

Az.: 3 C 29/20



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 vom 30. April 2020
hier: Normenkontrolle

hat der 3. Senat des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts durch den Vorsitzenden Richter am Oberverwaltungsgericht Dr. Freiherr von Welck, den Richter am Oberverwaltungsgericht Kober, die Richterin am Oberverwaltungsgericht Nagel, die Richterin am Verwaltungsgericht Wiesbaum und die Richterin am Oberverwaltungsgericht Schmidt-Rottmann ohne mündliche Verhandlung

am 5. September 2022

für Recht erkannt:

Es wird festgestellt, dass § 8 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Nr. 1 sowie 2 der Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt zum Schutz vor dem Coronavirus SARS-CoV-2 und COVID-19 (Sächs-CoronaSchVO) vom 30. April 2020 unwirksam gewesen sind, soweit sie ein Verbot der Öffnung von Einzelhandelsbetrieben von mehr als 800 m² enthalten.

Der Antragsgegner trägt die Kosten des Verfahrens.

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

Die Revision wird zugelassen.

Tatbestand

- 1 Die Antragstellerin wendet sich mit ihrem Normenkontrollantrag gegen § 8 der inzwischen außer Kraft getretenen Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt zum Schutz vor dem Coronavirus SARS-CoV-2 und COVID-19 (Sächsische Corona-Schutz-Verordnung - SächsCoronaSchVO) vom 30. April 2020 (SächsGVBl. S. 186), soweit darin die Öffnung von Einzelhandelsbetrieben mit mehr als 800 m² Verkaufsfläche verboten wurde.
- 2 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 außer den Angehörigen des eigenen Hausstandes, der Partnerin oder dem Partner sowie den Personen, für die ein Sorge- oder Umgangsrecht besteht, und mit einer weiteren nicht im Hausstand lebenden Person und deren Partnerin oder ihres Partners, auf das zwingend

notwendige Minimum zu reduzieren, und wo immer möglich, sind ein Mindestabstand zu anderen Personen von 1,5 Metern einzuhalten und die Durchführung weiterer Maßnahmen zur Ansteckungsvermeidung zu beachten (Kontaktbeschränkung). Diese Grundsätze gelten für alle Lebensbereiche, insbesondere auch für Arbeitsstätten.

(2) 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 gehören auch regelmäßige Händehygiene und die Vermeidung des Hand-Gesichts-Kontaktes. Eltern und Sorgeberechtigte sollen dafür Sorge tragen, dass ihre Kinder oder Schutzbefohlenen diese Empfehlungen auch einhalten, sofern diese dazu in der Lage sind. Menschen mit Behinderung und solche mit gesundheitlichen Einschränkungen können, sofern sie nicht dazu in der Lage sind, auf das Tragen der Mund-Nasenbedeckung verzichten. (...)

§ 8 Geschäfte und Betriebe

(1) Der Betrieb von Einzelhandelsbetrieben bis zu 800 Quadratmetern ist erlaubt. Eine Reduzierung durch Absperrung der Verkaufsfläche oder ähnliche Maßnahmen sind zulässig. Der Betrieb von Einkaufszentren ist erlaubt, sofern die Geschäftsführung ein mit der zuständigen kommunalen Behörde abgestimmtes Konzept, mit dem die Besucherströme gelenkt werden können und die Abstandsregelungen eingehalten werden, umsetzt.

(2) Ohne flächenmäßige Begrenzung ist die Öffnung folgender Ladengeschäfte zulässig:

1. Geschäfte für den täglichen Bedarf, wie zum Beispiel Lebensmittelhandel, Getränkemärkte, Hofläden, mobile Verkaufsstände unter freiem Himmel oder in Markthallen,

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, Möbelhäuser ohne Speise- und Spielbereich, Ladengeschäfte von Handwerksbetrieben, Sonnenstudios, Tankstellen, Autohäuser, Fahrradläden, Kfz- und Fahrradwerkstätten sowie einschlägige Ersatzteilverkaufsstellen, Baumschulen und Gartenbaubetriebe, Tierbedarf,

3. 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, soweit keine anderen Schutzmaßnahmen ergriffen wurden, und die Kunden beim Aufenthalt im Geschäft eine Mund-Nasenbedeckung tragen, § 1 Absatz 2 Satz 3 und 4 gilt entsprechend,

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 festgelegte Hygienevorschriften erfüllt werden. (...)

§ 13 Inkrafttreten, Außerkrafttreten

(1) Diese Verordnung tritt am 4. Mai 2020 in Kraft und vorbehaltlich des Absatzes 2 mit Ablauf des 20. Mai 2020 außer Kraft.

(2) § 4 tritt mit Ablauf des 31. August 2020 außer Kraft.“

3 Die Antragstellerin ist Betreiberin eines Elektronikfachmarktes in F. und bietet in ihrem Ladengeschäft mit einer Verkaufsfläche von 1.440 m² Waren der folgenden Sortimente an: Haushaltsklein- und Großgeräte, Unterhaltungselektronik, Telekommunikationsprodukte und Computer, IT sowie Tonträger/Software.

4 Zur Begründung ihres Rechtsschutzbegehrens trägt sie mit Schriftsätzen vom 28. Mai, 29. Juni 2020, 19. Januar und 10. Mai 2021 zusammengefasst vor: Gemäß einer Auskunft des Antragsgegners vom 21. April 2020 zur Vorgängerverordnung, wonach sie ihr Geschäft nicht habe öffnen dürfen, sei eine Öffnung ihres Ladengeschäfts auch nach der seit dem 4. Mai 2020 geltenden Rechtslage nicht ohne flächenmäßige Beschränkung möglich gewesen. Dies sei für sie mit erheblichen Umsatzeinbußen verbunden gewesen. Trotz zwischenzeitlichem Außerkrafttreten der SächsCoronaSchVO vom 30. April 2020 sei der Normenkontrollantrag weiterhin zulässig, da sie ein berechtigtes Interesse an der nachträglichen Feststellung der Unwirksamkeit der Norm habe wegen der präjudiziellen Wirkung für in Aussicht genommene Entschädigungs- und Schadensersatzansprüche. Solche könnten sich bei Feststellung der Unwirksamkeit (mindestens) aus drei staatshaftungsrechtlichen Anspruchsgrundlagen ergeben. So stünden ihr Ansprüche auf Entschädigung aus enteignungsgleichem Eingriff sowie aus enteignendem Eingriff zu. Sie beruft sich ferner auf die Ausführungen des Senats im Beschluss vom 12. Mai 2020 (3 B 177/20), wonach § 8 SächsCoronaSchVO schon deshalb unwirksam sei, weil der Begriff der „für die Grundversorgung notwendigen Geschäfte“, deren Öffnung ohne flächenmäßige Begrenzung nach § 8 Abs. 2 Nr. 2 SächsCoronaSchVO erlaubt sei, nicht hinreichend bestimmt gewesen sei. Bei Anwendung

der üblichen Auslegungsmethoden erschließe sich nicht, welche Ladengeschäfte der Grundversorgung zuzuordnen seien, nachdem der Verordnungsgeber diesen beispielhaft und damit maßstabbildend auch Sonnenstudios und Möbelhäuser zurechne. Da § 8 Abs. 2 Nr. 2 SächsCoronaSchVO wegen Verstoßes gegen den verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatz aufzuheben sei, gelte dies auch für das im Umkehrschluss aus § 8 Abs. 1 Satz 1 SächsCoronaSchVO folgende grundsätzliche Verbot, Einzelhandelsbetriebe mit mehr als 800 m² Verkaufsfläche zu öffnen, sowie für die Ausnahmeregelung in § 8 Abs. 2 Nr. 1 SächsCoronaSchVO, denn dieses Verbot stehe in untrennbarem Zusammenhang mit seinen in § 8 Abs. 2 Nr. 1 und 2 SächsCoronaSchVO geregelten Ausnahmen. § 8 SächsCoronaSchVO sei ferner wegen einer Verletzung des allgemeinen Gleichheitssatzes unwirksam, da es § 8 Abs. 2 Nr. 2 SächsCoronaSchVO an hinreichend bestimmbar, sachlich begründeten Kriterien für die Feststellung, ob ein großflächiges Einzelhandelsgeschäft den für die Grundversorgung notwendigen Geschäften zuzuordnen und daher nach § 8 Abs. 2 Nr. 2 SächsCoronaSchVO ausnahmsweise von der Verkaufsflächenbeschränkung des § 8 Abs. 1 Satz 1 SächsCoronaSchVO ausgenommen ist, fehle. Es erschließe sich nicht, weshalb ein Möbelgeschäft großflächig öffnen dürfe, ein Elektronikfachmarkt hingegen nicht. Dies führe zu einer verfassungswidrigen Ungleichbehandlung der Antragstellerin. Diese Ausführungen seien auch für die Entscheidung in der Hauptsache maßgebend und trügen die von der Antragstellerin beantragte Feststellung, dass § 8 SächsCoronaSchVO unwirksam gewesen sei. Demgegenüber teile sie die Auffassung des Senats, der es unter dem Blickwinkel der Bestimmtheit für noch vertretbar gehalten habe, Autohäuser, Fahrradläden und Buchgeschäfte zur Grundversorgung zu zählen, Elektronikfachmärkte hingegen nicht, aus den schon zur Vorgängerverordnung vom 17. April 2020 vorgetragenen Gründen nicht; hierauf komme es jedoch gar nicht mehr an.

5 Die Antragstellerin beantragt zuletzt,

festzustellen, dass § 8 der Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt zum Schutz vor dem Coronavirus SARS-CoV-2 und COVID-19 (Sächsische Corona-Schutz-Verordnung - SächsCoronaSchVO) vom 4. Mai 2020 (gemeint: 30. April 2020) unwirksam war,

hilfsweise, für den Fall, dass der Antrag abschlägig entschieden wird, festzustellen, dass § 8 Abs. 1 Sätze 1 und 2 sowie § 8 Abs. 2 Satz 2 (wohl: Nr. 2) SächsCoronaSchVO unwirksam waren.

6 Der Antragsgegner beantragt,

den Normenkontrollantrag abzulehnen.

7 Er verteidigt die Regelung und verweist mit Schriftsatz vom 12. Mai 2020 auf seine Antragsrwiderrung im zugehörigen vorläufigen Rechtsschutzverfahren. Danach seien die angegriffenen Bestimmungen rechtmäßig und verletzen die Antragstellerin daher nicht in ihren Rechten. Zur fortdauernden Wahrung des rechtsstaatlichen und grundrechtlichen Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit habe der Antragsgegner gegenüber der Vorgängerverordnung deutliche Lockerungen vorgenommen. Zwar enthielten die angegriffenen Normen weitreichende Einschränkungen der Freiheitsrechte sämtlicher natürlichen und juristischen Personen im Freistaat Sachsen und auch der Antragstellerin. Diese massiven Eingriffe seien aber auch weiterhin zur Erreichung eines legitimen Ziels, nämlich der befristeten Verhinderung weiterer Infektionsfälle, mittelbar der Gewährleistung einer möglichst umfassenden medizinischen Versorgung von Personen, die an COVID-19 erkrankt seien, geeignet und, zumal wegen ihrer zeitlichen Begrenzung auf wenige Wochen bis zum 20. Mai 2020, verhältnismäßig. Ein Verstoß gegen das verfassungsrechtliche Übermaßverbot sei daher nicht festzustellen. Rechtsgrundlage der angegriffenen Bestimmungen seien § 32 Satz 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 IfSG. Die 800 m²-Verkaufsflächengrenze sei in der Sache rechtmäßig. Sie stelle zwar eine erhebliche, jedoch zur Erreichung der legitimen infektionsschutzrechtlichen Zielsetzungen geeignete, erforderliche und nicht - im engeren Sinn - unverhältnismäßige Belastung der Antragstellerin dar. Es habe weiterhin ein zu starkes Anschwellen an Begegnungen von Personen auf den öffentlichen Straßen und Plätzen sowie in Geschäften verhütet werden sollen, das desto mehr herbeigeführt worden wäre, je weiter der Kreis der zugelassenen Geschäftsöffnungen gezogen worden wäre. Mit einer Vermehrung der möglichen physisch-sozialen Kontakte der Menschen untereinander gehe eine Steigerung der Infektionsgefahr einher, die ihrerseits geeignet sei, eine Überlastung der Leistungsfähigkeit des Gesundheitswesens und dort insbesondere der Krankenhäuser herbeizuführen - ein Zustand, den der Staat aus seiner Verpflichtung heraus, Leben und Gesundheit der Menschen zu schützen (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG, Art. 16 Abs. 1 Satz 1 SächsVerf), nach Kräften zu verhüten habe. Die 800 m²-Beschränkung trage dazu bei, einen zu hohen Publikumsverkehr in den Einzelgeschäften und im öffentlichen Nahverkehr zu verhindern.

8 Bei seinen Maßnahmen stehe dem Ordnungsgeber ein weiter Entscheidungsspielraum zu, weshalb es im gegenwärtigen Prozess der schrittweisen Lockerungen nach einer Phase sehr strenger Schutzmaßnahmen sachgerecht sei, nur in kleinen Schritten

vorzugehen und insbesondere für den großflächigen Einzelhandel erst nur eine teilweise Öffnung vorzusehen, um die erreichten Erfolge nicht zu verlieren. Die 800m²-Grenze knüpfe dabei an die im Bauplanungsrecht entwickelte Grenze zur Großflächigkeit eines Einzelhandelsbetriebs an, ohne zugleich die insoweit maßgeblichen städteplanerischen Erwägungen zu übernehmen. Der tägliche Bedarf, wie ihn § 8 Abs. 2 Nr. 1 SächsCoronaSchVO beschreibe, meine die Befriedigung existenzieller Lebensbedürfnisse, insbesondere hinsichtlich der Beschaffung von Nahrung und Getränken, während die in § 8 Abs. 2 Nr. 2 SächsCoronaSchVO genannte Grundversorgung anderweitige Aspekte des täglichen Lebens betreffe, die zwar grundlegende Bedeutung hätten, ohne jedoch existenzielle Lebensbedürfnisse zu betreffen. Auch bestünden zwischen großflächigen Möbelhäusern und großflächigen Elektrofachmärkten Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht, dass sie die Ungleichbehandlung rechtfertigten. Das hänge mit dem breiteren Warenangebot von Elektronikfachmärkten gegenüber dem von Möbelhäusern, der damit einhergehenden größeren Attraktivität eines solchen Angebots und den regelmäßig unterschiedlichen Abtransporten der Ware zusammen (Möbel regelmäßig mit privatem PKW/Kleintransporter, während - mit Ausnahme von Großgeräten - Waren aus Elektronikfachmarkt auch im ÖPNV mitgeführt werden könnten). Außerdem würden sich im Möbelhaus Kundenströme stärker verteilen als im Elektronikfachmarkt, was mit dem Platzbedarf der Ware zusammenhänge. Zudem befänden sich Möbelhäuser in der Regel eher außerhalb der Innenstädte, Elektrofachmärkte dagegen eher in fußläufiger Entfernung zum ÖPNV, so dass die hierdurch ausgelösten Kundenströme wesentlich stärker auf andere derartige Ströme als bei einem außerhalb des Innenstadtbereichs gelegenen Möbelhaus träfen. Schließlich sei der Versandhandel bei Möbeln nicht gleichermaßen verbreitet wie bei Elektronikartikeln. Die Ungleichbehandlung von großflächigen Elektronikfachmärkten und Möbelhäusern sei somit durch hinreichende Gründe gerechtfertigt und stelle daher keine Verletzung von Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 18 Abs. 1 SächsVerf dar. Gerade Geschäfte des großflächigen Einzelhandels, wenn deren Flächen uneingeschränkt zur Verfügung stehen, zögen besonders große Kundenströme an. Deshalb verfolge die Verkaufsflächenbegrenzung das Ziel, die physisch-sozialen Kontakte zu anderen Menschen als den Angehörigen des eigenen Haushalts oder zu der Partnerin oder dem Partner sowie - nunmehr - zu einer weiteren, nicht im Hausstand lebenden Person und deren Partnerin oder Partner einstweilen noch zu reduzieren. Die Antragstellerin könne ihre Waren zudem auf Vertriebswegen ohne persönlichen Kundenkontakt (Online- oder telefonische Bestellungen) vertreiben. Ebenso seien die Hilfsmaßnahmen des Staates zu berücksichtigen. Damit seien durch die Maßnahmen die Grundrechte der Antragstellerin zwar in erheblichem Maß beeinträchtigt, jedoch noch nicht in ihrem Kernbereich verletzt.

- 9 Ergänzend führt er mit Schriftsätzen vom 28. August 2020 und 22. März 2021 zusammengefasst aus: Der auf einen Fortsetzungsfeststellungsantrag umgestellte Normenkontrollantrag sei unzulässig (geworden) und zu keiner Zeit begründet gewesen. Der Antragstellerin fehle das erforderliche Feststellungsinteresse. Es bestehe weder ein Rehabilitationsinteresse noch könne sich die Antragstellerin auf eine Wiederholungsgefahr berufen. Auch habe sie es unterlassen, ihre vermeintlichen Entschädigungs- und Schadensersatzansprüche unter die tatbestandlichen Voraussetzungen der einzelnen Rechtsgrundlagen zu subsumieren, so dass davon ausgegangen werden müsse, dass die Geltendmachung diesbezüglicher Ansprüche im Zivilrechtsweg offensichtlich erfolglos wäre, so dass sie hierauf auch kein Fortsetzungsfeststellungsinteresse stützen könne. 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 12. Mai 2020 - 3 B 177/20 - umfassend gerecht geworden.
- 10 Entgegen der vom Senat in diesem Beschluss vertretenen Rechtsansicht sei § 8 Abs. 2 Nr. 2 der angegriffenen Verordnung mit höherrangigem Recht vereinbar gewesen, habe die Vorschrift den verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsanforderungen genügt und das verfassungsrechtliche Gleichbehandlungsgebot gewahrt. Dasselbe gelte für das im Umkehrschluss aus § 8 Abs. 1 Satz 1 SächsCoronaSchVO folgende grundsätzliche Verbot, Einzelhandelsbetriebe mit mehr als 800 m² Verkaufsfläche zu öffnen, sowie für die Ausnahmeregelung in § 8 Abs. 2 Nr. 1 SächsCoronaSchVO. Entgegen der Auffassung des Senats folgten die verschiedenen Gruppen von Verkaufseinrichtungen, wie sie in § 8 der angegriffenen Verordnung gebildet worden seien, sehr wohl dem Gedanken der Abwägung zwischen dem Grad des Nutzens der Öffnung dieser Geschäfte - gegebenenfalls auch über 800 m² Verkaufsfläche hinaus - für die Bevölkerung und dem Grad der Gefährdungen, die eine solche prinzipielle bzw. über die Flächenbegrenzung hinausgehende Öffnung nach ihrer Eigenart jeweils mit sich bringen könne. Ein verfassungsrechtliches Gebot, dass diese Abwägung nicht nur - wie geschehen - in der Verordnungsbegründung festgehalten, sondern zusätzlich auch noch in den Wortlaut der Norm aufgenommen werde, habe sich weder aus grundrechtlichen noch aus rechtsstaatlichen Erwägungen ergeben. Vor diesem Hintergrund hätte sich der Senat dieser Abwägung in der Sache widmen und ihre Berechtigung überprüfen müssen. Da dies im Eilverfahren nicht geschehen sei, bedürfe es einer Nachholung im

Hauptsacheverfahren, die sodann die Rechtmäßigkeit der vom Verordnungsgeber getroffenen Entscheidungen ergeben werde.

- 11 Hinsichtlich der in § 8 Abs. 2 Nr. 2 SächsCoronaSchVO neu in die gestattende Regelung aufgenommenen Sonnenstudios handele es sich nicht um einen möglichen Gleichheitsverstoß zu Lasten der Antragstellerin, sondern um ein schlichtes Redaktionsversehen. Denn Sonnenstudios zählten seit jeher nicht zu den „Geschäften und Betrieben“, sondern zu anderweitigen „Einrichtungen oder Angeboten für den Publikumsverkehr“. Sonnenstudios verfügten ja gar nicht über eine „Verkaufsfläche“, deren Reduzierung auf 800 m² hätte in Rede stehen können. Ohnehin überschritten derartige Betriebe allgemeinkundig nicht die in Rede stehende Flächengrenze. Damit hätten weder die vom Senat insoweit festgestellten Unklarheiten zum Regelungsgehalt des § 8 der angegriffenen Verordnung noch Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit einer Ungleichbehandlung zwischen Sonnenstudios einerseits und Geschäften nach der Art desjenigen der Antragstellerin andererseits bestanden.
- 12 Mangels Rechtfertigung der vom Senat im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes vorgenommenen „Perspektivverengung“ (Beschluss Rn. 17) müsse sich der Senat im Hauptsacheverfahren mit den Gründen auseinandersetzen, weshalb die Freistellung von Möbelhäusern (anders als der Elektronikmärkte) als Einrichtungen der Grundversorgung von der in Rede stehenden Flächenbeschränkung mit dem verfassungsrechtlichen Gleichbehandlungsgebot vereinbar gewesen sei. Ferner gestatte auch die Tatsache, dass sowohl in Elektronikmärkten als auch in Möbelgeschäften nicht stets nur die für diese Geschäftsarten absolut typischen Gegenstände (einerseits Elektronikartikel, andererseits Möbelstücke) veräußert würden, nicht den - als Beleg für eine unzulässige Unbestimmtheit genommenen - Schluss des Senats, dass mithin „aus der Sicht des Normunterworfenen (...) alle Einzelhandelsgeschäfte unbegrenzt öffnen (konnten), die zumindest auch ein Warensortiment für die Grundversorgung zum Verkauf anbieten“. Denn im einen wie im anderen Fall sei es um die typisierende Betrachtung des Kerns des jeweiligen Angebots gegangen. Hieran habe bereits der Wortlaut der Norm keinen Zweifel gelassen, ebenso wenig die Begründung. Dieser Kern lasse sich sowohl im Verhältnis von Elektronikmärkten zu Möbelgeschäften deutlich unterscheiden als auch im Vergleich der Elektronikmärkte mit anderweitigen Einrichtungen, die als Teil der Grundversorgung von der Flächenbegrenzung freigestellt gewesen seien. In beiden Fällen sei nicht ein quantitativ randständiger Teil des Sortiments geeignet, die jeweilige Verkaufseinrichtung in den Genuss dieser Privilegierung kommen zu lassen, sondern nur das Belegensein des Kerns des betreffenden Angebots in einem der in § 8

Abs. 2 Nr. 2 SächsCoronaSchVO ausdrücklich genannten oder ihnen gleichstehenden Bereiche. § 8 SächsCoronaSchVO sei folglich insgesamt mit höherrangigem Recht vereinbar und damit rechtsgültig gewesen.

- 13 Mit Beschluss vom 12. Mai 2020 - 3 B 177/20 - hat der Senat dem Antrag im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes stattgegeben und § 8 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Nr. 1 sowie 2 SächsCoronaSchVO im Wege einer einstweiligen Anordnung außer Vollzug gesetzt, soweit sie ein Verbot der Öffnung von Einzelhandelsbetrieben von mehr als 800 m² enthalten.
- 14 Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Gerichtsakte im vorliegenden Verfahren sowie im Verfahren 3 B 177/20 verwiesen.

Entscheidungsgründe

- 15 Der Senat entscheidet gemäß § 101 Abs. 2 VwGO mit Einverständnis der Beteiligten ohne mündliche Verhandlung.
- 16 I. Der Antrag ist zulässig.
- 17 1. Der Senat legt den Antrag der Antragstellerin gemäß § 88 VwGO - wie bereits im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes - dahingehend aus, dass er sich gegen § 8 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Nr. 2 SächsCoronaSchVO richtet. Die Antragstellerin hat sich mit ihrem Vorbringen mit den in § 8 Abs. 1 Satz 3 und Abs. 3 SächsCoronaSchVO geregelten Öffnungsvoraussetzungen nicht befasst und ist auch nicht von der für Großhandelsgeschäfte geltenden Vorschrift des § 8 Abs. 2 Nr. 3 SächsCoronaSchVO betroffen. Sie wurde mit Schreiben vom 5. Juli 2022 darauf hingewiesen, dass der Senat beabsichtige, ihren Antrag auch im Hauptsacheverfahren wie im Eilverfahren auszulegen. Hiergegen hat sie nichts vorgebracht. Der so verstandene Antrag der Antragstellerin ist zulässig und begründet.
- 18 Soweit die Antragstellerin zunächst mit Schriftsatz vom 5. Mai 2020 beantragt hat, § 8 SächsCoronaSchVO vom 30. April 2020 für unwirksam zu erklären, und diesen Antrag mit Schriftsatz vom 28. Mai 2020 dahingehend umgestellt hat, dass sie nunmehr die Feststellung der Unwirksamkeit der außer Kraft getretenen Ordnungsregelung beantragt, handelt es sich um eine Antragsänderung im Sinne 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.

- 19 2. Bei der angegriffenen Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung vom 30. 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.
- 20 3. Die Antragstellerin ist bis zur Erledigung der Verordnung antragsbefugt im Sinn 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 1.440 m² war sie gemäß dem Schreiben des Antragsgegners vom 21. April 2020 zur vorangegangenen Verordnung und ihrem Anschreiben an den Antragsgegner vom 8. Mai 2020 von der Betriebsuntersagung und dem Ladenöffnungsverbot in § 8 Sächs-CoronaSchVO vom 30. April 2020, soweit es ihre 800 m² übersteigende Verkaufsfläche betrifft, 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.
- 21 4. Zwar ist die mit dem Normenkontrollantrag angegriffene Sächsische Corona-Schutz-Verordnung mit Ablauf des 14. bzw. 17. Mai 2020 außer Kraft getreten (§ 14 Abs. 3 SächsCoronaSchVO vom 12. Mai 2020). Allerdings besteht trotz der Erledigung der zur Prüfung gestellten Norm ein schutzwürdiges Interesse der Antragstellerin an einer Sachentscheidung.
- 22 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 wei-

terhin 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- und 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).

- 23 Die Antragstellerin hat ihr besonderes Interesse an der nachträglichen Feststellung der Unwirksamkeit der Norm auf die präjudizielle Wirkung für in Aussicht genommene Entschädigungs- und Schadensersatzansprüche gestützt und hierzu außergerichtlichen Schriftverkehr mit dem Antragsgegner vorgelegt. Das Bestehen solcher Ansprüche für pandemiebedingte vorübergehende Betriebsschließungen im Frühjahr 2020 hat der Bundesgerichtshof in seiner Entscheidung vom 17. März 2022 (- III ZR 79/21 -, juris Rn. 16 ff.) indes abgelehnt, so dass für das berechnete Interesse der Antragstellerin nicht hierauf, sondern auf den mit der teilweisen Betriebsschließung für die Antragstellerin verbundenen gewichtigen Eingriff 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) abzustellen ist. Gemäß der ihr zur Vorgängerverordnung erteilten Auskunft des Antragsgegners durfte die Antragstellerin ihr Ladengeschäft nur mit einer Fläche bis zu 800 m² öffnen und war hierdurch in ihrer eigentlichen Geschäftsausübung er-

heblich beeinträchtigt, weshalb sie - auch unter Berücksichtigung der kurzen Geltungsdauer der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung - ein nachträgliches Rechtsklärungsinteresse geltend machen kann.

- 24 II. Der zulässige Normenkontrollantrag ist auch begründet. Die von der Antragstellerin angegriffenen Regelungen in § 8 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Nr. 1 und 2 Sächs-CoronaSchVO verstoßen gegen höherrangiges Recht, soweit sie ein Verbot der Öffnung von Einzelhandelsbetrieben mit mehr als 800 m² enthalten.
- 25 1. Verordnungsermächtigung für die angegriffenen Betriebsbeschränkungen in § 8 SächsCoronaSchVO war § 32 i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG in der Fassung vom 27. März 2020 (BGBl. I S. 587).
- 26 1.1 Nach § 32 Satz 1 IfSG in der zum damaligen Zeitpunkt geltenden Fassung 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.
- 27 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, Urt. v. 21. April 2021 - 3 C 8/20 -, juris Rn. 20 ff.) zu einer der Vorgängerfassungen der Verordnung geklärt. Auf die dortigen, rechtskräftig gewordenen Ausführungen wird verwiesen.

28 1.2 Wie schon für die in der vorangegangenen Verordnung geregelten Untersagungen der Öffnung von Geschäften des Einzelhandels und sonstiger Geschäfte (vgl. SächsOVG, Urt. v. 17. Mai 2022 - 3 C 16/20 -, juris Rn. 41) geht der Senat davon aus, dass die in § 8 SächsCoronaSchVO angeordnete beschränkte Öffnung von Geschäften und Betrieben von der Generalklausel in § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG gedeckt war, wonach die zuständige Behörde die „notwendigen Schutzmaßnahmen“ zu treffen hat. Der Gesetzgeber hat mit der nur beispielhaften Aufzählung in § 28 Abs. 1 Satz 2 IfSG neben der in § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 IfSG deutlich gemacht, dass in Konkretisierung der mit der Generalklausel eröffneten Handlungsmöglichkeiten auch weitreichende und wesentliche Maßnahmen gegenüber der Allgemeinheit in Betracht kommen können. Insoweit ähneln Einzelhandelsbetriebe mit Publikumsverkehr den in § 28 Abs. 1 Satz 2 IfSG genannten Veranstaltungen und sonstigen Zusammenkünften, 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.

29 Zum Ziel der Regelungen, ihrer Erkenntnisgrundlage und der zur Pandemiebewältigung verfolgten Strategie hat der Senat in seinen Urteilen zur vorangegangenen Verordnung (SächsOVG, Urt. v. 17. Mai 2022 - 3 C 16/22 -, juris Rn. 42 und Urt. v. 4. August 2022 - 3 C 24/20 -, juris Rn. 44) unter Bezugnahme auf seinen Beschluss vom 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/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 Basis-

reproduktionszahl 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-Institut, 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).“

- 30 Diese Ausführungen gelten gleichermaßen auch für die hier gegenständliche Sächsische Corona-Schutz-Verordnung vom 30. April 2020. Zum Zeitpunkt des Erlasses der Verordnung, auf den maßgeblich für den Kenntnisstand des Ordnungsgebers abzustellen ist, waren weder eine Impfung oder eine spezifische Medikation noch ein infektionsmedizinisch hinreichend sicherer Mund-Nasenschutz verfügbar. Trotz Rückläufigkeit der Anzahl der neu übermittelten Krankheitsfälle in Deutschland hat das RKI in seinem täglichen Lagebericht vom 30. April 2020 die Situation weltweit und in Deutschland als sehr dynamisch und ernstzunehmend, die Gefährdung für die Gesundheit der Bevölkerung in Deutschland insgesamt als hoch und für Risikogruppen sogar als sehr hoch eingeschätzt. Zudem variiere die Gefährdung von Region zu Region und hänge die Belastung des Gesundheitswesens maßgeblich von der regionalen Verbreitung der Infektion, den vorhandenen Kapazitäten und den eingeleiteten Gegenmaßnahmen (Isolierung, Quarantäne, soziale Distanzierung) ab und könne örtlich sehr hoch sein. Dem RKI wurden mit Stand vom 30. April 2020 0.00 Uhr aus Sachsen 4.561 laboridiagnostisch bestätigte COVID-19-Fälle und 156 Todesfälle im Zusammenhang mit der Erkrankung übermittelt (vgl. Täglicher Lagebericht des RKI zur Coronavirus-Krankheit-2019 [COVID-19] vom 30. April 2020).
- 31 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 widerstreitenden Grundrechte. Die Abwägungsentscheidung des Normgebers muss dabei allerdings erkennbar und plausibel vom Prinzip der größtmöglichen Schonung der Grundrechte der von den Freiheits- und Teilhabebeeinträchtigungen 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, Urt. 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, Urt. 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, Urt. 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.“

- 32 Anhaltspunkte dafür, dass der Ordnungsgeber bei seiner Gefahren einschätzung 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, sieht der Senat nicht.
- 33 1.3 Vorliegend fehlt es allerdings an der hinreichenden Bestimmtheit des Begriffs der „für die Grundversorgung notwendigen Geschäfte“ in § 8 Abs. 2 Nr. 2 Sächs-CoronaSchVO, deren Öffnung ohne flächenmäßige Begrenzung und damit als Ausnahme zu § 8 Abs. 1 Sächs-CoronaSchVO erlaubt war.
- 34 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.).

- 35 Die Frage der hinreichenden Bestimmtheit der Norm ist aus der Sicht des durchschnittlichen Normadressaten unter Anlegung eines objektiven Maßstabs zu beurteilen. Danach ist, wie der Senat bereits im Eilverfahren festgestellt hat, für den normunterworfenen Inhaber eines großflächigen Einzelhandelsgeschäfts, das nicht zu den beispielhaft in § 8 Abs. 2 Nr. 2 SächsCoronaSchVO genannten Geschäften für die Grundversorgung gehört, auch im Wege der Auslegung nicht mehr hinreichend bestimmbar, ob er nur abgegrenzte 800 m² seiner Verkaufsfläche oder die gesamte Verkaufsfläche seines Geschäfts öffnen darf.
- 36 Der Senat ist zur vorangegangenen Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung vom 17. April 2020 mit einer weitestgehend ähnlichen Regelung in § 7 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 von einer hinreichenden Bestimmtheit ausgegangen (vgl. dazu Urteil v. 17. Mai 2022 a. a. O. Rn. 46 ff.) und hat dort unter Rn. 96 zu der vom Ordnungsgeber gewählten Regelbeispiel-Technik ausgeführt:
- „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.“
- 37 Mit Erlass der hier streitgegenständlichen Verordnung hat der Ordnungsgeber in den Katalog der Regelbeispiele der „für die Grundversorgung notwendige(n) Geschäfte“ zusätzlich zu den bereits in der Vorgängerverordnung aufgeführten Geschäften „Möbelhäuser ohne Speise- und Spielbereich“ sowie „Sonnenstudios“ aufgenommen. Während für die neu hinzugekommenen Möbelhäuser auch unter Berücksichtigung der Argumentation des Antragsgegners hierzu durchaus von einer - auch in Zusammenschau mit den anderen ausdrücklich genannten Geschäften - prägenden Wirkung für nicht genannte für die Grundversorgung notwendige Geschäfte ausgegangen werden könnte, führt die Annahme eines solchen Leitbildcharakters für die Auslegung bzw. einer entsprechenden prägenden Wirkung im Hinblick auf die neu in die Regelung eingefügten Sonnenstudios dazu, dass der Normunterworfenen nunmehr nicht mehr - und auch nicht im Wege der Auslegung - erkennen kann, welcher Maßstab für den Begriff der Grundversorgung i. S. d. § 8 Abs. 2 Nr. 2 SächsCoronaSchVO gelten soll und ob ggf. sein eigenes, nicht ausdrücklich aufgeführtes Geschäft dann ebenfalls unter die Regelung fällt.

38 Soweit der Antragsgegner in der Aufnahme von Sonnenstudios in die Regelung des § 8 Abs. 2 Nr. 2 SächsCoronaSchVO ein Redaktionsversehen sieht, da diese offensichtlich nicht zu den „Geschäften und Betrieben“, sondern zu anderweitigen „Einrichtungen oder Angeboten für den Publikumsverkehr“ gehörten, gar nicht über eine Verkaufsfläche und überhaupt Größe von mehr als 800 m² verfügten, folgt dem der Senat nicht. Denn anders als der in der Regelung aufgeführte Online-Handel, für den der Senat im Hinblick auf die vorangegangene Verordnung ein Redaktionsversehen und eine Klarstellung, dass Ladengeschäften, die nicht öffnen dürfen, der Betrieb in Form des Online-Handels gleichwohl erlaubt sei, angenommen hat (SächsOVG, Urt. v. 17. Mai 2022 a. a. O. Rn. 48), fehlt es Sonnenstudios an jeglichem Zusammenhang mit den dort ansonsten aufgeführten Regelbeispielen, so dass der Normunterworfenen davon ausgehen musste, dass der Ordnungsgeber mit dieser ausdrücklichen Erwähnung die Öffnung von Sonnenstudios explizit erlauben wollte - zumal gemäß § 5 Abs. 1 Nr. 1 SächsCoronaSchVO Wellnesszentren, zu denen Sonnenstudios am ehesten gehören, geschlossen bleiben mussten. Sonnenstudios kommt aber nicht die vom Antragsgegner den „für die Grundversorgung notwendige(n) Geschäfte(n)“ beigemessene Relevanz dahingehend zu, dass sie anderweitige Aspekte des täglichen Lebens mit grundlegender Bedeutung, nicht jedoch existenzielle Lebensbedürfnisse betreffen. Auch lassen sie sich nicht unter das Verständnis des Senats subsumieren, wonach die für die Grundversorgung notwendigen Geschäfte solche Geschäfte sind, deren das Sortiment prägende Produkte zumindest während der Dauer der Beschränkung benötigt werden könnten. Die Inanspruchnahme von Leistungen eines Sonnenstudios ist nichts, für das sich während der Dauer der Beschränkung - also im Zeitraum vom 4. bis 14. Mai 2020 (§ 14 Abs. 3 SächsCoronaSchVO vom 12. Mai 2020) - eine Notwendigkeit ergeben könnte, und betrifft auch nicht anderweitige Aspekte des täglichen Lebens, die grundlegende Bedeutung haben, ohne existenziell zu sein. Der Senat hält daher an seinen Ausführungen im Eilverfahren (Beschl. v. 12. Mai 2020 - 3 B 177/20 - , juris Rn. 16) fest:

„Dem Senat erschließt sich im Wege der üblichen Auslegungsmethoden allerdings nicht mehr, weshalb der Ordnungsgeber mit Inkrafttreten der aktuellen Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung beispielhaft auch Sonnenstudios und Möbelhäuser der Grundversorgung zurechnet und welcher Maßstab hiernach für den Begriff der Grundversorgung i. S. d. § 8 Abs. 2 Nr. 2 SächsCoronaSchVO gelten soll. Zwar verkennt der Senat nicht, dass es auch innerhalb des Geltungszeitraums der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung - etwa im Falle eines Umzugs - für Personen erforderlich sein kann, Möbel kaufen zu können. Dies gilt aber auch für Teile des Sortiments, das von vielen anderen großflächigen Ladengeschäften, beispielsweise von Elektronikfachgeschäften

vertrieben wird. Insoweit sind Möbelgeschäfte und Elektronikgeschäfte vergleichbar, zumal auch in Möbelhäusern in der Regel nicht nur Möbel, sondern meistens ein breit gefächertes Angebot an sonstigen Haushaltsgegenständen und Accessoires, mitunter einschließlich von Elektronikartikeln zum Kauf angeboten werden. Aus der Sicht des Normunterworfenen können folglich alle Einzelhandelsgeschäfte unbegrenzt öffnen, die zumindest auch ein Warensortiment für die Grundversorgung zum Verkauf anbieten. Erst recht jedoch wird der Begriff der Grundversorgung in seinen Konturen durch die Nennung von Sonnenstudios verwischt, die dem Bereich der „Wellness“ zuzuordnen sind und als solche bei objektiver Betrachtung - aus der Sicht eines verständigen Normunterworfenen - nicht mehr zur Grundversorgung gehören können. Im Übrigen enthält auch die vom Ordnungsgeber gegebene Begründung keinerlei Hinweis darauf, weshalb Möbelhäuser und Sonnenstudios der Grundversorgung zuzurechnen sein sollen.“

39 Soweit der Antragsgegner einwendet, die verschiedenen Gruppen von Verkaufseinrichtungen, wie sie in § 8 der angegriffenen Verordnung gebildet worden seien, folgten - entgegen der Auffassung des Senats im Eilverfahren - dem Gedanken der Abwägung zwischen dem Grad des Nutzens der Öffnung dieser Geschäfte für die Bevölkerung und dem Grad der Gefährdungen, die eine solche Öffnung jeweils mit sich bringen könne, so dass sich der Senat dieser Abwägung nunmehr im Hauptsacheverfahren widmen und ihre Berechtigung überprüfen müsse, rechtfertigt dies keine andere Beurteilung. Denn selbst wenn man anerkennt, wie es in der Begründung der Verordnung zu § 8 Abs. 2 SächsCoronaSchVO ausgeführt ist, dass der Auswahl der in § 8 Abs. 2 Nr. 2 SächsCoronaSchVO aufgelisteten Geschäfte eine solche Abwägung zugrunde lag, ist dies nur ein Kriterium neben dem jedenfalls deutlicher zum Ausdruck kommenden Kriterium des jeweiligen Bedarfs in Bezug auf das angebotene Warensortiment und kann im Hinblick auf letzteres - zumindest was die neu in die Vorschrift aufgenommenen Sonnenstudios betrifft - nicht über die Unmöglichkeit einer Zuordnung zur „Grundversorgung“ hinweghelfen. Damit ändert sich für den Normunterworfenen aber gerade nichts an der fehlenden Erkennbarkeit des Regelungsgehalts der Norm.

40 Weiter hat der Senat in seiner Eilentscheidung unter Rn. 18 ausgeführt:

„Ist aber § 8 Abs. 2 Nr. 2 SächsCoronaSchVO wegen Verstoßes gegen den verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatz aufzuheben, gilt dies auch für das im Umkehrschluss aus § 8 Abs. 1 Satz 1 SächsCoronaSchVO folgende grundsätzliche Verbot, Einzelhandelsbetriebe mit mehr als 800 qm Verkaufsfläche zu öffnen, sowie für die Ausnahmeregelung in § 8 Abs. 2 Nr. 1 SächsCoronaSchVO. Denn dieses Verbot steht in untrennbarem Zusammenhang mit seinen in § 8 Abs. 2 Nr. 1 und 2 SächsCoronaSchVO geregelten Ausnahmen. Einer Aufhebung von § 8 Abs. 1 Satz 2 SächsCoronaSchVO bedarf es nicht, da diese Vorschrift kein Verbot zum Inhalt hat und mit der tenorierten Aufhebung praktisch ins Leere geht.“

- 41 Auch hieran hält der Senat nach erneuter Überprüfung im Hauptsacheverfahren fest. Er geht auch weiterhin davon aus, dass es einer Aufhebung des § 8 Abs. 2 Nr. 3 SächsCoronaSchVO, von dem die Antragstellerin ohnehin nicht betroffen ist, nicht bedurfte. Denn es handelt sich um eine Regelung für Großhandelsgeschäfte, die nach der Gesamtkonzeption des Ordnungsgebers uneingeschränkt unter Beachtung der Vorgaben des § 8 Abs. 3 SächsCoronaSchVO öffnen durften. Das wird mit der verbleibenden Regelung in § 8 Abs. 2 Nr. 3 SächsCoronaSchVO ausdrücklich klargestellt.
- 42 Sofern der Senat in dem zum Verfahren gehörenden Eilverfahren zusätzlich eine Verletzung des allgemeinen Gleichheitssatzes und verfassungswidrige Ungleichbehandlung der Antragstellerin angenommen hat, da sich aus § 8 Abs. 2 SächsCoronaSchVO nicht erschließen, weswegen ein Möbelgeschäft großflächig öffnen dürfe, ein Elektronikfachmarkt aber nicht, kommt es darauf nicht mehr an, da bereits der festgestellte Verstoß der angegriffenen Vorschrift gegen das verfassungsrechtliche Bestimmtheitsgebot zu der aus dem Tenor ersichtlichen Feststellung der Unwirksamkeit der Vorschrift führt.
- 43 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.
- 44 Der Ausspruch zur vorläufigen Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 Abs. 1 Satz 1 VwGO i. V. m. § 708 Nr. 11, § 711 ZPO.
- 45 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.

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

Nagel

gez.:

Wiesbaum

Schmidt-Rottmann