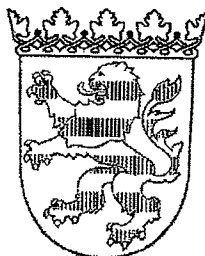


8. Senat

8 B 910/20.N



HESSISCHER VERWALTUNGSGERICHTSHOF

BESCHLUSS

In dem Normenkontrollverfahren

1. des Herrn Johannes Telgenbüscher,
2. der Frau Christina Roth,

3. [REDACTED]

Antragsteller,

bevollmächtigt: 1. Rechtsanwälte Marcel Kasprzyk,
Adolfsallee 27/29, 65185 Wiesbaden,

2. Rechtsanwälte Bernhard Korn & Partner,
Hindenburgplatz 3, 55118 Mainz,

gegen

das Land Hessen,

Antragsgegner,

wegen Seuchenrechts – Außervollzugsetzung von Normen, hier: Dritte
und Vierte Verordnung zur Bekämpfung des Corona-Virus –

hat der Hessische Verwaltungsgerichtshof - 8. Senat - durch

[REDACTED]

am 8. April 2020 beschlossen:

- 2 -

Der Antrag wird abgelehnt.

Die Antragsteller tragen die Kosten des Verfahrens.

Der Streitwert wird auf 30.000,00 Euro festgesetzt.

Gründe

I.

Die Antragsteller begehren den Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 47 Abs. 6 VwGO zur vorläufigen Außerkraftsetzung von einzelnen Bestimmungen in der Dritten und Vierten Verordnung der Hessischen Landesregierung zur Bekämpfung des Corona-Virus, die sie im Wege der Normenkontrolle nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO angreifen (VGH Kassel – 8 C 909/20.N –).

Die in der Hauptsache angegriffenen Bestimmungen der Dritten und der Vierten Verordnung zur Bekämpfung des Corona-Virus haben in ihren aktuellen Fassungen den folgenden Wortlaut:

- Dritte Verordnung zur Bekämpfung des Corona-Virus

§ 1

(1) Der Kontakt zu anderen Menschen außerhalb der Angehörigen des eigenen Hausstandes ist auf das absolut nötige Minimum zu reduzieren.

(2) Aufenthalte im öffentlichen Raum sind nur alleine, mit einer weiteren nicht im eigenen Haushalt lebenden Person oder im Kreise der Angehörigen des eigenen Hausstandes gestattet. Bei Begegnungen mit anderen Personen ist ein Mindestabstand von 1,5 Metern einzuhalten. Öffentliche Verhaltensweisen, die geeignet sind, das Abstandsgebot des Satz 2 zu gefährden, wie etwa gemeinsames Feiern, Grillen oder Picknicken, sind unabhängig von der Personenzahl untersagt.

(3) Das Verbot des Abs. 2 Satz 1 gilt nicht für

1. Zusammenkünfte von Personen, die aus geschäftlichen, beruflichen, dienstlichen oder betreuungsrelevanten Gründen unmittelbar zusammenarbeiten müssen, sowie Sitzungen und Gerichtsverhandlungen,

2. die Begleitung und Betreuung minderjähriger oder unterstützungsbedürftiger Personen,

3. den öffentlichen Personennahverkehr und vergleichbare Betriebe und Einrichtungen, in denen ein bestimmungsgemäßes Zusammentreffen für kurze Zeit unvermeidbar ist,

- 3 -

4. die Abnahme von Prüfungen, insbesondere Staatsprüfungen und Laufbahnprüfungen,

5. Blutspenden.

(4) Die zuständigen Behörden können Ausnahmen von Abs. 1 und 2 Satz 1 für Trauerfeierlichkeiten und Bestattungen zulassen.

(5) Die Empfehlungen des Robert Koch-Instituts zur Hygiene sind bei jeglichen Zusammentreffen zu beachten.

▪ Vierte Verordnung zur Bekämpfung des Corona-Virus

§ 1

(1) Die nachfolgenden Einrichtungen, Betriebe, Begegnungsstätten und Angebote sind zu schließen oder einzustellen:

1. Tanzveranstaltungen, Messen, Ausstellungen, Spezial- und Jahrmärkte, Spielhallen, Spielbanken, Wettannahmestellen und ähnliche Einrichtungen, die als Gewerbebetriebe im Sinne der Gewerbeordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Februar 1999 (BGBl. I S. 202), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. November 2019 (BGBl. I S. 1746), gelten,
2. Vergnügungsstätten im Sinne der Baunutzungsverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. November 2017 (BGBl. I S. 3786), insbesondere Bars, Clubs Diskotheken, Kneipen und ähnliche Einrichtungen,
3. Freizeit- und Tierparks und Anbieter von Freizeitaktivitäten (drinnen und draußen),
4. Kultureinrichtungen jeglicher Art unabhängig von der jeweiligen Trägerschaft oder von Eigentumsverhältnissen, insbesondere Museen, Theater, Freilichttheater, Opern, Schauspiel- und Konzerthäuser, Schlösser sowie Bibliotheken und ähnliche Einrichtungen,
5. Kinos, auch Freilichtkinos,
6. der Sportbetrieb auf und in allen öffentlichen und privaten Sportanlagen, öffentliche und private Schwimm- und Spaßbäder, Thermalbäder, Fitnessstudios und ähnliche Einrichtungen,
7. Spielplätze einschließlich Bolz- und Tummelplätze,
 - 7a. Mehrgenerationenhäuser, soweit diese nicht dem Wohnen dienen, Jugendhäuser, Seniorenbegegnungsstätten, Mütter- und Familienzentren,
 8. Prostitutionsstätten im Sinne des Prostituiertenschutzgesetzes vom 21. Oktober 2016 (BGBl. I S. 2372), geändert durch Gesetz vom 20. November 2019 (BGBl. I S. 1626), Bordelle, Prostitutionsveranstaltungen im Sinne des Prostituiertenschutzgesetzes und ähnliche Einrichtungen,
 - 8a. Copyshops, Internetcafes und ähnliche Einrichtungen,
 - 8b. Hundeschulen und Hundesalons,
 - 8c. Dienstleistungsbetriebe im Bereich der Körperpflege wie Frisöre, Kosmetikstudios, Massagepraxen, Tattoo-Studios und ähnliche Betriebe; medizinisch notwendige Behandlungen bleiben weiter möglich,

- 4 -

9. alle weiteren, nicht an anderer Stelle der Verordnung genannten Verkaufsstellen des Einzelhandels, insbesondere Fabrikläden und Hersteller-Direktverkaufszentren.

(2) Untersagt werden

1. Zusammenkünfte in Vereinen und sonstigen Sport- und Freizeitanrichtungen,
2. touristische und kulturelle Angebote jeglicher Art, beispielsweise Reisebusreisen, Schiffsausflüge und Stadtführungen,
3. sonstige Sportangebote, die ihrer Art nach mit körperlichen Kontakt verbunden sind.

(3) Untersagt wird die Wahrnehmung von Angeboten in Volkshochschulen, Musikschulen und sonstigen öffentlichen und privaten Bildungseinrichtungen sowie Privatunterricht im außerschulischen Bereich. Online-Angebote bleiben möglich.

(4) Die Abnahme von Prüfungen, insbesondere Staatsprüfungen und Laufbahnprüfungen, ist nach Abs. 3 nicht untersagt. Bei der Abnahme von Prüfungsleistungen sind die Empfehlungen des Robert Koch-Instituts zur Hygiene zu beachten.

(5) Untersagt werden Zusammenkünfte in Kirchen, Moscheen, Synagogen und die Zusammenkünfte anderer Glaubensgemeinschaften. Allen Glaubensgemeinschaften bleibt es unbenommen, alternative Formen der Glaubensbetätigung auszuüben, die nicht mit Zusammenkünften von Personen verbunden sind, zum Beispiel Angebote im Internet. Die in Satz 1 genannten Gebäude und Räume können für die Gebete Einzelner offengehalten werden.

(6) Beratungsleistungen psychosozialer, rechtlicher, seelsorgerischer oder ehrenamtlicher Art sowie die Erbringung von Dienstleistungen sollen möglichst ohne unmittelbaren persönlichen körperlichen Kontakt und unter Beachtung der Empfehlungen des Robert Koch-Instituts zur Hygiene erfolgen.

(7) Die Beschränkungen nach Abs. 1 gelten nicht für

1. den Lebensmitteleinzelhandel,
2. den Futtermittelhandel,
3. die Wochenmärkte,
4. den Direktverkauf vom Lebensmittelerzeuger,
5. die Reformhäuser,
6. die Feinkostgeschäfte,
7. die Geschäfte des Lebensmittelhandwerks,
8. die Getränkemärkte,
9. die Banken und Sparkassen,
10. die Abhol- und Lieferdienste,
11. die Apotheken,
12. die Drogerien,
13. die Sanitätshäuser, Optiker, Hörgeräteakustiker,
14. die Poststellen,

- 5 -

15. die Waschsalons,
16. die Tankstellen und Tankstellenshops,
17. die Reinigungen,
18. die Kioske, Tabak- und E-Zigarettenläden, den Zeitungsverkauf,
19. die Blumenläden,
20. die Tierbedarfsmärkte,
21. die Bau- und Gartenbaumärkte;

entscheidend ist der Schwerpunkt im Sortiment. Die Beschränkungen nach Abs. 1 gelten auch nicht für den Großhandel und den Online-Handel.

(8) Eine Öffnung der Einrichtungen nach Abs. 7 erfolgt unter Beachtung der Empfehlungen des Robert Koch-Instituts zur Hygiene, der Steuerung des Zutritts und der Vermeidung von Warteschlangen. Es ist sicher zu stellen, dass ein Abstand von 1,5 Metern zwischen Personen eingehalten werden kann, sofern keine geeigneten Trennvorrichtungen vorhanden sind.

(9) Abweichend von § 3 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 des Hessischen Ladenöffnungsgesetzes können die in Abs. 7 genannten Bereiche auch an Sonn- und Feiertagen zwischen 8 und 18 Uhr geöffnet werden. Satz 1 gilt nicht für den Karfreitag sowie die Osterfeiertage.

(10) Dienstleistungen und Handwerkstätigkeiten können mit Ausnahme der in Abs. 1 Nr. 8a, 8b und 8c genannten Angebote unter Beachtung der Empfehlungen des Robert Koch-Instituts zur Hygiene, insbesondere zu Kontakten und Einhaltung des Sicherheitsabstandes erbracht werden.

§ 2

(1) Gaststätten im Sinne des Hessischen Gaststättengesetzes vom 28. März 2012 (GVBl. S. 50), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15. Dezember 2016 (GVBl. S. 294), Mensen, Hotels und andere Gewerbe, dürfen Speisen und Getränke nur zur Abholung oder Lieferung anbieten. Eine Abholung von Speisen und Getränken darf nur erfolgen, wenn

1. sichergestellt ist, dass die Speisen und Getränke ohne Wartezeit zur Verfügung stehen oder die Warteplätze so gestaltet sind, dass ein Abstand von mindestens 1,5 Metern zwischen den Abholerinnen und Abholern gewährleistet ist,

2. geeignete Hygienemaßnahmen getroffen werden und

3. Aushänge zu den erforderlichen Hygienemaßnahmen erfolgen.

(2) Übernachtungsangebote sind nur zu notwendigen Zwecken erlaubt. Übernachtungsangebote zu touristischen Zwecken sind nicht erlaubt.

(3) Bars, Clubs, Diskotheken, Schankwirtschaften, Kneipen und ähnliche Einrichtungen, deren Schwerpunkt nicht im Anbieten von Speisen liegt, sowie Eisdielen sind zu schließen.

Die Vorschriften treten gemäß § 4 CoronaVV HE 3 und § 5 CoronaVV HE 4 am 19. April 2020 außer Kraft.

- 6 -

Die Antragsteller zu 1. und 2. sind natürliche Personen mit Wohnsitz im Bundesland Hessen. Die Antragstellerin zu 3. ist eine juristische Person. Sie ist im Handelsregister unter dem Namen [REDACTED] "eingetragen. Gegenstand des Unternehmens ist [REDACTED]

[REDACTED] Ferner darf die Gesellschaft andere Unternehmen gleicher oder ähnlicher Art übernehmen, vertreten und sich an solchen Unternehmen beteiligen. [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Zur Begründung ihres am 31. März 2020 beim Hessischen Verwaltungsgerichtshof eingegangenen Antrages tragen sie vor, die Außervollzugsetzung der im Normenkontrollverfahren angegriffenen Bestimmungen sei zur Abwehr schwerer Nachteile, nämlich rechtswidriger, erheblicher Eingriffe in eine Vielzahl von Grundrechten einer unabsehbaren Zahl von Grundrechtsträgern geboten. Sie beziehen sich auf die Begründung ihres Normenkontrollantrages vom 30. März 2020 gegen die genannten Bestimmungen.

Die Antragsteller beantragen,

die in

§ 1 der Dritten Verordnung zur Bekämpfung des Corona-Virus vom 14. März 2020 (GVBl. S. 161), in der Fassung der Änderungen durch Art. 1 der Verordnung zur Beschränkung sozialer Kontakte und zur Anpassung von Verordnungen zur Bekämpfung des Corona-Virus vom 22. März 2020 (im GVBl. noch nicht verkündet), sowie

den §§ 1 und 2 der Vierten Verordnung zur Bekämpfung des Corona-Virus vom 17. März 2020 (GVBl. S. 167 f.) zuletzt geändert durch Art. 2 der Verordnung zur Beschränkung sozialer Kontakte und zur Anpassung von Verordnungen zur Bekämpfung des Corona-Virus vom 22. März 2020 (im GVBl. noch nicht verkündet) und durch Art. 4 der Verordnung zur Anpassung der Verordnungen zur Bekämpfung des Corona-Virus vom 20. März 2020 (im GVBl. noch nicht verkündet),

enthaltenen Bestimmungen bis zu einer Entscheidung über den Normenkontrollantrag außer Vollzug zu setzen,

Der Antragsgegner beantragt,

den Antrag abzulehnen.

- 7 -

Die Antragstellerin zu 3. sei bereits nicht antragsbefugt. Die angegriffenen Bestimmungen der Dritten Verordnung zur Bekämpfung des Corona-Virus (CoronaVV HE 3) und der Vierten Verordnung zur Bekämpfung des Corona-Virus (CoronaVV HE 4) würden keinen rechtlichen Zweifeln begegnen, die den Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 47 Abs. 6 VwGO dringend geboten erscheinen lassen würde. Wegen der Einzelheiten wird Bezug genommen auf die Antragserwiderung vom 2. April 2020.

II.

Der Senat entscheidet über den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 47 Abs. 6 VwGO in der Besetzung von drei Richtern (§ 9 Abs. 3 Satz 1 erster Halbsatz VwGO i. V. m § 17 Abs. 2 HeAGVwGO).

Der Antrag vom 31. März 2020, der nach den zuletzt erfolgten Änderungen der Dritten und Vierten Verordnung zur Bekämpfung des Corona-Virus durch die „Verordnung zum Umgang mit und zur Einführung einer Meldepflicht von persönlicher Schutzausrüstung sowie zur Anpassung weiterer Verordnungen zur Bekämpfung des Corona-Virus“ vom 2. April 2020 (GVBl. S. 238) nunmehr auf die teilweise Außerkraftsetzung der beiden Verordnungen in ihrer letztgenannten Fassung abzielt, ist teilweise unzulässig (dazu A.). Er ist im Übrigen unbegründet, denn die aktuellen Fassungen der angegriffenen Bestimmungen lassen die Außervollzugsetzung der Bestimmungen in § 1 CoronaVV HE 3 und §§ 1 und 2 CoronaVV HE 4 durch Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 47 Abs. 6 VwGO weder vollständig noch teilweise für dringend geboten erscheinen (dazu B.).

A. Der Antrag ist teilweise unzulässig.

1) Er ist statthaft, weil

- die Dritte Verordnung zur Bekämpfung des Corona-Virus vom 14. März 2020 in der Fassung von Art. 3 der Vierten Verordnung zur Anpassung der Verordnungen zur Bekämpfung des Corona-Virus vom 30. März 2020 (GVBl. S. 214) und
- die Vierte Verordnung zur Bekämpfung des Corona-Virus vom 17. März 2020 in der Fassung von Art. 3 der Vierten Verordnung zur Anpassung der Verordnungen zur Bekämpfung des Corona-Virus vom 30. März 2020 (GVBl. S. 214)

- 8 -

als im Rang unter dem Landesgesetz stehende Rechtsvorschriften i. S. d. § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO i. V. m. § 15 des Hessischen Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung (HessAGVwGO) statthafter Gegenstand einer Normenkontrolle vor dem Obergerverwaltungsgericht sein können.

2) Der Antrag der Antragstellerin zu 3. ist unzulässig, denn sie ist nicht antragsbefugt. Die Antragstellerin zu 3. kann nicht geltend machen, durch die von ihr zur Prüfung gestellten Bestimmungen in §§ 1 und 2 der CoronaVV HE 4 enthaltenen Bestimmungen in ihren Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden (§ 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO). Insoweit trägt sie vor, ihre Geschäftspartnern und Kunden seien aufgrund der in den angegriffenen Bestimmungen enthaltenen Schließungs- und Untersagungsanordnungen in wirtschaftliche Nöte geraten. Einer ihrer Neukunden habe bereits alle [REDACTED]projekte auf Eis gelegt; ein weiterer Kunde habe den gesamten für das Jahr 2020 eingeplanten [REDACTED]etat eingefroren. Dies wirke sich auf ihre eigenen Umsatz- und Gewinnerzielungschancen aus. Sie sei von den Bestimmungen in §§ 1 und 2 der CoronaVV HE 4 wirtschaftlich in erheblicher Weise betroffen und in ihrer Berufsausübungsfreiheit gemäß Art. 12 Abs. 1 GG verletzt.

Mit diesem Vortrag hat die Antragstellerin zu 3. nicht aufgezeigt, durch welche der in §§ 1 und 2 der CoronaVV HE 4 enthaltenen Bestimmung(en) sie in ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit zur Verfolgung des Gesellschaftszwecks unmittelbar beeinträchtigt wird und dadurch in einem subjektiv-öffentlichen Recht verletzt sein kann. Nach dem Katalog in § 1 Abs. 1 Nr. 1 bis 9 der CoronaVV HE 4 gehört eine [REDACTED] wie sie von der Antragstellerin zu 3. betrieben wird, nicht zu den Betrieben, die zu schließen sind. Sie kann ihre Dienstleistungen unter Beachtung der Empfehlungen des Robert Koch-Instituts zur Hygiene, insbesondere zu Kontakten und Einhaltung des Sicherheitsabstandes erbringen (§ 1 Abs. 10 CoronaVV HE 4).

Die vorgetragene Veränderung der wirtschaftlichen Tätigkeit ihrer Geschäftspartner und Kunden als Reaktion auf Bestimmungen in §§ 1 und 2 der CoronaVV HE 4 berührt zwar die Marktchancen der Antragstellerin zu 3., erweist sich damit aber nicht als mögliche Verletzung ihrer Berufsausübungsfreiheit. Der Grundrechtsschutz ist nicht auf unmittelbar adressierte Eingriffe beschränkt. Auch staatliche Maßnahmen, die eine mittelbare oder faktische Wirkung entfalten, können Grundrechte beeinträchtigen und müssen daher von Verfassungen wegen hinreichend gerechtfertigt sein. Sie können in ihrer Zielsetzung und Wirkung einem normativen und direkten Eingriff gleichkommen und müssen dann wie ein solcher behandelt werden (BVerfG, Urteil vom 26. Februar 2020

- 9 -

- 2 BvR 2347/15 -, Rn. 215, juris). Die Bestimmungen der Vierten Verordnung zur Bekämpfung des Corona-Virus regeln weder direkt noch indirekt die von der Antragstellerin betriebene [REDACTED]. Die durch die Verordnung angeordneten Maßnahmen zielen erkennbar nicht darauf ab, den Betrieb einer [REDACTED] neuen Regelungen zu unterwerfen. Das erklärte und einzig erkennbare Ziel der Maßnahmen ist es, physische Kontakte zwischen allen Menschen, die sich derzeit in Hessen aufhalten, auf ein möglichst geringes Maß zu reduzieren. Dazu wird die Schließung einer großen Zahl von Betrieben, an denen sich typischerweise viele Menschen begegnen, angeordnet. Die wirtschaftlichen Auswirkungen der Schließungen und Betriebseinstellungen für die Antragstellerin werden durch die Anordnungen nicht intendiert und stellen sich insofern nicht als eingriffsgleiche Beeinträchtigung der Berufsfreiheit, vielmehr als Reflex der Maßnahmen zum Schutz von Gesundheit und Leben der Bevölkerung dar.

Der Antrag, seine Zulässigkeit unterstellt, würde sich aber auch als unbegründet erweisen, wie noch auszuführen sein wird.

3) Die Antragsteller zu 1. und 2. sind antragsbefugt. Ihr Antrag ist auch im Übrigen zulässig. Insbesondere ist in der Hauptsache der Antrag nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO binnen der Jahresfrist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO gestellt worden.

B. Der Antrag bleibt in der Sache erfolglos.

Die Voraussetzungen für den Erlass einer einstweiligen Anordnung gemäß § 47 Abs. 6 VwGO, wonach das Normenkontrollgericht auf Antrag eine einstweilige Anordnung erlassen kann, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile oder aus anderen wichtigen Gründen dringend geboten ist, liegen nicht vor. Die angegriffenen Bestimmungen der Dritten und Vierten Verordnung zur Bekämpfung des Corona-Virus erweisen sich bei der im Eilverfahren gebotenen summarischen Prüfung weder als offensichtlich rechtswidrig (1), noch erfordert eine – bei (unterstellt) offenen Erfolgsaussichten des in der Hauptsache anhängigen Normenkontrollverfahrens vorzunehmende – Folgenabwägung die Außervollzugsetzung der Regelung (2).

1) Die angegriffenen Verordnungen erweisen sich bei der im Eilverfahren gebotenen summarischen Prüfung nicht als offensichtlich rechtswidrig.

Prüfungsmaßstab im Verfahren nach § 47 Abs. 6 VwGO sind nach der zu Bebauungsplänen entwickelten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, die der Senat auch im vorliegenden Verfahren zugrunde legt, zunächst die Erfolgsaussichten des in der Hauptsache anhängigen Normenkontrollantrags, soweit sich diese im Verfahren des

- 10 -

einstweiligen Rechtsschutzes bereits absehen lassen. 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 angegriffenen Normen in quantitativer und qualitativer Hinsicht erhebliche Grundrechtseingriffe enthalten oder begründen. Ergibt die Prüfung der Erfolgsaussichten der Hauptsache, dass der Normenkontrollantrag voraussichtlich unzulässig oder unbegründet sein wird, ist der Erlass einer einstweiligen Anordnung nicht im Sinne von § 47 Abs. 6 VwGO zur Abwehr schwerer Nachteile oder aus anderen wichtigen Gründen dringend geboten. Erweist sich dagegen, dass der Antrag nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO 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 dessen (weiterer) Vollzug vor einer Entscheidung im Hauptsacheverfahren Nachteile befürchten lässt, die unter Berücksichtigung der Belange der Antragsteller, betroffener Dritter und/oder der Allgemeinheit so gewichtig sind, dass eine vorläufige Regelung mit Blick auf die Wirksamkeit und Umsetzbarkeit einer für die Antragsteller günstigen Hauptsacheentscheidung unaufschiebbar ist. Lassen sich die Erfolgsaussichten des Normenkontrollverfahrens nicht 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, der Normenkontrollantrag aber Erfolg hätte, und die Nachteile, die entstünden, wenn die begehrte einstweilige Anordnung erlassen würde, der Antrag nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO 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, Beschluss vom 25. Februar 2015 – 4 VR 5/14 –, Rn. 12, m. w. N., juris).

Nach diesen Maßstäben kommt eine vorläufige Außervollzugsetzung der mit dem Normenkontrollantrag der Antragsteller angegriffenen Bestimmungen der Dritten und Vierten Verordnung zur Bekämpfung des Corona-Virus nicht in Betracht. Soweit der durch die Notwendigkeit der Gewährung effektiven Rechtsschutzes gegen die bis zum

19. April 2020 befristeten Verordnungen vorgegebene enge Zeitrahmen eine rechtliche Prüfung der streitgegenständlichen Verordnungen zulässt, erweist sich der Normenkontrollantrag der Antragsteller als voraussichtlich unbegründet. Bei der lediglich möglichen, aber auch ausreichenden summarischen Prüfung bestehen gegen die mit dem Normenkontrollantrag angegriffenen Vorschriften der Dritten und Vierten zur Bekämpfung des Corona-Virus keine durchgreifenden Bedenken.

Dabei verkennt der Senat nicht, dass die in der Hauptsache angegriffenen Normen außerordentlich weitreichende – in der jüngeren Vergangenheit beispiellose – Einschränkungen der Freiheitsrechte sämtlicher Menschen begründet, die sich dauerhaft oder vorübergehend im Gebiet des Landes Hessen aufhalten. Diese massiven Eingriffe sind aber – soweit im Eilverfahren feststellbar – von einer hinreichend bestimmten, ihrerseits verfassungskonformen gesetzlichen Grundlage getragen und zur Erreichung eines legitimen Ziels – unmittelbar der befristeten Verhinderung weiterer Infektionsfälle, mittelbar der Gewährleistung einer möglichst umfassenden medizinischen Versorgung von Personen, die an COVID-19 erkrankt sind – geeignet. Ein Verstoß gegen das verfassungsrechtliche Übermaßverbot ist jedenfalls derzeit nicht festzustellen (vgl. ebenso Bayerischer VGH, Beschluss vom 30. März 2020 – 20 NE 20.632 – juris).

Die streitgegenständlichen Regelungen begegnen weder formell (a) noch materiell (b) Bedenken.

a) Die in der Hauptsache angegriffenen Verordnungen sind formell ordnungsgemäß bekannt gemacht worden.

- Die Dritte Verordnung zur Bekämpfung des Corona-Virus vom 14. März 2020 wurde zunächst gemäß § 7 Abs. 1 Verkündungsgesetz am Samstag, den 14. März 2020 im Wege der Ersatzbekanntmachung und sodann im Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes Hessen (GVBl.) bekannt gemacht (GVBl. I S. 153).
- Die Vierte Verordnung zur Bekämpfung des Corona-Virus vom 17. März 2020 wurde zunächst gemäß § 7 Abs. 1 Verkündungsgesetz am Dienstag, den 17. März 2020 im Wege der Ersatzbekanntmachung und sodann im Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes Hessen bekannt gemacht (GVBl. I S. 167).
- Die Bekanntmachungen der die Dritte und die Vierte Verordnung zur Bekämpfung des Corona-Virus ändernden „Verordnung zur Beschränkung sozialer Kontakte und zur Anpassung von Verordnungen zur Bekämpfung des Corona-Virus“

- 12 -

vom 22. März 2020 und der „Vierten Verordnung zur Anpassung der Verordnungen zur Bekämpfung des Corona-Virus“ vom 30. März 2020 und der „Verordnung zum Umgang mit und zur Einführung einer Meldepflicht von persönlicher Schutzausrüstung sowie zur Anpassung weiterer Verordnungen zur Bekämpfung des Corona-Virus“ vom 2. April 2020 erfolgten im Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes Hessen (GVBl. S. 183, S. 214 und S. 238).

b) Die Verordnungsermächtigung für die angegriffenen Bestimmungen in der Dritten und Vierten Verordnung zur Bekämpfung des Corona Virus in § 32 Satz 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 des Gesetzes zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen – Infektionsschutzgesetz – (IfSG) ist in der zum Entscheidungszeitpunkt maßgeblichen Fassung, die sie durch das „Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite“ vom 27. März 2020 (BGBl. 2020 I S. 587 ff.; BT-Drucks 19/18111) erhalten hat, jedenfalls im Rahmen des einstweiligen Rechtsschutzverfahrens nicht zu beanstanden (aa). Die Bestimmungen in § 1 CoronaVV HE 3 und in §§ 1 und 2 CoronaVV HE 4 finden in § 32 Satz 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 eine hinreichende gesetzliche Grundlage (bb).

aa) Die Verordnungsermächtigung verletzt weder das Zitiergebot des Art 19 Abs. 1 Satz 2 GG (aaa) noch erweist sie sich nach dem Maßstab von Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG als unbestimmt (bbb).

aaa) § 32 Satz 1 IfSG ermächtigt die Landesregierungen, unter den Voraussetzungen, die für Maßnahmen nach den §§ 28 bis 31 IfSG maßgebend sind, auch durch Rechtsverordnungen entsprechende Ge- und Verbote zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten zu erlassen. Die Grundrechte der Freiheit der Person (Artikel 2 Absatz 2 Satz 2 des Grundgesetzes), der Versammlungsfreiheit (Artikel 8 des Grundgesetzes), der Freizügigkeit (Artikel 11 Absatz 1 des Grundgesetzes) und der Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13 Absatz 1 des Grundgesetzes) werden insoweit eingeschränkt (§ 28 Abs. 1 Satz 4 IfSG). Die Ermächtigungsgrundlage genügt damit dem Zitiergebot des Art. 19 Abs. 1 GG. Dies verlangt, dass ein Gesetz, welches ein Grundrecht einschränkt, das Grundrecht unter Angabe des Artikels benennt. Es findet allerdings nur Anwendung auf Grundrechte, die aufgrund ausdrücklicher Ermächtigung vom Gesetzgeber eingeschränkt werden. Das Bundesverfassungsgericht hat darüber hinaus stets betont, dass Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG nur für Gesetze gilt, die darauf abzielen, ein Grundrecht über die in ihm selbst angelegten Grenzen hinaus einzuschränken. Als Formvorschrift bedarf die Norm enger Auslegung, wenn sie nicht zu einer leeren Förmlichkeit erstarren und

den die verfassungsmäßige Ordnung konkretisierenden Gesetzgeber in seiner Arbeit unnötig behindern soll (BVerfG, Kammerbeschluss vom 11. August 1999 – 1 BvR 2181/98, 1 BvR 2182/98, 1 BvR 2183/98 –, juris Rdnr. 55).

Davon ausgehend ist ein Verstoß gegen das Zitiergebot bezüglich weiterer, in § 28 Abs. 1 Satz 4 IfSG nicht genannter Grundrechte nicht ersichtlich.

Soweit in diesem oder anderen beim Hessischen Verwaltungsgerichtshof derzeit rechtshängigen Verfahren nach § 47 Abs. 6 VwGO auf vorläufige Außervollzugsetzung von Vorschriften der Dritten und Vierten Verordnung zur Bekämpfung des Corona-Virus gerügt wird, Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG sei in § 28 Abs. 1 Satz 4 IfSG nicht als einschränkbares Grundrecht aufgeführt, wird damit kein Verstoß gegen das Zitiergebot aufgezeigt. Denn der Schutzbereich des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG ist nicht eröffnet. Soweit dazu unter Bezugnahme auf eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 29. Juli 2009 – 1 BvR 1606/08 –, Rn. 9, juris) vorgetragen wird, der Schutzbereich der körperlichen Unversehrtheit nach Art 2 Abs. 2 Satz 1 GG umfasse nicht allein die biologisch-physische Seite der Unversehrtheit, vielmehr sei auch an den geistig-seelischen Bereich, also das psychische Wohlbefinden zu denken, wird damit nicht aufgezeigt, dass die angegriffenen Bestimmungen der Dritten und Vierten Verordnung zur Bekämpfung des Corona-Virus geeignet sind, das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit zu verletzen. In der zitierten Entscheidung lässt das Bundesverfassungsgericht mit Blick auf die aus Art 2 Abs.2. Satz 1 GG folgende staatliche Schutzpflicht ausdrücklich offen, ob sich diese auf einen Schutz der körperlichen Unversehrtheit in biologisch-physiologischer Hinsicht beschränkt oder ob sie sich auch auf den geistig-seelischen Bereich, also das psychische Wohlbefinden erstreckt oder sogar das soziale Wohlbefinden umfasst (BVerfGE, 1 BvR 1606/08, a.a.O.). Der Senat verkennt nicht, dass ein absolutes Kontaktverbot durchaus zur Entwicklung somatischer Störungen führen kann, mithin der Schutzbereich des Art.2 Abs. 2 Satz 1 GG insofern eröffnet sein könnte. Die hier betroffenen Bestimmungen in § 1 CoronaVV HE 3 begründen jedoch kein Kontaktverbot im Sinne einer vollständigen sozialen Isolierung Einzelner. Soweit sie jeden Menschen im Land Hessen verpflichten, den Kontakt zu anderen Menschen außerhalb der Angehörigen des eigenen Hausstandes auf das absolut nötige Minimum zu reduzieren (§ 1 Abs. 1 CoronaVV HE 3), sind ausschließlich physische Kontakte betroffen. Eine soziale Isolation wird nicht vorgegeben. Jedwede Kommunikation mit Anderen auf technischen Kommunikationskanälen (Telefon, Internet, SocialMedia-Anwendungen) ist möglich. Dies gilt ebenso für soziale Kontakte, die

- 14 -

durch das Abstandsgebot in § 1 Abs. 2 CoronaVV HE 3 nicht unterbunden, sondern allein für ein Gespräch unter Anwesenheit am gleichen Ort auf zwei Personen beschränkt sind. Aus den gleichen Erwägungen ist nicht aufgezeigt, dass durch die in § 1 Abs. 1 CoronaVV HE4 angeordneten Schließungen und Betriebseinstellungen sowie die durch § 1 Abs. 2, 3 und 5 CoronaVV HE 4 angeordneten Untersagungen die körperliche Unversehrtheit der Normadressaten (Art 2 Abs. 2 Satz 1 GG) berührt wird.

Soweit vorgetragen wird, die Ermächtigungsgrundlage für die in der Hauptsache angegriffenen Bestimmungen verletzen das Zitiergebot, weil Art. 4 GG in § 28 Abs. 1 Satz 4 IfSG nicht als einschränkbares Grundrecht aufgeführt ist, ist ein Verstoß gegen das Zitiergebot nicht ersichtlich.

Die Untersagung von Zusammenkünften in Kirchen, Moscheen, Synagogen und die Zusammenkünfte anderer Glaubensgemeinschaften durch § 1 Abs. 5 Satz 1 CoronaVV HE 4 greift zwar in den Schutzbereich des Grundrechts auf freie Religionsausübung (Art. 4 Abs. 1 und 2 GG) ein, weil dadurch ein vielen Religionen gemeinsames und wesentliches Merkmal der Religionsausübung, nämlich die Teilnahme am gemeinsamen Gebet unmöglich gemacht wird. Da sich die streitgegenständliche Regelung jedoch nicht gegen die Religionsausübung an sich richtet, sondern allein gegen solche religiösen Handlungen, bei denen eine Vielzahl von Menschen zusammenkommt, ist sie vorrangig an Art. 8 Abs. 1 bzw. Art. 2 Abs. 1 GG zu messen. Insoweit mag dahinstehen, ob derartige Zusammenkünfte als Versammlungen i. S. d. Art. 8 Abs. 1 GG anzusehen sind (vgl. Herzog in Maunz/Dürig, GG, Stand Okt. 2019, Art. 4, Rdnr. 96; vgl. auch § 17 VersG) oder als Ansammlungen dem Schutz der allgemeinen Handlungsfreiheit gemäß Art. 2 Abs. 1 GG unterfallen (Depenheuer in Maunz/Dürig, GG, Stand: Okt. 2019, Art. 8 Rdnr. 188). Denn in beiden Fällen ist ein Verstoß gegen das Zitiergebot nicht ersichtlich.

Art. 4 GG ist jedenfalls für Versammlungen mit Glaubens- oder Gewissensinhalten zwar grundsätzlich *lex specialis* gegenüber Art. 8 GG, soweit es um spezifisch gegen die Religion gerichtete Maßnahmen geht. Nur in dieser Beziehung genießen religiöse Versammlungen einen grundsätzlich erhöhten Schutz. Für spezifisch versammlungsrechtliche Gefahren (etwa zu befürchtende gewaltsame Auseinandersetzungen, Verkehrsbeeinträchtigungen, Seuchengefahr etc.) bleibt es dagegen beim Schutz des Art. 8 GG (Depenheuer in Maunz/Dürig, GG, Stand Okt. 2019, Art. 8 Rdnr. 184). Die hier streitgegenständliche Regelung richtet sich nicht gegen die religiöse Betätigung als solche, sondern nur insoweit, als damit das Zusammentreffen vieler Menschen verbunden

- 15 -

ist. Denn allen Glaubensgemeinschaften bleibt es unbenommen, alternative Formen der Glaubensbetätigung auszuüben, die nicht mit Zusammenkünften von Personen verbunden sind. Die in § 1 Abs. 5 Satz 1 CoronaVV HE4 genannten Gebäude und Räume können für die Gebete Einzelner offengehalten werden (§ 1 Abs. 5 Satz 1 und 2 CoronaVV HE 4). Art. 8 GG ist allerdings in § 28 Abs. 1 Satz 4 IfSG zitiert.

Demgegenüber kann der Einwand, die Freiheit der Religionsausübung sei in Art. 4 GG schrankenlos gewährleistet und daher nicht durch Gesetz oder Verordnung einschränkbar, nicht durchgreifen. Denn Art. 4 Abs. 2 GG garantiert die Religionsfreiheit – ebenso wie Art. 8 Abs. 1 GG die Versammlungsfreiheit – zwar vorbehaltlos, aber nicht schrankenlos. Beide Grundrechte finden ihre Grenzen wie jedes vorbehaltlos gewährleistete Grundrecht jedenfalls dort, wo dies zum Schutz der Grundrechte Dritter oder anderer mit Verfassungsrang ausgestatteter Rechtswerte notwendig ist (Wolff in Hömig/Wolff, Grundgesetz, 12. Aufl. 2018, Art. 4 Rdnr. 3 und Art. 8 Rdnr. 10). Das ist hier in Bezug auf Leben und Gesundheit der Priester, anderer Gläubiger und angesichts der hohen Ansteckungsgefahr und großen Streubreite des Virus auch dritter nicht-gläubiger Menschen der Fall.

Auch im Hinblick auf Art. 2 Abs. 1 GG ist eine Verletzung des Zitiergebots nicht ersichtlich. Denn Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG gilt ausschließlich für solche Grundrechtsbeschränkungen, zu denen der Gesetzgeber im Grundgesetz ausdrücklich ermächtigt ist, nicht dagegen für Regelungen in Ausführung der im Grundgesetz enthaltenen Regelungsaufträge, Inhaltsbestimmungen oder Schrankenziehungen durch den Gesetzgeber. Vom Zitiergebot nicht betroffen ist daher die Begrenzung derjenigen Grundrechte, die von vornherein mit Schranken versehen sind wie die allg. Handlungsfreiheit des Art. 2 Abs. 1 GG (Michael Antoni in Hömig/Wolff, GG, 12. Aufl. 2018, Art. 19 Rdnr. 4).

Schließlich scheidet § 32 Satz 1 IfSG auch nicht im Hinblick auf Art. 12 GG wegen eines Verstoßes gegen das Zitiergebot des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG als Ermächtigunggrundlage aus. Denn der Gesetzgeber kommt mit der Regelung des § 28 Abs. 1 IfSG dem in Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG angelegten Ausgestaltungs- und Regelungsauftrag nach (vgl. ebenso Bayerischer VGH, Beschluss vom 25. November 2014 – 10 BV 13.1151 –, juris Rdnr. 25; Scholz in Maunz/Düring, a.a.O. Art. 12 Rn. 205). Nach Sinn und Zweck der Verordnung wird den Betroffenen nicht die Berufsausübung als solche verboten, sondern es werden aus einem bestimmten Anlass für einen gewissen Zeitraum alle Tätigkeiten untersagt, die zwingend mit dem Zusammentreffen einer größeren Anzahl von Menschen verbunden ist. Es geht allein darum, diese Zusammentreffen der

- 16 -

Menschen zu verhindern. Da die Einschränkungen gemäß § 1 Absatz 7 Satz 2 CoronaVV HE 4 nicht für den Onlinehandel gelten, ist es zudem allen Betroffenen erlaubt, – soweit möglich – zumindest Teile ihres Gewerbes online weiter zu betreiben.

bbb) Ein Verstoß der Verordnungsermächtigung in § 32 Satz 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG n.F. gegen höherrangiges Recht, insbesondere gegen den Bestimmtheitsgrundsatz aus Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG, ist nicht ersichtlich.

Nach Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG müssen Gesetze, die zum Erlass von Rechtsverordnungen ermächtigen, Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung bestimmen. Danach soll sich das Parlament seiner Verantwortung als gesetzgebende Körperschaft nicht dadurch entäußern können, dass es einen Teil der Gesetzgebungsmacht der Exekutive überträgt, ohne die Grenzen dieser Kompetenzen bedacht und diese nach Tendenz und Programm so genau umrissen zu haben, dass der Bürger schon aus der gesetzlichen Ermächtigung erkennen und vorhersehen kann, was ihm gegenüber zulässig sein soll und welchen möglichen Inhalt die aufgrund der Ermächtigung erlassenen Verordnungen haben können. Dabei muss die Ermächtigungsnorm in ihrem Wortlaut nicht so genau wie irgend möglich gefasst sein; sie hat von Verfassungs wegen nur hinreichend bestimmt zu sein. Dazu genügt es, dass sich die gesetzlichen Vorgaben mit Hilfe allgemeiner Auslegungsregeln erschließen lassen. Welche Anforderungen an das Maß der erforderlichen Bestimmtheit im Einzelnen zu stellen sind, lässt sich somit nicht allgemein festlegen. Zum einen kommt es auf die Intensität der Auswirkungen der Regelung für die Betroffenen an. So muss die Bestimmtheit der Ermächtigungsnorm der Grundrechtsrelevanz der Regelung entsprechen, zu der ermächtigt wird. Greift die Regelung erheblich in die Rechtsstellung des Betroffenen ein, sind höhere Anforderungen an den Grad der Bestimmtheit der Ermächtigung zu stellen, als wenn es sich um einen Regelungsbereich handelt, der die Grundrechtsausübung weniger tangiert. Zum anderen hängen die Anforderungen an Inhalt, Zweck und Ausmaß der gesetzlichen Determinierung von der Eigenart des zu regelnden Sachverhalts ab, insbesondere davon, in welchem Umfang der zu regelnde Sachbereich einer genaueren begrifflichen Umschreibung überhaupt zugänglich ist. Dies kann es auch nahelegen, von einer detaillierten gesetzlichen Regelung abzusehen und die nähere Ausgestaltung des zu regelnden Sachbereichs dem Verordnungsgeber zu überlassen, der die Regelungen rascher und einfacher auf dem neuesten Stand zu halten vermag als der Gesetzgeber (BVerfG, Beschluss vom 21. September 2016 – 2 BvL 1/15 –, juris Rdnr. 54f.).

Nach diesen Maßstäben ist ein Verstoß des § 32 Satz 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG gegen das Bestimmtheitsgebot nicht ersichtlich. § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG ist zwar in seinem ersten Halbsatz als offene Generalklausel ausgestaltet, durch die Neufassung der Vorschrift zum 28. März 2020 hat der Gesetzgeber die Ermächtigungsgrundlage jedoch jedenfalls insoweit hinreichend bestimmt, dass auch allgemeine Ausgangs- und Betretensverbote – die in besonderem Maße in die Grundrechte der Bürger eingreifen – davon erfasst sein können.

bb) Hiervon ausgehend sind die in § 1 CoronaVV HE 3 und §§ 1 und 2 CoronaVV HE 4 enthaltenen Bestimmungen von der Ermächtigungsgrundlage gedeckt.

Die Voraussetzungen zum Erlass der von den Antragstellern angegriffenen Verordnungen liegen vor (aaa). Die Bestimmungen der Dritten Verordnung zur Bekämpfung des Corona Virus (bbb) und der Vierten Verordnung zur Bekämpfung des Corona Virus (ccc) begegnen bei summarischer Prüfung keinen Bedenken.

aaa) Mit der bundesweiten Verbreitung des Corona-Virus sind nach den Erkenntnissen des Robert-Koch-Institutes (Stand: 8. April 2020) 103.228 Personen an der Krankheit COVID-19, einer übertragbaren Krankheit im Sinne von § 2 Nr. 3 IfSG, erkrankt. In Hessen sind landesweit 5.114 Personen erkrankt und damit Kranke im Sinne von § 2 Nr. 4 IfSG festgestellt worden (§ 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG).

Demzufolge sind nach § 32 Satz 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 2 IfSG die notwendigen Schutzmaßnahmen zu treffen, soweit und solange es zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich ist. Die Befugnis nach § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG n.F. steht damit sowohl inhaltlich („soweit“) als auch zeitlich („solange“) unter einem strengen Verhältnismäßigkeitsvorbehalt, an den der Ordnungsgeber gebunden ist. Nach § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 2 IfSG n.F. können nunmehr insbesondere – d.h. ebenfalls unter Beachtung des inhaltlichen und zeitlichen Verhältnismäßigkeitsvorbehalts – Ansammlungen untersagt werden.

bbb) § 1 CoronaVV HE 3 erweist sich bei summarischer Prüfung nicht als rechtswidrig. Die Regelungen über die physischen Kontaktbeschränkungen stellen erforderliche Schutzmaßnahmen dar, um eine schnelle Verbreitung des Corona-Virus (SARS-CoV-2) und die durch ihn ausgelösten Erkrankung COVID-19 zu verhindern.

Bei der Beurteilung der Rechtmäßigkeit der verfügten Beschränkung ist der im allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht geltende Grundsatz heranzuziehen, dass an die Wahrscheinlichkeit des durch die Maßnahme abzuwehrenden Schadenseintritts umso gerin-

gere Anforderungen zu stellen sind, je größer und folgenschwerer der möglicherweise eintretende Schaden ist. Dafür sprechen das Ziel des Infektionsschutzgesetzes, eine effektive Gefahrenabwehr zu ermöglichen (§ 1 Abs. 1, § 28 Abs. 1 IfSG), sowie der Umstand, dass die betroffenen Krankheiten nach ihrem Ansteckungsrisiko und ihren Auswirkungen auf die Gesundheit des Menschen unterschiedlich gefährlich sind. Es erscheint sachgerecht, einen am Gefährdungsgrad der jeweiligen Erkrankung orientierten, "flexiblen" Maßstab für die hinreichende Wahrscheinlichkeit zugrunde zu legen. Dabei kann sich eine Gefährdung auch aus den Auswirkungen der Ausbreitung der Erkrankung auf die Volksgesundheit ergeben.

Nach den Feststellungen des Robert-Koch-Instituts vom 26. März 2020 (https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Risikobewertung.html), das nachdrücklich eine Reduzierung von sozialen Kontakten mit dem Ziel der Vermeidung von Infektionen im privaten, beruflichen und öffentlichen Bereich sowie eine Reduzierung der Reisetätigkeit empfiehlt, ist diese Maßnahme geeignet, das Ziel des Verordnungsgebers, die Weiterverbreitung der übertragbaren Krankheit COVID-19, deren weltweite Ausbreitung am 11. März 2020 von der WHO zur Pandemie erklärt worden ist, zu verhindern.

Die Maßnahmen sind auch erforderlich. Nach wie vor wird die Gefährdung für die Gesundheit der Bevölkerung in Deutschland als insgesamt hoch, für Risikogruppen als sehr hoch angesehen. Die Einschätzung des Robert-Koch-Instituts – der gemäß § 4 Abs. 1 Satz 1 IfSG nationale Behörde zur Vorbeugung übertragbarer Krankheiten sowie zur frühzeitigen Erkennung und Verhinderung der Weiterverbreitung von Infektionen – und damit die Eignung der Maßnahmen in Frage zu stellen, sieht der Senat – zumal im Rahmen des Eilverfahrens – keinen Anlass. Dabei verkennt der Senat nicht, dass es derzeit angesichts der von einer Vielzahl virologischer Institute und sonstigen Quellen unterschiedlichen angewandten Methoden und Zählweisen keine Daten gibt, die eine unangreifbare und endgültige Einschätzung der Lage ermöglichen. Vieles mag dafür sprechen, dass angesichts einer mangels ausreichender Tests und zahlreicher Ausscheider ohne Symptome von einer hohen Dunkelziffer an Infizierten auszugehen ist, und COVID-19 möglicherweise im Rückblick eine geringere Letalitätssrate hat, als derzeit angenommen. Das rechtfertigt jedoch derzeit nicht, die Erforderlichkeit der Maßnahmen in Frage zu stellen, denn diese unterliegt der Einschätzungsprärogative des Verordnungsgebers (vgl. ebenso OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 23. März 2020 – OVG 11 S 12/20 –, juris Rdnr. 10) und bei unsicherer Entscheidungsgrundlage

- 19 -

ist er befugt, selbst die geeigneten Maßnahmen zu wählen, solange er dabei keine feststehenden Tatsachen ignoriert. Allein der Umstand, dass andere bundesdeutsche Verordnungsgeber bei vergleichbaren äußeren Umständen und Regelungszielen ein in Einzelheiten teilweise abweichendes Regelungsmodell gewählt haben, führt jedenfalls nicht dazu, dass die hier streitgegenständlichen Regelungen als unverhältnismäßig anzusehen wären.

Die in § 1 CoronaVV HE 3 enthaltenen Bestimmungen erweisen sich bei summarischer Prüfung auch als verhältnismäßig. Dass andere zur Erreichung des Ziels der Verhinderung weiterer Erkrankungen an COVID-19 möglicherweise ebenfalls geeignete Regelungsmodelle in ihrer Wirkung dem vom Antragsgegner gewählten Regelungsmodell präventiver Kontaktbeschränkungen in ihrer Wirkung gleichkommen und daher als milderes Mittel vorrangig in Betracht zu ziehen sind, kann vorliegend angesichts der dargestellten nicht komplett gesicherten Tatsachengrundlage derzeit nicht angenommen werden. Wie oben dargestellt, ist es nach Ansicht von Experten entscheidend, die Verbreitung des Corona-Virus gerade in einer Frühphase effektiv zu bekämpfen. Ansonsten droht die nicht fernliegende Gefahr eines Kollabierens des staatlichen Gesundheitssystems, wie es beispielsweise in Italien, Spanien, Großbritannien und den USA der Fall zu sein scheint. Auch bislang in ihrem Vorgehen liberaler agierende Länder stellen ihre Bevölkerung inzwischen auf härtere Regeln ein (Süddt. Zeitung vom 4. April 2020, Schweden stellt sich auf härtere Regeln ein). Hinzu kommt, dass die angegriffenen Regelungen Teil eines aktuell sehr dynamischen Prozesses sind, bei dem die getroffenen Maßnahmen zur Gefahrenabwehr nahezu täglich neu überdacht und angepasst werden. So ist auch die gesamte Verordnung vorerst bis zum 19. April 2020 befristet. Diese (kurze) Befristung stellt sicher, dass die neuen Entwicklungen der Corona-Pandemie stets berücksichtigt werden. Je nach Entwicklung können die Einschränkungen wieder gelockert werden, wenn die Landesregierungen dies bei Abwägung der berührten Interessen für vertretbar erachten. Erste Anregungen dazu, wie eine Lockerung der strengen Regeln zukünftig unter Abwägung aller Belange erfolgen könnte, zeigen die Vorschläge einer interdisziplinären Forschergruppe, die das Ifo-Institut veröffentlicht hat (Fuest/Lohse, Die Bekämpfung der Coronavirus-Pandemie tragfähig gestalten, ifo.de).

Nach alledem überwiegt derzeit das auf Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG gestützte öffentliche Interesse am Schutz von Leib und Leben der Bevölkerung vor der weiteren Ausbreitung der hochansteckenden Viruskrankheit (zur staatlichen Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 näher Di Fabio in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Stand: Oktober 2019,

- 20 -

Art. 2 Abs. 2 Nr. 1 Rdnr. 94 m. w. N.) sowie am Schutz der Funktionsfähigkeit des Gesundheitswesens in Deutschland und des in medizinischen Einrichtungen wie Krankenhäusern und Arztpraxen tätigen Personals vor einer akuten Überlastung. Die Gewährleistung einer bestmöglichen Krankenversorgung stellt ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut dar, für dessen Schutz der Staat von Verfassungs wegen auch im Hinblick auf das Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG zu sorgen hat (so ausdrücklich BVerfG, Beschluss vom 8. April 1981 – 1 BvR 608/79 –, BVerfGE 57, 70, zit. nach juris Rn. 92). Die erheblichen Einschränkungen, denen die von den streitgegenständlichen Regelungen Betroffenen ausgesetzt sind, erfahren eine gewisse Erleichterung durch die Hilfsprogramme, die der Bund zum Schutz von Mietern, Unternehmen und Selbstständigen sowie für den Empfang von HARTZ-IV-Leistungen aufgelegt hat (vgl. tageschau.de vom 21. März 2020). Zusammen mit der befristeten Geltungsdauer der Verordnung erscheinen die getroffenen Untersagungen derzeit als verhältnismäßig.

§ 1 CoronaVV HE 3 erweist sich auch nicht deshalb als rechtswidrig, weil seine Bestimmungen nicht allein auf Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider im Sinne von § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG begrenzt sind, sondern allen Menschen, die sich derzeit in Hessen aufhalten – der Allgemeinheit –, bestimmte Handlungs- und Unterlassungspflichten auferlegt. Denn der Handlungsrahmen der Behörde ist nicht dergestalt beschränkt, dass allein Schutzmaßnahmen gegenüber den festgestellten Personen im Sinne von § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG in Betracht kommen. Diese sind zwar vorrangige Adressaten, denn sie sind wegen der von ihnen ausgehenden Gefahr, eine übertragbare Krankheit weiterzuverbreiten, nach den allgemeinen Grundsätzen des Gefahrenabwehr- und Polizeirechts als "Störer" anzusehen. Auch die Allgemeinheit und sonstige dritte „Nichtstörer“ können indes Adressaten von Maßnahmen sein, beispielsweise um sie vor Ansteckung zu schützen und so die weitere Verbreitung der übertragbaren Krankheit zu verhindern (vgl.: auch BVerwG, Urteil vom 22. März 2012 – 3 C 16/11 –, juris, Rn. 26; Bales/ Baumann/Schnitzler, Kommentar zum InfektionsschutzgesetzG, 2003, § 28 Rn. 3). Da beim Aufeinandertreffen von Menschen Krankheitserreger in der Regel besonders leicht übertragen werden können, stellt § 28 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 1 IfSG insofern klar, dass Anordnungen auch gegenüber Veranstaltungen oder sonstigen Zusammenkünften von Menschen sowie gegenüber Gemeinschaftseinrichtungen ergehen können (ebenso VG Bremen, Beschluss vom 26. März 2020 – 5 V 553/20 –, juris, Rdnr. 35). Dies gilt insbesondere dann, wenn – wie in der derzeitigen Situation – eine Inanspruchnahme nur der infizierten und damit als Störer

- 21 -

einzustufenden Personen bereits daran scheitert, dass deren Störereigenschaft oftmals nicht bekannt ist, weil aufgrund der verhältnismäßig langen Inkubationszeit der Erkrankung, häufig symptomlos verlaufender Infektionen und zahlenmäßig eingeschränkter Testungen der Infektionsstatus eines wesentlichen Teils der Bevölkerung offen sein dürfte (VG Hamburg, Beschluss vom 27. März 2020 – 14 E 1428/20 –, Rn. 51, juris).

Der Einwand der Antragsteller, der schlichte personelle Begegnungsverkehr sei keine Ansammlung im Sinne von § 28 Abs. 1 Satz 2 IfSG, weshalb das Abstandsgebot nicht auf diese Vorschrift gestützt werden könne, greift nicht durch. Denn die Abstandsregelungen in § 1 CoronaVV HE 3 sind von § 28 Abs. 1 Satz 1, 2. Halbsatz IfSG umfasst. Hiernach kann die Behörde insbesondere Personen verpflichten, den Ort, an dem sie sich befinden, nicht oder nur unter bestimmten Bedingungen zu verlassen oder von ihr bestimmte Orte oder öffentliche Orte nicht oder nur unter bestimmten Bedingungen zu betreten.

Soweit die Antragsteller meinen, die Abstandsregelung könne nicht auf § 28 Abs. 1 Satz 1, 2. Halbsatz IfSG gestützt werden, weil die Verordnungsermächtigung erkennbar nur für „bestimmte“ Orte gelte, nicht jedoch den gesamten öffentlichen Raum umfasse, teilt der Senat diese Auffassung nicht. § 28 Abs. 1 Satz 1, 2. Halbsatz IfSG enthält keine räumliche Begrenzung des Tatbestandsmerkmals „Ort“ und kann eine solche im Hinblick auf den Gesetzeszweck, ansteckungsbegründende Begegnungen zwischen Menschen einschränken zu können, sinnvollerweise auch nicht enthalten.

ccc) §§ 1 und 2 CoronaVV HE 4 erweisen sich bei summarischer Prüfung nicht als rechtswidrig.

Die Anordnung der Schließung der in der Verordnung genannten Betriebe und Örtlichkeiten (§ 1 Abs. 1 CoronaVV HE 4) sowie die Untersagungen und Beschränkungen nach § 1 Abs. 2, 3 und 5, § 2 Abs. 2 und 3 CoronaVV HE 4 stellen ebenso wie die in § 2 Abs. 1 CoronaVV HE 4 enthaltenen Beschränkungen für Gaststätten, die nur noch Abholung oder Lieferung von Speisen und Getränken zulassen, notwendige Schutzmaßnahmen dar, um die rasche Ausbreitung des Covid-19-Virus zu verhindern. Denn allen aufgeführten Regelungen ist gemeinsam, dass sich an den betroffenen Orten regelmäßig zwei oder mehr Menschen in einer Weise begegnen, bei der nicht gewährleistet ist, dass der Mindestabstand von 1,5 m (§ 1 Abs. 2 CoronaVV HE 3) eingehalten werden kann. Die in § 1 Abs. 1 bis 3 und 5 und § 2 Corona-VV HE4 genannten Betriebe und Örtlichkeiten beschreiben Ereignisse, bei denen typischerweise mehr als zwei Menschen auf verhältnismäßig engem Raum zusammenkommen. Sie unterfallen damit

dem Begriff der „Ansammlung“. Dieser ist geprägt durch ein aus einem äußeren Anlass mehr oder minder zufälliges Zusammentreffen mehrerer Personen, die einen gleichen, aber keinen gemeinsamen Zweck verfolgen, wie es etwa bei Schaulustigen anlässlich eines Autounfalls oder bei Wartenden an einer Ampel der Fall ist (vgl. Kniesel/Poscher in Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 6. Aufl. 2018, K. Versammlungsrecht Rdnr. 52).

Auch die in §§ 1 und 2 CoronaVV HE 4 enthaltenen Bestimmungen erweisen sich derzeit als verhältnismäßig.

Sie erfolgen zu einem legitimen Zweck, nämlich dem Schutz der Bevölkerung vor dem sich massiv ausbreitenden und für viele Bürger äußerst gefährlichen Virus.

Sie sind geeignet, weil dadurch zahlreiche sich im Alltag ergebende Übertragungssituationen ausgeschaltet werden. Denn wie bereits dargelegt (Seite 19) empfiehlt das Robert-Koch-Institut auf der Grundlage seiner Erkenntnisse zur Übertragung des Virus zwischen Menschen nachdrücklich eine Reduzierung von sozialen Kontakten im privaten, beruflichen und öffentlichen Bereich sowie eine Reduzierung der Reisetätigkeit. Wie ebenfalls bereits dargelegt sieht der Senat – zumal im Rahmen des Eilverfahrens – keinen Anlass, die Einschätzung des Robert-Koch-Instituts – der gemäß § 4 Abs. 1 Satz 1 IfSG nationalen Behörde zur Vorbeugung übertragbarer Krankheiten sowie zur frühzeitigen Erkennung und Verhinderung der Weiterverbreitung von Infektionen – in Frage zu stellen.

Die angeordneten Maßnahmen erweisen sich ebenso wie diejenigen nach § 1 CoronaVV HE 3 als verhältnismäßig. Dass andere zur Erreichung des Ziels der Verhinderung weiterer Erkrankungen an COVID-19 möglicherweise ebenfalls geeignete Regelungsmodelle in ihrer Wirkung dem vom Antragsgegner gewählten Regelungsmodell, das in allen gesellschaftlichen Bereichen präventive Kontaktbeschränkungen vorsieht, in ihrer Wirkung gleichkommen und daher als milderes Mittel vorrangig in Betracht zu ziehen sind, kann vorliegend angesichts der dargestellten nicht komplett gesicherten Tatsachengrundlage derzeit nicht angenommen werden (vgl. Seite 19 f. der Entscheidungsgründe).

Die Bestimmungen in §§ 1 und 2 CoronaVV HE 4 verstoßen nicht gegen Art. 3 Abs. 1 GG. Sie sind mit dem allgemeinen Gleichheitssatz vereinbar. Soweit die Antragsteller exemplarisch einige aus ihrer Sicht gleichheitswidrige Maßnahmen aufzeigen, liegen diesen nicht im wesentlichen gleiche Lebenssachverhalte zugrunde. So erfolgt die

- 23 -

Schließung eines Autohauses zur Unterbindung des dort regelmäßigen Publikumsverkehrs, den es in der dem Autohaus angeschlossenen Fahrzeugwerkstatt, die weiterhin geöffnet sein kann, nicht gibt. Wenngleich sich bei anderen von den Antragstellern mit der Antragsschrift aufgezeigten Konstellationen (Blumenläden und Bau- sowie Gartenmärkte sind nicht zu schließen <§ 1 Abs. 7 Nr. 19,21 CoronaVV HE4>, Hundesalons sind zu schließen <§ 1 Abs. 1 Nr. 8b CoronaVV HE 4>) die dieser Entscheidung zugrundeliegenden Unterschiede der berührten Lebenssachverhalte nicht unmittelbar aufdrängen, lässt sich mit Blick auf die allgemeine, damit zugleich grundsätzliche Schließungsanordnung in § 1 Abs. 1 Nr. 9 CoronaVV HE 4 feststellen, dass die in § 1 Abs. 7 Nr. 1 bis 21 CoronaVV HE 4 hiervon begründeten Ausnahmen der Sicherung eines Grundbedarfs der Bevölkerung dienen sollen. Ihnen liegt daher ein anderer Lebenssachverhalt zugrunde, der eine differenzierte Regelung ohne Verletzung von Art. 3 Abs. 1 GG tragen kann.

2) Eine bei (unterstellt) offenem Ausgang des Verfahrens vorzunehmende Folgenabwägung käme zu keinem anderen Ergebnis.

Die Abwägung zwischen dem privaten Aussetzungsinteresse der Antragsteller und dem öffentlichen Vollziehungsinteresse erfordert die Betrachtung der Folgen, die einträten, wenn die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes versagt würde, das Verfahren in der Hauptsache hingegen Erfolg hätte. Diese Auswirkungen sind zu vergleichen mit den Nachteilen, die entstünden, wenn die Bestimmungen der beiden Verordnungen außer Vollzug gesetzt würden, dem Rechtsbehelf in der Hauptsache aber der Erfolg zu versagen wäre. Bei dieser Abwägung ist in Rechnung zu stellen, ob den Antragstellern unzumutbare, anders nicht abwendbare Nachteile entstünden, zu deren nachträglicher Beseitigung eine Hauptsacheentscheidung nicht mehr in der Lage wäre. Droht im Falle der Versagung vorläufigen Rechtsschutzes – wie vorliegend – eine erhebliche, über Randbereiche hinausgehende Verletzung von Grundrechten, die durch eine Entscheidung in der Hauptsache nicht mehr beseitigt werden könnte, ist diesem Umstand ein hohes Gewicht beizumessen, dem nur der Schutz herausragend wichtiger Rechtsgüter entgegengesetzt werden kann. Bei dieser Interessenabwägung ist jeweils die Richtigkeit des Vorbringens desjenigen als wahr zu unterstellen, dessen Position gerade betrachtet wird, soweit das jeweilige Vorbringen ausreichend substantiiert und die Unrichtigkeit nicht ohne weiteres erkennbar ist (vgl. Schleswig-Holsteinisches OVG, Beschluss vom 13. September 1991 – 4 M 125/91 –, zit. nach juris Rn. 13 f. m. w. N.).

- 24 -

Nach Auffassung des Senats muss hier das grundrechtlich geschützte Interesse der von den Verboten Betroffenen zurückstehen. Insoweit überwiegt – wie bereits ausgeführt – das auf Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG gestützte öffentliche Interesse am Schutz von Leib und Leben der Bevölkerung vor der weiteren Ausbreitung der hochansteckenden Viruskrankheit sowie am Schutz der Funktionsfähigkeit des Gesundheitswesens in Deutschland und des in medizinischen Einrichtungen wie Krankenhäusern und Arztpraxen tätigen Personals vor einer akuten Überlastung. Die Gewährleistung der trotz der derzeit herrschenden Corona-Pandemie bestmöglichen Krankenversorgung stellt ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut dar, für dessen Schutz der Staat von Verfassungswegen auch im Hinblick auf das Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG zu sorgen hat (vgl. ebenso Hess. VGH, Beschluss vom 3. April 2020 – 2 B 925/20 – m. w. N.). Das gilt umso mehr, als nach Angaben des RKI die strengen Kontaktverbote erste Wirkungen zu zeigen scheinen (RKI, Epidemiologisches Bulletin Nr. 16/2020 vom 3. April 2020, S. 4 unten).

Im Übrigen hat auch das Bundesverfassungsgericht in einem Beschluss vom gestrigen Tag in Bezug auf die weitgehend gleichen bayerischen Regelungen im Rahmen einer Folgenabwägung den Erlass einer einstweiligen Anordnung abgelehnt. Zur Begründung hat es ausgeführt, die geltend gemachten Interessen seien gewichtig, erschienen aber nach dem anzulegenden strengen Maßstab nicht derart schwerwiegend, dass es unzumutbar erschiene, sie einstweilen zurückzustellen, um einen möglichst weitgehenden Gesundheits- und Lebensschutz zu ermöglichen, zu dem der Staat aus dem Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit in Art. 2 Abs. 2 GG prinzipiell auch verpflichtet sei (BVerfG, Beschluss vom 7. April 2020 – 1 BvR 755/20 –, Rdnr. 11, juris).

3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Die Antragsteller haben die Kosten des Normenkontrollverfahrens zu tragen, weil sie unterliegen.

Die Festsetzung des Streitwertes beruht auf §§ 47 Abs. 1 und 2 Satz 1, 52 Abs. 1 und Abs. 2, 53 Abs. 2 Nr. 2, 63 Abs. 2 Satz 1 des Gerichtskostengesetzes (GKG). Dabei legt der Senat für die Bemessung des Interesses der Antragsteller an der Aufhebung der streitgegenständlichen Regelungen in § 1 CoronaVV HE 3 und §§ 1 und 2 CoronaVV HE 4 mangels anderweitiger Anhaltspunkte für jede der angegriffenen Verordnungen pro Antragsteller den Auffangstreitwert nach § 52 Abs. 2 GKG in Höhe von 5.000,00 € zugrunde. Dieser Betrag ist im Hinblick auf das Begehren einer die Hauptsache vorwegnehmenden Eilentscheidung hier nicht zu halbieren (vgl. Nr. 1.5 Satz 2 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Fassung der am

- 25 -

31. Mai/1. Juni 2012 und am 18. Juli 2013 beschlossenen Änderungen abgedruckt in: Kopp/Schenke, VwGO, 26. Auflage 2020, Anhang zu § 164 Rdnr. 14)

Dieser Beschluss ist nicht anfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, §§ 66 Abs. 3 Satz 3, 68 Abs. 1 Satz 5 GKG).

[REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]
Für den nach Beratung abwesenden
[REDACTED]
[REDACTED]

Beglaubigt:

Kassel, den 09.04.2020

[REDACTED]
[REDACTED]
Urkunde [REDACTED] der Geschäftsstelle

