

Az.: 3 C 16/20



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Im Namen des Volkes

Urteil

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

Teilunwirksamkeit der SächsCoronaSchVO
hier: Normenkontrolle

hat der 3. Senat des Sächsischen Obergerverwaltungsgerichts durch den Vorsitzenden Richter am Obergerverwaltungsgericht Dr. Freiherr von Welck, den Richter am Obergerverwaltungsgericht Kober, die Richterin am Verwaltungsgericht Wiesbaum und die Richterinnen am Obergerverwaltungsgericht Schmidt-Rottmann und Dr. Helmert aufgrund der mündlichen Verhandlungen

am 3. März und am 17. Mai 2022

für Recht erkannt:

Der Antrag wird abgelehnt.

Die Antragstellerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Antragstellerin kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe von 110% des vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht der Antragsgegner vorher Sicherheit in Höhe von 110% des zu vollstreckenden Betrags leistet.

Die Revision wird zugelassen.

Tatbestand

- 1 Die Antragstellerin verfolgt mit ihrem Antrag gemäß § 47 Abs. 1 VwGO das Ziel, die Unwirksamkeit von § 7 der Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt zum Schutz vor dem Corona-Virus SARS-CoV-2 und COVID-19 (Sächsische Corona-Schutz-Verordnung - SächsCoronaSchVO) vom 17. April 2020 (SächsGVBl. S. 170) nachträglich festzustellen. Die Sächsische Corona-Schutz-Verordnung hatte - soweit hier streitgegenständlich - nachfolgenden Wortlaut:

„§ 1 Grundsatz

(1) Jeder wird anlässlich der Corona-Pandemie angehalten, die physisch-sozialen Kontakte zu anderen Menschen als den Angehörigen des eigenen Hausstandes oder zu der Partnerin oder dem Partner auf ein absolut nötiges Minimum zu reduzieren und wo immer möglich, ist ein Mindestabstand zu anderen Personen außer zu den Angehörigen des eigenen Hausstandes von 1,5 Metern beziehungsweise die Durchführung weiterer Maßnahmen zur Ansteckungsvermeidung einzuhalten (Kontaktbeschränkung). Dieser Grundsatz gilt für alle Lebensbereiche, insbesondere auch für Arbeitsstätten. Es wird dringend empfohlen, im öffentlichen Raum und insbesondere bei Kontakt mit Risikopersonen eine Mund-Nasenbedeckung zu tragen, um für sich und andere das Risiko von Infektionen zu reduzieren. Dazu gehört auch regelmäßige Händehygiene und die Vermeidung des Hand-Gesichts-Kontaktes. Eltern und Sorgeberechtigte sollen dafür Sorge tragen, dass ihre Kinder oder Schutzbefohlene diese Empfehlungen auch einhalten, sofern diese dazu in der Lage sind. (...)

§ 7 Geschäfte und Betriebe

(1) Der Betrieb von Einkaufszentren und großflächigem Einzelhandel ist grundsätzlich untersagt. Erlaubt ist dort nur die Öffnung von folgenden Geschäften des täglichen Bedarfs sowie der Grundversorgung: Lebensmittelhandel, Tierbedarf, Getränkemarkte, Abhol- und Lieferdienste, Apotheken, Drogerien, Sanitätshäuser, Optiker, Hörakustiker, Sparkassen und Banken, Poststellen sowie Reinigungen, Waschsalons und Ladengeschäfte des Zeitungsverkaufs und von Geschäften, die über einen separaten Kundenzugang von außen und nicht über mehr als 800 Quadratmeter Verkaufsfläche verfügen. Eine Reduzierung durch Absperrung der Ladenfläche oder ähnliche Maßnahmen sind unzulässig.

(2) Die Öffnung von Ladengeschäften ist untersagt. Ausgenommen sind:

1. Geschäfte für den täglichen Bedarf, wie zum Beispiel: Lebensmittelhandel, Getränkemarkte, Hofläden, mobile Verkaufsstände unter freiem Himmel oder in Markthallen für Lebensmittel, selbsterzeugte Gartenbau- und Baumschulerzeugnisse,

2. für die Grundversorgung notwendige Geschäfte, wie zum Beispiel Banken, Sparkassen, Geldautomaten, Apotheken, Sanitätshäuser, Drogerien, Optiker, Hörgeräteakustiker, Verkauf von Presseartikeln, Filialen des Brief- und Versandhandels, Buchhandel, Reinigungen, Waschsalons, Online-Handel, Garten- und Baumärkte, Ladengeschäfte von Handwerksbetrieben, Tankstellen, Autohäuser, Fahrradläden, Kfz- und Fahrradwerkstätten sowie einschlägige Ersatzteilverkaufsstellen, selbstproduzierende und -vermarktende Baumschulen und Gartenbaubetriebe, Tierbedarf,

3. Ladengeschäfte des Einzelhandels jeder Art bis zu einer Verkaufsfläche von 800 Quadratmetern, soweit sie sich nicht in Einkaufszentren und großflächigem Einzelhandel befinden. Eine Reduzierung der Ladenfläche durch Absperrung oder ähnliche Maßnahmen sind unzulässig,

4. Großhandelsgeschäfte.

(3) Die Öffnung der Geschäfte nach den Absätzen 1 und 2 ist nur zulässig, wenn

1. der gebotene Mindestabstand von 1,5 Metern im Geschäft und im Wartebereich vor dem Geschäft eingehalten wird,

2. das Personal und die Kunden beim Aufenthalt im Geschäft eine Mund-Nasenbedeckung tragen, im Übrigen gilt § 1 Absatz 1 Satz 5,

3. eine Beschränkung der maximalen Kundenanzahl im Geschäft auf einen Kunden pro 20 Quadratmeter Verkaufsfläche durch entsprechende Kundenlenkung erfolgt,

4. eine für die Einhaltung der Regeln verantwortliche Person benannt wird und bei Kontrollen Auskunft gibt,

5. weitere vom Staatsministerium für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt durch Allgemeinverfügung gegebenenfalls festgelegte Hygienevorschriften erfüllt werden. (...)

§ 12 Inkrafttreten, Außerkrafttreten

(1) Diese Verordnung tritt am 20. April 2020 in Kraft und mit Ablauf des 3. Mai 2020 außer Kraft.

(2) Mit dem Inkrafttreten dieser Verordnung tritt die Allgemeinverfügung des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt vom 31. März 2020, Az. 15-5422/5 (Vollzug des Infektionsschutzgesetzes - Maßnahmen anlässlich der Corona-Pandemie - Verbot von Veranstaltungen) außer Kraft.“

- 2 Die Antragstellerin ist Betreiberin eines Elektronikfachmarktes in G. und bietet in ihrem - nicht in einem Einkaufszentrum, sondern separat gelegenen - Ladengeschäft mit einer Verkaufsfläche von 1.425 m² Waren der Bereiche Hausgeräte (sog. weiße Ware), Unterhaltungselektronik, Telekommunikation, IT sowie Tonträger und Software an. Mit Schreiben vom 21. April 2020 erklärte der Antragsgegner auf einen entsprechenden Antrag der Antragstellerin, dass diese das von ihr betriebene Ladengeschäft in G. derzeit nicht öffnen dürfe, da es über eine Verkaufsfläche, die größer als 800 m² ist, verfüge. Zugleich lehnte der Antragsgegner die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung ab, weil eine solche in der Verordnung nicht vorgesehen sei.

- 3 Zur Begründung ihres Rechtsschutzbegehrens trägt sie mit Schriftsätzen vom 20. und 22. April, 28. Mai und 29. Juni 2020, 19. Januar 2021, 10. Mai 2021, 21. März sowie 7. April 2022 zusammengefasst vor: Sie unterliege seit dem 18. März 2020 einem Öffnungsverbot, welches durch die angegriffene Vorschrift perpetuiert und mindestens bis zum Ablauf des 3. Mai 2020 anhalten werde und für sie wirtschaftlich existenzbedrohlich sei. Das Öffnungsverbot führe zu erheblichen Umsatzeinbußen. Sie habe ein berechtigtes Interesse an der (nachträglichen) Feststellung der Unwirksamkeit der Norm, da sich bei Feststellung der Unwirksamkeit Entschädigungs- oder Schadensersatzansprüche aus mehreren staatshaftungsrechtlichen Anspruchsgrundlagen ergäben. Ihr stünden Entschädigungsansprüche aus enteignungsgleichem Eingriff sowie aus enteignendem Eingriff zu, weil das Öffnungsverbot vollständig oder zumindest teilweise rechtswidrig gewesen sei und der Antragsgegner mit dem Öffnungsverbot in besonders schwerer Form und zudem gleichheitswidrig in den eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb der Antragstellerin eingegriffen habe.

- 4 Die angegriffene Rechtsvorschrift sei nach der Stellung des zuvor unstreitig zulässigen Normenkontrollantrags außer Kraft getreten. Der Normenkontrollantrag bleibe in einer solchen Konstellation (weiter) zulässig, wenn der Antragsteller ein berechtigtes Interesse an der Feststellung der Unwirksamkeit der Rechtsvorschrift darlegen könne. Ein solches berechtigtes Interesse bestehe jedenfalls dann, wenn die Feststellung der Unwirksamkeit präjudizielle Wirkung für die Frage der Rechtmäßigkeit oder Rechtswidrigkeit eines auf die Norm gestützten behördlichen Verhaltens und damit für in Aussicht genommene Entschädigungs- und Schadensersatzansprüche haben könne. Treffe das Oberverwaltungsgericht die beantragte Feststellung, müsse die Antragstellerin in einem Folgeprozess vor dem Zivilgericht nicht darlegen, dass sie ein Sonderopfer als Voraussetzung eines Entschädigungsanspruchs aus dem Rechtsinstitut des enteignenden Eingriffs erbracht habe. Sie habe daher ein berechtigtes Interesse daran, die „Früchte“ des Normenkontrollverfahrens für den Folgeprozess vor dem Zivilgericht zu erhalten. Der Sächsische Verfassungsgerichtshof habe am 30. April 2020 vorläufig festgestellt, dass § 7 Abs. 1 Satz 3 und Abs. 2 Nr. 3 Satz 2 SächsCoronaSchVO mit Art. 18 Abs. 1 SächsVerf unvereinbar sei. Es stehe damit fest, dass die antragsgegenständliche Rechtsnorm zumindest in diesem Umfang von Beginn an unwirksam gewesen sei.

- 5 § 7 SächsCoronaSchVO sei wegen Verstoßes gegen das Gebot hinreichender Bestimmtheit, gegen das Gleichbehandlungsgebot und gegen das Gebot der Verhältnismäßigkeit unwirksam. Hierzu verweist sie zunächst auf ihr Vorbringen im Eilverfahren, wonach § 7 SächsCoronaSchVO nicht hinreichend bestimmt sei. So sei eine Unterscheidung zwischen den Begriffen „großflächiger Einzelhandel“ und „Ladengeschäft“ durch Auslegung nicht bestimmbar. Unverständlich sei, dass bei bestimmten „Geschäften“ der nach § 7 Abs. 1 Satz 1 SächsCoronaSchVO untersagten großflächigen Einzelhandelsbetriebe eine Öffnung nach dessen Satz 2 „erlaubt“ sei, soweit sie nicht über mehr als 800 m² Verkaufsfläche verfügten. Dies lasse sich nicht mit § 7 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 SächsCoronaSchVO in Einklang bringen, wonach „Ladengeschäfte“ jeder Art mit einer Verkaufsfläche bis zu 800 m² geöffnet werden dürften. Auch das Verhältnis von § 7 Abs. 1 Satz 2 und § 7 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 und 2 SächsCoronaSchVO sei unklar, da nach den Regelungen in Absatz 2 die Öffnung von Geschäften für den täglichen Bedarf und zur Grundversorgung als großflächige Einzelhandelsbetriebe erlaubt sei. Die Unterscheidung werde noch undeutlicher im Hinblick auf die Unterscheidung zwischen Geschäften „für den täglichen Bedarf“ und solchen, die für die „Grundversorgung“ notwendig seien. Die Begriffe würden im Baurecht synonym verwendet. Unverständlich sei, weswegen Autohäuser, Buch- und Fahrradläden zur Grundversorgung gehörten.

Unverständlich sei auch, weswegen der „Online-Handel“ zu den für die Grundversorgung notwendigen „Geschäften“ gehöre. Dieser sei gerade dadurch gekennzeichnet, dass er zum Versandhandel gehöre und nicht für Kunden geöffnet werden müsse.

- 6 Die angegriffene Regelung sei unverhältnismäßig. Der Senat und auch andere Obergerichte hätten die Grundrechtseingriffe betreffend die Corona-Schutz-Regelungen aus der Zeit vor Inkrafttreten der aktuellen Fassung entscheidungstragend deswegen für noch verhältnismäßig erachtet, weil sie zeitlich begrenzt gültig gewesen seien. Da sie ihren großflächigen Einzelhandelsbetrieb nicht nur unter der Vorgängerregelung, sondern jetzt weiterhin nicht öffnen dürfe, bedürfe es einer vertieften Prüfung der Verhältnismäßigkeit. In diesem Zusammenhang sei die vom Verordnungsgeber vorgenommene Differenzierung zur schrittweisen Lockerung des „lock down“ fraglich und werfe Fragen der Geeignetheit der gewählten Mittel auf. Wenn ein Buchhändler, ein Baumarkt, ein Autohaus oder ein großflächiges Fahrradgeschäft öffnen dürften, bedürfe es einer nachvollziehbaren Begründung, weshalb der Elektrofachhandel vom Begriff der „Grundversorgung“ nicht erfasst werde und nicht größenunabhängig geöffnet werden dürfe. Dies gelte umso mehr, als dort angebotene Rundfunk-, Fernseh- und Internetgeräte für die Information und in Zeiten der Kontaktbeschränkung zur Kommunikation wichtig seien. Auch Küchentechnik gehöre angesichts des Verbots zur Öffnung von Gastronomiebetrieben zur Grundversorgung.
- 7 Das Gebot der Verhältnismäßigkeit werde auch dadurch verletzt, dass in § 7 Abs. 1 Satz 3 und Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 Satz 2 SächsCoronaSchVO Teilsperren unzulässig seien, welche großflächigen Einzelhandelsbetrieben eine auf 800 m² beschränkte Öffnung ermöglichen würde. Insoweit verstießen die angegriffenen Regelungen auch gegen das Gebot der Gleichbehandlung. Dies betreffe die Sortimentszuordnung. Hinzu komme, dass sich die Besucher im großflächigen Einzelhandel besser verteilen würden. Dass es vor solchen Geschäften zu größerer Schlangenbildung kommen könnte, sei unwahrscheinlich, da Kunden schon auf den Parkplätzen erkennen könnten, ob sich das Warten lohne. Offenbar werde vom Antragsgegner eine unbestreitbare „Magnetwirkung“ ohne jede Verkaufsflächenbegrenzung nach einem Zeitungsbericht jedenfalls bei den bis zum 20. April 2020 dem Öffnungsverbot unterliegenden Baumärkten hingenommen.
- 8 Wie der Bescheid des Antragsgegners vom 21. April 2020 zeige, gehe dieser in § 7 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 SächsCoronaSchVO von einer abschließenden Aufzählung der für

die Grundversorgung notwendigen Geschäfte aus. Dies stelle eine sachlich nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung ihres Betriebs dar.

- 9 § 7 SächsCoronaSchVO außer Kraft zu setzen führe nicht zu unhaltbaren Zuständen, da der Antragsgegner unter Beachtung der Rechtsauffassung des Senats von einem Tag auf den anderen eine neue Schutzverordnung erlassen könne, zumal die übrigen Schutzvorschriften erhalten blieben. Die vorläufige Außervollzugsetzung von § 7 SächsCoronaSchVO sei verfassungsrechtlich zur Herstellung einer praktischen Konkordanz sowie aus Gründen des Gebots zur Gewährung effektiven Rechtsschutzes unabweislich, zumal die Gefahr bestehe, dass der Ordnungsgeber künftig gleichlautende oder zumindest ähnliche Schutzvorschriften erlassen werde.
- 10 Dieses Vorbringen ergänzt die Antragstellerin sodann wie folgt: § 7 Abs. 1 und 2 SächsCoronaSchVO verletzen die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die hinreichende Klarheit und Bestimmtheit von Rechtsnormen. Wegen der sehr hohen Bedeutung und Eingriffsintensität der Rechtsnorm seien die Anforderungen an die hinreichende Klarheit und Bestimmtheit der Verbote und Ausnahmen entsprechend hoch. Diesen Bestimmtheitsanforderungen genüge die Norm indes nicht. Es bliebe nach § 7 Abs. 1 und 2 SächsCoronaSchVO unklar, ob Einzelhandelsbetriebe bzw. Ladengeschäfte mit einer Verkaufsfläche von mehr als 800 m² geöffnet werden durften und unter welchen Voraussetzungen dies erlaubt gewesen sei. Völlig unklar sei der Inhalt der Ausnahmen von dem grundsätzlichen Öffnungsverbot in § 7 Abs. 1 Satz 2 SächsCoronaSchVO einerseits, wonach die Öffnung großflächiger Geschäfte erlaubt gewesen sei, wenn es sich um eines der dort abschließend aufgezählten „Geschäfte des täglichen Bedarfs“ oder ein solches der „Grundversorgung“ handle, und § 7 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 und Nr. 2 SächsCoronaSchVO andererseits, wonach die größenunabhängige Öffnung von „Ladengeschäften“ erlaubt gewesen sei, wenn es sich um solche „für den täglichen Bedarf“ oder um „für die Grundversorgung notwendige Geschäfte“ handle. Dabei würden die wortgleichen Begriffe des „täglichen Bedarfs“ und der „Grundversorgung“ vom Ordnungsgeber unterschiedlich konkretisiert. Die Ausnahme vom Öffnungsverbot in § 7 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 und Nr. 2 SächsCoronaSchVO sei in zweifacher Hinsicht weiter gefasst als die in § 7 Abs. 1 Satz 2 SächsCoronaSchVO. Die in § 7 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 und Nr. 2 SächsCoronaSchVO zur Konkretisierung der Begriffe „täglicher Bedarf“ und „Grundversorgung“ genannten Ladengeschäfte seien z. T. andere als die in § 7 Abs. 1 Satz 2 SächsCoronaSchVO aufgeführten Geschäfte. Auch würden „Buchhandel“, „Fahrradläden“ und „Autohäuser“ zusätzlich aufgeführt. Zudem

seien die in § 7 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 und Nr. 2 SächsCoronaSchVO genannten Ladengeschäfte nur Beispiele und anders als § 7 Abs. 1 Satz 2 SächsCoronaSchVO nicht abschließend. § 7 SächsCoronaSchVO enthalte keine Regelung, die das Verhältnis der genannten Ausnahmen von dem grundsätzlichen Öffnungsverbot erkläre. So lasse sich die Frage, welche großflächigen „Geschäfte“ und „Ladengeschäfte“ zu solchen des „täglichen Bedarfs“ und der „Grundversorgung“ gehörten und daher größenunabhängig geöffnet werden dürfen, mit der Rechtsnorm nicht beantworten. In seinem Beschluss vom 29. April 2020 habe der Senat insoweit widersprüchlich einerseits den Rechtssatz, dass die Öffnung von großflächigen Ladengeschäften des täglichen Bedarfs und der Grundversorgung in § 7 Abs. 1 Satz 2 SächsCoronaSchVO abschließend festgelegt werde (Rn. 35), und andererseits den weiteren Rechtssatz aufgestellt (Rn. 41 und 42), dass § 7 Abs. 2 Satz 2 SächsCoronaSchVO weitere Ausnahmen von dem grundsätzlichen Öffnungsverbot für großflächige Einzelhandelsbetriebe enthalte und die dort aufgeführten Ladengeschäfte für den täglichen Bedarf und der Grundversorgung größenunabhängig geöffnet werden dürften. Die Ausführungen des Senats unter Rn. 42 seien unverständlich, weil der Senat sich an dieser Stelle auf Geschäfte beziehe, die sich „dort“, also „in Einkaufszentren und großflächigem Einzelhandel befinden“. Die Öffnungsregelungen für „großflächigen Einzelhandel“ erfassten nur solche Geschäfte bzw. Ladengeschäfte, die über eine Verkaufsfläche von mehr als 800 m² verfügten. § 7 Abs. 1 Satz 2 SächsCoronaSchVO einerseits und § 7 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 und Nr. 2 SächsCoronaSchVO andererseits regelten für diese Geschäfte Ausnahmen vom grundsätzlichen Öffnungsverbot, aber diese Ausnahmeregelungen seien nicht deckungsgleich, sondern widersprächen sich. § 7 SächsCoronaSchVO enthalte keine Regelung über das Verhältnis der genannten Ausnahmen.

- 11 Auch habe die Erörterung in der mündlichen Verhandlung, ob sich die Ausnahme in § 7 Abs. 1 Satz 2 SächsCoronaSchVO auf Geschäfte des täglichen Bedarfs sowie der Grundversorgung beziehen könne, die „in“ großflächigen Einzelhandelsbetrieben geöffnet werden dürften, verdeutlicht, dass die Rechtsnorm viel zu unbestimmt und nicht vollzugsfähig gewesen sei. Wie solle ein Geschäft „in“ einem großflächigen Einzelhandelsbetrieb von dem großflächigen Einzelhandelsbetrieb abgegrenzt werden, wenn der großflächige Einzelhandelsbetrieb selbst der Bezugspunkt der normativen Regelung sei und diese eine „Absperrung der Ladenfläche oder ähnliche Maßnahmen“ ausdrücklich für unzulässig erkläre? „Großflächige Einzelhandelsbetriebe“ seien ein Unterfall eines Einzelhandelsbetriebs. Die in Teilbereichen großflächiger Einzelhandelsbetriebe untergebrachten Anbieter von Waren und Dienstleistern, z. B. Backshops oder Läden

für Toto/Lotto, Zeitschriften bildeten nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts mit dem großflächigen Hauptanbieter (z. B. Lebensmittelmarkt) eine betriebliche Einheit und seien daher als ein großflächiger Einzelhandelsbetrieb im Sinn von § 11 Abs. 3 BauNVO anzusehen.

- 12 § 7 SächsCoronaSchVO verstoße zudem in mehrfacher Weise gegen Art. 18 Abs. 1 SächsVerf. Insoweit werde auf den Beschluss des Sächsischen Verfassungsgerichtshofs vom 30. April 2020 - Vf. 61-IV-20 (e. A.) u. a. - verwiesen, den dieser in Kenntnis des vollständigen Beschlusses des Senats vom 29. April 2020 (- 3 B 146/20 -) getroffen habe, und mache sich die Antragstellerin die dortigen Ausführungen zur Unwirksamkeit von § 7 Abs. 1 Satz 3 und Abs. 2 Nr. 3 Satz 2 SächsCoronaSchVO zu eigen. § 7 SächsCoronaSchVO enthalte für die Antragstellerin in zweifacher Hinsicht einen Begünstigungsausschluss: Da ihr Ladengeschäft nach Ansicht des Senats und des Antragsgegners nicht zu den beispielhaft in § 7 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 SächsCoronaSchVO „für die Grundversorgung notwendigen Geschäften“ gehöre, werde es von der Begünstigung, einer Ausnahme von dem in § 7 Abs. 2 Satz 1 SächsCoronaSchVO geregelten Öffnungsverbot, ausgenommen. Ferner werde sie wegen ihrer 800 m² übersteigenden Verkaufsfläche und des Verbots einer Reduzierung derselben durch Teilabsperrungen von der Begünstigung durch § 7 Abs. 1 Satz 3 und nach § 7 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 Satz 2 SächsCoronaSchVO ausgeschlossen. Dieser doppelte Begünstigungsausschluss verstoße gegen Art. 18 Abs. 1 SächsVerf und gegen das Gebot der Verhältnismäßigkeit, weil er nicht auf sachliche Gründe gestützt werden könne. Der Senat habe im Eilverfahren nicht dargelegt, warum das Ladengeschäft der Antragstellerin im Vergleich zu den explizit aufgeführten Geschäften keine Aufgabe der infektionsschutzbezogenen Grundversorgung erfüllen sollte. Zu ihrer Grundversorgungsfunktion habe sie bereits im vorläufigen Rechtsschutzverfahren ausführlich vortragen. Danach sei der überwiegende Teil der angebotenen Elektrowaren essentiell, um soziale Kommunikation (Telefone, Internet-Soft-/Hardware), staatliche und mediale Information (Fernseher, Rundfunkgeräte, Computer) und Nahrungsaufbewahrung und -zubereitung (Kühlschränke, Küchengeräte) sowie grundlegende Haushaltsfunktionen (Waschmaschinen, Trockner) sicherzustellen. Es sei qualitativ kein Unterschied zur Sicherstellung der Individualmobilität (Autohäuser, Fahrräder) oder zum Bildungsangebot durch Bücher (Buchhandel) auszumachen, wenn der konkrete infektionsschutzrechtliche Ansatzpunkt der Regelung betrachtet werde. Mit den zuletzt genannten Autohäusern, Fahrradkaufhäusern und (großflächigen) Buchhandlungen einerseits und dem Elektro-/Elektronikfachhandel der Antragstellerin andererseits lägen zwei Vergleichsgruppen vor, die sich teleologisch nach dem Konzept des Ordnungsgebers

(Welcher Einzelhandel ist „grundversorgungsrelevant“?) nicht wesentlich unterschieden. Dennoch würden die Vergleichsgruppen unterschiedlich behandelt. Ein sachlicher Grund für diese Ungleichbehandlung sei nicht ersichtlich. Dieser liege nicht in der Praktikabilität des Online-Handels für bestimmte grundversorgungsrelevante Waren, da die Bezugsmöglichkeiten für Elektronikprodukte im Internet auch für Bücher und Fahrräder existierten. Auch ein erhöhtes Infektionsrisiko, das den durch die Antragstellerin gehandelten Waren anhaften würde, sei nicht erkennbar. Die vom Senat für die Begünstigung von Geschäften des Buchhandels angeführten Gründe der Bedeutung für Bildung (Schule, Studium etc.) und zur Berufsausübung griffen mindestens ebenso für die Begünstigung von Elektronikfachmärkten. Richtigerweise hätten aufgrund der zunehmenden Digitalisierung Elektronikprodukte heute eine höhere Bedeutung für die Berufsausübung als Bücher. Ähnliches gelte für das Bildungswesen, da Taschenrechner, Computer und Drucker nahezu unabdingbar seien. Auch sei im streitgegenständlichen Zeitraum der Geltung der SächsCoronaSchVO der Unterricht von Schülern und das Studium an den Hochschulen ausschließlich durch Nutzung von Internetportalen sichergestellt worden.

- 13 Auch das Verbot der Teilflächensperrung in § 7 Abs. 1 Satz 3 und Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 Satz 2 SächsCoronaSchVO sei, gemessen an Art. 18 Abs. 1 SächsVerf, verfassungsrechtlich unhaltbar gewesen. Entgegen den Ausführungen des Senats im Beschluss vom 29. April 2020 bestehe der angenommene weite Gestaltungsspielraum des Normgebers nicht. Dieser sei vielmehr eng begrenzt, wenn - wie hier Art. 28 Abs. 1 und 31 Abs. 1 SächsVerf - grundrechtlich geschützte Freiheiten beeinträchtigt werden könnten. Zudem setze Art. 18 Abs. 1 SächsVerf nach der Rechtsprechung des SächsVerfGH Konsequenz und Folgerichtigkeit bei der Umsetzung eines Regelungskonzeptes voraus. Gemessen an diesen verfassungsrechtlichen Anforderungen sei das auf bestimmte Branchen bzw. Sortimente beschränkte Absperrverbot von vornherein nicht nachvollziehbar gewesen. Die vom Normgeber angeführten konzeptionellen Erwägungen („Sogwirkung“) seien bereits dadurch relativiert worden, dass ein wirksamer Infektionsschutz schon mit den Maßnahmen umgesetzt worden sei, die der Verordnungsgeber in § 7 Abs. 3 SächsCoronaSchVO unabhängig von der Größe der Verkaufsfläche vorsah. Durch die gesetzlich vorgegebene Maximalanzahl von Kunden sei ein wirksamer Mechanismus definiert worden. Außerdem seien zusätzliche infektionsschützende Maßnahmen, wie etwa breitere Regalabstände und die bessere Lenkung von Kundenströmen, z. B. durch Einbahnwege, in größeren Ladengeschäften leichter umsetzbar gewesen als in kleineren Geschäften. Das Absperrverbot beinhalte zudem eine offen-

sichtliche Inkonsistenz des Ordnungsgebers. Es sei nicht nachvollziehbar, dass jedenfalls alle in § 7 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 SächsCoronaSchVO aufgezählten Ladengeschäfte und Warensortimente ohne jede Verkaufsflächenbegrenzung vom Öffnungsverbot ausgenommen worden seien. Denn speziell großflächige Garten- und Baumärkte in Ortrandlagen, aber auch großflächige Buchkaufhäuser in zentralen Innenstadtlagen wiesen „Sogwirkung“ mit Blick auf Kundenströme auf. Dabei sei die infektionsschutzbezogene Gefährdungslage bei jenen und beim Betrieb der Antragstellerin keineswegs unterschiedlich, weder seien die angebotenen Waren noch das Angebotskonzept „riskanter“. Der erforderliche sachliche Grund für den Begünstigungsausschluss für die von der Antragstellerin angebotenen Sortimente sei nicht erkennbar und auch vom Senat in seinem Beschluss vom 29. April 2020 nicht benannt worden. Indem der Ordnungsgeber ohne sachlichen Grund bestimmte Sortimente nicht einmal nur des „täglichen Bedarfs“ (§ 7 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 SächsCoronaSchVO), sondern auch der darüber hinausreichenden „Grundversorgung“ (§ 7 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 SächsCoronaSchVO) ohne jedwede Flächenbegrenzung begünstigt und damit die Entstehung einzelner Magnete explizit befördert habe, habe er bereits in der Binnensystematik von § 7 SächsCoronaSchVO sein eigenes durch § 7 Abs. 1 Satz 3 und Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 Satz 2 SächsCoronaSchVO formuliertes Regelungskonzept („Verkaufsflächenobergrenze $\leq 800 \text{ m}^2$ “) verlassen.

14 Die Antragstellerin beantragt zuletzt,

festzustellen, dass § 7 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) vom 17. April 2020 unwirksam war.

15 Der Antragsgegner beantragt,

den Antrag abzulehnen.

16 Er verteidigt die Regelung und verweist mit Schriftsatz vom 27. April 2020 auf seine Antragserwiderung im zugehörigen vorläufigen Rechtsschutzverfahren. Danach seien die angegriffenen Bestimmungen formell rechtmäßig erlassen und rechtsgültig. Die Verordnung finde ihre Rechtsgrundlage in § 32 Satz 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 IfSG, die ihrerseits mit Verfassungsrecht vereinbar seien. Überdies seien die angegriffenen Vorschriften auch materiell rechtmäßig und verletzten die Antragstellerin nicht in ihren Rechten. Ziel und Zweck der Maßnahmen seien die Verhütung einer Überforderung des Gesundheitswesens. Die Verordnung diene daher dem Schutz des

menschlichen Lebens als dem verfassungsrechtlichen Höchstwert sowie der gleichfalls äußerst hochrangigen menschlichen Gesundheit. Die Maßnahmen seien zur Erreichung dieses Ziels sowohl geeignet als auch erforderlich. Zur Verlangsamung der Virusausbreitung sei es notwendig, den zwischenmenschlichen Kontakt und damit die Übertragung des Virus - unter Abwägung mit den gegenläufigen privaten Interessen - auf ein relatives Minimum zu reduzieren. Dabei komme den zuständigen Behörden eine erhebliche Einschätzungsprärogative hinsichtlich der Eignung und Erforderlichkeit der von ihnen erwogenen und sodann ergriffenen Maßnahmen zu. § 7 SächsCoronaSchVO ermangele es nicht der rechtsstaatlich gebotenen Bestimmtheit. So betreffe § 7 Abs. 1 Satz 2 SächsCoronaSchVO nur solche Geschäfte, die sich innerhalb von „Einkaufszentren und großflächige[m] Einzelhandel“ befinden, was sich aus dem Wort „dort“ ergebe. Satz 2 gestatte in solchen Einrichtungen nur die in ihm abschließend aufgezählten Geschäftsarten sowie zusätzlich solche Geschäfte, „die über einen separaten Kundenzugang von außen und nicht über mehr als 800 m² Verkaufsfläche verfügen“, wobei in diesem Fall eine Wahrung dieser Grenze erst durch Absperrung der Ladenfläche oder ähnliche Maßnahmen unzulässig sei. Die Regelung treffe sich damit hinsichtlich der zugelassenen Geschäftsarten und der für sie unbeschränkten bzw. höchstzulässigen Verkaufsfläche einerseits mit derjenigen der § 7 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 und 2 SächsCoronaSchVO, für die keine Flächenbegrenzung gelte, und andererseits mit derjenigen des § 7 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 SächsCoronaSchVO, die „Ladengeschäfte des Einzelhandels jeder Art“ bis zu einer Verkaufsfläche von 800 m² zulasse, soweit sie sich nicht in Einkaufszentren oder großflächigem Einzelhandel befänden. Auch hier sei die Teilflächenabsperrung unzulässig. Damit seien Einzelhandelsbetriebe jeglicher Geschäftsart mit maximal 800 m² „natürlicher“ Verkaufsfläche zulässig, bei Eingliederung in ein Einkaufszentrum allerdings nur dann, wenn ein separater Kundeneingang vorhanden sei. Die größenunabhängigen Gestattungen seien auf den Kreis von Betrieben begrenzt, wie sie in der - insoweit abschließenden - Regelung des § 7 Abs. 1 Satz 2 SächsCoronaSchVO bzw. in der - nicht abschließenden („zum Beispiel“) - Regelung des § 7 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 und 2 SächsCoronaSchVO genannt seien. Der „tägliche Bedarf“, wie er in § 7 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 SächsCoronaSchVO beschrieben sei, meine die Befriedigung existenzieller Lebensbedürfnisse, insbesondere die Beschaffung von Nahrungsmitteln und Getränken, während die in § 7 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 SächsCoronaSchVO genannte „Grundversorgung“ anderweitige Aspekte des täglichen Lebens betreffe, die zwar grundlegende Bedeutung hätten, ohne jedoch existenzielle Lebensbedürfnisse zu betreffen. Die Nennung von Autohäusern, Fahrradläden sowie Kfz- und Fahrradwerkstätten sei aufgrund der grundlegenden Bedeutung der Nutzung

dieser Fortbewegungsmittel für den Einzelnen, um seinen außerhäuslichen Verpflichtungen, insbesondere seiner beruflichen Tätigkeit nachzukommen, erfolgt. Hier müsse eine zeitnahe Reparatur bzw. Ersatzbeschaffung möglich sein, wobei letztere nicht alternativ durch den Onlinehandel geschehen könne. Auch beugten diese Individualverkehrsmittel einer Ansteckungsgefahr, wie sie sich bei Nutzung des öffentlichen Personennah- und Fernverkehrs nicht vermeiden lasse, vor.

- 17 Die Antragstellerin betreibe kein Geschäft, das zu einer der größtenbegrenzungsfreien Geschäftsarten gehöre oder dieser vergleichbar sei. Die für sie geltende 800 m²-Verkausflächengrenze sei ebenso rechtmäßig wie das Verbot der Teilflächenabsperrung. Bei ihrem Geschäft handele es sich nicht um ein solches „für den täglichen Bedarf“, da die von ihr angebotenen Produkte nicht der in der Vorschrift bezweckten Ermöglichung der Erfüllung von existenziellen Lebensbedürfnissen dienten, und stünden den zu dieser Erfüllung in § 7 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 SächsCoronaSchVO gestatteten Geschäftsarten auch nicht im Wege der Parallelwertung gleich. Bereits in früherer Zeit sei die Speisenzubereitung auch ohne elektronische Küchentechnik möglich gewesen. Auch die von der Antragstellerin angebotene Kommunikations- und Informationstechnik diene nicht der Erfüllung existenzieller Lebensbedürfnisse, da der grundrechtlich geschützten Informationsfreiheit auch über gedruckte Presse-Erzeugnisse Genüge getan werden könne. Ferner bestehe die Möglichkeit, die entsprechenden Geräte im Versandhandel zu beziehen. Auch handele es sich nicht um ein „für die Grundversorgung notwendiges Geschäft“ i. S. d. § 7 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 SächsCoronaSchVO. Denn die Erfüllung der von der Antragstellerin mit ihren Waren bedienten Bedürfnisse sei derzeit nicht so dringend wie diejenigen durch die beispielhaft aufgeführten Geschäfte bzw. Einrichtungen. Ihre Ausgrenzung aus dem Kreis der Geschäfte im Sinne des § 7 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 SächsCoronaSchVO sei damit durch sachgerechte Erwägungen begründet und keinesfalls willkürlich.
- 18 Die Verkaufsflächenbegrenzung von 800 m² diene dem Zweck, der Weiterverbreitung der übertragbaren Krankheit SARS-CoV-2 durch vermehrte interpersonelle Kontakte vorzubeugen. Es sollten nicht alle Geschäfte gleichzeitig wieder öffnen, da dies einen Sog zur Folge hätte. Die Kundenfrequenz solle auf ein unter dem Gesichtspunkt des Infektionsschutzes vertretbares Maß begrenzt bleiben. Großflächiger Einzelhandel ziehe üblicherweise mehr Menschen an als kleinere Geschäfte. Hierbei sei auch die zeitliche Befristung der Regelung bis zum 3. Mai 2020 zu berücksichtigen und die Tatsache, dass die in der Verordnung geregelten Fragen sodann neu zu bedenken seien. Mildere Mittel zum Schutz von Leben und Gesundheit breiter Bevölkerungskreise seien

nicht ersichtlich. Schließlich sei auch das Verbot der Teilflächenabspernung nicht zu beanstanden, da die Regelung von der Erfahrung getragen sei, dass die größeren Geschäfte mit ihrer tatsächlichen Verkaufsfläche am Markt bekannt und mit dem dort vorhandenen umfangreichen Angebot eine Sogwirkung entfalteten, die über diejenige von Geschäften mit einer Verkaufsfläche unterhalb von 800 m² deutlich hinausgehe. Durch die Anziehungskraft stiegen auch die sonstigen Kontaktmöglichkeiten im öffentlichen Raum und damit zugleich das Risiko der Virusverbreitung. Auch würde das „Zusammenschieben“ eines auf einer größeren Verkaufsfläche angebotenen breiten Warensortiments auf eine reduzierte Fläche dort zu einer wesentlichen räumlichen Verengung führen; Kunden würden sich drängen und Mindestabstände würden nicht mehr eingehalten werden. Zudem sei eine Überprüfung etwaiger Abspernmaßnahmen für die zuständigen Behörden nur mit erheblichem personellen und zeitlichen Aufwand möglich. Wegen dieser wesentlichen Unterschiede zwischen Geschäften mit einer Verkaufsfläche von weniger als 800 m² und solchen, die diese Grenze erst durch Abspernmaßnahmen einhalten würden, liege auch kein Verstoß gegen das verfassungsrechtliche Gleichbehandlungsgebot vor. Das Öffnungsverbot stelle für die Antragstellerin auch keine im engeren Sinn unverhältnismäßige Belastung dar. Zwar handele es sich um schwerwiegende Beeinträchtigungen der Berufsfreiheit und entfalteten die Maßnahmen existenzbedrohende Wirkungen. Andererseits sei es der Antragstellerin in besonderem Maß möglich, ihrem Kundenkreis ihre Waren auf Vertriebswegen zukommen zu lassen, die einen persönlichen Kundenkontakt nicht erforderten (Online- oder telefonische Bestellung und anschließender Versand). Hierdurch könne sie in erheblichem Umfang die durch die Geschäftsschließung verhinderten Umsätze im stationären Handel kompensieren. Auch würden derzeit auf Bundesebene steuerliche Maßnahmen zur Entlastung auch größerer Betriebe wie der der Antragstellerin vorbereitet und könne sie Kostenersparnisse durch die erfolgten Änderungen beim Kurzarbeitergeld für ihre Mitarbeiter verzeichnen.

- 19 Ergänzend führt er mit Schriftsätzen vom 28. August 2020, 22. März 2021, 23. März und 13. April 2022 zusammengefasst aus: Der auf einen Fortsetzungsfeststellungsantrag umgestellte Normenkontrollantrag sei unzulässig (geworden), da es der Antragstellerin am erforderlichen Fortsetzungsfeststellungsinteresse fehle. Ein Rehabilitationsinteresse bestehe nicht, da sie nicht geltend machen könne, durch die angegriffenen Regelungen im Sinn eines persönlichen Vorwurfs oder in diskriminierender Weise betroffen gewesen zu sein. Es fehle an einer Fortgeltung der ursprünglich angegriffenen Einschränkungen und es bestehe auch keine Wiederholungsgefahr. Was die von

ihr angeführten Entschädigungs- und Schadensersatzansprüche betreffe, habe sie lediglich abstrakt in Rechtsprechung und Rechtslehre vertretene Rechtsgrundlagen für derartige Ansprüche aufgezählt ohne eine Subsumtion ihrer vermeintlichen Ansprüche unter die tatbestandlichen Voraussetzungen der einzelnen Rechtsgrundlagen. Es müsse deshalb davon ausgegangen werden, dass die Geltendmachung diesbezüglicher Ansprüche im Zivilrechtsweg offensichtlich erfolglos wäre, weshalb ein hierauf gegründetes Fortsetzungsfeststellungsinteresse nicht bejaht werden könne. Zudem wähne sie sich im Besitz entsprechender Ansprüche unabhängig davon, ob die hier angegriffenen Regelungen rechtswidrig oder rechtmäßig gewesen seien. Vor diesem Hintergrund bedürfe es nicht vorab der Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts. Vielmehr sei die Problematik, ob die angegriffene Maßnahme rechtmäßig oder rechtswidrig gewesen sei, von den für die denkbaren Entschädigungsforderungen der Antragstellerin umfassend zuständigen Zivilgerichten als verwaltungsrechtliche Vorfrage im Rahmen ihrer eigenen Sachentscheidung zu klären. Schließlich begründe auch ihr grundrechtlicher Anspruch auf tatsächlich und rechtlich wirkungsvollen gerichtlichen Rechtsschutz (Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG, Art. 38 Satz 1 SächsVerf i. V. m. Art. 19 Abs. 3 GG bzw. Art. 37 Abs. 3 SächsVerf) kein Fortsetzungsfeststellungsinteresse, da sich dieser hier in die Möglichkeit der Erlangung vorläufigen Rechtsschutzes mit entsprechend intensiveren Prüfungspflichten des angerufenen Gerichts verlagert habe. Dem sei der Senat in seinem Beschluss vom 29. April 2020 - 3 B 146/20 - umfassend gerecht geworden. Dem stehe auch die Entscheidung des Sächsischen Verfassungsgerichtshofs vom 30. April 2020 nicht entgegen, da der Verfassungsgerichtshof die Gültigkeit der in Rede stehenden Bestimmungen unangetastet gelassen habe und so dann die Verfassungsbeschwerde der Antragstellerin gegen die Bestimmungen durch Beschluss vom 25. Juni 2020 (- Vf. 67-IV-20 [HS] -) als unzulässig verworfen und damit gerade keine Sachentscheidung zu deren Verfassungsmäßigkeit getroffen habe. Die durch den Verfassungsgerichtshof getroffene vorläufige Feststellung, dass § 7 Abs. 1 Satz 3 und Abs. 2 Nr. 3 Satz 2 SächsCoronaSchVO mit Art. 18 Abs. 1 SächsVerf unvereinbar sei, habe sich in ihren zeitlichen Wirkungen auf den Zeitraum bis zum Außerkrafttreten der betroffenen Bestimmungen, hier also bis einschließlich 3. Mai 2020, beschränkt.

- 20 Jedenfalls in der in der Antragserwiderung entfalteten Interpretation der Norm und des Verhältnisses ihrer einzelnen Bestandteile zueinander genüge § 7 SächsCoronaSchVO den Bestimmtheitsanforderungen. Überdies belege der Eilbeschluss des Senats, dass ein hinreichendes Normverständnis für den Normadressaten möglich

gewesen sei. Wenn es dem Senat gelungen sei, eine - aus der Sicht des Antragsgegners überzeugende - Gesamtinterpretation der Vorschrift zu leisten, gebe es keinen Grund für die eigentlichen Normbetroffenen, zu einem abweichenden Ergebnis zu gelangen. Von einer mangelnden Vollzugsfähigkeit der Norm könne keine Rede sein, da die seinerzeitige Praxis und Berichterstattung in den öffentlichen Medien belegt habe, dass die mit der Regelung beabsichtigte Gesamtkonzeption allgemein und vollauf verstanden worden sei.

- 21 Ein Verstoß gegen das verfassungsrechtliche Gleichbehandlungsgebot des Art. 3 Abs. 1 GG/Art. 18 Satz 1 SächsVerf (i. V. m. Art. 19 Abs. 3 GG bzw. Art. 37 Abs. 3 SächsVerf) habe nicht vorgelegen. Soweit es um die Schließung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben mit einer Verkaufsfläche von mehr als 800 m² als solche gehe, sei auf den Eilbeschluss des Senats (Rn. 17 bis 58) zu verweisen, zu dessen Ausführungen auch der Sächsische Verfassungsgerichtshof keine entgegenstehenden Ausführungen gemacht habe. Aber auch das Verbot, die Einhaltung der genannten Flächengrenze durch Absperrmaßnahmen herbeizuführen, sei nicht zu beanstanden und der Senat insoweit nicht an die abweichenden Ausführungen des Sächsischen Verfassungsgerichtshofs in seinem Beschluss vom 30. April 2020 gebunden, da sich deren Allgemeinverbindlichkeit (§ 10 SächsVerfGHG i. V. m. § 31 Abs. 1 BVerfGG) auf die Frage der Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes gegen die Verordnung beschränkte, um die es vorliegend nicht gehe. Auch überzeugten die Ausführungen des Sächsischen Verfassungsgerichtshofs in der Sache nicht. Dieser habe mit seiner Einschätzung den dem Antragsgegner beim Erlass der angegriffenen Verordnungsregelung eröffnet gewesenen Bewertungsspielraum missachtet und seine eigene Einschätzung der Dinge an die Stelle derjenigen des Antragsgegners gesetzt, was nicht statthaft gewesen sei. Zudem habe es der Sächsische Verfassungsgerichtshof an jeder substantiierten Darlegung fehlen lassen, welche konkreten Erkenntnisse insoweit denjenigen des Antragsgegners im vorliegenden Zusammenhang überhaupt - und erst recht in einer schlichten Vorrang beanspruchenden Weise - entgegenstehen sollten. Es bleibe daher bei den in der Antragserwiderung dargelegten Erwägungen, dass und weshalb die insoweit angegriffene Maßnahme (Absperrverbot) geeignet, erforderlich und für die Grundrechte der Antragstellerin nicht unverhältnismäßig belastend gewesen sei. Dass die Antragstellerin dies anders sehe, ändere nichts daran, dass sich diese Einschätzung im Rahmen der dem Antragsgegner zustehenden Einschätzungsprärogative gehalten habe und damit rechtmäßig gewesen sei.

- 22 Mit Beschluss vom 29. April 2020 - 3 B 146/20 - hat der Senat den Antrag im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes abgelehnt.
- 23 Mit Beschluss vom 30. April 2020 hat der Sächsische Verfassungsgerichtshof im Verfahren 61-IV-20 (e. A.) u. a. auf den Antrag der Antragstellerin hin im Wege der einstweiligen Anordnung vorläufig festgestellt, dass § 7 Abs. 1 Satz 3 und Abs. 2 Nr. 3 Satz 2 SächsCoronaSchVO mit Art. 18 Abs. 1 SächsVerf unvereinbar sind. Im Übrigen wurde der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung abgelehnt. Die Verfassungsbeschwerde der Antragstellerin hat der Verfassungsgerichtshof mit Beschluss vom 25. Juni 2020 im Verfahren Vf. 67-IV-20 (HS) mangels Rechtswegerschöpfung und Wahrung des Grundsatzes der Subsidiarität als unzulässig verworfen.
- 24 Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Gerichtsakte im vorliegenden Verfahren sowie im Verfahren 3 B 146/20 und die Sitzungsprotokolle vom 3. März und 17. Mai 2022 verwiesen.

Entscheidungsgründe

- 25 Der Normenkontrollantrag hat keinen Erfolg. Er ist bereits teilweise unzulässig. Soweit er zulässig ist, ist er unbegründet.
- 26 I. Der Antrag ist überwiegend zulässig. Soweit mit ihm aber auch die Feststellung der Unwirksamkeit von § 7 Abs. 3 SächsCoronaSchVO begehrt wird, ist er unzulässig, da es der Antragstellerin insoweit am erforderlichen Rechtsschutzinteresse fehlt.
- 27 1. Soweit die Antragstellerin zunächst mit Schriftsatz vom 20. April 2020 beantragt hat, § 7, hilfsweise § 7 Abs. 1 Satz 3 und § 7 Abs. 2 Nr. 3 Satz 2 SächsCoronaSchVO für unwirksam zu erklären, diesen Antrag mit Schriftsatz vom 22. April 2020 dahingehend erweitert hat, dass mit weiterem (ersten) Hilfsantrag die Unwirksamkeit von § 7 Abs. 1 Satz 2 und 3 sowie Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 bis Nr. 4 SächsCoronaSchVO festgestellt werden soll, sodann mit Schriftsatz vom 28. Mai 2020 diese Anträge dahingehend umgestellt hat, dass sie nunmehr die Feststellung der Unwirksamkeit der außer Kraft getretenen Ordnungsregelungen beantragt, wobei sie in der mündlichen Verhandlung lediglich ihren letzten Hauptantrag gestellt hat, handelt es sich um eine Antragsänderung im Sinn des § 91 VwGO, die der Senat für sachdienlich und damit zulässig erachtet,

da sie der endgültigen Beilegung des sachlichen Streits zwischen den Beteiligten im laufenden Verfahren dient und der Streitstoff sich jedenfalls nicht erheblich verändert.

- 28 2. Bei der angegriffenen Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung vom 17. April 2020 handelt es sich um eine gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO im Rang unter dem Landesgesetz stehende Rechtsvorschrift. § 24 Abs. 1 SächsJG lässt die Normenkontrolle zu. Der Senat entscheidet gemäß § 24 Abs. 2 SächsJG hierüber in der Besetzung von fünf Berufsrichtern.
- 29 3. Die Antragstellerin ist bis zur Erledigung der Verordnung antragsbefugt im Sinne des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO gewesen, da sie geltend machen konnte, in eigenen Rechten verletzt zu sein. Als Betreiberin eines Elektronikfachmarktes mit einer Verkaufsfläche von 1.425 m² war sie gemäß dem Schreiben des Antragsgegners vom 21. April 2020 von der Betriebsuntersagung und dem Ladenöffnungsverbot in § 7 Abs. 1 und 2 Sächs-CoronaSchVO vom 17. April 2020 betroffen und es ist jedenfalls nicht von vornherein nach jeder Betrachtungsweise ausgeschlossen, dass sie hierdurch in ihrer Berufsfreiheit gemäß Art. 12 Abs. 1 GG/ Art. 28 Abs. 1 SächsVerf und dem verfassungsrechtlichen Gleichbehandlungsgebot gemäß Art. 3 Abs. 1 GG/ Art. 18 Abs. 1 SächsVerf (i. V. m. Art. 19 Abs. 3 GG/ Art. 37 Abs. 3 SächsVerf) verletzt ist.
- 30 4. Der Antragstellerin fehlt es allerdings am Rechtsschutzbedürfnis, soweit sich ihr Antrag auch gegen § 7 Abs. 3 SächsCoronaSchVO richtet, der die Öffnung von Geschäften nach den Absätzen 1 und 2 der Vorschrift unter weitere Bedingungen (u. a. Einhaltung des Mindestabstands, Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung, Beschränkung der maximalen Kundenanzahl je nach Geschäftsgröße) stellt. Gemäß der auf ihr Ersuchen ergangenen Mitteilung des Antragsgegners vom 21. April 2020, wonach sie ihr Geschäft nicht habe öffnen dürfen, war das Geschäft der Antragstellerin im Geltungszeitraum der angegriffenen Regelung geschlossen und sie folglich von den für die Öffnung von Geschäften vorgesehenen Regelungen in § 7 Abs. 3 SächsCoronaSchVO gar nicht betroffen. Die Antragstellerin ist auch bewusst nicht gegen die im Schreiben des Antragsgegners getroffenen Feststellungen vorgegangen. Es ist deshalb nicht ersichtlich, inwieweit ihr die beantragte gerichtliche Entscheidung von Nutzen sein kann, zumal sie auch keinerlei sachliche Einwände gegen die dort geregelten Schutzmaßnahmen für Ladenöffnungen vorgetragen hat, diese Regelung vielmehr sogar im Rahmen ihrer Argumentation zu einer Öffnung aller Geschäfte als einen ausreichenden Infektionsschutz gewährleistend herangezogen hat.

- 31 Dass die Antragstellerin nicht gegen die Mitteilung des Antragsgegners vom 21. April 2020 vorgegangen ist, lässt indes ihr Rechtsschutzbedürfnis für ein Vorgehen gegen die Regelungen des § 7 Abs. 1 und 2 SächsCoronaSchVO im Wege der (nachträglichen) Normenkontrolle nicht entfallen, denn zur Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes durfte sie sich vor dem Hintergrund der Eilbedürftigkeit und lediglich kurzen Geltungsdauer der Verordnung für den weiterreichenden Rechtsschutz im Rahmen der Normenkontrolle entscheiden.
- 32 5. Der Zulässigkeit des Normenkontrollantrags steht auch nicht entgegen, dass die mit dem Normenkontrollantrag angegriffene Sächsische Corona-Schutz-Verordnung mit Ablauf des 3. Mai 2020 außer Kraft getreten ist (§ 12 Abs. 1 SächsCoronaSchVO).
- 33 Ein gestellter Normenkontrollantrag kann trotz Aufhebung oder Außerkrafttretens nach Ablauf der Geltungsdauer der angegriffenen Rechtsvorschrift zulässig bleiben, wenn die Vorschrift während der Anhängigkeit eines zulässigerweise erhobenen Normenkontrollantrags aufgehoben wird oder außer Kraft tritt. Die Aufhebung oder das Außerkrafttreten der Norm allein lässt den zulässig gestellten Normenkontrollantrag nicht ohne Weiteres zu einem unzulässigen Antrag werden, wenn die Voraussetzung der Zulässigkeit nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO fortbesteht, mithin der Antragsteller weiterhin geltend machen kann, durch die Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in seinen Rechten verletzt (worden) zu sein. Erforderlich ist in diesen Fallgestaltungen aber, dass ein berechtigtes individuelles Interesse an der begehrten Feststellung, die bereits außer Kraft getretene Rechtsvorschrift sei unwirksam gewesen, besteht (vgl. BVerwG, Urt. v. 19. Februar 2004 - BVerwG 7 CN 1/03 -, juris Rn. 13; Beschl. v. 2. September 1983 - BVerwG 4 N 1/83 -, BVerwGE 68, 12, - juris Rn. 9 ff.). Ein berechtigtes individuelles Interesse an der Fortführung des Normenkontrollverfahrens kann sich hierbei insbesondere ergeben aus der präjudiziellen Wirkung einer Entscheidung im Normenkontrollverfahren für die Frage der Rechtmäßigkeit oder Rechtswidrigkeit eines auf die angegriffene Rechtsvorschrift gestützten behördlichen Verhaltens und daran anknüpfende Entschädigungs- oder Schadensersatzansprüche, deren Durchsetzung der Antragsteller ernsthaft beabsichtigt (vgl. ausführlich NdsOVG, Beschl. v. 9. Juni 2021 - 13 KN 127/20 -, juris Rn. 55 ff. m. w. N.; BVerfG, Beschl. v. 15. Juli 2020 - 1 BvR 1630/20 -, juris Rn. 9; Beschl. v. 3. Juni 2020 - 1 BvR 990/20 -, juris Rn. 8; BVerwG, Urt. v. 12. November 2020 - 2 C 5/19 -, juris Rn. 15; SächsOVG, Urt. v. 21. April 2021 - 3 C 8 /20 -, juris Rn. 15) oder zur Rechtsklärung bei schwerwiegenden Beeinträchtigungen grundrechtlich geschützter Freiheiten des Antragstellers durch die angegriffene Rechtsvorschrift, insbesondere dann, wenn die Rechtsvorschrift typischerweise auf

kurze Geltung angelegt ist mit der Folge, dass sie regelmäßig außer Kraft tritt, bevor ihre Rechtmäßigkeit in einem Normenkontrollverfahren abschließend gerichtlich geklärt werden kann (NdsOVG, Beschl. v. 9. Juni 2021 a. a. O. m. w. N.; SächsOVG, Urt. v. 15. Oktober 2021 - 3 C 15/20 -, juris Rn. 34).

- 34 Diese Voraussetzungen liegen hier vor. Die Antragstellerin hat ausgeführt, ihr stünden Entschädigungsansprüche aus enteignendem oder enteignungsgleichem Eingriff zu. Sie hat sich mit dem im Verfahren vorgelegten Schreiben vom 25. September 2020 auch bereits an den Antragsgegner gewandt, um die Möglichkeiten einer außergerichtlichen Entschädigungsregelung auszuloten. Dies unterstreicht die Ernsthaftigkeit ihres Vorhabens, auch wenn entsprechende Ansprüche offensichtlich noch nicht rechtshängig gemacht worden sind. Das dargestellte berechnete Interesse entfielen nur dann, wenn diese Entschädigungsansprüche offensichtlich aussichtslos sind. Dafür bestehen hier keine Anhaltspunkte. Zwar hat der Bundesgerichtshof zwischenzeitlich in seinem Urteil vom 17. März 2022 (- III ZR 79/21 -, juris) festgestellt, dass für coronabedingte flächendeckende Betriebsschließungen im Frühjahr 2020 weder Entschädigungs- noch Schadensersatzansprüche bestünden. In seiner die Schließung von Gaststätten und Beherbergungsstätten in Brandenburg betreffenden Entscheidung ist der BGH dabei u. a. von der Rechtmäßigkeit der den Schließungen zugrundeliegenden Corona-Verordnungen ausgegangen, so dass sie nicht ohne weiteres Gültigkeit auch für alle sonstigen Betriebsschließungen (bundesweit) hat.
- 35 Die Antragstellerin kann sich zudem auf ein Fortsetzungsfeststellungsinteresse wegen der kurzen Geltungsdauer der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung sowie eines gewichtigen Eingriffs in ihr Grundrecht auf Berufsausübung gemäß Art. 12 Abs. 1 GG/ Art. 28 Abs. 1 SächsVerf (i. V. m. Art. 19 Abs. 3 GG/ Art. 37 Abs. 3 SächsVerf) berufen, da ihr Ladengeschäft während der Geltungsdauer der Verordnung geschlossen und sie hierdurch an ihrer eigentlichen Geschäftsausübung gehindert war. Aufgrund des erheblichen Gewichts dieser Beeinträchtigung ist ein nachträgliches Rechtsklärungsinteresse zu bejahen.
- 36 II. Soweit der Normenkontrollantrag zulässig ist, ist er unbegründet. Die von der Antragstellerin mit ihren Anträgen zulässigerweise angegriffenen Regelungen der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung verstoßen nicht gegen höherrangiges Recht.

- 37 1. Verordnungsermächtigung für den von der Antragstellerin angegriffenen § 7 Sächs-CoronaSchVO ist § 32 i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG in der Fassung vom 27. März 2020 (BGBl. I S. 587).
- 38 1.1 Nach § 32 Satz 1 IfSG durften die Landesregierungen unter den Voraussetzungen, die für Maßnahmen nach den §§ 28 bis 31 IfSG maßgebend waren, durch Rechtsverordnungen entsprechende Ge- und Verbote zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten erlassen. § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 IfSG bestimmte zu diesen Voraussetzungen: Werden Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider festgestellt oder ergibt sich, dass ein Verstorbener krank, krankheitsverdächtig oder Ausscheider war, so trifft die zuständige Behörde die notwendigen Schutzmaßnahmen, insbesondere die in den §§ 29 bis 31 IfSG genannten, soweit und solange es zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich ist; 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. Unter den Voraussetzungen von Satz 1 kann die zuständige Behörde Veranstaltungen oder sonstige Ansammlungen von Menschen beschränken oder verbieten und Badeanstalten oder in § 33 IfSG genannte Gemeinschaftseinrichtungen oder Teile davon schließen.
- 39 Die Ermächtigungsgrundlage des § 28 Abs. 1 i. V. m. § 32 IfSG entsprach den rechtlichen Anforderungen an den Parlamentsvorbehalt und den Wesentlichkeitsgrundsatz und damit an den Vorbehalt des Gesetzes. Die Frage der ausreichenden Bestimmtheit hat der Senat (SächsOVG, Ur. v. 21. April 2021 - 3 C 8/20 -, juris Rn. 20 ff.) zu der Vorgängerfassung der Verordnung geprüft und bejaht. Auf die dortigen Ausführungen wird Bezug genommen.
- 40 Soweit das Landesverfassungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt angesichts der bis dahin verstrichenen Zeit mit Urteil vom 26. März 2021 (- LVG 25/20 -, juris Rn. 65) die „Reaktionszeit“ zur effektiven Abwehr von unmittelbaren Gefahren durch die Regelung von Maßnahmen auf dem Verordnungsweg, bis der Gesetzgeber darauf zu reagieren in der Lage ist, als überschritten und den Bestimmtheitsgrundsatz teilweise als verletzt angesehen hat, führt dies schon deshalb zu keinem anderen Ergebnis, weil im Gegensatz zu der Verordnung vom 15. September 2020, die der Entscheidung des Landesverfassungsgerichts des Landes Sachsen-Anhalt zu Grunde lag, die hier streitgegenständliche Verordnung bereits am 20. April 2020 in Kraft getreten war (SächsOVG, Ur. v. 16. Dezember 2021 - 3 C 20/20 -, juris Rn. 19).

- 41 1.2 Der Senat geht - wie schon im vorangegangenen Eilverfahren - davon aus, dass die in § 7 SächsCoronaSchVO angeordnete Untersagung der Öffnung von Geschäften des Einzelhandels und sonstiger Geschäfte von der Generalklausel in § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG gedeckt war, wonach die zuständige Behörde die „notwendigen Schutzmaßnahmen“ zu treffen hat. Neben der in § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 IfSG geregelten Befugnis zum Erlass von Betretens- und Verlassensverboten hat der Gesetzgeber mit der nur beispielhaften Aufzählung in § 28 Abs. 1 Satz 2 IfSG deutlich gemacht, dass in Konkretisierung der mit der Generalklausel eröffneten Handlungsmöglichkeiten auch weitreichende und wesentliche Maßnahmen - wie die hier in Rede stehenden Öffnungsverbote für Geschäfte - gegenüber der Allgemeinheit in Betracht kommen können. Denn auch Einzelhandelsbetriebe mit Publikumsverkehr ähneln den ausdrücklich genannten Veranstaltungen und sonstigen Zusammenkünften insoweit als sie ebenso wie diese Anziehungspunkte für Menschen an einen begrenzten Ort sind und damit ein besonderes Risiko für die Verbreitung einer von Mensch zu Mensch übertragbaren Krankheit darstellen.
- 42 Zum Ziel der Regelungen, ihrer Erkenntnisgrundlage und der zum Zeitpunkt des Verordnungserlasses zur Pandemiebewältigung verfolgten Strategie hat der Senat im Eilverfahren (Beschl. v. 29. April 2020 - 3 B 146/20 -, Rn. 25 ff.) ausgeführt:

„Die in der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung geregelten Beschränkungen, Gebote und Verbote verfolgen das durch § 1 Abs. 1 IfSG vorgegebene Ziel der Vorbeugung übertragbarer Krankheiten beim Menschen sowie die frühzeitige Erkennung von Infektionen und Verhinderung ihrer Weiterverbreitung, wie aus ihrer Begründung hervorgeht. Danach beruht sie auf der Gefahreinschätzung der Weltgesundheitsorganisation und des Robert-Koch-Instituts. Sie dient der Abwehr von Gefahren, denen insbesondere - aber nicht nur - ältere Menschen mit Grunderkrankungen ausgesetzt sind, sowie dem Erhalt der Leistungsfähigkeit des Gesundheitswesens und insbesondere der Krankenhäuser zur Behandlung schwer- und schwerstkranker Menschen (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG). Dazu war und ist es auch jetzt noch weiterhin wichtig, persönliche menschliche Kontakte möglichst zu vermeiden, um so die Ausbreitung des im Wege einer Tröpfcheninfektion besonders leicht von Mensch zu Mensch übertragbaren Coronavirus zu verlangsamen.

In Fragen der Vorbeugung übertragbarer Krankheiten sowie zur frühzeitigen Erkennung und Verhinderung der Weiterverbreitung von Infektionen kommt den Empfehlungen des Robert-Koch-Instituts eine vorrangige Bedeutung zu, das die Gefährdung für die Gesundheit durch das hochansteckende Virus SARS-CoV-2 nach wie vor als hoch einschätzt. Dies gilt insbesondere, aber nicht nur, für ältere Menschen mit Vorerkrankungen. Das Robert-Koch-Institut ist nach § 4 Abs. 1 Satz 1 IfSG nationale Behörde zur Vorbeugung übertragbarer Krankheiten sowie zur frühzeitigen Erkennung und Verhinderung der Weiterverbreitung von Infektionen. Es erstellt nach § 4 Abs. 2 Nr. 1 IfSG im Benehmen mit den jeweils zuständigen Bundesbehörden für Fachkreise als Maßnahme des

vorbeugenden Gesundheitsschutzes Richtlinien, Empfehlungen, Merkblätter und sonstige Informationen zur Vorbeugung, Erkennung und Verhinderung der Weiterverbreitung übertragbarer Krankheiten und stellt sie gemäß § 4 Abs. 2 Nr. 3c IfSG dem Staatsministerium für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt als oberster Landesgesundheitsbehörde im Freistaat Sachsen zur Verfügung. Zur Risikobewertung, den erforderlichen Infektionsschutzmaßnahmen und der empfohlenen Strategie zur Bekämpfung der Ausbreitung des Virus verweist der Senat auf die aktuell immer noch gültige Risikoeinschätzung des Robert-Koch-Instituts vom 26. März 2020 https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Risikobewertung.html, abgerufen am 17. April 2020; hierauf auch abstellend: BVerfG, Beschl. v. 10. April 2020 - 1 BvQ 28/20 -, juris Rn. 13 f.). Auch die Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina, deren Expertise in der Beratung von Politik und Öffentlichkeit ebenfalls eine große Bedeutung zukommt, empfiehlt nach dem weitgehenden "lock down", Lockerungen mit Bedacht und mit begleitenden Maßnahmen vorzunehmen. Vordringliche Voraussetzung für eine solche allmähliche Lockerung sei dabei, dass sich die Neuinfektionen auf niedrigem Niveau stabilisierten und das Gesundheitssystem nicht überlastet werde. Ferner müssten Infizierte zunehmend identifiziert und die Schutzmaßnahmen (Hygienemaßnahmen, Mund-Nasen-Schutz, Distanzregeln) diszipliniert eingehalten werden (siehe Ad-hoc-Stellungnahme vom 13. April 2020: https://www.leopoldina.org/uploads/tx_leopublication/2020_04_13_Coronavirus-Pandemie-Die_Krise_nachhaltig_%C3%BCberwinden_final.pdf).

Dieser Strategie entsprechen die im Rahmen einer Telefonschaltkonferenz der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 15. April 2020 beschlossenen Maßnahmen. Deren Einschätzung ist zu entnehmen, dass die Epidemie durch die Verlangsamung der Infektionsketten der letzten Wochen noch nicht bewältigt wurde, sondern diese weiter andauere. In kleinen Schritten solle daran gearbeitet werden, das öffentliche Leben wieder zu beginnen, den Bürgerinnen und Bürgern wieder mehr Freizügigkeit zu ermöglichen und gestörte Wertschöpfungsketten wiederherzustellen. Dies müsse jedoch gut vorbereitet werden und in jedem Einzelfall durch Schutzmaßnahmen so begleitet werden, dass das Entstehen neuer Infektionsketten bestmöglich vermieden werde (<https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/coronavirus/bund-laender-beschluss-1744224>; Abruf am 17. April 2020).

Dem Senat ist bewusst, dass die in der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung geregelten Beschränkungen und Verbote in der Wissenschaft vereinzelt auch als unverhältnismäßig betrachtet oder andere Strategien zur Überwindung der Pandemie vorgeschlagen werden. Von manchen Fachleuten wird das Virus SARS-CoV-2 bis heute verharmlosend mit Grippe-(Influenza)-Viren verglichen. Diese Einschätzung teilt der Senat nicht und verweist hierzu auf inzwischen vorliegende Studien zur sogenannten Übersterblichkeit, wonach die Zahl der Toten in Europa allein im Zeitraum vom 16. März bis 12. April 2020 drastisch zugenommen hat (<https://www.tagesschau.de/faktenfinder/corona-uebersterblichkeit-101.html>). Es spricht nach alledem Einiges dafür, dass die Tatsache, dass in Deutschland bislang keine Übersterblichkeit festzustellen ist, insbesondere darauf zurückzuführen ist, dass hier rechtzeitig Maßnahmen zur Eindämmung der Verbreitung des Virus SARS-CoV-2 unternommen worden sind. Im Übrigen besteht in der Bevölkerung gegen das neuartige SARS-CoV-2 im Unterschied zu Influenza-Viren keine Grundimmunität und es steht ein Impfstoff oder eine spezifische Therapie in konkret absehbarer Zeit nicht zur Verfügung.

Der Gefahr für das Gesundheitssystem und daran anknüpfend der Gesundheitsversorgung der Bevölkerung kann derzeit folglich nur dadurch begegnet werden, die Verbreitung der Erkrankung so gut wie möglich zu verlangsamen, die Erkrankungswelle auf einen längeren Zeitraum zu strecken und damit auch die Belastung am Gipfel leichter bewältigbar zu machen (vgl. zur aktuellen Zahl - gemeldeter - freier Krankenhausbetten mit Beatmungskapazität: DIVI Intensivregister, Tagesreport, veröffentlicht unter: www.divi.de/images/Dokumente/Tagesdaten_Intensivregister_CSV/DIVI-IntensivRegister_Tagesreport_2020_04_26.pdf, Stand: 26. April 2020).

COVID-19 ist eine übertragbare Krankheit im Sinne des § 2 Nr. 3 IfSG. Die Erkrankung manifestiert sich als Infektion der Atemwege mit den Leitsymptomen Fieber und Husten. Bei 81 % der Patienten ist der Verlauf mild, bei 14 % schwer und 5 % der Patienten sind kritisch krank. Zur Aufnahme auf die Intensivstation führt im Regelfall Dyspnoe mit erhöhter Atemfrequenz ($> 30/\text{min}$), dabei steht eine Hypoxämie im Vordergrund. Mögliche Verlaufsformen sind die Entwicklung eines akuten Lungenversagens (Acute Respiratory Distress Syndrome - ARDS) sowie, bisher eher seltener, eine bakterielle Koinfektion mit septischem Schock. Weitere beschriebene Komplikationen sind zudem Rhythmusstörungen, eine myokardiale Schädigung sowie das Auftreten eines akuten Nierenversagens (vgl. zum Krankheitsbild im Einzelnen mit weiteren Nachweisen: Kluge/Janssens/Welte/Weber-Carstens/Marx/Karagiannidis, Empfehlungen zur intensivmedizinischen Therapie von Patienten mit COVID-19, in: Medizinische Klinik - Intensivmedizin und Notfallmedizin v. 12. März 2020, veröffentlicht unter: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s00063-020-00674-3.pdf>, Stand: 30.3.2020). Obwohl schwere Verläufe auch bei Personen ohne Vorerkrankung auftreten und auch bei jüngeren Patienten beobachtet wurden, haben ältere Personen (mit stetig steigendem Risiko für einen schweren Verlauf ab etwa 50 bis 60 Jahren), Raucher (bei schwacher Evidenz), stark adipöse Menschen, Personen mit bestimmten Vorerkrankungen des Herz-Kreislauf-Systems (z.B. koronare Herzerkrankung und Bluthochdruck) und der Lunge (z.B. COPD) sowie Patienten mit chronischen Lebererkrankungen, mit Diabetes mellitus (Zuckerkrankheit), mit einer Krebserkrankung oder mit geschwächtem Immunsystem (z.B. aufgrund einer Erkrankung, die mit einer Immunschwäche einhergeht oder durch Einnahme von Medikamenten, die die Immunabwehr schwächen, wie z.B. Cortison) ein erhöhtes Risiko für schwere Verläufe. Eine Impfung oder eine spezifische Medikation sind derzeit nicht verfügbar. Die Inkubationszeit beträgt im Mittel fünf bis sechs Tage bei einer Spannweite von einem bis zu 14 Tagen. Der Anteil der Infizierten, der auch tatsächlich erkrankt (Manifestationsindex), beträgt bis zu 86%. Die Erkrankung ist sehr infektiös, und zwar nach Schätzungen von etwa zwei Tagen vor Symptombeginn bis zum achten Tag nach Symptombeginn. Die Übertragung erfolgt hauptsächlich im Wege der Tröpfcheninfektion. Auch eine Übertragung durch Aerosole und kontaminierte Oberflächen kann nicht ausgeschlossen werden, ist aber wenig wahrscheinlich. Es ist zwar offen, wie viele Menschen sich insgesamt in Deutschland mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 infizieren werden. Schätzungen gehen aber von bis zu 70 % der Bevölkerung aus, es ist lediglich unklar, über welchen Zeitraum dies geschehen wird. Grundlage dieser Schätzungen ist die so genannte Basisreproduktionszahl von COVID-19. Sie beträgt ohne die Ergreifung von Maßnahmen 2,4 bis 3,3. Dieser Wert kann so interpretiert werden, dass bei einer Basisreproduktionszahl von etwa drei ungefähr zwei Drittel aller Übertragungen verhindert werden müssen, um die Epidemie unter Kontrolle zu bringen (vgl. zu Vorstehendem im Einzelnen und mit weiteren Nachweisen: Robert-Koch-Insti-

tut, SARS-CoV-2 Steckbrief zur Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19), veröffentlicht unter: www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Steckbrief.html?nn=13490888, Stand: 24. April 2020; Antworten auf häufig gestellte Fragen zum Coronavirus SARS-CoV-2, veröffentlicht unter: www.rki.de/SharedDocs/FAQ/NCOV2019/gesamt.html, Stand: 22. April 2020).“

- 43 An diesen Ausführungen hält der Senat fest. Bei der Beurteilung ist ohnehin auf den Kenntnisstand des Ordnungsgebers zum Zeitpunkt des Erlasses der streitgegenständlichen Verordnung abzustellen. Zum damaligen Zeitpunkt waren weder eine Impfung oder eine spezifische Medikation noch ein infektionsmedizinisch hinreichend sicherer Mund-Nasenschutz verfügbar. In Sachsen waren am 20. April 2020 4.323 Menschen infiziert und 111 Menschen infolge der Erkrankung verstorben (<https://www.coronavirus.sachsen.de/infektionsfaelle-in-sachsen-4151.html>, Stand: 20. April 2020). An diesem Tag befanden sich 365 Patienten im Krankenhaus, 63 davon auf einer Intensivstation (vgl. Pressebriefing der Sächsischen Staatsregierung - aktueller Stand zum Coronavirus in Sachsen 20. April 2020, abgerufen im Internet).
- 44 Zur Verpflichtung zum Handeln bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 28 Abs. 1 IfSG und den dabei - auch für die spätere gerichtliche Kontrolle - geltenden Maßstäben hat der Senat in seiner Entscheidung vom 16. Dezember 2021 - 3 C 20/20 -, juris Rn. 24 bis 27 ausgeführt:

„Das Vorliegen der Voraussetzungen des § 28 Abs. 1 IfSG hat zur Folge, dass die zuständigen Stellen - sei es die zuständige Behörde im Wege des Erlasses von Verwaltungsakten oder die Landesregierung bzw. die von ihr ermächtigte Stelle im Wege des Erlasses einer Rechtsverordnung - zum Handeln verpflichtet sind, soweit und solange es zur Verhinderung der Krankheitsübertragung erforderlich ist. Dies ergibt sich bereits aus den grundrechtlichen Schutzpflichten aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG (vgl. BVerfG, Nichtannahmebeschl. v. 13. Mai 2020 - 1 BvR 1021/20 -, juris Rn. 8).

Dem Gesetzgeber oder der von ihm zum Verordnungserlass ermächtigten Exekutive kommt jedoch auch dann, wenn er dem Grunde nach verpflichtet ist, Maßnahmen zum Schutz eines Rechtsguts zu ergreifen, ein weiter Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum zu (vgl. BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 12. Mai 2020 - 1 BvR 1027/20 -, juris Rn. 6). Um die Gefahren, die von Infektionskrankheiten ausgehen, und damit die Erforderlichkeit von Schutzmaßnahmen erkennen und abschätzen zu können, ist der Gesetzgeber in erheblichem Umfang auf wissenschaftliche Expertise angewiesen. Gerade im Falle neuartiger Krankheitserreger und Erkrankungen kann jedoch denknötwendig die Frage der Gefährdung der Bevölkerung nicht aufgrund einer sicheren und umfassend abgeklärten Tatsachenbasis bewertet und beantwortet werden. Sie kann lediglich aufgrund von Prognosen erfolgen, die zwar ihrerseits

tatsachenbasiert und nachvollziehbar sein müssen, jedoch bestehende Unsicherheiten enthalten dürfen. Aus diesem Grund kommt dem Gesetzgeber im Falle von Ungewissheiten im fachwissenschaftlichen Diskurs und damit einhergehender unsicherer Entscheidungsgrundlage auch in tatsächlicher Hinsicht ein Einschätzungsspielraum zu (vgl. BVerfG, Beschl. v. 13. Mai 2020 - 1 BvR 1021/20 -, juris Rn. 10; ThürVerfGH, Urt. v. 1. März 2021 - 18/20 -, juris Rn. 427 ff.). Ebenso verfügt der Gesetzgeber nach der Rechtsprechung des Senats (st. Rspr., vgl. Beschl. v. 11. November 2020 - 3 B 357/20 -, juris Rn. 41 m. w. N.) bei der Ausgestaltung der Schutzmaßnahmen über einen Einschätzungs-, Wertungs-, und Gestaltungsspielraum. Wenn die Freiheits- und Schutzbedarfe der verschiedenen Grundrechtsträger in unterschiedliche Richtung weisen, hat der Gesetzgeber nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts von Verfassungs wegen einen Spielraum für den Ausgleich dieser widerstrebenden Grundrechte. Die Abwägungsentscheidung des Normgebers muss dabei allerdings erkennbar und plausibel vom Prinzip der größtmöglichen Schonung der Grundrechte der von den Freiheits- und Teilhabeeinschränkungen Betroffenen geleitet sein; Unsicherheiten über die Ursachen der Ausbreitung des Coronavirus dürfen nicht ohne Weiteres „im Zweifel“ zu Lasten der Freiheits- und Teilhaberechte aufgelöst werden. Die Zumutung konkreter Einschränkungen bedarf umso mehr der grundrechtssensiblen Rechtfertigung, je unklarer der Beitrag der untersagten Tätigkeit zur Verbreitung des Coronavirus ist und je länger diese Einschränkung dauert (SächsVerfGH, Beschl. v. 11. Februar 2021 - Vf. 14-II-21 [e.A.] -, juris Rn. 31; VerfGH NRW, Beschl. v. 29. Januar 2021 - VerfGH 21/21.VB -3-, S. 9). Der Normgeber ist aber auch nicht gehalten, die Gefahr einer (neuerlichen) signifikanten Gefahrerhöhung hinzunehmen, sondern aus dem Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit in Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG sogar prinzipiell zu Maßnahmen des Gesundheits- und Lebensschutzes verpflichtet (SächsVerfGH, Beschl. v. 11. Februar 2021 - Vf. 14-II-21 [e.A.] -, juris Rn. 31; BVerfG, Beschl. v. 11. November 2020 - 1 BvR 2530/20 -, juris Rn. 16 zu Art. 2 Abs. 2 GG; BayVerfGH, Entsch. v. 30. Dezember 2020 - Vf. 96-VII-20 -).

Der Beurteilung von Prognoseentscheidungen des Normgebers durch die Gerichte können hierbei je nach Zusammenhang differenzierte Maßstäbe zu Grunde zu legen sein, die von einer Evidenzkontrolle über eine Vertretbarkeitskontrolle bis hin zu einer intensivierten inhaltlichen Kontrolle reichen. Hierbei maßgebend sind im Einzelnen Faktoren wie die Eigenart des in Rede stehenden Sachbereichs, die Möglichkeiten, sich ein hinreichend sicheres Urteil zu bilden, und die Bedeutung der betroffenen Rechtsgüter (vgl. BVerfG, Beschl. v. 27. Juni 2002 - 2 BvF 4/98 -, BVerfGE 106, 1, juris Rn. 69). Nach dem Maßstab der Evidenz ist der dem Normgeber eingeräumte weite Regelungs- und Beurteilungsspielraum - auch bei der Prognose und Einschätzung gewisser, der Allgemeinheit drohenden Gefahren, zu deren Verhütung er glaubt, tätig werden und in die Freiheitsbereiche der Einzelnen eingreifen zu müssen - nur dann überschritten, wenn seine Erwägungen so offensichtlich fehlerhaft sind, dass sie vernünftigerweise keine Grundlage für Maßnahmen seinerseits abgeben können (vgl. BVerfG, Beschl. v. 18. Dezember 1968 - 1 BvL 5/64 -, BVerfGE 25, 1, juris Rn. 36; Beschl. v. 5. März 1974 - 1 BvL 27/72 -, BVerfGE 37, 1, juris Rn. 59). Nach dem strengeren Maßstab der Vertretbarkeit muss die vom Normgeber angestellte Prognose sachgerecht und vertretbar sein (vgl. BVerfG, Beschl. v. 9. März 1971 - 2 BvR 326/69 -, BVerfGE 30, 250, juris Rn. 36); dies setzt wiederum voraus, dass die Prognose aus einer sachgerechten und vertretbaren Beurteilung des erreichbaren Materials herrührt (vgl. BVerfG, Urt. v. 1. März 1979 - 1 BvR 532/77 -, BVerfGE 50, 290, juris Rn. 113). Auf dieser

Grundlage erstreckt sich die Prüfung zunächst darauf, ob der Normgeber sich die Kenntnis von der zur Zeit des Erlasses der Norm bestehenden tatsächlichen Ausgangslage in korrekter und ausreichender Weise verschafft hat (vgl. BVerfG, Beschl. v. 19. März 1975 - 1 BvL 20/73 -, juris Rn. 46). Der Normgeber muss die ihm zugänglichen Erkenntnisquellen ausgeschöpft haben, um die voraussichtlichen Auswirkungen seiner Regelung so zuverlässig wie möglich abschätzen zu können und einen Verstoß gegen Verfassungsrecht zu vermeiden. Wird diesen verfahrensrechtlichen Anforderungen Genüge getan, so erfüllen sie die Voraussetzung inhaltlicher Vertretbarkeit; sie konstituieren insoweit die Einschätzungsprärogative des Normgebers, die das Gericht bei seiner Prüfung zu beachten hat (vgl. BVerfG, Ur. v. 1. März 1979 - 1 BvR 532/77 -, BVerfGE 50, 290, juris Rn. 113). Sofern der Normgeber die ihm zur Verfügung stehenden Erkenntnismittel benutzt hat, müssen ggf. Irrtümer in Kauf genommen werden (vgl. BVerfGE 39, 210 [226] = juris Rn. 46). Die Prognose wird nicht dadurch ungültig und verfassungswidrig, dass sie sich im Nachhinein als falsch erweist (vgl. BVerfG, Beschl. v. 18. Dezember 1968 - 1 BvL 5/64 -, juris Rn. 28). Allerdings kann ein grob unzutreffendes Ergebnis ein Indiz für die Ungültigkeit einer Prognose sein. Der Gesetzgeber darf gerade in komplexen Sachgebieten auch neue Konzepte praktisch erproben und Erfahrungen sammeln. Kehrseite des Prognosespielraums ist eine mögliche Nachbesserungspflicht. Auch nach dem Erlass einer Regelung muss der Gesetzgeber die weitere Entwicklung beobachten, erlassene Normen überprüfen und gegebenenfalls revidieren, falls sich herausstellt, dass die ihnen zugrundeliegenden Annahmen fehlerhaft waren oder nicht mehr zutreffen. Im Gesetzesvollzug nachträglich erkennbar gewordene Zweifel an der Eignung eines Verfahrens können für die Zukunft etwa Vorkehrungen in Gestalt einer wissenschaftlichen Begleitung oder Evaluationen des Gesetzesvollzugs erforderlich machen (BVerfG, Ur. v. 19. September 2018 - 2 BvF 1/15 -, juris Rn. 176 m. w. N.). Dem Normgeber ist in diesem Fall ferner aufgegeben, die fehlerhafte Prognose nach Erkenntnis der tatsächlichen Entwicklung entsprechend aufzuheben oder zu ändern (vgl. BVerfG, Beschl. v. 18. Dezember 1968 - 1 BvL 5/64 -, BVerfGE 25, 1, juris Rn. 28; zum Ganzen: ThürVerfGH, Ur. v. 1. März 2021 - 18/20 -, juris Rn. 427 ff.). An diesen Maßstäben hat das Bundesverfassungsgericht zwischenzeitlich auch konkret für die Konzeption von Maßnahmen zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie in zwei Hauptsacheentscheidungen festgehalten (vgl. BVerfG, Beschl. v. 19. November 2021 - 1 BvR 781/21 -, juris Rn. 171 ff., 185 ff.; Beschl. v. 19. November 2021 - 1 BvR 971/21 -, juris Rn. 115).

Gemessen an diesen Maßstäben stand dem parlamentarischen Gesetzgeber für seine der Verordnungsermächtigung zugrunde liegende Maßnahmekonzeption und hierbei insbesondere für die Normierung verschiedener Gefährdungstufen, deren Kenngrößen sowie der jeweils verfolgten Ziele, Strategien und Mitteln der Pandemiebekämpfung im Hinblick auf die auf dem Spiel stehenden Rechtsgüter, die Komplexität der Materie und die im Frühjahr 2020 bestehenden Ungewissheiten im fachwissenschaftlichen Diskurs ein Einschätzungs- und Prognosespielraum zu, der vom Senat nur auf seine vertretbare Ausfüllung (vgl. nun BVerfG, Beschl. v. 19. November 2021 - 1 BvR 781/21 -, juris Rn. 171) zu prüfen ist.“

- 45 Der Senat sieht keine Anhaltspunkte dafür, dass der Ordnungsgeber bei seiner Gefahreinschätzung oder bei der Ausgestaltung der hier angegriffenen Regelung und

dem Ausgleich mit widerstreitenden Grundrechten unter Anwendung des Kontrollmaßstabs der Vertretbarkeit von fehlerhaften Erwägungen ausging oder die von ihm zugrunde gelegte Gefahrenprognose nicht sachgerecht war.

- 46 1.3 Die Auffassung der Antragstellerin, wonach die angegriffenen Regelungen in § 7 SächsCoronaSchVO gegen den Grundsatz der Normenklarheit und -bestimmtheit verstießen, teilt der Senat nicht.
- 47 Das Gebot der Normenbestimmtheit und der Normenklarheit soll die Betroffenen befähigen, die Rechtslage anhand der gesetzlichen Regelung zu erkennen, damit sie ihr Verhalten danach ausrichten können. Dabei geht es bei der Bestimmtheit vornehmlich darum, dass Regierung und Verwaltung im Gesetz steuernde und begrenzende Handlungsmaßstäbe vorfinden und dass die Gerichte eine wirksame Rechtskontrolle vornehmen können. Der Gesetzgeber ist dabei gehalten, seine Regelungen so bestimmt zu fassen, wie dies nach der Eigenart des zu ordnenden Lebenssachverhalts mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist. Dabei reicht es aus, wenn sich im Wege der Auslegung der einschlägigen Bestimmung mit Hilfe der anerkannten Auslegungsregeln feststellen lässt, ob die tatsächlichen Voraussetzungen für die in der Rechtsnorm ausgesprochene Rechtsfolge vorliegen. Verbleibende Unsicherheiten dürfen nicht so weit gehen, dass die Vorhersehbarkeit und Justiziabilität des Handelns der durch die Norm ermächtigten staatlichen Stellen gefährdet sind. Dem Bestimmtheitserfordernis ist genügt, wenn die Auslegungsprobleme mit herkömmlichen juristischen Methoden bewältigt werden können (BVerfG, Beschl. v. 10. November 2020 - 1 BvR 3214/15 -, juris Rn. 86 m. w. N.). Bei der Normenklarheit steht die inhaltliche Verständlichkeit der Regelung im Vordergrund, insbesondere damit Bürger sich auf mögliche belastende Maßnahmen einstellen können. Im Einzelnen unterscheiden sich hierbei die Anforderungen allerdings maßgeblich nach dem Gewicht des Eingriffs und sind insoweit mit den jeweiligen materiellen Anforderungen der Verhältnismäßigkeit eng verbunden (BVerfG, a. a. O. Rn. 87 m. w. N.).
- 48 Der Senat hält nach nochmaliger Überprüfung an seiner bereits im Eilverfahren 3 B 146/20 vertretenen Rechtsauffassung fest, wonach § 7 SächsCoronaSchVO noch den verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsanforderungen genügt, die Normunterworfenheit unter die Regelungen für den Bürger noch mittels der üblichen Auslegungsmethoden zu ermitteln ist, nämlich nach Sinn und Zweck der Regelungen und ihrer Systematik. Der Senat hat zur Auslegung der Norm in seiner genannten Entscheidung (Rn. 34 bis 45) im Einzelnen Folgendes festgestellt:

„Der Betrieb von Einkaufszentren ist untersagt. Innerhalb von Einkaufszentren ist nur die Öffnung von abschließend in § 7 Abs. 1 Satz 2 SächsCoronaSchVO festgelegten Ladengeschäften des täglichen Bedarfs sowie der Grundversorgung zulässig. Daneben ist auch die Öffnung von Ladengeschäften zulässig, die über einen separaten Kundenzugang von Außen und über nicht mehr als 800 qm Verkaufsfläche verfügen.

Der Betrieb von großflächigen Einzelhandelsgeschäften ist untersagt. Ausgenommen davon sind Ladengeschäfte, die Waren des täglichen Bedarfs anbieten und Ladengeschäfte, die für die Grundversorgung notwendig sind. Die Warengruppen und die Geschäfte der Grundversorgung sind in § 7 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 und 2 SächsCoronaSchVO beispielhaft aufgeführt. Innerhalb von großflächigen Einzelhandelsgeschäften ist nur die Öffnung von abschließend in § 7 Abs. 1 Satz 2 SächsCoronaSchVO festgelegten Ladengeschäften des täglichen Bedarfs sowie der Grundversorgung zulässig. Daneben ist auch die Öffnung von Ladengeschäften zulässig, die über einen separaten Kundenzugang von Außen und über nicht mehr als 800 qm Verkaufsfläche verfügen.

Sonstige Ladengeschäfte des Einzelhandels (außerhalb von Einkaufszentren und großflächigen Einzelhandelsgeschäften) können geöffnet werden, wenn sie über eine Verkaufsfläche von bis zu 800 qm verfügen (§ 7 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 SächsCoronaSchVO).

Eine Reduzierung der Ladenfläche auf 800 qm (oder ähnliche Maßnahmen) ist unzulässig (§ 7 Abs. 1 Satz 3, Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 Satz 2 SächsCoronaSchVO).

Dies ergibt sich im Einzelnen aus folgendem:

Die Begriffe „großflächiger Einzelhandel“ und „Einkaufszentrum“ sind - wie die Antragstellerin zutreffend ausführt - § 11 Abs. 3 BauNVO entnommen und können inhaltlich als geklärt gelten. Danach ist der Einzelhandel großflächig, wenn er eine Verkaufsfläche von mehr als 800 qm aufweist (BVerwG, Urt. v. 24. November 2005 - 4 C 10.04 -, juris Rn. 12 ff.; Beschl. v. 14. Oktober 2019 - 4 B 27.19 -, juris Rn. 11). Ein Einkaufszentrum besteht in einer Zusammenfassung verschiedener Branchen und Größenordnungen des Einzelhandels, des Handwerks und von Dienstleistungsbetrieben, die in der Regel einen einheitlich geplanten und finanzierten, bebauten und verwalteten Gebäudekomplex mit mehreren Einzelhandelsbetrieben verschiedener Art und Größe bilden. Es wird durch Einzelhandelsbetriebe geprägt; zu ihnen gehören Läden, Speise- und Schankwirtschaften, nicht störende, betriebsadäquate Handwerksbetriebe und sonstige Dienstleistungsbetriebe, die in Beziehung zum Einkaufen stehen oder deren Inanspruchnahme mit ihnen üblicherweise verbunden sein können (Söfker, in: Ernst-Zinkahn-Bielenberg, Stand: 136. EL Oktober 2019, § 11 BauNVO Rn. 49 m. w. N.).

Systematisch unterscheidet § 7 SächsCoronaSchVO zwischen dem "grundsätzlichen", also von Ausnahmen abgesehenen Verbot des Betriebs von Einkaufszentren und großflächigem Einzelhandel (§ 7 Abs. 1 Satz 1 SächsCoronaSchVO) und dem Verbot zur Öffnung von Ladengeschäften (§ 7 Abs. 2 Satz 1 SächsCoronaSchVO).

Innerhalb der Kategorie der Ladengeschäfte differenziert der Verordnungsgeber bei den Ausnahmen vom Öffnungsverbot sodann zunächst zwischen Ladengeschäften für den täglichen Bedarf (§ 7 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 SächsCoronaSchVO) und die Grundversorgung (§ 7 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 SächsCoronaSchVO) sowie den Ladengeschäften "jeder Art" nach § 7 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 SächsCoronaSchVO, womit die sonstigen Ladengeschäfte gemeint sind. Eine weitere Differenzierung für Ladengeschäfte ergibt sich im Umkehrschluss aus § 7 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 SächsCoronaSchVO hinsichtlich der Verkaufsfläche. Während die Geschäfte für den täglichen Bedarf und zur Grundversorgung unabhängig von der Größe ihrer Verkaufsfläche vom Öffnungsverbot ausgenommen sind, sie also auch als großflächig betriebene Ladengeschäfte öffnen dürfen, sind die sonstigen Ladengeschäfte nur bis zu einer Verkaufsfläche von 800 qm vom Öffnungsverbot ausgenommen.

Zu diesen Differenzierungen tritt noch eine weitere hinzu. Der Verordnungsgeber unterscheidet zwischen Geschäften, die sich "dort", also in Einkaufszentren und großflächigem Einzelhandel befinden (§ 7 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 Halbsatz 2 SächsCoronaSchVO), und solchen, die außerhalb von diesen gelegen sind (§ 7 Abs. 2 SächsCoronaSchVO). Während § 7 Abs. 1 Satz 2 SächsCoronaSchVO vom Öffnungsverbot des § 7 Abs. 1 Satz 1 SächsCoronaSchVO für Einkaufszentren abschließende Regelungen enthält, erfährt dieses Öffnungsverbot für den großflächigen Einzelhandel über § 7 Abs. 2 Satz 2 SächsCoronaSchVO weitere Ausnahmen, wie sich aus dem Vorstehenden ergibt.

Anders als die Antragstellerin meint, ist § 7 SächsCoronaSchVO nicht deswegen unbestimmt, weil sich die Begriffe "großflächiger Einzelhandel" und "Ladengeschäfte" überschneiden. Mit dem Begriff „Ladengeschäft“ meint die Verordnung - wie die Beispiele in § 7 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 und 2 SächsCoronaSchVO zeigen - ersichtlich solche Geschäfte, die mit räumlichem Kundenkontakt verbunden sind. Diesem Verständnis steht nicht entgegen, dass § 7 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 SächsCoronaSchVO unter anderem den Online-Handel vom Verbot der Öffnung von Ladengeschäften ausnimmt, bei dem regelmäßig kein räumlicher Kundenkontakt stattfindet. Dies dürfte ein Redaktionsversehen sein. Hierbei dürfte es sich lediglich um eine Klarstellung des Verordnungsgebers handeln, dass Ladengeschäften, die nicht öffnen dürfen, der Betrieb in Form des Online-Handels gleichwohl erlaubt ist.

Der für Ladengeschäfte des Einzelhandels „jeder Art“ in § 7 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 Satz 1 SächsCoronaSchVO aufgenommene Vorbehalt, wonach diese nur geöffnet werden dürfen, soweit sie sich nicht in Einkaufszentren und im großflächigen Einzelhandel befinden, ist im Zusammenhang mit § 7 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 2 SächsCoronaSchVO zu sehen, wonach in Einkaufszentren und großflächigem Einzelhandel über die in § 7 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 1 SächsCoronaSchVO genannten Geschäfte des täglichen Bedarfs und der Grundversorgung hinaus die Öffnung von Geschäften erlaubt ist, sofern sie über einen separaten Kundenzugang von außen und nicht über mehr als 800 qm Verkaufsfläche verfügen. Der Vorbehalt in § 7 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 Satz 1 SächsCoronaSchVO steht nicht in Widerspruch zu der Ausnahmeregelung des § 7 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 Satz 1 SächsCoronaSchVO, sondern ist als Klarstellung zu verstehen, dass eine über die Ausnahmen in § 7 Abs. 1 Satz 2 SächsCoronaSchVO hinausgehende Ladenöffnung in diesem Fall ausgeschlossen ist. Der Verordnungsgeber hat in dieser speziellen Ausnahmeregelung für Ein-

kaufszentren und großflächigen Einzelhandel eine abschließende Regelung getroffen, unter welchen Voraussetzungen dort die Öffnung von Geschäften über die in § 7 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 1 SächsCoronaSchVO genannten Geschäfte des täglichen Bedarfs sowie der Grundversorgung hinaus zulässig sein soll, nämlich soweit sie nicht über mehr als 800 qm verfügen und über einen separaten Kundenzugang von außen verfügen. Für den Normunterworfenen ist daher erkennbar, dass er unter diesen Voraussetzungen sein Geschäft dort öffnen darf. Korrespondierend bestimmen § 7 Abs. 1 Satz 3 und § 7 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 Satz 2 SächsCoronaSchVO, dass eine Reduzierung der Ladenfläche durch Absperrung oder ähnliche Maßnahmen nicht zur Zulässigkeit der Ladenöffnung führen kann.

Auch die Differenzierung zwischen Geschäften für den täglichen Bedarf und für die Grundversorgung ist nicht irreführend. Während die Verordnung unter Geschäften des täglichen Bedarfs beispielhaft Lebensmittelgeschäfte und solche Geschäfte erfasst, die frische Produkte anbieten, werden unter Geschäften für die Grundversorgung solche beispielhaft genannt, deren das Sortiment prägende Produkte zumindest während der Dauer der Beschränkungen benötigt werden könnten.“

- 49 Zum Einwand der Antragstellerin, es sei unklar gewesen, ob Einzelhandelsbetriebe und Ladengeschäfte mit einer Verkaufsfläche von mehr als 800 m² geöffnet werden durften und unter welchen Voraussetzungen dies erlaubt war, ist danach festzuhalten: Ein Einzelhandelsbetrieb oder Ladengeschäft mit mehr als 800 m² Verkaufsfläche gilt in Anlehnung an die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu § 11 Abs. 3 BauNVO als großflächiger Einzelhandelsbetrieb. Die Öffnung eines solchen ist in Einkaufszentren oder im großflächigen Einzelhandel nur zulässig, wenn es sich um eines der in § 7 Abs. 1 Satz 2 SächsCoronaSchVO abschließend aufgezählten Geschäfte des täglichen Bedarfs oder der Grundversorgung handelt, ansonsten, wenn es sich um ein den Regelbeispielen in § 7 Abs. 2 Nr. 1 oder Nr. 2 SächsCoronaSchVO vergleichbares Geschäft für den täglichen Bedarf oder ein für die Grundversorgung notwendiges Geschäft handelt.
- 50 Ferner trifft es zu, wenn die Antragstellerin feststellt, dass die Begrifflichkeiten „täglicher Bedarf“ und „Grundversorgung“ in § 7 Abs. 2 Satz 2 Nrn. 1 und 2 SächsCoronaSchVO und § 7 Abs. 1 Satz 2 SächsCoronaSchVO übereinstimmen, § 7 Abs. 2 Satz 2 Nrn. 1 und 2 SächsCoronaSchVO aber weiter gefasst ist als die abschließende Regelung in § 7 Abs. 1 Satz 2 SächsCoronaSchVO, nur Regelbeispiele benennt und zusätzlich u. a. den Buchhandel, Fahrradläden und Autohäuser umfasst. Darin sieht der Senat aber keinen Bestimmtheitsverstoß, da § 7 Abs. 1 Satz 2 SächsCoronaSchVO Regelungen **innerhalb** von Einkaufszentren und großflächigem Einzelhandel (Hervorhebung durch den Senat) mit abschließender Aufzählung von Ausnahmen betrifft, während sich § 7 Abs. 2 Satz 2 Nrn. 1 und 2 SächsCoronaSchVO auf sonstige Einzelhandelsbetriebe/Ladengeschäfte **außerhalb** von Einkaufszentren und

großflächigem Einzelhandel mit beispielhafter Aufzählung bezieht. Der Senat hat in seinem Eilbeschluss darüber hinaus bereits ausgeführt, dass der „tägliche Bedarf“ vor allem Lebensmittel und frische Produkte umfasst, während die Aufzählung zur „Grundversorgung“ erkennen lasse, dass es sich bei den das Sortiment der Geschäfte prägenden Produkten um solche handelt, die zumindest während der Dauer der Beschränkung benötigt werden könnten. Dabei kann sich ein Bedarf für das Sortiment des Buchhandels prägende Bücher u. a. zu schulischen und beruflichen Zwecken, aber auch aufgrund des Informationsanspruchs ergeben. Fahrradläden und Autohäuser wurden in die beispielhafte Aufzählung einbezogen, um die Mobilität der Menschen aufrechtzuerhalten und sicherzustellen. Wegen einer erhöhten Ansteckungsgefahr im ÖPNV sind die Menschen für den Arbeitsweg oder notwendige Besorgungen auf das eigene Fahrzeug oder Fahrrad umgestiegen. Sofern dabei - auch im kurzen Geltungszeitraum der Verordnung - eine Reparatur oder Ersatzbeschaffung erforderlich wurde, sollte diese vor Ort ermöglicht werden. Mit der Öffnung von Garten- und Baumärkten sollten Reparaturarbeiten und jahreszeitlich bedingt sowie z. B. wegen pandemiebedingter Arbeitslosigkeit oder Kurzarbeit Renovierungsarbeiten an Haus und Hof oder das Bepflanzen von Garten oder Grundstück ermöglicht werden. Aus diesen Zwecken ergibt sich für den Senat ohne weiteres die Zuordnung zur „Grundversorgung“.

- 51 Entgegen der Auffassung der Antragstellerin bedurfte es auch keiner gesonderten Regelung zum Rangverhältnis dieser Ausnahmen, da sich der angegriffenen Regelung entnehmen lässt, dass der Betrieb großflächiger Einzelhandelsgeschäfte **grundsätzlich** (Hervorhebung durch den Senat) untersagt ist. Dies lässt im juristischen Sprachgebrauch auch die Möglichkeit von Ausnahmen zu. Ausnahmen von diesem Öffnungsverbot gelten für Geschäfte für den täglichen Bedarf und für die Grundversorgung notwendige Geschäfte, wie sie in § 7 Abs. 2 Satz 2 Nrn. 1 und 2 SächsCoronaSchVO beispielhaft aufgezählt sind. Innerhalb des großflächigen Einzelhandels oder von Einkaufszentren ist dagegen nur die Öffnung der abschließend in § 7 Abs. 1 Satz 2 SächsCoronaSchVO aufgezählten Ladengeschäfte zulässig.
- 52 Der Senat sieht auch den von der Antragstellerin behaupteten Widerspruch in den Ausführungen im Eilbeschluss vom 29. April 2020 nicht. Soweit der Senat dort unter Rn. 35 ausgeführt hat, dass die Öffnung von großflächigen Ladengeschäften des täglichen Bedarfs und der Grundversorgung in § 7 Abs. 1 Satz 2 SächsCoronaSchVO **abschließend** festgelegt sei und in den Rn. 41 und 42 sodann feststellt, dass § 7 Abs. 2 Satz 2 SächsCoronaSchVO **weitere Ausnahmen** (Hervorhebung durch den Senat) von dem

grundsätzlichen Öffnungsverbot für großflächige Einzelhandelsbetriebe enthalte, widersprechen sich diese Ausführungen nicht, da § 7 Abs. 1 Satz 2 SächsCoronaSchVO Geschäfte **in** Einkaufszentren und großflächigem Einzelhandel betrifft, während § 7 Abs. 2 Satz 2 Nrn. 1 und 2 SächsCoronaSchVO Geschäfte **außerhalb** von Einkaufszentren und großflächigem Einzelhandel betrifft und hier weitere, nicht abschließende Ausnahmen vom Öffnungsverbot zulässt.

- 53 Ebenso wenig widersprechen sich § 7 Abs. 1 Satz 2 SächsCoronaSchVO einerseits und § 7 Abs. 2 Satz 2 Nrn. 1 und 2 SächsCoronaSchVO andererseits. Die zuerst genannte Vorschrift zieht die Ausnahmen vom Öffnungsverbot enger, was seine Rechtfertigung in der besonderen Situation in Einkaufszentren oder gesonderten Geschäften innerhalb von Ladengeschäften des großflächigen Einzelhandels findet, die regelmäßig durch eine Ballung unterschiedlicher Geschäfte und damit wegen der erhöhten Anziehungskraft auf Kunden auch potentiellen infektionsträchtigen Kundenkontakten gekennzeichnet sind, sowie der Tatsache, dass es sich dabei überwiegend um Innenräume handelt, findet. Für die Fälle des § 7 Abs. 2 Satz 2 Nrn. 1 und 2 SächsCoronaSchVO ist dagegen diese besondere Situation des § 7 Abs. 1 SächsCoronaSchVO nicht gegeben. Deshalb hat sich der Verordnungsgeber hier für die Aufzählung von Regelbeispielen entschieden, die über die Ausnahmen des § 7 Abs. 1 Satz 2 SächsCoronaSchVO hinausgehen.
- 54 Soweit in § 7 Abs. 1 SächsCoronaSchVO von „großflächigem Einzelhandel“ die Rede ist, ist hier nicht zwingend nur das eine Geschäft mit einer Verkaufsfläche von mehr als 800 m² gemeint, sondern hierzu können auch weitere Flächen eigentlich selbständiger Geschäfte gehören (z. B. sog. Shop-in-Shop-Konzept; Bäcker/Zeitschriften-/Lotto-/Blumenladen innerhalb eines großflächigen Lebensmitteleinzelhandels). Dies folgt schon aus der Formulierung in § 7 Abs. 1 Satz 2 SächsCoronaSchVO, wenn es heißt: „Erlaubt ist **dort** (Hervorhebung durch den Senat) nur die Öffnung von folgenden Geschäften (...)“. Demgegenüber betrifft § 7 Abs. 2 Satz 2 SächsCoronaSchVO das einzelne gesonderte Geschäft, sodass auch kein Widerspruch zur Definition des großflächigen Einzelhandels gemäß § 11 Abs. 3 BauNVO als solchem mit einer Verkaufsfläche von mehr als 800 m² erkennbar ist. Die Antragstellerin weist in diesem Zusammenhang zu Recht darauf hin, dass die kleinen Anbieter (z. B. Backshops, Läden für Toto/Lotto und Zeitschriften) nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts mit dem großflächigen Hauptanbieter (z. B. dem Lebensmittelmarkt) baurechtlich eine betriebliche Einheit bildeten und daher mit ihm zusammen als **ein** großflächiger Einzel-

handelsbetrieb im Sinne von § 11 Abs. 3 BauNVO anzusehen seien. Allerdings verkennt sie dabei, dass der Antragsgegner trotz Anlehnung des Begriffsverständnisses des „großflächigen Einzelhandels“ an die von der Rechtsprechung im Baurecht entwickelte 800 m²-Grenze nicht zugleich die dazu dann im Speziellen zu Einzelfällen ergangene baurechtliche Rechtsprechung insgesamt übernehmen wollte, zumal deren Kenntnis beim juristischen Laien und damit dem eigentlichen Normadressaten nicht vorausgesetzt werden kann. Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus der Tatsache, dass der Antragsgegner in seiner Antragserwiderung im Eilverfahren die Auffassung vertreten hat, es sei auf die „seinerzeit erstellten Baupläne bzw. Baugenehmigungsunterlagen“ abzustellen. Denn die dortigen Ausführungen des Antragsgegners betrafen lediglich die Frage der behördlichen Überprüfbarkeit der Einhaltung der 800 m²-Flächengrenze.

- 55 2. Im Hinblick auf die vom Öffnungsverbot betroffenen Geschäfte des Einzelhandels und die dort Beschäftigten stellten sich die angegriffenen Vorschriften auch nicht als unverhältnismäßiger Eingriff in das Grundrecht auf Berufsausübung aus Art. 12 Abs. 1 GG (i. V. m. Art. 19 Abs. 3 GG) dar.
- 56 Bei den in den angegriffenen Vorschriften enthaltenen zeitlich befristeten Öffnungsverboten handelt es sich um Berufsausübungsregelungen, die zulässig sind, wenn sie durch vernünftige Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt sind, wenn die gewählten Mittel zur Erreichung des verfolgten Zwecks geeignet und erforderlich sind und wenn die durch sie bewirkte Beschränkung der Berufsausübung den Betroffenen zumutbar ist (BayVerfGH, Beschl. v. 16. November 2020 - Vf. 90-VII-20 -, juris Rn. 20).
- 57 Mit den Regelungen hat der Antragsgegner einen legitimen Zweck verfolgt und hierzu ein geeignetes, erforderliches und angemessenes Mittel gewählt.
- 58 2.1 Mit der angegriffenen Bestimmung hat der Ordnungsgeber einen legitimen Zweck verfolgt. Ziel des Ordnungsgebers war es ausweislich der Begründung (Allgemeiner Teil), die weitere Ausbreitung des Virus zu verzögern, da nur durch eine schnell wirksame Verlangsamung des Infektionsgeschehens die Funktionsfähigkeit des Gesundheitswesens erhalten werden konnte. Hierzu war es weiterhin erforderlich, die physischen sozialen Kontakte zwischen den Menschen auf ein Minimum zu beschränken. Wegen der Verlangsamung der Infektionsgeschwindigkeit in Sachsen wurden aber zugleich Ausgangsbeschränkungen aufgehoben und sollten die umfangreichen Betriebsuntersagungen, Schließungen von Ladengeschäften des Einzelhandels

und Gastronomiebetrieben sowie Hotels und Beherbergungsbetrieben schrittweise gelockert werden. Diese Zwecke sind im Sinne des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes legitim. Ziel der Regelung ist im Kern der Schutz des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit jedes Einzelnen wie auch der Bevölkerung insgesamt, wofür den Staat gemäß Art. 2 Abs. 2 Satz 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 Satz 2 GG eine umfassende Schutzpflicht trifft (vgl. BVerfG, Beschl. v. 16. Oktober 1977 - 1 BvQ 5/77 -, juris Rn. 13 f.).

- 59 2.2 Die angegriffene Vorschrift stellte ein geeignetes Mittel dar, um die genannten legitimen Ziele zu erreichen.
- 60 Ein Gesetz ist geeignet, wenn mit seiner Hilfe der erstrebte Erfolg gefördert werden kann. Wie ausgeführt steht dem Gesetzgeber bei der Beurteilung der Eignung einer Regelung ein Spielraum zu, der sich auf die Einschätzung und Bewertung der tatsächlichen Verhältnisse, auf die etwa erforderliche Prognose und auf die Wahl der Mittel bezieht, um die Ziele des Gesetzes zu erreichen. Erfolgt dabei der Eingriff zum Schutz gewichtiger verfassungsrechtlicher Güter und ist es dem Gesetzgeber angesichts der tatsächlichen Unsicherheiten nur begrenzt möglich, sich ein hinreichend sicheres Bild zu machen, ist die verfassungsrechtliche Prüfung auf die Vertretbarkeit der gesetzgeberischen Eignungsprognose beschränkt (BVerfG, Beschl. v. 19. November 2021 - 1 BvR 781/21 u. a. -, juris Rn. 185 m. w. N.). Gleiches gilt - im Rahmen der parlamentsgesetzlichen Verordnungsermächtigung - auch für den Verordnungsgeber (SächsOVG, Beschl. v. 30. Dezember 2021 - 3 B 451/21 -, juris Rn. 39 m. w. N. zur Rspr. des Bundesverfassungsgerichts).
- 61 Mit der Beschränkung der Ladenöffnung auf eine Auswahl an Geschäften, die dem täglichen Bedarf oder der Grundversorgung dienen bzw. nicht über eine Verkaufsfläche von mehr als 800 m² verfügen, und der Vorgabe weiterer, dem Infektionsschutz dienender Anordnungen für die Öffnung von Geschäften (§ 7 Abs. 3 SächsCoronaSchVO) konnten erste Lockerungen ohne eine damit verbundene übermäßige Gefährdung der Bevölkerung bei gleichzeitiger weiterer Reduzierung von Kontakten erreicht werden. Denn die gewählte beschränkte Öffnung von Einzelhandelsgeschäften und das damit verbundene eingeschränkte Angebot waren jedenfalls förderlich, um einen Ansturm auf die Innenstädte und Einkaufszentren sogleich mit den ersten Lockerungsschritten und damit eine aus infektiologischer Sicht zu diesem Zeitpunkt nach wie vor zu verhindernde Ansammlung zahlreicher Menschen in den Geschäften, Einkaufszentren und Einkaufsstraßen als auch auf den Wegen von und zu den Geschäften (Nutzung des ÖPNV) zu vermeiden. Die Entscheidung des Verordnungsgebers für die Öffnung nur

bestimmter, durch die Zuordnung zum täglichen Bedarf oder zur Grundversorgung ihrerseits existenziellen oder zumindest für die Versorgung der Bevölkerung grundlegend bedeutsamen Bedürfnissen dienender Geschäfte sowie solcher mit einer Verkaufsfläche von bis zu 800 m² war deshalb zum gegebenen Zeitpunkt unter Berücksichtigung der bestehenden Unsicherheiten im Hinblick auf die weitere Entwicklung des Pandemiegeschehens und der von fachwissenschaftlicher Seite weiterhin empfohlenen Kontaktbeschränkungen ohne weiteres vertretbar. Durch die Öffnung von Fachgeschäften insbesondere in den Bereichen Lebensmittelhandel, Getränkemärkte, Drogerien sollten zudem Kundenströme für die von jedem Bürger nachgefragten Produkte entzerrt und hierdurch zu der aus infektionsschutzrechtlicher Sicht erforderlichen Kontaktvermeidung beigetragen werden.

- 62 2.3 Die Regelung in § 7 SächsCoronaSchVO war zur Erreichung der von dem Verordnungsgeber verfolgten Ziele auch im Rechtssinn erforderlich. Davon ist dann auszugehen, wenn der Gesetzgeber nicht ein anderes, gleich wirksames, aber das Grundrecht nicht oder weniger stark einschränkendes Mittel hätte wählen können, wobei dem Gesetzgeber auch insoweit ein Einschätzungs- bzw. Beurteilungsspielraum zusteht (BVerfG, Beschl. v. 9. März 1994 - 2 BvL 43/92 -, juris Rn. 122 m. w. N.). Der Spielraum bezieht sich u. a. darauf, die Wirkung der von ihm gewählten Maßnahmen auch im Vergleich zu anderen, weniger belastenden Maßnahmen zu prognostizieren. Der Spielraum kann sich wegen des betroffenen Grundrechts und der Intensität des Eingriffs verengen. Umgekehrt reicht er umso weiter, je höher die Komplexität der zu regelnden Materie ist. Allerdings dürfen bei schwerwiegenden Grundrechtseingriffen tatsächliche Unsicherheiten grundsätzlich nicht ohne Weiteres zulasten der Grundrechtsträger gehen. Dient der Eingriff dem Schutz gewichtiger verfassungsrechtlicher Güter und ist es dem Gesetzgeber angesichts der tatsächlichen Unsicherheiten nur begrenzt möglich, sich ein hinreichend sicheres Bild zu machen, ist die verfassungsrechtliche Prüfung auf die Vertretbarkeit der gesetzgeberischen Eignungsprognose beschränkt (BVerfG, Beschl. v. 19. November 2021 a. a. O. Rn. 204 m. w. N.).
- 63 Weil zum Zeitpunkt des Erlasses der Verordnung am 17. April 2020 die Bundesrepublik erst am Anfang der Pandemie stand und sich die Sachlage damit für den Verordnungsgeber als durchaus komplex darstellte, ist von einem weiten Beurteilungsspielraum und der Beschränkung der Überprüfung der Prognose des Verordnungsgebers auf deren Vertretbarkeit auszugehen. Dass der Verordnungsgeber mit seiner Entscheidung für eine zunächst schrittweise Öffnung nur bestimmter Geschäfte und dies auch nur bei

Einhaltung weiterer (Hygiene)Vorgaben diesen ihm zustehenden Einschätzungsspielraum überschritten hat und die von ihm getroffene Prognose insoweit nicht vertretbar war, vermag der Senat nicht zu erkennen.

- 64 Weniger belastende, zur Erreichung der genannten Ziele ebenso geeignete Mittel sind nicht ersichtlich. Weitergehende Öffnungen des Einzelhandels mit Hygienevorgaben wären nicht ebenso effektiv gewesen wie die geregelten Beschränkungen. Denn mit der Öffnung weiterer Geschäfte wären wegen des dann insgesamt größeren Angebots wieder mehr Menschen angezogen worden, so dass sich die Kontakte, auch auf den Wegen von und zu den Geschäften, und damit auch die Infektionsgefahren erhöht hätten. Es galt indes weiterhin, Kontakte zu minimieren. Die Bürger sollten außerhalb ihres Arbeitsplatzes vorwiegend zu Hause bleiben und Geschäfte nur für notwendige Besorgungen aufsuchen. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass zum Zeitpunkt des Verordnungserlasses und während deren Geltung beim Aufenthalt in den Geschäften lediglich eine Mund-Nasen-Bedeckung getragen werden musste. Es handelte sich dabei überwiegend um Stoffmasken, die im Vergleich zu den heute gängigen FFP2-Masken einen deutlich geringeren Schutz vor einer Virusübertragung boten.
- 65 Auch eine wechselweise Öffnung dergestalt, dass bestimmte Geschäfte an den ersten drei Werktagen der Woche, die restlichen Geschäfte dann an den verbleibenden drei Werktagen der Woche hätten öffnen dürfen (vgl. VG Sigmaringen, Beschl. v. 21. April 2020 - 14 K 1360/20 -, juris Rn. 29), durfte der Ordnungsgeber vertretbar als nicht vergleichbar effektive, zugleich aber mildere Maßnahme ansehen. Denn bei sortimentsunabhängiger Einbeziehung der großflächigen Ladengeschäfte mit ihren regelmäßig breiteren Warensortimenten in die ersten bewusst vorsichtig gewählten Öffnungsschritte durfte der Ordnungsgeber annehmen, dass dann von diesen Geschäften die Anziehungs- und Sogwirkung ausgeht, die er mit der von ihm getroffenen Auswahl an in einem ersten Schritt zu öffnender Geschäfte gerade vermeiden wollte. Denn es lag nahe, dass bei einem solchen Öffnungsmodell Kunden vermehrt an mehreren Tagen einkaufen gehen, an denen die von ihnen gewünschten Ladengeschäfte jeweils geöffnet haben, und so letztlich in der Summe mehr Kontakte entstehen würden, als es bei der sortimentsbezogenen Schließung von Teilen des großflächigen Einzelhandels zu prognostizieren war.
- 66 Für nicht gleichermaßen geeignet durfte der Ordnungsgeber auch die Zulassung einer Teilflächenabspernung halten. Zwar wäre durch die zusätzlichen Maßnahmen des § 7 Abs. 3 SächsCoronaSchVO das Infektionsrisiko in den Geschäften für Mitarbeiter und Kunden reduziert gewesen. Allerdings war von diesen Maßnahmen kein Einfluss

auf die anzunehmende Sogwirkung großflächiger Geschäfte und damit keine Begrenzung des zu erwartenden Kundenstroms zu diesen Geschäften zu erwarten, sodass der Verordnungsgeber wiederum nicht davon ausgehen musste, dass sie in gleicher Weise wie eine sortimentsbezogene Schließung von Teilen des großflächigen Einzelhandels geeignet waren, die Vielzahl zusätzlicher potentiell infektionsträchtiger Kontakte in den Geschäften und auf den Wegen dorthin (z. B. unter Nutzung des ÖPNV) zu verhindern.

- 67 2.4 Schließlich waren die Regelungen in § 7 SächsCoronaSchVO auch verhältnismäßig im engeren Sinn. Dabei darf der mit der Maßnahme verfolgte Zweck und die zu erwartende Zweckerreichung nicht außer Verhältnis zu der Schwere des Eingriffs stehen. Der Gesetzgeber hat hierbei in einer Abwägung Reichweite und Gewicht des Eingriffs in Grundrechte einerseits der Bedeutung der Regelung für die Erreichung legitimer Ziele andererseits gegenüberzustellen. Um dem Übermaßverbot zu genügen, müssen hierbei die Interessen des Gemeinwohls umso gewichtiger sein, je empfindlicher die Einzelnen in ihrer Freiheit beeinträchtigt werden. Umgekehrt wird gesetzgeberisches Handeln umso dringlicher, je größer die Nachteile und Gefahren sind, die aus gänzlich freier Grundrechtsausübung erwachsen können. Auch bei der Prüfung der Angemessenheit besteht grundsätzlich ein Einschätzungsspielraum des Gesetzgebers, der daraufhin zu überprüfen ist, ob der Gesetzgeber seinen Einschätzungsspielraum in vertretbarer Weise gehandhabt hat, was wiederum bei der Kontrolle prognostischer Entscheidungen voraussetzt, dass die Prognose des Gesetzgebers auf einer hinreichend gesicherten Grundlage beruht (vgl. zu Vorstehendem: BVerfG, Beschl. v. 19. November 2021 a. a. O. Rn. 216 f. m. w. N.).
- 68 Der Verordnungsgeber hat mit der Regelung den Schutz von hochrangigen, ihrerseits den Schutz der Verfassung genießenden wichtigen Rechtsgüter verfolgt. Die in der Vorschrift angeordneten beschränkten Öffnungsmöglichkeiten für Geschäfte dienten auch dazu, konkrete Gefahren für das Leben und die körperliche Unversehrtheit einer potentiell großen Zahl von Menschen abzuwehren. Gleichzeitig wurde mit der Regelung bezweckt, die Leistungsfähigkeit des Gesundheitssystems durch die Verlangsamung des Infektionsgeschehens sicherzustellen. Danach kam den vom Antragsgegner verfolgten Eingriffszwecken ein sehr hohes Gewicht zu, mit dem sie auch aufgrund der oben dargelegten Risikoeinschätzung des RKI als hoch zum maßgeblichen Zeitpunkt in die gebotene Abwägung einzustellen sind. Für die Beurteilung der Zumutbarkeit der angegriffenen Bestimmung und des mit ihr bewirkten Grundrechtseingriffs sind als dem

entgegenstehend die grundrechtlich geschützten Belange des nicht „privilegierten“ Einzelhandels einschließlich der Beschäftigten, die durch die Öffnungsverbote zum Teil von Kurzarbeit oder gar Kündigungen betroffen waren, zu berücksichtigen. Auch diese weisen ein beachtliches Gewicht auf. Denn infolge des Öffnungsverbots erlitten zahlreiche hiervon betroffene Geschäfte spürbare wirtschaftliche Einbußen, die sich in Einzelfällen und ohne entsprechende Kompensationsmaßnahmen teilweise auch als existenzbedrohend darstellten. Beschäftigte in Kurzarbeit mussten ebenfalls finanzielle Verluste und im Extremfall sogar den Verlust des Arbeitsplatzes mit allen hieran anknüpfenden Folgen hinnehmen. Angesichts der gravierenden und teils irreversiblen Folgen, die ein weiterer unkontrollierter Anstieg der Zahl von Neuinfektionen für Leben und Gesundheit einer Vielzahl von Menschen gehabt hätte, durfte der Verordnungsgeber aber in einer Güterabwägung das Interesse der nicht privilegierten Einzelhändler einschließlich deren Beschäftigter an einem ungehinderten Geschäftsbetrieb hinter dem überragenden öffentlichen Interesse an der Eindämmung der Ausbreitung der Corona-Pandemie zurückstellen. Zum damaligen Zeitpunkt waren die dargestellten Beeinträchtigungen den betroffenen Betrieben und ihren Arbeitnehmern bei der gebotenen Abwägung noch zumutbar. Ihren Belangen gegenüber stehen die ebenfalls gravierenden Folgen für Leib und Leben einer Vielzahl vom Coronavirus Betroffener und die damit verbundene Erhaltung der Leistungsfähigkeit des Gesundheitssystems.

- 69 Zur Abmilderung des Eingriffs sind in die Abwägung staatliche Hilfeleistungen (z. B. Corona-Soforthilfen des Bundes, Ausweitung des Kurzarbeitergelds) und die Tatsache, dass der Onlinehandel nach wie vor möglich war und hierdurch Einbußen durch Wegfall des stationären Geschäfts zumindest teilweise kompensiert werden konnten, einzubeziehen. Zudem ist die enge zeitliche Begrenzung der Verordnung auf nur 14 Tage zu berücksichtigen, wobei der Senat nicht verkennet, dass die Antragstellerin ihr Geschäft aufgrund vorangegangener Regelungen bereits seit dem 18. März 2020 geschlossen halten musste. Mit Ablauf derselben hatte der Verordnungsgeber erneut die tatsächliche Lage zu überprüfen und vor diesem Hintergrund über die Beibehaltung, Verschärfung oder Lockerung seiner Maßnahmen zu entscheiden.
- 70 Ferner ist auch das vom Antragsgegner mit seinen Regelungen verfolgte Konzept der schrittweisen Öffnung nicht zu beanstanden, da es ihm ermöglichte, im Rahmen einer engmaschigen Kontrolle zu beobachten, wie sich einzelne Öffnungsschritte auf das Infektionsgeschehen auswirken und soweit erforderlich rechtzeitig gegenzusteuern.
- 71 Für den Senat ergeben sich danach weder im Hinblick auf die angegriffene Regelung noch die vom Verordnungsgeber verfolgte Gesamtkonzeption Anhaltspunkte dafür,

dass er dabei seinen Einschätzungsspielraum überschritten hat oder die von ihm getroffene Prognose als nicht mehr vertretbar angesehen werden muss. Vielmehr konnte der Ordnungsgeber ohne Überschreitung seines Einschätzungsspielraums wegen der tatsächlichen Lage bei Verordnungserlass annehmen, dass zum Schutz von Leben und Gesundheit als Rechtsgütern von überragender Bedeutung mit besonderer Dringlichkeit gehandelt werden musste, wobei er u. a. als Ausgleich für die damit verbundenen erheblichen Grundrechtseingriffe die enge zeitliche Befristung der Maßnahmen vorsah. Hierdurch wurde eine zeitnahe Überprüfung und im Fall des Erfordernisses eine Anpassung an die entsprechende Lage sichergestellt.

- 72 3. Das Öffnungsverbot stellte keinen Eingriff in das Eigentumsgrundrecht aus Art. 14 Abs. 1 GG in seiner Ausgestaltung als Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb dar. Denn dieses Recht vermittelt lediglich einen Bestandsschutz. Es schützt nicht bloße Gewinn- und Umsatzchancen sowie tatsächliche Gegebenheiten und geht jedenfalls nicht über die Gewährleistung des Art. 12 Abs. 1 GG hinaus (vgl. BVerfG, Urt. v. 6. Dezember 2016 - 1 BvR 2821/11 u. a. -, juris Rn. 372).
- 73 4. Einen Verstoß gegen das Gleichbehandlungsgebot von Art. 3 Abs. 1 GG sieht der Senat ebenso wenig.
- 74 Entscheidet sich der Ordnungsgeber dafür, bestimmte Betriebe und Dienstleistungen zu verbieten, ist er bei der Ausgestaltung der hierzu getroffenen Regelungen an den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG gebunden. Dieser gebietet dem Normgeber, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln. Der Gleichheitssatz ist dann verletzt, wenn eine Gruppe von Normadressaten oder Normbetroffenen im Vergleich zu einer anderen anders behandelt wird, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die unterschiedliche Behandlung rechtfertigen können. Dabei verwehrt Art. 3 Abs. 1 GG dem Gesetzgeber nicht jede Differenzierung. Differenzierungen bedürfen jedoch stets der Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Differenzierungsziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind (st. Rspr., vgl. BVerfG, Beschl. v. 15. Juli 1998 - 1 BvR 1554/89 u. a. -, juris Rn. 63, 74; Beschl. v. 21. Juni 2011 - 1 BvR 2035/07 -, juris Rn. 64; Urt. v. 19. Februar 2013 - 1 BvL 1/11 u. a. -, juris Rn. 72). Der allgemeine Gleichheitssatz enthält nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts keinen für jeden Regelungsbereich in gleicher Weise geltenden Maßstab. 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 (BVerfG, Beschl. v. 21. Juli 2010 - 1 BvR 611/07 u. a. -, juris Rn. 79; Beschl. v. 18. Juli 2012 - 1 BvL 16/11 -, juris Rn. 30). Der jeweils aus Art. 3 Abs. 1 GG folgende Maßstab gilt für die normsetzende Exekutive entsprechend. Jedoch ist der dem Verordnungsgeber zukommende Gestaltungsspielraum enger. Ein solcher besteht von vornherein nur in dem von der gesetzlichen Ermächtigungsnorm abgesteckten Rahmen (Art. 80 Abs. 1 GG). Der Verordnungsgeber darf keine Differenzierungen vornehmen, die über die Grenzen einer formell und materiell verfassungsmäßigen Ermächtigung hinaus eine Korrektur der Entscheidungen des Gesetzgebers bedeuten würden. In diesem Rahmen muss er nach dem Gleichheitssatz im wohlverstandenen Sinn der ihm erteilten Ermächtigung handeln und hat sich von sachfremden Erwägungen freizuhalten (BVerfG, Beschl. v. 23. Juni 1981 - 2 BvR 1067/80 -, juris Rn. 27; Beschl. v. 26. Februar 1985 - 2 BvL 17/83 -, juris Rn. 39). Der Verordnungsgeber soll das Gesetz konkretisieren und „zu Ende denken“, weiter gehen seine Befugnisse jedoch nicht. Er muss daher den Zweckerwägungen folgen, die im ermächtigenden Gesetz angelegt sind. Gesetzlich vorgegebene Ziele darf er weder ignorieren noch korrigieren.

- 75 Dabei ist aber die sachliche Rechtfertigung der in der Sächsischen Corona-Schutzverordnung 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; Beschl. v. 6. November 2019 - 1 BvR 16/134 -, juris Rn. 76 m. w. N.). Daher sind auch alle sonstigen relevanten Belange zu berücksichtigen, etwa die wirtschaftlichen und existenziellen Auswirkungen der Ge- und Verbote für die betroffenen Unternehmen und Bürger, aber auch öffentliche Interessen an der uneingeschränkten Aufrechterhaltung bestimmter Tätigkeiten und Bereiche. Auch die Überprüfbarkeit der Einhaltung von Ge- und Verboten kann hierbei in Rechnung gestellt werden (NdsOVG, Beschl. v. 11. März 2021 - 13 MN 70/21 -, juris Rn. 64 ff.).
- 76 Bei Regelungen eines dynamischen Infektionsgeschehens sind die sich aus dem allgemeinen Gleichheitssatz ergebenden Grenzen für den Normgeber zudem weniger streng (SächsOVG, Beschl. v. 23. März 2021 - 3 B 67/21 -, juris Rn 29 ff.; OVG Berlin-

Brandenburg, Beschl. v. 17. April 2020 - 11 S 22/20 -, juris Rn. 25); eine strikte Beachtung des Gebots innerer Folgerichtigkeit ist nicht zu fordern (OVG Hamburg, Beschl. v. 26. März 2020 - 5 Bs 48/20 -, juris Rn. 13; ThürOVG, Beschl. v. 9. April 2020 - 3 EN 238/20 -, juris Rn. 67). Es muss insbesondere möglich sein, Öffnungen unter Beachtung der Infektionslage Schritt für Schritt sowie erforderlichenfalls versuchsweise und damit nahezu zwangsläufig ungleich vorzunehmen (NdsOVG, Beschl. v. 11. März 2021 - 13 MN 70/21 -, juris Rn. 64 ff; OVG NRW, Beschl. v. 18. Februar 2022 - 13 B 203/22.NE -, juris Rn. 128 ff.). In einer Situation nur schrittweise möglicher - aber zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen dann gleichzeitig in entsprechenden Teilschritten auch gebotener - Lockerungen kann der Gewährleistungsgehalt des Allgemeinen Gleichheitssatzes den Verordnungsgeber nicht zu einem Vorgehen nach dem Prinzip „Alles oder nichts“ zwingen, denn dies stände der Rechtsordnung im Ergebnis noch ferner, als zeitlich und inhaltlich begrenzte Ungleichbehandlungen einzelner Adressaten von Kontaktbeschränkungsmaßnahmen. Entsprechende zeitlich begrenzte Ungleichbehandlungen im Rahmen eines „Lockerungsfahrplans“ verletzen daher Art. 3 Abs. 1 GG nicht (OVG NRW, Beschl. v. 18. Februar 2022 - 13 B 203/22.NE -, juris Rn. 128 ff.).

- 77 Von diesem Maßstab ausgehend sind die vom Antragsgegner in § 7 Abs. 1 und Abs. 2 SächsCoronaSchVO getroffenen Regelungen und die in der Vorschrift vorgenommenen Differenzierungen jeweils von sachlichen Gründen getragen.
- 78 Wie bereits ausgeführt sollte eine schrittweise Öffnung von Geschäften ermöglicht werden, gleichzeitig sollten aber gemäß § 1 Abs. 1 SächsCoronaSchVO weiterhin die physisch-sozialen Kontakte zu anderen Menschen als den Angehörigen des eigenen Hausstands oder zu dem Partner auf ein absolutes Minimum reduziert und der nötige Mindestabstand zu anderen Personen gewahrt werden. Vor diesem Hintergrund war es sachlich gerechtfertigt, Einkaufszentren und den großflächigen Einzelhandel grundsätzlich geschlossen zu halten, da deren Vielzahl an Geschäften und das vielfältige Warenangebot regelmäßig eine größere Anzahl an Kunden anziehen, die sich oft aufgrund der baulichen Gegebenheiten dicht an dicht im Inneren eines Gebäudekomplexes drängen, ohne dabei die gebotenen Mindestabstände einhalten zu können. Die dabei vom Verordnungsgeber in Gestalt der Ausnahmeregelungen vom Öffnungsverbot vorgenommene Privilegierung von Geschäften des täglichen Bedarfs und der Grundversorgung war wegen deren grundlegender Bedeutung für die Versorgung der Bevölkerung sachlich gerechtfertigt. Wegen dieser grundlegenden Bedeutung konnte der Verordnungsgeber auch den Infektionsschutz insoweit zurücktreten lassen.

- 79 Auch durfte der Antragsgegner sodann in § 7 Abs. 1 Satz 2 SächsCoronaSchVO eine abschließende Ausnahmeregelung für zulässige Öffnungen treffen, die trotz wortgleicher Kategorisierung (Geschäfte „des täglichen Bedarfs“ und der „Grundversorgung“) in ihrer Ausgestaltung enger gefasst ist als die Ausnahme vom Verbot der Öffnung von Ladengeschäften in § 7 Abs. 2 Nrn. 1 und 2 SächsCoronaSchVO. Wie der Senat bereits in seinem Eilbeschluss festgestellt hat, unterscheiden sich die Regelungen dahingehend, dass die abschließende Aufzählung in § 7 Abs. 1 Satz 2 SächsCoronaSchVO den Kernbereich der notwendigen Versorgung betrifft und die genannten Geschäfte - mit Ausnahme von Lebensmittelmärkten - in der Regel weniger als 800 m² Verkaufsfläche haben, während § 7 Abs. 2 Satz 2 Nrn. 1 und 2 SächsCoronaSchVO auch großflächige Einzelhandelsbetriebe umfasst. Die in § 7 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 2 SächsCoronaSchVO darüber hinaus festgelegte Zulassung der Öffnung von sonstigen Geschäften mit einer Verkaufsfläche bis zu 800 m², sofern sie über einen separaten Kundenzugang von außen verfügen, findet ihre sachliche Rechtfertigung in dem infektionsschutzrechtlich relevanten Umstand, dass hierdurch das Aufeinandertreffen von Kunden ohne Einhaltung des Mindestabstands im Inneren des Einkaufszentrums oder großflächigen Einzelhandels vermieden wird.
- 80 Dass der Ordnungsgeber bei seinen ersten Öffnungsschritten darüber hinaus zwischen großflächigen Einzelhandelsbetrieben, die er mit Ausnahme der in § 7 Abs. 1 Satz 2 SächsCoronaSchVO abschließend aufgezählten und der in § 7 Abs. 2 Satz 2 Nrn. 1 und 2 SächsCoronaSchVO zu den dort aufgeführten beispielhaft genannten vergleichbaren verbietet, und solchen mit einer Verkaufsfläche bis zu 800 m², die unter den Voraussetzungen des § 7 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 2 und Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 SächsCoronaSchVO öffnen dürfen, differenziert hat, stellt sich ebenfalls nicht als nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung dar, sondern hat seinen sachlichen Grund darin, dass von großflächigen Geschäften aufgrund des umfangreicheren Warensortiments regelmäßig eine größere Sogwirkung im Hinblick auf die Kunden ausgeht als dies bei den kleineren Geschäften der Fall ist.
- 81 Die tatsächliche Einschätzung und Bewertung des Antragsgegners, dass diese größere Anziehungswirkung und Attraktivität der Geschäfte auch dann noch bestehen bleibt, wenn die über 800 m² große Verkaufsfläche durch Absperrungen auf maximal 800 m² reduziert wird überschreitet dessen normgeberische Einschätzungsprärogative nicht. Denn die Geschäfte sind den Kunden als großflächig mit ihrem breiten Warensortiment bekannt. Es ist deshalb plausibel anzunehmen, dass die Kunden deshalb

nachvollziehbar davon ausgehen werden, dass trotz der Reduzierung der Verkaufsfläche und dem dann ggf. entsprechend verkleinerten Angebot weitere im Regelbetrieb erhältliche Artikel zumindest im Hintergrund vorgehalten werden und auf entsprechenden Wunsch des Kunden auch verfügbar sind. Der Senat folgt insoweit nicht der Auffassung des Sächsischen Verfassungsgerichtshofs in dessen Eilentscheidung vom 30. April 2020 (- Vf. 61-IV-20 [e.A.] u. a. -), wonach § 7 Abs. 1 Satz 3 und Abs. 2 Nr. 3 Satz 2 SächsCoronaSchVO mit Art. 18 Abs. 1 SächsVerf unvereinbar sind. Hieran ist er auch nicht durch § 14 SächsVerfGHG gehindert, weil diese Entscheidung keine Bindungswirkung entfaltet (vgl. Heusch, in: Burkiczak/Dollinger/Schorkopf, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 1. Auflage 2015, § 31 Rn. 54). Zur Begründung hat der Sächsische Verfassungsgerichtshof in seiner Eilentscheidung darauf abgestellt, dass sich nach derzeitigem Stand der Erkenntnis und der Strategien zur Bekämpfung der epidemiologischen Gefahrenlage keine hinreichend tragfähigen Anhaltspunkte dafür ergäben, dass die dem Teilabsperrrverbot zugrundeliegende Erwägung des Verordnungsgebers, dass nämlich die „Sogwirkung“ großflächiger Einzelhandelsbetriebe auch bei einer entsprechenden Reduktion der Verkaufsfläche noch in relevantem Maß fortbestehe, zutreffe und für diesen Fall die Infektionsgefahr nicht durch die nach § 7 Abs. 3 SächsCoronaSchVO zu treffenden Sicherheitsmaßnahmen hinreichend begrenzt werden könne. Bei dieser Einschätzung handelt es sich um eine Behauptung, ohne dass der Sächsische Verfassungsgerichtshof diese näher begründet oder gar mit überlegenen Erkenntnissen untersetzt hat. Letztere lagen auch nicht vor und konnten vor dem Hintergrund der Eilbedürftigkeit des Ergreifens von Maßnahmen in der konkreten Situation im Hinblick auf die anderenfalls drohenden erheblichen Gefahren für überragend wichtige Schutzgüter, nämlich Leben und Gesundheit der Bevölkerung und die Funktionsfähigkeit des Gesundheitswesens, auch nicht verlangt werden (vgl. dazu BVerfG, Beschl. v. 19. November 2021 - 1 BvR 781/21 -, juris Rn. 186 ff.). Denn es hätte einen nicht unerheblichen Zeitverzug mit dann ggf. irreversiblen Folgen für die genannten Schutzgüter bedeutet, hätte man vom Verordnungsgeber zunächst eine Evaluation der Auswirkungen verschiedener Öffnungsvarianten auf etwaige Kundenströme und das Infektionsgeschehen gefordert. Vielmehr stand dem Verordnungsgeber insoweit ein Einschätzungsspielraum zu und sind die von ihm ergriffenen Maßnahmen primär auf ihre Vertretbarkeit zu überprüfen. Unter Zugrundelegung dieses Maßstabs hält der Senat die sich aus dem Erfahrungswissen ergebende Einschätzung des Verordnungsgebers, wonach auch bei einer Reduzierung der Verkaufsfläche die Attraktivität und Sogwirkung in relevantem Maß fortbesteht, ohne weiteres - auch vor dem Hintergrund der

obigen Ausführungen - für vertretbar. Für das Gegenteil hat der Senat keine Anhaltspunkte. Die Gerichte sind bei der Kontrolle von Normen nicht befugt, schlicht ihre Einschätzung an die Stelle der des Ordnungsgebers zu stellen.

82 Hinzu kommt außerdem die ebenfalls nachvollziehbare Befürchtung, dass bei der Zulassung der Teilflächenabspernung zur Reduzierung der Verkaufsfläche das sonst großzügig verteilte Warensortiment auf der zulässigen Fläche „zusammengeschoben“ wird, was sich wiederum im Hinblick auf die Einhaltung von Mindestabständen als problematisch darstellen könnte. Dass man dem andererseits entgegenhalten kann, dass gerade in Läden mit einer größeren Verkaufsfläche die Hygienevorgaben, insbesondere Mindestabstände, besser umgesetzt und eingehalten werden können, mag zwar zutreffen, führt aber nicht zum Entfallen der sachlichen Rechtfertigung des Teilflächenabspernverbots. Soweit der Antragsgegner als weiteres Argument für das Verbot der Teilflächenabspernung auch auf Schwierigkeiten bei der Kontrolle der höchstzulässigen Verkaufsfläche hinweist, dürfte dieses Argument allein nicht dazu geeignet sein, die Ungleichbehandlung von großflächigen gegenüber kleineren Geschäften zu rechtfertigen. Es kann indes als Grund im Rahmen von Praktikabilitätsabwägungen ergänzend herangezogen werden. Denn eine Regelung, deren Umsetzung sich nur schwer oder mit erheblichem Aufwand kontrollieren lässt, war in der konkreten Situation, in der es um ein schnelles und effektives Handeln ging, jedenfalls weniger dazu geeignet, infektionsschutzrechtliche Zwecke zu verwirklichen.

83 Vor diesem Gesamthintergrund brauchte der Senat unter entsprechender Heranziehung von § 244 Abs. 3 StPO auch den in der mündlichen Verhandlung von der Antragstellerin bedingt gestellten neun Beweisanträgen nicht nachzugehen (vgl. W.-R. Schenke, in: Kopp/ders., VwGO, 27. Aufl. 2021, § 86 Rn. 21 m. w. N.).

84 Soweit mit den Beweisanträgen Nrn. 1 bis 7 jeweils durch Sachverständigengutachten Beweis darüber erhoben werden soll,

1. dass die Öffnung von großflächigen Einzelhandelsgeschäften im Freistaat Sachsen im Zeitraum 17. April - 3. Mai 2020 zu keinen anderen oder allenfalls zu sehr geringen anderen Infektionsraten im Freistaat Sachsen geführt hätte als die Infektionsraten, die mit Öffnungsverbot statistisch erfasst wurden,

2. dass die Infektionen mit COVID-19 im Freistaat Sachsen im Zeitraum 17. April - 3. Mai 2020 nicht oder allenfalls in sehr geringem Ausmaß auf den Aufenthalt von Menschen in denjenigen Ladengeschäften zurückzuführen waren, die weiterhin öffnen durften,

3. dass Infektionen mit COVID-19 im Freistaat Sachsen im Zeitraum 17. April - 3. Mai 2020 vor allem Zusammenkünften in Alten- und Pflegeheimen, in sonstigen Betrieben und Unternehmen (berufliches Umfeld), in Bildungseinrichtungen und Kindertagesstätten, Religions- und Glaubensgemeinschaften sowie im ÖPNV zugeordnet werden konnten,

4. dass die neben dem Öffnungsverbot geltenden Regelungen für die technischen, organisatorischen und persönlichen Schutzmaßnahmen ausgereicht hätten, um die Beschäftigten und Kunden in großflächigen Einzelhandelsgeschäften vor der Gefahr von Infektionen hinreichend zu schützen,

5. dass die Begegnung von Menschen in Verkaufsräumen bei Einhaltung des Mindestabstandes kein signifikantes Infektionsrisiko auslöst, wenn alle Personen eine Mund-Nasenbedeckung tragen und die Kundenzahl und -aufenthaltsdauer beschränkt bleiben,

6. der auf ca. 15 Minuten begrenzte Aufenthalt von Kunden in Geschäften in einer Anzahl, wie sie in Abhängigkeit von der Größe der Verkaufsfläche vom Freistaat Sachsen bereits vorgegeben worden war, bei Einhaltung des Mindestabstandes das Infektionsrisiko soweit senkt, dass es auf das Infektionsgeschehen und die Belastung der Arbeit in Krankenhäusern keinen oder zumindest keinen relevanten Einfluss nehmen kann,

7. dass die Begegnung von Menschen auf den Wegen von und zu den Geschäften im Freien bei Einhaltung des Mindestabstandes kein signifikantes Infektionsrisiko auslöst,

sind die Tatsachen, die bewiesen werden sollen, für die Entscheidung des Senats ohne Bedeutung. Denn wie bereits ausgeführt kommt dem Ordnungsgeber nach der ständigen Rechtsprechung des Senats ein weitgehender Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum zu, welcher durch die Notwendigkeit der Maßnahme im Einzelfall begrenzt wird. Im Fall neuartiger Krankheitserreger und Erkrankungen war damit vom Ordnungsgeber denknotwendig keine Bewertung der Gefährdung der Bevölkerung aufgrund sicherer und umfassend abgeklärter Tatsachenbasis zu verlangen, wie dies die Antragstellerin mit ihren Beweisanträgen retrospektive beabsichtigt, sondern aufgrund von Prognosen, die ihrerseits tatsachenbasiert und nachvollziehbar sein müssen, jedoch bestehende Unsicherheiten enthalten dürfen. Der Einschätzungsspielraum besteht damit auch gerade in tatsächlicher Hinsicht sowie bei der Ausgestaltung der konkreten Schutzmaßnahmen. Die Prognoseentscheidung des Normgebers ist sodann auf ihre Vertretbarkeit zu überprüfen, deren Annahme voraussetzt, dass sich der Normgeber Kenntnis von der zur Zeit des Erlasses der Norm bestehenden tatsächlichen Ausgangslage in korrekter und ausreichender Weise verschafft und die ihm zugänglichen Erkenntnisquellen ausgeschöpft hat.

- 85 Als Grund für die vom Verordnungsgeber vorgenommene Differenzierung zwischen großflächigen Geschäften mit einer Verkaufsfläche von mehr als 800 m², die mit Ausnahme der in § 7 Abs. 1 Satz 2 oder Abs. 2 Nrn. 1 oder 2 SächsCoronaSchVO genannten grundsätzlich geschlossen bleiben sollten, und den kleineren Geschäften mit einer Verkaufsfläche bis zu 800 m², die innerhalb von Einkaufszentren und des großflächigen Einzelhandels unter den Voraussetzungen des § 7 Abs. 1 Satz 2 SächsCoronaSchVO und sonst gemäß § 7 Abs. 2 Nr. 3 SächsCoronaSchVO auch sortimentsunabhängig öffnen durften, hat der Verordnungsgeber die von größeren Geschäften ausgehende Sog- und Magnetwirkung für Kundenströme angegeben und nicht auf die Infektionsgefahr in dem jeweiligen Geschäft abgestellt. Nach seinen Überlegungen wären durch die Öffnung aller (auch) großflächigen Geschäfte mehr Kunden angezogen worden, was in der Konsequenz zu vermehrten Kontakten - auch auf den Wegen von und zu den Geschäften - geführt hätte. Es wären hierdurch insgesamt mehr Menschen unterwegs gewesen, während der Verordnungsgeber mit den ersten Öffnungsschritten nach dem lock down auch weiterhin die physisch sozialen Kontakte zwischen den Menschen beschränken wollte. Dem lag wiederum die wissenschaftlich festgestellte Grundannahme zugrunde, dass durch eine Reduzierung persönlicher Kontakte und die Einhaltung bestimmter Abstände zu anderen Personen die Ausbreitung des sich primär im Wege der Tröpfcheninfektion besonders leicht von Mensch zu Mensch übertragbaren Coronavirus verlangsamt und die Infektionsdynamik verzögert werden kann.
- 86 Ausgehend von den oben dargestellten Maßstäben bedurfte es für die gerichtliche Beurteilung, ob der Antragsgegner als Verordnungsgeber seinen ihm eröffneten Einschätzungsspielraum überschritten und damit verletzt hat, keiner (retrospektiven) wissenschaftlichen Klärung der mit den Beweisanträgen Nrn. 1 bis 7 unter Beweis gestellten Tatsachen (- und Würdigungen -). Vielmehr sind diese für die Entscheidung unerheblich. Denn die dem Maßnahmenkatalog des Antragsgegners zugrundeliegende Grundannahme, dass das Infektionsrisiko durch Kontakteinschränkungen reduziert werden kann, ist nicht nur wissenschaftlich vertretbar, sondern in der seriösen wissenschaftlichen Diskussion nicht bestritten. Dem Antragsgegner standen im maßgeblichen Zeitpunkt des Verordnungserlasses wissenschaftliche Erhebungen oder Auswertungen zu verschiedenen Öffnungsszenarien und deren Auswirkungen auf das Infektionsgeschehen nicht zur Verfügung. Angesichts der Eilbedürftigkeit seiner Maßnahmen und der in tatsächlicher Hinsicht noch neuen Situation, in der eine wissenschaftliche Klärung z. B. des Schwerpunkts der Coronainfektionen noch gar nicht möglich war, bedurfte er solcher Gutachten oder Erkundigungen aber auch nicht.

87 Mangels Entscheidungserheblichkeit bedurfte es auch keiner Beweiserhebung,

8. dass der Antragsgegner keine oder keine hinreichenden Erkundigungen dazu angestellt hat, ob die Gefahr von Infektionen mit COVID-19 durch einen Aufenthalt in Verkaufsräumen nicht höher ist in Geschäften mit einer Verkaufsfläche von mehr als 800 m² als in Geschäften mit einer Verkaufsfläche von maximal 800 m² und

9. dass der Antragsgegner keine oder keine hinreichenden Erkundigungen dazu angestellt hat, ob die Begegnung von Menschen auf den Wegen von und zu den Geschäften im Freien bei Einhaltung des Mindestabstandes ein signifikantes Infektionsrisiko auslöst,

durch Vernehmung des Zeugen R. sowie (vorsorglich und unter ausdrücklichem Protest gegen die materielle Darlegungs- und Beweislast) der Zeugen Frau K., Frau P. und Herr B. vom Sächsischen Staatsministerium für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt. Denn die vom Antragsgegner umgesetzten Maßnahmen waren auf der Grundlage des Beschlusses der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 15. April 2020 erlassen worden und stützten sich auf die hierzu ergangenen wissenschaftlichen Empfehlungen insbesondere des hierzu berufenen Robert Koch-Instituts. Der Beschluss nimmt an mehreren Stellen Bezug auf die Einschätzungen und die Empfehlungen des Instituts und stellt die Bedeutung einer weitergehenden Forschung heraus. Die beschlossenen Maßnahmen waren damit ersichtlich getragen von der wissenschaftlichen Grundannahme einer Kontaktvermeidung und deren Reduzierung zur Verminderung der Infektionsausbreitung. Daher kommt es nicht darauf an, ob der Antragsgegner selbstständig weitere Sachverhaltsermittlungen zu den Relationen des Infektionsrisikos bei bestimmten stattfindenden Kontakten angestellt hatte, um die angegriffenen Maßnahmen zu erlassen. Wie bereits ausgeführt, ist entscheidungserheblich allein die Vertretbarkeit der vom Verordnungsgeber im Hinblick auf die Geeignetheit und Erforderlichkeit bestimmter Maßnahmen zur Infektionsbekämpfung angestellte Prognose, und nicht die Frage eingeholter Erkundigungen des Antragsgegners.

88 Der Senat hält ferner auch nach nochmaliger Überprüfung an seiner Einschätzung fest, dass die ausdrückliche Benennung des Buchhandels, von Fahrradläden und Autohäusern sowie von Garten- und Baumärkten in § 7 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 SächsCoronaSchVO als für die Grundversorgung notwendige Geschäfte sachlich gerechtfertigt war. Die Öffnung des Buchhandels erfolgte vor dem Hintergrund von dessen Bedeutung für die Informations-, Presse- und Wissenschaftsfreiheit, die Bildung, für Schule, Studium und nicht zuletzt auch die Berufsausübung, aber auch für eine sinnvolle Beschäftigung von Kindern und Jugendlichen, die sich zu diesem Zeitpunkt mangels Präsenzbeschulung

und bestehender Kontaktbeschränkungen überwiegend zu Hause aufhielten. Zwar trifft es zu, dass Bücher und das darüber hinausgehende Sortiment von Buchläden auch online hätten bestellt werden und dass der Bedarf auch durch den kleinflächigen stationären Buchhandel hätte gedeckt werden können (so BayVGh, Beschl. v. 27. April 2020 - 20 NE 20.793 -, juris Rn. 38). Das ändert aber nichts daran, dass der Verordnungsgeber den Buchhandel insgesamt mit der oben genannten Begründung grundsätzlich durch die Zuordnung zu den für die Grundversorgung notwendigen Geschäften privilegieren durfte (so auch OVG Hamburg, Beschl. v. 30. April 2020 - 5 Bs 64/20 -, juris Rn. 52 ff.; auf den besonderen Versorgungsauftrag des Buchhandels abstellend: OVG Bremen, Beschl. v. 23. März 2021 - 1 B 103/21 -, juris Rn. 38 f.). Denn es ist gerade nicht erkennbar, dass es sich bei dieser Privilegierung um eine willkürliche oder außerhalb des Einschätzungsspielraums des Verordnungsgebers liegende Entscheidung gehandelt hat.

- 89 Die Öffnung von Fahrradläden und Autohäusern fand, wie bereits oben ausgeführt, ihre sachliche Rechtfertigung in der Sicherstellung der Mobilität, insbesondere der uneingeschränkten Ermöglichung individueller Mobilität mit Fahrrad oder PKW wegen der nicht vollständig vermeidbaren Ansteckungsrisiken im ÖPNV. Dabei konnten die Kunden im Fall des Erfordernisses einer Ersatzbeschaffung während der Geltungsdauer der Verordnung auch nicht einfach auf den Online-Handel verwiesen werden, da dieser bei Fahrzeugen, aber auch bei Fahrrädern nicht in gleicher Weise verbreitet ist wie bei sonstigen handlichen Konsumgütern. Zudem bedarf es oftmals einer ausführlicheren Beratung und Demonstration diverser Ausstattungsmerkmale am Objekt oder sogar einer Probefahrt, bevor eine Kaufentscheidung gefällt wird.
- 90 Bau- und Gartenmärkten kam eine besondere Bedeutung zur Durchführung von Reparaturen im eigenen Haushalt und der Versorgung der Bevölkerung mit wichtigen Gebrauchsgegenständen zu. Überdies dienten sie der Versorgung von Handwerkern und Gewerbetreibenden. Sie waren aber gerade auch jahreszeitlich bedingt und der Pandemiesituation geschuldet besonders wichtig, da die Menschen z. B. aufgrund von Kurzarbeit Renovierungsarbeiten in Angriff genommen hatten oder im Frühjahr ihren Garten bepflanzen und für die bevorstehende Saison vorbereiten wollten.
- 91 Wenn die Antragstellerin im Hinblick auf den großflächigen innerstädtischen Buchhandel und die mit der Regelung ebenfalls wieder geöffneten Garten- und Baumärkte auf deren Magnet- und Sogwirkung für eine Vielzahl von Kunden hinweist, die ja gerade vermieden werden sollte, so durfte der Verordnungsgeber dies ohne eine Überschreitung des ihm insoweit zustehenden Beurteilungsspielraums vor dem Hintergrund der

dargelegten Bedeutung dieser Geschäfte für die Grundversorgung der Bevölkerung in Kauf nehmen.

- 92 Zur sachlichen Rechtfertigung der weiteren - sortimentsunabhängigen - Privilegierung von Geschäften mit einer Verkaufsfläche bis zu 800 m² in § 7 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 SächsCoronaSchVO hat der Senat bereits oben ausgeführt. Die Privilegierung von Großhandelsgeschäften in § 7 Abs. 2 Satz 2 Nr. 4 SächsCoronaSchVO war gerechtfertigt, da sie der Versorgung der Einzelhändler und Gewerbetreibenden diene und damit deren Tätigkeit zu weiten Teilen erst ermöglicht haben.
- 93 Dass § 7 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 Satz 2 SächsCoronaSchVO trotz teilweise gleicher Begrifflichkeiten („täglicher Bedarf“ und „Grundversorgung“) die vom Öffnungsverbot ausgenommenen Geschäfte einmal abschließend und einmal beispielhaft aufzählen, findet seine Rechtfertigung in den besonderen örtlichen Gegebenheiten von Einkaufszentren und großflächigem Einzelhandel und dient letztlich der Verhinderung größerer Menschenansammlungen im Gebäudeinneren und damit ebenfalls Zwecken des Infektionsschutzes.
- 94 Soweit die Antragstellerin von einem nicht gerechtfertigten doppelten Begünstigungsausschluss ausgeht, weil sie über eine Verkaufsfläche von mehr als 800 m² verfügt und diese auch nicht teilweise, soweit sie 800 m² überschreitet, absperren durfte und damit weder unter § 7 Abs. 1 Satz 2 noch § 7 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 Satz 1 SächsCoronaSchVO gefallen ist, ist zunächst festzustellen, dass sich das Geschäft der Antragstellerin nach ihrem eigenen Vorbringen weder in einem Einkaufszentrum noch innerhalb eines großflächigen Einzelhandels befindet, so dass § 7 Abs. 1 SächsCoronaSchVO für sie nicht galt. Der Ausschluss großflächiger Geschäfte nach § 7 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 Satz 1 SächsCoronaSchVO war im Übrigen wegen der Sogwirkung großer Geschäfte, die auch nach einer Teilflächenabspernung noch in infektiologisch relevantem und zu diesem Zeitpunkt nicht gewollten Umfang erhalten bleibt, gerechtfertigt. Hierfür streitet die allgemeine Lebenserfahrung, ohne dass gesicherte gegenteilige Erkenntnisse vorliegen oder durch den Ordnungsgeber innerhalb seiner kurzen Reaktionszeit zu beschaffen waren. Seine Einschätzung stellte sich deshalb als vertretbar dar und war damit nicht zu beanstanden.
- 95 Ob die Antragstellerin unter eine der Ausnahmeregelungen, wobei hier nach ihrem Vorbringen wohl am ehesten die Zugehörigkeit zur „Grundversorgung“ nach § 7 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 SächsCoronaSchVO in Betracht gekommen wäre, gefallen ist, weil ihr Sortiment denen der dort genannten Ladengeschäfte hinsichtlich seiner Bedeutung für

die Versorgung der Bevölkerung vergleichbar ist, braucht der Senat hingegen nicht zu entscheiden, da es dabei um den Vollzug der Norm geht, der nicht Gegenstand des Normenkontrollverfahrens ist. Zur Feststellung ihrer Zugehörigkeit zu einer der Ausnahmevorschriften vom Öffnungsverbot hätte es ihr freigestanden, gerichtlichen Rechtsschutz in Form eines Feststellungsbegehrens in Anspruch zu nehmen. So enthielt z. B. auch die Mitteilung des Antragsgegners vom 21. April 2020 eine entsprechende Rechtsbehelfsbelehrung. Die Prozessbevollmächtigten der Antragstellerin haben dazu in der mündlichen Verhandlung erklärt, sich bewusst für den Weg einer Normenkontrolle entschieden zu haben. Einen Anspruch darauf, zusätzlich zu den explizit genannten Geschäften in die beispielhafte Aufzählung in § 7 Abs. 2 Satz 2 Sächs-CoronaSchVO aufgenommen zu werden, hat die Antragstellerin indes nicht. Denn wie bereits erläutert, hat sich der Ordnungsgeber in § 7 Abs. 2 Satz 2 Nrn. 1 und 2 Sächs-CoronaSchVO für eine beispielhafte und damit gerade nicht abschließende Aufzählung der jeweiligen Geschäfte entschieden, mit der es ermöglicht werden sollte, dass auch weitere nicht genannte, aber den genannten Geschäften insoweit vergleichbare Geschäfte öffnen durften.

- 96 Verwendet ein Gesetzgeber Regelbeispiele, so haben diese Leitbildcharakter für die Auslegung einer Vorschrift (BVerwG, Urt. v. 29. Januar 2014 - 6 C 2.13 -, juris Rn. 29). Sie sind das Ergebnis einer wertenden Betrachtung der normativen Eigenarten des hier betroffenen Verwaltungsbereichs durch den Ordnungsgeber (BVerwG, Urt. v. 29. August 2019 - 7 C 33.17 -, juris Rn. 16). Durch die Verwendung von „Buchhandel“, „Fahrradläden“, „Baumärkten“ usw. als Regelbeispiele für die Grundversorgung in einem nicht abschließenden Tatbestand haben sie jedenfalls prägende Wirkung für nicht genannte für die Grundversorgung notwendige Geschäfte.
- 97 Der Antrag auf nachträgliche Feststellung der Unwirksamkeit von § 7 Sächs-CoronaSchVO vom 17. April 2020 hat nach alledem keinen Erfolg.
- 98 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.
- 99 Der Ausspruch zur vorläufigen Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 Abs. 1 Satz 1 VwGO i. V. m. § 708 Nr. 11, § 711 ZPO.
- 100 Die Revision ist gemäß § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO zuzulassen, denn die Frage einer hinreichenden Ermächtigungsgrundlage für die angegriffene Norm der Verordnung ist noch nicht höchstrichterlich geklärt und wegen der Vielzahl der in Streit stehenden Verfahren von grundsätzlicher Bedeutung. Gleiches gilt für die Frage, ob die angegriffene

Vorschrift den Grundsätzen der Bestimmtheit entsprach. Ebenso von grundsätzlicher Bedeutung ist die Frage, inwieweit im Rahmen der ersten Öffnungsschritte nach einem fast vollständigen lock down eine Differenzierung unter den Geschäften zulässig war.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen das Urteil steht den Beteiligten die Revision an das Bundesverwaltungsgericht zu.

Die Revision ist beim Sächsischen Obergericht, Ortenburg 9, 02625 Bautzen, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils schriftlich einzulegen. Die Revisionsfrist ist auch gewahrt, wenn die Revision innerhalb der Frist bei dem Bundesverwaltungsgericht, Simsonplatz 1, 04107 Leipzig, schriftlich eingelegt wird. Die Revision muss das angefochtene Urteil bezeichnen. Die Revision ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem Bundesverwaltungsgericht, Simsonplatz 1, 04107 Leipzig schriftlich einzureichen.

Die Schriftform ist auch bei Übermittlung als elektronisches Dokument nach Maßgabe des § 55a der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) sowie der Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs und über das besondere elektronische Behördenpostfach (Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung – ERVV) vom 24. November 2017 (BGBl. I 3803), die durch Artikel 6 des Gesetzes vom 5. Oktober 2021 (BGBl. I S. 4607, 4611) zuletzt geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung gewahrt. Verpflichtet zur Übermittlung als elektronisches Dokument in diesem Sinne sind ab 1. Januar 2022 nach Maßgabe des § 55d VwGO Rechtsanwälte, Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse; ebenso die nach der Verwaltungsgerichtsordnung vertretungsberechtigten Personen, für die ein sicherer Übermittlungsweg nach § 55a Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 VwGO zur Verfügung steht. Ist eine Übermittlung aus technischen Gründen vorübergehend nicht möglich, bleibt die Übermittlung nach den allgemeinen Vorschriften zulässig. Die vorübergehende Unmöglichkeit ist bei der Ersatzeinreichung oder unverzüglich danach glaubhaft zu machen; auf Anforderung ist ein elektronisches Dokument nachzureichen.

Die Begründung muss einen bestimmten Antrag enthalten, die verletzte Rechtsnorm und, soweit Verfahrensmängel gerügt werden, die Tatsachen angeben, die den Mangel ergeben.

Für das Revisionsverfahren besteht Vertretungszwang; dies gilt auch für die Einlegung der Revision und für die Begründung. Danach muss sich jeder Beteiligte durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, der die Befähigung zum Richteramt besitzt, als Bevollmächtigten vertreten lassen.

In Angelegenheiten, die ein gegenwärtiges oder früheres Beamten-, Richter-, Wehrpflicht-, Wehrdienst- oder Zivildienstverhältnis oder die Entstehung eines solchen Verhältnisses betreffen, in Personalvertretungsangelegenheiten und in Angelegenheiten,

die in einem Zusammenhang mit einem gegenwärtigen oder früheren Arbeitsverhältnis von Arbeitnehmern im Sinne des § 5 des Arbeitsgerichtsgesetzes stehen, einschließlich Prüfungsangelegenheiten, sind auch Gewerkschaften und Vereinigungen von Arbeitgebern sowie Zusammenschlüsse solcher Verbände für ihre Mitglieder oder für andere Verbände oder Zusammenschlüsse mit vergleichbarer Ausrichtung und deren Mitglieder vertretungsbefugt. Vertretungsbefugt sind auch juristische Personen, deren Anteile sämtlich im wirtschaftlichen Eigentum einer dieser Organisationen stehen, wenn die juristische Person ausschließlich die Rechtsberatung und Prozessvertretung dieser Organisation und ihrer Mitglieder oder anderer Verbände oder Zusammenschlüsse mit vergleichbarer Ausrichtung und deren Mitglieder entsprechend deren Satzung durchführt, und wenn die Organisation für die Tätigkeit der Bevollmächtigten haftet. Diese Bevollmächtigten müssen durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln.

Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen.

Ein Beteiligter, der zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten.

gez.:

v. Welck

Kober

Wiesbaum

gez.:

Schmidt-Rottmann

Helmert