Wiederaufnahme und Führung ihrer Prostitutionsstätte angesichts der nach wie vor nicht unerheblichen Bedrohung der Saarländerinnen und Saarländer durch die weiterhin zu konstatierende, wenngleich deutlich verlangsamte Ausbreitung von Infektionen mit dem Coronavirus<sup>18</sup> mit

---

<sup>17</sup> vgl. dazu auch OVG des Saarlandes, Beschluss vom 27.4.2020 – 2 B 143/20 –, Juris

<sup>18</sup> vgl. etwa den täglichen Lagebericht des Krisenstabs am MSGFuF zur Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) vom 3.8.2020 – aktualisierter Stand für das Saarland

einer strikten Einhaltung der in der Antragsschrift zugesicherten Hygienemaßnahmen verbunden sein muss.

Auf die ohne weiteres nachzuvollziehenden Ausführungen der Antragstellerin zu der in der Praxis festzustellenden Verlagerung der Erbringung sexueller Dienstleistungen in „unkontrollierte“ Bereiche mit erheblichen Infektionsrisiken muss hier nicht eingegangen werden. Gleiches gilt für die im Wesentlichen wiederholenden Ausführungen in dem Schriftsatz ihres Prozessbevollmächtigten vom 5.8.2020; sie sind für die vorliegende Entscheidung nicht relevant.

### III.

Die Kostenentscheidung beruht auf dem § 154 Abs. 1 VwGO. Die Streitwertfestsetzung findet ihre Grundlage in den §§ 63 Abs. 2, 53 Abs. 2 Nr. 2, 52 Abs. 1 GKG. Die Festsetzung orientiert sich an der Praxis des Senats für Prostitutionsstätten, wobei gegenüber größeren Bordellbetrieben ein entsprechender Abschlag vorzunehmen war. Da der Eilantrag inhaltlich auf eine Vorwegnahme der Hauptsache zielt, ist die Reduzierung des Gegenstandswertes für das Eilverfahren auf der Grundlage von Ziff. 1.5 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht veranlasst.

Der Beschluss ist unanfechtbar.

gez. Bitz

Dr. Kiefer

Vohl

Beglaubigt

Saarlouis, den 6. August 2020

***-elektronisch signiert-***

Schirra, Justizbeschäftigte  
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle