

Sachgebiet:

BVerwGE: ja
Übersetzung: nein

Gesundheitsverwaltungsrecht einschl. des Rechts der Heilberufe, der Gesundheitsfachberufe und des Krankenhausfinanzierungsrechts sowie des Seuchen- und Infektionsschutzrechts

Rechtsquelle/n:

GG Art. 3 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1 und 3, Art. 20 Abs. 3
IfSG i. d. F. des Gesetzes vom 27. März 2020 § 28 Abs. 1, § 32
SächsCoronaSchVO vom 17. April 2020 § 7

Titelzeile:

Beschränkungen des Einzelhandels anlässlich der Corona-Pandemie

Leitsatz:

Das Verbot der Öffnung von Einzelhandelsgeschäften mit mehr als 800 qm Verkaufsfläche und seine Ausnahmen durch § 7 Abs. 1 und 2 der Sächsischen Corona-Schutzverordnung vom 17. April 2020 waren mit dem allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) vereinbar.

Urteil des 3. Senats vom 25. Juli 2024 - BVerwG 3 CN 3.22

I. OVG Bautzen vom 17. Mai 2022
Az: 3 C 16/20



Bundesverwaltungsgericht

IM NAMEN DES VOLKES
URTEIL

BVerwG 3 CN 3.22
3 C 16/20

Verkündet
am 25. Juli 2024

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Normenkontrollsache



ECLI:DE:BVerwG:2024:250724U3CN3.22.0

hat der 3. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 25. Juli 2024
durch die Vorsitzende Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Philipp,
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Liebler,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Kuhlmann,
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Sinner und
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Hellmann

für Recht erkannt:

Die Revision der Antragstellerin gegen das Urteil des
Sächsischen Obergerichts vom 17. Mai 2022 in
der Fassung des Berichtigungsbeschlusses vom 8. August
2022 wird zurückgewiesen.

Die Antragstellerin trägt die Kosten des Revisionsverfah-
rens.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Antragstellerin betreibt in G. einen Elektronikfachmarkt mit einer Verkaufsfläche von 1 425 qm, in dem sie Waren der Bereiche Haushaltsgeräte, Unterhaltungselektronik, Telekommunikation, IT sowie Tonträger und Software anbietet. Sie wendet sich mit ihrem Normenkontrollantrag gegen Beschränkungen des Einzelhandels durch § 7 Abs. 1 und 2 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 17. April 2020 (SächsGVBl. S. 170).

2 Die Vorschrift hatte folgenden Wortlaut:

§ 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, Getränkemärkte, 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, Getränkemärkte, 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, [...]
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.

- 3 Sie galt vom 20. April bis 3. Mai 2020 (§ 12 Abs. 1 SächsCoronaSchVO). Der Antragsgegner teilte der Antragstellerin mit Schreiben vom 21. April 2020 mit, sie dürfe ihren Elektronikfachmarkt derzeit nicht öffnen, weil die Verkaufsfläche mehr als 800 qm betrage.
- 4 Die Antragstellerin hat den Normenkontrollantrag am 20. April 2020 beim Sächsischen Obergerverwaltungsgericht gestellt. Nach dem Außerkrafttreten der Verordnung hat sie beantragt, festzustellen, dass § 7 SächsCoronaSchVO unwirksam war. Zur Begründung hat sie unter anderem vorgetragen, es sei unklar gewesen, ob und unter welchen Voraussetzungen Einzelhandelsgeschäfte mit mehr als 800 qm Verkaufsfläche hätten öffnen dürfen. Für die unterschiedliche Behandlung von Buchhandlungen, Autohäusern und Fahrradgeschäften, die ohne Verkaufsflächenbegrenzung vom Öffnungsverbot ausgenommen gewesen seien, und großflächigen Elektronikfachmärkten, denen auch eine teilweise Öffnung auf bis zu 800 qm Verkaufsfläche nicht erlaubt gewesen sei, habe es keinen sachlichen Grund gegeben.
- 5 Das Obergerverwaltungsgericht hat den Normenkontrollantrag durch Urteil vom 17. Mai 2022 abgelehnt. Zur Begründung hat es im Wesentlichen ausgeführt: Soweit sich der Antrag gegen § 7 Abs. 1 und 2 SächsCoronaSchVO richte, sei er zulässig, aber unbegründet. Die Vorschrift habe in § 32 i. V. m. § 28 Abs. 1 des Infektionsschutzgesetzes i. d. F. vom 27. März 2020 eine verfassungsgemäße Rechtsgrundlage gehabt, deren Voraussetzungen im Zeitpunkt des Verordnungserlasses erfüllt gewesen seien. Die angegriffene Ordnungsregelung

habe den Anforderungen des Art. 20 Abs. 3 GG an die Bestimmtheit von Normen genügt. Die Normadressaten hätten die Rechtslage erkennen und ihr Verhalten danach ausrichten können. Der Ordnungsgeber habe sich bei der Differenzierung zwischen Ladengeschäften des Einzelhandels mit einer Verkaufsfläche bis zu 800 qm und Geschäften mit einer Verkaufsfläche über 800 qm an die Rechtsprechung zum Begriff des großflächigen Einzelhandels im Sinne von § 11 Abs. 3 der Baunutzungsverordnung (BauNVO) angelehnt. Die Öffnungsverbote hätten nicht gegen Art. 12 Abs. 1 GG verstoßen. Die Eingriffe in die Berufsausübungsfreiheit seien verhältnismäßig gewesen. Auch Art. 3 Abs. 1 GG sei nicht verletzt worden. Die in § 7 Abs. 1 und 2 SächsCoronaSchVO vorgenommenen Differenzierungen seien durch Sachgründe gerechtfertigt gewesen. Der Ordnungsgeber habe vertretbar angenommen, dass großflächige Geschäfte aufgrund ihres breiteren Warensortiments regelmäßig eine größere Kundenzahl anziehen als kleinere Geschäfte und diese Wirkung auch bei einer durch Teilabspernung auf 800 qm reduzierten Verkaufsfläche in einem infektiologisch relevanten Umfang bestehen bleibe. Die Ausnahmen für Geschäfte des täglichen Bedarfs und der Grundversorgung seien wegen deren Bedeutung für die Versorgung der Bevölkerung gerechtfertigt gewesen. Bei Einkaufszentren und großflächigem Einzelhandel habe der Ordnungsgeber darauf abstellen dürfen, dass sie regelmäßig eine große Zahl von Besuchern anziehen, die sich aufgrund der baulichen Gegebenheiten oft dicht an dicht drängten, ohne den gebotenen Mindestabstand einhalten zu können.

- 6 Mit ihrer Revision macht die Antragstellerin im Wesentlichen geltend: Das Oberverwaltungsgericht habe fehlerhaft angenommen, dass die angegriffene Vorschrift den Anforderungen des Bestimmtheitsgebots genüge. Die Unterscheidung zwischen Geschäften, die sich in Einkaufszentren und großflächigem Einzelhandel befänden, und Geschäften außerhalb davon, die ihrerseits großflächige Einzelhandelsbetriebe sein könnten, sei nicht nachvollziehbar. Es sei unklar, was der Ordnungsgeber mit dem Begriff "großflächiger Einzelhandel" gemeint habe. Die unterschiedliche Ausnahmeregelung für Geschäfte des täglichen Bedarfs und der Grundversorgung in § 7 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 und 2 SächsCoronaSchVO sei widersprüchlich. Auch sei nicht klar, welche Flächen zur Verkaufsfläche gezählt hätten. Die angegriffene Vorschrift habe zu-

dem gegen Art. 3 Abs. 1 GG verstoßen. Das Oberverwaltungsgericht sei von einem falschen rechtlichen Maßstab ausgegangen. Die Differenzierung zwischen Einkaufszentren und großflächigem Einzelhandel nach § 7 Abs. 1 sowie Ladengeschäften nach § 7 Abs. 2 SächsCoronaSchVO sei nicht gerechtfertigt gewesen. Dass nach § 7 Abs. 3 SächsCoronaSchVO die Anforderungen an den Hygieneschutz gleichermaßen für Geschäfte nach Absatz 1 und 2 gegolten hätten, zeige, dass der Verordnungsgeber insoweit von einer gleichen Infektionsgefahr ausgegangen sei. Danach habe er wesentlich Gleiches ungleich behandelt. Entsprechendes gelte für die unterschiedliche Regelung der Ausnahmen vom Öffnungsverbot in Absatz 1 und 2. Das Oberverwaltungsgericht habe außerdem die Grenzen des Einschätzungsspielraums des Verordnungsgebers verkannt. Für dessen Einschätzung, von großflächigen Geschäften gehe auch bei einer Teilabspernung der Verkaufsfläche eine größere Anziehung für Kunden aus als von kleinen Geschäften, habe es keine tragfähigen Anhaltspunkte gegeben. Auch verteilten sich die Kundenströme bei Zulassung der Teilflächenabspernung und damit einer größeren Zahl geöffneter Geschäfte breiter; das diene dem Ziel der Vermeidung physischer Kontakte besser als das Verbot. Soweit das Oberverwaltungsgericht auf die mögliche Nichteinhaltung von Mindestabständen verweise, unterstelle es ein rechtswidriges Verhalten der Kunden. Nach § 7 Abs. 3 SächsCoronaSchVO habe das Gebot des Mindestabstands in allen geöffneten Geschäfte gegolten. Die Nichteinbeziehung von Elektronikfachmärkten in die Ausnahmeregelung des § 7 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 SächsCoronaSchVO sei eine nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung. Ihr Warensortiment diene ebenfalls der Grundversorgung. Das Öffnungsverbot für großflächige Einzelhandelsgeschäfte sei auch unverhältnismäßig gewesen. Der Verordnungsgeber hätte vorrangig die Kontaktbeschränkungs- und Hygieneschutzmaßnahmen verschärfen müssen.

7 Der Antragsgegner verteidigt das angefochtene Urteil.

II

8 Die zulässige Revision der Antragstellerin ist nicht begründet. Das angefochtene Urteil beruht nicht auf der Verletzung revisiblen Rechts (§ 137 Abs. 1 VwGO). Das Oberverwaltungsgericht hat den zulässigen Normenkontrollantrag (1.) ohne Verstoß gegen Bundesrecht abgelehnt. Die angegriffene Vorschrift konnte auf

die infektionsschutzrechtliche Generalklausel gestützt werden (2.). Die Verordnungsermächtigung war in dieser Auslegung verfassungsgemäß (3.). § 7 Abs. 1 und 2 SächsCoronaSchVO genügte in seiner Auslegung durch das Oberverwaltungsgericht den Anforderungen des Art. 20 Abs. 3 GG an die Bestimmtheit von Normen (4.). Die Vorschrift war auf der Grundlage der im Urteil getroffenen tatsächlichen Feststellungen verhältnismäßig (5.) und mit dem Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar (6.).

- 9 1. Der gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO statthafte Normenkontrollantrag ist zulässig. Die Antragstellerin kann geltend machen, durch die angegriffene Rechtsvorschrift in ihren Rechten verletzt worden zu sein, und sie hat das erforderliche berechnigte Interesse an der Feststellung, dass die Rechtsvorschrift unwirksam war (zu den Zulässigkeitsvoraussetzungen vgl. BVerwG, Urteil vom 16. Mai 2023 - 3 CN 6.22 - BVerwGE 178, 322 Rn. 9 f. m. w. N.).
- 10 a) Nach ihrem Vorbringen erscheint es möglich, dass sie durch § 7 Abs. 1 und 2 SächsCoronaSchVO jedenfalls in ihrer Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 i. V. m. Art. 19 Abs. 3 GG) verletzt wurde. Ihr Elektronikfachmarkt mit 1 425 qm Verkaufsfläche fiel in den Anwendungsbereich der Untersagungsregelung. Nach der Mitteilung des Antragsgegners aus April 2020 habe für ihr Geschäft keine Ausnahme vom Öffnungsverbot gegolten.
- 11 b) Ist die angegriffene Norm – wie hier – während der Anhängigkeit des Normenkontrollantrags außer Kraft getreten, besteht ein Rechtsschutzbedürfnis trotz Erledigung des ursprünglichen Rechtsschutzziels unter anderem dann fort, wenn ein gewichtiger Grundrechtseingriff von solcher Art geltend gemacht wird, dass gerichtlicher Rechtsschutz dagegen typischerweise nicht vor Erledigungseintritt erlangt werden kann (stRspr, vgl. BVerwG, Urteile vom 21. Juni 2023 - 3 CN 1.22 - BVerwGE 179, 168 Rn. 13 und vom 18. April 2024 - 3 CN 8.22 - juris Rn. 14, jeweils m. w. N.). Das ist hier der Fall. Innerhalb der Geltungsdauer der Verordnung war Rechtsschutz in einem Hauptsacheverfahren nicht zu erlangen. Der von der Antragstellerin geltend gemachte Eingriff in ihre Berufsfreiheit hatte ein Gewicht, das die nachträgliche Klärung der Wirksamkeit der angegriffenen Rechtsvorschrift rechtfertigt. Sie hatte ihren Elektronikfachmarkt aufgrund dieser Vorschrift in der Zeit vom 20. April bis 3. Mai 2020 nicht geöffnet

(UA Rn. 35). Dass die Antragstellerin in der Rechtsform einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung beruflich tätig ist, führt nicht zu einer anderen Bewertung (BVerwG, Urteile vom 16. Mai 2023 - 3 CN 6.22 - BVerwGE 178, 322 Rn. 12, 16 und vom 18. April 2024 - 3 CN 8.22 - juris Rn. 14; vgl. auch BVerfG, Kammerbeschluss vom 23. März 2022 - 1 BvR 1295/21 - NJW 2022, 1672 Rn. 25).

- 12 Auf die Frage, ob die Antragstellerin – wie vom Oberverwaltungsgericht angenommen (UA Rn. 33 f.) – zudem im Hinblick auf die Präjudizwirkung der begehrten Feststellung für einen Staatshaftungsprozess ein berechtigtes Interesse hat, kommt es damit nicht an. Ein solches Präjudizinteresse ist allerdings nicht bereits deshalb zu verneinen, weil ein Entschädigungs- oder Schadensersatzanspruch für einen Eingriff durch eine rechtswidrige Verordnungsvorschrift von vornherein ausgeschlossen wäre (vgl. BVerwG, Urteil vom 18. April 2024 - 3 CN 7.22 - juris Rn. 10; BGH, Urteil vom 3. August 2023 - III ZR 54/22 - BGHZ 238, 105 Rn. 29).
- 13 2. Das Oberverwaltungsgericht hat zutreffend angenommen, dass die Untersagung des Betriebs von Einkaufszentren und großflächigem Einzelhandel sowie der Öffnung von Ladengeschäften in § 7 Abs. 1 und 2 SächsCoronaSchVO auf § 32 Satz 1 und 2 i. V. m. § 28 Abs. 1 des Gesetzes zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz - IfSG) vom 20. Juli 2000 (BGBl. I S. 1045) i. d. F. des Gesetzes zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 27. März 2020 (BGBl. I S. 587) – im Folgenden: IfSG – gestützt werden konnte. Dass die Voraussetzungen, unter denen nach diesen Vorschriften Ge- oder Verbote zur Bekämpfung einer übertragbaren Krankheit erlassen werden konnten, vorlagen und Ge- oder Verbote, die – wie hier – unabhängig von einem Krankheits- oder Ansteckungsverdacht an jeden im Geltungsbereich der Verordnung gerichtet sind, notwendige Schutzmaßnahmen im Sinne der infektionsschutzrechtlichen Generalklausel sein können, hat der Senat für andere Regelungen der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung vom 17. April 2020 bereits entschieden (vgl. BVerwG, Urteile vom 22. November 2022 - 3 CN 1.21 - BVerwGE 177, 60 Rn. 15 ff. <Kontaktbeschränkungen [§ 2 Abs. 1], Schließung von Sportstätten [§ 4 Abs. 1 Nr. 1], Untersagung des Betriebs von Gastronomiebetrieben [§ 5 Satz 1]> und vom 21. Juni 2023 - 3 CN 1.22 - BVerwGE 179, 168 Rn. 18 und

Rn. 20 ff. <Abstandsgebot [§ 2 Abs. 2], Untersagung von Versammlungen [§ 3 Abs. 1 Satz 1]>). Für die Verbote in § 7 Abs. 1 und 2 SächsCoronaSchVO ergibt sich nichts Abweichendes.

- 14 3. § 32 i. V. m. § 28 Abs. 1 IfSG war in dieser Auslegung (vgl. BVerwG, Urteil vom 22. November 2022 - 3 CN 1.21 - BVerwGE 177, 60 Rn. 21 ff.) bei Erlass der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung vom 17. April 2020 und auch während ihrer Geltungsdauer eine verfassungsgemäße Grundlage für die angegriffene Verordnungsvorschrift. In der Rechtsprechung des Senats ist geklärt, dass die Generalklausel des (§ 32 Satz 1 i. V. m.) § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG als Grundlage für Rechtsverordnungen zur Bekämpfung von COVID-19 in der hier maßgeblichen Zeit den Anforderungen des Bestimmtheitsgebotes (Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG) sowie des Demokratie- und Rechtsstaatsprinzips (Art. 20 Abs. 2 und 3 GG) entsprach (BVerwG, Urteile vom 22. November 2022 - 3 CN 1.21 - a. a. O. Rn. 34 ff. und vom 21. Juni 2023 - 3 CN 1.22 - BVerwGE 179, 168 Rn. 27 f.; ebenso BVerwG, Urteil vom 16. Mai 2023 - 3 CN 6.22 - BVerwGE 178, 322 Rn. 21 ff. <zur Schließung von Gastronomiebetrieben und Sporteinrichtungen durch die Sächsische Corona-Schutz-Verordnung vom 30. Oktober 2020>). Des Weiteren hat der Senat bereits entschieden, dass das Fehlen einer gesetzlichen Regelung zu Entschädigungs- und Ausgleichszahlungen für auf § 32 i. V. m. § 28 Abs. 1 IfSG gestützte vorübergehende Schließungen von Gastronomiebetrieben keinen verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet (vgl. BVerwG, Urteile vom 16. Mai 2023 - 3 CN 4.22 - BVerwGE 178, 298 Rn. 60 ff. und - 3 CN 5.22 - NVwZ 2023, 1846 Rn. 57 ff.). Für die hier inmitten stehenden vorübergehenden Beschränkungen des Einzelhandels ergibt sich nichts Anderes.
- 15 4. § 7 Abs. 1 und 2 SächsCoronaSchVO genügte – wie das Oberverwaltungsgericht zutreffend angenommen hat – in der von ihm vorgenommenen Auslegung, die für den Senat verbindlich ist, den Anforderungen des Art. 20 Abs. 3 GG an die Bestimmtheit von Normen.
- 16 a) Bei der angegriffenen Vorschrift handelt es sich um nicht revisibles Landesrecht (§ 137 Abs. 1 VwGO). Das gilt auch, soweit das Oberverwaltungsgericht den Begriff des großflächigen Einzelhandels in § 7 SächsCoronaSchVO dahin ausgelegt hat, er sei § 11 Abs. 3 BauNVO entnommen (UA Rn. 48) und die

Grenze zur Großflächigkeit sei – in Anlehnung an die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu § 11 Abs. 3 BauNVO – bei einer Verkaufsfläche von mehr als 800 qm überschritten (UA Rn. 48, 49, 54). Es ist nicht davon ausgegangen, dass § 11 Abs. 3 BauNVO und damit Bundesrecht den Begriff der Verkaufsfläche auch für auf der Grundlage von § 32 Satz 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG erlassene Rechtsverordnungen der Länder regelt. Vielmehr hat es eine bloße Anknüpfung der Ordnungsregelung an § 11 Abs. 3 BauNVO angenommen, so dass sie – irrevisibles – Landesrecht bleibt (vgl. BVerwG, Urteil vom 21. Februar 2013 - 7 C 4.12 - Buchholz 406.27 § 149 BBergG Nr. 3 Rn. 14 m. w. N.).

- 17 b) An die Auslegung des nicht revisiblen Landesrechts durch das Oberverwaltungsgericht ist der Senat gemäß § 173 Satz 1 VwGO i. V. m. § 560 ZPO gebunden. Es ist nicht ersichtlich, dass sie die durch das Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) und das Willkürverbot (Art. 3 Abs. 1 GG) gezogenen Auslegungsgrenzen (vgl. BVerwG, Urteile vom 21. Juni 2023 - 3 CN 1.22 - BVerwGE 179, 168 Rn. 16 und vom 15. Februar 2024 - 3 CN 17.22 - juris Rn. 18, jeweils m. w. N.) übersteigt.
- 18 c) Nach Art. 20 Abs. 3 GG muss eine Norm, die – wie § 7 Abs. 1 und 2 SächsCoronaSchVO – in Grundrechte eingreift, allgemeine Anforderungen an ihre Bestimmtheit und Klarheit erfüllen. Der Grad der gebotenen Bestimmtheit hängt von den Besonderheiten des in Rede stehenden Sachbereichs und von den Umständen ab, die zu der Regelung geführt haben. Dabei sind die Bedeutung des Regelungsgegenstandes und die Intensität der durch die Regelung erfolgenden Grundrechtseingriffe ebenso zu berücksichtigen wie der Kreis der Anwender und Betroffenen der Norm sowie deren konkretes Bedürfnis, sich auf die Normanwendung einstellen zu können. Es genügt, wenn sich mithilfe der anerkannten Auslegungsregeln feststellen lässt, unter welchen tatbestandlichen Voraussetzungen die Rechtsfolge eintreten soll (stRspr, vgl. BVerfG, Beschluss vom 27. April 2022 - 1 BvR 2649/21 - BVerfGE 161, 299 Rn. 142 m. w. N.; BVerwG, Urteile vom 15. Februar 2024 - 3 CN 17.22 - juris Rn. 21 und vom 18. April 2024 - 3 CN 8.22 - juris Rn. 40). Nach diesem Maßstab, von dem das Oberverwaltungsgericht ausgegangen ist (UA Rn. 47), ist nicht zu beanstanden, dass es die Verordnungsvorschrift als hinreichend bestimmt angesehen hat.

- 19 aa) Die Antragstellerin trägt vor, die in § 7 Abs. 1 und 2 SächsCoronaSchVO getroffenen Ausnahmeregelungen für Geschäfte der Grundversorgung seien widersprüchlich und ihr Anwendungsbereich deshalb unklar gewesen. Die Definition in Absatz 2 Satz 2 sei nicht abschließend; zur Grundversorgung gehörten auch Buchhandel, Garten- und Baumärkte, Autohäuser und Fahrradläden. Hingegen definiere Absatz 1 Satz 2 die zur Grundversorgung zählenden Ladengeschäfte abschließend und ohne die genannten Sparten. Die geltend gemachte Widersprüchlichkeit der Vorschrift besteht nicht, weil die Ausnahmeregelungen nach ihrer verbindlichen Auslegung durch das Oberverwaltungsgericht unterschiedliche Anwendungsbereiche haben. Es hat angenommen, dass § 7 SächsCoronaSchVO zwischen der grundsätzlichen Untersagung des Betriebs von Einkaufszentren und großflächigem Einzelhandel nach Absatz 1 und dem Verbot der Öffnung von Ladengeschäften nach Absatz 2 unterschieden habe. Absatz 1 Satz 2 regle Ausnahmen vom Öffnungsverbot für Ladengeschäfte innerhalb von Einkaufszentren und großflächigem Einzelhandel. Die in Absatz 2 Satz 2 bestimmten Ausnahmen vom Öffnungsverbot betreffen Ladengeschäfte, die sich außerhalb von Einkaufszentren und großflächigem Einzelhandel befänden (UA Rn. 48, 50, 52).
- 20 bb) Entgegen der Auffassung der Antragstellerin ist nach der vom Oberverwaltungsgericht vorgenommenen Auslegung auch nicht unklar, welche Flächen zur Verkaufsfläche im Sinne von § 7 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 SächsCoronaSchVO gezählt haben.
- 21 Es hat angenommen, ein Einzelhandelsbetrieb oder Ladengeschäft mit mehr als 800 qm Verkaufsfläche gelte in Anlehnung an die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu § 11 Abs. 3 BauNVO als großflächiger Einzelhandelsbetrieb im Sinne der Verordnungsvorschrift (UA Rn. 49). Der Begriff "großflächiger Einzelhandel" sei daher inhaltlich als geklärt anzusehen (UA Rn. 48 <S. 29>). In der vom Oberverwaltungsgericht in Bezug genommenen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu § 11 Abs. 3 BauNVO ist auch der Begriff der Verkaufsfläche geklärt; mithilfe ihrer Größe wird das Merkmal der Großflächigkeit bestimmt (vgl. BVerwG, Urteile vom 24. November 2005 - 4 C 10.04 - BVerwGE 124, 364 <367, 374> und vom 9. November 2016 - 4 C 1.16 -

Buchholz 406.11 § 34 BauGB Nr. 220 Rn. 10). Deshalb liegt die Annahme fern, das Oberverwaltungsgericht habe die Anlehnung an diese Rechtsprechung nicht auch auf die Definition der Verkaufsfläche bezogen. Aus Rn. 54 seines Urteils ergibt sich nichts Abweichendes. Es hat dort ausgeführt, der Ordnungsgeber habe trotz Anlehnung nicht die zu Einzelfällen ergangene baurechtliche Rechtsprechung insgesamt übernehmen wollen. Der Senat versteht dies dahin, der Ordnungsgeber habe die Anlehnung an die Rechtsprechung zum Begriff des großflächigen Einzelhandelsbetriebs in § 11 Abs. 3 BauNVO unter den Vorbehalt gestellt, dass der Infektionsschutz keine vom Baurecht abweichende Betrachtung gebiete. Für eine weitergehende Distanzierung von der zitierten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ergeben sich aus dem angegriffenen Urteil keine Anhaltspunkte.

- 22 Danach ist Verkaufsfläche im Sinne von § 7 Abs. 1 und 2 SächsCoronaSchVO diejenige Fläche, auf der Waren präsentiert und gekauft werden können. Dazu gehören auch Bereiche eines Ladengeschäfts, die vom Kunden (aus betrieblichen und hygienischen Gründen) zwar nicht betreten werden dürfen, in denen aber die Ware für ihn sichtbar ausliegt (z. B. Käse-, Fleisch- und Wursttheke u. ä.), ebenso Flächen des Windfangs und des Kassenvorraums, einschließlich eines Bereichs zum Einpacken der Ware und Entsorgen des Verpackungsmaterials (BVerwG, Urteile vom 24. November 2005 - 4 C 10.04 - BVerwGE 124, 364 <374> und vom 9. November 2016 - 4 C 1.16 - Buchholz 406.11 § 34 BauGB Nr. 220 Rn. 10), nicht aber die Abstellfläche für Einkaufswagen außerhalb des Gebäudes (BVerwG, Urteil vom 9. November 2016 - 4 C 1.16 - a. a. O. Rn. 11 ff.).
- 23 cc) Die angegriffene Vorschrift ist nicht deshalb unbestimmt, weil unklar wäre, ob oder unter welchen Voraussetzungen auch mehrere Betriebe bzw. Geschäfte einen großflächigen Einzelhandel im Sinne der Norm bilden können. Die von der Antragstellerin gerügte Normunklarheit besteht nach dem Auslegungsergebnis des Oberverwaltungsgerichts nicht.
- 24 Es hat angenommen, "großflächiger Einzelhandel" im Sinne von § 7 Abs. 1 SächsCoronaSchVO sei nicht zwingend nur ein Geschäft mit mehr als 800 qm Verkaufsfläche gewesen; vielmehr hätten hierzu auch weitere Flächen eigentlich selbstständiger Geschäfte gehören können (z. B. sogenanntes Shop-in-Shop-

Konzept; Lebensmittelgeschäft mit Bäcker-/Zeitschriften-/Lotto-/Blumenladen; UA Rn. 54). Es hat sich hierfür ebenfalls auf Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu § 11 Abs. 3 BauNVO bezogen und ausgeführt, kleine Geschäfte bzw. Anbieter (z. B. Backshops, Läden für Toto/Lotto und Zeitschriften) könnten mit einem Hauptanbieter (z. B. Lebensmittelmarkt) baurechtlich eine betriebliche Einheit bilden und daher mit ihm zusammen als ein großflächiger Einzelhandelsbetrieb anzusehen sein (UA Rn. 54; vgl. BVerwG, Urteil vom 24. November 2005 - 4 C 14.04 - BVerwGE 124, 376 <379 ff.>). Seine Einschränkung, der Verordnungsgeber habe trotz Anlehnung nicht die zu Einzelfällen ergangene baurechtliche Rechtsprechung insgesamt übernehmen wollen, meint – wie gezeigt – nur den Vorbehalt einer aus Gründen des Infektionsschutzes gebotenen abweichenden Betrachtung. Auch im Hinblick auf § 7 Abs. 2 SächsCoronaSchVO ergibt sich keine Regelungsunklarheit. Nach der Auslegung durch das Oberverwaltungsgericht regelt § 7 Abs. 2 Satz 2 SächsCoronaSchVO das einzelne gesonderte Ladengeschäft (UA Rn. 54). Ein – großflächiges – Geschäft mit mehr als 800 qm Verkaufsfläche war vom Öffnungsverbot ausgenommen, wenn es sich um eines der in § 7 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 oder 2 SächsCoronaSchVO beispielhaft benannten oder um ein vergleichbares Geschäft für den täglichen Bedarf oder der Grundversorgung handelte (UA Rn. 49).

- 25 Danach ist auch der Inhalt der Regelungen in § 7 Abs. 1 Satz 3 und Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 Satz 2 SächsCoronaSchVO eindeutig. Ein Ladengeschäft oder Einzelhandelsbetrieb mit mehr als 800 qm Verkaufsfläche konnte die Voraussetzung für die Ausnahme vom Öffnungsverbot nicht dadurch erfüllen, dass die Verkaufsfläche durch Absperrung (o. ä.) auf maximal 800 qm reduziert wurde (UA Rn. 48, 81 f. <Nichtzulassung der Teilflächenabsperrung>). Nach der vom Oberverwaltungsgericht vorgenommenen Auslegung werden entgegen der Formulierung im Verordnungstext nicht Absperrungen von "Ladenflächen", sondern von Verkaufsflächen geregelt. Die Annahme eines Redaktionsversehens des Verordnungsgebers ist nicht zu beanstanden.
- 26 dd) Die in § 7 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 SächsCoronaSchVO getroffene Regelung über Ausnahmen vom Öffnungsverbot für Geschäfte, die für die Grundversorgung notwendig sind, genügt den Anforderungen an das Bestimmtheitsgebot auch in Bezug auf die Sparte der Elektronikfachmärkte.

- 27 (1) Dass das Oberverwaltungsgericht für den Elektronikfachmarkt der Antragstellerin offengelassen hat, ob er in den Anwendungsbereich der Ausnahmeregelung in § 7 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 SächsCoronaSchVO einbezogen war (UA Rn. 95), unterliegt keinen Bedenken. Seine Annahme, das sei eine Frage des Normvollzugs im Einzelfall, die nicht Gegenstand des Normenkontrollverfahrens sei, ist bundesrechtlich nicht zu beanstanden.
- 28 (2) Hingegen darf nicht unbestimmt gewesen sein, ob die Sparte der Elektronikfachmärkte zu den "für die Grundversorgung notwendigen Geschäften" im Sinne des § 7 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 SächsCoronaSchVO gezählt hat oder nicht. Das ist auch nicht der Fall. Die Frage lässt sich im Wege der Normauslegung hinreichend klar beantworten.
- 29 Das Oberverwaltungsgericht hat angenommen, die in § 7 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 SächsCoronaSchVO benannten Beispiele für die Grundversorgung hätten einen Leitbildcharakter für die Auslegung der Regelung gehabt. Sie hätten eine prägende Wirkung für die Bewertung, ob nicht genannte Geschäfte für die Grundversorgung notwendig gewesen seien (UA Rn. 96). Mit der Regelung habe ermöglicht werden sollen, dass nicht genannte, aber den beispielhaft angeführten Geschäften der Grundversorgung vergleichbare Geschäfte ebenfalls öffnen dürfen (UA Rn. 95). Das Oberverwaltungsgericht ist damit davon ausgegangen, dass sich für nicht genannte Geschäfte beantworten lässt, ob sie zur Grundversorgung gezählt haben oder nicht. Gegen seine Auslegung ist bundesrechtlich nichts zu erinnern. Für Elektronikfachmärkte hat es nichts Abweichendes angenommen.
- 30 Danach gehörten Elektronikfachmärkte nicht zu den Geschäften der Grundversorgung im Sinne von § 7 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 SächsCoronaSchVO. Der Verordnungsgeber hat dort eine Vielzahl von Geschäften beispielhaft benannt, die er der Grundversorgung zuordnete, darunter Garten- und Baumärkte, Autohäuser und Fahrradläden, Buchhandel und Ladengeschäfte von Handwerksbetrieben. Hätte er Elektronikfachmärkten eine vergleichbare Bedeutung für die Grundversorgung der Bevölkerung beigemessen, wäre zu erwarten gewesen, dass er sie ebenfalls benennt. Der Senat ist nicht gehindert, die Regelung in diesem

Sinne zu verstehen (§ 173 Satz 1 VwGO i. V. m. § 560 ZPO); aus dem angefochtenen Urteil ergibt sich kein abweichendes Auslegungsergebnis.

31 5. Die Regelung des § 7 Abs. 1 und 2 SächsCoronaSchVO war ausgehend von der Auslegung des Landesrechts und den tatsächlichen Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts verhältnismäßig und damit eine notwendige Schutzmaßnahme im Sinne von § 32 Satz 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG.

32 Der Senat hat bereits entschieden, dass die Kontaktbeschränkungen (§ 2 Abs. 1), das Abstandsgebot (§ 2 Abs. 2), die Untersagung der Öffnung von Sporteinrichtungen (§ 4 Abs. 1 Nr. 1) und die Schließung von Gastronomiebetrieben (§ 5 Satz 1 SächsCoronaSchVO) verhältnismäßig waren (vgl. BVerwG, Urteile vom 22. November 2022 - 3 CN 1.21 - BVerwGE 177, 60 Rn. 47 ff. und vom 21. Juni 2023 - 3 CN 1.22 - BVerwGE 179, 168 Rn. 18). Für die Beschränkungen des Einzelhandels durch § 7 Abs. 1 und 2 SächsCoronaSchVO ergibt sich nichts Anderes.

33 a) Das vom Verordnungsgeber mit dem Erlass der Vorschrift verfolgte Ziel, die Ausbreitung des Virus SARS-CoV-2 und der Krankheit COVID-19 zu verlangsamen (UA Rn. 43 i. V. m. Rn. 42, 58), stand mit dem Zweck der Verordnungsermächtigung im Einklang (BVerwG, Urteile vom 22. November 2022 - 3 CN 1.21 - BVerwGE 177, 60 Rn. 49 und vom 21. Juni 2023 - 3 CN 1.22 - BVerwGE 179, 168 Rn. 31). Die Annahme des Verordnungsgebers, dass dieses Ziel ohne die erlassenen Beschränkungen des Einzelhandels gefährdet und die Gefahr wegen einer möglichen Überlastung des Gesundheitssystems dringlich war, hatte eine tragfähige Grundlage (UA Rn. 43 i. V. m. Rn. 42, 45; BVerwG, Urteile vom 22. November 2022 - 3 CN 1.21 - a. a. O. Rn. 52 ff. und vom 21. Juni 2023 - 3 CN 1.22 - a. a. O. Rn. 32 ff.).

34 b) Das Oberverwaltungsgericht hat ohne Bundesrechtsverstoß angenommen, dass der Verordnungsgeber die in § 7 Abs. 1 und 2 SächsCoronaSchVO angeordneten Beschränkungen des Einzelhandels als geeignet ansehen durfte, um das mit ihnen verfolgte Ziel zu erreichen.

- 35 Es hat einen zutreffenden Maßstab für die Prüfung der Eignung zugrunde gelegt und angenommen, dass dem Ordnungsgeber seinerzeit bei der Beurteilung der Eignung einer Regelung ein tatsächlicher Einschätzungsspielraum zustand, der in Bezug auf die Einhaltung seiner Grenzen verwaltungsgerichtlicher Kontrolle unterliegt (UA Rn. 60 f.; BVerwG, Urteile vom 22. November 2022 - 3 CN 1.21 - BVerwGE 177, 60 Rn. 59 und vom 21. Juni 2023 - 3 CN 1.22 - BVerwGE 179, 168 Rn. 36). Es hat keine Anhaltspunkte gesehen, dass die Einschätzung des Ordnungsgebers, die erlassenen Beschränkungen des Einzelhandels könnten zur Reduzierung physischer Kontakte zwischen Menschen und damit zu einer Verlangsamung der Ausbreitung der Krankheit beitragen, nicht auf tragfähigen tatsächlichen Annahmen beruht hätte oder sein Prognoseergebnis nicht plausibel gewesen wäre (UA Rn. 61). Diese Würdigung ist für den Senat verbindlich; die Antragstellerin hat dagegen keine Verfahrensrügen erhoben (§ 137 Abs. 2 VwGO).
- 36 c) Die Annahme des Oberverwaltungsgerichts, die angegriffenen Beschränkungen des Einzelhandels seien zur Zweckerreichung erforderlich gewesen, ist gleichfalls bundesrechtlich nicht zu beanstanden. Auch insoweit ist es von einem zutreffenden Maßstab ausgegangen (UA Rn. 62; BVerwG, Urteile vom 22. November 2022 - 3 CN 1.21 - BVerwGE 177, 60 Rn. 63 und vom 21. Juni 2023 - 3 CN 1.22 - BVerwGE 179, 168 Rn. 37, jeweils m. w. N.).
- 37 Die Prognose des Ordnungsgebers, ihm hätten zur Erreichung des Ziels, physische Kontakte zu beschränken, um das Infektionsgeschehen zu verlangsamen, keine anderen, gleich wirksamen, aber weniger belastenden Maßnahmen zur Verfügung gestanden, beruhte nach den im angefochtenen Urteil getroffenen, für das Revisionsverfahren verbindlichen (§ 137 Abs. 2 VwGO) Feststellungen auf tragfähigen tatsächlichen Annahmen und war plausibel (vgl. zum Einschätzungsspielraum des Ordnungsgebers: BVerwG, Urteile vom 22. November 2022 - 3 CN 2.21 - BVerwGE 177, 92 Rn. 17 ff. und vom 21. Juni 2023 - 3 CN 1.22 - BVerwGE 179, 168 Rn. 38, jeweils m. w. N.).
- 38 aa) Der Ordnungsgeber durfte davon ausgehen, dass weitergehende Öffnungen des Einzelhandels mit Hygieneschutzvorgaben nicht ebenso effektiv gewesen wären wie die erlassenen Beschränkungen. Nach den Feststellungen des

Oberverwaltungsgerichts wären bei Öffnung weiterer Geschäfte wegen des dann insgesamt größeren Warenangebots mehr Menschen in die Innenstädte, Einkaufszentren, Einkaufsstraßen und Geschäfte geströmt, mit der Folge, dass sich die physischen Kontakte, auch auf den Wegen von und zu den Geschäften, und damit die Infektionsgefahren erhöht hätten (UA Rn. 64). Ein Schutz durch Impfung, eine spezifische Medikation oder eine infektionsmedizinisch hinreichend sichere Mund-Nasen-Bedeckung standen nicht zur Verfügung (UA Rn. 43 i. V. m. Rn. 42, 64). Dass der Ordnungsgeber – und ihm folgend das Oberverwaltungsgericht – Hygieneschutzmaßnahmen für Kontakte im öffentlichen Raum nicht als gleich wirksame Maßnahmen wie die erlassenen Beschränkungen des Einzelhandels angesehen hat, ist danach plausibel.

- 39 bb) Auch eine wechselweise Öffnung von Geschäften nach Wochentagen durfte der Ordnungsgeber als nicht gleich wirksame Maßnahme betrachten. Nach den Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts hat nahegelegen, dass bei einem solchen Öffnungsmodell Kunden vermehrt an Tagen einkaufen gingen, an denen Ladengeschäfte mit den von ihnen gewünschten Warensortimenten hätten öffnen dürfen; dadurch würden prognostisch mehr physische Kontakte entstehen als bei der erlassenen Maßnahme (UA Rn. 65).
- 40 cc) Der Ordnungsgeber durfte des Weiteren annehmen, dass es kein gleich wirksames Mittel gewesen wäre, die Reduzierung einer größeren Verkaufsfläche auf maximal 800 qm durch Absperrung (Teilflächenabsperrung) zuzulassen. Nach den Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts war der Ordnungsgeber davon ausgegangen, dass großflächige Geschäfte aufgrund ihres umfangreicheren Warenangebots regelmäßig eine größere Attraktivität und Anziehungswirkung für Kunden hätten als kleinere Geschäfte (UA Rn. 80), die auch bei einer durch Absperrung reduzierten Verkaufsfläche bestehen geblieben wären. Den Kunden seien die Geschäfte mit ihrem breiten Warenangebot bekannt gewesen. Es sei anzunehmen, dass die Kunden davon ausgingen, die Geschäfte würden trotz reduzierter Verkaufsfläche ihr im Regelbetrieb erhältliches Sortiment auf der übrigen Ladenfläche weiter vorhalten und auf Wunsch auch verkaufen (UA Rn. 81). Zudem habe damit gerechnet werden müssen, dass Geschäfte ihre Warensortimente auf der reduzierten Verkaufsfläche gedrängter

präsentierten als im Regelbetrieb und damit die Einhaltung von Mindestabständen erschwert worden wäre (UA Rn. 82). Diese Einschätzungen des Verordnungsgebers waren nach den Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts ausreichend tragfähig. Er habe sich hierfür auf sein Erfahrungswissen stützen können. Gegenteilige Erkenntnisse hätten nicht vorgelegen. Wegen der Dringlichkeit habe er ein zeitnahes Handeln, ohne erst die Auswirkungen verschiedener Schutzmaßnahmen ("Öffnungsvarianten") zu evaluieren, für geboten halten dürfen (UA Rn. 81, 94). Danach ist plausibel, dass der Verordnungsgeber – und ihm folgend das Oberverwaltungsgericht (UA Rn. 66) – der Zulassung der Teilflächenabspernung nicht die gleiche Wirksamkeit beigemessen hat wie der Schließung von Teilen des großflächigen Einzelhandels durch § 7 Abs. 1 und 2 SächsCoronaSchVO. Eine abweichende Beurteilung ergibt sich nicht deshalb, weil zusätzliche Schutzmaßnahmen nach § 7 Abs. 3 SächsCoronaSchVO das Infektionsrisiko in den Geschäften für Kunden und Mitarbeiter verringert hätten. Von ihnen wäre keine begrenzende Wirkung für die zu erwartenden Kundenströme auf den Wegen zu den Geschäften ausgegangen (UA Rn. 66).

41 d) Das Oberverwaltungsgericht hat ohne Verstoß gegen Bundesrecht angenommen, dass die in § 7 Abs. 1 und 2 SächsCoronaSchVO angeordneten Beschränkungen des Einzelhandels angemessen und damit verhältnismäßig im engeren Sinne waren (zum Maßstab: BVerwG, Urteile vom 22. November 2022 - 3 CN 1.21 - BVerwGE 177, 60 Rn. 75 und vom 21. Juni 2023 - 3 CN 1.22 - BVerwGE 179, 168 Rn. 44, jeweils m. w. N.). Der mit der Regelung verfolgte Zweck und die zu erwartende Zweckerreichung standen nicht außer Verhältnis zur Schwere der Grundrechtseingriffe.

42 Die Eingriffe in die Berufsausübungsfreiheit der betroffenen Grundrechtsträger (Art. 12 Abs. 1 <i. V. m. Art. 19 Abs. 3> GG) hatten Gewicht (vgl. BVerwG, Urteil vom 22. November 2022 - 3 CN 1.21 - BVerwGE 177, 60 Rn. 82 f. <zur Schließung von Gastronomiebetrieben>). Es wurde dadurch erhöht, dass der von den Beschränkungen erfasste Einzelhandel aufgrund vorangegangener Regelungen bereits seit dem 18. März 2020 geschlossen war (UA Rn. 69; vgl. Allgemeinverfügungen vom 18. März, vom 20. März und vom 31. März 2020, Bekanntmachungen des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Gesellschaftli-

chen Zusammenhalt, Az. 15-5422/5). Gemildert wurde das Gewicht der Grundrechtseingriffe durch die Möglichkeit des Onlinehandels (UA Rn. 69) sowie durch staatliche Hilfsprogramme, die für die von den Öffnungsverboten betroffenen Geschäfte und Betriebe vorgesehen waren (vgl. BVerwG, Urteile vom 22. November 2022 - 3 CN 1.21 - a. a. O. Rn. 82 f. und vom 16. Mai 2023 - 3 CN 6.22 - BVerwGE 178, 322 Rn. 69, jeweils m. w. N.). Den gewichtigen Grundrechtseingriffen standen Gemeinwohlbelange von überragender Bedeutung gegenüber (BVerwG, Urteil vom 21. Juni 2023 - 3 CN 1.22 - BVerwGE 179, 168 Rn. 49 m. w. N.). Die Annahme des Oberverwaltungsgerichts, der Verordnungsgeber habe mit der Regelung in § 7 Abs. 1 und 2 SächsCoronaSchVO einen angemessenen Ausgleich zwischen dem Gewicht der Grundrechtseingriffe und den mit ihnen verfolgten besonders bedeutsamen Gemeinwohlbelangen gefunden (UA Rn. 67 ff.), ist bundesrechtlich nicht zu beanstanden (vgl. BVerwG, Urteile vom 22. November 2022 - 3 CN 1.21 - a. a. O. Rn. 81, 83 und vom 16. Mai 2023 - 3 CN 6.22 - a. a. O. Rn. 72). Der Verordnungsgeber durfte bei Erlass der Regelung – wie gezeigt – davon ausgehen, dass dringlicher Handlungsbedarf bestand und sie einen nennenswerten Beitrag zur Zweckerreichung leisten konnte. Nach seinem – ausgehend von den Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts – plausiblen Schutzkonzept waren die Beschränkungen des Einzelhandels – neben u. a. der Schließung der Gastronomie (§ 5 Satz 1) und von Einrichtungen auch in den Bereichen Kultur und Freizeit (§ 4), der Kontaktbeschränkung (§ 2 Abs. 1) und dem Abstandsgebot (§ 2 Abs. 2) – ein wichtiges Mittel zur Zielerreichung (UA Rn. 58, 61).

- 43 e) Im Hinblick auf das Eigentumsgrundrecht aus Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG ergibt sich keine andere rechtliche Bewertung. Zu einer Enteignung im Sinne von Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG haben die in § 7 Abs. 1 und 2 SächsCoronaSchVO geregelten Beschränkungen des Einzelhandels nicht geführt (vgl. BVerwG, Urteil vom 16. Mai 2023 - 3 CN 4.22 - BVerwGE 178, 298 Rn. 63). Ob und inwieweit die von den Beschränkungen erfassten Betreiber von Einzelhandelsbetrieben und Ladengeschäften in ihrem durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützten Eigentum betroffen wurden, bedarf keiner abschließenden Klärung. Ein etwaiger Schutz des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebs geht hier jedenfalls nicht weiter als der durch Art. 12 Abs. 1 GG gewährleistete Schutz (vgl. BVerfG, Urteil vom 6. Dezember 2016 - 1 BvR 2821/11 u. a. - BVerfGE 143, 246 Rn. 240

m. w. N.; Beschluss vom 30. Juni 2020 - 1 BvR 1679/17 u. a. - BVerfGE 155, 238 Rn. 86; BVerwG, Urteil vom 16. Mai 2023 - 3 CN 4.22 - a. a. O. Rn. 65 f.). Die durch § 7 Abs. 1 und 2 SächsCoronaSchVO bewirkten Eingriffe in Art. 12 Abs. 1 GG waren – wie gezeigt – gerechtfertigt.

- 44 6. Das Oberverwaltungsgericht hat ohne Bundesrechtsverstoß angenommen, dass die Regelung in § 7 Abs. 1 und 2 SächsCoronaSchVO mit dem allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) vereinbar war.
- 45 a) Art. 3 Abs. 1 GG gebietet dem Normgeber, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln. Der Gleichheitssatz ist 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 Normgeber nicht jede Differenzierung. Differenzierungen bedürfen jedoch stets der Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Differenzierungsziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind (vgl. BVerwG, Urteile vom 16. Mai 2023 - 3 CN 6.22 - BVerwGE 178, 322 Rn. 75 und vom 18. April 2024 - 3 CN 7.22 - juris Rn. 14, jeweils m. w. N.). Davon ist auch das Oberverwaltungsgericht ausgegangen (UA Rn. 74).
- 46 Seine Annahme, dieser Maßstab gelte auch für den Ordnungsgeber, dessen Gestaltungsspielraum aber nur in dem von der gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage abgesteckten Rahmen bestehe (UA Rn. 74), unterliegt keinen Bedenken; sie entspricht den Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 GG (BVerwG, Urteile vom 18. April 2024 - 3 CN 7.22 - juris Rn. 15 und - 3 CN 8.22 - juris Rn. 21, jeweils m. w. N.). Des Weiteren hat es zutreffend angenommen, dass auch soziale, gesellschaftliche und wirtschaftliche Auswirkungen von Maßnahmen auf den Einzelnen und die Allgemeinheit Differenzierungen des Ordnungsgebers rechtfertigen können (UA Rn. 75).
- 47 Die Ausführungen des Oberverwaltungsgerichts in Rn. 76 des angefochtenen Urteils – wonach bei Regelung eines dynamischen Infektionsgeschehens die

Grenzen für den Normgeber weniger streng und eine strikte Beachtung des Gebots innerer Folgerichtigkeit nicht zu verlangen seien, der Verordnungsgeber bei Lockerungen nicht zu einem Vorgehen nach dem Prinzip "alles oder nichts" gezwungen sei und entsprechende zeitlich begrenzte Ungleichbehandlungen im Rahmen eines "Lockerungsfahrplans" Art. 3 Abs. 1 GG nicht verletzen – tragen zur Konkretisierung des dargelegten Maßstabs nicht bei. Ein Bundesrechtsverstoß ergibt sich aus ihnen aber nicht. Ob die Aufrechterhaltung bestimmter Schutzmaßnahmen bei gleichzeitiger Aufhebung von Beschränkungen in anderen Bereichen mit Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar ist, hängt vom Differenzierungsziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung ab.

- 48 b) Die Differenzierung zwischen Ladengeschäften des Einzelhandels mit mehr als 800 qm Verkaufsfläche (großflächige Geschäfte), die mit Ausnahme der in § 7 Abs. 1 Satz 2 Halbs. 1 und Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 und 2 SächsCoronaSchVO genannten Geschäfte schließen mussten, und Ladengeschäften des Einzelhandels mit maximal 800 qm, die unter den Voraussetzungen des § 7 Abs. 1 Satz 2 Halbs. 2 und Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 SächsCoronaSchVO öffnen durften, war mit dem Gleichheitssatz vereinbar. Die Ungleichbehandlung war sachlich gerechtfertigt (aa)). Das gilt auch für das in § 7 Abs. 1 Satz 3, Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 SächsCoronaSchVO angeordnete Verbot, die Verkaufsfläche durch Absperrung auf 800 qm zu reduzieren (bb)). Die Sachgründe sind dem Differenzierungsziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen gewesen (cc)).
- 49 aa) Nach den verbindlichen Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts (§ 137 Abs. 2 VwGO) war der Verordnungsgeber – wie bereits dargelegt – davon ausgegangen, dass großflächige Geschäfte aufgrund ihres umfangreichen Warenangebots regelmäßig eine größere Attraktivität und Anziehungswirkung für Kunden hätten als kleinere Geschäfte mit maximal 800 qm Verkaufsfläche. Bei einer generellen Öffnung des großflächigen Einzelhandels wären nach seiner Einschätzung mehr Menschen unterwegs gewesen. Dadurch wäre es zu einer Vielzahl zusätzlicher physischer Kontakte auch auf den Wegen von und zu den Geschäften gekommen und damit zu einer Erhöhung des Infektionsrisikos. Der Verordnungsgeber habe bei großflächigen Geschäften auf die Anziehung größerer Kundenströme und nicht auf die Infektionsgefahr im Geschäft abgestellt (UA Rn. 80, 85). Die Bewertung des Oberverwaltungsgerichts, die Annahme des

Verordnungsgebers sei tragfähig und die Ungleichbehandlung von großflächigen Einzelhandelsgeschäften damit aus infektiologischen Gründen gerechtfertigt gewesen (UA Rn. 80, 84 ff., 94), ist nicht zu beanstanden.

- 50 (1) Dass der Ordnungsgeber an die für das Städtebaurecht entwickelte Verkaufsflächengrenze von 800 qm angeknüpft hat, war von seinem Einschätzungsspielraum gedeckt.
- 51 (a) Nach § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BauNVO – in der insoweit seit 1977 unverändert geltenden Fassung – sind großflächige Einzelhandelsbetriebe, die sich nach Art, Lage oder Umfang auf die Verwirklichung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung oder auf die städtebauliche Entwicklung und Ordnung nicht nur unwesentlich auswirken können, außer in Kerngebieten nur in für sie festgesetzten Sondergebieten zulässig. Die Auswirkungen im Sinne der Regelung werden in Satz 2 näher umschrieben.
- 52 § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BauNVO liegt die Wertung zugrunde, dass die dort bezeichneten Einzelhandelsbetriebe typischerweise ein Beeinträchtigungspotential für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung aufweisen, das es rechtfertigt, ihre Zulassung besonderen Anforderungen zu unterwerfen. Die Regelung bezweckt, die Nutzungsart der großflächigen Einzelhandelsbetriebe im Sinne einer guten Stadt- und Raumplanung in zentrale Versorgungsbereiche der Gemeinden zu lenken oder auf städtebaulich geeignete Standorte zu verweisen, die eine Beeinträchtigung der verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung und zentraler Versorgungsbereiche nicht besorgen lassen. Sie soll den Einzelhandel an den Standorten sichern, die in das städtebauliche Ordnungssystem funktionsgerecht eingebunden sind, und verhindern, dass durch die Ansiedlung von Einzelhandelsbetrieben an peripheren Standorten die wirtschaftliche Existenz derjenigen Betriebe bedroht wird, die eine verbrauchernahe Versorgung gewährleisten (vgl. BVerwG, Urteile vom 1. August 2002 - 4 C 5.01 - BVerwGE 117, 25 <36>, vom 24. November 2005 - 4 C 10.04 - BVerwGE 124, 364 <366> und vom 24. April 2024 - 4 C 1.23 - juris Rn. 28). Das Merkmal der Großflächigkeit umschreibt die Schwelle, ab der die Prüfung vorzunehmen ist, ob städtebaulich nachteilige Auswirkungen im Sinne von § 11 Abs. 3 Satz 2 BauNVO vorliegen. Es

ist mithilfe der Verkaufsfläche zu bestimmen. Sie ist ein Maß, um in städtebaulicher Hinsicht die Attraktivität und damit die Wettbewerbsfähigkeit von Einzelhandelsbetrieben typisierend zu erfassen (BVerwG, Urteile vom 24. November 2005 - 4 C 10.04 - a. a. O. <367> und vom 9. November 2016 - 4 C 1.16 - Buchholz 406.11 § 34 BauGB Nr. 220 Rn. 10, 12).

53 § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BauNVO liegt damit zwar nicht die Annahme zugrunde, jeder Einzelhandelsbetrieb mit mehr als 800 qm Verkaufsfläche habe Auswirkungen auf die städtebauliche Entwicklung und Ordnung. Derartige Auswirkungen hat ein Einzelhandelsbetrieb nicht schon wegen der Anziehung von Kunden, sondern nur, wenn er an einem in städtebaulicher Hinsicht ungeeigneten Standort errichtet wird. Die Regelung soll aber ermöglichen, die städtebauliche Verträglichkeit am vorgesehenen Standort bei allen Betrieben mit mehr als 800 qm Verkaufsfläche im Einzelfall zu prüfen. Nach der auf entsprechende Erfahrungswerte gestützten Rechtsprechung kommt bei ihnen typischerweise eine größere Attraktivität und Anziehungswirkung für Kunden in Betracht, die städtebauliche Auswirkungen haben können. Mit dem Begriff der Großflächigkeit im Sinne des § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BauNVO sollen Betriebe mit einem Warenangebot auf großer Fläche erfasst werden, weil solche Betriebe im Allgemeinen auch einen großen Einzugsbereich haben (vgl. BVerwG, Urteile vom 22. Mai 1987 - 4 C 19.85 - Buchholz 406.12 § 11 BauNVO Nr. 9 S. 2, vom 24. November 2005 - 4 C 10.04 - BVerwGE 124, 364 <367 ff.> und vom 9. November 2016 - 4 C 1.16 - Buchholz 406.11 § 34 BauGB Nr. 220 Rn. 12).

54 (b) Danach beruhte die Einschätzung des Verordnungsgebers, Ladengeschäfte mit mehr als 800 qm Verkaufsfläche hätten aufgrund des umfangreicheren Warensortiments regelmäßig eine größere Attraktivität und zögen mehr Kunden an als kleinere Geschäfte, auf ausreichend tragfähigen Annahmen und war plausibel (vgl. OVG Bremen, Urteil vom 19. April 2022 - 1 D 104/20 - juris Rn. 87 ff.; OVG Saarlouis, Urteil vom 15. September 2022 - 2 C 121/20 - juris Rn. 46; OVG Münster, Urteil vom 22. September 2022 - 13 D 38/20.NE - juris Rn. 354 i. V. m. Rn. 245 ff. m. w. N.; VG Hamburg, Urteil vom 21. Dezember 2022 - 2 K 1670/20 - juris Rn. 196; VG Berlin, Urteil vom 13. Januar 2023 - 14 K 58/20 - juris Rn. 76).

- 55 (2) Die Annahme des Verordnungsgebers, die größere Attraktivität und Anziehungswirkung großflächiger Geschäfte führe zu größeren Kundenströmen und damit zu mehr physischen Kontakten auch auf den Wegen von und zu den Geschäften, stellt sich gleichfalls als plausibel dar. Dass er mit dieser Einschätzung seinen Spielraum überschritten hätte, hat das Oberverwaltungsgericht nicht festgestellt.
- 56 (3) Danach war auch die Prognose des Verordnungsgebers, bei Zulassung der Öffnung aller großflächigen Geschäfte wäre es zu einer Erhöhung des Infektionsrisikos gekommen, plausibel. Ihr lag nach den verbindlichen (§ 137 Abs. 2 VwGO) Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts die fachwissenschaftlich abgesicherte Grundannahme zugrunde, um die Ausbreitung des besonders leicht von Mensch zu Mensch übertragbaren Virus SARS-CoV-2 zu verlangsamen und die Infektionsdynamik zu verzögern, bedürfe es weiterhin der Reduzierung physischer Kontakte und Einhaltung bestimmter Abstände zu anderen Personen (UA Rn. 85).
- 57 bb) Durch das Verbot der Teilflächenabspernung durften Geschäfte mit mehr als 800 qm Verkaufsfläche auch dann nicht öffnen, wenn sie die Fläche durch Abspernung auf maximal 800 qm reduzierten. Geschäfte mit einer bis zu 800 qm großen Verkaufsfläche durften unter den in § 7 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 SächsCoronaSchVO genannten Voraussetzungen öffnen, sofern die zusätzlichen Vorschriften des § 7 Abs. 3 SächsCoronaSchVO erfüllt waren.
- 58 Die Annahme des Oberverwaltungsgerichts, das Verbot der Teilflächenabspernung sei aus infektiologischen Gründen gerechtfertigt gewesen, ist nicht zu beanstanden. Ihm lag – wie bereits dargelegt – die ausreichend tragfähige tatsächliche Einschätzung des Verordnungsgebers zugrunde, dass die größere Attraktivität und Anziehung großflächiger Geschäfte auch bei einer auf 800 qm reduzierten Verkaufsfläche in einem Umfang bestehen geblieben wäre, der zur Erhöhung des Infektionsrisikos geführt hätte (UA Rn. 81 f., 94).
- 59 cc) Die festgestellten Sachgründe für die in § 7 Abs. 1 und 2 SächsCoronaSchVO vorgenommene Differenzierung zwischen Einzelhandelsgeschäften mit mehr als 800 qm Verkaufsfläche und Geschäften mit maximal 800 qm Verkaufsfläche

sind dem Differenzierungsziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen gewesen. Nach den Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts verfolgte der Ordnungsgeber mit der Differenzierung das Ziel, eine schrittweise Öffnung von Ladengeschäften zu ermöglichen, zugleich aber physische Kontakte zwischen Menschen auf ein Minimum zu reduzieren und die Einhaltung von Mindestabständen sicherzustellen, um die Ausbreitung des Virus SARS-CoV-2 und der Krankheit COVID-19 zu verlangsamen (UA Rn. 78, 85). Die Rechtsgüter Leben und Gesundheit haben – wie dargelegt – eine besonders hohe Bedeutung. Die Ungleichbehandlung hat ebenfalls Gewicht. Großflächige Ladengeschäfte, die nicht von den Ausnahmeregelungen für Geschäfte des täglichen Bedarfs oder der Grundversorgung erfasst waren, mussten (weiterhin) geschlossen bleiben, während kleinere Ladengeschäfte sortimentsunabhängig öffnen durften. In der Abwägung erweist sich die Differenzierung als verhältnismäßig. Die infektiologischen Gründe für die Differenzierung rechtfertigen das Ausmaß der Ungleichbehandlung. Der Ordnungsgeber hat – wie gezeigt (5. d)) – für den zu beurteilenden Zeitraum bei der Ausgestaltung der in § 7 Abs. 1 und 2 SächsCoronaSchVO getroffenen Maßnahmen einen angemessenen Ausgleich gefunden. Dass das Oberverwaltungsgericht den Umfang der bei einer reduzierten Verkaufsfläche verbleibenden Attraktivität und Anziehung nicht näher bestimmt hat, ist nicht zu beanstanden. Nach seinen Feststellungen zur damaligen Erkenntnislage mit ihren tatsächlichen Ungewissheiten war die Prognose des Ordnungsgebers, die "Sogwirkung" großflächiger Geschäfte bleibe auch bei einer Teilflächenabspernung jedenfalls in einem infektiologisch relevanten Umfang bestehen, von seinem Einschätzungsspielraum gedeckt. Der Verzicht auf eine Differenzierung nach dem Standort des Geschäfts (wie z. B. Innenstadtbereich oder Stadtrand/ländlicher Raum) war ebenfalls gerechtfertigt; er war in der damaligen Pandemie-Situation von der Typisierungsbefugnis des Ordnungsgebers gedeckt.

- 60 c) Das Oberverwaltungsgericht hat auch ohne Verstoß gegen Bundesrecht angenommen, dass die Differenzierung zwischen Einkaufszentren und großflächigem Einzelhandel nach § 7 Abs. 1 und Ladengeschäften nach § 7 Abs. 2 SächsCoronaSchVO und die hieran anknüpfende unterschiedliche Regelung der Ausnahmen aus infektiologischen Gründen gerechtfertigt waren.

- 61 aa) Nach seinen Feststellungen war der Verordnungsgeber davon ausgegangen, Einkaufszentren und großflächiger Einzelhandel zögen aufgrund der Vielzahl an Geschäften und des vielfältigen Warenangebots regelmäßig eine größere Anzahl an Kunden an, die sich oft dicht an dicht im Inneren eines Gebäudekomplexes drängten, ohne Mindestabstände einhalten zu können (UA Rn. 78).
- 62 Die Bewertung des Oberverwaltungsgerichts, dies sei ein tragfähiger Grund für die vorgenommene Differenzierung zwischen Einkaufszentren und großflächigem Einzelhandel nach Absatz 1 und Ladengeschäften nach Absatz 2, ist nicht zu beanstanden. Nach seinen Feststellungen hat der Verordnungsgeber unter einem Einkaufszentrum im Sinne der Vorschrift die räumliche Konzentration von Einzelhandelsbetrieben verschiedener Art und Größe, zumeist in Kombination mit verschiedenen Dienstleistungs- und Handwerksbetrieben, in einem einheitlich bebauten und verwalteten Gebäudekomplex verstanden (vgl. UA Rn. 48 <S. 29>). Er konnte sich für seine Einschätzung, dass Einkaufszentren in der Regel mehr Kunden anziehen als einzelne Ladengeschäfte, auf eigene tatsächliche Erfahrungen stützen (vgl. UA Rn. 81). Sie wird zudem durch die Wertung des § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 BauNVO gestützt, wonach die Nutzungsart der in dieser Vorschrift genannten Einkaufszentren typischerweise ein Beeinträchtigungspotential aufweist, das es rechtfertigt, sie einem städtebaurechtlichen Sonderregime zu unterwerfen (vgl. BVerwG, Urteile vom 1. August 2002 - 4 C 5.01 - BVerwGE 117, 25 <35 f.> und vom 24. November 2005 - 4 C 10.04 - BVerwGE 124, 364 <366>). Die Einschätzung des Verordnungsgebers, großflächiger Einzelhandel ziehe mehr Kunden an als kleinflächige Ladengeschäfte, war – wie dargelegt – ebenfalls plausibel. Das Gleiche gilt für seine Annahme, die größere Anziehungswirkung könne zu größeren Kundenströmen und damit zu mehr physischen Kontakten innerhalb der Gebäude und auf den Wegen dorthin führen, wodurch das Infektionsrisiko erhöht gewesen wäre. Danach war die Entscheidung des Verordnungsgebers, den Betrieb von Einkaufszentren und großflächigem Einzelhandel grundsätzlich zu untersagen, aus Gründen des Infektionsschutzes gerechtfertigt.
- 63 bb) § 7 Abs. 1 Satz 2 SächsCoronaSchVO erlaubte für Ladengeschäfte des täglichen Bedarfs und der Grundversorgung innerhalb von Einkaufszentren und großflächigem Einzelhandel weniger Ausnahmen vom Öffnungsverbot als § 7

Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 und 2 SächsCoronaSchVO für Ladengeschäfte, die sich außerhalb von Einkaufszentren und großflächigem Einzelhandel befanden. Das Obergericht hat angenommen, dass die vom Ordnungsgeber vorgenommene Differenzierung aus infektologischen Gründen gerechtfertigt war. Es hätten Menschenansammlungen im Gebäudeinneren verhindert werden sollen (UA Rn. 53, 93). Das ist revisionsrechtlich nicht zu beanstanden. Die Einschätzung des Ordnungsgebers, in den Gebäudekomplexen könne es aufgrund der Vielzahl von Ladengeschäften und des vielfältigen Warenangebots, die regelmäßig eine größere Anzahl an Kunden anziehen, zu Menschenansammlungen und damit zu einer Erhöhung der Infektionsgefahr kommen, war plausibel.

- 64 Das wird nicht – wie die Antragstellerin geltend macht – dadurch in Frage gestellt, dass nach § 7 Abs. 3 SächsCoronaSchVO für alle Ladengeschäfte, deren Öffnung nach den Absätzen 1 und 2 zulässig war, die gleichen Hygieneregeln galten. § 7 Abs. 3 SächsCoronaSchVO regelte die Hygieneschutzmaßnahmen im Geschäft und im Wartebereich davor, aber nicht für die Verkehrsflächen von Einkaufszentren und großflächigem Einzelhandel einschließlich Fahrstühlen, Rolltreppen, Treppenhäusern, Wasch- und Toilettenräumen u. ä. Der Ordnungsgeber hat bei der in Rede stehenden Differenzierung auf die Infektionsgefahr in diesen Bereichen, nicht auf die in den Geschäften abgestellt (vgl. UA Rn. 79 a. E., 93).
- 65 cc) Nach § 7 Abs. 1 Satz 2 SächsCoronaSchVO war sonstigen Ladengeschäften mit bis zu 800 qm Verkaufsfläche die Öffnung nur erlaubt, wenn sie über einen separaten Kundenzugang von außen verfügten. Der Ordnungsgeber durfte die zusätzliche Voraussetzung des Zugangs von außen aus infektologischen Gründen für gerechtfertigt halten. Seine Annahme, hierdurch könne das Aufeinandertreffen von Kunden ohne Mindestabstände im Gebäudeinneren verhindert werden (UA Rn. 79), war plausibel.
- 66 Die Antragstellerin trägt vor, die Ausnahme vom Öffnungsverbot für Geschäfte mit bis zu 800 qm Verkaufsfläche widerspreche der vom Ordnungsgeber angenommenen "Sogwirkung" von Einkaufszentren und großflächigem Einzelhandel; denn durch die Ausnahme könne es zu einer Vielzahl geöffneter Geschäfte

kommen, so dass die Anziehungswirkung bestehen bleibe. Der geltend gemachte Widerspruch besteht nicht. Die Ausnahme vom Öffnungsverbot für Ladengeschäfte mit bis zu 800 qm Verkaufsfläche galt gemäß § 7 Abs. 1 Satz 2 SächsCoronaSchVO nur für Geschäfte, die über einen separaten Kundenzugang von außen verfügten.

- 67 d) Das Oberverwaltungsgericht hat im Einklang mit Bundesrecht angenommen, dass die Ausnahmen vom Öffnungsverbot für Ladengeschäfte des täglichen Bedarfs in § 7 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 SächsCoronaSchVO, für Ladengeschäfte der Grundversorgung in § 7 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 SächsCoronaSchVO sowie für Großhandelsgeschäfte in § 7 Abs. 2 Satz 2 Nr. 4 SächsCoronaSchVO mit Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar waren. Nach seinen Feststellungen war der Ordnungsgeber davon ausgegangen, dass diese Geschäfte eine besondere Bedeutung für die Versorgung der Bevölkerung hatten. Die Bewertung des Oberverwaltungsgerichts, dieser Sachgrund habe die Privilegierung der Geschäfte gerechtfertigt, ist nicht zu beanstanden (UA Rn. 78 a. E., 88 ff., 92).
- 68 Ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG ergibt sich nicht daraus, dass der Buchhandel nach § 7 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 SächsCoronaSchVO zur Grundversorgung zählte, nicht aber Elektronikfachmärkte. Das Oberverwaltungsgericht hat festgestellt, die Zulassung der Öffnung des Buchhandels sei mit Blick auf dessen Bedeutung für die Informations-, Presse- und Wissenschaftsfreiheit, die Bildung, für Schule, Studium und Berufsausübung sowie für eine sinnvolle Beschäftigung von Kindern und Jugendlichen erfolgt (UA Rn. 88). Die Annahme des Ordnungsgebers, die Privilegierung von Buchläden sei deshalb gerechtfertigt und Elektronikfachmärkten komme keine vergleichbare Bedeutung für die Grundversorgung der Bevölkerung zu, war von seinem Einschätzungsspielraum gedeckt. Zwar enthält das Sortiment von Elektronikfachmärkten ebenfalls Warenbereiche, auf die die genannten Gesichtspunkte zutreffen können. Der Ordnungsgeber durfte aber darauf abstellen, dass es sich dabei in der Regel nur um Teilbereiche ihres Warensortiments handeln würde. Ausgehend von seinem – plausiblen – Schutzkonzept der schrittweisen Lockerungsmaßnahmen (UA Rn. 43 i. V. m. Rn. 42, 61) war es deshalb vertretbar, Elektronikfachmärkte zunächst weiter geschlossen zu halten (vgl. zur Privilegierung von Buchläden:

OVG Münster, Urteil vom 22. September 2022 - 13 D 38/20.NE - juris
Rn. 377 ff. m. w. N.; a. A.: VGH München, Urteil vom 6. Oktober 2022 - 20 N
20.794 - BayVBl. 2023, 224 Rn. 88).

69 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

Dr. Philipp

Liebler

Dr. Kuhlmann

Dr. Sinner

Hellmann