



# Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

OVG: 1 D 104/20

**Im Namen des Volkes!**

## **Urteil**

In der Verwaltungsrechtssache

– Antragstellerin –

Prozessbevollmächtigte:

**g e g e n**

die Freie Hansestadt Bremen, vertreten durch die Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz,  
Contrescarpe 72, 28195 Bremen,

– Antragsgegnerin –

Prozessbevollmächtigte:

hat das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 1. Senat - durch den Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts Prof. Sperlich, die Richterin am Oberverwaltungsgericht Dr. Koch und die Richterin am Verwaltungsgericht Lammert sowie die ehrenamtlichen Richter Wroblewski und Weyer aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 19. April 2022 für Recht erkannt:

**Der Normenkontrollantrag wird abgelehnt.**

**Die Kosten des Verfahrens trägt die Antragstellerin.**

**Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Antragstellerin kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht die Antragsgegnerin vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.**

**Die Revision wird nicht zugelassen.**

## **Tatbestand**

Die Antragstellerin begehrt die Feststellung, dass eine bereits außer Kraft getretene Regelung der Coronaverordnung, durch die es im April und Mai 2020 bestimmten Einzelhandelsgeschäften vorübergehend untersagt worden war, eine Verkaufsfläche von mehr als 800 m<sup>2</sup> für den Publikumsverkehr zu öffnen, unwirksam war.

Die Antragstellerin betreibt bundesweit Warenhäuser mit gemischtem Sortiment. Im Land Bremen betrieb sie im April 2020 drei Warenhäuser. Sämtliche der von der Antragstellerin betriebenen Warenhäuser wiesen eine Verkaufsfläche von über 800 m<sup>2</sup> auf.

Mit der „Verordnung zum Schutz vor Neuinfektionen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2“ vom 03.04.2020 (Brem.GBl. 2020, 168 - Coronaverordnung a.F.) untersagte die Antragsgegnerin die Öffnung von Verkaufsstellen des Einzelhandels für den Publikumsverkehr. Ausnahmen waren für Einzelhandelsbetriebe mit bestimmten Sortimenten vorgesehen, z.B. für Lebensmittelgeschäfte, Drogerien und Apotheken. Nachdem die Coronaverordnung a.F. mit Ablauf des 19.04.2020 außer Kraft getreten war, trat am 20.04.2020 eine neue „Verordnung zum Schutz vor Neuinfektionen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2“ (Brem.GBl. 2020, 205 - Coronaverordnung) in Kraft, die mit Verordnungen vom 21.04.2020 (Brem.GBl. 2020, 224), vom 24.04.2020 (Brem.GBl. 2020, 226) und vom 28.04.2020 (Brem.GBl. 2020, 241) geändert wurde. Nach § 9 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. Abs. 2 der Coronaverordnung in der ab dem 22.04.2020 geltenden Fassung durften Verkaufsstellen des Einzelhandels mit einer Verkaufsfläche von mehr als 800 m<sup>2</sup>, die nicht unter die Ausnahmeregelung für bestimmte Sortimente fielen, nicht für den Publikumsverkehr geöffnet werden. § 9 Coronaverordnung lautete in dieser Fassung auszugsweise:

„§ 9 Beschränkungen für Einrichtungen

- (1) Folgende Einrichtungen dürfen nicht für den Publikumsverkehr geöffnet werden:  
1. - 9. [...]

Alle weiteren, nicht an anderer Stelle in dieser Verordnung genannten Verkaufsstellen des Einzelhandels, insbesondere Einkaufszentren (mit Ausnahme der in Absatz 2 und 3 genannten Einrichtungen) dürfen nicht für den Publikumsverkehr geöffnet werden.

- (2) Abweichend von Absatz 1 Satz 2 werden Geschäfte des Einzelhandels, deren tatsächlich genutzte Verkaufsfläche nicht mehr als 800 Quadratmeter beträgt, nicht für den Publikumsverkehr geschlossen, dazu zählen auch Verkaufsstellen in Einkaufszentren, wenn die Betreiberin oder der Betreiber des Einkaufszentrums dafür Sorge trägt, dass auf den gemeinsamen Verkehrsflächen die Anforderungen gemäß § 5 Absatz 2 und 3 und § 11 eingehalten und in dem Einkaufszentrum keine Getränke und Speisen zum Verzehr angeboten werden. Eine Öffnung von Einkaufszentren setzt ein jeweiliges Konzept voraus, wie die gesetzlichen Vorgaben eingehalten werden sollen. Geschäfte des Einzelhandels, die über eine größere Verkaufsfläche verfügen, haben die Möglichkeit, diese auf höchstens 800 Quadratmeter zu begrenzen. Die Geschäfte haben Nachweise zur Größe der Verkaufsfläche bereitzuhalten.
- (3) Unabhängig von der Größe der Fläche werden abweichend von Absatz 1 Satz 2 folgende Einrichtungen nicht für den Publikumsverkehr geschlossen:
1. Lebensmittelgeschäfte,
  2. Wochenmärkte nach § 67 Gewerbeordnung, landwirtschaftlicher Direktverkauf, Hofläden,
  3. Abhol- und Lieferdienste,
  4. Getränkemarkte,
  5. Apotheken, Sanitätshäuser, Drogerien,
  6. Tankstellen, Kioske, Zeitungsverkaufsstellen,
  7. Banken und Sparkassen,
  8. Poststellen,
  9. Reinigungen, Waschsalons,
  10. Bau- und Gartenbaumärkte,
  11. Tierbedarfshandel,
  12. Kraftfahrzeug- und Fahrradhandel,
  13. Buchhandlungen,
  14. Blumenläden,
  15. Brief- und Versandhandel,
  16. Verkaufsstellen für Fahrkarten des Öffentlichen Personennahverkehrs,
  17. der Großhandel,
  18. Museen, Ausstellungen, Galerien,
  19. Gedenkstätten,
  20. Zoologische und botanische Gärten,
  21. Bibliotheken und Archive
- (4) [...]“

Die Antragstellerin hat am 16.04.2020 einen zunächst gegen die Coronaverordnung a.F. gerichteten Normenkontrollantrag gestellt und diesen mit Schriftsatz vom 27.04.2020 insoweit umgestellt, als dieser fortan ausschließlich gegen die Neufassung der Coronaverordnung vom 17.04.2020 in der Fassung vom 24.04.2020 bzw. die darin enthaltene Schließungsregelung für den Einzelhandel gerichtet sein sollte. Zugleich hat sie einen Antrag auf

Gewährung einstweiligen Rechtsschutz nach § 47 Abs. 6 VwGO gestellt, den der Senat mit Beschluss vom 07.05.2020 abgelehnt hat (Az.: 1 B 129/20).

Mit Beschluss vom 02.09.2020 ist das Verfahren gemäß § 173 Satz 1 VwGO i.V.m. § 240 Satz 1 ZPO unterbrochen worden, nachdem das Amtsgericht Essen am 01.07.2020 (Az.: 165 IN 40/20) das Insolvenzverfahren über das Vermögen der Antragstellerin eröffnet hatte. Mit Schriftsatz vom 27.11.2020 hat die Antragstellerin die Aufhebung des Insolvenzverfahrens angezeigt und unter Klarstellung ihres Antragsbegehrens erklärt, dass sie auch nach dem Außerkrafttreten der angefochtenen Verordnung an dem Normenkontrollantrag festhalten wolle.

Zur Begründung trägt sie im Wesentlichen vor, sie habe weiterhin ein berechtigtes Interesse an der Feststellung der Unwirksamkeit der Regelung, da sie ernsthaft die Geltendmachung von Entschädigungsansprüchen beabsichtige und die Gültigkeit der Norm für die Entscheidung von Rechtsstreitigkeiten über Sekundäransprüche von Bedeutung sein könne. Die in Bremen infolge der Teilöffnung im Zeitraum vom 20.04.2020 bis zum 12.05.2020 entstandenen Schäden beliefen sich auf 1.233.822,68 EUR. Darüber hinaus habe es sich um einen erheblichen Eingriff in die Grundrechte der Antragstellerin gehandelt. Es könne angesichts des unvorhersehbaren Pandemieverlaufs nicht ausgeschlossen werden, dass eine solche oder ähnliche Schließungsanordnung in nächster Zeit erneut erlassen werden würde.

Die Öffnungsmöglichkeit mit lediglich 800 m<sup>2</sup> der Verkaufsfläche habe zu keiner nennenswerten Abfederung des Schadens geführt. Es habe sich lediglich um einen geringen Bruchteil der Verkaufsfläche gehandelt und sie habe ihr Sortiment auf dieser Fläche nicht anbieten können. Die begrenzte Öffnungsmöglichkeit habe sich daher im Ergebnis wie eine Fortsetzung der bis dahin geltenden „Komplettschließung“ dargestellt. Die Verluste hätten nicht durch Online-Handel oder die Lieferung von Waren kompensiert werden können. In der Folge sei am 01.07.2020 wegen Zahlungsunfähigkeit das Insolvenzverfahren über ihr Vermögen eröffnet worden. Im Insolvenzverfahren sei es erforderlich geworden, deutschlandweit 41 Standorte – zwei davon in Bremen – dauerhaft zu schließen.

Mit Blick auf die Begründetheit des Normenkontrollantrags macht die Antragstellerin geltend, dass § 32 i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG keine ordnungsgemäße Ermächtigungsgrundlage für die Schließungsanordnung dargestellt habe. Bei der Schließungsanordnung habe es sich um eine wesentliche Angelegenheit im Sinne des Wesentlichkeitsgrundsatzes gehandelt. Mangels einer Befreiungs- oder Ausnahmemöglichkeit für den Weiterbetrieb der

Warenhäuser habe es sich wirtschaftlich um eine „Komplettschließung“ und damit um einen Grundrechtseingriff auf der höchsten Stufe gehandelt.

Auch die Befristung habe die Eingriffsschwere oder den Verstoß gegen den Wesentlichkeitsgrundsatz nicht abmildern können, da die Ermächtigungsgrundlage offenbar dazu berechtige, nicht nur kurzfristige, sondern auch mittel- bis langfristig wirkende Maßnahmen anzuordnen. Dass eine spezifische Ermächtigungsgrundlage kurzfristig hätte geschaffen werden können, habe der zügige Erlass des § 28a IfSG im November 2020 gezeigt. Diese Neufassung belege, dass der Gesetzgeber selbst nicht davon ausgegangen sei, dass die zuvor geltende Ermächtigungsgrundlage ausreichend gewesen sei.

Im Übrigen sei die Regelung unverhältnismäßig. Die Beschränkung von gemischten Einzelhandelsbetrieben auf eine Verkaufsfläche von 800 m<sup>2</sup> sei vollkommen ungeeignet gewesen. Sie habe zur Erhöhung der Infektionswahrscheinlichkeit beigetragen, anstatt diese zu reduzieren. Zudem habe es ein milderer Mittel gegeben – die vollständige Öffnung unter Hygieneauflagen –, das gleich geeignet gewesen sei, den verfolgten Zweck zu erfüllen.

Sie sei in ihren Grundrechten aus Art. 12 Abs. 1 GG und Art. 14 Abs. 1 GG betroffen gewesen. Ihr sei der Betrieb der Warenhäuser für einen nicht unerheblich langen Zeitraum unmöglich gemacht worden; damit sei tiefgreifend in ihre Unternehmensführung eingegriffen worden. Daneben sei sie in ihrem Eigentumsgrundrecht verletzt worden. Art. 14 Abs. 1 GG und Art. 12 Abs. 1 GG könnten auch nebeneinander zur Geltung kommen. Soweit die Schließungsanordnung die (wirtschaftliche) Nutzung der Warenhäuser verboten habe, habe sie unmittelbar in die Nutzungsmöglichkeit der dinglichen und schuldrechtlichen Nutzungsrechte der Antragstellerin eingegriffen. Darüber hinaus umfasse der Schutzbereich des Art. 14 GG in seiner Ausprägung als Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb auch die Gesamtheit der vorhandenen Substanz an vermögenswerten Rechten des Betriebs. Der Antragstellerin sei die Nutzung ihrer Warenhäuser nahezu vollständig untersagt worden. Damit sei nicht nur die Möglichkeit, ihre vermögenswerten Rechte zu nutzen, erheblich eingeschränkt worden. Auch die Zusammenfassung der einzelnen vermögenswerten Rechte zu einer funktionellen Einheit sei zielgerichtet über einen längeren Zeitraum aufgehoben worden. Ihr habe die Existenzvernichtung gedroht.

Die konkrete Ausgestaltung der Schließungsanordnung habe den Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG verletzt und sei auch vor diesem Hintergrund rechtswidrig gewesen. Die Differenzierung nach der Art der Einzelhändler – in Spezialisten einerseits und Generalisten andererseits – sei durch keinen sachlichen Grund gerechtfertigt gewesen. Mischformen

wie Warenhäuser, die sowohl Güter des täglichen Bedarfs als auch weitere Waren anbieten, seien in der Ausnahmeregelung nicht berücksichtigt worden. Es sei nicht nachvollziehbar, warum es für Kfz- und Fahrradhändler sowie für Buchhandlungen die Möglichkeit zur uneingeschränkten Betriebsfortführung gegeben habe. Auch die uneingeschränkte Öffnung von Bau- und Gartenmärkten habe erkennbar nicht der Bedarfsdeckung von Handwerkern und Gewerbetreibenden gedient.

Darüber hinaus sei das Differenzierungskriterium einer Verkaufsfläche von 800 m<sup>2</sup> – unabhängig vom Sortiment – willkürlich. Zwar werde die Grenzmarke von 800 m<sup>2</sup> zur Bestimmung „großflächiger Einzelhandelsbetriebe“ im Sinne der BauNVO benutzt, jedoch könnten die in den Besonderheiten des Bauplanungsrechts wurzelnden Erwägungen nicht auf die Bestimmung von Infektionsschutzmaßnahmen übertragen werden. Unter Bezugnahme auf eine gutachterliche Stellungnahme „Zur Frage der Nichtöffnung von Geschäften >800 m<sup>2</sup> Verkehrsfläche aus infektiös-hygienischer Sicht“ des ... vom 22.04.2020 erklärt die Antragstellerin, die Plausibilität für die Begrenzung der Öffnung von Geschäften mit einer Verkaufsfläche unter 800 m<sup>2</sup> könne aus infektionshygienischer Sicht nicht nachvollzogen werden. Einzelhandelsgeschäfte mit einer größeren Verkaufsfläche hätten die erforderlichen Hygienemaßnahmen zur Verlangsamung des Infektionsgeschehens per se besser einhalten könnten.

Auch die befürchtete „Sogwirkung“ der Warenhäuser bestehe nicht. Ausweislich einer „Frequenzstudie Warenhäuser“ aus April 2020 seien die Besucherzahlen in den Innenstädten schon vor der Schließung des Einzelhandels um ca. 20% gesunken. Nach der vollständigen Öffnung der Warenhäuser habe sich im Vergleich zum Vorjahr ein Frequenzrückgang von bis zu 50% ergeben. Es habe bei den Warenhäusern nachweislich keine Gefahr bestanden, Menschenansammlungen in den Innenstädten zu verursachen.

Schließlich sei die Differenzierung zwischen Warenhäusern und Einkaufszentren willkürlich und verstoße gegen Art. 3 Abs. 1 GG. Nach Angaben des ... habe das ... im Jahr 2019 über 7 Millionen Besucher angezogen. Dieses habe aber – anders als die Warenhäuser – dennoch öffnen dürfen.

Die Antragstellerin beantragt,

festzustellen, dass § 9 Abs. 1 i.V.m. Abs. 2 der Neufassung der Verordnung zum Schutz von Neuinfektionen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 vom 17.04.2020 in der Fassung der Änderungsverordnung vom 21.04.2020 der Antragsgegnerin unwirksam war.

Die Antragsgegnerin beantragt,

den Antrag abzulehnen.

Der Normenkontrollantrag sei unbegründet. Maßgeblicher Zeitpunkt für die die Beurteilung der Sach- und Rechtslage sei der Zeitraum vom Erlass der belastenden Regelungen bis zu deren Erledigung. Soweit im Laufe des Jahres 2020 die von der Rechtsprechung gestellten Anforderungen verfeinert und Regelungen einer strengeren Prüfung unterzogen worden seien als noch zu Beginn der Pandemie, könne dies nicht zu Lasten der Antragsgegnerin gehen. Bei § 32 i.V.m. § 28 IfSG habe es sich um eine verfassungskonforme, dem Gesetzesvorbehalt genügende Ermächtigungsgrundlage gehandelt. § 9 der Coronaverordnung sei verhältnismäßig gewesen und habe auch nicht Art. 3 Abs. 1 GG verletzt.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Gerichtsakten des vorliegenden Verfahrens und des einstweiligen Rechtsschutzverfahrens 1 B 129/20 Bezug genommen.

## **Entscheidungsgründe**

I. Der zulässige Normenkontrollantrag der Antragstellerin hat in der Sache keinen Erfolg.

Bei verständiger Würdigung des Antragsbegehrens gemäß § 88 VwGO stellt die Antragstellerin § 9 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. Abs. 2 der Verordnung zum Schutz vor Neuinfektionen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 vom 17.04.2020 (Brem.GBl. 2020, 205 - Coronaverordnung) in der Fassung der Änderungsverordnung vom 21.04.2020 (Brem.GBl. 2020, 224) zur Überprüfung, durch die es vom 22.04.2020 bis zum 05.05.2020 untersagt worden war, Verkaufsstellen des Einzelhandels mit einer Verkaufsfläche von über 800 m<sup>2</sup>, die nicht unter die in § 9 Abs. 3 der Coronaverordnung normierte Ausnahmeregelung für bestimmte Sortimente fielen, für den Publikumsverkehr zu öffnen. Die in § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 9 der Coronaverordnung geregelten Öffnungsverbote für andere Einrichtungen stehen zwischen den Beteiligten nicht in Streit.

1. Die Antragstellerin hat den Streitgegenstand des Normenkontrollverfahrens geändert. Nachdem sie sich ursprünglich gegen die Coronaverordnung a.F. vom 03.04.2020 gewandt hatte, stellte sie ihren Normenkontrollantrag noch während der Geltungsdauer der nachfolgenden Coronaverordnung vom 17.04.2020 um und griff fortan ausschließlich das darin geregelte Verbot für nicht privilegierte Verkaufsstellen des Einzelhandels, eine Verkaufsfläche von mehr als 800 m<sup>2</sup> für den Publikumsverkehr zu öffnen, an. In der mündlichen Verhandlung änderte sie ihren Antrag erneut hinsichtlich der Fassung der von ihr angefochtenen Verordnungsregelung.

Die Zulässigkeit dieser Antragsänderung beurteilt sich auch im Normenkontrollverfahren nach § 91 VwGO (BVerwG, Urt. v. 30.09.2009 - 8 CN 1.08, juris Rn. 16). Hiervon ausgehend erweist sich die Antragsänderung vorliegend gemäß § 91 Abs. 2 VwGO als zulässig, da sich die Antragsgegnerin auf den geänderten Antrag sachlich eingelassen hat, ohne diesem zu widersprechen.

**2. Der so verstandene Normenkontrollantrag ist zulässig.**

**a)** Der Normenkontrollantrag ist statthaft. Bei der angefochtenen Verordnungsregelung handelt es sich um im Rang unter dem Landesgesetz stehende Rechtsvorschriften im Sinne des § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO, über die das Oberverwaltungsgericht gemäß Art. 7 Abs. 1 BremAGVwGO entscheidet.

Die Antragstellerin ist antragsbefugt im Sinne des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO, da sie als Betreiberin von Warenhäusern in ... jedenfalls geltend machen kann, durch die angefochtene Vorschrift in ihrem Recht aus Art. 12 Abs. 1 GG verletzt zu sein.

**b)** Der Zulässigkeit des Normenkontrollantrags steht nicht entgegen, dass die angefochtene Regelung mit Ablauf des 05.05.2020 außer Kraft getreten ist. Der Antragstellerin steht gleichwohl ein schutzwürdiges Rechtsschutzinteresse an der begehrten Feststellung zu.

Im Regelfall entzieht zwar das Außerkrafttreten der zur Prüfung gestellten Norm dem Normenkontrollantrag seinen Gegenstand (BayVGH, Beschl. v. 04.10.2021 - 20 N 20.767, juris Rn. 30). Denn grundsätzlich fehlt es an einem Rechtsschutzinteresse, wenn der Rechtsschutzsuchende seine Rechtsstellung mit der begehrten gerichtlichen Entscheidung nicht verbessern kann. Das ist etwa dann der Fall, wenn der Antrag, selbst wenn er ansonsten zulässig und begründet wäre, dem Rechtsschutzsuchenden keinen Nutzen bringen könnte (NdsOVG, Beschl. v. 30.11.2020 - 13 KN 271/20, juris Rn. 5; Hoppe, in: Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019, § 47 Rn. 56).

Ein Normenkontrollantrag kann allerdings trotz des Außerkrafttretens der angegriffenen Rechtsnorm zulässig bleiben. Dabei ist danach zu differenzieren, ob die streitgegenständliche Norm bereits im Zeitpunkt der Antragstellung oder erst im Laufe des Verfahrens außer Kraft getreten ist. Ist die Norm bereits vor dem Normenkontrollantrag außer Kraft getreten, ist der Antrag in der Regel wegen fehlenden Rechtsschutzbedürfnisses unzulässig. Anderes gilt für solche Fälle, in denen eine untergesetzliche Norm – wie hier – erst während der Anhängigkeit eines zulässigen Normenkontrollantrags außer Kraft tritt. Das Außerkrafttreten der Norm allein lässt den Normenkontrollantrag dann nicht ohne weiteres zu einem

unzulässigen Antrag werden, wenn die Voraussetzung der Zulässigkeit nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO fortbesteht, nämlich, dass der Antragsteller durch die Rechtsvorschrift oder deren Anwendung einen Nachteil erlitten hat (BVerwG, Urt. v. 29.06.2001 - 6 CN 1.01, juris Rn. 10; Beschl. v. 02.09.1983 - 4 N 1.83, juris Rn. 9; SaarIOVG, Urt. v. 12.11.2019 - 2 C 285/18, juris Rn. 23).

Der Antragsteller muss nach Außerkrafttreten der angegriffenen Norm allerdings ein berechtigtes Interesse an der nachträglichen Feststellung ihrer Unwirksamkeit haben (BVerwG, Beschl. v. 14.06.2018 - 3 BN 1.17, juris Rn. 19 sowie Beschl. v. 02.09.1983 - 4 N 1.83, juris Rn. 11). Das ist insbesondere dann der Fall, wenn die begehrte Feststellung präjudizielle Wirkung für die Frage der Rechtmäßigkeit oder Rechtswidrigkeit eines auf die Norm gestützten behördlichen Verhaltens und damit für in Aussicht genommene Entschädigungs- oder Schadensersatzansprüche haben kann oder ein schwerwiegender Grundrechtseingriff das Rechtsschutzinteresse fortbestehen lässt (BVerwG, Beschl. v. 02.08.2018 - 3 BN 1.18, juris Rn. 5 sowie Beschl. v. 26.05.2005 - 4 BN 22.05, juris Rn. 5; BayVG, Beschl. v. 07.03.2022 - 20 N 21.1926, juris Rn. 15).

Ob das von der Antragstellerin maßgeblich geltend gemachte Präjudizinteresse die Annahme eines besonderen Feststellungsinteresses zu rechtfertigen vermag, kann der Senat dahinstehen lassen. Jedenfalls lässt ein schwerwiegender Eingriff in das Grundrecht der Antragstellerin aus Art. 12 Abs. 1 GG ihr Interesse an der begehrten Feststellung, die bereits außer Kraft getretene Rechtsvorschrift sei unwirksam gewesen, fortbestehen.

Bei schwerwiegenden Grundrechtseingriffen ist im Hinblick auf Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG ein besonderes Feststellungsinteresse zu bejahen, wenn andernfalls kein wirksamer Rechtsschutz im Rahmen eines Hauptsacheverfahrens gegen solche Eingriffe zu erlangen wäre (BVerfG, Beschl. v. 03.03.2004 – 1 BvR 461/03, juris Rn. 29 ff.; BVerwG, Urt. v. 12.11.2020 - 2 C 5.19, juris Rn. 15). An das Vorliegen schwerwiegender Grundrechtseingriffe stellt das Bundesverfassungsgericht hohe Anforderungen und nimmt diese insbesondere bei Grundrechtseingriffen an, die das Grundgesetz selbst unter den Richtervorbehalt gestellt hat (BVerfG, Beschl. v. 05.12.2001 - 2 BvR 527/99 u. a., juris Rn. 36 mit Verweis auf Art. 13 Abs. 2 und Art. 104 Abs. 2, 3 GG sowie Beschl. v. 04.01.2021 - 2 BvR 673/20, juris Rn. 37), oder bei Beeinträchtigungen des Grundrechts auf Versammlungsfreiheit (BVerfG, Beschl. v. 03.03.2004 - 1 BvR 461/03, juris Rn. 28 sowie Beschl. v. 07.12.1998 - 1 BvR 831/89, juris Rn. 25 f.). Mit Blick auf die bundesweit zur gerichtlichen Überprüfung gestellten Coronaverordnungen geht das Bundesverfassungsgericht grundsätzlich ebenfalls von der Möglichkeit einer nachträglichen gerichtlichen Überprüfung aus. So hat es

wiederholt betont, dass die in den Coronaverordnungen enthaltenen Ge- und Verbote gerade dadurch gekennzeichnet seien, dass sie typischerweise auf kurze Geltung angelegt seien mit der Folge, dass sie regelmäßig außer Kraft träten, bevor ihre Rechtmäßigkeit in Verfahren der Hauptsache abschließend gerichtlich geklärt werden könne. Es komme hinzu, dass die Ge- und Verbote die grundrechtliche Freiheit häufig schwerwiegend beeinträchtigten. Da sie zudem in der Regel keines Verwaltungsvollzugs bedürften, liege eine nachträgliche Klärung ihrer Vereinbarkeit mit Grundrechten im Verfahren der verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle nahe (BVerfG, Beschl. v. 10.02.2022 - 1 BvR 1073/21, juris Rn. 25 zum Verbot touristischer Beherbergung; Beschl. v. 03.06.2020 - 1 BvR 990/20, juris Rn. 8 zu Ausgangsbeschränkungen sowie Beschl. v. 15.07.2020 - 1 BvR 1630/20, juris Rn. 9 zum Mindestabstandsgebot).

Danach kann auch hier von einem schwerwiegenden Grundrechtseingriff ausgegangen werden. Die angefochtene Regelung war bereits bei ihrem Erlass auf eine kurze Geltung angelegt, so dass sie außer Kraft trat, bevor ihre Rechtmäßigkeit in einem Verfahren der Hauptsache abschließend gerichtlich geklärt werden konnte. Die kurze Geltungsdauer der Bremischen Coronaverordnungen war aufgrund der fortlaufenden Evaluierung und Anpassung der Maßnahmen intendiert und lag auch typischerweise vor. Ohne die Annahme eines berechtigten Interesses wäre eine Überprüfung im gerichtlichen Hauptsacheverfahren somit regelmäßig nicht möglich. Der Eingriff in Art. 12 Abs. 1 GG stellte sich für die Antragstellerin auch als schwerwiegend dar, obwohl es sich nicht um eine vollständige Betriebschließung handelte (im Ergebnis auch VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 30.04.2020 - 1 S 1101/20, juris Rn. 40). In Anbetracht des Umstands, dass die Verkaufsfläche von großflächigen Einzelhandelsbetrieben in zahlreichen Fällen 800 m<sup>2</sup> deutlich überschreitet – die Warenhäuser der Antragstellerin verfügen durchschnittlich über eine Verkaufsfläche von je ca. 12.500 m<sup>2</sup> – stellt sich die Beschränkung der zulässigen Verkaufsfläche auf 800 m<sup>2</sup> als ganz erhebliche Einschränkung dar. Durch die angefochtene Regelung war der Antragstellerin der stationäre Vertrieb des weit überwiegenden Teils ihres Warensortiments nicht mehr möglich. Auch wenn die Beschränkung der Verkaufsfläche auf wenige Wochen befristet war, galt sie in dieser Zeit doch landesweit. Erschwerend wirkt sich aus, dass die Verkaufsstellen des Einzelhandels, die nicht der Ausnahmeregelung für bestimmte Sortimente unterfielen, zu dem Zeitpunkt, als die angefochtene Regelung in Kraft trat, bereits einen Monat vollständig hatten schließen müssen. Hieraus resultiert in der Gesamtschau ein schwerwiegender Eingriff in Art. 12 Abs. 1 GG, der ein nachträgliches Rechtsklärungsinteresse der Antragstellerin rechtfertigt.

**3.** Der Normenkontrollantrag erweist sich jedoch als unbegründet. Die Antragstellerin hat keinen Anspruch auf die begehrte Feststellung, dass § 9 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. Abs. 2 der Coronaverordnung unwirksam war.

Die angefochtene Regelung verstieß nicht gegen höherrangiges Recht. Sie beruhte auf einer verfassungskonformen Ermächtigungsgrundlage (a) und war formell (b) und materiell (c) rechtmäßig.

**a)** Die streitgegenständliche Coronaverordnung beruhte auf § 32 Satz 1 und 2 i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz - IfSG) vom 20. Juli 2000 (BGBl. I 1045), wobei die während des Erlasses und der Geltungsdauer der angefochtenen Verordnung geltende Fassung, die durch das „Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite“ vom 27.03.2020 (BGBl. 2020 I 587 ff.) geändert worden war, maßgeblich ist.

§ 28 Abs. 1 IfSG ermöglicht den nach Landesrecht zuständigen Behörden, die notwendigen Schutzmaßnahmen zu erlassen, soweit und solange es zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich ist. § 32 IfSG ermächtigt die Landesregierungen, unter den Voraussetzungen, die für Maßnahmen nach §§ 28 bis 31 IfSG maßgebend sind, auch Rechtsverordnungen zu erlassen. Nach Satz 2 der Vorschrift können sie die Ermächtigung durch Rechtsverordnung auf andere Stellen übertragen.

Der Senat hat in dem von der Antragstellerin betriebenen Eilverfahren 1 B 129/20 die Auffassung vertreten, dass § 32 Satz 1 und 2 i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG in dem hier maßgeblichen Zeitraum als eine den rechtlichen Anforderungen des Bestimmtheitsgebots aus Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG und des Grundsatzes vom Vorbehalt des Gesetzes genügende Verordnungsermächtigung anzusehen war (OVG Bremen, Beschl. v. 07.05.2020 - 1 B 129/20, juris Rn. 18). An dieser Beurteilung hält der Senat nach erneuter Überprüfung im Hauptsacheverfahren fest (vgl. OVG Bremen, Urt. v. 23.03.2022 - 1 D 349/20, BeckRS 2022, 7839, beck-online Rn. 37 ff. hinsichtlich des Zeitraums bis Mitte November 2020).

**aa)** Soll die Exekutive zum Erlass von Rechtsverordnungen ermächtigt werden, müssen Gesetze, die zum Erlass von Rechtsverordnungen ermächtigen, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung bestimmen, Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG (BVerfG, Urt. v. 19.09.2018 - 2 BvF 1/15, juris Rn. 200). Auf diesem Wege soll gewährleistet werden, dass das Parlament, wenn es einen Teil der Gesetzgebungsmacht der Exekutive überträgt, das Ziel und

die Grenzen dieser Kompetenzen bedacht hat, der ermächtigten Stelle darüber hinaus ein „Programm“ an die Hand gibt und es somit für jeden Normunterworfenen vorhersehbar macht, welchen möglichen Inhalt die aufgrund der Ermächtigung erlassenen Verordnungen haben können, so dass er sein Verhalten darauf einstellen kann (BVerfG, Urt. v. 19.09.2018 - 2 BvF 1/15, juris Rn. 202). Allerdings muss die Ermächtigungsnorm in ihrem Wortlaut nicht so genau wie irgend möglich gefasst sein; sie hat von Verfassungs wegen nur hinreichend bestimmt zu sein. Dazu genügt es, dass sich die gesetzlichen Vorgaben mit Hilfe allgemeiner Auslegungsregeln erschließen lassen, insbesondere aus dem Zweck, dem Sinnzusammenhang und der Entstehungsgeschichte der Norm (BVerfG, Beschl. v. 21.09.2016 - 2 BvL 1/15, juris Rn. 55).

Welche Anforderungen an das Maß der erforderlichen Bestimmtheit im Einzelnen zu stellen sind, lässt sich daher nicht allgemein festlegen. Zum einen kommt es auf die Intensität der Auswirkungen der Regelung für die Betroffenen an (BVerfG, Beschl. v. 11.03.2020 - 2 BvL 5/17, juris Rn. 102). Die Anforderungen an die Bestimmtheit sind umso höher, je tiefer die Norm in verfassungsrechtlich geschützte Positionen eingreift und je eindeutiger, abgrenzbarer und vorhersehbarer die Materie ist, die sie regelt (vgl. ThürVerfGH, Vorlagebeschl. v. 19.05.2021 - 110/20, juris Rn. 34 m.w.N.). Zum anderen hängen die Anforderungen an Inhalt, Zweck und Ausmaß der gesetzlichen Determinierung von der Eigenart des zu regelnden Sachverhalts ab, insbesondere davon, in welchem Umfang der zu regelnde Sachbereich einer genaueren begrifflichen Umschreibung überhaupt zugänglich ist. Dies kann es auch rechtfertigen, die nähere Ausgestaltung des zu regelnden Sachbereichs dem Verordnungsgeber zu überlassen, der die Regelungen rascher und einfacher auf dem neuesten Stand zu halten vermag als der Gesetzgeber (vgl. BVerfG, Beschl. v. 21.09.2016 - 2 BvL 1/15, juris Rn. 57; NdsOVG, Urt. v. 25.11.2021 - 13 KN 62/20, juris Rn. 68; OVG Bremen, Beschl. v. 09.04.2020 - 1 B 97/20, juris Rn. 28 m.w.N.).

Nach diesen Maßstäben ist ein Verstoß von § 32 Satz 1 und 2 i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG gegen das Bestimmtheitsgebot aus Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG nicht festzustellen.

Mit § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG hat der Bundesgesetzgeber eine allgemeine Ermächtigungsgrundlage für grundrechtsrelevante Maßnahmen geschaffen, um den zuständigen Behörden – und über § 32 Satz 1 IfSG dem Verordnungsgeber – ein breites Spektrum von zum Infektionsschutz notwendigen Schutzmaßnahmen zu eröffnen (BVerwG, Urt. v. 22.03.2012 - 3 C 16.11, juris Rn. 24). Ausweislich der Gesetzgebungsmaterialien wählte der Gesetzgeber den Begriff „notwendige Schutzmaßnahmen“ in § 34 BSeuchG bewusst, um ein möglichst breites Spektrum gefahrenabwehrender Reaktionsmöglichkeiten im Fall einer Ausbreitung übertragbarer Krankheiten zu eröffnen (vgl. Begründung des Entwurfs eines

Vierten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Seuchengesetzes, BT-Drs. 8/2468, S. 27, zu § 34 Abs. 1 Satz 1 des Bundes-Seuchengesetzes; hierauf verweisend auch BayVerfGH, Entsch. v. 09.02.2021 - Vf. 6-VII-20, juris Rn. 45; OVG Bremen, Urt. v. 23.03.2022 - 1 D 349/20, BeckRS 2022, 7839, Rn. 41). In der Gesetzesbegründung wird ausgeführt, dass sich die Fülle der Schutzmaßnahmen, die bei Ausbruch einer übertragbaren Krankheit in Frage kommen könne, von vornherein nicht übersehen lasse. Man müsse eine generelle Ermächtigung in das Gesetz aufnehmen, wolle man für alle Fälle gewappnet sein. Die Maßnahmen könnten vor allem nicht nur gegen die in Satz 1 (neu) Genannten, also gegen Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige usw. in Betracht kommen, sondern auch gegenüber „Nichtstörern“.

Hieran wurde für das Infektionsschutzgesetz festgehalten (vgl. Begründung des Entwurfs eines Gesetzes zur Neuordnung seuchenrechtlicher Vorschriften, BR-Drs. 566/99, S. 169 und BT-Drs. 14/2530, S. 74 f.). Der Infektionsschutz zählt zur Regelungsmaterie der Gefahrenabwehr, die gerade durch sich ständig wandelnde Umstände geprägt ist, weil immer wieder Krankheitserreger auftreten können, deren Ansteckungsrisiken und gesundheitlichen Folgen nicht oder nicht vollständig bekannt sind. Mit Blick auf diese konkrete Eigenart des betroffenen Regelungsgegenstandes ist es dem Ordnungsgeber schneller als dem Gesetzgeber möglich, das Bedürfnis nach erforderlichen Regelungen zu erkennen und diese auf dem neuesten Stand zu halten. Insoweit statuierte der parlamentarische Gesetzgeber einerseits eine Pflicht der Exekutive, notwendige Schutzmaßnahmen zu ergreifen, und eröffnete ihr andererseits hierfür einen umfassenden Ermessensspielraum im Hinblick auf die Mittel, die zur Umsetzung des Gesetzeszieles ergriffen werden (siehe BR-Dr. 566/99, S. 169; unter Verweis hierauf ThürVerfGH, Vorlagebeschl. v. 19.05.2021 - 110/20, juris Rn. 34).

Diese als offene Generalklausel ausgestaltete Regelung stellt sich nicht als unzulässige Globalermächtigung dar (OVG Bremen, Urt. v. 23.03.2022 - 1 D 349/20, BeckRS 2022, 7839, Rn. 43; ThürVerfGH, Urt. v. 01.03.2021 - 18/20, juris Rn. 388; NdsOVG, Urt. v. 25.11.2021 - 13 KN 132/20, juris Rn. 34 und SächsOVG, Urt. v. 21.04.2021 - 3 C 8/20, juris Rn. 23). Inhalt, Zweck und Ausmaß der vom Gesetzgeber erteilten Verordnungsermächtigung sind als hinreichend bestimmt anzusehen. So hat er bereits mit der nur beispielhaften Aufzählung in § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG, wonach unter den Voraussetzungen von Satz 1 Veranstaltungen und sonstige Ansammlungen von Menschen beschränkt oder verboten und Badeanstalten oder in § 33 genannte Gemeinschaftseinrichtungen oder Teile davon geschlossen werden können, deutlich gemacht, dass in Konkretisierung der mit der Generalklausel eröffneten Handlungsmöglichkeiten auch weitreichende Maßnahmen gegenüber der Allgemeinheit in Betracht kommen. Dabei stehen § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 1

und Satz 2 IfSG nach dem Willen des Gesetzgebers nicht in einem Spezialitätsverhältnis; vielmehr können alle notwendigen Schutzmaßnahmen auf die Generalklausel des § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 1 IfSG gestützt werden (vgl. BayVGH, Beschl. v. 30.03.2020 - 20 CS 20.611, juris Rn. 11 ff., 16; OVG Bremen, Urt. v. 23.03.2022 - 1 D 349/20, BeckRS 2022, 7839, Rn. 43).

Dass auch Beschränkungen der für den Publikumsverkehr geöffneten Verkaufsfläche bestimmter Einzelhandelsbetriebe – als Minus zu einer vollständigen Betriebsschließung – nach Inhalt und Zweck der Ermächtigung in § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 1 IfSG grundsätzlich als mögliche Schutzmaßnahmen verordnet werden können, ist vor diesem Hintergrund nicht zweifelhaft. Dem Gesetzgeber ging es bei der Schaffung der Ermächtigungsgrundlage gerade darum, keine sich später möglicherweise als notwendig erweisende Handlungsoption für die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten auszuschließen (zu Ausgangsbeschränkungen BayVerfGH, Entsch. v. 09.02.2021 - Vf. 6-VII-20, juris Rn. 46).

Schließlich hat der Parlamentsgesetzgeber auch das Ausmaß der dem Verordnungsgeber erteilten Rechtsmacht bestimmt. Diese beschränkt sich auf „notwendige Schutzmaßnahmen“. Innerhalb des dem Verordnungsgeber hierdurch zuwachsenden Regelungsermessens ist damit eine Normierung zulässig, soweit und solange diese zur Verhinderung der (Weiter-)Verbreitung einer übertragbaren Krankheit geboten ist und gegenüber den Betroffenen nicht unverhältnismäßig wirkt (BVerwG, Urt. v. 22.03.2012 - 3 C 16.11, juris Rn. 24; BayVGH, Beschl. v. 04.10.2021 - 20 N 20.767, juris Rn. 48).

**bb)** Bei Erlass und während der Geltungsdauer der angefochtenen Regelung genügte § 32 Satz 1 i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG auch dem Parlamentsvorbehalt (vgl. schon Senatsurteil v. 23.03.2022 - 1 D 349/20, BeckRS 2022, 7839, Rn. 46 ff. für den Zeitraum November 2020 bis zum Inkrafttreten des § 28a IfSG).

Der im Rechtsstaatsprinzip und im Demokratiegebot wurzelnde Parlamentsvorbehalt gebietet, dass in grundlegenden normativen Bereichen, insbesondere im Bereich der Grundrechtsausübung, soweit diese einer staatlichen Regelung zugänglich ist, die wesentlichen Entscheidungen vom Gesetzgeber getroffen werden und nicht der Exekutive überlassen werden. Wann es einer Regelung durch den parlamentarischen Gesetzgeber bedarf, lässt sich nur im Blick auf den jeweiligen Sachbereich und die Eigenart des betroffenen Regelungsgegenstandes beurteilen. Die verfassungsrechtlichen Wertungskriterien sind dabei den tragenden Prinzipien des Grundgesetzes, insbesondere den dort verbürgten Grundrechten, zu entnehmen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 01.04.2014 - 2 BvF 1/12, juris Rn. 101 ff. sowie Urt. v. 24.09.2003 - 2 BvR 1436/02, juris Rn. 67 f. jeweils m.w.N.).

Der Vorbehalt des Gesetzes erschöpft sich nicht in der Forderung nach einer gesetzlichen Grundlage für Grundrechtseingriffe. Er verlangt vielmehr auch, dass alle wesentlichen Fragen vom Gesetzgeber selbst entschieden und nicht anderen Normgebern überlassen werden, soweit sie gesetzlicher Regelung zugänglich sind. Wie weit der Gesetzgeber die für den jeweils geschützten Lebensbereich wesentlichen Leitlinien selbst bestimmen muss, lässt sich dabei nur mit Blick auf den Sachbereich und die Eigenart des Regelungsgegenstandes beurteilen. Aus der Zusammenschau mit dem Bestimmtheitsgrundsatz ergibt sich, dass die gesetzliche Regelung desto detaillierter ausfallen muss, je intensiver die Auswirkungen auf die Grundrechtsausübung der Betroffenen sind (vgl. BVerfG, Beschl. v. 07.03.2017 - 1 BvR 1314/12, juris Rn. 182).

§ 32 Satz 1 i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG ermächtigt zu Grundrechtseingriffen mit einer erheblichen Reichweite und Intensität, was grundsätzlich dafür spricht, dass die Entscheidungen darüber dem parlamentarischen Gesetzgeber vorbehalten sind. Der Gesetzvorbehalt in Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG ist nach Möglichkeit entsprechend den Belangen der jeweils berührten Lebensgebiete durch fachlich orientierte Gesetze auszufüllen (vgl. BVerfG, EuGH-Vorlage v. 24.10.2001 - 6 C 3.01, juris Rn. 53 m.w.N.). Zwar gebietet Art. 12 Abs. 1 GG nicht, dass jede Einschränkung der Berufsfreiheit stets unmittelbar durch den parlamentarischen Gesetzgeber selbst angeordnet werden muss. Jedoch sind die Anforderungen an die Bestimmtheit der Ermächtigung umso höher, je empfindlicher die freie berufliche Betätigung beeinträchtigt wird und je stärker die Interessen der Allgemeinheit von der Art und Weise der Tätigkeit berührt werden (BVerfG, Beschl. v. 12.06.1990 - 1 BvR 355/86 - BVerfGE 82, 209, 224; BVerfG, Urt. v. 16.10.2013 - 8 CN 1.12, juris Rn. 26; OVG Bremen, Urt. v. 23.03.2022 - 1 D 349/20, BeckRS 2022, 7839, Rn. 48; VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 09.04.2020 - 1 S 925/20, juris Rn. 39 m.w.N.).

Zugleich ist zu berücksichtigen, dass die Bandbreite an Schutzmaßnahmen, die bei Auftreten einer übertragbaren Krankheit in Frage kommen können, sich im Vorfeld nicht (abschließend) bestimmen lässt. Der Sinn gefahrenabwehrrechtlicher Generalklauseln besteht gerade darin, auf kaum bzw. schwer vorhersehbare – in diesem Sinne atypische, weil nicht abschließend in typisierenden Standardbefugnissen abbildbare – Gefahrenlagen reagieren zu können (vgl. Rixen, NJW 2020, 1097, 1099; OVG Bremen, Urt. v. 23.03.2022 - 1 D 349/20, BeckRS 2022, 7839, Rn. 49 m.w.N.).

Im Rahmen unvorhergesehener Entwicklungen kann es aus übergeordneten Gründen des Gemeinwohls geboten sein, nicht hinnehmbare gravierende Regelungslücken jedenfalls für einen Übergangszeitraum insbesondere auf der Grundlage von Generalklauseln zu

schließen und auf diese Weise selbst sehr eingriffsintensive Maßnahmen, die an sich einer besonderen Regelung bedürfen, vorübergehend zu ermöglichen (ThürVerfGH, Vorlagebeschl. v. 19.05.2021 - 110/20, juris Rn. 44 m.w.N.). Der Rückgriff auf die Generalklausel, der um der effizienten Gefahrenabwehr willen in atypischen Situationen gerade auch intensive Grundrechtseingriffe und Grundrechtseingriffe gegenüber einer Vielzahl von Personen rechtfertigt, wird erst unzulässig, wenn die Situation von einer atypischen zu einer typischen geworden ist und sich für die Maßnahme Standards entwickelt haben (vgl. hierzu BVerfG, Beschl. v. 08.11.2012 - 1 BvR 22/12, juris Rn. 25; BVerwG, Beschl. v. 31.01.2019 - 1 WB 28.17, juris Rn. 35; BVerwG, EuGH-Vorlage v. 24.10.2001 - 6 C 3.01, juris Rn. 54 m.w.N.; OVG Bremen, Urt. v. 23.03.2022 - 1 D 349/20, BeckRS 2022, 7839, Rn. 51).

In dem hier maßgeblichen Geltungszeitraum der Coronaverordnung vom 22.04.2020 bis zum 05.05.2020 kann nicht die Rede davon sein, dass die Situation von einer atypischen schon zu einer typischen geworden wäre. Vielmehr standen die Maßnahmen zur Pandemiebekämpfung gerade erst am Anfang. Die streitgegenständliche Maßnahme war Teil der Lockerungsschritte nach dem ersten sogenannten „Lockdown“ in Deutschland, durch die die Infektionszahlen weiter kontrolliert und ein erneuter Anstieg verhindert werden sollten; typisierende Standards für die in Betracht kommenden Maßnahmen hatten sich zu diesem frühen Zeitpunkt der Pandemie noch nicht entwickelt. Auf die Erfahrungen mit vergleichbaren Maßnahmen im Ausland konnte ebenfalls noch nicht verlässlich zurückgegriffen werden. Die weltweite Ausbreitung von COVID-19 war erst wenige Wochen zuvor – am 11.03.2020 – von der WHO zu einer Pandemie erklärt worden. Die Entwicklung und Verbreitung des Virus gestaltete sich dynamisch und unvorhersehbar. Bis zum Erlass und selbst bis zum Auslaufen der streitgegenständlichen Coronaverordnung waren nur wenige Wochen vergangen, in denen noch kein signifikanter Erkenntnisgewinn der Infektionsschutzbehörden und des Gesetzgebers verzeichnet werden konnte. Von dem Bundesgesetzgeber konnte daher nicht erwartet werden, in diesem kurzen Zeitraum bereits eine spezielle Ermächtigungsgrundlage für Maßnahmen wie die streitgegenständliche geschaffen zu haben, so dass ein Rückgriff auf die Generalklausel in § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG gerechtfertigt war (NdsOVG, Urt. v. 25.11.2021 - 13 KN 132/20, juris Rn. 37 sowie Urt. v. 25.11.2021 - 13 KN 62/20, juris Rn. 73; SaarIOVG, Urt. v. 31.03.2022 - 2 C 182/20, juris Rn. 30, sowie im Eilverfahren SaarIOVG, Beschl. v. 22.04.2020 - 2 B 128/20, juris Rn. 13 ff.; OVG NRW, Beschl. v. 06.04.2020 - 13 B 398/20.NE, juris Rn. 38, 61; OVG Berl.-Bbg., Beschl. v. 17.04.2020 - 11 S 22/20, juris Rn. 21; zweifelnd, aber offen gelassen durch den VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 09.04.2020 - 1 S 925/20, juris Rn. 37 ff.).

Entgegen der Annahme der Antragstellerin lässt sich dem Umstand, dass am 03.11.2020 der Entwurf eines Dritten Gesetzes zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen

Lage von nationaler Tragweite (BT-Drs. 19/23944) in den Bundestag eingebracht wurde, der vorsah, in einem neuen § 28a IfSG einen nicht abschließenden Beispielskatalog für notwendige Schutzmaßnahmen im Sinne des § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG zu regeln, nicht entnehmen, dass § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG bis dahin keine ausreichende Ermächtigungsgrundlage dargestellt hätte. Abgesehen davon, dass bis November 2020 deutlich mehr Zeit verstrichen war als bis zu dem hier maßgeblichen Zeitraum, wurde in der Begründung des Gesetzesentwurfes zu § 28a IfSG ausgeführt, dass „die Regelbeispiele in § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 IfSG speziell für die SARS-CoV-2-Pandemie klarstellend erweitert“ würden (BT-Drs. 19/23944, S. 31; vgl. OVG Bremen, Urt. v. 23.03.2022 - 1 D 349/20, juris Rn. 40).

**cc)** Ein Verstoß gegen das Zitiergebot aus Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG besteht ebenfalls nicht. Zwar benennt § 32 Satz 3 IfSG Art. 12 Abs. 1 GG nicht als ein solches Grundrecht, das durch die Rechtsverordnung zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten eingeschränkt werden kann. Dies ist jedoch nicht erforderlich.

Gemäß Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG muss ein grundrechtseinschränkendes Gesetz das eingeschränkte Grundrecht ausdrücklich benennen. Die Regelung dient der Sicherung derjenigen Grundrechte, die aufgrund eines speziellen, vom Grundgesetz vorgesehenen Gesetzesvorbehalts über die im Grundrecht selbst angelegten Grenzen hinaus eingeschränkt werden könnten. Indem das Gebot den Gesetzgeber zwingt, solche Eingriffe im Gesetzeswortlaut auszuweisen, will es sicherstellen, dass nur wirklich gewollte Eingriffe erfolgen; auch soll der Gesetzgeber über die Auswirkungen seiner Regelungen für die betroffenen Grundrechte Rechenschaft geben. Von derartigen Grundrechtseinschränkungen werden in der Rechtsprechung andersartige grundrechtsrelevante Regelungen unterschieden, die der Gesetzgeber in Ausführung der ihm obliegenden, im Grundrecht vorgesehenen Regelungsaufträge, Inhaltsbestimmungen oder Schrankenbeziehungen vornimmt. Hier erscheint die Warn- und Besinnungsfunktion des Zitiergebots von geringerem Gewicht, weil dem Gesetzgeber in der Regel ohnehin bewusst ist, dass er sich im grundrechtsrelevanten Bereich bewegt. Durch eine Erstreckung des Gebots auf solche Regelungen käme es zu einer die Gesetzgebung unnötig hindernden leeren Förmlichkeit. Zu diesen grundrechtsrelevanten Regelungen zählen insbesondere auch berufsregelnde Gesetze im Sinne von Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG (vgl. BVerfG, Beschl. v. 04.05.1983 - 1 BvL 46/80 u.a., juris Rn. 26 ff.; OVG Bremen, Urt. v. 23.03.2022 - 1 D 349/20, BeckRS 2022, 7839, Rn. 56 m.w.N.).

**b)** Die angefochtene Coronaverordnung vom 17.04.2020 sowie die erste, zweite und dritte Verordnung zur Änderung der Coronaverordnung waren formell rechtmäßig. Die Verordnungen wurden jeweils durch die Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz

erlassen. Auf diese hat der Senat (Landesregierung) die Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen nach § 32 Satz 1 IfSG gemäß § 6 Satz 1 der Bremischen Verordnung über die zuständigen Behörden nach dem Infektionsschutzgesetz i.V.m. § 32 Satz 2 IfSG wirksam übertragen (OVG Bremen, Beschl. v. 22.04.2020 - 1 B 111/20, juris Rn. 33).

Die Coronaverordnung wurde am 17.04.2020, die (erste) Änderungsverordnung am 21.04.2020, die zweite Änderungsverordnung am 24.04.2020 und die dritte Änderungsverordnung am 28.04.2020 gemäß § 1 Abs. 2 BremVerkündungsG ordnungsgemäß im Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen verkündet. Ein Begründungserfordernis bestand im Geltungszeitraum der angefochtenen Verordnungen noch nicht.

**c)** Auch in materieller Hinsicht war § 9 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. Abs. 2 der Coronaverordnung, wonach es nicht privilegierten Verkaufsstellen des Einzelhandels untersagt war, eine Verkaufsfläche von mehr als 800 m<sup>2</sup> für den Publikumsverkehr zu öffnen, rechtmäßig.

**aa)** Nach § 32 Satz 1 IfSG dürfen unter den Voraussetzungen, die für Maßnahmen nach den § 28 bis § 31 IfSG maßgebend sind, auch durch Rechtsverordnung entsprechende Gebote und Verbote zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten erlassen werden. Werden Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider festgestellt oder ergibt sich, dass ein Verstorbener krank, krankheitsverdächtig oder Ausscheider war, so trifft die zuständige Behörde nach § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG die notwendigen Schutzmaßnahmen, insbesondere die in den § 29 bis § 31 IfSG genannten, soweit und solange es zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich ist; 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.

Die Tatbestandsvoraussetzungen des § 32 Satz 1 IfSG i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG waren bei Erlass und im Geltungszeitraum der hier zu beurteilenden Verordnungsregelung erfüllt.

Im ganzen Bundesgebiet, auch in der Freien Hansestadt Bremen, wurden im maßgeblichen Zeitraum fortwährend Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige und Ausscheider im Sinne des § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG festgestellt. Nach Angaben des vom Gesetzgeber durch § 4 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Nr. 1 IfSG hierzu vorrangig berufenen Robert-Koch-Instituts (RKI) waren am 22.04.2020 deutschlandweit bereits 145.694 Menschen infiziert worden und 4.879 Menschen im Zusammenhang mit der Erkrankung verstorben (vgl. RKI, Lagebericht zur Coronavirus-Krankheit-2019 vom 22.04.2020, abrufbar

unter: [https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Situationsberichte/2020-04-22-de.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/2020-04-22-de.pdf?__blob=publicationFile)).

COVID-19 stellte sich bereits im damaligen Zeitraum als übertragbare Krankheit im Sinne des § 2 Nr. 3 IfSG dar. Die Erkrankung manifestierte sich seinerzeit als Infektion der Atemwege mit den Leitsymptomen Fieber und Husten. Obwohl schwere Verläufe auch bei Personen ohne Vorerkrankung auftraten und auch bei jüngeren Patienten beobachtet wurden, hatten ältere Personen (mit stetig steigendem Risiko für einen schweren Verlauf ab etwa 50 bis 60 Jahren), Raucher, Personen mit bestimmten Vorerkrankungen sowie Patienten mit geschwächtem Immunsystem ein erhöhtes Risiko für schwere Verläufe. Aufgrund der Neuartigkeit des Krankheitsbildes ließ sich keine zuverlässige Aussage zu Langzeitauswirkungen und (irreversiblen) Folgeschäden durch die Erkrankung bzw. ihre Behandlung treffen. Die Inkubationszeit betrug im Mittel fünf bis sechs Tage bei einer Spannweite von einem bis zu 14 Tagen. Der Anteil der Infizierten, der tatsächlich erkrankte (Manifestationsindex), betrug bis zu 86%. Die Übertragung erfolgte hauptsächlich durch die respiratorische Aufnahme virushaltiger Partikel (größere Tröpfchen und kleinere Aerosole), die beim Atmen, Husten, Sprechen und Niesen entstehen. Auch eine Übertragung durch kontaminierte Oberflächen war nicht ausgeschlossen. Es war zwar offen, wie viele Menschen sich insgesamt in Deutschland mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 infizieren würden. Schätzungen gingen aber von bis zu 70 % der Bevölkerung aus, es war lediglich unklar, über welchen Zeitraum dies geschehen werde (vgl. zu den Erkenntnissen im April 2020 NdsOVG, Urt. v. 25.11.2021 - 13 KN 62/20, juris Rn. 92 m.w.N., sowie SächsOVG, Urt. v. 16.12.2021 - 3 C 20/20, juris Rn. 22, jeweils unter Bezugnahme auf den auf der Webseite des RKI veröffentlichten SARS-CoV-2 Steckbrief zur Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) mit dem Stand 10.04.2020 bzw. 22.04.2020 und auf die ebenfalls auf der Webseite des RKI veröffentlichten FAQ zum Coronavirus SARS-CoV-2).

Auch ohne bekannte Vorerkrankungen und bei jungen Menschen konnte es zu schweren bis hin zu lebensbedrohlichen Krankheitsverläufen kommen. Zum damaligen Zeitpunkt waren weder eine Impfung noch eine effektive, spezifische Medikation verfügbar. Verschiedene Therapieansätze wurden erst im Verlauf der Pandemie in Studien untersucht (NdsOVG, Urt. v. 25.11.2021 - 13 KN 62/20, juris Rn. 93). Der Gefahr einer Überlastung des Gesundheitswesens – und daran anknüpfend der medizinischen Versorgung der Bevölkerung – konnte zur damaligen Zeit nur dadurch begegnet werden, die Verbreitung der Erkrankung so gut wie möglich zu verlangsamen, die Erkrankungswelle auf einen längeren Zeitraum zu strecken und damit die Belastung am Gipfel leichter bewältigbar zu machen (vgl. RKI, Epidemiologisches Bulletin 12/2020 vom 19.03.2020, abrufbar unter:

[https://www.rki.de/DE/Content/Infekt/EpidBull/Archiv/2020/Ausgaben/12\\_20.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.rki.de/DE/Content/Infekt/EpidBull/Archiv/2020/Ausgaben/12_20.pdf?__blob=publicationFile)).

Da mithin die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG vorlagen, hatte die zuständige Behörde die notwendigen Schutzmaßnahmen zu treffen, wobei auch (sonstige) Dritte („Nichtstörer“) Adressaten von Maßnahmen sein konnten (vgl. BT-Drs. 8/2468, S. 27, zu § 34 Abs. 1 Satz 1 BSeuchG; vgl. OVG Bremen, Urt. v. 23.03.2022 - 1 D 349/20, BeckRS 2022, 7839, Rn. 66; SächsOVG, Urt. v. 16.12.2021 - 3 C 20/20, juris Rn. 22; OVG Berl.-Bbg, Beschl. v. 06.11.2020 - 11 S 102/20, juris Rn. 28).

**bb)** Die in § 9 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. Abs. 2 der Coronaverordnung normierte vorübergehende Beschränkung der Verkaufsfläche in Verkaufsstellen des Einzelhandels, die nicht der Ausnahmeregelung für bestimmte Sortimente unterfielen, stellte eine notwendige Schutzmaßnahme im Sinne von § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG dar. Die Regelung hielt die sich aus dem Gebot der Verhältnismäßigkeit ergebenden Grenzen des der Verordnungsgeberin zustehenden Gestaltungsspielraums ein.

**(1)** Die angegriffene Regelung verfolgte einen legitimen Zweck.

Sie stand im Zusammenhang mit zahlreichen weiteren Maßnahmen, deren Zwecke inhaltlich aufeinander abgestimmt waren, und beruhte auf dem Beschluss der Bundeskanzlerin und der Regierungschefinnen und -chefs der Länder vom 15.04.2020, der darauf abzielte, nach den zuvor geltenden umfassenden Schließungen von privaten und öffentlichen Einrichtungen wieder erste Lockerungen zu ermöglichen, zugleich aber das Entstehen neuer Infektionsketten bestmöglich zu vermeiden und die Infektionsdynamik so moderat wie möglich zu halten (vgl. Beschluss vom 15.04.2020, abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/1744226/bcf47533c99dc84216eded8772e803d4/2020-04-15-beschluss-bund-laender-data.pdf>). In dem Beschluss wird ausgeführt, die hohe Dynamik der Verbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 in der ersten Märzhälfte habe dazu geführt, dass Bund und Länder einschneidende Beschränkungen hätten verfügen müssen, um die Menschen vor der Infektion zu schützen und eine Überforderung des Gesundheitssystems zu vermeiden. Durch die Beschränkungen sei eine Abnahme der Infektionsgeschwindigkeit erreicht worden. Ohne Beschränkungen werde die Infektionsgeschwindigkeit aber wieder sehr schnell zunehmen. Daher sei in kleinen Schritten daran zu arbeiten, das öffentliche Leben wieder zu beginnen und unter anderem die gestörten Wertschöpfungsketten wiederherzustellen. Dies müsse jedoch durch Schutzmaßnahmen so begleitet werden, dass das Entstehen neuer Infektionsketten bestmöglich vermieden werde. Der Maß-

stab bleibe, die Infektionsdynamik so moderat zu halten, dass das Gesundheitswesen jedem Infizierten die bestmögliche Behandlung ermöglichen könne und die Zahl der schweren und tödlichen Verläufe minimiert werde.

Die durch das Coronavirus bewirkte Gefährdung der Bevölkerung in Deutschland wurde durch das Robert Koch-Institut in dem maßgeblichen Zeitraum allgemein als hoch und für Risikogruppen als sehr hoch bewertet (RKI, Lageberichte vom 22.04.2020 und vom 05.05.2020, abrufbar unter: [https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Situationsberichte/2020-04-22-de.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/2020-04-22-de.pdf?__blob=publicationFile) und [https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Situationsberichte/2020-05-05-de.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/2020-05-05-de.pdf?__blob=publicationFile)). Auch wenn sich die Zahl der täglichen Neuinfektionen zum damaligen Zeitpunkt reduziert hatte, war ohne Gegenmaßnahmen eine Überlastung des Gesundheitswesens konkret zu befürchten. Eine Überforderung des Gesundheitssystems durch zu schnelle Lockerungen mit nicht absehbaren Folgen galt es daher zu vermeiden (OVG NRW, Beschl. v. 29.04.2020 - 13 B 512/20.NE, juris Rn. 42, 44 m.w.N.; in diesem Sinne auch NdsOVG, Beschl. v. 29.04.2020 - 13 MN 120/20, juris Rn. 36).

Durch den Erlass verschiedener aufeinander abgestimmter Maßnahmen verfolgte die Antragsgegnerin mit der angefochtenen Coronaverordnung das Ziel, zwar erste Öffnungsschritte zu ermöglichen, aber zugleich im Interesse des Gesundheitsschutzes der Bevölkerung sowie zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Gesundheitswesens die Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 effektiv zu begrenzen und damit ihrer staatlichen Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 Satz 2 GG nachzukommen. Sowohl der Lebens- und Gesundheitsschutz der Bevölkerung als auch die Wahrung der Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems sind bereits für sich genommen überragend wichtige Gemeinwohlbelange und daher verfassungsrechtlich legitime Zwecke (vgl. BVerfG, Beschl. v. 19.11.2021 - 1 BvR 781/21 u.a., juris Rn. 174, 176; OVG Bremen, Urt. v. 23.03.2022 - 1 D 349/20, BeckRS 2022, 7839, Rn. 70 m.w.N.).

**(2)** Die angegriffene Regelung war zur Erreichung der dargelegten Zwecke geeignet.

Verfassungsrechtlich genügt für die Eignung bereits die Möglichkeit, durch die Regelung den Normzweck zu erreichen. Dies hat das Bundesverfassungsgericht anknüpfend an seine ständige Rechtsprechung zuletzt in seiner Entscheidung „Bundesnotbremse I“ erneut festgestellt (BVerfG, Beschl. v. 19.11.2021 - 1 BvR 781/21 u. a., juris Rn. 185). Bei der Beurteilung der Eignung einer Regelung steht dem Normgeber ein Spielraum zu, der sich auf die Einschätzung und Bewertung der tatsächlichen Verhältnisse, auf die etwa erforder-

liche Prognose und auf die Wahl der Mittel zur Erreichung der Ziele bezieht. Dieser Spielraum reicht nicht stets gleich weit. Der Beurteilung von Prognoseentscheidungen des Normgebers legt das Bundesverfassungsgericht je nach Zusammenhang differenzierte Maßstäbe zu Grunde, die von einer bloßen Evidenz- über eine Vertretbarkeitskontrolle bis hin zu einer intensivierten inhaltlichen Kontrolle reichen. Im Einzelnen maßgebend sind Faktoren wie die Eigenart des in Rede stehenden Sachbereichs, die Möglichkeiten, sich ein hinreichend sicheres Urteil zu bilden, und die Bedeutung der betroffenen Rechtsgüter (BVerfG, Beschl. v. 27.06.2002 - 2 BvF 4/98, juris Rn. 69). An dieser Differenzierung hat das Bundesverfassungsgericht festgehalten (BVerfG, Beschl. v. 19.11.2021 - 1 BvR 781/21, juris Rn. 171). Bei schwerwiegenden Grundrechtseingriffen dürfen tatsächliche Unsicherheiten grundsätzlich nicht ohne Weiteres zulasten der Grundrechtsträger gehen. Erfolgt der Eingriff aber zum Schutz gewichtiger verfassungsrechtlicher Güter und ist es dem Normgeber angesichts der tatsächlichen Unsicherheiten nur begrenzt möglich, sich ein hinreichend sicheres Bild zu machen, ist die verfassungsgerichtliche Prüfung auf die Vertretbarkeit der Eignungsprognose beschränkt (BVerfG, Beschl. v. 19.11.2021 - 1 BvR 781/21 u.a., juris Rn. 185).

Liegen der Regelung prognostische Entscheidungen zugrunde, kann die Eignung nicht nach der tatsächlichen späteren Entwicklung, sondern lediglich danach beurteilt werden, ob der Normgeber aus seiner Sicht davon ausgehen durfte, dass die Maßnahme zur Erreichung des gesetzten Ziels geeignet, ob seine Prognose also sachgerecht und vertretbar war. Die Eignung setzt folglich nicht voraus, dass es zweifelsfreie empirische Nachweise der Wirksamkeit der Maßnahmen gibt (BVerfG, Beschl. v. 19.11.2021 - 1 BvR 781/21 u. a., juris Rn. 186). Hieraus folgt jedoch, dass zu prüfen ist, ob die Prognose aus einer sachgerechten und vertretbaren Beurteilung des erreichbaren Materials herrührt und ob sich der Normgeber Kenntnis von der zur Zeit des Erlasses der Norm bestehenden tatsächlichen Ausgangslage in korrekter und ausreichender Weise verschafft hat. Ferner ist er verpflichtet, auch nach dem Erlass einer Regelung die weitere Entwicklung zu beobachten, erlassene Normen zu überprüfen und gegebenenfalls zu revidieren, falls sich herausstellt, dass die ursprünglichen Annahmen nicht mehr tragen (SächsOVG, Urt. v. 16.12.2021 - 3 C 20/20, juris Rn. 26 m.w.N.; ThürOVG, Beschl. v. 13.01.2022 - 3 EN 764/21, juris Rn. 67).

Diese Maßstäbe, die das Bundesverfassungsgericht mit Blick auf den gesetzgeberischen Entscheidungsspielraum aufgestellt hat, werden in der obergerichtlichen Rechtsprechung auf den Verordnungsgeber angewandt (OVG Bremen, Urt. v. 23.03.2022 - 1 D 349/20, BeckRS 2022, 7839, Rn. 74; SächsOVG, Urt. v. 16.12.2021 - 3 C 20/20, juris Rn. 26; im Eilverfahren OVG NRW, Beschl. v. 02.03.2022 - 13 B 195/22.NE, juris Rn. 42 und hierauf wiederum Bezug nehmend BVerfG, Beschl. v. 25.01.2022 - 1 BvR 159/22, juris).

Hieran gemessen ist die Prognoseentscheidung der Verordnungsgeberin nicht zu beanstanden. Die Verordnungsgeberin durfte die Begrenzung der Verkaufsfläche bestimmter Einzelhandelsbetriebe für ein geeignetes Mittel zur Erreichung ihrer infektionsschutzrechtlich legitimen Ziele halten. Es bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass sie bei der Entscheidung von fehlerhaften Erwägungen ausgegangen oder die von ihr angestellte Gefahrenprognose nicht sachgerecht gewesen wäre.

Der Senat teilt nicht die Auffassung der Antragstellerin, dass die von der Antragsgegnerin erlassene Beschränkung der Verkaufsfläche auf 800 m<sup>2</sup> kontraproduktiv und gänzlich ungeeignet gewesen sei. Dies gilt auch unter Berücksichtigung der im Verfahren vorgelegten gutachterlichen Stellungnahme vom 22.04.2020. Mit der Begrenzung der Verkaufsfläche sollte insbesondere der Attraktivität und besonderen Anziehungskraft von großflächigen Einzelhandelsbetrieben Rechnung getragen werden. Es sollte vermieden werden, dass es im Zuge der Wiedereröffnung des zuvor über mehrere Wochen geschlossenen Einzelhandels zu Menschenansammlungen in den Geschäften und zu einer intensiven Nutzung der öffentlichen Verkehrsmittel für Fahrten zum Einkaufen kommt (vgl. OVG NRW, Beschl. v. 29.04.2020 - 13 B 512/20.NE, juris Rn. 63; NdsOVG, Beschl. v. 29.04.2020 - 13 MN 120/20, juris Rn. 39; OVG Bremen, Beschl. v. 22.04.2020 - 1 B 107/20, juris Rn. 26 f.). Die Attraktivität eines Einzelhandelsbetriebs wird zwar nicht allein durch die Verkaufsfläche bestimmt, sondern auch durch die angebotenen Waren und ihre Präsentation. Jedoch haben Geschäfte mit einer großen Verkaufsfläche typischerweise entweder ein Sortiment aus vielen verschiedenen Warengruppen (insbesondere Kaufhäuser) oder ein breites Sortiment einer bestimmten Warengruppe (etwa Technikmärkte oder Modegeschäfte), woraus eine besondere Attraktivität solcher Geschäfte für eine hohe Zahl an Kundinnen und Kunden resultiert (OVG NRW, Beschl. v. 29.04.2020 - 13 B 512/20.NE, juris Rn. 65; OVG Berl.-Bbg., Beschl. v. 29.04.2020 - 11 S 30/20, juris Rn. 41). Eine Reduzierung der Verkaufsfläche bewirkt zwangsläufig eine Reduzierung des Warenangebots und führt dadurch auch zu einer Reduzierung der Attraktivität der jeweiligen Verkaufsstelle für die Kundinnen und Kunden (vgl. NdsOVG, Beschl. v. 29.04.2020 - 13 MN 120/20, juris Rn. 39).

Auch wenn nach der von der Antragstellerin in Bezug genommenen „Frequenzstudie Warenhäuser“ die Attraktivität von Warenhäusern infolge des online-Handels stark zurückgegangen sein mag, ist weiterhin von einer gewissen „Sogwirkung“ auszugehen. So wird in der Frequenzstudie unter anderem ausgeführt, dass dem Warenhaus die normale Funktion des „Besuchermagnets der Innenstadt“ zukomme. Nichts anderes gilt im Übrigen für die Warenhäuser der Antragstellerin. So stellt z.B. das Warenhaus der Antragstellerin in der ...

Innenstadt mit über 30.000 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche das mit Abstand größte dortige Einzelhandelsgeschäft dar, das eine erhebliche Anziehungskraft auf die Kundschaft hat.

Entgegen der Auffassung der Antragstellerin erweist sich das Differenzierungskriterium einer Verkaufsfläche von 800 m<sup>2</sup> nicht als willkürlich gewählt. Es ist nicht ersichtlich, dass der Verordnungsgeberin ein Rückgriff auf diesen Grenzwert versperrt gewesen wäre, weil dieser zur Bestimmung „großflächiger Einzelhandelsbetriebe“ im Sinne der BauNVO von bauplanungsrechtlichen Besonderheiten geprägt sei, die nicht auf die Bestimmung von Infektionsschutzmaßnahmen übertragen werden könnten (s. hierzu NdsOVG, Beschl. v. 29.04.2020 - 13 MN 117/20, juris Rn. 40; OVG Schl.-Holst., Beschl. v. 08.05.2020 - 3 MR 23/20, juris Rn. 38). Denn auch der bauplanungsrechtlichen Einordnung großflächiger Einzelhandelsbetriebe liegt die Annahme zugrunde, dass von einer großen Verkaufsfläche typisierend auf die Attraktivität eines Geschäfts geschlossen werden könne. Das Bundesverwaltungsgericht führt in ständiger Rechtsprechung aus, dass die Verkaufsfläche ein Maß sei, um die Attraktivität und damit die Wettbewerbsfähigkeit eines Betriebes typisierend zu erfassen (vgl. BVerwG, Urt. v. 09.11.2016 - 4 C 1.16, juris Rn. 12).

Vor diesem Hintergrund durfte die Verordnungsgeberin davon ausgehen, dass eine unbeschränkte Öffnung aller Einzelhandelsgeschäfte – insbesondere nach deren mehrwöchiger Schließung – zusätzliche Kundenströme generiert hätte, die sowohl in den Geschäften als auch auf dem Hin- und Rückweg, etwa in öffentlichen Verkehrsmitteln, zu einer Erhöhung des Infektionsrisikos geführt hätten (OVG Berl.-Bbg., Beschl. v. 29.04.2020 - 11 S 30/20, juris Rn. 41). Die Beschränkung der Verkaufsfläche der Einzelhandelsgeschäfte war eine geeignete Maßnahme, um deren Attraktivität zu verringern und damit die Kundenströme – und die mit ihnen verbundenen Infektionsrisiken – zu reduzieren.

Hinzukommt, dass eine geringere Verkaufsfläche in der Regel leichter zu überwachen ist und die Einhaltung der infektionsschutzrechtlichen Vorgaben besser gewährleistet werden kann als auf größeren Verkaufsflächen (vgl. OVG Bremen, Beschl. v. 07.05.2020 - 1 B 129/20, juris Rn. 26; HmbOVG, Beschl. v. 30.04.2020 - 5 Bs 64/20, Rn. 33; OVG Berl.-Bbg., Beschl. v. 29.04.2020 - 11 S 30/20, juris Rn. 35). Die von der Antragstellerin vorgelegte gutachterliche Stellungnahme des Herrn ... zeigt zwar verschiedene baulich-funktionelle als auch betrieblich-organisatorische Maßnahmen auf, mit denen ein Infektionsrisiko auch in großflächigen Einzelhandelsbetrieben kontrolliert werden kann. Auch wenn die Antragstellerin vorträgt, dass solche Maßnahmen in ihren Warenhäusern sogar besser hätten eingehalten werden können als in kleineren Geschäften, sie die Einhaltung von Mindestabständen bis zu 10 Meter hätten garantieren können und alle Eingänge über Frequenzmessanlagen verfügt hätten, folgt daraus nicht, dass großflächige Einzelhandelsgeschäfte

dies damals standardmäßig gewährleisten konnten. Da die Verordnungsgeberin bei dem Erlass generell-abstrakter Regelungen einer Rechtsverordnung grundsätzlich eine pauschalierende Betrachtung zugrunde legen durfte, musste sie nicht darauf abstellen, ob gerade die Antragstellerin in der Lage ist, in ihren Warenhäusern zusätzliche Schutzvorkehrungen zu treffen (OVG Berl.-Bbg., Beschl. v. 29.04.2020 - 11 S 30/20, juris Rn. 34).

**(3)** Die angegriffene Regelung war auch erforderlich.

Grundrechtseingriffe dürfen nicht weitergehen, als es der Schutz des Gemeinwohls erfordert. Daran fehlt es, wenn ein gleich wirksames Mittel zur Erreichung des Gemeinwohlziels zur Verfügung steht, das den Grundrechtsträger weniger und Dritte und die Allgemeinheit nicht stärker belastet. Die sachliche Gleichwertigkeit der alternativen Maßnahmen zur Zweckerreichung muss dafür in jeder Hinsicht eindeutig feststehen (BVerfG, Beschl. v. 19.11.2021 - 1 BvR 781/21 u.a., juris Rn. 203 ff.).

Dem Normgeber steht grundsätzlich auch für die Beurteilung der Erforderlichkeit ein Einschätzungsspielraum zu. Der Spielraum bezieht sich unter anderem darauf, die Wirkung der gewählten Maßnahmen auch im Vergleich zu anderen, weniger belastenden Maßnahmen zu prognostizieren. Der Spielraum kann sich wegen des betroffenen Grundrechts und der Intensität des Eingriffs verengen. Umgekehrt reicht er umso weiter, je höher die Komplexität der zu regelnden Materie ist. Dient der Eingriff dem Schutz gewichtiger verfassungsrechtlicher Güter und ist es dem Normgeber angesichts der tatsächlichen Unsicherheiten nur begrenzt möglich, sich ein hinreichend sicheres Bild zu machen, ist die verfassungsgerichtliche Prüfung auf die Vertretbarkeit der Prognoseentscheidung des Normgebers beschränkt (für den Gesetzgeber BVerfG, Beschl. v. 19.11.2021 - 1 BvR 781/21 u. a., juris Rn. 202 ff.; für den Verordnungsgeber OVG NRW, Beschl. v. 02.03.2022 - 13 B 195/22.NE, juris Rn. 96; ThürOVG, Beschl. v. 13.01.2022 - 3 EN 764/21, juris Rn. 72).

Nach diesen Maßstäben durfte die Verordnungsgeberin die angefochtene Verkaufsflächenbeschränkung zur Reduzierung der Anziehungskraft des großflächigen Einzelhandels und der damit verbundenen Ansammlung von Personen in der und um die Verkaufsstelle für erforderlich halten (NdsOVG, Beschl. v. 29.04.2020 - 13 MN 120/20, juris Rn. 40). Ein milderer gleich wirksames Mittel ist nicht ersichtlich. Insbesondere hätte eine vollständige Öffnung der Verkaufsstellen unter Einhaltung eines strengen Hygienekonzepts nicht die von der Antragsgegnerin bezweckte Kundenströme steuernde Wirkung gehabt.

Im Übrigen ist zur Beurteilung der Erforderlichkeit die Gesamtwirkung aller der in der Coronaverordnung geregelten Maßnahmen zu berücksichtigen. Eine Entbehrlichkeit einer

einzelnen Beschränkung, wie etwa der Verkaufsflächenbegrenzung, kann erst dann angenommen werden, wenn hinreichend gesichert ist, dass eine vorangegangene Lockerung nicht zu einer Erhöhung der Infektionszahl geführt hat, die weitere Lockerungen ausschließt (OVG Bremen, Beschl. v. 07.05.2020 - 1 B 129/20, juris Rn. 36). Dies konnte zum damaligen Zeitpunkt aber nicht angenommen werden. Insbesondere konnte nicht sicher eingeschätzt werden, wie groß der jeweilige Beitrag einzelner Maßnahmen zur Eindämmung des Coronavirus war. Vor diesem Hintergrund war die Entscheidung, den Einzelhandel nach der vollständigen Schließung nicht umfassend, sondern über einen Zeitraum von wenigen Wochen in kleineren Schritten zu öffnen und dabei die jeweiligen Auswirkungen der Öffnungsschritte zu beobachten, vertretbar. Eine schrittweise Lockerung der Beschränkungen und Maßnahmen entsprach gerade dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz (OVG NRW, Beschl. v. 29.04.2020 - 13 B 512/20.NE, juris Rn. 52; VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 30.04.2020 - 1 S 1101/20, juris Rn. 47; HmbOVG, Beschl. v. 30.04.2020 - 5 Bs 64/20, S. 13; SächsOVG, Beschl. v. 29.04.2020 - 3 B 138/20, juris Rn. 30).

**(4)** Die streitgegenständliche Regelung war auch verhältnismäßig im engeren Sinne.

Die Angemessenheit und damit die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne erfordert, dass der mit der Maßnahme verfolgte Zweck und die zu erwartende Zweckerreichung nicht außer Verhältnis zu der Schwere des Eingriffs stehen (BVerfG, Beschl. v. 19.11.2021 - 1 BvR 781/21, juris Rn. 216). Es ist Aufgabe des Normgebers, in einer Abwägung Reichweite und Gewicht des Eingriffs in Grundrechte einerseits der Bedeutung der Regelung für die Erreichung legitimer Ziele andererseits gegenüberzustellen. Um dem Übermaßverbot zu genügen, müssen hierbei die Interessen des Gemeinwohls umso gewichtiger sein, je empfindlicher die Einzelnen in ihrer Freiheit beeinträchtigt werden. Umgekehrt wird gesetzgeberisches Handeln umso dringlicher, je größer die Nachteile und Gefahren sind, die bei gänzlich freier Grundrechtsausübung erwachsen können. Auch bei der Prüfung der Angemessenheit besteht grundsätzlich ein Einschätzungsspielraum des Normgebers. Die verfassungsrechtliche Prüfung bezieht sich dann darauf, ob dieser seinen Einschätzungsspielraum in vertretbarer Weise gehandhabt hat. Bei der Kontrolle prognostischer Entscheidungen setzt dies wiederum voraus, dass die Prognose des Gesetzgebers auf einer hinreichend gesicherten Grundlage beruht.

Die Verkaufsflächenbegrenzung in dem streitgegenständlichen Zeitraum ist danach nicht als unangemessen zu betrachten. Zwar griff die Regelung vorübergehend mit erheblichem Gewicht in die Berufsausübungsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG der Betreiber von betroffenen Einzelhandelsbetrieben ein. Ihnen wurde es unmöglich gemacht, ihr gesamtes Warenangebot zum stationären Verkauf anzubieten. Die Beschränkung bewirkte damit massive

Einkommenseinbußen. Zudem erfolgte dies nach einer Phase, in der sie zuvor über mehrere Wochen vollständig hatten schließen müssen und bereits dadurch erhebliche Umsatzeinbußen erlitten hatten. Dem gegenüber stand jedoch der Schutz von überragend wichtigen Gemeinwohlbelangen. Die angegriffene Verkaufsflächenbeschränkung diente dem Schutz der Gesundheit und des Lebens jedes Einzelnen wie auch dem Erhalt eines funktionsfähigen Gesundheitswesens und damit Individual- und Gemeinschaftsgütern von höchstem verfassungsrechtlichem Rang. Bei der Beurteilung und Gesamtabwägung aller Umstände mussten die beeinträchtigten wirtschaftlichen Interessen daher zurücktreten.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Ordnungsgeberin selbst für die Milderung der Eingriffsintensität sorgte, indem sie die streitgegenständliche Regelung auf wenige Wochen befristete. Die streitgegenständliche Regelung galt vom 22.04.2020 bis zum 05.05.2020 und damit im Ergebnis für einen Zeitraum von insgesamt 14 Tagen.

In wirtschaftlicher Hinsicht wurde der Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit der Betreiber von Einzelhandelsbetrieben zudem dadurch gemildert, dass besondere Härten, insbesondere Existenzgefährdungen, bereits im April 2020 durch erste staatliche Soforthilfen für betroffene Unternehmen, Freiberufler und Solo-Selbstständige jedenfalls teilweise abgedeckt wurden (OVG Bremen, Beschl. v. 14.04.2020 - 1 B 89/20, juris Rn. 36; siehe auch die Übersicht unter <https://www.bab-bremen.de/de/page/corona-hilfe>). Darüber hinaus wurde mit dem Gesetz zur Abmilderung der Folgen der COVID-19-Pandemie im Zivil-, Insolvenz- und Strafverfahrensrecht (BGBl. I 2020, S. 569) ein zeitlich befristeter Kündigungsschutz bei Mietrückständen erlassen, sofern die Nichtleistung auf den Auswirkungen der COVID-19-Pandemie beruhte, und der Bund stellte Kurzarbeitergeld bereit (vgl. hierzu OVG NRW, Beschl. v. 24.04.2020 - 13 B 520/20.NE, juris Rn. 55). In der Folgezeit wurde das System der staatlichen Hilfen durch die sogenannten Überbrückungsbeihilfen des Bundes weiter ausgebaut. Die tatsächlich gewährten staatlichen Hilfen trugen insgesamt dazu bei, dass sich der Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit trotz der erheblichen wirtschaftlichen Auswirkungen nicht als unangemessen erwies.

Nichts anderes ergibt sich mit Blick auf die Antragstellerin. Auch wenn die Antragstellerin zunächst infolge zu hoher Umsatzerlöse für die genannten Staatshilfen nicht antragsberechtigt war, so hat sie für den Zeitraum November 2020 bis Mai 2021 Überbrückungsbeihilfen i.H.v. 51.414.886 EUR erhalten. Mit diesem Betrag hat sie nach eigenen Angaben die Obergrenze der Finanzhilfen ausgeschöpft, so dass sie auch rückwirkend keine Hilfen für den streitgegenständlichen Zeitraum erhalten konnte. Kurzarbeitergeld konnte sie indes beantragen.

Entgegen der Auffassung der Antragstellerin erweist sich die angefochtene Regelung auch nicht mit Blick auf die Eigentumsgarantie aus Art. 14 Abs. 1 GG als unangemessen. Zur Überzeugung des Senats greift die zweiwöchige Verkaufsflächenbeschränkung auf 800 m<sup>2</sup> bereits nicht in den Schutzbereich Art. 14 Abs. 1 GG ein. Selbst eine – jedenfalls kürzer andauernde – vollständige Betriebschließung führt im Regelfall noch nicht zu einem Eingriff in die Substanz der geschlossenen Betriebe und damit auch nicht zu einer unverhältnismäßigen Einschränkung des Eigentumsgrundrechts oder des Rechts am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb (vgl. auch NdsOVG, Urt. v. 25.11.2021 - 13 KN 62/20, juris Rn. 60; BayVGH, Beschl. v. 21.04.2021 - 20 NE 21.1068, juris Rn. 41). Auch Letzteres vermittelt lediglich einen Bestandsschutz. Es schützt nicht bloße Gewinn- und Umsatzchancen sowie tatsächliche Gegebenheiten; es geht nicht über die Gewährleistung des Art. 12 Abs. 1 GG hinaus (vgl. BVerfG, Urt. v. 06.12.2016 - 1 BvR 2821/11, juris Rn. 240, 372; Papier/Shirvani, in: Maunz/Dürig, GG, Stand: Februar 2020, Art. 14 Rn. 204 ff.).

Die Frage, ob das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb auch Eigentumsschutz nach Art. 14 Abs. 1 GG genießt, hat das Bundesverfassungsgericht bislang offen gelassen (BVerfG, Beschl. v. 10.02.2022 - 1 BvR 1073/21, juris Rn. 11). Es hat wiederholt betont, dass der Schutz des Gewerbebetriebs jedenfalls nicht weiter gehen könne als der Schutz, den seine wirtschaftliche Grundlage genieße und nur den konkreten Bestand an Rechten und Gütern erfasse; bloße Umsatz- und Gewinnchancen oder tatsächliche Gegebenheiten würden hingegen auch unter dem Gesichtspunkt des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebs nicht von der Eigentumsgarantie erfasst (BVerfG, Beschl. v. 30.06.2020 - 1 BvR 1679/17 u. a., juris Rn. 86). Im Zusammenhang mit einer Regelung im Bundesseuchengesetz hat es die Frage, ob längerfristige und existenzgefährdende Maßnahmen möglicherweise das Grundrecht aus Art. 14 Abs. 1 GG berühren, angesprochen, aber nicht entschieden (BVerfG, Beschl. v. 10.02.2022 - 1 BvR 1073/21, juris Rn. 11 unter Bezugnahme auf BVerfG, Beschl. v. 29.04.1981 - 1 BvL 11/78, juris Rn. 28).

Hieran gemessen lässt sich durch die angefochtene Regelung ein Eingriff in den Schutzbereich von Art. 14 Abs. 1 GG nicht annehmen. Eine zweiwöchige Beschränkung der Verkaufsfläche auf 800 m<sup>2</sup>, in deren Geltungszeitraum der Online-Handel durchgehend zulässig war, stellt weder eine längerfristige noch eine – für sich genommen – bereits existenzgefährdende Maßnahme dar. Dies gilt auch bei Berücksichtigung des Umstands, dass der nicht privilegierte stationäre Einzelhandel zuvor mehrere Wochen vollständig geschlossen war. Auch wenn staatliche Hilfsmaßnahmen möglicherweise nicht ausreichen, um Existenzbedrohungen für alle betroffenen Unternehmen abzuwenden, führt dies nicht zu einer

abweichenden Beurteilung. Denn bei der im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle gebotenen generalisierenden Betrachtung ist es nicht von Belang, ob eine Existenzgefährdung durch die zur Verfügung gestellten Hilfsmaßnahmen in jedem Einzelfall abgewendet werden kann (vgl. OVG Berl.-Bbg., Beschl. v. 11.05.2021 - 11 S 41/21, juris Rn. 99).

Im Übrigen würde, selbst wenn mit der Antragstellerin ein Eingriff in den Schutzbereich von Art. 14 Abs. 1 GG durch die angefochtene Regelung angenommen werden würde, dieser Individual- und Gemeinschaftsgütern von überragender Bedeutung gegenüberstehen, so dass die betroffenen wirtschaftlichen Interessen zurückzutreten hätten.

**(5)** Die streitgegenständliche Regelung war auch nicht mit Blick auf den allgemeinen Gleichheitssatz rechtswidrig.

Der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG gebietet dem Normgeber, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln (vgl. BVerfG, Beschl. v. 07.02.2012 - 1 BvL 14/07, juris Rn. 40; Beschl. v. 15.07.1998 - 1 BvR 1554/89 u.a., juris Rn. 63). Es sind nicht jegliche Differenzierungen verwehrt, allerdings bedürfen sie der Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Differenzierungsziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind. Je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen reichen die Grenzen für die Normsetzung vom bloßen Willkürverbot bis zu einer strengen Bindung an Verhältnismäßigkeitserfordernisse. Insoweit gilt ein stufenloser, am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientierter verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab, dessen Inhalt und Grenzen sich nicht abstrakt, sondern nur nach den jeweils betroffenen unterschiedlichen Sach- und Regelungsbereichen bestimmen lassen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 18.07.2012 - 1 BvL 16/11, juris Rn. 30; Beschl. v. 21.06.2011 - 1 BvR 2035/07, juris Rn. 65; Beschl. v. 21.07.2010 - 1 BvR 611/07 u.a., juris Rn. 79).

Hiernach sind die sich aus dem Gleichheitssatz ergebenden Grenzen für die Infektionsschutzbehörde weniger streng. Die Verordnungsgeberin hat bei den notwendigerweise schrittweise vorzunehmenden Lockerungen einen Gestaltungsspielraum. Auch kann die strikte Beachtung des Gebots innerer Folgerichtigkeit nicht eingefordert werden (vgl. OVG Bremen, Beschl. v. 04.01.2022 - 1 B 479/21, juris Rn. 54). Zudem ist die sachliche Rechtfertigung nicht allein anhand des infektionsschutzrechtlichen Gefahrengrades der betroffenen Tätigkeit zu beurteilen. Vielmehr sind auch alle sonstigen relevanten Belange zu berücksichtigen, etwa auch öffentliche Interessen an der uneingeschränkten Aufrechterhaltung bestimmter unternehmerischer Tätigkeiten (OVG Bremen, Beschl. v. 04.01.2022 - 1 B 479/21, juris Rn. 54) sowie die wirtschaftlichen, sozialen und psychologischen Auswirkungen von Verboten in unterschiedlichen Bereichen (OVG Bremen, Beschl. v.

05.03.2021 - 1 B 81/21, juris Rn. 26). Diesen Rahmen hat die Verordnungsgeberin vorliegend nicht überschritten.

Eine Ungleichbehandlung der nicht privilegierten Einzelhandelsbetriebe mit den nach § 9 Abs. 3 der Coronaverordnung privilegierten Einzelhandelsbetrieben und Einrichtungen ist dadurch gerechtfertigt, dass letztere nach der Einschätzung der Verordnungsgeberin der Grundversorgung der Bevölkerung mit Waren des täglichen Bedarfs bzw. der Bedarfsdeckung von Handwerkern und Gewerbetreibenden dienen, so dass ihr Weiterbetrieb nicht durch eine Begrenzung der zulässigen Verkaufsfläche beeinträchtigt werden soll. Die Verordnungsgeberin hat die Differenzierung somit nach dem sachbezogenen Kriterium, welche Warengruppen sie für die tägliche Versorgung der Bevölkerung als erforderlich ansieht, vorgenommen. Dieses Kriterium erfüllen großflächige Einzelhandelsbetriebe mit gemischtem Sortiment gerade nicht, da sie darauf ausgerichtet sind, neben diesen privilegierten Sortimenten auch eine Vielzahl anderer Waren anzubieten.

Die unbeschränkte Öffnung von Baumärkten hat die Verordnungsgeberin damit gerechtfertigt, dass die Versorgung der Bevölkerung und der Gewerbetreibenden mit Material für notwendige Reparaturen und andere Arbeiten sicherzustellen ist. Die ohne Flächenbeschränkung zugelassene Öffnung von Geschäften für den Kraftfahrzeug- und Fahrradhandel ist erfolgt, um die Mobilität der Bevölkerung aufrecht zu erhalten. Zudem ist nicht mit einer vergleichbar hohen Kundenzahl zu rechnen, wie z.B. in Warenhäusern mit gemischtem Sortiment und Modehäusern. Zur Privilegierungen von Buchhandlungen vertritt der Senat in ständiger Rechtsprechung die Auffassung, dass dem Buchhandel für die Wahrung der Informations-, Presse- und Wissenschaftsfreiheit sowie zur Deckung des Bedarfs von Schülerinnen und Schülern und Studierenden ein besonderer Versorgungsauftrag zukommt und eine Ungleichbehandlung aus diesem Grund gerechtfertigt ist (OVG Bremen, Beschl. v. 23.03.2021 - 1 B 103/21, juris Rn. 37 f. m.w.N.; OVG Berl.-Bbg., Beschl. v. 17.04.2020 - 11 S 23/20, juris Rn. 18; OVG NRW, Beschl. v. 06.04.2020 - 13 B 398/20.NE, juris Rn. 89; NdsOVG, Beschl. v. 29.04.2020 - 13 MN 117/20, juris Rn. 53; a.A. zum Handel mit Kraftfahrzeugen und Fahrrädern und zum Buchhandel VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 30.04.2020 - 1 S 1101/20, juris Rn. 58).

Schließlich war auch die Privilegierung von Einkaufszentren gerechtfertigt. Aufgrund ihrer baulichen Struktur konnten die Hygieneanforderungen in den Einkaufszentren regelmäßig besser gewährleistet werden als in großen Einzelhandelsgeschäften. Die einzelnen Geschäfte sind abgegrenzt und verfügen jeweils über eigenes Aufsichtspersonal und eigene Kassenbereiche. Hinzukam, dass die in den Einkaufszentren gelegenen Einzelhandelsgeschäfte ebenfalls der Verkaufsflächenbeschränkung auf 800 m<sup>2</sup> unterlagen, so dass nicht

die Einzelhändler selbst privilegiert wurden. Auf diese Weise wurde zugleich die Attraktivität der Einkaufszentren reduziert, da die Kundschaft davon ausgehen musste, auch hier nicht das vollständige Warensortiment erhalten zu können. Zudem verfügen Einkaufszentren in der Regel über umfangreiche Parkmöglichkeiten. Dies ist bei großen Einzelhandelsbetrieben, zumal in innerstädtischen Lagen, nicht gewährleistet.

II. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i.V.m. § 708 Nr. 11, § 709 Satz 2, § 711 ZPO.

III. Die Revision war nicht zuzulassen, da keiner der in § 132 Abs. 2 VwGO normierten Gründe vorliegt. Insbesondere erweist sich die Frage einer hinreichenden Ermächtigungsgrundlage für die angegriffene Verordnungsregelung mit Blick auf den vorliegend maßgeblichen Zeitraum im April und Mai 2020 nicht als klärungsbedürftig.

## **Rechtsmittelbelehrung**

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils beim

Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198, 28195 Bremen

einzu legen. Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen. Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem oben genannten Gericht einzureichen. In der Begründung muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung, von der das Urteil abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

Für das Beschwerdeverfahren besteht Vertretungszwang; dies gilt auch für die Einlegung der Beschwerde und für die Begründung. Danach muss sich jeder Beteiligte durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedsstaates 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. Juristische Personen des öffentlichen Rechts und Behörden können sich auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt sowie Diplomjuristen im höheren Dienst vertreten lassen.

gez. Prof. Sperlich

gez. Dr. Koch

gez. Lammert