
Datum: 06.04.2020
Gericht: Oberverwaltungsgericht NRW
Spruchkörper: 13. Senat
Entscheidungsart: Beschluss
Aktenzeichen: 13 B 398/20.NE
ECLI: ECLI:DE:OVGNRW:2020:0406.13B398.20NE.00

Schlagworte: Einzelhandel, Verkaufsstellen, Schutzmaßnahme, Betriebsuntersagung, COVID-19, Corona, Gesundheitswesen, Bestimmtheit

Normen: IfSG § 28 Abs. 1; IfSG § 32; CoronaSchVO § 5; GG Art. 12 Abs. 1;; GG Art. 14 Abs. 1

Leitsätze:

Keine Außervollzugsetzung von § 5 Abs. 4 Satz 1 CoronaSchVO.

Die flächendeckende Betriebsuntersagung von Verkaufsstellen des Einzelhandels, die nicht nach § 5 Abs. 1 und 3 CoronaSchVO privilegiert sind, kann voraussichtlich über § 32 Satz 1 IfSG auf die Generalklausel in § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 IfSG gestützt werden.

Sie verstößt unter Berücksichtigung der aktuellen Risikoeinschätzung des Robert Koch-Instituts auch nicht gegen das Gebot der Verhältnismäßigkeit.

Tenor:

Der Antrag wird abgelehnt.

Die Antragstellerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Der Streitwert wird auf 5.000 Euro festgesetzt.

Gründe

I.	1
Die Antragstellerin begehrt die vorläufige Außervollzugsetzung von § 5 Abs. 4 Satz 1 der Verordnung zum Schutz vor Neuinfizierungen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 (Coronaschutzverordnung - CoronaSchVO) vom 22. März 2020 (GV. NRW. S. 178a), geändert durch Verordnung vom 30. März 2020 (GV. NRW. S. 202).	2
§ 5 CoronaSchVO in der am 31. März 2020 in Kraft getretenen Fassung hat den folgenden Wortlaut:	3
§ 5	4
Handel	5
(1) Zulässig bleiben der Betrieb von	6
• 1. Einrichtungen des Einzelhandels für Lebensmittel, Direktvermarktungen von landwirtschaftlichen Betrieben, Abhol- und Lieferdiensten sowie Getränkemärkten,	7
• 2. Apotheken, Sanitätshäusern und Drogerien,	9
• 3. Tankstellen, Banken und Sparkassen sowie Poststellen,	10
• 4. Reinigungen und Waschsalons,	11
• 5. Kiosken und Zeitungsverkaufsstellen,	12
• 6. Tierbedarfsmärkten,	13
• 7. Einrichtungen des Großhandels.	14
(2) Die Veranstaltung von Wochenmärkten bleibt zulässig unter Beschränkung auf Anbieter, die den Einrichtungen des Absatzes 1 und 3 entsprechen.	15
(3) Der Betrieb von Bau- und Gartenbaumärkten bleibt zur Versorgung von Gewerbetreibenden und Handwerkern zulässig. Anderen Personen darf der Zutritt nur gestattet werden, wenn zum Schutz vor Infektionen geeignete Vorkehrungen getroffen sind (insbesondere Maßnahmen zur Sicherstellung von Mindestabständen und Schutzvorrichtungen für das Kassenpersonal); unter diesen Voraussetzungen dürfen auch Floristen ihren Betrieb fortsetzen.	16
(4) Der Betrieb von nicht in den Absätzen 1 oder 3 genannten Verkaufsstellen des Einzelhandels ist untersagt. Zulässig sind insoweit lediglich der Versandhandel und die Auslieferung bestellter Waren; die Abholung bestellter Waren durch Kunden ist nur zulässig, wenn sie unter Beachtung von Schutzmaßnahmen vor Infektionen kontaktfrei erfolgen kann.	17
(5) Abweichend von Absatz 4 dürfen Verkaufsstellen mit gemischtem Sortiment, das auch Waren umfasst, die dem regelmäßigen Sortiment einer der in den Absätzen 1 und 3	18

genannten Verkaufsstellen entsprechen, unter den nachfolgenden Voraussetzungen betrieben werden: bilden diese Waren den Schwerpunkt des Sortiments, ist der Betrieb der Verkaufsstelle insgesamt zulässig, anderenfalls ist nur der Verkauf dieser Waren zulässig.

(6) Alle Einrichtungen haben die erforderlichen Vorkehrungen zur Hygiene, zur Steuerung des Zutritts, zur Vermeidung von Warteschlangen und zur Gewährleistung eines Mindestabstands von 1,5 Metern zwischen Personen zu treffen. Die Anzahl von gleichzeitig im Geschäftslokal anwesenden Kunden darf eine Person pro zehn Quadratmeter der für Kunden zugänglichen Lokalfäche nicht übersteigen. 19

(7) Untersagt ist der Verzehr von Lebensmitteln in einem Umkreis von 50 Metern um die Verkaufsstelle (Lebensmittelgeschäft, Kiosk usw.), in der die Lebensmittel erworben wurden. 20

Der Ordnungsgeber stützt die Verordnung in ihrer geltenden Fassung auf §§ 32, 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 i. V. m. §§ 73 Abs. 1a Nr. 6 und 24, 75 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 3, 4 des Gesetzes zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz - IfSG) vom 20. Juli 2000 (BGBl. I S. 1045), zuletzt geändert durch Art. 1 bis 3 des Gesetzes zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 27. März 2020 (BGBl. I S. 587), sowie § 10 der Verordnung zur Regelung von Zuständigkeiten nach dem Infektionsschutzgesetz (ZVO-IfSG) vom 28. November 2000 (GV. NRW. S. 701), der durch Art. 3 der Verordnung vom 21. Januar 2017 (GV. NRW. S. 219) geändert worden ist. 21

Die Coronaschutzverordnung tritt am 19. April 2020 außer Kraft. 22

Die Antragstellerin hat am 30. März 2020 einen Normenkontrollantrag gestellt (13 D 25/20.NE) und zugleich den Erlass einer einstweiligen Anordnung beantragt. 23

Zur Begründung macht sie im Wesentlichen geltend: In ihrem Warenlokal biete sie diverse Haushalts- und Geschenkartikel, im Wesentlichen im Tiefpreissegment, zum Verkauf an. Die angegriffene Regelung stelle einen nicht gerechtfertigten Eingriff in die durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützte Berufsfreiheit sowie das durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützte Recht des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebs dar. Die sofortige Schließung ihrer Verkaufsstelle bedrohe ihre Existenz. Gesicherte wissenschaftliche Erkenntnisse zur Beurteilung der Notwendigkeit der Maßnahme lägen nicht vor. Auch nicht privilegierte Einzelhändler seien im Übrigen in der Lage, durch geeignete hygienische Vorkehrungen ausreichend Schutz zu gewährleisten, um Infektionsketten zu unterbinden. Überdies verstoße die Verordnungsermächtigung gegen das verfassungsrechtliche Bestimmtheitsgebot. Der parlamentarische Gesetzgeber hätte selbst detailliert regeln müssen, unter welchen tatbestandlichen Voraussetzungen der Erlass von Betriebsverboten erlaubt sei. Zudem sei das Zitiergebot verletzt, da die Verordnungsermächtigung weder die Berufsfreiheit noch die Eigentumsgarantie als Grundrechte benenne, die durch die Rechtsverordnung zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten eingeschränkt werden könnten. 24

Die Antragstellerin beantragt sinngemäß, 25

im Wege der einstweiligen Anordnung den Vollzug von § 5 Abs. 4 Satz 1 CoronaSchVO bis zu einer Entscheidung über ihren Normenkontrollantrag auszusetzen. 26

Der Antragsgegner tritt dem Antrag entgegen und beantragt, 27

den Antrag abzulehnen. 28

II.	29
Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ist zulässig (1.), aber unbegründet (2.).	30
1. Der Antrag ist gemäß § 47 Abs. 6, Abs. 1 Nr. 2 VwGO i. V. m. § 109a JustG NRW statthaft und auch im Übrigen zulässig. Bei der Coronaschutzverordnung handelt es sich um eine im Rang unter dem Landesgesetz stehende andere Rechtsvorschrift, für deren Überprüfung das Oberverwaltungsgericht in einem Normenkontrollverfahren nach § 47 VwGO zuständig ist.	31
Die Antragstellerin ist antragsbefugt (vgl. § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO), weil sie hinreichend substantiiert Tatsachen vorträgt, die es zumindest als möglich erscheinen lassen, dass sie durch die angegriffene Rechtsvorschrift bzw. deren Anwendung in einer eigenen Rechtsposition verletzt wird.	32
Vgl. dazu z. B. BVerwG, Beschluss vom 17. Juli 2019 ? 3 BN 2.18 ?, juris, Rn. 11.	33
Hierfür genügt, dass sich die in § 5 Abs. 4 Satz 1 CoronaSchVO niedergelegte grundsätzliche Betriebsuntersagung nicht nach den Absätzen 1 und 3 privilegierter Verkaufsstellen des Einzelhandels jedenfalls auf ihre durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützte Berufsfreiheit auswirken kann.	34
2. Der Antrag ist jedoch unbegründet. Die Voraussetzungen für den Erlass einer einstweiligen Anordnung gemäß § 47 Abs. 6 VwGO liegen nicht vor. Nach dieser Bestimmung kann das Normenkontrollgericht auf Antrag eine einstweilige Anordnung erlassen, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile oder aus anderen wichtigen Gründen dringend geboten ist.	35
a. Prüfungsmaßstab im Verfahren nach § 47 Abs. 6 VwGO sind nach der neueren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zunächst die Erfolgsaussichten des in der Sache anhängigen Normenkontrollantrags, soweit sich diese im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes bereits absehen lassen. Ergibt die Prüfung der Erfolgsaussichten, dass der Normenkontrollantrag voraussichtlich unzulässig oder unbegründet sein wird, ist der Erlass einer einstweiligen Anordnung zur Abwehr schwerer Nachteile oder aus anderen wichtigen Gründen nicht dringend geboten. Erweist sich dagegen der Antrag als zulässig und (voraussichtlich) begründet, so ist dies ein wesentliches Indiz dafür, dass der Vollzug bis zu einer Entscheidung in der Hauptsache suspendiert werden muss. In diesem Fall kann eine einstweilige Anordnung ergehen, wenn der (weitere) Vollzug vor einer Entscheidung im Hauptsacheverfahren Nachteile befürchten lässt, die unter Berücksichtigung der Belange des Antragstellers, betroffener Dritter und/oder der Allgemeinheit so gewichtig sind, dass eine vorläufige Regelung mit Blick auf die Wirksamkeit und Umsetzbarkeit einer für den Antragsteller günstigen Hauptsacheentscheidung unaufschiebbar ist. Lassen sich die Erfolgsaussichten des Normenkontrollverfahrens 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, das Hauptsacheverfahren aber Erfolg hätte, und die Nachteile, die entstünden, wenn die begehrte einstweilige Anordnung erlassen würde, das Normenkontrollverfahren aber erfolglos bliebe. Die für den Erlass der einstweiligen Anordnung sprechenden Erwägungen müssen die gegenläufigen Interessen dabei deutlich überwiegen, mithin so schwer wiegen, dass der Erlass der einstweiligen Anordnung ? trotz offener Erfolgsaussichten der Hauptsache ? dringend geboten ist.	36
Vgl. BVerwG, Beschluss vom 25. Februar 2015 ? 4 VR 5.14 ?, juris, Rn. 12; OVG NRW, Beschluss vom 26. August 2019 - 4 B 1019/19.NE ?, juris, Rn. 12; Nds. OVG, Beschluss vom	37

17. Februar 2020 ? 2 MN 379/19 ?, juris, Rn. 24, m. w. N.; Ziekow, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 47 Rn. 395.

b. Nach dieser Maßgabe ist der Erlass einer normbezogenen einstweiligen Anordnung nicht dringend geboten. Der in der Hauptsache anhängige Normenkontrollantrag bleibt bei einer wegen der Eilbedürftigkeit der Entscheidung nur möglichen summarischen Prüfung voraussichtlich ohne Erfolg, weil sich der von der Antragstellerin allein angegriffene § 5 Abs. 4 Satz 1 CoronaSchVO danach als rechtmäßig erweist (aa.). Unabhängig davon würde jedenfalls eine von den Erfolgsaussichten in der Hauptsache losgelöste Folgenabwägung zu Lasten der Antragstellerin ausgehen (bb.). 38

aa. Rechtsgrundlage für § 5 Abs. 4 Satz 1 CoronaSchVO in der im Entscheidungszeitpunkt maßgeblichen Fassung vom 30. März 2020 ist § 32 Satz 1 und 2 i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 IfSG in der Fassung vom 27. März 2020. Nach § 32 Satz 1 IfSG werden die Landesregierungen ermächtigt, unter den Voraussetzungen, die für Maßnahmen nach den §§ 28 bis 31 maßgebend sind, auch durch Rechtsverordnungen entsprechende Gebote und Verbote zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten zu erlassen. Die Landesregierungen können gemäß § 32 Satz 2 IfSG die Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen nach Satz 1 der Vorschrift durch Rechtsverordnung auf andere Stellen übertragen. Werden Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider festgestellt oder ergibt sich, dass ein Verstorbener krank, krankheitsverdächtig oder Ausscheider war, so trifft die zuständige Behörde nach § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 IfSG die notwendigen Schutzmaßnahmen, insbesondere die in den §§ 29 bis 31 IfSG genannten, soweit und solange es zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich ist. 39

(1) Ein Verstoß der Verordnungsermächtigung der §§ 32 Satz 1, 28 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 IfSG gegen höherrangiges Recht ist nicht feststellbar. 40

(aa) Der Einwand, § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 IfSG enthalte hinsichtlich der angegriffenen Regelung keine den verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsanforderungen genügende Ermächtigungsgrundlage, greift voraussichtlich nicht durch. 41

Der Vorbehalt des Gesetzes verlangt im Hinblick auf Rechtsstaatsprinzip und Demokratiegebot, dass der Gesetzgeber in grundlegenden normativen Bereichen alle wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen hat und nicht dem Handeln und der Entscheidungsmacht der Exekutive überlassen darf. Dabei betrifft die Normierungspflicht nicht nur die Frage, ob ein bestimmter Gegenstand überhaupt gesetzlich geregelt sein muss, sondern auch, wie weit diese Regelungen im Einzelnen zu gehen haben (sog. Wesentlichkeitsdoktrin). Inwieweit es einer Regelung durch den parlamentarischen Gesetzgeber bedarf, hängt vom jeweiligen Sachbereich und der Eigenart des betroffenen Regelungsgegenstands ab. 42

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 27. November 1990 ? 1 BvR 402/87 ?, juris, Rn. 39, und Urteil vom 24. September 2003 ? 2 BvR 1436/02 ?, juris, Rn. 67 f., jeweils m. w. N. 43

Auch Gesetze, die zu Rechtsverordnungen und Satzungen ermächtigen, können den Voraussetzungen des Gesetzesvorbehalts genügen, die wesentlichen Entscheidungen müssen aber durch den parlamentarischen Gesetzgeber selbst erfolgen. Das Erfordernis der hinreichenden Bestimmtheit der Ermächtigungsgrundlage bei Delegation einer Entscheidung auf den Ordnungsgeber aus Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG, wonach Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung im Gesetz bestimmt werden müssen, stellt insoweit eine notwendige Ergänzung und Konkretisierung des Gesetzesvorbehalts und des Grundsatzes der 44

Gesetzmäßigkeit der Verwaltung dar. Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG führt als eine Ausprägung des allgemeinen Gesetzesvorbehalts den staatlichen Eingriff durch die Exekutive nachvollziehbar auf eine parlamentarische Willensäußerung zurück. Eine Ermächtigung darf daher nicht so unbestimmt sein, dass nicht mehr vorausgesehen werden kann, in welchen Fällen und mit welcher Tendenz von ihr Gebrauch gemacht werden wird und welchen Inhalt die auf Grund der Ermächtigung erlassenen Verordnungen haben können.

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 21. April 2015 ? 2 BvR 1322/12 u. a. ?, juris, Rn. 54 f., und Urteil vom 19. September 2018 - 2 BvF 1/15 u. a. -, juris, Rn. 198 ff. 45

Die Ermächtigungsnorm muss 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, insbesondere aus dem Zweck, dem Sinnzusammenhang und der Entstehungsgeschichte der Norm. Welche Anforderungen an das Maß der erforderlichen Bestimmtheit im Einzelnen zu stellen sind, lässt sich daher nicht allgemein festlegen. Zum einen kommt es auf die Intensität der Auswirkungen der Regelung für die Betroffenen an. Je schwerwiegender die grundrechtsrelevanten Auswirkungen für die von einer Rechtsverordnung potentiell Betroffenen sind, desto strengere Anforderungen gelten für das Maß der Bestimmtheit sowie für Inhalt und Zweck der erteilten Ermächtigung. 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 rechtfertigen, 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. 46

Vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 18. Juli 2005 ? 2 BvF 2/01 ?, juris, Rn. 276, und vom 21. September 2016 ? 2 BvL 1/15 -, juris, Rn. 54 ff., jeweils m. w. N. 47

Die angegriffene Vorschrift genügt nach diesen Maßgaben den Anforderungen des Bestimmtheitsgebots aus Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG. § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 IfSG enthält keine danach unzulässige Globalermächtigung für den Verordnungsgeber. Zwar ist die Regelung als offene Generalklausel ausgestaltet, um den Infektionsschutzbehörden bzw. über den Verweis in § 32 Satz 1 IfSG dem Verordnungsgeber ein möglichst breites Spektrum an geeigneten Schutzmaßnahmen zu eröffnen. 48

Vgl. dazu BVerwG, Urteil vom 22. März 2012 ? 3 C 16.11 ?, juris, Rn. 24. 49

Denn der Gesetzgeber ist bei Erlass der (Vorgänger-)Regelung davon ausgegangen, dass sich die Fülle der Schutzmaßnahmen, die bei einem Ausbruch einer übertragbaren Krankheit in Frage kommen können, nicht von vornherein übersehen lässt. Allerdings hat er unter anderem bereits mit der nur beispielhaften Aufzählung in § 28 Abs. 1 Satz 2 IfSG, wonach unter den Voraussetzungen von Satz 1 Veranstaltungen und sonstige Ansammlungen von Menschen beschränkt oder verboten und Badeanstalten oder in § 33 genannte Gemeinschaftseinrichtungen oder Teile davon geschlossen werden können, deutlich gemacht, dass in Konkretisierung der mit der Generalklausel eröffneten Handlungsmöglichkeiten auch weitreichende Maßnahmen gegenüber der Allgemeinheit in Betracht kommen. Denn § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 und Satz 2 IfSG stehen nach dem Willen des Gesetzgebers nicht in einem Spezialitätsverhältnis; vielmehr können alle notwendigen Schutzmaßnahmen auf die Generalklausel des § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 IfSG gestützt werden. Die in Satz 2 beispielhaft genannten Schutzmaßnahmen werden 50

lediglich gesondert erwähnt, um einerseits ihre erhebliche Bedeutung hervorzuheben und andererseits Verstöße gegen vollziehbare Anordnungen insoweit strafrechtlich ahnden zu können (vgl. § 75 Abs. 1 Nr. 1 IfSG).

Vgl. zum Ganzen BT-Drs. 8/2468, S. 11, 27 f. zur Vorgängerregelung des § 34 BSeuchG, und BT-Drs. 14/2530, S. 16, 74 f.; dazu eingehend Bay. VGH, Beschluss vom 30. März 2020 - 20 CS 20-611 -, juris, Rn. 11 ff., 16. 51

Dass nach Inhalt und Zweck der Ermächtigung in § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 IfSG grundsätzlich auch Geschäftsschließungen als eine mögliche Schutzmaßnahme verordnet werden können, ist vor diesem Hintergrund unzweifelhaft. Dafür spricht, dass (Einzelhandels-)Betriebe mit Publikumsverkehr den in Satz 2 der Vorschrift ausdrücklich genannten Veranstaltungen und sonstigen Zusammenkünften insoweit ähneln, als dass sie ebenso wie diese Anziehungspunkte für Menschen an einem begrenzten Ort sind und damit ein besonderes Risiko für die Weiterverbreitung einer von Mensch zu Mensch übertragbaren Krankheit darstellen. 52

Vgl. auch nochmals Bay. VGH, Beschluss vom 30. März 2020 - 20 CS 20-611 -, juris, Rn. 11 ff. 53

Es bestehen unter dem Gesichtspunkt der Bestimmtheit auch keine durchgreifenden Bedenken gegen die Annahme, dass § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 IfSG zum Erlass von Maßnahmen allgemeiner Art, die als solche auch besonders eingriffsintensiv sein können, befugt. Der Gesetzgeber hat mit der Neufassung des § 28 Abs. 1 IfSG zum 28. März 2020 den Satz 1 um den zweiten Halbsatz „sie kann 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“ ergänzt und gleichzeitig Satz 2 Halbsatz 2 gestrichen. Unabhängig von der Frage, ob es sich bei dieser Änderung um eine bloße Anpassung aus Gründen der Normenklarheit handelt, 54

so die Begründung des Gesetzentwurfs, BT-Drs. 19/18111, S. 25, 55

besteht kein Zweifel, dass damit jedenfalls nunmehr hinreichend bestimmt zum Ausdruck gebracht wird, dass über punktuell wirkende Maßnahmen hinaus allgemeine oder gleichsam flächendeckende Verbote erlassen werden können. Dafür spricht nicht nur der Wortlaut von § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 IfSG. Auch der Umstand, dass es sich bei der Gesetzesänderung um eine Reaktion auf das aktuelle Bedürfnis zum Erlass von landesweit geltenden Schutzmaßnahmen handelt, trägt dieses Auslegungsergebnis, zumal der Gesetzgeber in Kenntnis der bereits erlassenen Länderverordnungen bei gleichzeitig bestehender Kritik an der ursprünglichen Gesetzesfassung gehandelt hat. 56

So im Ergebnis auch Bay. VGH, Beschluss vom 30. März 2020 - 20 CS 20-611 -, juris, Rn. 17; siehe zudem Bay. VGH, Beschluss vom 30. März 2020 ? 20 NE 20.632 -, juris, Rn. 46, zu allgemeinen Ausgangs- und Betretungsverboten. 57

Schließlich hat der Parlamentsgesetzgeber auch das Ausmaß der dem Ordnungsgeber erteilten Rechtsmacht bestimmt. Diese beschränkt sich auf „notwendige Schutzmaßnahmen“. Innerhalb des dem Ordnungsgeber hierdurch zuwachsenden Regelungsermessens ist damit eine Normierung zulässig, soweit und solange diese zur Verhinderung der (Weiter-)Verbreitung einer übertragbaren Krankheit geboten ist und gegenüber den davon Betroffenen nicht unverhältnismäßig wirkt. 58

- Vgl. BVerwG, Urteil vom 22. März 2012 - 3 C 16.11 -, juris, Rn. 24, zu behördlichen Maßnahmen. 59
- Inhalt, Zweck und Ausmaß der vom Gesetzgeber erteilten Ermächtigung erscheinen damit im vorliegenden Zusammenhang hinreichend deutlich vorgegeben. 60
- Es muss im Rahmen des vorläufigen Rechtsschutzverfahrens auch nicht entschieden werden, ob wegen der Auswirkungen auf die Berufsfreiheit oder Eigentumsgarantie prinzipiell eine über die Grenzen von Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG hinausgehende Verpflichtung zur Normierung flächendeckender Betriebsverbote für Einzelhandelsgeschäfte jenseits des täglichen Bedarfs durch den parlamentarischen Gesetzgeber besteht. Selbst wenn insoweit verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Generalklausel des § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 IfSG als Grundlage für allgemeine Betriebsuntersagungen bestehen sollten, weil der parlamentarische Gesetzgeber zwar die Entscheidung über ihre grundsätzliche Zulässigkeit getroffen hat, die Maßnahmen selbst aber weder tatbestandlich (etwa für Fälle epidemischer Notlagen von nationaler Tragweite i. S. v. § 5 Abs. 1 und 2 IfSG) noch auf Rechtsfolgenseite (durch eine zeitliche Beschränkung) genauer umgrenzt hat, ergäbe sich daraus derzeit nicht ihre Unanwendbarkeit. 61
- Vgl. zu solchen Bedenken ausdrücklich allerdings nur in Bezug auf allgemeine aufenthalts- und kontaktbeschränkende Maßnahmen: Kießling, Rechtssicherheit und Rechtsklarheit bei Ausgangssperren & Co? Zur geplanten minimalinvasiven Änderung des § 28 I IfSG, JuWissBlog Nr. 33/2020 vom 24. März 2020, abrufbar unter: <https://www.juwiss.de/33-2020/>; Klafki, Neue Rechtsgrundlagen im Kampf gegen Covid-19: Der Gesetzesentwurf zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite, VerfBlog, 2020/3/25; abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/neue-rechtsgrundlagen-im-kampf-gegen-covid-19/>; allgemein siehe auch: Kingreen, Whatever it Takes?: Der demokratische Rechtsstaat in Zeiten von Corona, VerfBlog, 2020/3/20, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/whatever-it-takes/>; Möllers, Parlamentarische Selbstentmächtigung im Zeichen des Virus, VerfBlog, 2020/3/26, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/parlamentarische-selbstentmaechtigung-im-zeichen-des-virus/>. 62
- In der Rechtsprechung ist anerkannt, dass es im Rahmen unvorhergesehener Entwicklungen aus übergeordneten Gründen des Gemeinwohls geboten sein kann, nicht hinnehmbare gravierende Regelungslücken für einen Übergangszeitraum insbesondere auf der Grundlage von Generalklauseln zu schließen und auf diese Weise selbst sehr eingriffsintensive Maßnahmen, die an sich einer besonderen Regelung bedürfen, vorübergehend zu ermöglichen. 63
- Vgl. OVG NRW, Urteil vom 5. Juli 2013 ? 5 A 607/11 ?, juris, Rn. 97 ff.; Saarl. OVG, Urteil vom 6. September 2013 - 3 A 13/13 -, juris, Rn. 77 ff.; VGH Bad.-Württ., Urteil vom 22. Juli 2004 ? 1 S 2801/03 ?, juris, Rn. 30; siehe auch BVerfG, Beschluss vom 8. November 2012 - 1 BvR 22/12 -, juris, Rn. 25; BVerwG, Beschluss vom 31. Januar 2019 ? 1 WB 28.17 ?, juris, Rn. 35; siehe zudem Bethge, Ausgangssperre, VerfBlog, 2020/3/24, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/ausgangssperre/>. 64
- Diese Voraussetzungen für die Anwendung der infektionsschutzrechtlichen Generalklausel zur Vermeidung nicht mehr vertretbarer Schutzlücken lägen aktuell vor. Bei dem vorliegenden Pandemiefall handelt es sich um ein derart außergewöhnliches und in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland beispielloses Ereignis, dass der zuständige Bundesgesetzgeber eine spezielle Ermächtigung für Maßnahmen, wie sie jetzt für dessen Bewältigung etwa mit § 5 Abs. 4 CoronaSchVO ergriffen werden, bislang nicht vorsehen musste. Vom Gesetzgeber 65

könnte auch nicht erwartet werden, eine solche Rechtsgrundlage ? deren Erforderlichkeit unterstellt ? bereits jetzt geschaffen zu haben. Eine gegebenenfalls unklare Rechtslage begründet noch keinen unmittelbaren gesetzgeberischen Handlungsbedarf, selbst wenn der Gesetzgeber bereits erste Änderungen am Infektionsschutzgesetz vorgenommen hat, um rechtliche Zweifel an den schon getroffenen Maßnahmen zu beseitigen. Schließlich besteht ein dringender Handlungsbedarf, der zur Schließung gravierender, bei einer Abwägung der gegenläufigen verfassungsrechtlichen Positionen nicht mehr vertretbarer Schutzlücken den vorübergehenden Rückgriff auf die infektionsschutzrechtliche Generalklausel gebieten würde (dazu nachfolgend unter (2)).

(bb) Der gerügte Verstoß gegen das Zitiergebot aus Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG besteht nicht. 66
Unabhängig davon, ob durch das grundsätzliche Verbot des Betriebs von Verkaufsstellen des Einzelhandels die Berufsfreiheit beeinträchtigt wird oder - wie die Antragstellerin vor allem meint ? in die Eigentumsfreiheit in ihrer Ausprägung als Recht des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebs eingegriffen wird, wird ein solcher nicht dadurch begründet, dass § 32 Satz 3 IfSG weder Art. 12 Abs. 1 GG noch Art. 14 Abs. 1 GG als solche Grundrechte benennt, die durch die Rechtsverordnung zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten eingeschränkt werden können.

Gemäß Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG muss ein grundrechtseinschränkendes Gesetz das 67
eingeschränkte Grundrecht ausdrücklich benennen. Die Regelung dient der Sicherung derjenigen Grundrechte, die aufgrund eines speziellen, vom Grundgesetz vorgesehenen Gesetzesvorbehalts über die im Grundrecht selbst angelegten Grenzen hinaus eingeschränkt werden könnten. Indem das Gebot den Gesetzgeber zwingt, solche Eingriffe im Gesetzeswortlaut auszuweisen, will es sicherstellen, dass nur wirklich gewollte Eingriffe erfolgen; auch soll sich der Gesetzgeber über die Auswirkungen seiner Regelungen für die betroffenen Grundrechte Rechenschaft geben. Von derartigen Grundrechtseinschränkungen werden in der Rechtsprechung andersartige grundrechtsrelevante Regelungen unterschieden, die der Gesetzgeber in Ausführung der ihm obliegenden, im Grundrecht vorgesehenen Regelungsaufträge, Inhaltsbestimmungen oder Schrankenbeziehungen vornimmt. Hier erscheint die Warn- und Besinnungsfunktion des Zitiergebots von geringerem Gewicht, weil dem Gesetzgeber in der Regel ohnehin bewusst ist, dass er sich im grundrechtsrelevanten Bereich bewegt. Durch eine Erstreckung des Gebots auf solche Regelungen würde es zu einer die Gesetzgebung unnötig behindernden leeren Förmlichkeit kommen. Zu diesen grundrechtsrelevanten Regelungen zählen sowohl inhalts- und schrankenbestimmende Normen i. S. v. Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG als auch berufsregelnde Gesetze i. S. v. Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG.

Vgl. BVerfG, Urteil vom 18. Dezember 1968 - 1 BvR 638/64 u. a. -, juris, Rn. 99 ff., und 68
Beschlüsse vom 4. Mai 1983 - 1 BvL 46/80 u. a. -, juris, 26 ff., sowie vom 18. Februar 1970 - 2 BvR 531/68 -, juris, Rn. 45; Enders, in: Epping/Hillgruber, GG, 42. Edition, 1. Dezember 2019, Art. 19 Rn. 14; Papier/Shirvani, in: Maunz/Dürig, GG, Stand: 89. EL Oktober 2019, Art. 14 Rn. 449 f.

Mit der Regelung des § 28 Abs. 1 IfSG kommt der Gesetzgeber diesen Ausgestaltungs- und 69
Regelungsaufträgen nach.

Vgl. auch Bay. VGH, Beschluss vom 30. März 2020 ? 20 CS 20.611 -, juris, Rn. 18. 70

(2) § 5 Abs. 4 Satz 1 CoronaSchVO ist von der Verordnungsermächtigung gedeckt. 71

72

Formelle Bedenken gegen das Zustandekommen der Coronaschutzverordnung sind nicht ersichtlich. Insbesondere war der Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen für den Erlass zuständig. Von der Befugnis des § 32 Satz 2 IfSG ist in Nordrhein-Westfalen Gebrauch gemacht worden. Durch § 10 ZVO-IfSG hat die nordrhein-westfälische Landesregierung die ihr eingeräumte Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung auf das für Gesundheit zuständige Ministerium übertragen.

Die Regelung des § 5 Abs. 4 Satz 1 CoronaSchVO genügt auch materiell-rechtlich den aus § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 IfSG folgenden Voraussetzungen. 73

Sind Schutzmaßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Erkrankungen erforderlich, so können diese grundsätzlich nicht nur gegenüber den in § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 IfSG genannten Personen, also gegenüber Kranken, Krankheitsverdächtigen, Ansteckungsverdächtigen oder Ausscheidern getroffen werden, sondern ? soweit erforderlich ? auch gegenüber Dritten (vgl. § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 IfSG). 74

Vgl. BVerwG, Urteil vom 22. März 2012 ? 3 C 16.11 ?, juris, Rn. 26, unter Hinweis auf BT-Drs. 8/2468, S. 27; OVG Berlin-Bbg., Beschluss vom 23. März 2020 - OVG 11 S 12/20 -, juris, Rn. 8. 75

Dass es sich bei der Coronavirus-Krankheit COVID-19 um eine übertragbare Krankheit im Sinne des § 2 Nr. 3 IfSG handelt, unterliegt keinem Zweifel und wird auch von der Antragstellerin nicht in Frage gestellt. 76

Vgl. hierzu Robert Koch-Institut, SARS-CoV-2 Steckbrief zur Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19), abrufbar unter: https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Steckbrief.html, Stand: 3. April 2020. 77

Wie oben dargelegt, ist es auch nicht fraglich, dass Betriebsuntersagungen eine Schutzmaßnahme i. S. v. § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 IfSG darstellen können. 78

Ebenso genügt die Regelung in § 5 Abs. 4 Satz 1 CoronaSchVO in Verbindung mit § 17 CoronaSchVO in inhaltlicher und zeitlicher Hinsicht dem in § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 IfSG zum Ausdruck kommenden Gebot strikter Verhältnismäßigkeit, an das auch der Verordnungsgeber gebunden ist. 79

Nach der Einschätzung des Robert Koch-Instituts, der nach dem in den einschlägigen Regelungen im Infektionsschutzgesetz zum Ausdruck kommenden Willen des Gesetzgebers im Bereich des Infektionsschutzes besonderes Gewicht zukommt, 80

vgl. dazu Bay. VerfGH, Entscheidung vom 26. März 2020 ? Vf. 6-VII-20 ?, juris, Rn. 16, 81

droht angesichts des hochdynamischen, exponentiell verlaufenden Infektionsgeschehens mit teils schweren Krankheitsfällen in absehbarer Zeit ohne wirksame Gegenmaßnahmen eine Überlastung des Gesundheitswesens mit der Folge, dass aus Kapazitätsgründen nicht mehr alle Patienten, die einer intensivmedizinischen Behandlung bedürfen (insbesondere auch die zahlreichen Patienten, die eine Behandlung nicht wegen einer schweren Erkrankung an COVID-19 dringend benötigen), ausreichend versorgt werden können. 82

Vgl. dazu die geltende Risikobewertung des Robert Koch-Instituts zu COVID-19, abrufbar unter: https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Risikobewertung.html; Stand: 26. März 2020. 83

Der mit den in der Coronaschutzverordnung getroffenen Regelungen bezweckte Erhalt der Leistungsfähigkeit des Gesundheitswesens und insbesondere der Krankenhäuser zur Behandlung schwer- und schwersterkrankter Menschen stellt ein überragendes Gemeinwohlinteresse dar. Die so verstandene Leistungsfähigkeit des Gesundheitssystems durch geeignete Mittel zu gewährleisten und damit einhergehend das Leben und die Gesundheit der durch eine Überforderung des Gesundheitssystems unmittelbar Gefährdeten zu schützen, ist Aufgabe des Staates. Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG verpflichtet diesen, sich schützend und fördernd vor das Leben und die körperliche Unversehrtheit zu stellen.

Vgl. BVerfG, Urteil vom 28. Januar 1992 ? 1 BvR 1025/82 u. a. - , juris, Rn. 69, m. w. N. 85

Wie der Staat diese Aufgabe wahrnimmt, unterliegt seinem weiten Gestaltungsspielraum. Die Verfassung gibt den Schutz lediglich als Ziel vor, nicht aber seine Ausgestaltung im Einzelnen. 86

Vgl. BVerfG, Urteil vom 10. Februar 2004 ? 2 BvR 834/02 u. a. ?, juris, Rn. 165, m. w. N. 87

Davon ausgehend ist die Einschätzung des Ordnungsgebers, dass sich die grundsätzliche Untersagung des Betriebs nicht nach § 5 Abs. 1 und 3 CoronaSchVO privilegierter Verkaufsstellen des Einzelhandels bei der gegenwärtigen Erkenntnislage als geeignet und erforderlich zur Zweckerreichung erweist, nicht zu beanstanden. 88

Die Grundannahme, dass durch eine weitgehende Reduzierung persönlicher menschlicher Kontakte die Ausbreitung des sich im Wege einer Tröpfcheninfektion besonders leicht von Mensch zu Mensch übertragbaren neuartigen Coronavirus verlangsamt und die Infektionsdynamik verzögert wird, stützt sich auf einschlägige fachwissenschaftliche Erkenntnisse. 89

Vgl. Robert Koch-Institut, Antworten auf häufig gestellte Fragen zum Coronavirus SARS-CoV-2, Was muss getan werden, um der Erkrankungswelle bestmöglich zu begegnen?, abrufbar unter: https://www.rki.de/SharedDocs/FAQ/NCOV2019/FAQ_Liste.html; Stand: 1. April 2020. 90

Für ihre Tragfähigkeit sprechen auch nicht zuletzt die Ergebnisse, die andere Staaten mit kontaktreduzierenden Maßnahmen erreicht haben. Zu solchen Kontakten kommt es unter anderem dann, wenn eine Vielzahl von Menschen ihren Besorgungen aller Art nachgeht und es deshalb etwa zu häufig wechselnden Begegnungen in den Ladengeschäften kommt. Die Schließung von Einzelhandelsgeschäften (und in deren Folge mittelbar insbesondere auch die Leerung der Innenstädte) erscheint daher grundsätzlich geeignet, die Entstehung von Infektionsketten zu vermeiden. 91

Vgl. Bay. VGH, Beschluss vom 30. März 2020 ? 20 CS 20.611 -, juris, Rn. 22. 92

Diese Einschätzung wird nicht durch die in § 5 Abs. 1 und 3 CoronaSchVO normierten Ausnahmeregelungen in Frage gestellt. Anders als die Antragstellerin meint, bleiben die dort aufgeführten Betriebe nicht deshalb von den Schließungen verschont, weil (nur) diesen die Einhaltung der in § 5 Abs. 6 CoronaSchVO verordneten Hygiene- und Vorsorgemaßnahmen zugetraut wird. Sie sind vielmehr nach der Einschätzung des Ordnungsgebers Teil der Infrastruktur zur Grundversorgung der Bevölkerung bzw. dienen der Deckung des Bedarfs von Handwerkern und Gewerbetreibenden, so dass ihr Weiterbetrieb unter Einhaltung strenger Voraussetzungen ermöglicht wird. 93

Der Ordnungsgeber war auch nicht verpflichtet, vorrangig (ausschließlich) andere, weniger einschneidende Maßnahmen zu ergreifen. Solange eine epidemische Lage wie vorliegend durch erhebliche Ungewissheiten und sich ständig weiterentwickelnde fachliche Erkenntnisse geprägt ist, ist ihm eine entsprechende Einschätzungsprärogative im Hinblick auf das gewählte Mittel einzuräumen, soweit sich nicht andere Maßnahmen eindeutig als gleich geeignet und weniger belastend darstellen.

Vgl. Bay. VGH, Beschlüsse vom 30. März 2020 ? 20 NE 20.632 ?, juris, Rn. 60, und - 20 CS 20.611 -, juris, Rn. 22; für einen Einschätzungsspielraum auch OVG Berlin-Bbg., Beschluss vom 23. März 2020 ? OVG 11 S 12/20 ?, juris, Rn. 10. 95

Nach dieser Maßgabe ist nicht ersichtlich, dass die der angegriffenen Regelung zugrunde liegende Beurteilung fehlerhaft ist, wonach beim gegenwärtigen Stand der Epidemie in Nordrhein-Westfalen, 96

vgl. dazu MAGS NRW, Coronavirus: Aktuelle Fallzahlen für Nordrhein-Westfalen, abrufbar unter: <https://www.mags.nrw/coronavirus-fallzahlen-nrw>, 97

neben anderen kontaktbeschränkenden Maßnahmen (vgl. etwa §§ 3, 9, 11 und 12 CoronaSchVO) die Reduzierung persönlicher und häufig wechselnder (Kunden-) Kontakte durch Schließung solcher Ladengeschäfte, die keine Artikel des Grundbedarfs führen, kurzfristig erforderlich ist, um das Ausbreitungsgeschehen so weit zu bremsen, dass Zeit gewonnen und eine Überforderung des Gesundheitssystems vermieden werden kann. 98

Annähernd vergleichbar effektive Handlungsalternativen zu einer strikten Minimierung der Kontakte drängen sich jedenfalls derzeit nicht auf. 99

Vgl. dazu nochmals die Risikobewertung des Robert Koch-Instituts, abrufbar unter: https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Risikobewertung.html; Stand: 26. März 2020; so auch im Ergebnis OVG Berlin-Bbg., Beschluss vom 23. März 2020 ? OVG 11 S 12/20 ?, juris, Rn. 10. 100

Insbesondere steht aktuell weder ein Impfstoff zur Verfügung noch erscheint zumindest kurzfristig eine großflächige gezielte Nachverfolgung und Unterbrechung von Infektionsketten realistisch, zumal eine Übertragung des Virus durch eine infizierte Person schon bis zu zwei Tage vor Symptombeginn oder auch bei einem sehr milden Verlauf der Erkrankung, den der Betroffene selbst möglicherweise gar nicht wahrgenommen hat, stattfinden kann. 101

Vgl. Robert Koch-Institut, Antworten auf häufig gestellte Fragen zum Coronavirus SARS-CoV-2, Welchen Vorteil bringt Abstand halten bzw. die Beschränkung sozialer Kontakte? abrufbar unter: https://www.rki.de/SharedDocs/FAQ/NCOV2019/FAQ_Liste.html; Stand: 26. März 2020. 102

Schließlich ist die Regelung unter Abwägung der gegenläufigen verfassungsrechtlichen Positionen auch angemessen. Der beabsichtigte Ordnungszweck steht nicht außer Verhältnis zu der Schwere des Eingriffs. Die Maßnahme führt zwar unverkennbar zu Grundrechtseinschränkungen von erheblicher Intensität, wobei in erster Linie das Grundrecht der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) und gegebenenfalls auch das von der Eigentumsgarantie erfasste Recht des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebs (Art. 14 Abs. 1 GG) betroffen sind. Diese Rechte gelten jedoch nicht unbeschränkt, sondern unterliegen einem Gesetzesvorbehalt und treten hier im Ergebnis angesichts der akut drohenden Überforderung des Gesundheitswesens gegenüber dem mit der Verordnung 103

bezweckten Schutz von Leben und Gesundheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) zurück. In dem Zusammenhang ist zunächst zu berücksichtigen, dass die Verordnung in § 5 Abs. 4 Satz 2 Ausnahmen für den Versandhandel sowie die Auslieferung und Abholung bestellter Ware vorsieht, um die mit der verordneten Betriebsuntersagung einhergehenden Belastungen abzumildern. Auch gelten Sonderregelungen für Verkaufsstellen mit gemischtem Sortiment, deren Betrieb je nach Schwerpunkt des Sortiments insgesamt oder zum Verkauf privilegierter Ware zulässig bleibt (vgl. § 5 Abs. 5 CoronaSchVO). Überdies unterstützt namentlich der Antragsgegner betroffene Unternehmen, Freiberufler und Solo-Selbstständige mit Soforthilfen (vgl. <https://soforthilfe-corona.nrw.de>). Abhängig von der Zahl der Beschäftigten kann danach eine Soforthilfe von bis zu 25.000 Euro gewährt werden. Abgeschwächt wird die Eingriffsintensität der Maßnahme zudem durch die Bereitstellung von weiteren finanziellen und steuerlichen Liquiditätshilfen auf Bundes- und Landesebene sowie das Kurzarbeitergeld des Bundes (vgl. dazu im Einzelnen <https://kurzlink.de/2X7BQ4rSW> sowie <https://kurzlink.de/nAZ3dIMPu>). Im Übrigen kommt hinzu, dass die Verordnung in ihrer zeitlichen Geltung befristet ist und am 20. April 2020 wieder außer Kraft tritt (vgl. § 17 CoronaSchVO). Dessen ungeachtet besteht ohnehin eine fortwährende Beobachtungs- und Überprüfungspflicht des Ordnungsgebers, ob und inwieweit er an den Einschränkungen festhält. Sollten einzelnen Maßnahmen schon zu einem früheren Zeitpunkt nicht mehr erforderlich sein oder sich als weitgehend nutzlos erweisen, müssten diese daher umgehend aufgehoben oder modifiziert werden.

bb. Selbst wenn man von offenen Erfolgsaussichten des Normenkontrollverfahrens ausgehen wollte, führte die dann vorzunehmende Folgenabwägung nicht dazu, dass der Erlass einer einstweiligen Anordnung dringend geboten erscheint. Würde der Vollzug des angegriffenen § 5 Abs. 4 Satz 1 CoronaSchVO ausgesetzt, erweise sich diese Regelung aber im Hauptsacheverfahren als rechtmäßig, so könnten in der Zwischenzeit schwerwiegende Schädigungen eines überragenden Schutzguts - der menschlichen Gesundheit und des Lebens - eintreten. Bleiben die Betriebsuntersagungen dagegen vollziehbar, erweisen sie sich aber in der Hauptsache als rechtswidrig, entstehen den betroffenen Unternehmen zwar möglicherweise erhebliche wirtschaftliche Einbußen. Das Schutzgut der menschlichen Gesundheit und des Lebens ist demgegenüber aber als höherrangig einzustufen. Dies gilt nicht zuletzt wegen der Möglichkeit der betroffenen Unternehmer, Wirtschaftshilfen des Landes und vom Bund in Anspruch zu nehmen. 104

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf den §§ 53 Abs. 2 Nr. 2, 52 Abs. 2 GKG. Da die angegriffene Regelung bereits mit Ablauf des 19. April 2020 außer Kraft tritt, zielt der Antrag inhaltlich auf eine Vorwegnahme der Hauptsache, so dass eine Reduzierung des Auffangstreitwerts für das Eilverfahren nicht veranlasst ist. 105

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO). 106