



Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

OVG: 1 B 406/20

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

– Antragsteller –

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 Richter Prof. Sperlich, Richterin Dr. Koch und Richter Dr. Kiesow am 17. Dezember 2020 beschlossen:

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung wird abgelehnt.

Der Antragsteller trägt die Kosten des Verfahrens.

Der Streitwert wird zum Zwecke der Kostenberechnung auf 10.000,00 Euro festgesetzt.

Gründe

I.

Der Antragsteller wendet sich gegen § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 der Dreiundzwanzigsten Verordnung zum Schutz vor Neuinfektionen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 (Dreiundzwanzigste Coronaverordnung), soweit diese Vorschrift ab einer 800 Quadratmeter übersteigenden Verkaufsfläche den Zutritt zur Verkaufsstätte hinsichtlich der übersteigenden Fläche auf eine Person pro 20 Quadratmeter beschränkt.

Der Antragsteller betreibt in Bremen-Blumenthal unter dem Dach der genossenschaftlich organisierten Regionalgesellschaft ... ein ...-Center mit einer – nach seinen Berechnungen – Verkaufsfläche von 3.989 qm (Gesamtfläche 4.413 qm), Bedientheken (für Wurst, Fleisch, Käse, Fisch und Blumen) und insgesamt 118 Mitarbeitern.

Die Dreiundzwanzigste Coronaverordnung wurde am 15.12.2020 im Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen verkündet (Brem.GBl. S. 1634). Die Begründung zu dieser Verordnung wurde am 17.12.2020 amtlich bekanntgemacht (vgl. https://www.amtliche-bekanntmachungen.bremen.de/de/amtliche_bekanntmachungen/15854 und Weser-Kurier sowie Nordsee-Zeitung vom 17.12.2020). Gemäß § 25 Abs. 1 der Dreiundzwanzigsten Coronaverordnung trat sie am 16.12.2020 in Kraft und gemäß Abs. 2 dieser Vorschrift tritt sie mit Ablauf des 10.01.2021 außer Kraft.

Die in der Verordnung getroffenen Regelungen gehen zunächst zurück auf Vereinbarungen über bundeseinheitliche Maßnahmen, auf die sich die Bundeskanzlerin zusammen mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder verständigt haben. Mit Beschluss vom 28.10.2020 (www.bundestkanzlerin.de/bkin/aktuelles/videokonferenz-der-bundestkanzlerin-mit-den-regierungschefinnen-und-regierungschefs-der-laender-am-29-oktober-2020-1805248) haben die Bundeskanzlerin und die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder vereinbart, ab dem 02.11.2020 deutschlandweit zusätzliche Maßnahmen zur Eindämmung des Infektionsgeschehens zu treffen und damit eine Überlastung des Gesundheitssystems sowie schwere Krankheitsverläufe und Todesfälle zu verhindern (vgl. ausführlich: OVG Bremen, Beschl. v. 10.11.2020 - 1 B 354/20, juris Rn. 2).

Am 25.11.2020 beschlossen die Bundeskanzlerin und die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder, die bestehenden Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie bundesweit bis zum 20.12.2020 zu verlängern und teilweise – vor allem auch hinsichtlich der Kontaktbeschränkungen (mit Ausnahme der Weihnachtstage vom 23.12.2020 bis zum 01.01.2021) – zu verschärfen (www.bundestkanzlerin.de/bkin/aktuelles/videokonferenz-der-bundestkanzlerin-mit-den-regierungschefinnen-und-regierungschefs-der-laender-am-

25-november-2020-1820110). Es wurde beschlossen, dass der Groß- und Einzelhandel geöffnet bleiben solle. Generell gelte, dass sich in einer Einrichtung a) mit einer Verkaufsfläche von bis zu 800 qm insgesamt höchstens eine Person pro 10 qm Verkaufsfläche, b) mit einer Verkaufsfläche ab 801 qm insgesamt auf einer Fläche von 800 qm höchstens eine Person pro 10 qm Verkaufsfläche und auf der 800 qm übersteigenden Fläche höchstens eine Person pro 20 qm Verkaufsfläche befinden dürfe. Durch ein abgestimmtes Einlassmanagement müssten Einkaufszentren und Geschäfte verhindern, dass es im Innenbereich von Einkaufspassagen oder Einkaufszentren zu unnötigen Schlangenbildungen komme. Die Verlängerung sowie die teilweise Verschärfung der Maßnahmen wurde damit begründet, dass die getroffenen Maßnahmen inzwischen erste Wirkung zeigten, die exponentielle Anstiegskurve abgeflacht werden können. Die erhoffte Trendwende habe im November allerdings noch nicht erreicht werden können. Vor diesem Hintergrund könnten die am 28.10.2020 getroffenen Maßnahmen noch nicht aufgehoben werden. Ein Wert von 50 Infektionen pro 100.000 Einwohnern, der zudem auch eine Kontaktverfolgung gewährleisten, sei nicht erreicht und gelte weiterhin wie in § 28a Infektionsschutzgesetz als Orientierungsmarke für Lockerungen.

Am 02.12.2020 beschlossen Bund und Länder eine Verlängerung der vereinbarten Maßnahmen bis zum 10.01.2021.

Am 13.12.2020 beschlossen die Bundeskanzlerin und die Regierungschefinnen und -chefs der Länder weitere tiefgreifende Maßnahmen zur Beschränkung von Kontakten. Dies wurde damit begründet, dass es durch die bisherigen Maßnahmen gelungen sei, vorübergehend das exponentielle Wachstum zu stoppen und das Infektionsgeschehen auf hohem Niveau zu stabilisieren. Mit der zunehmenden Mobilität und den damit verbundenen zusätzlichen Kontakten in der Vorweihnachtszeit befinde sich Deutschland nun wieder im exponentiellen Wachstum der Infektionszahlen. Eine weiter zunehmende Belastung des Gesundheitssystems und eine nicht hinnehmbare hohe Zahl täglicher Todesfälle seien die Folge. Insbesondere solle daher ab dem 16.12.2020 der Einzelhandel mit Ausnahme des Einzelhandels für Lebensmittel, der Wochenmärkte für Lebensmittel, Direktvermarktern von Lebensmitteln, der Abhol- und Lieferdienste, der Getränkemarkte, Reformhäuser, Babyfachmärkte, der Apotheken, der Sanitätshäuser, der Drogerien, der Optiker, der Hörgeräteakustiker, der Tankstellen, der Kfz-Werkstätten, der Fahrradwerkstätten, der Banken und Sparkassen, der Poststellen, der Reinigungen, der Waschsaloons, des Zeitungsverkaufs, der Tierbedarfsmärkte, Futtermittelmärkte, des Weihnachtsbaumverkaufs und des Großhandels ab dem 16. Dezember 2020 bis zum 10. Januar 2021 geschlossen werden. Der Verkauf von non-food Produkten im Lebensmitteleinzelhandel, die nicht dem täglichen

Bedarf zuzuordnen sind, könne ebenfalls eingeschränkt werden und dürfe keinesfalls ausgeweitet werden.

Diese Beschlüsse hat die Antragsgegnerin nunmehr mit der Dreiundzwanzigsten Coronaverordnung umgesetzt.

§ 5 der Dreiundzwanzigsten Coronaverordnung lautet auszugsweise:

„(1) Alle in § 4 Absatz 1 und 2 nicht genannten Verkaufsstellen, Dienstleistungsbetriebe und sonstigen privaten und öffentlichen Einrichtungen dürfen für den Publikumsverkehr nach Maßgabe der jeweils geltenden gesetzlichen Bestimmungen und nach Maßgabe des Absatz 2 geöffnet werden. Für die im 2. und 3. Teil genannten Einrichtungen gelten die dortigen Sondervorschriften.

(2) Die verantwortliche Person, etwa der Betreiber oder die Betreiberin, hat
 1. sicherzustellen, dass die Abstandsregeln nach § 1 Absatz 1 und 2 eingehalten werden; die Anzahl der Kunden in Geschäften des Groß- und Einzelhandels ist in Abhängigkeit von der Verkaufsfläche so zu begrenzen, dass bei Einrichtungen mit einer Verkaufsfläche
 a) von bis zu 800 Quadratmetern je Kunde 10 Quadratmeter Verkaufsfläche zur Verfügung stehen,
 b) ab 801 Quadratmeter
 aa) für 800 Quadratmeter je Kunde 10 Quadratmeter Verkaufsfläche zur Verfügung stehen und
 bb) für die übersteigende Fläche je Kunde 20 Quadratmeter zur Verfügung stehen;
 (...)“

In ihrer Begründung führt die Ordnungsgeberin zu diesen Vorschriften u.a. aus, erfasst seien alle Einrichtungen, die für den Publikumsverkehr geöffnet werden sollen und die nicht zu den nach § 4 Absatz 1 und 2 zu schließenden Einrichtungen gehörten. Der Begriff der Verkaufsstellen erfasse alle Geschäfte des Einzelhandels, aber auch größere Einrichtungen wie Einkaufszentren. Für die Geschäfte des Groß- und Einzelhandels sei in Abhängigkeit von der Verkaufsfläche die Anzahl der Kunden in Geschäften so zu begrenzen, dass je Kunde eine bestimmte Quadratmeteranzahl Verkaufsfläche zur Verfügung stehe.

Der Antragsteller hat am 07.12.2020 zunächst die vorläufige Außervollzugsetzung des § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 Halbsätze 2 und 3 der Zweiundzwanzigsten Coronaverordnung beantragt, den Antrag nach Inkrafttreten der Dreiundzwanzigsten Coronaverordnung auf § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 Halbsätze 2 und 3 dieser Verordnung aber umgestellt. Zur Begründung macht er im Wesentlichen geltend: § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 Halbsätze 2 und 3 der Dreiundzwanzigsten Coronaverordnung verletze den in Art. 3 Abs. 1 GG und Art. 2 Abs. 1 Brem-Verf normierten Gleichbehandlungsgrundsatz. Es liege eine Ungleichbehandlung von Betrieben mit einer „Gesamtfläche“ von bis zu 800 qm und solchen oberhalb von 800 qm vor. Im Verhältnis zu kleinen Betrieben dürften sich in großen Betrieben – jeweils im Verhältnis zur „Gesamtfläche“ insgesamt nur weniger Personen aufhalten. Es bestehe kein sachlicher

Grund, der diese Ungleichbehandlungen rechtfertigen könne. Insbesondere sei die Ungleichbehandlung nicht aus infektionsschutzrechtlichen Gründen gerechtfertigt. Anders als Betriebsschließungen seien die hier maßgeblichen verschärften Zutrittsbeschränkungen ab einer „Gesamtfläche“ von 800 qm nicht geeignet, Kunden und Besucher davon abzuhalten, den Betrieb aufzusuchen. Sofern Kunden und Besuchern der Eintritt zunächst verwehrt würde, bildeten sich ggf. Warteschlangen vor den Betrieben, der Kunden- und Besucherstrom als solcher werde nicht begrenzt. Es bestünden zudem erhebliche Zweifel an der unbelegten Annahme, dass verschärfte Zutrittsbeschränkungen ab einer Verkaufsfläche von 800 qm tatsächlich eine bessere Überwachung der Einhaltung des Abstandsgebots und der Hygieneregeln gewährleisten könnten.

§ 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 Halbsätze 2 und 3 der Dreiundzwanzigsten Coronaverordnung verstoße zudem gegen Freiheitsgrundrechte in Verbindung mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, soweit diese Regelung zu der Sicherstellung verpflichte, dass auf die 800 qm übersteigende Verkaufsfläche höchstens ein Kunde je angefangener 20 qm eingelassen werde. Darin liege ein Eingriff in den durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützten Bereich der Berufsausübungsfreiheit und in den durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützten eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb.

Der Eingriff sei nicht gerechtfertigt, insbesondere verstoße er gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Die Regelung sei bereits ungeeignet, um das Infektionsgeschehen zu vermindern. Die Zunahme von Warteschlangen vor Betrieben mit einer Verkaufs-Publikumsfläche von mehr als 800 qm schaffe so viele neue Kontakt- und Übertragungsmöglichkeiten, dass das Ziel, Gesundheitsschutz über die Reduzierung von Kontaktmöglichkeiten innerhalb der Betriebe zu erreichen, verfehlt werde. Die Verordnungsgeberin habe auch die Qualität der Raumluft (Lüftungskonzept des Antragstellers) und die Masse der Raumluft nicht berücksichtigt. Eine rein flächenbezogene Anknüpfung blende aus, dass Verkaufsstätten mit Blick auf ihre Raumhöhe großzügiger ausgestaltet seien. Denklogisch sei bei einem Mehr an Raumluft die Aerosolkonzentration wesentlich geringer als in Verkaufsstätten mit geringer Raumhöhe. Hinzu komme, dass ...-Märkte keine Hotspots für Corona-Infektionen seien.

Die 800 qm-Regelung sei außerdem nicht erforderlich. Es bestehe weder allgemein bei größeren Verkaufs-/Publikumsflächen noch konkret bei einer Verkaufs-/Publikumsfläche gerade ab 800 qm eine Gefahr dichter Ansammlungen von Kunden und somit ein gesteigertes Infektionsrisiko. Die Regelung sei auch nicht verhältnismäßig im engeren Sinne. Es drohe bei einem Entfallen der angegriffenen Regelung keine grundsätzliche Gefährdung

für das Leben und die körperliche Unversehrtheit, weil die bisherigen Regelungen zur Sicherstellung des Gesundheitsschutzes fortbestünden. Vor diesem Hintergrund würde auch eine Folgenabwägung zu seinen Gunsten ausgehen.

Auch die abstrakte Folgenabwägung rechtfertige kein anderes Ergebnis, da der Zugewinn für den Infektionsschutz nicht erkennbar sei und erhebliche Interessen des Antragstellers, betroffener Dritter und der Allgemeinheit beeinträchtigt würden. Im anstehenden Weihnachtsgeschäft werde der Antragsteller bei konservativer typisierender Betrachtung bis zu 100 Kunden zur Peak-Zeit nicht bedienen können, so dass der ermittelte 40%-ige Umsatzzuwachs der Vorweihnachtszeit (vgl. Durchschnitt der letzten 5 Jahre) nicht erlangt werden könne. In der traditionell stark frequentierten Vorweihnachtszeit entstünden Ansammlungen von Menschen durch die Zutrittsbeschränkung. Zudem bestünden größere Infektionsrisiken für Kunden beim Aufenthalt in der unkontrollierten Warteschlange als beim Eintritt unter Einhaltung der Abstandsregeln und strikter Befolgung des Hygienekonzepts mit Mund-Nasen-Bedeckung. Es gelte Warteschlangen zu vermeiden und die Bevölkerung zu versorgen. An der Sogwirkung des großflächigen Einzelhandels und der dortigen Verweildauer ändere die angegriffene Regelung nichts. Dies sei durch den Ordnungsgeber und den Bund erkannt worden, indem empfohlen werde, Einkäufe auch an Wochentagen zu erledigen. Schon aus beruflichen Gründen könnten viele Kunden dem nicht nachkommen.

Das OVG Saarland habe am 11.12.2020 (Az.: 2 B 362/20) in seinem Sinne entschieden.

Der Antragsteller beantragt,

§ 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 Halbsätze 2 und 3 der Dreiundzwanzigsten Verordnung zum Schutz von Neuinfektionen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 vom 30. November 2020 (Brem.GBl. 2020, S. 1634), in Kraft seit dem 16. Dezember 2020, vorläufig außer Vollzug zu setzen,

Die Antragsgegnerin beantragt,

den Antrag abzulehnen.

Sie trägt vor, der erkennende Senat habe bereits mit Beschluss vom 07.05.2020 (1 B 129/20) die Begrenzung der zulässigen Verkaufsfläche zur Eindämmung des Coronavirus als geeignete Maßnahme erkannt und ausgeführt, dass eine Eindämmung des Coronavirus allein durch die Begrenzung der zulässigen Verkaufsfläche von Einzelhandelsgeschäften nicht erreicht werden könne, ihrer Geeignetheit nicht entgegen stehe. Entscheidend sei, dass die Begrenzung der Verkaufsfläche zu diesem Ziel beitrage. Vor dem Hintergrund dieser Rechtsprechung sei auch die angegriffene Zugangsbeschränkung nicht zu bean-

standen. Die Bremische Regelung sei auch hinreichend bestimmt. Insbesondere unterscheide sie sich grundlegend von dem saarländischen Verordnungstext, den das OVG Saarland nicht für hinreichend bestimmt gehalten habe.

Selbst wenn man davon ausgehen wollte, dass die Erfolgsaussichten des Normenkontrollantrags in der Hauptsache offen wären, würde eine Folgenabwägung zu Lasten des Antragstellers ausgehen. Das pandemische Geschehen sei aktuell sehr angespannt. In dieser Situation fielen die zu erwartenden Folgen einer Außervollzugsetzung der angegriffenen Norm schwerer ins Gewicht als die Folgen ihres einstweiligen weiteren Vollzugs. Im Rahmen der vorzunehmenden Folgenabwägung seien wegen der Allgemeinverbindlichkeit einer Außervollzugsetzung der Norm nicht nur die Belange des Antragstellers, sondern die aller Normbetroffenen zu berücksichtigen.

II.

Der Normenkontrollantrag ist zulässig (1.), aber unbegründet (2.).

1. Der Normenkontrollantrag ist zulässig.

Der Antragsteller konnte die zusätzliche Zutrittsbeschränkung für den großflächigen Einzelhandel durch die Dreiundzwanzigste Coronaverordnung in zulässiger Weise zum Gegenstand des Normenkontrollverfahrens machen. Diese Antragsänderung ist unter dem Gesichtspunkt des effektiven Rechtsschutzes in analoger Anwendung von § 91 Abs. 1 VwGO sachdienlich (vgl. OVG Bremen, Beschl. v. 23.04.2020, 1 B 107/20, juris Rn. 12 m.w.N.).

Der Antragsteller ist zudem nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO antragsbefugt. Nach § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 lit. b) bb) der Dreiundzwanzigsten Coronaverordnung muss er sicherstellen, dass für 800 qm Verkaufsfläche je Kunde 10 Quadratmeter Verkaufsfläche zur Verfügung stehen und für die übersteigende Fläche je Kunde 20 Quadratmeter. Diese Beschränkung bei der Berufsausübung lässt eine Verletzung des Antragstellers in seinem Recht auf Berufsausübungsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG möglich erscheinen. Eine darüber hinaus geltend gemachte Verletzung von Art. 14 GG kommt hingegen nicht in Betracht. Das gilt auch hinsichtlich des Rechts am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb als einer nach Art. 14 Abs. 1 GG geschützten Rechtsposition. Denn dieser Schutz erfasst nur den konkreten Bestand an Rechten und Gütern. Die durch die Beschränkung der zulässigen Verkaufsfläche betroffenen bloßen Umsatz- und Gewinnchancen werden hingegen auch unter dem Gesichtspunkt des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebs nicht von

der Eigentumsgarantie erfasst (vgl. OVG Bremen, Beschl. v. 23.04.2020 - 1 B 107/20, juris Rn. 13 m.w.N.).

2. Der Eilantrag hat in der Sache keinen Erfolg. Der Erlass der vom Antragsteller beantragten einstweiligen Anordnung ist bei summarischer Prüfung nicht gemäß § 47 Abs. 6 VwGO zur Abwendung ihm drohender schwerer Nachteile oder aus anderen wichtigen Gründen dringend geboten.

a) Prüfungsmaßstab im Verfahren nach § 47 Abs. 6 VwGO sind nach der neueren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts in erster Linie die Erfolgsaussichten des in der Hauptsache anhängigen Normenkontrollantrags, soweit sich diese im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes bereits absehen lassen (vgl. BVerwG, Beschl. v. 25.02.2015 - 4 VR 5.14, juris Rn. 12). Dabei erlangen die Erfolgsaussichten des Normenkontrollantrags eine umso größere Bedeutung für die Entscheidung im Eilverfahren, je kürzer die Geltungsdauer der in der Hauptsache angegriffenen Normen befristet und je geringer damit die Wahrscheinlichkeit ist, dass eine Entscheidung über den Normenkontrollantrag noch vor dem Außerkrafttreten der Normen ergehen kann. Das muss insbesondere dann gelten, wenn – wie hier – die in der Hauptsache angegriffenen Normen in quantitativer und qualitativer Hinsicht erhebliche Grundrechtseingriffe enthalten oder begründen, so dass sich das Normenkontrollverfahren (ausnahmsweise) als zur Gewährung effektiven Rechtsschutzes nach Art. 19 Abs. 4 GG geboten erweisen dürfte (vgl. OVG Bremen, Beschl. v. 09.04.2020 - 1 B 97/20, Rn. 18 m.w.N.).

Ergibt demnach die Prüfung der Erfolgsaussichten der Hauptsache, dass der Normenkontrollantrag voraussichtlich unzulässig oder unbegründet sein wird, ist der Erlass einer einstweiligen Anordnung nicht zur Abwehr schwerer Nachteile oder aus anderen wichtigen Gründen dringend geboten. Erweist sich dagegen, dass der Antrag zulässig und (voraussichtlich) begründet sein wird, so ist dies ein wesentliches Indiz dafür, dass der Vollzug bis zu einer Entscheidung in der Hauptsache suspendiert werden muss. In diesem Fall kann eine einstweilige Anordnung ergehen, wenn der (weitere) Vollzug vor einer Entscheidung im Hauptsacheverfahren Nachteile befürchten lässt, die unter Berücksichtigung der Belange des Antragstellers, betroffener Dritter und/oder der Allgemeinheit so gewichtig sind, dass eine vorläufige Regelung mit Blick auf die Wirksamkeit und Umsetzbarkeit einer für den Antragsteller günstigen Hauptsacheentscheidung unaufschiebbar ist. Lassen sich die Erfolgsaussichten des Normenkontrollverfahrens im Zeitpunkt der Entscheidung über den Eilantrag nicht (hinreichend) abschätzen, ist über den Erlass einer beantragten einstweiligen Anordnung im Wege einer Folgenabwägung zu entscheiden: Gegenüberzustellen sind die Folgen, die eintreten würden, wenn eine einstweilige Anordnung nicht erginge, das

Hauptsacheverfahren aber Erfolg hätte, und die Nachteile, die entstünden, wenn die begehrte einstweilige Anordnung erlassen würde, das Normenkontrollverfahren aber erfolglos bliebe. Die für den Erlass der einstweiligen Anordnung sprechenden Erwägungen müssen die gegenläufigen Interessen dabei deutlich überwiegen, mithin so schwer wiegen, dass der Erlass der einstweiligen Anordnung – trotz offener Erfolgsaussichten der Hauptsache – dringend geboten ist (vgl. BVerwG, Beschl. v. 25.02.2015 - 4 VR 5.14, juris Rn. 12).

b) Nach diesen Maßstäben kommt eine vorläufige Außervollzugssetzung des mit dem Normenkontrollantrag des Antragstellers angegriffenen § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 Halbsätze 2 und 3 der Dreiundzwanzigsten Coronaverordnung nicht in Betracht. Bei summarische Prüfung bestehen gegen diese Vorschrift keine durchgreifenden Bedenken. Dabei verkennt der Senat nicht, dass die angegriffene Norm einen zeitlich befristeten Eingriff in das Grundrecht der Berufsausübungsfreiheit der betroffenen Betriebe und den bei ihnen beschäftigten Personen begründet. Dieser Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit ist aber von einer verfassungskonformen gesetzlichen Grundlage getragen (**aa**). Zudem ist § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 der Dreiundzwanzigsten Coronaverordnung formell (**bb**) und materiell (**cc**) rechtmäßig.

aa) Rechtsgrundlage für die streitgegenständlichen Zugangsbeschränkungen für Geschäfte des Groß- und Einzelhandels sind § 32 Sätze 1 und 2 i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1 und § 28a Abs. 1 Nr. 14 (Schließung oder Beschränkung von Betrieben, Gewerben, Einzel- oder Großhandel) des Gesetzes zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz – IfSG) vom 20.07.2020 (BGBl. I S. 1045), in der hier maßgeblichen, zuletzt durch das Dritte Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 18.11.2020 (BGBl. I S. 2397) geänderten Fassung.

Eine Verfassungswidrigkeit von § 28 IfSG, insbesondere mit Blick auf die Bestimmtheit der getroffenen Regelungen und deren Vereinbarkeit mit dem Vorbehalt des Gesetzes, ist für den Senat in seiner bisherigen Spruchpraxis betreffend die Corona-Pandemie nicht erkennbar (vgl. zuletzt nur: OVG Bremen, Beschl. v. 10.11.2020 - 1 B 354/20, juris Rn. 20 ff. m.w.N.). Dass der Bundesgesetzgeber diese Normen mit Schaffung des § 28a IfSG („Besondere Schutzmaßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19)“) durch das Dritte Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 18. November 2020 (BGBl. I S. 2397) mit Wirkung vom 19. November 2020 lediglich ergänzt und weiter konkretisiert hat, ändert bei im Normenkontrollverfahren gebotener summarischer Prüfung hieran nichts (vgl. auch:

NdsOVG, Beschl. v. 09.12.2020 - 13 MN 547/20, juris Rn. 18). Vielmehr haben sich bislang teilweise bestehende Bedenken in der Rechtsprechung an der Verfassungsmäßigkeit des § 28 IfSG damit erledigt (vgl. dazu ausführlich: BayVGH, Beschl. v. 08.12.2020 - 20 NE 20.2461, juris Rn. 22 ff.).

bb) Die Dreiundzwanzigste Coronaverordnung ist formell rechtmäßig. Sie ist von der Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz erlassen worden. 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 (dazu ausführlich: OVG Bremen, Beschl. v. 22.04.2020 - 1 B 111/20, juris Rn. 33). Die Dreiundzwanzigste Coronaverordnung ist am 15.12.2020 gemäß § 1 Abs. 2 BremVerkündungsG ordnungsgemäß im Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen bekanntgemacht worden.

Auch die formellen Voraussetzungen für den Erlass einer Verordnung nach § 28a Abs. 5 IfSG sind eingehalten worden. Nach dieser Vorschrift sind Rechtsverordnungen, die nach § 32 in Verbindung mit § 28 Abs. 1 und § 28a Abs. 1 IfSG erlassen werden, mit einer allgemeinen Begründung zu versehen und zeitlich zu befristen.

Die Begründungspflicht dient dazu, die wesentlichen Entscheidungsgründe für die getroffenen Maßnahmen transparent zu machen und dient damit insbesondere der Verfahrensrationalität wie auch der Legitimationssicherung (BT-Drs. 19/24334 S. 81; vgl. dazu auch BVerwG, Beschl. v. 30.03.2016 - 5 B 11.16, juris Rn. 4 m.w.N.). Sie gewährleistet als prozedurale Anforderung den Grundrechtsschutz durch Verfahren. Innerhalb der Begründung ist zu erläutern, in welcher Weise die Schutzmaßnahmen im Rahmen eines Gesamtkonzepts der Infektionsbekämpfung dienen. Eine empirische und umfassende Erläuterung ist nach den Gesetzesmaterialien nicht geschuldet. Die Begründung ist möglichst zeitnah nach Erlass der Rechtsverordnung zu veröffentlichen (BT-Drs. 19/24334 S. 81). Diese Voraussetzungen sind bei summarischer Prüfung durch die Begründung der Verordnung (Amtliche Bekanntmachung vom 17.12.2020) gewahrt.

Mit der Befristungspflicht wird sichergestellt, dass die jeweilige Rechtsverordnung unter Berücksichtigung neuer Entwicklungen der Corona-Pandemie fortgeschrieben werden muss. Die Geltungsdauer beträgt grundsätzlich vier Wochen; sie kann optional verlängert werden. Auch diese formelle Voraussetzung ist gewahrt, da die Verordnung mit Ablauf des 10.01.2021 außer Kraft tritt (§ 25 Abs. 2 der Dreiundzwanzigsten Coronaverordnung).

cc) Auch in materieller Hinsicht bestehen gegen die hier angegriffene Vorschrift des § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 der Dreiundzwanzigsten Coronaverordnung keine Bedenken.

(1) Die Tatbestandsvoraussetzungen des § 30 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG sind insoweit erfüllt, als derzeit im ganzen Bundesgebiet und damit auch in der Freien Hansestadt Bremen nach der Einschätzung des vom Gesetzgeber durch § 4 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Nr. 1 IfSG hierzu vorrangig berufenen Robert-Koch-Instituts (RKI) fortwährend Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige und Ausscheider festgestellt werden (vgl. jüngst: RKI, Täglicher Lagebericht zur Coronavirus-Krankheit-2019 (Covid-19) vom 16.12.2020, https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/Dez_2020/2020-12-15-de.pdf?__blob=publicationFile).

In einem solchen Fall hat die zuständige Behörde die notwendigen Schutzmaßnahmen zu treffen, soweit und solange es zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich ist, wobei auch sogenannte Nichtstörer in Anspruch genommen werden können (vgl. BT-Drs. 19/18111, S. 25; OVG Bremen, Beschl. v. 09.04.2020 - 1 B 97/20, juris Rn. 43).

Auch die speziellen Voraussetzungen des § 28a Abs. 1, Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 IfSG für Ordnungsregelungen zu besonderen Schutzmaßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 sind erfüllt. Der Bundestag hat mit Beschluss vom 18. November 2020 (BT-Drs. 19/24387; PIPr 19/19191, S. 24109) festgestellt, dass die epidemische Lage von nationaler Tragweite, die der Bundestag am 25. März 2020 aufgrund der Ausbreitung des neuartigen Coronavirus SARS-CoV-2 für die Bundesrepublik Deutschland festgestellt hat, fortbesteht. Es ist ferner im Lande Bremen mittels aller bisher getroffenen weitreichenden Schutzmaßnahmen nicht gelungen, eine wirksame Eindämmung der Verbreitung von Covid-19 auf ein Maß zu erreichen, das einen wirksamen Schutz von Leben und Gesundheit gewährleistet und insbesondere die Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems nicht gefährdet. Die 7-Tage-Inzidenz liegt nach wie vor deutlich über der Schwelle von 50.

(2) § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 der Dreiundzwanzigsten Coronaverordnung genügt auch den verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsanforderungen. Die Ausführung des Antragstellers zu der noch in § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 der Zweiundzwanzigsten Coronaverordnung vorhandenen Regelung „bei Einkaufszentren ist die jeweilige Gesamtfläche anzusetzen“ sind mit Inkrafttreten der Dreiundzwanzigsten Coronaverordnung gegenstandslos geworden. Für Einkaufszentren gibt es nun keine Sonderregelung mehr.

(3) Hinsichtlich Art und Umfang ihres Eingreifens verfügt die zuständige Behörde über Ermessen, welches dadurch beschränkt ist, dass es sich nach § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG um „notwendige Schutzmaßnahmen“ handeln muss, nämlich um Maßnahmen, die zur Verhinderung der (Weiter-)Verbreitung der Krankheit geboten sind. Darüber hinaus sind dem Ermessen durch den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Grenzen gesetzt (vgl. BVerwG, Urt. v. 22.03.2012 - 3 C 16.11, juris Rn. 24). Die in § 5 Abs. 2 Nr. 1 der Dreiundzwanzigsten Coronaverordnung geregelte Zugangsbeschränkung für Geschäfte des Groß- und Einzelhandels wird den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes derzeit gerecht.

(a) § 5 Abs. 2 Nr. 1 der Dreiundzwanzigsten Coronaverordnung verfolgt einen legitimen Zweck. Die darin normierten Zugangsbeschränkungen für Geschäfte des Groß- und Einzelhandels – auch die weitergehende Zugangsbeschränkung für großflächigen Einzelhandel – soll ersichtlich entsprechend dem Beschluss der Bundeskanzlerin und der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder im Zusammenwirken mit anderen in der Dreiundzwanzigsten Coronaverordnung normierten Maßnahmen und Vorgaben angesichts der durch das Coronavirus ausgelösten Pandemie dazu beitragen, in Wahrnehmung der staatlichen Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 Satz 2 GG (vgl. BVerfG, Beschl. v. 16.10.1977 - 1 BvQ 5/77, juris Rn. 13 f.; Maunz/Dürig/di Fabio, GG, Stand: 91. EL April 2020, Art. 2 Abs. 2 Rn. 41 und 81 m.w.N.) Neuinfektionen soweit als möglich vorzubeugen, die Ausbreitungsgeschwindigkeit der übertragbaren Krankheit Covid-19 innerhalb der Bevölkerung zu verringern und damit Leben und Gesundheit jedes/jeder Einzelnen wie auch der Bevölkerung insgesamt sowie die Funktionsfähigkeit des öffentlichen Gesundheitssystems zu schützen. Die Verordnungsgeberin reagiert mit der Dreiundzwanzigsten Coronaverordnung vom 15.12.2020 auf eine in der letzten Zeit zu verzeichnende besorgniserregende Entwicklung des Infektionsgeschehens. Nach den Angaben des fachkundigen RKI, das nach § 4 IfSG zentrale Aufgaben im Zusammenhang mit der Vorbeugung übertragbarer Krankheiten und der Verhinderung ihrer Weiterverbreitung zu erfüllen hat, ist aktuell weiterhin eine hohe Zahl an Übertragungen in der Bevölkerung in Deutschland zu beobachten. Seit dem 04.12.2020 sei wieder ein starker Anstieg der Fallzahlen zu beobachten. Die Inzidenz der letzten sieben Tage habe am 16.12.2020 deutschlandweit bei 180 Fällen pro 100.000 Einwohnern und in Bremen bei 130 Fällen pro 100.000 Einwohnern gelegen. Die Anzahl der intensivmedizinisch behandelten Covid-19-Fälle sei mit 4.836 Fällen weiterhin ansteigend, so dass eine Aus- und Überlastung der Behandlungskapazitäten – insbesondere bei Berücksichtigung nicht nur des vorhandenen Bestands an freien Intensivbetten, sondern auch der begrenzten Verfügbarkeit des dafür erforderlichen ärztlichen und pflegerischen Personals – nach wie vor konkret drohe (vgl. zu den vorstehenden Angaben den Lagebericht des RKI vom 16.12.2020). Die durch das Coronavirus bewirkte Gefährdung für die Gesundheit der Bevölkerung in Deutschland wird

vom RKI weiterhin allgemein als hoch und für Risikogruppen sogar als sehr hoch bewertet (vgl. die aktualisierte Risikobewertung des RKI vom 01.12.2020, https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Risikobewertung.html). Zu den Risikogruppen gehören dabei nach den derzeitigen wissenschaftlichen Erkenntnissen nicht allein Ältere, sondern auch Menschen mit bestimmten chronischen Erkrankungen – wie etwa Diabetes, Herz-Kreislaufkrankungen, COPD, Adipositas – sowie Immunsupprimierte – und damit ein nicht unerheblicher Teil der (auch jüngeren) deutschen Bevölkerung (vgl. OVG Bremen, Beschl. v. 10.11.2020 - 1 B 354/20, juris Rn. 44 m.w.N.). Nach den Erkenntnissen der Wissenschaft stellt die respiratorische Aufnahme virushaltiger Flüssigkeitspartikel den Hauptübertragungsweg von SARS-CoV-2 dar. Daneben ist auch eine Übertragung des Virus durch kontaminierte Oberflächen insbesondere in der unmittelbaren Umgebung der infektiösen Person nicht auszuschließen (vgl. OVG Bremen, Beschl. v. 10.11.2020 - 1 B 354/20, juris Rn. 45).

(b) Die nach Größe der Verkaufsfläche differenzierte Zugangsbeschränkung für Geschäfte des Groß- und Einzelhandels ist zur Erreichung der dargelegten infektionsschutzrechtlichen Zielsetzung entgegen der Auffassung des Antragstellers auch geeignet. Dafür genügt es, wenn der verfolgte Zweck durch die Maßnahme gefördert werden kann, ohne dass die vollständige Zweckerreichung gesichert sein muss (vgl. BVerfG, Beschl. v. 09.02.2001 - 1 BvR 781/98, juris Rn. 22; Beschl. v. 26.04.1995 - 1 BvL 19/94 und 1 BvR 1454/94, juris Rn. 52). Hiervon ausgehend sind die Zugangsbeschränkungen für Verkaufsstellen, insbesondere auch die weitergehenden Zugangsbeschränkungen für großflächigen Einzelhandel, nach § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 der Dreiundzwanzigsten Coronaverordnung und die damit einhergehenden Kontaktreduzierungen ein geeignetes Mittel um zu verhindern, dass das Virus auf den bekannten Übertragungswegen von einer Person auf die andere übergeht (vgl. auch OVG Sachsen-Anhalt, Beschl. v. 11.12.2020 - 3 R 261/20).

Soweit der Antragsteller rügt, dass durch die weitergehenden Zugangsbeschränkungen in § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 lit. bb) der Dreiundzwanzigsten Coronaverordnung für großflächigen Einzelhandel das Infektionsgeschehen lediglich vor das jeweilige Ladengeschäft verlagert würde, weil sich Warteschlangen vor diesen bildeten und eine (behördliche) Kontrolle der Abstandsregelung und Maskenpflicht im Regelfall nicht erfolge, führt dies hier nicht weiter. Es ist bereits nicht davon auszugehen, dass sich dauerhaft größere Menschenansammlungen vor den Geschäften bilden werden. Die Kundinnen und Kunden werden sich vielmehr aller Voraussicht nach auf andere Einkaufszeiten verteilen. Davon abgesehen befinden sich die Wartebereiche – auch bei Beachtung der vielfältigen örtlichen Verhältnisse von großflächigen Einzelhandelsgeschäften außerhalb von Einkaufszentren – typischer-

weise im Freien. Draußen ist die Infektionsgefahr aber nach den wissenschaftlichen Erkenntnissen insbesondere des RKI deutlich geringer als in geschlossenen Räumlichkeiten (bspw. in der Warteschlange an der Kasse bzw. Kundenandrang bei besonderen Warenangeboten bzw. Sonderverkaufsflächen und –ständen; vgl. auch NdsOVG, Beschl. v. 16.12.2020 - 13 MN 552/20; OVG Sachsen-Anhalt, Beschl. v. 11.12.2020 - 3 R 261/20).

Gegen die Eignung der angegriffenen Zugangsbeschränkung spricht auch nicht, dass weder die Qualität der Raumluft noch die Masse der Raumluft Berücksichtigung finden, sondern an die Fläche angeknüpft wird. Für die Eignung maßgeblich ist die mit der Regelung einhergehende Kontaktreduzierung. Diese erfolgt (auch) bei einer Anknüpfung an die Fläche.

Auch kann den Erkenntnissen des RKI nicht entnommen werden, dass vom großflächigen Einzelhandel keinerlei nennenswertes Infektionsrisiko ausgeht. Nach den Statistiken des RKI ist eine Rückverfolgung von Infektionsketten den dafür zuständigen Gesundheitsämtern mittlerweile in 75% bis 95% der Fälle nicht mehr möglich. Folglich ist nicht auszuschließen, dass es auch im großflächigen Einzelhandel und in Einkaufszentren zu Virusübertragungen kommt.

(c) Die angegriffene Regelung ist auch erforderlich. Das Gebot der Erforderlichkeit ist verletzt, wenn das Ziel der angegriffenen Regelung auch durch ein anderes, gleich wirksames Mittel erreicht werden kann, das die betroffenen Grundrechte nicht oder weniger stark einschränkt. Unter mehreren gleich gut geeigneten Mitteln muss der Normgeber das am wenigsten belastende auswählen.

Ein milderes Mittel als die angegriffenen Zugangsbeschränkungen drängt sich vorliegend nicht auf. Insbesondere durfte die Verordnungsgeberin pauschal auf die Verkaufsfläche abstellen. Die mit dem alleinigen Abstellen auf die Verkaufsfläche verbundene Typisierung ist für die Wirksamkeit der Zugangsbeschränkung essentiell. Das Kriterium der Verkaufsfläche ist sowohl für die betroffenen Geschäftsinhaber als auch für die Ordnungsbehörden verständlich und handhabbar. Anders als bei einem einzelfallbezogenen Kriterium der Qualität und oder der Masse der Raumluft sind daher die von der angegriffenen Beschränkung betroffenen Geschäfte ohne größeren Aufwand ermittelbar, wodurch die Beschränkung auch effektiv durchgesetzt werden kann (vgl. bereits OVG Bremen, Beschl. v. 23.03.2020 - 1 B 107/20, juris Rn. 29).

(d) Bei summarischer Prüfung ist schließlich auch nicht feststellbar, dass die angegriffene Zugangsbeschränkung für großflächigen Einzelhandel mit hoher Wahrscheinlichkeit einen

unverhältnismäßigen oder gleichheitswidrigen Eingriff in das Grundrecht auf Berufsausübungsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG beinhaltet.

Die angegriffene Regelung greift in die Berufsausübungsfreiheit der Betreiberinnen und Betreiber von Verkaufsstellen des Einzel- und des Großhandels ein. Der Eingriff ist allerdings nicht übermäßig hart. Die betroffenen Betreiberinnen und Betreiber dürfen ihre Verkaufsstellen weiterhin geöffnet halten. Durch die nach der Größe der Verkaufsfläche gestaffelten Zugangsbeschränkungen soll lediglich eine gleichmäßigere Verteilung der Kundenschaft bewirkt werden. Nennenswerte Umsatzrückgänge sind aufgrund dieser Regelung nicht zu erwarten. Öffnen darf ohnedies nur noch der Einzelhandel des täglichen Bedarfs, wie der vom Antragsteller betriebene ...-Markt. Bei diesen Verkaufsstellen ist bereits mit Blick auf die Notwendigkeit der Versorgung der Bevölkerung kaum ernsthaft mit Einnahmeeinbußen zu rechnen. Die Verkaufsstellen dürfen zur Grundversorgung der Bevölkerung weiterhin geöffnet bleiben und es ist daher davon auszugehen, dass die Kunden, die auf diese Waren letztlich zwingend angewiesen sind, auch entweder warten, bis ihnen Eintritt in Entsprechung der Zugangsbeschränkungen gewährt wird, oder aber ihr Kaufverhalten unter Berücksichtigung der bestehenden (strengerer) Zugangsbeschränkungen darauf ausrichten, künftig gerade außerhalb der Stoßzeiten und damit unter Ausschöpfung der jeweiligen Ladenöffnungszeiten an sechs verkaufsoffenen Wochentagen ihre Besorgungen zu machen.

Dem so gewichteten Eingriff stehen überwiegende öffentliche Interessen gegenüber. Dabei ist zum einen zu berücksichtigen, dass die angegriffenen weitergehenden Zugangsbeschränkungen für großflächigen Einzelhandel – wie bereits erörtert – dem Schutz der Gesundheit und des Lebens jedes/jeder Einzelnen wie auch dem Erhalt eines funktionsfähigen Gesundheitswesens sowie insgesamt der Bevölkerungsgesundheit und damit Individual- und Gemeinschaftsgütern von höchstem verfassungsrechtlichem Rang dienen. Zum anderen ist in Rechnung zu stellen, dass die in Rede stehenden Zugangsbeschränkungen derzeit bis zum 10.01.2021 befristet sind und der Ordnungsgeber bislang seiner Verpflichtung zur fortlaufenden Evaluation und Überprüfung der verfügbaren Infektionsschutzmaßnahmen, soweit ersichtlich, nachgekommen ist, d.h. die Aufrechterhaltung einschränkender Maßnahmen den jeweiligen aktuellen Gegebenheiten des Pandemieverlaufs und den zwischenzeitlich gewonnenen Erkenntnissen hinsichtlich der Ausbreitungswege des Virus und der Effektivität verhängter Maßnahmen zur Pandemiebekämpfung angepasst hat. Eine Bewertung und ggf. Anpassung der aktuell ergriffenen Maßnahmen soll daher, wie den Medien zu entnehmen ist, bereits Anfang Januar erfolgen.

Es ist schließlich auch nicht von einer gleichheitswidrigen Einschränkung der Berufsausübungsfreiheit des Art. 12 Abs. 1 GG durch die weiteren Zugangsbeschränkungen für großflächige Einzelhandelsgeschäfte auszugehen. 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 Verhältnismäßigkeitsanforderungen. 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 (vgl. OVG Bremen, Beschl. v. 15.06.2020 - 1 B 176/20, juris Rn. 46 m.w.N.). Auch kann die strikte Beachtung des Gebots innerer Folgerichtigkeit nicht eingefordert werden (vgl. OVG Bremen, Beschl. v. 15.06.2020 - 1 B 176/20, juris Rn. 46 m.w.N.). 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 die Auswirkungen der Ge- und Verbote für die betroffenen Unternehmen und Dritte und auch öffentliche Interessen an der uneingeschränkten Aufrechterhaltung bestimmter unternehmerischer Tätigkeiten (vgl. Nds.OVG, Beschl. v. 09.11.2020 - 13 MN 472/20, juris Rn. 60 m.w.N.). Auch die Überprüfbarkeit der Einhaltung von Ge- und Verboten kann berücksichtigt werden (vgl. Nds.OVG, Beschl. v. 09.11.2020 - 13 MN 472/20, juris Rn. 60 m.w.N.).

Die Anforderungen hat der Normgeber hier voraussichtlich hinreichend beachtet. Zwar besteht durchaus eine Ungleichbehandlung des großflächigen Einzelhandels im Vergleich zu Verkaufsstellen des Einzelhandels mit einer Verkaufsfläche von bis zu 800 qm. Gegenüber diesen müssen Verkaufsstellen des großflächigen Einzelhandels im Durchschnitt mehr Quadratmeter Verkaufsfläche pro Person zur Verfügung stellen. Je größer ein Ladengeschäft ist, desto mehr Quadratmeter pro Person müssen im Durchschnitt zur Verfügung gestellt werden.

Diese Ungleichbehandlung ist jedoch sachlich gerechtfertigt. Die Ordnungsgeberin durfte sich bei der Annahme einer Verkaufsfläche von oberhalb 800 qm an der Vorgabe des § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BauNVO orientieren, wonach großflächige Einzelhandelsbetriebe, die sich nach Art, Lage und Umfang auf die Verwirklichung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung oder auf die städtebauliche Entwicklung und Ordnung nicht nur unwesentlich auswirken könne, nur in Kerngebieten oder in für sie festgesetzten Sondergebieten zulässig sind. Als großflächig gelten nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts Einzelhandelsbetriebe, wenn sie eine Verkaufsfläche von 800 qm überschreiten (BVerwG, Urt. v. 24.11.2005 – 4 C 10.04, juris Leitsatz). Die beschränkte baurechtliche Zulässigkeit solcher Einzelhandelsbetriebe liegt darin begründet, dass sie aufgrund ihrer Größe regelmäßig ein breites Warensortiment anbieten und ansprechend präsentieren können und daher für viele Kundinnen und Kunden attraktiv sind. Sie können daher erhebliche negative Wirkungen auf wohnortnahe kleinere Einzelhandelsgeschäfte haben. Die Verkaufsfläche ist aufgrund dessen baurechtlich als ein Maß anerkannt, um die Attraktivität eines Betriebes typisierend zu erfassen. Dass der Ordnungsgeber bei dem Erlass der Dreiundzwanzigsten Coronaverordnung diese Annahme übernommen hat, um durch weitere Zulassungsbeschränkungen mittelbar Kundenströme zu steuern, ist daher nicht zu beanstanden (vgl. auch schon OVG Bremen, Beschl. v. 23.04.2020 - 1 B 107/20, juris Rn. 27 m.w.N.).

Es ist daher nicht von der Hand zu weisen und wird auch vom Antragsteller nicht in Abrede gestellt, dass dem großflächigen Einzelhandel wie dem ...-Markt des Antragstellers eine besondere Anziehungskraft zukommt, in deren Folge es zu Begegnungen der Kunden untereinander, aber auch mit Dritten kommen kann. Auch wenn die Verkaufsfläche auch ohne zusätzliche Zugangsbeschränkung ab 800 Quadratmetern theoretisch genügend Raum für den einzelnen Kunden lässt, ist diese Betrachtungsweise nur theoretischer Natur, weil sich die Kunden in der Realität nicht gleichmäßig auf die Verkaufsfläche verteilen. An bestimmten Stellen, z.B. bei besonderen Warenangeboten bzw. Sonderverkaufsflächen, an Bedientheken und im Kassenbereich, kommt es zu Ansammlungen, bei denen der Mindestabstand regelmäßig nicht mehr eingehalten werden kann. Je mehr Menschen sich dann in einer Verkaufsstelle aufhalten, desto mehr Menschen sammeln sich dann auch an den „neuralgischen Punkten“ der Verkaufsstätten. Es kann nicht pauschal davon ausgegangen werden, dass dem dadurch entgegengewirkt wird, dass die Mitarbeiterzahl proportional zur Verkaufsfläche steigt. In Anbetracht des breiten Warensortiments ist ein Besuch in Verkaufsstellen des großflächigen Einzelhandels zudem grundsätzlich auch auf einige Dauer angelegt. Dies steigert die Infektionsgefahr nochmals (vgl. auch OVG Sachsen-Anhalt, Beschl. v. 11.12.2020 - 3 R 261/20). Die weiteren Zugangsbeschränkungen für Ver-

kaufsstätten des großflächigen Einzelhandels zielen daher auch darauf, zusätzliche Warteprozesse zu verhindern, die den Aufenthalt im (geschlossenen) Verkaufsraum über das vom Kunden gewählte Maß hinaus verlängern. Hiergegen ist rechtlich nichts zu erinnern.

3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Die Festsetzung des Streitwerts ergibt sich aus § 53 Abs. 2 Nr. 1 i.V.m. § 52 Abs. 1 GKG. Da die von dem Antragsteller teilweise angegriffene Verordnung bereits mit Ablauf des 10.01.2021 außer Kraft tritt (§ 25 Abs. 2 der Dreiundzwanzigsten Coronaverordnung), zielt der Eilantrag inhaltlich auf eine Vorwegnahme der Hauptsache, weshalb eine Reduzierung des Streitwerts auf der Grundlage von Ziff. 1.5 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit hier nicht angebracht erscheint.

Dieser Beschluss ist gemäß § 152 Abs. 1 VwGO, § 68 Abs. 1 Satz 5 i.V.m. § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG unanfechtbar.

gez. Prof. Sperlich

gez. Dr. Koch

gez. Dr. Kiesow