

Az.: 3 B 424/20



# SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

## Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

der

- Antragstellerin -

prozessbevollmächtigt:

gegen

den Freistaat Sachsen  
vertreten durch das Sächsische Staatsministerium  
für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt  
Albertstraße 10, 01097 Dresden

- Antragsgegner -

prozessbevollmächtigt:

wegen

SächsCoronaSchVO vom 11. Dezember 2020  
hier: Antrag nach § 47 Abs. 6 VwGO

hat der 3. Senat des Sächsischen Obergerverwaltungsgerichts durch den Vorsitzenden Richter am Obergerverwaltungsgericht Dr. Freiherr von Welck, den Richter am Obergerverwaltungsgericht Kober und die Richterinnen am Obergerverwaltungsgericht Nagel, Schmidt-Rottmann und Dr. Helmert

am 7. Januar 2021

**beschlossen:**

Der Antrag wird abgelehnt.

Die Kosten des Verfahrens trägt die Antragstellerin.

Der Streitwert wird auf 30.000 € festgesetzt.

**Gründe**

**I.**

- 1 Die Antragstellerin betreibt im Freistaat Sachsen drei Lebensmittelmärkte mit Verkaufsflächen zwischen 1.600 und 1.900 qm. Einer dieser Märkte befindet sich in einem Fachmarktzentrum mit zwölf Geschäften und ein weiterer in einem Center mit fünf Geschäften. Der dritte Markt wird als alleinstehender Markt betrieben. Sie verfolgt mit ihrem Eilantrag gemäß § 47 Abs. 6 VwGO sinngemäß das Ziel, § 5 Abs. 2 Sätze 2 bis 5 der Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt zum Schutz vor dem Coronavirus SARS-CoV-2 und COVID-19 (Sächsische Corona-Schutz-Verordnung - SächsCoronaSchVO) vom 11. Dezember 2020 in der Fassung der Änderungsverordnung vom 22. Dezember 2020 einstweilen außer Vollzug zu setzen, mithin, dass in allen Betrieben des Groß- und Einzelhandels - unabhängig von deren Verkaufsfläche - ein Kunde je 10 qm Verkaufsfläche in das Ladengeschäft eingelassen werden darf.
- 2 Die Sächsische Corona-Schutz-Verordnung hat - soweit hier streitgegenständlich - nachfolgenden Wortlaut:

„§ 5

Einrichtungen, Betriebe und Angebote mit Hygienekonzept und  
Kontaktdatenerhebung

(1) ...

(2) In Groß- und Einzelhandelsgeschäften sowie Läden mit einer Verkaufsfläche von bis zu 800 qm darf sich nicht mehr als ein Kunde pro zehn qm Verkaufsfläche aufhalten. Bei Groß- und Einzelhandelsgeschäften sowie Läden mit einer Verkaufsfläche von mehr als 800 qm darf sich insgesamt auf einer Fläche von 800 qm höchstens ein Kunde pro zehn qm Verkaufsfläche und auf der 800 qm übersteigenden Fläche höchstens ein Kunde pro 20 qm Verkaufsfläche aufhalten. Für Einkaufszentren ist für die Berechnung nach den Sätzen 1 und 2 die jeweilige Gesamtverkaufsfläche anzusetzen. Durch ein mit eigenem oder beauftragtem Personal abgesichertes Einlassmanagement müssen Einkaufszentren und Geschäfte verhindern, dass es im Innenbereich von Einkaufspassagen oder Einkaufszentren zu unnötigen Schlangenbildungen kommt. Die zulässige Höchstkundenanzahl, welche gleichzeitig anwesend sein darf, ist im Eingangsbereich sichtbar auszuweisen.

(...)

## § 12

### Inkrafttreten, Außerkrafttreten

(1) Diese Verordnung tritt am 14. Dezember 2020 in Kraft. Gleichzeitig tritt die Sächsische Corona-Schutz-Verordnung vom 27. November 2020 (SächsGVBl. S. 666) außer Kraft.

(2) Diese Verordnung tritt mit Ablauf des 10. Januar 2021 außer Kraft.“

- 3 Die Antragstellerin trägt in ihren Schriftsätzen zusammengefasst vor: Die Regelung in § 5 Abs. 2 Sätze 3 und 4 SächsCoronaSchVO werde insbesondere in Hinblick auf den verwendeten Begriff des „Einkaufszentrums“ dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebot nicht gerecht. Die Normen verletzen ferner den in Art. 3 Abs. 1 GG normierten Gleichbehandlungsgrundsatz. Es komme zu einer Ungleichbehandlung von Einzelhandelsbetrieben mit einer Verkaufsfläche von bis zu 800 qm und solchen oberhalb von 800 qm. Ferner komme es zu einer Ungleichbehandlung von Einzelhandelsbetrieben in einem Einkaufszentrum gegenüber solchen, die nicht Teil eines Einkaufszentrums seien und schließlich zu einer Ungleichbehandlung von Einzelhandelsbetrieben in einem Einkaufszentrum gegenüber solchen, die lediglich Teil einer sogenannten Einzelhandelsagglomeration seien. Dabei sei keine dieser Ungleichbehandlungen gerechtfertigt. Das Kriterium der Verkaufsfläche rechtfertige keine unterschiedliche Behandlung. Mit dem Schwellenwert einer 800 qm großen Fläche knüpfe der Verordnungsgeber an den Begriff des „großflächigen Einzelhandelsbetriebs“ im Sinne des § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BauNVO an. Bauplanungsrechtliche Erwägungen seien jedoch nicht auf das Gefahrenabwehrrecht übertragbar. Zutrittsbeschränkungen ab einer Verkaufsfläche von 800 qm seien nicht

geeignet, Kunden davon abzuhalten, Einzelhandelsbetriebe aufzusuchen. Daher käme es zu Warteschlangen vor den Ladengeschäften. Dort könne aber anders als auf der Verkaufsfläche eine Überwachung der Einhaltung von Abstands- und Hygieneregeln durch die Einzelhandelsbetreiber nicht annähernd so zuverlässig gewährleistet werden wie auf der Verkaufsfläche selbst. Daher sei die Regelung im Interesse des Infektionsschutzes nicht zielführend. Es gebe auch keinen Grund zu der Annahme, dass es großflächigen Einzelhandelsbetrieben schwerer fallen könnte als kleinflächigen Einzelhandelsbetrieben, die notwendigen Abstände zwischen Kunden untereinander sowie zu dem Personal sicherzustellen sowie einer Kundenverdichtung und damit verbundenen Infektionsgefahren vorzubeugen. Die Antragstellerin sei im Vergleich zu Discountern personalintensiver aufgestellt und ihre großflächigen Märkte zeichneten sich durch Weiträumigkeit und überproportional breite Gänge aus. Es sei auch kein sachlicher Grund ersichtlich, warum Einzelhandelsbetriebe, die sich in einem Einkaufszentrum befänden, einer doppelten Zugangskontrolle unterliegen sollten, während Einzelhandelsbetriebe, die sich nicht in einem Einkaufszentrum befänden, lediglich mit Blick auf ihre eigene Verkaufsfläche Zutrittsbeschränkungen zu beachten hätten. Indem der Verordnungsgeber ausschließlich für Einkaufszentren normiert habe, dass als räumliche Bezugsgröße für die Berechnung der zulässigen Kundenanzahl die „Gesamtverkaufsfläche“ zugrunde zu legen sei, verstoße er gegen das Gebot der Folgerichtigkeit. Auch in Bezug auf Einzelhandelsagglomerationen dürften keine Unterschiede gemacht werden. Solche nehme in Bezug auf Einkaufszentren bereits das Raumordnungsrecht nicht vor, so dass diese auch nicht aus infektionsschutzrechtlichen Gründen geboten seien.

- 4 § 5 Abs. 2 Satz 2 SächsCoronaSchVO verstoße auch gegen Freiheitsgrundrechte i. V. m. dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Die 800 qm-Regelung sei bereits nicht geeignet, die Weiterverbreitung des SARS-CoV-2-Virus zu verlangsamen. Denn durch die zu befürchtenden Warteschlangen vor den Geschäften würden intensive Kontaktmöglichkeiten der wartenden Kunden und somit zusätzliche Übertragungsmöglichkeiten des SARS-CoV2-Virus hervorgerufen. Bei in Einkaufszentren gelegenen Märkten verstärke sich dieser Effekt noch. Schließlich müsse auch die Qualität der vorhandenen Raumluft, insbesondere deren Masse, berücksichtigt werden. Die in der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung enthaltene rein flächenbezogene Anknüpfung lasse unberücksichtigt, dass mit Blick auf die

Raumhöhe großzügiger ausgestaltete Verkaufsstätten auch mehr Raumluft enthielten, was zu einer Verringerung der Aerosolkonzentration gegenüber Verkaufsstätten mit geringeren Raumhöhen führe. Auch eine statistische Auswertung von SARS-CoV2-Infektionen in vergleichbaren Märkten zeige eine Infektionsquote auf einem niedrigen Niveau (0,47% über das ganze Jahr gesehen). Die geregelten Beschränkungen seien auch nicht erforderlich. Es sei nicht ersichtlich, dass die bisher geltenden Zutrittsbeschränkungen von einer Person pro zehn qm Verkaufsfläche unwirksam oder weniger wirksam als die nun eingeführte zusätzliche Beschränkung für Verkaufsstätten über 800 qm Verkaufsfläche gewesen seien. Halte der Verordnungsgeber für kleinere Geschäfte die zehn qm-Regel für ausreichend, so sei auch schon aus seiner Perspektive eine Begrenzung für größere Geschäfte nicht erforderlich. Es seien auch keine Anhaltspunkte dafür ersichtlich, dass großflächige Einzelhandelsgeschäfte unter Berücksichtigung der bereits bestehenden Maßnahmen in besonderem Maß Treiber des Infektionsgeschehens seien. In den Märkten der Antragstellerin habe es unter den Mitarbeitern keinen Fall einer Infektion mit dem SARS-CoV2-Virus gegeben. Die 800 qm-Regelung sei schließlich auch nicht angemessen. Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG sei allenfalls marginal berührt und könne nur mit deutlich reduziertem Gewicht in die Abwägung einbezogen werden. Dem seien neben der Berufsausübungs- und Eigentumsfreiheit der Antragstellerin das Interesse der Allgemeinheit an der Grundversorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln und anderen Konsumgütern des täglichen Bedarfs sowie die schutzbedürftigen Interessen der Kunden der Einzelhandelsbetriebe an ihrer eigenen Versorgung mit diesen Waren gegenüberzustellen.

5 Schließlich gehe auch eine Folgenabwägung zu Gunsten der Antragstellerin aus. Ein nennenswerter Zugewinn für den Infektionsschutz sei mit der angegriffenen Regelung nicht verbunden. Dem gegenüber stünden gewichtige Interessen der Antragstellerin, ihrer Kunden und der Allgemeinheit. Im Hinblick auf das Weihnachtsgeschäft sei der zu erwartende Kundenzustrom nicht zu bewältigen, ohne dass sich außerhalb der Verkaufsflächen in den Spitzenzeiten dauerhaft lange Schlangen bildeten, die zu Infektionsrisiken führen würden.

6 Die Antragstellerin beantragt,

§ 5 Abs. 2 Sätze 2 bis 4 der Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt zum Schutz vor dem Coronavirus SARS-CoV-2 und COVID-19 (Sächsische Corona-Schutz-Verordnung - SächsCoronaSchVO) vom 27. November 2020 (SächsGVBl. 2020, Nr. 36), in Kraft seit dem 1. Dezember 2020 und § 5 Abs. 2 Sätze 2 bis 5 der Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt zum Schutz vor dem Coronavirus SARS-CoV-2 und COVID-19 (Sächsische Corona-Schutz-Verordnung - Sächs-CoronaSchVO) vom 11. Dezember 2020 (SächsGVBl. 2020, Nr. 37), in Kraft seit dem 14. Dezember 2020, vorläufig außer Vollzug zu setzen.

7 Der Antragsgegner beantragt,

den Antrag abzulehnen.

8 Er verweist zur Begründung darauf, dass ab dem Ende der Sommerferienzeit die Ansteckungszahlen gestiegen seien und in der Regel keinen Ansteckungsquellen zugeordnet werden könnten. Weder die mit den Sächsischen Corona-Schutz-Verordnungen vom 21. Oktober 2020 noch die vom 30. Oktober 2020 verfügten Einschränkungen hätten einen Rückgang der Zahl der Neuinfektionen oder deren Stagnation bewirkt. Auch die nachfolgend verhängten weiteren Verschärfungen der Verordnung hätten an der Situation nichts geändert, so dass man zu einem sogenannten harten „lock down“ hätte zurückkehren müssen. Maßnahmen wie die in dieser Verordnung enthaltenen seien derzeit auch in zahlreichen anderen europäischen Staaten in Geltung und gingen vielfach in ihrer Intensität und zeitlichen Ausdehnung noch weit über die in der angegriffenen Verordnung enthaltenen hinaus.

9 Soweit die Antragstellerin eine Verletzung des Grundrechts der allgemeinen Handlungsfreiheit ihrer Kunden rüge, sei der Antrag nicht zulässig. Im Übrigen sei der Antrag unbegründet. Die angegriffene Bestimmung sei formell rechtmäßig erlassen worden und verletze die Antragstellerin auch nicht in ihren materiellen Rechten. Dabei sei auch nicht unklar, ob Geschäfte der Grundversorgung und des täglichen Bedarfs, soweit in Einkaufszentren belegen, überhaupt noch geöffnet sein dürften. § 4 Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 SächsCoronaSchVO seien dergestalt gegeneinander abzugrenzen, dass zwar die „äußere Hülle“ von Einkaufszentren einschließlich der in ihnen liegenden Verkehrsflächen offengehalten werden dürfe, soweit dies dem Zutritt zu Geschäften im Sinne des § 4 Abs. 1 Satz 2 SächsCoronaSchVO diene, nicht jedoch die nicht in diese abschließende Aufzählung fallenden Geschäfte selbst. Auch der Begriff

der Einkaufszentren entspreche dem Bestimmtheitsgebot, was der Senat bereits mit Beschluss vom 29. April 2020 (- 3 B 144/20 -) entschieden habe. Es liege insbesondere kein Widerspruch zwischen Normtext und Begründung vor. Jedenfalls seien die beiden von der Antragstellerin betriebenen Einrichtungen in Anlagen, zu denen zwölf bzw. fünf Geschäfte gehören, unproblematisch unter den Begriff des Einkaufszentrums zu subsumieren.

- 10 Auch die Differenzierung zwischen den Verkaufsflächen bis 800 qm und denjenigen über dieser Grenze werde dem Bestimmtheitsgebot gerecht. Die Einhaltung dieser Bestimmung lasse sich anhand der jeweiligen Grundrisspläne sowohl für die Betreiber der Geschäfte als auch für die zur Überprüfung berufenen Behörden unschwer feststellen. Demgegenüber sei die Qualität und oder die Volumenmenge der jeweils in den Verkaufseinrichtungen vorhandenen Luft kein geeignetes Kriterium, da sich dies einer rechtssicheren Feststellung nicht nur für die Kontrollbehörden, sondern weithin auch für die Betreiber entziehen würde.
- 11 Auch im Hinblick auf § 5 Abs. 2 Satz 3 SächsCoronaSchVO bestünden keine Bestimmtheitsprobleme hinsichtlich der in Einkaufszentren gelegenen Geschäfte im Sinne des § 4 Abs. 1 Satz 2 SächsCoronaSchVO. „Jeweilige Gesamtverkaufsfläche“ im Sinne dieser Vorschrift sei nicht die Gesamtverkaufsfläche sämtlicher überhaupt in diesem Zentrum angesiedelten Geschäfte, sondern nur die Summe der Verkaufsflächen derjenigen Geschäfte, die nach der letztgenannten Regelung auch in Einkaufszentren geöffnet bleiben dürften.
- 12 Die angegriffene Regelung sei zur Pandemiebekämpfung auch geeignet und erforderlich. Nach der Rechtsprechung des Senats genüge bereits, dass die Maßnahme einen Beitrag zur Infektionsverhütung leiste, um deren Eignung zur Pandemiebekämpfung anzunehmen. Auch hinsichtlich der Erforderlichkeit der Maßnahme komme es nicht auf eine positiv nachweisbare Steigerung der Effektivität gegenüber den einzuhaltenden Hygienekonzepten an. Es genüge, dass eine zusätzliche Wirksamkeit der angegriffenen Maßnahme gegenüber diesen Konzepten und ihrer Befolgung nicht auszuschließen sei.

- 13 Auch das Gleichbehandlungsgebot werde durch die verfahrensgegenständliche Kundenzahlbegrenzung nicht verletzt. So komme die günstigere Regelung für die ersten 800 qm (§ 5 Abs. 2 Satz 1 SächsCoronaSchVO) auch Betrieben mit einer über 800 qm hinausgehenden Verkaufsfläche zugute. Soweit die Beschränkungen für die über 800 qm hinausgehende Verkaufsfläche griffen, fehle es am Vergleichspartner, da die unterhalb dieser Grenze verbleibenden Betriebe - definitionsgemäß - nicht über eine derartige größere Fläche verfügten.
- 14 Unbegründet seien die Gleichheitsrügen der Antragstellerin auch, soweit in der angegriffenen Regelung zwischen solchen Geschäften differenziert werde, die allein für sich stünden, und solchen, die sich innerhalb von Einkaufszentren befänden. Der von der Antragstellerin als „doppelte Zutrittskontrolle“ bezeichnete Unterschied beim Zugang der Kundschaft sei durch das Zusammentreffen der Kundenströme der verschiedenen Verkaufseinrichtungen in einem Einkaufszentrum gerechtfertigt und geboten. Erst recht nachdem mittlerweile nur noch Lebensmittelläden und ähnliche Einrichtungen der Grundversorgung geöffnet sein dürften, sei nicht anzunehmen, dass sich die kaufwilligen Kunden vom Zutritt zu den Märkten der Antragstellerin, soweit diese in Einkaufszentren liegen, hierdurch abschrecken lassen würden. Soweit Warteschlangen innerhalb eines Einkaufszentrums befürchtet würden, sei es Aufgabe der Geschäftsinhaber oder des von ihnen eingesetzten Centermanagements, für eine infektionsschutztechnisch günstige Gestaltung zu sorgen. Soweit sich die Schlangen vor Geschäften außerhalb derartiger Zentren bildeten, lägen sie außerhalb des Verantwortungsbereichs der Antragstellerin.
- 15 Die von der Antragstellerin weiter gerügte Ungleichbehandlung zwischen Geschäften in Einkaufszentren und solchen, die sich nur als Teil sogenannter Einzelhandelsagglomerationen darstellten, bedürfe keiner Erörterung, da der Begriff der Einzelhandelsagglomerationen in der angegriffenen Verordnung nicht verwendet werde.
- 16 Schließlich ginge auch eine Folgenabwägung zu Lasten der Antragstellerin aus. Wenn die von der Antragstellerin angegriffene Regelung suspendiert würde, sich jedoch später in dem Hauptsacheverfahren als rechtmäßig erweisen sollte, wäre die Gefahr gegeben, dass sich in der Zwischenzeit in der vorstehend geschilderten Weise im

Zusammenhang mit ihren über 800 qm hinausgehenden Verkaufsflächen Infektionen ergeben hätten, die zu schwerwiegenden Folgen für Leib und Leben bis hin zum Tod der Betroffenen geführt haben könnten. Sollte hingegen die Antragstellerin obsiegen, ließen sich die von ihr erlittenen Beeinträchtigungen zwar nicht mehr rückgängig machen, jedoch zumindest in finanzieller Hinsicht ausgleichen. Daher stelle sich dies als weniger gravierende Folge dar.

## II.

- 17 Der Antrag ist nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO i. V. m. § 24 Abs. 1 SächsJG statthaft. Danach entscheidet das Sächsische Obergericht über die Gültigkeit von im Rang unter dem Landesgesetz stehenden Rechtsvorschriften. Dazu gehören Verordnungen der Staatsregierung. Der Senat entscheidet gemäß § 24 Abs. 2 SächsJG hier-über in der Besetzung von fünf Berufsrichtern.
- 18 Der Normenkontrollantrag nach § 47 Abs. 6 VwGO ist zulässig.
- 19 Ein Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ist zulässig, wenn ein in der Hauptsache gestellter oder noch zu stellender Normenkontrollantrag nach § 47 Abs. 1 VwGO voraussichtlich zulässig ist (vgl. hierzu Ziekow, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 47 Rn. 387) und die für das Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes geltenden Zulässigkeitsvoraussetzungen nach § 47 Abs. 6 VwGO vorliegen. Beides ist hier der Fall.
- 20 Dem Antrag steht nicht entgegen, dass er sich ursprünglich auf die Sächsische Corona-Schutz-Verordnung in der bis zum 13. Dezember 2020 geltenden Fassung bezog. Die Antragstellerin hat mit Schriftsatz vom 14. Dezember 2020 klargestellt, dass sie sich auch gegen die im Kern gleichlautende Regelung der § 5 Abs. 2 Sätze 2 bis 5 SächsCoronaSchVO, welche seit dem 14. Dezember 2020 in Kraft ist, wendet. Diese Umstellung des Antrags ist in entsprechender Anwendung von § 91 VwGO auch zulässig (vgl. Kopp/Schenke, VwGO, 26. Aufl. 2020, § 47 Rn. 90 m. w. N.; SächsOVG, Beschl. v. 25. Mai 2020 - 3 B 187/20 -, juris Rn. 26). Schließlich ist es aus prozessökonomischer Sicht und, weil sich die jeweiligen Verordnungen im Abstand von wenigen Wochen ablösen, zur Ermöglichung effektiven Rechtsschutzes i. S. v.

Art. 19 Abs. 4 GG sachgerecht, das Verfahren im Hinblick auf § 5 Abs. 2 Sätze 2 bis 5 SächsCoronaSchVO in der aktuellen Fassung fortzuführen.

- 21 Die Antragstellerin ist auch antragsbefugt im Sinne des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO, soweit sie geltend macht, in eigenen Rechten verletzt zu sein. Sie ist als Betreiberin von drei im Freistaat Sachsen ansässigen Lebensmittelmärkten mit Verkaufsflächen zwischen 1.600 und 1.900 qm, welche teilweise in Einkaufszentren gelegen sind, von der in § 5 Abs. 2 Sätze 2 bis 5 SächsCoronaSchVO normierten Zutrittsbeschränkung betroffen. Die angeordnete Beschränkung lässt es möglich erscheinen, dass die Antragstellerin in ihrem Recht aus Art. 12 Abs. 1 GG (Berufsfreiheit) i. V. m. Art. 19 Abs. 3 GG verletzt wird. Auch ein Verstoß gegen das in Art. 3 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 19 Abs. 3 GG normierte Gleichbehandlungsgebot erscheint in Bezug auf die von den gerügten Zutrittsbeschränkungen ausgenommenen Betriebe mit Verkaufsflächen von unter 800 qm möglich. Ausscheiden dürfte hingegen ein Verstoß gegen die in Art. 14 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 19 Abs. 3 GG verbürgte Eigentumsgarantie in Gestalt des Rechts am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb. Art. 14 Abs. 1 GG schützt grundsätzlich nur den konkreten Bestand an Rechten und Gütern und keine bloßen Umsatz- und Gewinnchancen und geht insbesondere nicht über die Gewährleistung des Art. 12 Abs. 1 GG hinaus (vgl. BVerfG, Urt. v. 6. Dezember 2016 - 1 BvR 2821/11 -, juris Rn. 240 m. w. N.). Eine Betriebsschließung, welche gegenüber den vorliegend streitgegenständlichen Zutrittsbeschränkungen mit erheblichen wirtschaftlichen Einbußen einhergeht und bei der nicht auszuschließen ist, dass es zu einer Existenzgefährdung und somit ausnahmsweise zur Möglichkeit einer Verletzung der durch Art. 14 GG geschützten Rechte (OVG NRW, Beschl. v. 29. April 2020 - 13 B 512/20.NE -, juris Rn. 83; OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 9. November 2020 - OVG 11 S 106/20 -, juris Rn. 14) kommt, steht gerade nicht im Raum. Auf die durch Art. 2 Abs. 1 GG geschützte allgemeine Handlungsfreiheit ihrer Kunden kann die Antragstellerin ihre Antragsbefugnis zwar ebenfalls nicht stützen, da es insoweit an der Möglichkeit einer Verletzung ihrer eigenen Rechte fehlt. Allerdings versteht der Senat ihren Antrag so auch nicht, denn im Rahmen ihrer Ausführungen zur Antragsbefugnis geht die Antragstellerin auf eine derartige Grundrechtsverletzung gerade nicht ein. Dass sie diese auch in ihre Verhältnismäßigkeitsprüfung einstellt, ist nicht per se gleichzusetzen mit der Geltendmachung eigener Rechtsverletzungen.

22 Der so verstandene Antrag ist allerdings unbegründet.

23 Gemäß § 47 Abs. 6 VwGO kann das Oberverwaltungsgericht die Anwendung der Verordnung des Antragsgegners vorübergehend außer Vollzug setzen, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile oder aus anderen wichtigen Gründen dringend geboten ist. Da sich der Wortlaut der Vorschrift an § 32 BVerfGG anlehnt, sind die vom Bundesverfassungsgericht hierzu entwickelten Grundsätze (BVerfG, Beschl. v. 8. November 1985 - 1 BvR 1290/85 -, juris Rn. 10 und v. 8. November 1994 - 1 BvR 1814/94 -, juris Rn. 21) auch bei § 47 Abs. 6 VwGO heranzuziehen. Als Entscheidungsmaßstab dienen die Erfolgsaussichten eines anhängigen oder möglicherweise nachfolgenden Hauptsacheverfahrens. Ergibt die Prüfung, dass der Normenkontrollantrag voraussichtlich unzulässig oder unbegründet sein wird, ist der Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 47 Abs. 6 VwGO nicht geboten. Ist hingegen voraussichtlich von einem Erfolg des Normenkontrollantrags auszugehen, wird die angegriffene Norm einstweilen außer Vollzug zu setzen sein, wenn der (weitere) Vollzug der angegriffenen Norm bis zum Ergehen einer Hauptsacheentscheidung 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. Erweisen sich die Erfolgsaussichten in der Hauptsache als offen, sind die Folgen, die eintreten würden, wenn eine einstweilige Anordnung nicht erginge, eine Hauptsache aber Erfolg hätte, gegenüber den Nachteilen abzuwägen, die entstünden, wenn die begehrte einstweilige Anordnung erlassen würde, einem anhängigen oder möglicherweise nachfolgenden Normenkontrollantrag aber der Erfolg zu versagen wäre. Die für den Erlass der einstweiligen Anordnung sprechenden Erwägungen müssen die gegenläufigen Interessen dabei deutlich überwiegen, also so schwer wiegen, dass der Erlass der einstweiligen Anordnung - trotz offener Erfolgsaussichten der Hauptsache - dringend geboten ist (SächsOVG, Beschl. v. 15. April 2020 - 3 B 114/20 -, juris Rn. 11 und Beschl. v. 15. März 2018 - 3 B 82/18 -, juris Rn. 16 m. w. N.). Mit diesen Voraussetzungen stellt § 47 Abs. 6 VwGO an die Aussetzung des Vollzugs einer untergesetzlichen Norm erheblich strengere Anforderungen als § 123 VwGO sie sonst an den Erlass einer einstweiligen Anordnung stellt (BVerwG, Beschl. v. 18. Mai 1998 - 4 VR 2/98 -, juris Rn. 3).

24 Unter Anwendung dieser Grundsätze hat der Antrag auf vorläufige Außervollzugsetzung von § 5 Abs. 2 Sätze 2 bis 5 SächsCoronaSchVO keinen Erfolg, da die angegriffene Vorschrift im Normenkontrollverfahren voraussichtlich standhalten wird. Auch eine Folgenabwägung geht zu Lasten der Antragstellerin aus.

25 1. Die Verordnung stützt sich voraussichtlich auf eine den Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 GG genügende parlamentsgesetzliche Verordnungsermächtigung.

26 Die Verordnung beruht ausweislich der Präambel auf § 32 Satz 1, § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 sowie § 28a Abs. 1, Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 IfSG. Der Senat hat mit Beschluss vom 11. November 2020 (- 3 B 357/20 -, juris Rn. 15 ff. m. w. N.) im Hinblick auf die Ermächtigungsgrundlage für die Sächsische Corona-Schutz-Verordnung in den §§ 32, 28 IfSG festgestellt, dass derzeit jedenfalls bei der gebotenen summarischen Prüfung keine durchgreifenden Bedenken dahingehend bestehen, dass die vorgenannte Bestimmungen eine ausreichende Verordnungsermächtigung für die durch die Sächsische Corona-Schutz-Verordnung vorgenommenen Grundrechtseingriffe darstellen und sie insbesondere auch dem Wesentlichkeitsgrundsatz und dem Bestimmtheitsgebot des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG entsprechen. Angesichts der jüngst vorgenommenen Einführung eines neuen § 28a IfSG und anderer flankierender Regelungen in das Infektions-schutzgesetz sieht der Senat keine Veranlassung, von seiner bisher vertretenen Ansicht abzurücken.

27 Zudem bestehen keine Bedenken an der formellen Rechtmäßigkeit der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung. Insbesondere genügt die Verordnung den Maßgaben von § 28a Abs. 5 IfSG, wonach Rechtsverordnungen, die nach § 32 i. V. m. § 28 Abs. 1 und § 28a Abs. 1 IfSG erlassen werden, mit einer allgemeinen Begründung zu versehen und zeitlich zu befristen sind. Wie sich aus der allgemeinen Begründung sowie der Begründung zu § 4 und § 5 SächsCoronaSchVO ergibt, hat sich der Ordnungsgeber davon leiten lassen, dass allein die bislang verfolgte Hotspotstrategie, der Teillockdown und die Verpflichtung der Kommunen zu stufenweise verschärfenden Maßnahmen mit der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung vom 27. November 2020 nicht zu dem gewünschten Erfolg geführt hätten. Die Infektionszahlen stiegen im Freistaat Sachsen weiterhin landesweit an und überschritten vielerorts den Inzidenzwert von 500 Neuinfektionen je 100 000

Einwohner in sieben Tagen. Die Gefährdung für die Gesundheit der Bevölkerung im Freistaat Sachsen sei aktuell im bundesweiten Vergleich am höchsten. Unverändert sei auch eine Zunahme der Fallzahlen älterer Menschen zu verzeichnen. Nur durch eine schnell wirksame Verlangsamung des Infektionsgeschehens könne erreicht werden, dass das Gesundheitssystem funktionsfähig bleibe. Im Vergleich zum Frühjahr 2020 seien in Sachsen die Belastungen in den Krankenhäusern durch COVID-19-Patienten höher. Es zeichne sich ab, dass auch regionale Umverteilungen von Patienten aus Krankenhäusern im Einzelfall die Situation nicht mehr entlasteten. Gerade dadurch werde deutlich, dass eine Überlastung des Gesundheitswesens abgewendet werden müsse. Dies erfordere weitere Einschränkungen. Vor diesem Hintergrund werde die zuletzt am 27. November 2020 geänderte Corona-Schutz-Verordnung weiterentwickelt, indem die bislang in der Verantwortung der Landkreise und Kreisfreien Städte liegenden verschärfenden Maßnahmen verpflichtend landeseinheitlich vorgegeben würden. Vorgesehen seien eine erweiterte Schließung von Einrichtungen und Angeboten sowie Ausgangsbeschränkungen und zeitlich beschränkte Ausgangssperren. Diese Maßnahmen dienten der Kontaktreduzierung. Als verschärfende Maßnahmen sei insbesondere vorgesehen die Schließung sämtlicher Einrichtungen und Angebote, sofern sie nicht der Sicherung des täglichen Bedarfs sowie der Grundversorgung dienten. Unberührt hiervon blieben die Auflagen zur Hygiene, zur Steuerung des Zutritts und zur Vermeidung von Warteschlangen. Die Kontaktreduzierung und die Einhaltung des Abstandsgebots ließen sich im Kontext von Groß-, Einzelhandels- und Ladengeschäften allein durch die Steuerung des Zutritts zu den Räumlichkeiten der Geschäfte umsetzen. Mit der vorgenommenen Stufung der zulässigen Kundenzahl bei wachsender Verkaufsfläche werde berücksichtigt, dass mit steigender Kundenzahl die Gefahr ungewollter Kundenstaus beispielsweise an besonders beliebten Produktregalen und im Eingangs- und Kassenbereich unabhängig von der Größe der Verkaufsfläche wachse. Die Abstufung trage dazu bei, den Infektionsschutz zu gewährleisten und zugleich größeren Geschäften eine unter dem Gesichtspunkt des Infektionsschutzes vertretbare Nutzung ihrer Verkaufsräume zu ermöglichen. Aufgrund des Umstands, dass eine höhere Kundenanzahl die Gefahr von Kontakten erhöhe, sei für Einkaufszentren, deren Anziehungskraft gerade auf der planmäßigen Verbindung einzelner Verkaufsflächen beruhe, nicht die Größe einzelner Geschäfte, sondern die Gesamtverkaufsfläche maßgeblich. Mit diesen Erwägungen erfüllt der Verordnungsgeber die gesetzlich

vorgesehenen Begründungsanforderungen auch in Bezug auf die Regelungsermessensausübung.

28 2. Die angegriffene Regelung erweist sich auch mit überwiegender Wahrscheinlichkeit als materiell rechtmäßig und ist daher nicht geeignet, die Antragstellerin in ihren Rechten zu verletzen.

29 2.1 Die Voraussetzungen von § 32 Satz 1, § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 sowie § 28a Abs. 1, Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 IfSG sind erfüllt.

30 Im Hinblick auf die Voraussetzungen der Verordnungsermächtigung (§ 32 Satz 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1, § 28a IfSG) hat der Senat in seinem Beschluss vom 11. November 2020 (a. a. O.) darauf abgehoben, dass angesichts der dort näher geschilderten Infektionslage, der Zahl der Patienten, die auf einer Intensivstation behandelt werden müssen, der Tatsache, dass es nach wie vor keine zugelassenen Impfstoffe gibt und der weiterhin für die Gesundheit der Bevölkerung in Deutschland hohen, für Risikogruppen sehr hohen Gefährdungslage die zuständigen Behörden zum Handeln verpflichtet sind. Auch die nunmehr erfolgte Zulassung eines Impfstoffes erfordert keine andere Bewertung, da dieser momentan weder im großen Umfang zur Verfügung steht noch die Bevölkerung aus logistischen Gründen kurzfristig umfassend geimpft werden kann. Der Senat hat im vorgenannten Beschluss weiter darauf abgestellt, dass dem Ordnungsgeber ein Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum zukommt, welcher durch die Notwendigkeit der Maßnahme im Einzelfall begrenzt wird. Wenn wie hier die Freiheits- und Schutzbedarfe der verschiedenen Grundrechtsträger in unterschiedliche Richtung weisen, haben der Gesetzgeber und auch die von ihm zum Verordnungserlass ermächtigte Exekutive nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts von Verfassungs wegen einen Spielraum für den Ausgleich dieser widerstreitenden Grundrechte. Auch die speziellen Voraussetzungen des § 28a Abs. 1, Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 IfSG für Verordnungsregelungen zu besonderen Schutzmaßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 sind erfüllt. Es liegt eine vom Bundestag festgestellte (BT-PIPr 19/154, S. 19169C) epidemische Lage von nationaler Tragweite nach § 5 Abs. 1 Satz 1 IfSG vor, weil eine dynamische Ausbreitung dieser bedrohlichen übertragbaren Krankheit über mehrere Länder in der Bundesrepublik Deutschland

stattfindet (§ 5 Abs. 1 Satz 4 Nr. 2 IfSG). Es ist ferner im Freistaat Sachsen mittels aller bisher getroffenen weitreichenden Schutzmaßnahmen nicht gelungen, eine wirksame Eindämmung der Verbreitung von COVID-19 auf ein Maß zu erreichen, das einen wirksamen Schutz von Leben und Gesundheit gewährleistet und insbesondere die Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems nicht gefährdet.

31 Für den Freistaat Sachsen waren in den letzten 7 Tagen 14.900 neue Fälle zu verzeichnen. Der Inzidenzwert für den gesamten Freistaat betrug 364 Fälle je 100.000 Einwohner in den letzten 7 Tagen. Sechs der Landkreise weisen hierbei Inzidenzwerte von über 400, z. T. sogar von über 600 Fällen je 100.000 Einwohner auf. Unter den zehn Landkreisen mit der bundesweit höchsten Inzidenz befinden sich damit sechs Landkreise des Freistaates Sachsen (RKI, COVID-19-Dashboard, [https://www.rki.de/DE/Home/homepage\\_node.html](https://www.rki.de/DE/Home/homepage_node.html), Stand 29. Dezember 2020). Mittlerweile zeigt der Freistaat Sachsen nach den Angaben des Statistischen Bundesamtes auch eine auffällige Entwicklung der Sterbefallzahlen und der Übersterblichkeit. Die Differenz der Sterbefallzahlen zum Durchschnitt der vier Vorjahre nimmt derzeit von Woche zu Woche deutlich zu. In der 41. Kalenderwoche lag die Zahl der Sterbefälle noch unter dem Durchschnitt; in der 47. Kalenderwoche lag sie 46 % beziehungsweise 476 Fälle darüber ([https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/12/PD20\\_523\\_12621.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/12/PD20_523_12621.html)).

32 In Sachsen sind derzeit ca. 1.500 Intensivbetten vorhanden. Davon sind derzeit nur noch etwa 240 Intensivbetten frei. Der Anteil der COVID-19-Patienten an der Gesamtzahl der Intensivbetten beträgt in Sachsen 38,76 %. Von diesen 576 aktuell intensivmedizinisch behandelten Patienten müssen 288 invasiv beatmet werden (<https://www.intensivregister.de/#/aktuelle-lage/kartenansichten> Stand: 29. Dezember 2020). In den letzten Wochen und Tagen ist in verschiedenen Regionen des Freistaates bereits immer wieder die Situation eingetreten, dass keine neuen COVID-19-Patienten in die Krankenhäuser der Regionen aufgenommen werden konnten und in andere Regionen Sachsens oder in andere Bundesländer verlegt werden mussten. Die Krankenhäuser haben ihre Leistungen reduziert, um Personal für die Corona-Patienten freizustellen ((<https://www.freiepresse.de/nachrichten/sachsen/krankenhaeuser-knallhart-an-der-auslastungsgrenze-artikel11220706>;

<https://www.mdr.de/sachsen/corona-krankenhausgesellschaft-sachsen-schlaegt-alarm-100.html>; <https://www.zeit.de/wissen/2020-12/corona-sachsen-krankenhaus-zittau-notbetrieb-triage-patienten-goerlitz>; <https://www.mdr.de/sachsen/dresden/dresden-radebeul/corona-intensivbetten-dresden-belegt-100.html>). Der Umstand, dass mittels des Intensivregisters i. S. eines Kleeblattprinzips eine Umverteilung in weniger stark belastete Regionen ermöglicht wird, führt angesichts der Tatsache, dass die Infektionszahlen bundesweit rasant steigen, nicht zu einer anderen Bewertung der Sachlage. Zudem ist ebenso zu berücksichtigen, dass es bei einem derart umfangreichen Infektionsgeschehen auch vermehrt zur Infizierung des klinischen Personals kommt, so dass nicht mehr alle Bettenkapazitäten genutzt werden können, zumal die intensivmedizinische Betreuung der an COVID-19 erkrankten Patienten besonders aufwendig ist (<https://www.aerzteblatt.de/archiv/216577/Intensivbetten-Die-Kapazitaeten-schwinden>). Es ist mithin unmittelbar greifbar, dass bei einem Ausbleiben einer deutlichen Reduzierung der Infektionszahlen ein Gesundheitsnotstand mit der sehr ernst zu nehmenden Gefahr, dass nicht mehr jeder Mensch optimal medizinisch versorgt werden kann, unmittelbar bevorsteht. Im schlimmsten Fall wird sogar eine Triage durchzuführen sein. Dass ein noch umfangreicheres Handeln des Staates vor diesem Hintergrund unumgänglich ist, drängt sich daher geradezu auf.

33 Da nach dem Vorgesagten in allen sächsischen Landkreisen ferner der Schwellenwert von über 50 Neuinfektionen je 100 000 Einwohner innerhalb von sieben Tagen - massiv - überschritten wird, sind umfassende Schutzmaßnahmen zu ergreifen, die eine effektive Eindämmung des Infektionsgeschehens erwarten lassen (§ 28a Abs. 3 Satz 5 IfSG). Weil diese Situation bundes- und landesweit gegeben ist, sind bundes- und landesweit abgestimmte umfassende, auf eine effektive Eindämmung des Infektionsgeschehens abzielende Schutzmaßnahmen anzustreben (§ 28a Abs. 3 Satz 9 und Satz 10 IfSG).

34 Der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung liegt die in der Beratung der Ministerpräsidenten mit der Bundeskanzlerin vom 28. Oktober 2020 beschlossene Maßnahmenkonzeption zugrunde. Danach ist es „zur Vermeidung einer akuten nationalen Gesundheitsnotlage (...) erforderlich, durch eine erhebliche Reduzierung der Kontakte in der Bevölkerung insgesamt das Infektionsgeschehen aufzuhalten und die Zahl der

Neuinfektionen wieder in die nachverfolgbare Größenordnung von unter 50 Neuinfektionen pro 100.000 Einwohner in einer Woche zu senken.“ Denn ohne solche Beschränkungen würde das weitere exponentielle Wachstum der Infiziertenzahlen unweigerlich binnen weniger Wochen zu einer Überforderung des Gesundheitssystems führen und die Zahl der schweren Verläufe und der Todesfälle würde erheblich ansteigen. Die Konzeption sieht dabei in einem ersten Komplex vor, durch normative Beschränkungen wie auch Verhaltensappelle einen Ausschluss oder eine deutliche Verringerung persönlicher Kontakte in nicht als gesellschaftlich prioritär eingeordneten Bereichen wie privaten Treffen, Freizeit, Tourismus, Unterhaltung, Gastronomie und Körperpflege zu erreichen. Hierfür wird im Gegenzug für die in ihren Erwerbsmöglichkeiten Betroffenen die Gewährung finanzieller Hilfen zugesagt. In einem zweiten Komplex werden die geforderten Schutzmaßnahmen und Hygienekonzepte für die als gesellschaftlich prioritär bewerteten und deshalb von einer Schließung ausgenommenen Bereiche wie Handel, Schulen, Kindertagesstätten oder Unternehmen angepasst und es wird auch dort auf eine möglichst weitgehende Vermeidung persönlicher Kontakte hingewirkt. In einem dritten Komplex sieht das Konzept besondere Schutzvorkehrungen für vulnerable Gruppen und eine Stärkung der Kapazitäten der Krankenhäuser vor. Ein Kern der verabschiedeten Maßnahmen soll also eine deutliche Kontaktreduzierung unter den Bürgern sein, um Infektionsketten zu durchbrechen.

35 Diese Maßnahmekonzeption wurde durch den im Rahmen der Videoschaltkonferenz der Ministerpräsidenten mit der Bundeskanzlerin am 25. November 2020 gefassten Beschluss vertieft und fortgeführt. Angesichts des exponentiellen Infektionswachstums haben die Ministerpräsidenten mit der Bundeskanzlerin am 13. Dezember 2020 eine Verlängerung der Corona-Maßnahmen bis zum 10. Januar 2021 und deren Verschärfung beschlossen. Neben spezifischen Maßnahmen zum Schutz vulnerabler Gruppen wie etwa der Übernahme der Kosten für FFP2-Masken und der Anordnung von Antigen-Schnelltests für Pflegepersonal zielt die Konzeption vor allem auf eine durchgreifende Ausweitung der Kontaktreduzierung ab, die durch eine Verschärfung der Vorgaben für private Zusammenkünfte, das Schließen des nicht dem täglichen Bedarf zuzuordnenden Einzelhandels, das grundsätzliche Schließen von Schulen und Kindertagesstätten und ein möglichst weitgehendes Schließen von Betriebsstätten durch Betriebsferien und Heimarbeits-Lösungen erreicht werden soll.

Für die Wirtschaftsbereiche, die erhebliche Einschränkungen hinnehmen müssen, wird eine finanzielle Unterstützung des Bundes durch eine verbesserte Überbrückungshilfe III zugesagt, die Zuschüsse zu den Fixkosten vorsieht. Der Wertverlust an Waren und anderen Wirtschaftsgütern soll durch Teilabschreibungen aufgefangen werden, sodass der Handel Verluste unmittelbar verrechnen und steuermindernd ansetzen könne. Für Gewerbemiet- und Pachtverhältnisse, die von staatlichen COVID-19-Maßnahmen betroffen sind, soll gesetzlich vermutet werden, dass erhebliche Nutzungsbeschränkungen infolge der Pandemie eine schwerwiegende Veränderung der Geschäftsgrundlage darstellen können. Dies soll Verhandlungen dieser Vertragsparteien vereinfachen und stützt die Position der Mieter und Pächter.

- 36 Daher handelt es sich nicht um eine willkürliche, sondern um eine von sachlichen Erwägungen getragene Entscheidung, nun auch weitergehende Lebens- und Wirtschaftsbereiche herunterzufahren oder mit weiteren Beschränkungen zu versehen, aber andere Bereiche, denen nachvollziehbar noch größeres Gewicht beigemessen wird, am Laufen zu halten (zu alledem SächsOVG, Beschl. v. 11. November 2020 a. a. O.). Diese Regelungskonzeption, die nunmehr gravierende Einschränkungen auch für besonders bedeutsame Lebens- und Wirtschaftsbereiche wie etwa die Gewährleistung der Beschulung und Kinderbetreuung vorsieht, steht in Einklang mit den Vorgaben des § 28a Abs. 6 Satz 2 und Satz 3 IfSG, wonach bei Entscheidungen über Schutzmaßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 soziale, gesellschaftliche und wirtschaftliche Auswirkungen auf den Einzelnen und die Allgemeinheit einzubeziehen und zu berücksichtigen sind, soweit dies mit dem Ziel einer wirksamen Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 vereinbar ist. Einzelne soziale, gesellschaftliche oder wirtschaftliche Bereiche, die für die Allgemeinheit von besonderer Bedeutung sind, können von den Schutzmaßnahmen ausgenommen werden, soweit ihre Einbeziehung zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 nicht zwingend erforderlich ist. Nach dem Willen des parlamentarischen Bundesgesetzgebers soll mit den Regelungen des § 28a Abs. 6 IfSG verdeutlicht werden, dass alle nach dem Infektionsschutzgesetz und anderen einschlägigen Gesetzen zur Bekämpfung einer Krankheit, hier der SARS-Cov-2-Pandemie, erforderlichen Schutzmaßnahmen im Rahmen der Verhältnismäßigkeit bis hin zu einem vollständigen Herunterfahren des öffentlichen Lebens und zu weitreichenden Einschränkungen des Privatlebens angeordnet werden können. Damit werde

klargestellt, dass nicht nur einzelne, begrenzte Maßnahmen, sondern auch weitreichende und langandauernde Maßnahmen zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten vom Willen des Gesetzgebers getragen sind (BT-Drs. 19/24334, S. 82). Das Ziel einer Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 überwiegt mithin nach der parlamentsgesetzlichen Bewertung des Infektionsschutzgesetzgebers auch überaus gravierende soziale, gesellschaftliche und wirtschaftliche Nachteile von Maßnahmen nach § 28a Abs. 1 IfSG, soweit deren Einbeziehung zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 zwingend erforderlich ist. Von Letzterem ist für die von der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung getroffenen Maßnahmen für den Freistaat Sachsen aber voraussichtlich auszugehen. Auch der seit November 2020 bereits geltende Teillockdown hat im Freistaat Sachsen nicht dazu geführt, dass das Infektionsgeschehen zurückgegangen wäre oder sich auch nur stabilisiert hätte. Soweit nunmehr kurz nach den Weihnachtsfeiertagen ein leichter Rückgang der Infektionszahlen zu verzeichnen ist, bleibt abzuwarten, ob dies auf verminderte Testungen über die Weihnachtsfeiertage oder tatsächlich auf einen Rückgang des Infektionsgeschehens zurückzuführen ist. Wie ausgeführt, bewegen sich die Infektionszahlen in Sachsen, zudem nach wie vor auf einem außerordentlich hohen Niveau und die Lage auf den Intensivstationen hat sich sogar noch weiter verschärft. Vor diesem Hintergrund ist es daher nachvollziehbar und erkennbar nicht zu beanstanden, dass der Ordnungsgeber es i. S. d. § 28a Abs. 6 Satz 2 und Satz 3 IfSG als zwingend erforderlich zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 erachtet, zur Kontaktreduktion nunmehr auch auf soziale, gesellschaftliche oder wirtschaftliche Bereiche, die für die Allgemeinheit von besonderer Bedeutung sind, zuzugreifen und die hiermit verbundenen gravierenden Auswirkungen für die Belange der Einzelnen und der Allgemeinheit dem Schutz von Leben und Gesundheit der Bevölkerung unterzuordnen.

- 37 § 28a Abs. 1 Nr. 14 IfSG sieht hierbei die Schließung oder Beschränkung von Einzel- oder Großhandel als eine mögliche notwendige Schutzmaßnahmen i. S. d. § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 IfSG zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 ausdrücklich vor. Nach alledem ist die in § 5 Abs. 2 Satz 2 SächsCoronaSchVO angeordnete Zutrittsbeschränkung zu Groß- und Einzelhandelsgeschäften, deren Verkaufsfläche über 800 qm hinausgeht, von der Verordnungsermächtigung voraussichtlich gedeckt. Die Geltungsdauer der Sächsischen Corona-Schutzverordnung vom 11. Dezember

2020 beschränkt sich ferner nach ihrem § 12 Abs. 1 und 2 auf vier Wochen und überschreitet den von § 28a Abs. 5 Satz 2 IfSG vorgegebenen Regelgeltungszeitraum nicht.

38 2.2 Die in § 5 Abs. 2 Sätze 2 bis 5 SächsCoronaSchVO angeordnete Zutrittsbeschränkung zu Groß- und Einzelhandelsgeschäften, deren Verkaufsfläche 800 qm übersteigt, ist voraussichtlich auch sonst rechtlich nicht zu beanstanden.

39 a) Die Norm wird nach summarischer Prüfung den verfassungsrechtlichen Anforderungen an ihre Bestimmtheit gerecht.

40 Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts müssen gesetzliche Regelungen so gefasst sein, dass der Betroffene seine Normunterworfenheit und die Rechtslage so konkret erkennen kann, dass er sein Verhalten danach auszurichten vermag. Die Anforderungen an die Bestimmtheit erhöhen sich mit der Intensität, mit der auf der Grundlage der betreffenden Regelung in grundrechtlich geschützte Bereiche eingegriffen werden kann. Dies hat jedoch nicht zur Folge, dass die Norm dann überhaupt keine Auslegungsprobleme aufwerfen darf. Dem Bestimmtheitserfordernis ist vielmehr genügt, wenn diese mit herkömmlichen juristischen Methoden bewältigt werden können (BVerfG, Beschl. v. 27. November 1990 -1 BvR 402.87 -, juris Rn. 45). Es ist auf die Sicht des durchschnittlichen Normadressaten abzustellen, wobei ein objektiver Maßstab anzulegen ist (SächsOVG, Beschl. v. 29. April 2020 - 3 B 144/20 -, juris Rn. 31).

41 Gemessen hieran lassen sich die von der Antragstellerin benannten Auslegungsprobleme mit den herkömmlichen juristischen Methoden bewältigen.

42 Dies gilt zunächst soweit die Antragstellerin vorträgt, dass der in § 5 Abs. 2 Satz 3 SächsCoronaSchVO verwendete Begriff des „Einkaufszentrums“ nicht den Anforderungen des Bestimmtheitsgebots entspreche. Insoweit hat der Senat bereits mit Beschluss vom 29. April 2020 (- 3 B 144/20 -, juris Rn. 39) festgehalten, dass der Begriff inhaltlich als geklärt anzusehen ist. Dabei hat der Senat auch nicht verkannt, dass es sich um einen dem Bauplanungsrecht entnommenen Rechtsbegriff handelt. Soweit die Antragstellerin insoweit darauf verweist, dass etwa hinsichtlich der Frage,

ob und ggf. inwieweit ein Mindestflächenumfang zu fordern sei, ungeklärte Rechtsfragen bestünden, steht auch dies der hinreichenden Bestimmtheit der Norm nicht entgegen. Dies ist zwangsläufige Folge der Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe, welche jedoch als grundsätzlich anerkannt einzustufen ist und für sich genommen keinen Verstoß gegen das Bestimmtheitsgebot darstellt (NdsOVG, Beschl. v. 16. Dezember 2020 - 13 MN 552/20 -, juris Rn. 16 m. w. N.; ThürOVG, Beschl. v. 21. Dezember 2020 - 3 EN 812/20 -, juris Rn. 67; HessVGH, Beschl. v. 16. Dezember 2020 - 8 B 3000/20.N -; anders wohl OVG Saarland, Beschl. v. 11. Dezember 2020 - 2 B 363/20 -, juris Rn. 17).

- 43 Auch die von der Antragstellerin vorgetragene Bestimmtheitsprobleme in § 4 Abs. 1 i. V. m. § 5 Abs. 2 SächsCoronaSchVO dergestalt, dass fraglich sei, ob die grundsätzlich geschlossenen Einkaufszentren von der Verbotsausnahme in § 4 Abs. 1 Satz 2 SächsCoronaSchVO profitieren könnten, jedenfalls aber die in § 5 Abs. 2 Satz 3 SächsCoronaSchVO genannte Gesamtverkaufsfläche keinen sinnvollen Bezugspunkt mehr darstelle, teilt der Senat nicht. Insoweit ist durch Auslegung der betreffenden Normen, insbesondere unter Beachtung des Regelungszwecks und des Wortlauts, ermittelbar, dass mit der „jeweilige(n) Gesamtverkaufsfläche“ im Sinne von § 5 Abs. 2 Satz 3 SächsCoronaSchVO nicht die Gesamtverkaufsfläche sämtlicher im Zentrum angesiedelter Geschäfte gemeint ist, sondern nur die Summe der Verkaufsflächen derjenigen Geschäfte, die nach § 4 Abs. 1 SächsCoronaSchVO auch in Einkaufszentren geöffnet bleiben dürfen.
- 44 Soweit die Antragstellerin zur Untermauerung ihres Vortrags auch darüber hinaus auf den Beschluss des Saarländischen Oberverwaltungsgerichts (a. a. O.) verweist, sind dessen Ausführungen auf die in Sachsen getroffene Regelung nicht übertragbar, da die Sächsische Corona-Schutz-Verordnung nicht auf die „dem Publikumsverkehr zugängliche (Gesamt)fläche“ abstellt.
- 45 Soweit die Antragstellerin rügt, dass Unklarheiten in Hinblick auf die Abgrenzung zu sogenannten Einzelhandelsagglomerationen bestehen würden, führt auch dies nicht zur Annahme einer Unbestimmtheit des in der Norm verwendeten Begriffs des „Einkaufszentrums“. Denn auch die Frage, ob eine Einzelhandelsagglomeration ein Einkaufszentrum im Sinne von § 5 Abs. 2 Satz 3 SächsCoronaSchVO darstellt, ist der

Auslegung zugänglich. Insoweit hat die Antragstellerin bereits selbst auf die in der baurechtlichen und raumordnungsrechtlichen Judikatur vorgenommene Unterscheidung verwiesen. Sollte es auf die Abgrenzung ankommen, was vorliegend nicht der Fall ist, wird zudem die Begründung der Verordnung zur Auslegung heranzuziehen sein und sich somit unter Anwendung der anerkannten Auslegungsmethoden bestimmen lassen, ob Einzelhandelsagglomerationen Einkaufszentren im Sinne von § 5 Abs. 2 Satz 3 SächsCoronaSchVO sind.

46 Auch soweit die Antragstellerin bemängelt, dass anhand der von der Rechtsprechung aufgestellten Voraussetzungen für das Vorliegen eines „Einkaufszentrums“ im Sinne von § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 BauNVO nicht mit der erforderlichen Klarheit und Rechtssicherheit beurteilt werden könne, wer Betreiber im Sinne der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung sei, stellt dies nicht die hinreichende Bestimmtheit des Begriffs des „Einkaufszentrums“ in Frage, sondern allenfalls, wer Normadressat ist. In Bezug auf Einkaufszentren ist dies aber die Antragstellerin jedenfalls nicht, denn sie trägt weder vor noch ist es für den Senat ersichtlich, dass sie ein solches betreibt. Sie ist somit nicht Adressat der Norm, so dass sie insoweit auch keine Verletzung eigener Rechte geltend machen kann. Entgegen ihrem Vortrag wird eine Rechtsverletzung auch nicht dadurch bewirkt, dass durch die Einlasskontrollen auf Zentrumsebene eine zusätzliche Reduzierung des Besucherstroms erfolge. Dies ist angesichts der in § 4 Abs. 1 SächsCoronaSchVO angeordneten Schließung sämtlicher Geschäfte, die nicht der Grundversorgung der Bevölkerung dienen, bereits aus tatsächlichen Gründen ausgeschlossen, weil sämtliche Besucher des Einkaufszentrums nunmehr nur noch diese der Grundversorgung dienenden Geschäfte, wie die der Antragstellerin, aufsuchen dürfen diese sich also nicht mit einer maßgeblichen Anzahl weiterer Geschäfte in die Kundenströme „hineinzuteilen“ hat.

47 b) Die angegriffene Verpflichtung erweist sich darüber hinaus voraussichtlich als verhältnismäßig und auch vor dem Hintergrund der durch sie bewirkten Grundrechtseingriffe als gerechtfertigt.

48 Nach dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz sind Beschränkungen der Berufsausübungsfreiheit mit Art. 12 Abs. 1 GG nur vereinbar, wenn sie durch hinreichende Gründe des Allgemeinwohls gerechtfertigt werden, wenn die gewählten Mittel zur Erreichung des

verfolgten Zwecks geeignet und auch erforderlich sind und wenn bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht der ihn rechtfertigenden Gründe die Grenze der Zumutbarkeit (Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne) noch gewahrt wird (st. Rspr., vgl. BVerfG, Beschl. v. 14. Januar 2015 - 1 BvR 931/12 -, juris Rn. 53 ff.; Beschl. v. 11. Februar 1992 - 1 BvR 1531/90 -, juris Rn. 56). Eine Norm ist geeignet, wenn mit ihrer Hilfe der erstrebte Erfolg gefördert werden kann. Sie ist erforderlich, wenn kein anderes, gleich wirksames, aber das Grundrecht nicht oder weniger stark einschränkendes Mittel hätte wählen können. Bei der Beurteilung der Eignung und Erforderlichkeit steht dem Normgeber ein weiter Beurteilungsspielraum (Einschätzungsprärogative) zu. Infolge dieses Beurteilungsspielraums können Maßnahmen, die der Normgeber zum Schutz eines wichtigen Gemeinschaftsguts wie der Abwehr von Gefahren für erforderlich hält, verfassungsrechtlich nur beanstandet werden, wenn nach den dem Normgeber bekannten Tatsachen und im Hinblick auf die bisher gemachten Erfahrungen feststellbar ist, dass Beschränkungen, die als Alternativen in Betracht kommen, die gleiche Wirksamkeit versprechen, die Betroffenen indessen weniger belasten (st. Rspr., vgl. BVerfG, Beschl. v. 26. März 2007 - 1 BvR 2228/02 -, juris Rn. 42 m. w. N.).

49 Jedoch ist die sachliche Rechtfertigung der in der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung angeordneten Maßnahmen nicht allein anhand des infektionsschutzrechtlichen Gefahrengrades der betroffenen Tätigkeit zu beurteilen. Kollidierende Grundrechtspositionen sind in ihrer Wechselwirkung zu erfassen und nach dem Grundsatz der praktischen Konkordanz so in Ausgleich zu bringen, dass sie für alle Beteiligten möglichst weitgehend wirksam werden (BVerfG, Beschl. v. 30. Januar 2020 - 2 BvR 1005/18 -, juris Rn. 34, und v. 6. November 2019 - 1 BvR 16/13 -, juris Rn. 76 m. w. N.). Daher sind auch alle sonstigen relevanten Belange zu berücksichtigen, etwa die wirtschaftlichen und existentiellen Auswirkungen der Ge- und Verbote für die betroffenen Unternehmen und Bürger, aber auch öffentliche Interessen an der uneingeschränkten Aufrechterhaltung bestimmter Tätigkeiten und Bereiche.

50 Ausgehend von diesen Maßstäben wird die Antragstellerin durch die in § 5 Abs. 2 Satz 2 bis 5 SächsCoronaSchVO normierten Zutrittsbeschränkungen nicht in ihrem

Grundrecht der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 i. V. m. Art. 19 Abs. 3 GG) verletzt. Die Maßnahmen sind geeignet, erforderlich und verhältnismäßig im engeren Sinne. Dies gilt sowohl hinsichtlich der Intensität der Grundrechtsbetroffenheit als auch in zeitlicher Hinsicht.

- 51 Der Senat hat bisher bezüglich der angeordneten Schließungen von Einrichtungen und Angeboten, die den nicht als gesellschaftlich prioritär eingeordneten Bereichen zugerechnet wurden, darauf abgestellt, dass die angeordneten Schließungen nicht willkürlich, sondern insgesamt von sachlichen Gründen getragen sind (vgl. zu Betriebsschließungen für körpernahe Dienstleistungen SächsOVG, Beschl. v. 11. November 2020 - 3 B 357/20 -, juris Rn. 47; zu Aus- und Fortbildungseinrichtungen, Freibädern und Hallenbädern, Anlagen und Einrichtungen des Freizeit- und Amateursportbetriebs, Freizeit- und Vergnügungsparks, Messen, Tagungen und Kongresse, und Gastronomiebetrieben SächsOVG, Beschl. v. 17. November 2020 - 3 B 350/20 -, juris Rn. 35 ff.; zu Fitnessstudios SächsOVG, Beschl. v. 9. Dezember 2020 - 3 B 381/20 -, juris Rn. 30).
- 52 Der Senat ist hierbei davon ausgegangen, dass die Maßnahmen das legitime Ziel einer Vermeidung der Weiterverbreitung des Virus SARS-CoV-2 mittels einer Reduktion der physisch-sozialen Kontakte zu anderen Menschen als den Angehörigen des eigenen Hausstands auf ein absolutes Minimum und der Wahrung des nötigen Mindestabstands zu anderen Personen (§ 1 Abs. 1 SächsCoronaSchVO) verfolgen und geeignet, erforderlich und aus epidemiologischen Gründen auch verhältnismäßig im engeren Sinne sind. Auf die diesbezüglichen ausführlichen Ausführungen wird verwiesen.
- 53 Diese Überlegungen gelten auch für die in § 5 Abs. 2 Satz 2 bis 5 SächsCoronaSchVO normierten Zutrittsbeschränkungen. Diese führen zu einer Reduzierung der Anzahl der Menschen, die sich in den Märkten der Antragstellerin aufhalten und sind damit insbesondere geeignet, Kontakte zwischen Menschen zu reduzieren, um weitere Infektionen mit dem hochansteckenden Virus SARS-CoV-2 einzudämmen und damit den Erhalt der Leistungsfähigkeit des Gesundheitswesens und insbesondere der Krankenhäuser zur Behandlung schwer- und schwerstkranker Menschen sicherzustellen (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG).

- 54 Da nach wie vor weder eine für breite Bevölkerungsteile sofort verfügbare Impfung noch durchgreifend wirksame Medikamente zur Behandlung der Erkrankten vorhanden sind, kommt als Gegenmaßnahme nur die Verhinderung von Infektionen in Betracht. Die Bewertung des Ordnungsgebers, dass dies unter den derzeitigen Bedingungen eines schnellen Anstiegs der Infektionszahlen mit hinreichender Verlässlichkeit und Effektivität vor allem dadurch möglich ist, dass die Menschen ihre persönlichen Kontakte im weitest möglichen Maß reduzieren, ist nicht zu beanstanden. Gleiches gilt für seine Einschätzung, angesichts der Dramatik der Lage und der Notwendigkeit, die Infektionsfälle um ein Vielfaches zu reduzieren, könnten dies nur umfangreiche Kontaktbeschränkungen sein, welche die Sächsische Corona-Schutz-Verordnung durch verschiedene Einzelmaßnahmen in Summe zu erreichen sucht. Da es sich mithin um ein Gesamtpaket an Maßnahmen handelt, kommt es auch nicht darauf an, ob jede einzelne Maßnahme einen besonders großen oder nur kleinen Beitrag zu leisten vermag. Im Grunde geht es bereits um die Reduzierung jedes einzelnen Kontakts, der nicht unbedingt erforderlich ist. Daher sind nur solche Maßnahmen nicht geeignet und erforderlich, mit denen von vornherein keine Kontaktreduzierung erreicht werden kann.
- 55 Soweit die Antragstellerin die Geeignetheit der Maßnahme deswegen in Zweifel zieht, weil diese unweigerlich zum Entstehen von Warteschlangen mit entsprechenden Infektionsrisiken führen würden, folgt dem der Senat nicht (vgl. dazu auch NdsOVG, a. a. O. Rn. 54; ThürOVG a. a. O. Rn. 74; HessVGH a. a. O.; OVG LSA, Beschl. v. 11. Dezember 2020 - 3 R 261/20 -; anders: VG Mainz, Beschl. v. 21. Dezember 2020 - 1 L 1000/20.MZ -). Selbst wenn diese Annahme zuträfe, ginge mit Warteschlangen ein niedrigeres Infektionsrisiko einher als wenn die Kunden unbeschränkten oder einen anhand der bis 800 qm geltenden Zutrittsbeschränkung festgelegten Zugang zu den Geschäften erhalten würden. Dabei geht der Senat davon aus, dass die Menschen beim Warten in einer Schlange grundsätzlich die durch die Sächsische Corona-Schutz-Verordnung aufgestellten Hygieneregeln wie das Tragen einer Mund-Nasenbedeckung sowie das Abstandsgebot beachten. Soweit sich die Märkte nicht in einem Einkaufszentrum befinden, ist das Infektionsrisiko beim Warten im Freien noch weiter verringert. Demgegenüber würde es bei Nichtanwendung der angegriffenen Zutrittsbeschränkungen dazu kommen, dass sich eine entsprechend erhöhte Personenzahl in den Läden der Antragstellerin aufhält. Auch wenn der Senat nicht

verkennt, dass diese typischerweise durch breitere Gänge gekennzeichnet sind, und auch nicht in Abrede stellt, dass das vorhandene Personal die Einhaltung des Hygienekonzepts überwacht, gibt es in Supermärkten typischerweise von den Kunden besonders frequentierte Bereiche, wie die Frischetheken oder auch den Kassensbereich, an denen es unweigerlich zu ihrem Zusammentreffen kommt. Wenn es in diesen Bereichen zu einer Schlangenbildung kommt, ist aber ein Ausweichen wie etwa beim Warten auf einem Parkplatz nicht im gleichen Umfang möglich. Zudem würde eine Warteschlange außerhalb des Geschäfts für jeden sichtbar anzeigen, dass dieses in dem entsprechenden Moment stark frequentiert wird und so der aus infektionsschutzrechtlicher Sicht zu begrüßende Effekt eines entzerrten Einkaufsverhaltens der Bevölkerung erreicht, in dem sich der eine oder andere Kunde entscheiden wird, seine Einkäufe zu einem anderen Zeitpunkt zu erledigen. Dass dauerhaft mit einem Kundenansturm von solchem Umfang zu rechnen ist, dass sich eine sich nicht mehr auflösende Warteschlange vor den Geschäften der Antragstellerin bilden würde oder die Menschen gar ihren Grundbedarf nicht sichern könnten, weil sie keinen Zutritt zu den Märkten erhalten würden, erscheint dem Senat auch unter Berücksichtigung des von der Antragstellerin vorgelegten Zahlenmaterials nicht hinreichend plausibel. Unabhängig davon, dass bereits nicht ersichtlich ist, dass das vorgelegte Zahlenmaterial auf die Märkte der Antragstellerin bezogen ist, denn zur Ermittlung der zu erwartenden Kundenanzahl wird man auch die regionalen Besonderheiten und Umstände berücksichtigen müssen, ist zu bedenken, dass auch für die Märkte der Antragstellerin die Regelung gilt, dass sich bis zu einer Verkaufsfläche von 800 qm auch in ihren Märkten ein Kunde pro zehn qm aufhalten darf. Insgesamt dürfen sich in ihren Märkten damit 120 beziehungsweise 135 Kunden gleichzeitig aufhalten. Zwar rechnet die Antragstellerin mit ca. 160 Kunden zu den von ihr angegebenen „Spitzenzeiten“, aber auch aus ihren Statistiken ist ersichtlich, dass es sich dabei nur um beschränkte Zeiträume handelt, also nicht dauerhaft eine entsprechende Nachfrage und damit die Gefahr einer Schlangenbildung vor den Märkten besteht. Soweit die Antragstellerin darauf verweist, dass Beschränkungen für Einzelhandelsgeschäfte, welche Lebensmittel und andere Konsumgüter des täglichen Bedarfs vertreiben, nicht geeignet seien, die Anziehungskraft auf die Bevölkerung zu verringern, ist darauf zu verweisen, dass die Maßnahme des Antragsgegners nicht auf eine Begrenzung der Sogwirkung großer Einzelhandelsgeschäfte zielt. Diese geht vielmehr davon aus, dass die Bevölkerung die genannten Einzelhandelsgeschäfte

unweigerlich aufzusuchen hat, knüpft hieran aber aus infektionsschutzrechtlicher Sicht an, dass vor Ort Maßnahmen zur Kontaktreduzierung zu ergreifen sind.

56 Soweit die Antragstellerin weiter vorträgt, dass gegen die Geeignetheit der angegriffenen Regelung weiter spreche, dass diese die vorhandene Raumluftqualität unberücksichtigt lasse, ist dem ebenfalls nicht zu folgen (NdsOVG a. a. O. Rn. 53; OVG NRW, Beschl. v. 21. Dezember 2020 - 13 B 1917/20.NE -, juris Rn. 56; ThürOVG a. a. O. Rn. 73). Zwar mag die Annahme zutreffen, dass eine höhere Raumluftmasse grundsätzlich einen Beitrag zur Reduzierung des Infektionsgeschehens leisten mag, aber diese vermag Infektionen auch nicht auszuschließen, gerade wenn man bedenkt, dass sich Kunden, wie ausgeführt, im Markt an bestimmten Orten ballen und die von diesen ausgestoßenen Aerosole zunächst auch in deren Umfeld und damit auch im Umfeld der weiteren Kunden bleiben und damit eine Infektionsgefahr hervorrufen. Dass über den Kunden aufgrund einer höheren Raumhöhe mehr Raumluft verglichen mit kleineren Supermärkten vorhanden ist, erscheint daher nicht geeignet, die beschriebenen Risiken in den Supermärkten der Antragstellerin auszuschließen.

57 Dass die Antragstellerin darauf verweist, dass sich die weiteren ihrem Verbund angehörenden Märkte beziehungsweise die von ihr betriebenen Märkte bisher nicht als Hot-Spots für Corona-Infektionen erwiesen hätten, steht der Geeignetheit der Maßnahme ebenfalls nicht entgegen. Dabei ist die Zahl der Infektionen der Mitarbeiter dafür nur sehr bedingt aussagekräftig, denn Mitarbeiter im Kassenbereich sind durch Plexiglasscheiben in der Regel besonders geschützt. Dies ist ebenso für den Bereich der Theken anzunehmen. Soweit Mitarbeiter Regale befüllen, geschieht dies regelmäßig so, dass Kunden möglichst nicht behindert werden, also auch insoweit kaum Kontakt mit den damit verbundenen Infektionsgefahren zu diesen besteht. Zudem ist bereits seit mehreren Monaten nur noch in einem geringen Umfang feststellbar, wo Infektionen stattfinden, so dass nicht auszuschließen ist, dass Ansteckungen auch beim Lebensmitteleinkauf erfolgen (vgl. SächsOVG, Beschl. v. 11. November 2020 - 3 B 349/20 -, juris Rn. 58 m. w. N.). Auch der Infektionsumfang zeigt, dass das Virus die Bevölkerung mittlerweile zu weit durchdrungen hat, als dass sich einzelne Treiber der Infektion noch in nennenswerten Umfang bestimmen lassen könnten.

- 58 Soweit die Antragstellerin die Geeignetheit der Maßnahme für in Einkaufszentren gelegene Märkte deswegen in Zweifel zieht, weil die angegriffenen Regelungen eine ungleiche Verteilung von Kundenströmen in Einkaufszentren ausblendeten, legt sie eine Situation zugrunde, wie sie vor dem verschärften Lockdown vom 14. Dezember 2020 galt. Da seither gemäß § 4 Abs. 1 SächsCoronaSchVO der Einzelhandel weitgehend geschlossen ist, stellt sich die Frage der Verteilung der verschiedenen Kundenströme in Einkaufszentren schon nicht mehr.
- 59 Da kein weniger belastender Eingriff bei gleicher Eignung vorliegt, ist die angeordnete Zutrittsbeschränkung auch erforderlich.
- 60 Soweit die Antragstellerin darauf verweist, dass es kein Indiz dafür gebe, dass die bis zum 14. Dezember 2020 geltende Regelung, wonach auch in Geschäften mit einer Verkaufsfläche von über 800 qm ein Kunde pro zehn qm eingelassen werden durfte, unwirksam oder weniger wirksam als die nun angeordneten Maßnahmen sei, steht dies der Erforderlichkeit der Maßnahme ebenso wenig entgegen wie die von ihr gerügte unterschiedliche Behandlung kleiner und großer Einzelhandelsgeschäfte (NdsOVG a. a. O. Rn. 60; OVG NRW a. a. O. Rn. 57; HessVGH a. a. O.; anders: OVG Saarland a. a. O. Rn. 18). Wie ausgeführt geht der Senat grundsätzlich davon aus, dass eine geringere Kundenanzahl pro Verkaufsfläche zu einer entsprechenden Reduktion der Infektionsgefahr führt. Zudem ist, was ebenfalls bereits dargelegt wurde, auch in größeren Lebensmittelmärkten nicht mit einer gleichmäßigen Verteilung der Kunden zu rechnen, so dass in Summe an bestimmten Bereichen mehr Menschen zusammentreffen als in kleineren Geschäften. Dies kann insbesondere auch das von der Antragstellerin ins Feld geführte Hygienekonzept nicht vermeiden. Soweit die unterschiedliche Behandlung gegenüber kleineren Geschäften angesprochen wird, beschreibt dies die Frage des Bestehens einer Rechtfertigung für eine im Rahmen von Art. 3 GG denkbare Ungleichbehandlung.
- 61 Die angeordneten Zutrittsbeschränkungen sind voraussichtlich auch nicht unverhältnismäßig im engeren Sinn (NdsOVG a. a. O. Rn. 62; OVG NRW a. a. O. Rn. 58 f.; HessVGH a. a. O.; anders: OVG Saarland a. a. O. Rn. 18).

- 62 Der Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit der Antragstellerin wiegt nicht besonders schwer, denn es werden lediglich Zutrittsbeschränkungen aufgestellt, welche einen Beitrag zu einer Entzerrung der Kundenströme leisten sollen. Dass in Summe daher weniger Kunden die Märkte der Antragstellerin aufsuchen und es infolge dessen zu einem entsprechenden Umsatzrückgang kommt, ist vor diesem Hintergrund voraussichtlich nicht anzunehmen, zumal die Antragstellerin selbst darauf verweist, dass die Menschen keine andere Wahl als das Aufsuchen ihrer Märkte hätten, da sich diese mit Lebensmitteln versorgen müssten. Sollte dennoch ein nennenswerter Umsatzrückgang zu verzeichnen sein, kann die Antragstellerin finanzielle Unterstützung des Bundes in Form der sogenannten Überbrückungshilfe III in Anspruch nehmen.
- 63 In die Abwägung ist auf der anderen Seite aber ebenso einzustellen, dass bei einem ungehinderten Fortgang der Infektion das durch Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG geschützte Recht auf Leben und körperlicher Unversehrtheit einer sehr großen Anzahl von Menschen, zu dessen Schutz der Staat verpflichtet ist, in massiver Weise beeinträchtigt werden würde. Das sächsische Gesundheitssystem befindet sich an seinen Kapazitätsgrenzen. Bei einem nicht wesentlich gebremsten weiteren Fortschreiten des Infektionsgeschehens steht unmittelbar zu befürchten, dass an COVID-19 Erkrankte wie auch andere Patienten, die insbesondere eine intensivmedizinische Behandlung benötigen, nicht mehr die bestmögliche medizinische Behandlung erhalten können oder eine Triage durchzuführen sein wird.
- 64 Soweit die Antragstellerin vorträgt, dass Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG nur marginal berührt sei, weil beim Entfallen der angegriffenen Regelung keine grundsätzliche Gefährdung für das Leben und die körperliche Unversehrtheit drohe, da die bisherigen Regelungen zur Sicherstellung des Gesundheitsschutzes fortbestehen würden, folgt dem der Senat nicht. Wie ausgeführt, geht der Senat davon aus, dass Infektionen mit dem Virus SARS-CoV-2 grundsätzlich auch in Supermärkten stattfinden können und sich diese Gefahr erhöht, je mehr Menschen in Summe in diesen zusammentreffen, sowie, dass diese auch nicht durch die entsprechenden Schutzkonzepte vollständig verhindert werden können. Damit besteht keine nur marginale Gefahr für das Leben und die körperliche Unversehrtheit. Zum Schutz der danach akut und in hohem Maße bedrohten Güter von Leben und körperlicher Unversehrtheit der Bevölkerung sind

auch erhebliche Grundrechtseingriffe und hierunter voraussichtlich auch die hier in Rede stehenden Zutrittsbeschränkungen verhältnismäßig. Dies entspricht, wie ausgeführt, auch der Wertung des Bundesgesetzgebers in § 28a Abs. 6 IfSG. Demgegenüber sind die angegriffenen Zutrittsbeschränkungen zeitlich auf einen begrenzten Zeitraum befristet, auch wenn sich abzeichnet, dass sich das Pandemiegeschehen nicht schon während des Geltungszeitraums der Verordnung von vier Wochen in einem solch starken Maße abschwächt, dass die Maßnahmen dann wegfallen können. Des Weiteren können neben der bereits erwähnten Überbrückungshilfe III auch allgemeine Instrumente zur Bewältigung unternehmerischer Krisen wie etwa das Kurzarbeitergeld in Anspruch genommen werden, sollte es zu signifikanten Umsatzausfällen kommen.

65 c) Auch eine Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes nach Art. 3 Abs. 1 GG liegt voraussichtlich nicht vor.

66 Der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG gebietet dem Normgeber, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln (vgl. BVerfG, Beschl. v. 7. Februar 2012 - 1 BvL 14/07 -, juris Rn. 40; Beschl. v. 15. Juli 1998 - 1 BvR 1554/89 u. a. -, juris Rn. 63). Es sind nicht jegliche Differenzierungen verwehrt, allerdings bedürfen sie der Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Differenzierungsziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind. Je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen reichen die Grenzen für die Normsetzung vom bloßen Willkürverbot bis zu einer strengen Bindung an Verhältnismäßigkeitserfordernisse. Insoweit gilt ein stufenloser, am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientierter verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab, dessen Inhalt und Grenzen sich nicht abstrakt, sondern nur nach den jeweils betroffenen unterschiedlichen Sach- und Regelungsbereichen bestimmen lassen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 18. Juli 2012 - 1 BvL 16/11 -, juris Rn. 30; Beschl. v. 21. Juni 2011 - 1 BvR 2035/07 - juris Rn. 65; Beschl. v. 21. Juli 2010 - 1 BvR 611/07 u. a. -, juris Rn. 79). Hieraus folgt, dass die sich aus dem allgemeinen Gleichheitssatz ergebenden Grenzen für die Infektionsschutzbehörde bei Regelungen eines dynamischen Infektionsgeschehens weniger streng sind (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 17. April 2020 - 11 S 22/20 -, juris Rn. 25; SächsOVG, Beschl. v. 29. April 2020 a. a. O. Rn. 49). Auch kann eine strikte Beachtung des Gebots innerer Folgerichtigkeit

nicht eingefordert werden (vgl. OVG Hamburg, Beschl. v. 26. März 2020 - 5 Bs 48/20 -, juris Rn. 13).

67 Gemessen daran ist die Ungleichbehandlung von Einzelhandelsbetrieben mit einer Verkaufsfläche von bis zu 800 qm und solchen oberhalb von 800 qm, wie sie die Antragstellerin geltend macht, jedenfalls sachlich gerechtfertigt (NdsOVG a. a. O. Rn. 66; OVG NRW a. a. O. Rn. 61 ff.; ThürOVG a. a. O. Rn. 80; HessVGH a. a. O.). Der Gesichtspunkt, dass es trotz der größeren Verkaufsfläche mit wachsender Kundenzahl zur Gefahr ungewollter Kundenstaus kommt, den auch der Antragsgegner zur Begründung seiner Norm anführt, stellt ein hinreichendes sachliches Differenzierungskriterium dar. Zudem kommt die Regelung betreffend die ersten 800 qm der Verkaufsfläche auch der Antragstellerin zugute, so dass schon die gerügte Ungleichbehandlung mangels sich entsprechender Vergleichspartner in Zweifel zu ziehen ist.

68 Auch die von der Antragstellerin vorgetragene Ungleichbehandlung von Einzelhandelsbetrieben in einem Einkaufszentrum gegenüber solchen, die nicht in einem Einkaufszentrum gelegen sind, ist sachlich gerechtfertigt. Die Antragstellerin meint insoweit, dass sich gemäß § 5 Abs. 2 Satz 3 SächsCoronaSchVO die zulässige Kundenanzahl für Einkaufszentren nach der „Gesamtverkaufsfläche“ bemesse. Danach seien bei Einzelhandelsbetrieben, die Teil eines Einkaufszentrums seien, unabhängig von der Größe ihrer Verkaufsfläche die Regelungen für Zutrittsbeschränkungen zwei Mal anzuwenden („doppelte Zutrittskontrolle“). Es ergebe sich sowohl für das Einkaufszentrum als Ganzes als auch für die in dem Einkaufszentrum befindlichen Einzelhandelsbetriebe jeweils eine bestimmte Anzahl an zulässigen Kunden, was zu einer Begrenzung der Kunden für die in dem Einkaufszentrum befindlichen Einzelhandelsbetriebe führe. Demgegenüber könnten Einzelhandelsbetriebe, die nicht Teil eines Einkaufszentrums seien, räumlich von einer unbeschränkten Anzahl potentieller Kunden erreicht werden. Für den Senat ist allerdings bereits nicht nachvollziehbar, inwieweit dieser Umstand eine Ungleichbehandlung darstellen soll, denn in Summe dürfen auch die in Einkaufszentren gelegenen Märkte von genauso vielen Kunden betreten werden wie die außerhalb solcher Zentren gelegenen Märkte. Nach § 5 Abs. 2 Satz 3 SächsCoronaSchVO ist für die Flächenberechnung die jeweilige Gesamtverkaufsfläche anzusetzen, so dass in ein Einkaufszentrum jedenfalls

schon ohnehin nur so viele Personen einzulassen sind, wie den Markt der Antragstellerin aufsuchen dürfen. Jedenfalls wäre auch eine gegebene Ungleichbehandlung sachlich gerechtfertigt, da es sich bei einem Einkaufszentrum um einen Innenbereich mit entsprechenden Infektionsgefahren handelt. Nichts anderes ist anzunehmen, soweit die Antragstellerin eine Ungleichbehandlung von Einzelhandelsbetrieben in einem Einkaufszentrum gegenüber solchen, die lediglich Teil einer sogenannten Einzelhandelsagglomeration seien, sieht.

69 Soweit die Antragstellerin geltend macht, dass es der Ordnungsgeber zu Unrecht unterlassen habe, zwischen Verkaufsstellen für Güter, deren Verfügbarkeit für die tägliche Versorgung der Bevölkerung erforderlich sei, und sonstigen Einzelhandelsbetrieben zu differenzieren, ist sie darauf zu verweisen, dass mit § 4 Abs. 1 Sächs-CoronaSchVO seit dem 14. Dezember 2020 eine entsprechende Differenzierung vorgenommen wurde.

70 Aus dem Umstand, dass andere Länder von der sächsischen Regelung abweichende Schutzmaßnahmen getroffen haben, ergibt sich ebenfalls keine rechtfertigungsbedürftige Ungleichbehandlung (NdsOVG a. a. O. Rn. 67). Unterschiedliche Regelungen im Verhältnis der Länder zueinander verletzen den Gleichheitssatz grundsätzlich nicht, weil Art. 3 Abs. 1 GG nur die Gleichbehandlung im Zuständigkeitsbereich des jeweiligen Gesetz- und Ordnungsgebers gebietet (SächsOVG, Beschl. v. 20. November 2020 - 3 B 353/20 -, Rn. 26; OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 10. November 2020 - OVG 11 S 109/20 -, juris Rn. 42 m. w. N.).

71 2.3 Überdies wäre der Antrag auch dann unbegründet, wenn die Erfolgsaussichten des Normenkontrollantrags bei summarischer Prüfung als offen anzusehen wären.

72 Die von der Antragstellerin angegriffene Norm bewirkt zwar einen moderaten Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG). Dieser währt in zeitlicher Hinsicht, auch wenn die Regelung verlängert werden sollte, insgesamt nur kurz. Signifikante Umsatzeinbußen werden zudem durch finanzielle Ausgleichszahlungen teilweise kompensiert. Die danach verbleibenden wirtschaftlichen und grundrechtlich geschützten Interessen der Antragstellerin überwiegen gegenüber dem Interesse am

Schutz von Leben und Gesundheit einer Vielzahl von Menschen (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG), welche angesichts des derzeitigen Infektionsgeschehens in überaus hohem Maße gefährdet sind, nicht (vgl. BVerfG, Beschl. v. 11. November 2020 - 1 BvR 2530/20 -, juris Rn. 13 ff.; BbgVerfG, Beschl. v. 11. Dezember 2020 - 21/20 EA -, juris Rn. 17ff.; NdsOVG a. a. O. Rn. 71 f.; OVG NRW a. a. O. Rn. 65 f.; ThürOVG a. a. O. Rn. 82 ff.; OVG LSA a. a. O.; HessVGH a. a. O.).

- 73 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf den § 53 Abs. 2 Nr. 2, § 52 Abs. 1, § 39 Abs. 1 GKG. Da die angegriffene Regelung mit Ablauf des 10. Januar 2021 außer Kraft tritt, zielt der Antrag inhaltlich auf eine Vorwegnahme der Hauptsache, sodass eine Reduzierung des Auffangstreitwerts für das Eilverfahren nicht veranlasst ist.
- 74 Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, §§ 68 Abs. 1 Satz 5, 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

gez.:  
v. Welck

Kober

Nagel

gez.:  
Schmidt-Rottmann

Helmert

*Die Übereinstimmung der elektronischen  
Abschrift mit der Urschrift wird durch  
qualifizierte elektronische Signatur beglaubigt.*

*Bautzen, den 07.01.2021*

*Sächsisches Oberverwaltungsgericht*

*Eule*

*Justizbeschäftigte*