



**SÄCHSISCHES
OBERVERWALTUNGSGERICHT**

Im Namen des Volkes

Schlussurteil

In der Verwaltungsrechtssache

der

– Antragstellerin –

prozessbevollmächtigt:

- 1.
- 2.
- 3.
- 4.
- 5.

gegen

den Freistaat Sachsen
vertreten durch das Sächsische Staatsministerium
für Soziales, Gesundheit und Gesellschaftlichen Zusammenhalt
Albertstraße 10, 01097 Dresden

– Antragsgegner –

prozessbevollmächtigt:

wegen

Unwirksamkeit der SächsCoronaSchVO vom 5. November 2021
hier: Normenkontrolle

hat der 3. Senat des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts durch den Vorsitzenden Richter am Oberverwaltungsgericht Dr. Freiherr von Welck, den Richter am Oberverwaltungsgericht Kober, die Richterin am Oberverwaltungsgericht Nagel, die Richterin am Oberverwaltungsgericht Wiesbaum und den Richter am Oberverwaltungsgericht Reichert auf Grund der mündlichen Verhandlungen vom 8. Februar 2024 und vom 29. Januar 2026

am 2. Februar 2026

für Recht erkannt:

Der Antrag wird abgelehnt.

Die Antragstellerin trägt die Kosten des Verfahrens.

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

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

- 1 Die Antragstellerin verfolgt mit ihrem am 24. November 2021 bei Gericht eingegangenen Antrag gemäß § 47 Abs. 1 VwGO das Ziel, die Unwirksamkeit verschiedener Regelungen der Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt zum Schutz vor dem Corona-Virus SARS-CoV-2 und COVID-19 (Sächsische Corona-Schutz-Verordnung - SächsCoronaSchVO) vom 5. November 2021 (SächsGVBl. S. 1232) nachträglich festzustellen. Die Sächsische Corona-Schutz-Verordnung vom 5. November 2021 hatte - soweit hier streitgegenständlich - nachfolgenden Wortlaut:

„§ 1
Allgemeine Regelungen und Begriffsbestimmungen“

- (1) Die Öffnung, Inanspruchnahme und der Betrieb von Geschäften, Einrichtungen, Unternehmen, Veranstaltungen und sonstigen Angeboten ist unter Beachtung der nachfolgenden Vorschriften gestattet.
(...)

§ 2
Indikatoren, Vorwarnstufe und Überlastungsstufe

- (1) Für die Anordnung von Schutzmaßnahmen gelten folgende Indikatoren:
1. die Anzahl der in Bezug auf die Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) in ein Krankenhaus aufgenommenen Personen je 100 000 Einwohner in-

- nerhalb von sieben Tagen im Freistaat Sachsen (7-Tage-Inzidenz Hospitalisierungen),
2. die Anzahl der Neuinfektionen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 je 100 000 Einwohner innerhalb von sieben Tagen im jeweiligen Landkreis oder der jeweiligen Kreisfreien Stadt (Sieben-Tage-Inzidenz),
 3. die Anzahl der belegten Krankenhausbetten der Normalstationen mit an COVID-19-Erkrankten im Freistaat Sachsen (Belastungswert Normalstation),
 4. die Anzahl der belegten Krankenhausbetten der Intensivstationen mit an COVID-19-Erkrankten im Freistaat Sachsen (Belastungswert Intensivstation).

(2) Maßgeblich sind für

1. die 7-Tage-Inzidenz Hospitalisierungen die unter www.rki.de/covid-19-trends durch das Robert Koch-Institut im Internet veröffentlichten Zahlen,
2. die Sieben-Tage-Inzidenz die unter <https://www.rki.de/inzidenzen> durch das Robert Koch-Institut im Internet veröffentlichten Zahlen,
3. den Belastungswert Normalstation und den Belastungswert Intensivstation die unter <https://www.coronavirus.sachsen.de/infektionsfaelle-in-sachsen-4151.html> veröffentlichten Werte.

Der Landkreis oder die Kreisfreie Stadt gibt unverzüglich nach der Veröffentlichung nach Nummer 2 den Tag bekannt, ab dem die jeweiligen Schutzmaßnahmen nach den §§ 6, 7 und 10 Absatz 3 gelten.

(3) Wird ein für die Sieben-Tage-Inzidenz maßgeblicher Schwellenwert an fünf aufeinander folgenden Tagen erreicht oder überschritten, treten die nach dieser Verordnung vorgesehenen Rechtsfolgen ab dem übernächsten Tag in Kraft. Wird der maßgebliche Schwellenwert an fünf aufeinander folgenden Tagen unterschritten, treten die nach dieser Verordnung vorgesehenen Rechtsfolgen ab dem übernächsten Tag in Kraft.

(4) Die Vorwarnstufe gilt ab dem übernächsten Tag, wenn der Schwellenwert für

1. die 7-Tage-Inzidenz Hospitalisierungen von 7,00 sowie für den Belastungswert Normalstation von 650 oder den Belastungswert Intensivstation von 180 oder
2. den Belastungswert Normalstation von 650 oder den Belastungswert Intensivstation von 180

an drei aufeinanderfolgenden Tagen erreicht oder überschritten wird. Wird der Schwellenwert für

1. die 7-Tage-Inzidenz Hospitalisierungen von 7,00 und der Belastungswert Normalstation von 650 sowie der Belastungswert Intensivstation von 180 oder
2. für den Belastungswert Normalstation von 650 und den Belastungswert Intensivstation von 180

an drei aufeinanderfolgenden Tagen unterschritten, gilt die Vorwarnstufe ab dem übernächsten Tag nicht mehr.

(5) Die Überlastungsstufe gilt ab dem übernächsten Tag, wenn der Schwellenwert für

1. die 7-Tage-Inzidenz Hospitalisierungen von 12,00 sowie für den Belastungswert Normalstation von 1 300 oder den Belastungswert Intensivstation von 420 oder
2. den Belastungswert Normalstation von 1 300 oder den Belastungswert Intensivstation von 420

an drei aufeinanderfolgenden Tagen erreicht oder überschritten wird. Wird der Schwellenwert für

1. die 7-Tage-Inzidenz Hospitalisierungen von 12,00 und der Belastungswert Normalstation von 1 300 sowie der Belastungswert Intensivstation von 420 oder

2. den Belastungswert Normalstation von 1 300 und den Belastungswert Intensivstation von 420 an drei aufeinanderfolgenden Tagen unterschritten, gilt die Überlastungsstufe ab dem übernächsten Tag nicht mehr.

(6) Die tagesaktuelle Belegung der Krankenhausbetten mit an COVID-19-Erkrankten gemäß Absatz 1 Nummer 3 und 4 melden die zugelassenen Krankenhäuser im Freistaat Sachsen jeweils über die im Rahmen der SARS-CoV-2-Pandemie eingerichteten sächsischen Dashboards an die oberste Landesgesundheitsbehörde.

(7) Die oberste Landesgesundheitsbehörde gibt das Erreichen, das Über- oder Unterschreiten der Werte nach Absatz 3 bis 5 bekannt. (...)

§ 6a

Angebote ausschließlich für Geimpfte und Genesene (2G-Optionsmodell)

(1) Bei der Öffnung, Inanspruchnahme und dem Betrieb von Einrichtungen, Veranstaltungen und sonstigen Angeboten im Sinne von § 7 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1, 2 und 4 bis 9 sowie Kunst-, Musik- und Tanzschulen im Innenbereich nach Nummer 11 und Großveranstaltungen nach § 10 besteht keine Pflicht zum Tragen eines Mund-Nasen-Schutzes, zur Kontakterfassung und zur Einhaltung des Abstandsgebotes sowie keine Beschränkung hinsichtlich der Auslastung der Höchstkapazität, wenn gewährleistet ist, dass bei dem Betrieb, der Veranstaltung oder dem Angebot ausschließlich Personen anwesend sind, die einen Impf- oder Genesenennachweis beim Zutritt zur Kontrolle durch den Betreiber vorlegen (2G-Optionsmodell). Dies gilt nicht für Beschäftigte, die über einen Testnachweis verfügen und einen medizinischen Mund-Nasen-Schutz während der Dauer der Veranstaltung oder des Angebots tragen. Die Pflicht zur Erstellung des Hygienekonzepts bleibt bestehen.

(2) Das 2G-Optionsmodell gilt nicht

1. während der Geltung der Vorwarnstufe für
 - a) den Zugang zur Innengastronomie,
 - b) die Teilnahme an Veranstaltungen und Festen in Innenräumen,
 - c) den Zugang zu Kultur- und Freizeiteinrichtungen im Innenbereich,
 - d) den Zugang zu Diskotheken, Clubs und Bars im Innenbereich,
 - e) Großveranstaltungen nach § 10,
2. während der Geltung der Überlastungsstufe nach § 2 Absatz 5 und
3. für die im § 7 Absatz 3 Nummer 2 und 4 bis 6 genannten Einrichtungen, Veranstaltungen und Angebote.

(3) Ein Betrieb im 2G-Optionsmodell ist mindestens drei Werktagen vor Beginn der Veranstaltung oder des Angebots der zuständigen Gesundheitsbehörde in schriftlicher oder elektronischer Form anzuzeigen. Die Verantwortlichen haben der zuständigen Gesundheitsbehörde folgende Daten zu übermitteln:

1. Name und Adresse der Einrichtung,
2. Name und Kontaktdata des verantwortlichen Ansprechpartners vor Ort,
3. Datum und Zeitraum des geplanten Angebots,
4. Besucherhöchstkapazität und
5. Angabe der Kontrollmaßnahmen zur Sicherung des Zutritts nur für Personen, die über einen Impf- oder Genesenennachweis verfügen.

(4) Die zuständige Gesundheitsbehörde kann im Falle eines Verstoßes gegen die Vorgaben dieser Verordnung Auflagen anordnen. Sie kann weiterhin vorübergehend oder dauerhaft untersagen, die Veranstaltung oder das Angebot nach dem 2G-Optionsmodell zu betreiben.

§ 7

Maßnahmen bei einer Sieben-Tage-Inzidenz über 35

(1) Überschreitet die Sieben-Tage-Inzidenz den Schwellenwert von 35, besteht die Pflicht zur Vorlage eines Impf-, Genesenen- oder Testnachweises, zur Kontrolle der jeweiligen Nachweise durch den Betreiber oder Veranstalter und zur Kontakterfassung für

1. den Zugang zur Innengastronomie,
2. die Teilnahme an Veranstaltungen und Festen in Innenräumen,
3. die Inanspruchnahme körpernaher Dienstleistungen und Prostitution,
4. den Sport im Innenbereich,
5. den Zugang zu Hallenbädern und Saunen aller Art,
6. den Zugang zu Kultur- und Freizeiteinrichtungen im Innenbereich,
7. den Zugang zu Spielhallen, Spielbanken und Wettannahmestellen im Innenbereich,
8. die Teilnahme an touristischen Bahn- und Busfahrten, auch im Gelegenheits- und Linienverkehr,
9. den Zugang zu Diskotheken, Clubs und Bars im Innenbereich,
10. die Beherbergung, einschließlich der Einrichtungen und Angebote der Kinder-, Jugend- und Familienerholung gemäß § 11 Absatz 3 Nummer 5 und § 16 Absatz 2 Nummer 3 des Achten Buches Sozialgesetzbuch, bei Anreise sowie
11. den Zugang zu Lehrveranstaltungen und Prüfungen der Integrationskurse, Hochschulen, der Berufsakademie Sachsen, Aus-, Fort- und Weiterbildungs- und Erwachsenenbildungseinrichtungen, sowie ähnlichen Einrichtungen, Volkshochschulen, Kunst-, Musik- und Tanzschulen im Innenbereich.

Die Pflicht zur Vorlage eines Impf-, Genesenen- oder Testnachweises gilt bei Einrichtungen und Angeboten nach Satz 1 Nummer 11 einmal wöchentlich. Die Hochschulen, die Berufsakademie Sachsen, Aus- und Fortbildungseinrichtungen in staatlicher Trägerschaft und die für diese Einrichtungen zuständige Prüfungsbehörde können von Satz 2 abweichende Regelungen für die Teilnehmer an Präsenzlehrveranstaltungen und Prüfungen treffen sowie auch bei einer Sieben-Tage-Inzidenz von weniger als 35 von den Teilnehmern einen Impf-, Genesenen- oder Testnachweis für den Zugang vorschreiben. Das Nähere, insbesondere die Art und Weise der Überprüfung des Vorhandenseins eines Impf-, Genesenen- oder Testnachweises sowie die Gültigkeitsdauer eines Testnachweises, regelt die jeweilige Hochschule, die Berufsakademie Sachsen, die jeweilige Aus- und Fortbildungseinrichtung in staatlicher Trägerschaft oder zuständige Prüfungsbehörde. Für die Palucca Hochschule für Tanz Dresden gelten hinsichtlich der Testpflicht die Regelungen der Schul- und Kita-Coronaverordnung in der jeweils geltenden Fassung entsprechend.

(2) Überschreitet die Sieben-Tage-Inzidenz den Schwellenwert von 35, sind Beschäftigte und Selbstständige mit direktem Kundenkontakt verpflichtet, zweimal wöchentlich einen Testnachweis zu führen. Der Nachweis über die Testung ist von diesen für die Dauer von vier Wochen aufzubewahren. Arbeitgeber sind verpflichtet, den Beschäftigten die Tests kostenfrei zur Verfügung zu stellen sowie die Testpflicht nach Satz 1 in das nach § 5 Absatz 1 und 3 zu erstellende Hygienekonzept aufzunehmen.

(3) Unabhängig vom Infektionsgeschehen gilt die Verpflichtung nach Absatz 1 nicht für:

1. körpernahe Dienstleistungen, soweit sie medizinischen, therapeutischen, pflegerischen oder seelsorgerischen Zwecken dienen,
2. folgende Gastronomiebetriebe und Angebote:
 - a) Angebote, die für die Versorgung obdachloser Menschen erforderlich sind,
 - b) Angebote zur Bewirtung von Fernbusfahrerinnen und Fernbusfahrern sowie Fernfahrerinnen und Fernfahrern, die beruflich bedingt Waren oder Güter auf der Straße befördern und dies jeweils durch eine Arbeitgeberbescheinigung nachweisen können,
 - c) nichtöffentliche Personalrestaurants, Kantinen und Mensen,
 - d) Lieferangebote und Abholung von mitnahmefähigen Speisen und Getränken,

3. Camping- und Caravaningplätze sowie die Vermietung von Ferienwohnungen,
 4. Ausübung von Sport im Rahmen von Dienstsport, sportwissenschaftlichen Studiengängen, der vertieften sportlichen Ausbildung, Schwimmkursen sowie für Leistungssportlerinnen und -sportler der Bundes- und Landeskader, lizenzierte Profisportlerinnen und -sportler, Berufssportlerinnen und -sportler und Nachwuchssportlerinnen und -sportler, die in einem Nachwuchsleistungszentrum der professionellen Teamsportarten trainieren,
 5. Fitnessstudios und sonstige Anlagen und Einrichtungen des Sportbetriebs für medizinisch notwendige Behandlungen und die schulische Nutzung für den Schulsport,
 6. Bäder und Saunen aller Art für rehabilitations- und medizinische Zwecke, die berufsbedingte praktische Ausbildung und Prüfung, die schulische Nutzung zum Schulschwimmen, die Aus- und Fortbildung von Lehrkräften zum Nachweis der Rettungsfähigkeit sowie die Ausübung von Sport nach Nummer 4,
 7. für Wahlen und Abstimmungen mit der Maßgabe, dass der Verantwortliche der Zusammenkünfte, Termine oder Maßnahmen sicherstellt, dass Handreinigungs- und ein zumindest begrenzt viruzides Desinfektionsmittel in hinreichender Menge zur Verfügung stehen sowie die genutzten Oberflächen, Gegenstände und Räume nach Beendigung der Zusammenkünfte, Termine oder Maßnahmen gründlich gereinigt werden.
- (4) Überschreitet die Sieben-Tage-Inzidenz den Schwellenwert von 35, sind Gerichte und Behörden zur Kontakterfassung von Besucherinnen und Besuchern verpflichtet. (...)

§ 8 Maßnahmen bei Vorwarnstufe

(1) Während der Geltung der Vorwarnstufe nach § 2 Absatz 4 gilt § 7 entsprechend. Abweichend von Satz 1 besteht die Pflicht zur Vorlage eines Impf- oder Genesenennachweises, zur Kontrolle der jeweiligen Nachweise durch den Betreiber oder Veranstalter und zur Kontakterfassung für

1. den Zugang zur Innengastronomie, mit Ausnahme der Verpflegung von Übernachtungsgästen in Beherbergungsbetrieben nach § 7 Absatz 1 Satz 1 Nummer 10, wenn eine räumliche Trennung zu anderen Gästen gewährleistet ist,
2. die Teilnahme an Veranstaltungen und Festen in Innenräumen,
3. den Zugang zu Kultur- und Freizeiteinrichtungen im Innenbereich und
4. den Zugang zu Diskotheken, Clubs und Bars im Innenbereich.

§ 6a Absatz 1 Satz 2 gilt entsprechend. (...)

§ 9 Maßnahmen bei Überlastungsstufe

(1) Während der Geltung der Überlastungsstufe nach § 2 Absatz 5 besteht für den Zugang zu den in § 7 Absatz 1 Nummer 1 bis 11 genannten Einrichtungen und Angeboten die Pflicht zur Vorlage eines Impf- oder Genesenennachweises, zur Kontrolle der jeweiligen Nachweise durch den Betreiber oder Veranstalter und zur Kontakterfassung. § 7 Absatz 2 bis 4 gilt entsprechend. (...)

§ 10 Großveranstaltungen

(1) Großveranstaltungen sind Zusammenkünfte von gleichzeitig über 1 000 Besucherinnen und Besuchern unabhängig von Veranstaltungsart und Veranstaltungsort.

(2) Großveranstaltungen sind zulässig, wenn

1. eine Kontakterfassung, vorzugsweise durch personalisierte Ticketvergabe, vorgesehen ist,
2. Besucherinnen und Besucher einen Impf-, Genesenen- oder Testnachweis vorlegen und
3. ein von der zuständigen Behörde genehmigtes Hygienekonzept vorliegt.

Im Hygienekonzept sind Begrenzungen zum Ausschank und Konsum von alkoholhaltigen Getränken sowie ein Zutrittsverbot für erkennbar alkoholisierte Personen vorzusehen. Für Besucherinnen und Besucher von Großveranstaltungen gilt abseits des eigenen Platzes die Pflicht zum Tragen eines medizinischen Mund-Nasen-Schutzes. In der Allgemeinverfügung des Staatsministeriums für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt zur Anordnung von Hygieneauflagen zur Verhinderung der Verbreitung des Corona-Virus können abweichende Regelungen zur Kontakterfassung, zur Vorlage eines Impf-, Genesenen- oder Testnachweises und zur Pflicht zum Tragen eines medizinischen Mund-Nasen-Schutzes getroffen werden.

(3) Überschreitet die Sieben-Tage-Inzidenz den Schwellenwert von 35 darf bei Großveranstaltungen

1. im Innenbereich mit bis zu gleichzeitig 5 000 Besucherinnen und Besucher die zulässige Auslastung maximal 50 Prozent der jeweiligen Höchstkapazität betragen; soweit vom Veranstalter ausschließlich Besucherinnen und Besucher zugelassen werden, die einen Impf- oder Genesenen-nachweis oder einen Testnachweis nach § 4 Absatz 3 Satz 2 vorlegen, gilt keine Beschränkung der Höchstkapazität;
2. im Innen- und Außenbereich mit mehr als gleichzeitig 5 000 Besucherinnen und Besuchern die zulässige Auslastung maximal 50 Prozent der jeweiligen Höchstkapazität, höchstens jedoch 25 000 Besucherinnen und Besucher gleichzeitig, betragen.

(4) Während der Geltung der Vorwarn- oder Überlastungsstufe nach § 2 Absatz 4 oder 5 erfordert der Zutritt zu Großveranstaltungen die Vorlage eines Impf- oder Genesenennachweises. § 6a Absatz 1 Satz 2 gilt entsprechend. Die zulässige Auslastung darf maximal 50 Prozent der jeweiligen Höchstkapazität, höchstens jedoch 25 000 Besucherinnen und Besucher gleichzeitig, betragen. Bei Messen kann der Impf- oder Genesenennachweis durch einen Testnachweis nach § 4 Absatz 3 Satz 2 ersetzt werden.

(5) Die zuständige Gesundheitsbehörde kann für

1. landestypische Veranstaltungen Ausnahmen für die Höchstgrenzen für Besucherinnen und Besucher nach Absatz 3 und
2. landestypische Veranstaltungen im Außenbereich bis zur Geltung der Vorwarnstufe nach § 2 Absatz 4 Ausnahmen von der Pflicht
 - a) zur Kontakterfassung nach Absatz 2 Satz 1 Nummer 1,
 - b) zur Vorlage eines Impf-, Genesenen- oder Testnachweises nach Absatz 2 Satz 1 Nummer 2,
 - c) zum Tragen eines Mund-Nasen-Schutzes nach Absatz 2 Satz 3

zulassen.

(6) Geimpfte oder genesene Personen werden bei der Ermittlung der Zahl der Besucherinnen und Besucher nach Absatz 1 und 3 bis 5 mitgezählt. (...)

§ 18 Inkrafttreten, Außerkrafttreten

(1) Diese Verordnung tritt am 8. November 2021 in Kraft. Gleichzeitig tritt die Sächsische Corona-Schutz-Verordnung vom 19. Oktober 2021 (SächsGVBl. S. 1196) außer Kraft.

(2) Diese Verordnung tritt mit Ablauf des 25. November 2021 außer Kraft.“

- 2 Gemäß § 23 Abs. 1 der im Sächsischen Gesetz- und Verordnungsblatt Nr. 40 vom 20. November 2021 (S. 1261) enthaltenen Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt zur Regelung von Notfallmaßnahmen zur Brechung der vierten Coronavirus SARS-CoV-2-Welle vom 19. November 2021 (Sächsische Corona-Notfall-Verordnung - SächsCoronaNotVO) sollte die Sächsische Corona-Notfall-Verordnung am 22. November 2021 in Kraft treten und gleichzeitig die Sächsische Corona-Schutz-Verordnung vom 5. November 2021 außer Kraft treten.
- 3 Mit Schriftsatz vom 16. Februar 2022 hat die Antragstellerin ihren Antrag auf § 11 Abs. 2 Nr. 3, § 12 und § 21a Abs. 7 der Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt zur Regelung von Notfallmaßnahmen zur Brechung der vierten Coronavirus SARS-CoV-2-Welle (Sächsische Corona-Notfall-Verordnung - SächsCoronaNotVO) vom 19. November 2021 in der ab dem 6. Februar 2022 geltenden Fassung erweitert.
- 4 Die Antragstellerin ist selbstständige freie Künstlerin und als solche deutschlandweit bekannt als Sängerin, Komponistin und Textdichterin. Sie war u. a. auch als Sängerin bei der Musikgruppe... tätig, mit der sie am 18. November 2021 in ... aufgetreten ist. Ihre für den 25. November 2021 in ... und für den 26. November 2021 in ... geplanten Konzerte wurden unter anderem aufgrund der 2G-Regelungen in der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung abgesagt, wodurch der Antragstellerin erhebliche Einnahmeausfälle entstanden. Während ihres Aufenthalts in Sachsen plante sie zudem Konzertbesuche von befreundeten Künstlern. Für das Frühjahr 2022 hatte sie erneut Auftritte in Sachsen auf Veranstaltungen unter dem ... mit ... und anderen Künstlern sowie während dieses Aufenthalts in Sachsen Restaurantbesuche mit Musikerkollegen, den Besuch sonstiger kultureller Veranstaltungen sowie kosmetische und Wellness- und Massagebehandlungen geplant. Die Antragstellerin ist nicht gegen das Coronavirus geimpft, testete sich aber täglich.
- 5 Zur Begründung ihres Rechtsschutzbegehrens trägt sie zusammengefasst vor: Ihr Normenkontrollantrag sei zulässig, insbesondere habe sie ihn rechtzeitig gestellt. Zum Zeitpunkt des Eingangs ihres Antrags bei Gericht am 24. November 2021 habe die Sächsische Corona-Schutz-Verordnung vom 5. November 2021 nach wie vor gegolten. Zu einem vorzeitigen Außerkrafttreten, wie es durch § 23 Abs. 1 der Sächsischen Corona-Notfall-Verordnung vom 19. November 2021 geplant gewesen sei, sei es tatsächlich nicht gekommen, da die Sächsische Corona-Notfall-Verordnung nicht ordnungsgemäß, jedenfalls nicht vor dem 25. November 2021 ausgefertigt und verkündet worden sei. Für das ordnungsgemäße Zustandekommen der Verordnung und ihre Ausfertigung fehle es schon an der Einhaltung der

in der VwV Normerlass erforderlichen Schritte. So habe die Verordnung keine Normprüfung durchlaufen und fehle es dementsprechend auch an dem notwendigen Prüfattest. Diese formellen Voraussetzungen stünden auch nicht zur Disposition des Verordnungsgebers. Vielmehr sei die Rechtsnorm unwirksam und aufzuheben, wenn wie hier wesentliche Verfahrensvorschriften missachtet worden seien. Die Antragstellerin bestreitet zudem, dass am angeblichen Ausgabetag des Sächsischen Gesetz- und Verordnungsblattes Nr. 40/2021, dem 20. November 2021, ein gedrucktes Exemplar des endgültigen Textes der Verordnung vorgelegen habe. Für eine Verkündung der Corona-Notfall-VO frühestens am 25. November 2021 sprächen zahlreiche Indizien, insbesondere die üblichen Vorlaufzeiten für eine Veröffentlichung in den Sächsischen Gesetz- und Verordnungsblättern, die Tatsache, dass wegen der in § 22 SächsCoronaNotVO enthaltenen bußgeldbewehrten Vorschriften ein rückwirkendes Inkrafttreten im Hinblick auf Art. 103 Abs. 2 GG nicht habe erfolgen können und schließlich, dass eine unzulässige Delegation der Verkündung von Gesetzen und Verordnungen auf eine private GmbH (hier: ...) stattgefunden habe, obwohl die Verkündung durch die Legislative und nicht die Exekutive zu erfolgen habe. Auch aus der im Internet eingestellten Fassung mit Platzhaltern für die Fundstelle der Schul- und Kita-Coronaverordnung im Sächsischen Gesetz- und Verordnungsblatt in § 1 Abs. 2 der SächsCoronaNotVO sei ersichtlich, dass der Text der Corona-Notfall-Verordnung bis zum 23. November 2021 nur in der Entwurfsfassung vorgelegen habe. Der endgültige Text habe erst am 25. November 2021 festgestanden. An diesem Tag sei nämlich die Platzhalter-Fassung im Internet ersetzt worden.

⁶ Selbst bei einer angenommenen Posteinlieferung des Sächsischen Gesetz- und Verordnungsblattes Nr. 40/2021, in dem die Sächsische Corona-Notfall-Verordnung verkündet werden sollte, am 23. November 2021, die aber bestritten werde, wäre deren § 23 Abs. 1, der das Inkrafttreten regelt, wegen der dann verfassungswidrigen Rückwirkung nichtig und gelte stattdessen Art. 76 Abs. 3 Satz 2 SächsVerf in direkter oder analoger Anwendung. Danach seien die Regelungen der Sächsischen Corona-Notfall-Verordnung vom 19. November 2021 mit dem vierzehnten Tag nach Ablauf des Tages, an dem das Gesetz- und Verordnungsblatt ausgegeben wurde, also am 7. Dezember 2021 in Kraft getreten. Zu diesem Zeitpunkt fehlte es aber für derart weitreichende und eingeschränkende Maßnahmen an einer Ermächtigungsgrundlage, nachdem die in § 28a Abs. 1 IfSG in der damals geltenden Fassung für derartige Maßnahmen vorausgesetzte Feststellung einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite am 25. November 2021 ausgelaufen sei. Demgegenüber gebe es keinen allgemeinen Rechtssatz eines Inkrafttretens am Tag nach der Verkündung. Sie, die Antragstellerin, bestreite aber auch die Verkündung, da nicht ersichtlich sei, an welche Adressaten die Druckexemplare des Sächsischen Gesetz- und Verordnungsblattes Nr. 40/2021 geliefert worden seien. Bei einer Lieferung an die Staatskanzlei etwa hätte die

Verordnung den Herrschaftsbereich der Staatsregierung noch nicht verlassen und eine Verkündung wäre noch nicht erfolgt. Für die Verkündung komme es maßgeblich darauf an, dass der Normbetroffene verlässlich vom Inhalt der Regelungen Kenntnis nehmen könne. Bei einer Einlieferung bei der Post am 23. November 2021 habe diese Kenntnisnahmemöglichkeit frühestens am 24. November 2021 bestanden. Als Datum des Inkrafttretens sei dann der Folgetag, der 25. November 2021 anzunehmen und der Normenkontrollantrag daher rechtzeitig gestellt worden.

- 7 Die Antragstellerin habe schuldlos keine Kenntnis von der vorzeitigen Ersetzung der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung gehabt. Es habe zu diesem Zeitpunkt kein zugespitztes Infektionsgeschehen gegeben, aufgrund dessen mit kurzfristigen Änderungen habe gerechnet werden müssen. Vielmehr sei das falsche Narrativ von der Killerpandemie verbreitet und das quantitative Ausmaß der Bedrohung durch SARS CoV-2 von Beginn an und zum relevanten Zeitpunkt erheblich überzeichnet worden. Insgesamt habe kein dynamisches oder sonst bedrohliches Infektionsgeschehen vorgelegen.
- 8 Die zur Überprüfung gestellte Sächsische Corona-Schutz-Verordnung vom 5. November 2021 sei möglicherweise ebenfalls nicht ordnungsgemäß ausgefertigt und verkündet worden. So werde bestritten, dass für diese Verordnung eine Normprüfung stattgefunden habe und ein Prüfattest erteilt worden sei.
- 9 Selbst bei vorzeitigem Außerkrafttreten der angegriffenen Regelungen der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung vom 5. November 2021 habe sie ein berechtigtes Interesse an der Feststellung, dass die Verordnung unwirksam gewesen sei. Die Sächsische Corona-Schutz-Verordnung habe ursprünglich bis zum 25. November 2021 gelten sollen, weshalb sich die Antragstellerin im Hinblick auf ihren Normenkontrollantrag in der Hauptsache auf dieses Datum konzentriert habe. Wegen der auch hier anzuwendenden Grundsätze der Fortsetzungsfeststellungsklage, der Rechtsweggarantie gemäß Art. 19 Abs. 4 GG und Art. 17 EMRK sei der Antrag auch nicht etwa unzulässig, weil die Verordnung bereits vor Antragstellung außer Kraft getreten sei. Die Antragstellerin könne sich auf eine unmittelbare Wiederholungsgefahr berufen. Zudem handele es sich um Normen, die in Grundrechte eingriffen und deren Geltung typischerweise zeitlich kurz befristet sei. Auch gegen solche Normen müsse über ein Hauptsacheverfahren effektiver Rechtsschutz und eine endgültige Klärung möglich bleiben. Zudem sei sie durch die Normen erheblich geschädigt worden, da nur wenige Personen ihr Konzert am 18. November 2021 besucht hätten. Ein ganz besonderes Interesse an der Feststellung der Unwirksamkeit der angegriffenen Normen habe sie auch mit Blick auf etwaige Entschädigungs- und Schadensersatzansprüche, da sie beabsichtige, eine Entschädigung für die ihr durch eine geringe Besucherzahl und Konzertabsagen entstandenen

Schäden einzufordern. Auch der Bayerische Verwaltungsgerichtshof habe über den Normenkontrollantrag, der erst nach Außerkrafttreten der entsprechenden Norm gestellt worden sei, mit Beschluss vom 4. Oktober 2021 (- 20 N 20.767 -, juris) in der Sache entschieden.

- 10 Insgesamt verstießen die von ihr angegriffenen Regelungen gegen höherrangiges Recht. Durch die Vorschrift des § 8 Abs. 1 Satz 2 SächsCoronaSchVO sei sie in ihrem Recht auf Teilhabe an der Kultur (Art. 11 Abs. 2 Satz 1 SächsVerf) und in ihrem Recht auf allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 15 SächsVerf) verletzt worden. Die Regelung des § 10 Abs. 4 Satz 1 SächsCoronaSchVO habe neben ihrem Recht auf kulturelle Teilhabe und ihrer allgemeinen Handlungsfreiheit auch ihr Recht auf Kunstfreiheit (Art. 21 Satz 1 SächsVerf) und Berufsfreiheit (Art. 28 Abs. 1 SächsVerf) verletzt, da bei ihrem Konzert in ... am 18. November 2021 wesentlich weniger Zuschauer anwesend gewesen seien als ursprünglich angenommen. Der potentielle Adressatenkreis ihrer Bühnenperformance sei reduziert gewesen und werde im Hinblick auf weitere Auftritte in Sachsen weiterhin reduziert sein. Zudem sei auch der Gleichheitsgrundsatz (Art. 18 Abs. 1 SächsVerf) verletzt worden. Sie habe als ungeimpfte Person unter geimpften Personen, die - anders als sie selbst - regelmäßig ungetestet gewesen seien und damit unkontrolliert das Coronavirus hätten weiterverbreiten können, gearbeitet.

- 11 Viele ihrer (ungeimpften) Fans hätten schon vor dem 8. November 2021 Tickets für ihre Konzerte gekauft gehabt, die sie aufgrund der Regelung in § 10 Abs. 4 Satz 1 SächsCoronaSchVO hätten wieder zurückgeben müssen. Ihre Betroffenheit in der Kunstfreiheit ergebe sich daraus, dass der potentielle Adressatenkreis ihrer Bühnenperformance reduziert und folglich der Wirkbereich der Kunstfreiheit (die Präsentation) betroffen gewesen sei. Wegen der niedrigen Impfquote in Sachsen sei das Publikum bei den Konzerten erheblich reduziert gewesen. Ihre Betroffenheit in der Berufsfreiheit ergebe sich aus dem finanziellen (Gewinn)Verlust, der bei einem „2G-Konzert“ zwischen 20 bis 40 % liege. Wegen dieser negativen Erfahrung habe sie auch Fans verloren. § 6a Abs. 2 SächsCoronaSchVO habe ein „Verbot einer anderen Entscheidung als 2G“ dargestellt und ebenfalls ihre zuvor schon genannten Grundrechte verletzt.

- 12 Die negativ Getesteten seien keine „Ansteckungsverdächtigen“ i. S. d. § 2 Nr. 7 IfSG. Denn sie seien nicht in der Lage, andere anzustecken und das Coronavirus weiter zu übertragen. Demgegenüber können Geimpfte und Genesene, die nicht negativ getestet seien, jederzeit „Ansteckungsverdächtige“ i. S. d. § 2 Nr. 7 IfSG sein, weil sie das Coronavirus in sich trügen und auf andere weiterübertragen könnten. Der Ausschluss nicht Ansteckungsverdächtiger (hier: die negativ Getesteten) i. S. d. § 2 Nr. 7 IfSG von den in § 8 Abs. 1 Satz 2 und § 10 SächsCoronaSchVO genannten Veranstaltungen und Einrichtungen sei nicht nachvollziehbar, nicht

erforderlich und unverhältnismäßig gewesen. Bekämpft werden können hätte das Coronavirus hingegen durch die Einführung einer Testpflicht für alle, die die in § 8 Abs. 1 Satz 2 und § 10 SächsCoronaSchVO genannten Veranstaltungen und Einrichtungen besuchen wollten. Nur wenn sich auch Geimpfte und Genesene hätten testen lassen müssen, hätte eine Weiterübertragung des Coronavirus verhindert werden können. Dieses „1G-Modell“ (negativ getestet) sei auch vom RKI gefordert worden und habe im Vergleich zum 2G-Modell das deutlich mildere und zugleich auch deutlich effektivere Mittel dargestellt.

- 13 Ferner hätten die angegriffenen Regelungen gegen das polizeirechtliche Verantwortlichkeitsprinzip (§§ 4 und 5 SächsPolG) verstößen. Bei den negativ Getesteten habe es sich um Nichtstörer gehandelt, die auch weder als „Verdachtsstörer“ noch als „Verdachtsgefährder“ hätten eingestuft werden können. Demgegenüber seien die nicht negativ getesteten Geimpften und Genesenen die „Störer“ gewesen, die als solche, etwa durch Durchführung eines Tests vor der Teilnahme an Veranstaltungen, hätten in Anspruch genommen werden können.
- 14 Außerdem hätten die Regelungen Art. 11 Abs. 2 SächsVerf verletzt, wonach die Teilnahme an der Kultur in ihrer Vielfalt und am Sport dem gesamten Volk und damit auch den erwiesenermaßen Gesunden und Ansteckungsunverdächtigen, auch wenn diese nicht geimpft seien, zu ermöglichen sei. Da ungeimpfte, negativ Getestete durch die Einführung des 2G-Modells willkürlich ungleich behandelt worden seien, habe ein Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 18 Abs. 1 SächsVerf vorgelegen. Überdies hätten die Regelungen die allgemeine Handlungsfreiheit und Menschenwürde (Art. 2 Abs. 1, Abs. 2 GG, Art. 1 GG, Art. 14 SächsVerf, Art. 15 SächsVerf), die Kunstfreiheit (Art. 5 Abs. 3 GG, Art. 21 SächsVerf), die Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG, Art. 28 Abs. 1 SächsVerf) und mehrere Artikel aus der EU-Grundrechtecharta (Art. 20, Art. 21 Abs. 1, Art. 13, Art. 15, Art. 16 EU-Grundrechtecharta) verletzt. So gewährleiste Art. 3 Abs. 2 EU-Grundrechtecharta, dass man sich ohne Einwilligung keiner medizinischen Behandlung (z. B. Impfung) unterziehen müsse. Ein auch nur mittelbarer Impfzwang verstöße hiergegen. Die angegriffenen Regelungen hätten auch gegen Art. 5 Abs. 1 lit. e), Art. 8 und 14 EMRK sowie Art. 15 Abs. 1 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt) und gegen § 7 Nr. 10 des Völkerstrafgesetzbuchs verstößen. Zur Untermauerung ihres Vorbringens benenne die Antragstellerin Zeugen und Sachverständige zu den Themen Impfdurchbrüche und fehlende sterile Immunität der mRNA-Impfstoffe.
- 15 Das Niedersächsische Oberverwaltungsgericht habe am 10. Dezember 2021 (- 13 MN 462/21 -) eine 2G-Plus-Regelung in einer niedersächsischen Corona-Verordnung außer Kraft gesetzt, soweit sie auch Ungeimpfte von körpernahen Dienstleistungen ausschloss, die über

einen Negativtest nachgewiesen hätten, dass sie das Coronavirus nicht in sich trügen und damit nicht ansteckend gewesen seien. In einer weiteren Entscheidung vom 16. Dezember 2021 (- 13 MN 477/21 -) habe das Gericht die sog. 2G-Regelung im Einzelhandel vorläufig außer Vollzug gesetzt. Ebenso habe der Bayerische Verwaltungsgerichtshof in seiner Entscheidung vom 19. Januar 2022 (- 20 NE 21.3119 -) entschieden. Die Annahme, die zur Verfügung stehenden Impfstoffe seien sicher und würden vor einer Ansteckung des Geimpften oder Dritter mit dem Coronavirus schützen, stimme jeweils nicht. Die angeblich drohende Überlastung des Gesundheitssystems, die zur Begründung der getroffenen Maßnahmen herangezogen worden sei, habe es weder in Sachsen noch in Deutschland gegeben.

- 16 Auch der Gleichheitsgrundsatz (Art. 18 Abs. 1 SächsVerf) sei durch die angegriffenen Regelungen verletzt worden, weil Geimpfte und Genesene, die zudem negativ getestet seien, in Sachsen als Künstler hätten auftreten dürfen, die Antragstellerin als Ungeimpfte aber generell nicht, auch wenn sie negativ getestet worden sei. Die Normenkontrollklage insgesamt richte sich insbesondere gegen die Diskriminierung der natürlichen Personen mit natürlichem Gesundheitsstatus, die auf rein theoretischen Vermutungen, Verdächtigungen und Unterstellungen und deren Umsetzung innerhalb der 2G-Pflicht beruht habe. Die 2G-Pflicht sei unangemessen gewesen, entwürdigend, spaltend und unauglich. Der Mensch sei damit zum bloßen Objekt des Staates als Versuchsobjekt eines mRNA-Impfprojekts für Pharmakonzerne geworden. Die 2G-Pflicht sei eine Verletzung des Schutzbereichs der Antragstellerin aus Art. 1 GG gewesen, einerseits im Bereich der Gleichstellung der Kunst-, Vermögens- und Berufsfreiheit zu anderen Berufszweigen. Andererseits habe sie ihre Rechte als Privatperson im Bereich des Zugangs zu Konzerten und Hotels als Übernachtungsmöglichkeit auf Reisen verletzt. Der Antragstellerin sei ihr Recht auf kulturelle Teilhabe als Privatperson entzogen worden. Der Impfzwang zum Zugang der Bereiche des öffentlichen Lebens (hier Kunst und Kultur) und die stetige damit einhergehende Diffamierung dieser Menschen habe eine Verletzung der Menschenwürde nach Art. 1 Abs. 1 GG dargestellt. Die Ablösung der Sächsischen Corona-Notfall-Verordnung durch die Sächsische Corona-Schutz-Verordnung vom 1. März 2022 könne nur so gewertet werden, dass der Verordnungsgeber in Sachsen nun selbst eingesehen habe, dass die massiven Grundrechtseinschränkungen für gesunde Bürger in Sachsen, nur weil diese ungeimpft gewesen seien, vollständig unverhältnismäßig und unhaltbar gewesen seien.

- 17 Die ihrem Antrag zugrundeliegende Sächsische Corona-Schutz-Verordnung sei auf Grundlage des § 28a Abs. 1 Nr. 2a IfSG erlassen worden. Die Ermächtigungsgrundlage nennt Impf-, Genesenen- oder Testnachweise gleichberechtigt nebeneinander. Dies hätte auch der sächsische Verordnungsgeber so übernehmen müssen.

- 18 Bei ihren in der mündlichen Verhandlung gestellten Anträgen handele es sich nicht um eine Antragsänderung im Hinblick auf die schriftlich angekündigten Anträge, sondern lediglich um deren Präzisierung.
- 19 Die Antragstellerin hat mit ihren Schriftsätze eine Vielzahl von Unterlagen einschließlich Videos und Bildern vorgelegt mit u. a. Interviews und Berichten zur Corona-Situation und zu den Impfstoffen einschließlich Auszüge aus den Protokollen des Corona-Krisenstabs beim RKI.
- 20 Nachdem die Antragstellerin schriftlich angekündigt hatte, zu beantragen festzustellen, dass § 8 Abs. 1 Satz 2, 10 Abs. 4 Satz 1 und § 6a Abs. 2 der Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt zum Schutz vor dem Coronavirus SARS-CoV-2 und COVID-19 (Sächsische Corona-Schutz-Verordnung - Sächs-CoronaSchVO) vom 5. November 2021 unwirksam waren, beantragt sie zuletzt, festzustellen, dass § 6a Abs. 1, § 8 Abs. 1 Satz 2, § 9 Abs. 1 i. V. m. § 7 Abs. 1 Nr. 1, 2, 6, 9 und 10 sowie § 10 Abs. 4 der Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt zum Schutz vor dem Coronavirus SARS-CoV-2 und COVID-19 (SächsCoronaSchVO) vom 5. November 2021 unwirksam waren.
- 21 Der Antragsgegner hat die Einwilligung zu der zuletzt teilweise vorgenommenen zusätzlichen Antragsänderung verweigert und beantragt, die Anträge zu verwerfen, hilfsweise zurückzuweisen.
- 22 Er geht von der Unzulässigkeit der Anträge aus, da sie erst nach Außerkrafttreten der angegriffenen Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung gestellt worden seien.
- 23 Im Übrigen verteidigt er die Regelungen und verweist hierzu auf die Feststellungen des Senats im zugehörigen Eilverfahren 3 B 411/21. Er führt aus, die von der Antragstellerin zitierte Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 4. Oktober 2021 (- 20 N 20.767-) habe eine bis zum 19. April 2020 gültige Norm zum Gegenstand gehabt, wobei der Normenkontrollantrag am 10. April 2020 gestellt worden sei. Die Entscheidung betreffe demnach nicht die hier gegebene Fallgestaltung einer Antragstellung erst nach Geltungsende der angegriffenen Verordnung. Gemäß der Kommentarliteratur zu § 47 Abs. 1 VwGO könnten Rechtsnormen, die bereits bei Antragstellung außer Kraft getreten seien, nicht zulässiger Antragsgegenstand sein, da eine Regelung analog § 113 Abs. 4 Satz 1 VwGO in § 47 VwGO gerade nicht geschaffen worden sei. Soweit dort Ausnahmen diskutiert würden, komme der Gesichtspunkt der Einforderung von Ersatz für finanzielle Nachteile durch die Verordnung vorliegend nicht in Betracht. Denn für derartige - ausschließlich den Zivilgerichten vorbehaltene - Entscheidungen bedürfe es nicht der vorherigen verwaltungsgerichtlichen

Feststellung ihrer Rechtmäßigkeit oder Rechtswidrigkeit. Die verwaltungsrechtliche Lage sei vielmehr als Vorfrage durch die Zivilgerichte zu prüfen. Die Antragstellerin habe innerhalb der Geltungsdauer der Verordnung einen Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz gestellt (- 3 B 411/21 -). Gründe, weshalb sie nicht zugleich oder in dem weiteren Geltungszeitraum dieser Verordnung auch das vorliegende Hauptsacheverfahren eingeleitet habe, seien weder vorgetragen noch zu erkennen.

- ²⁴ Zwar treffe es zu, dass die Verordnung vom 5. November 2021 ursprünglich bis zum Ablauf des 25. November 2021 gelten sollte. Jedoch sei sie bereits mit Wirkung ab dem 24. November 2021 durch die nachfolgend geltende Sächsische Corona-Notfall-Verordnung vom 19. November 2021 abgelöst worden, welche am 23. November 2021 im Sächsischen Gesetz- und Verordnungsblatt verkündet worden sei. Die Staatsministerin für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt habe die Notfall-Verordnung nach der Kabinettsbefassung am 19. November 2021 am 20. November 2021 ausgefertigt; hierbei sei das Verordnungsdatum nicht mehr geändert worden. Die im Verantwortungsbereich des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt (nachfolgend: SMS) liegenden Schritte zur Verkündung der Notfall-Verordnung vom 19. November 2021 seien noch am Spätnachmittag des Samstags, den 20. November 2021, abgeschlossen worden, was aus dem hierzu vorgelegten E-Mail-Verkehr mit dem Verlag hervorgehe. Laut Mitteilung des Verlags sei der Druck des Gesetzblattes erst am Montag, den 22. November 2021, erfolgt und die Druckexemplare seien nach der Anmeldung bei der Post noch am selben Tag dann am Dienstag, den 23. November 2021, bei der Post eingeliefert worden. Die Sächsische Corona-Notfall-Verordnung sei daher spätestens am 24. November 2021 bekanntgegeben worden. Wegen der Eilbedürftigkeit habe keine Normprüfung nach der VwV Normerlass stattgefunden und es liege auch kein entsprechendes Prüfattest vor. Dies seien allerdings auch keine notwendigen Voraussetzungen der Verkündung, sondern Bestandteil interner Verfahrensregelungen. Die Wirksamkeit einer Norm werde hiervon nicht berührt. Das Sächsische Staatsministerium der Justiz und für Demokratie, Europa und Gleichstellung (SMJusDEG) sei im Rahmen der Anhörung und im Rahmen der Kabinettsvorlage beteiligt worden. An die Pressestelle des SMS sei versehentlich eine Verordnungsfassung mit Platzhaltern übersandt und von dort ins Internet eingestellt worden. Eine entsprechende Korrektur sei am 25. November 2021 vorgenommen worden. Das quasi rückwirkende Inkrafttreten habe allenfalls die Unwirksamkeit der Bußgeldbestimmungen für die Zeit vom 22. bis 23. November 2021 zur Folge. Eines Rückgriffs auf § 76 Abs. 3 Satz 2 SächsVerf bedürfe es nicht, da es der Verordnung nicht an einer Bestimmung zum Inkrafttreten fehle.

- 25 Zur Begründetheit führt er aus: Die von der Antragstellerin benannten angeblich gegenteiligen Entscheidungen anderer Oberverwaltungsgerichte hätten teilweise gar nicht das 2G-Modell oder anderweitige Sachverhalte betroffen oder sie seien vor dem Hintergrund einer von der des Freistaates Sachsen abweichenden Infektionslage und Überlastungsproblematik für das stationäre Gesundheitswesen getroffen worden. So habe z. B. auch der Bayerische Verwaltungsgerichtshof nicht die Rechtmäßigkeit des 2G-Modells infrage gestellt, sondern die Abgrenzung der von diesem Modell im Bereich des Handels ausgenommenen Geschäfte unter dem Gesichtspunkt des Gleichbehandlungsgebots beanstandet. Soweit die Antragstellerin die Wirksamkeit der Corona-Schutzimpfungen bezweifele, ändere dies nichts an der Feststellung des Senats im Eilverfahren, dass auch eine nur relative Wirksamkeit von Impfungen deren Eignung zur Pandemiebekämpfung nicht in rechtserheblicher Weise infrage stelle und dass auch dann bloße negative Coronatests als reine Momentaufnahme in ihrer Schutzwirkung nicht gleichwertig seien.
- 26 § 28a Abs. 1 Nr. 2a IfSG, der über § 32 IfSG den Ländern die Befugnis gebe, auch im Wege der Rechtsverordnung Impf-, Genesenen- oder Testnachweise anzuordnen, soweit sie diese für geboten erachteten, sei keine Verpflichtung zu entnehmen, entweder alle drei Nachweise gleichberechtigt zuzulassen oder keinen von ihnen zu verlangen. Die Antragstellerin verkenne ferner, dass § 28a Abs. 9 IfSG in der Fassung des Gesetzes vom 22. November 2021 und geändert durch das Gesetz vom 10. Dezember 2021, trotz Auslaufens der Bundestagsfeststellung der epidemischen Lage von nationaler Tragweite eine Fortgeltung der bis zum 25. November 2021 in Kraft getretenen landesrechtlichen Maßnahmen und Verordnungen gestattet habe. Außerdem habe der Sächsische Landtag am 7. Dezember 2021 die nach § 28a Abs. 8 Satz 1 IfSG erforderliche landesbezogene Feststellung mit einer Gültigkeit von drei Monaten getroffen.
- 27 Mit Beschluss vom 19. November 2021 - 3 B 411/21 - hat der Senat den Antrag im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes abgelehnt.
- 28 Über den mit Schriftsatz vom 16. Februar 2022 zusätzlich in das Verfahren einbezogenen Teil betreffend die Sächsische Corona-Notfall-Verordnung vom 19. November 2021 in der ab dem 6. Februar 2022 geltenden Fassung hat der Senat mit Teilurteil vom 14. Februar 2024 entschieden und die Unwirksamkeitsfeststellung einzelner Vorschriften der Sächsischen Corona-Notfall-Verordnung abgelehnt. Die hiergegen von der Antragstellerin erhobene Nichtzulassungsbeschwerde hat das Bundesverwaltungsgericht mit Beschluss vom 10. Juni 2025 - BVerwG 3 BN 6.24 - zurückgewiesen. Mit Beschluss vom 29. Februar 2024 hat der Senat die mündliche Verhandlung hinsichtlich der ursprünglich angegriffenen Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung wiedereröffnet.

- 29 Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Gerichtsakte im vorliegenden Verfahren und im Verfahren 3 B 411/21 sowie die zugehörigen Verwaltungsvorgänge zur Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung vom 5. November 2021 und zur Sächsischen Corona-Notfall-Verordnung vom 19. November 2021 und die Sitzungsniederschriften vom 8. Februar 2024 und 29. Januar 2026 verwiesen.

Entscheidungsgründe

- 30 Der nach dem Teilurteil noch verbliebene Normenkontrollantrag ist unzulässig. Der Antragstellerin fehlt es an der erforderlichen Antragsbefugnis.
- 31 1. Zwar ist der Antrag nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO i. V. m. § 24 Abs. 1 SächsJG statthaft. Danach entscheidet das Sächsische Oberverwaltungsgericht über die Gültigkeit von im Rang unter dem Landesgesetz stehenden Rechtsvorschriften. Dazu gehören Verordnungen der Staatsregierung. Der Senat entscheidet gemäß § 24 Abs. 2 SächsJG hierüber in der Besetzung von fünf Berufsrichtern.
- 32 2. Allerdings fehlt es der Antragstellerin im Hinblick auf ihren zuletzt gestellten Antrag an der Antragsbefugnis, weil sich ihr Antrag insoweit gegen Normen richtet, die bei Antragstellung bereits außer Kraft getreten waren.
- 33 a) Gemäß § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO kann den Antrag jede natürliche oder juristische Person, die geltend macht, durch die Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in ihren Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden, sowie jede Behörde innerhalb eines Jahres nach Bekanntmachung der Rechtsvorschrift stellen.
- 34 Ein Normenkontrollantrag ist danach nur gegen eine erlassene Rechtsvorschrift zulässig und dies grundsätzlich nur solange, wie die mit ihm angegriffene Rechtsvorschrift gültig ist. Von diesem Grundsatz werden in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zwei Ausnahmen gemacht, bei denen die Aufhebung oder das Außerkrafttreten nach Ablauf der Geltungsdauer einer Rechtsvorschrift die Zulässigkeit eines Normenkontrollantrags nicht beeinflusst (vgl. NdsOVG, Beschl. v. 9. Juni 2021 - 13 KN 127/20 -, juris Rn. 53 f. m. w. N.). Erstens bleibt ein gestellter Normenkontrollantrag trotz Aufhebung der angegriffenen Rechtsvorschrift für die Zukunft oder Außerkrafttretens nach Ablauf der Geltungsdauer zulässig oder kann selbst nach Aufhebung oder Außerkrafttreten einer Rechtsvorschrift noch zulässigerweise gestellt werden, wenn die Rechtsvorschrift noch Rechtswirkungen zu äußern

vermag, weil in der Vergangenheit liegende Sachverhalte noch nach dieser Vorschrift zu entscheiden sind. Zweitens kann ein gestellter Normenkontrollantrag trotz Aufhebung oder Außerkrafttreten nach Ablauf der Geltungsdauer der angegriffenen Rechtsvorschrift zulässig bleiben, wenn die Vorschrift während der Anhängigkeit eines zulässigerweise erhobenen Normenkontrollantrags aufgehoben wird oder außer Kraft tritt. Die Aufhebung oder das Außerkrafttreten der Norm lässt den zulässig gestellten Normenkontrollantrag nicht ohne Weiteres zu einem unzulässigen Antrag werden, wenn der Antragsteller weiterhin geltend machen kann, durch die Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in seinen Rechten verletzt (worden) zu sein. Erforderlich ist in diesen Fallgestaltungen, dass ein berechtigtes individuelles Interesse an der begehrten Feststellung, die bereits außer Kraft getretene Rechtsvorschrift sei unwirksam gewesen, besteht (zum Ganzen: NdsOVG, a. a. O. Rn. 56 ff. m. w. N.; OVG LSA, Beschl. v. 23. September 2021 - 3 K 43/20 -, juris Rn. 17 ff.; BVerwG, Beschl. v. 28. Juli 2022 - 3 BN 8/21 -, juris Rn. 6 m. w. N.; BVerwG, Urt. v. 22. November 2022 - 3 CN 1/21 -, juris Rn. 9 m. w. N.).

- ³⁵ Auch wenn ein solches Fortsetzungsfeststellungsinteresse im Sinne der zweiten genannten Fallgestaltung besteht, führt dies jedoch nur dazu, dass bereits zulässig anhängig gemachte Normenkontrollanträge nicht mit dem Außerkrafttreten der Norm unzulässig werden, nicht aber dazu, dass Normenkontrollanträge auch gegen nicht mehr gültige Normen zulässig überhaupt erst erhoben werden können. Dies gilt jedenfalls mit der Einschränkung, dass die Norm vor ihrer Erledigung nicht nur einen so kurzen Zeitraum Geltung beanspruchte, dass ein Normenkontrollverfahren gar nicht rechtzeitig eingeleitet werden konnte (vgl. NdsOVG, a. a. O. Rn. 62 m. w. N.; OVG LSA, a. a. O. Rn. 20; BayVGH, Beschl. v. 12. August 2021 - 20 N 20.1117 -, juris).
- ³⁶ Die Gefahr von unzumutbaren Erschwernissen der Rechtsschutzgewährung gegen untergesetzliche Normen des Landesrechts besteht mit dieser Auffassung nicht. Die verfassungsrechtliche Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 GG) verpflichtet den Gesetzgeber nach ständiger Rechtsprechung schon grundsätzlich nicht, allgemein eine verwaltungsgerichtliche Normenkontrolle einzuführen (BVerfG, Beschl. v. 27. Juli 1971 - 2 BvR 443/70 -, juris Rn. 8; BVerwG, Beschl. v. 12. November 2019 - 6 BN 2/19 -, juris Rn. 10 m. w. N.). Effektiver Rechtsschutz ist vielmehr durch eine Inzidentprüfung von Rechtsnormen im Wege der Klage gegen einzelne Vollzugsmaßnahmen gewährleistet, denn es gehört seit jeher zur richterlichen Prüfungskompetenz, auch die Gültigkeit einer Rechtsnorm, insbesondere ihre Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht zu überprüfen, sofern es für den Ausgang des Rechtsstreits hierauf ankommt. Schließlich gewährt die Verwaltungsgerichtsordnung - auch wenn die Normenkontrolle nach § 47 VwGO nicht statthaft ist - subsidiär Rechtsschutz gegen nichtvollzugsbedürftige Rechtsnormen im Wege der

Feststellungsklage (BVerwG, Beschl. v. 12. November 2019 - 6 BN 2/19 -, juris Rn. 10 m. w. N.; Panzer/Schoch, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, 48. EL Stand: Juli 2025, VwGO § 47 Rn. 10 f.). Normenkontrollverfahren nach § 47 VwGO weisen demgegenüber nicht nur Elemente des Individualrechtsschutzes auf, sondern sind ihrem Charakter nach wesentlich auch objektive Prüfungsverfahren (vgl. BVerwG, Beschl. v. 18. Juli 1989 - 4 N 3/87 -, juris Rn. 22; Panzer/Schoch, a. a. O. Rn. 3). Sie unterscheiden sich insoweit von den primären, dem Rechtsschutz gegen subjektive Rechtsverletzungen dienenden subjektiven Klagemöglichkeiten der Verwaltungsgerichtsordnung. Es ist deshalb auch weder geboten noch zur Gewährung effektiven Rechtsschutzes erforderlich, die Maßstäbe für das Rechtsschutzbedürfnis in Fortsetzungsfeststellungskonstellationen, die für die subjektiven Klagemöglichkeiten anerkannt sind, auf den besonderen Rechtsbehelf der prinzipalen Normenkontrolle des § 47 Abs. 1 VwGO völlig zu übertragen. Denn auch der gegenüber erledigtem Staatshandeln verfassungsrechtlich durch Art. 19 Abs. 4 GG gewährleistete Rechtsschutz (vgl. Schmidt-Aßmann, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 108. EL Stand: August 2025, Art. 19 Abs. 4 GG Rn. 245) wird nach dem oben Gesagten vorrangig über die subjektiven Klagemöglichkeiten - in Fällen der vorliegenden Art namentlich im Wege der Feststellungsklage nach § 43 VwGO - gesichert. Ein Anderes ergibt sich auch aus Art. 47 GrCH und Art. 8 EMRK nicht (vgl. Schmidt-Aßmann, a. a. O. Rn. 40 ff.; EGMR, Urt. v. 8. April 2021 - 47621/13 u. a. [Vavricka ua/Tschechien] -, NJW 2021, 1657 [1662]).

- ³⁷ Die mit § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO i. V. m. § 24 Abs. 1 SächsJG eingeführte und in § 47 VwGO ausgestaltete Normenkontrolle gegen untergesetzliches Landesrecht wird durch diese Gesetzesauslegung auch nicht ineffektiv und läuft nicht leer. Denn Fallgestaltungen, in denen die Norm vor ihrer Erledigung nur einen so kurzen Zeitraum Geltung beanspruchte, dass ein Normenkontrollverfahren gar nicht rechtzeitig eingeleitet werden konnte, werden hiervon nach dem oben Gesagten gerade nicht erfasst. Im Übrigen eröffnete die vielfache Wiederholung verschiedener Regelungen befristeter Coronaschutzverordnungen in den jeweiligen Nachfolgeverordnungen den Betroffenen ohne Weiteres die Möglichkeit, sich mit einem Normenkontrollantrag nach § 47 VwGO gegen die bei der jeweiligen Antragstellung aktuell geltende und eine gegenwärtige Rechtsverletzung begründende Norm zu wenden. Es ist nicht erkennbar, dass diese Anforderung den Rechtsschutz unzumutbar erschwert.

- ³⁸ b) Der Normenkontrollantrag der Antragstellerin gegen verschiedene Regelungen der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung vom 5. November 2021 ist hier am 24. November 2021 eingegangen. Zu diesem Zeitpunkt war die angegriffene Corona-Schutz-Verordnung bereits außer Kraft getreten. Sie wurde durch die Sächsische Corona-Notfall-Verordnung vom 19. November 2021, die am 23. November 2021 im Sächsischen Gesetz- und Verordnungsblatt (S. 1261) bekanntgegeben wurde und gemäß ihrem § 23 Abs. 1 Satz 1

schon am 22. November 2021 in Kraft treten sollte, abgelöst. Die Sächsische Corona-Notfall-Verordnung vom 19. November 2021 ist ordnungsgemäß zustande gekommen, wurde von der zuständigen Staatsministerin für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt ausgefertigt, im Sächsischen Gesetz- und Verordnungsblatt Nr. 40/2021 verkündet und trat am 24. November 2021 in Kraft.

- 39 aa) Ausweislich des vom Antragsgegner zur Sächsischen Corona-Notfall-Verordnung vom 19. November 2021 vorgelegten Verwaltungsvorgangs hat das SMS, auf das die Verordnungsgebung gemäß § 32 Satz 1 und 2 IfSG in der Fassung vom 22. April 2021 i. V. m. § 7 Abs. 1 der Infektionsschutzgesetz-Zuständigkeitsverordnung vom 9. Januar 2019 (SächsGVBl. S. 83), der zuletzt durch die Verordnung vom 8. Juni 2021 (SächsGVBl. S. 594) neu gefasst worden war, delegiert wurde, zu dem von ihm erarbeiteten Verordnungsentwurf eine Anhörung der Ressorts, Fraktionen des Landtags, kommunalen Ebene, Wirtschafts- und Sozialpartner durchgeführt und die Verordnung am 19. November 2021 dem Kabinett zur Befassung vorgelegt (Bl. 1015 d. GA). Am Folgetag, dem 20. November 2021, hat die das SMS vertretende Staatsministerin für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt die Verordnung gemäß Art. 76 Abs. 2 SächsVerf ausgefertigt (Bl. 744-766 d. VA zur Corona-Notfall-VO), indem sie die Identität des Normtextes mit dem vom Normgeber Beschlussenen mit ihrer Unterschrift bestätigte. Dabei wurde das Verordnungsdatum „19. November 2021“ nicht mehr geändert. Damit stand zugleich auch der endgültige Verordnungstext fest.
- 40 bb) Seitens des SMS wurden sodann noch am 20. November 2021 alle notwendigen Schritte zur Verkündung der Verordnung im Sächsischen Gesetz- und Verordnungsblatt gemäß Art. 76 Abs. 2 SächsVerf unternommen, insbesondere die Übermittlung der Verordnung an die Staatskanzlei bzw. den mit der Veröffentlichung des Sächsischen Gesetz- und Verordnungsblatts beauftragten Verlag und die Korrektur der Druckfahne usw. (vgl. E-Mail-Verkehr Bl. 845-895 d. GA).
- 41 Das Sächsische Gesetz- und Verordnungsblatt wird von der Sächsischen Staatskanzlei herausgegeben (Art. 76 SächsVerf i. V. m. Ziffer I.7 des Beschlusses der Sächsischen Staatsregierung über die Abgrenzung der Geschäftsbereiche der Staatsministerien vom 2. September 2021). Die Staatskanzlei und die ... haben einen Vertrag geschlossen, mit dem dem Verlag u. a. die Herstellung und der Vertrieb des Sächsischen Gesetz- und Verordnungsblattes übertragen wurde. Der Verlag als Auftragnehmer darf zur Leistungserbringung Subunternehmer einsetzen, wenn der Auftraggeber, die Sächsische Staatskanzlei, dem ausdrücklich zustimmt. Für den Druck und Versand der Veröffentlichungsblätter hat der ... mit Zustimmung der Staatskanzlei die ... als Subunternehmer eingesetzt. Nach den Mitteilungen des Verlags erfolgte der Druck des

Sächsischen Gesetz- und Verordnungsblatts Nr. 40/2021, das die Sächsische Corona-Notfall-Verordnung vom 19. November 2021 enthielt, am 22. November 2021 (Bl. 896, 1005 RS d. GA). Ebenfalls an diesem Tag wurden die Versandstücke des Sächsischen Gesetz- und Verordnungsblatts bei der Post angemeldet (Bl. 1004 d. GA) und schließlich am 23. November 2021 bei der Post eingeliefert (Bl. 1006 d. GA).

- 42 Zum Zeitpunkt der Verkündung ist die verfassungsrechtliche Rechtsprechung zu Art. 82 Abs. 1 Satz 2 GG in der bis zum 23. Dezember 2022 geltenden Fassung heranzuziehen. Die Regelung entsprach zum damaligen Zeitpunkt weitestgehend dem hier einschlägigen Art. 76 Abs. 2 SächsVerf. Verkündung bedeutet regelmäßig, dass die Rechtsnormen der Öffentlichkeit in einer Weise förmlich zugänglich gemacht werden, dass die Betroffenen sich verlässlich Kenntnis von ihrem Inhalt verschaffen können (BVerfG, Beschl. v. 22. November 1983 - 2 BvL 25/81 -, juris Rn. 36 m. w. N.). Diese Möglichkeit darf nicht in unzumutbarer Weise erschwert sein. Konkrete weitere Gebote für die Ausgestaltung des Verkündungsvorgangs im Einzelnen ergeben sich aus dem Rechtsstaatsprinzip unmittelbar nicht. Es obliegt vielmehr dem zuständigen Normgeber, das Verkündigungsverfahren so auszugestalten, dass es seine rechtsstaatliche Funktion erfüllt, der Öffentlichkeit die verlässliche Kenntnisnahme vom geltenden Recht zu ermöglichen (BVerfG a. a. O.). Art. 76 Abs. 3 Satz 2 SächsVerf (ebenso wie Art. 82 Abs. 2 Satz 2 GG a. F.) kann entnommen werden, dass neben dem Abdruck der Verordnung im Verkündigungsorgan dessen „Ausgabe“ erforderlich ist. Damit folgt die Verfassung des Freistaates Sachsen in Übereinstimmung mit dem Grundgesetz und anderen Länderverfassungen dem Prinzip der formellen Gesetzes- bzw. Verordnungsverkündung anstelle des Grundsatzes der materiellen Gesetzes-/Verordnungsverkündung, die für das Inkrafttreten eines Gesetzes/einer Verordnung fordert, dass es/sie tatsächlich allgemein bekannt geworden ist. Vielmehr genügt, dass das Gesetz/die Verordnung in einer Weise der Öffentlichkeit zugänglich ist, die es dem Bürger gestattet, sich Kenntnis vom Inhalt des Gesetzes/der Verordnung zu verschaffen (OVG LSA, Urt. v. 25. April 2007 - 1 L 453/05 -, juris Rn. 50 f. m. w. N.).

- 43 Der Akt der Verkündung eines Gesetzes durch Ausgabe des Gesetzblattes ist keine empfangsbedürftige Erklärung. Es genügt, dass sich der Staat durch das zuständige Verfassungsorgan der hoheitlichen Erklärung, die in der Verkündung des Gesetzes/der Verordnung durch Ausgabe des Sächsischen Gesetz- und Verordnungsblatts liegt, so entäußert, dass sie in der von der Verfassung vorgeschriebenen Form ohne sein weiteres Zutun nach außen dringt. Maßgeblich ist insoweit der Zeitpunkt, in dem die Äußerung des Verkündungswillens unwiderruflich wird, nämlich genau der Zeitpunkt, in dem in Übereinstimmung mit dem Willen und der Weisung des für die Verkündung zuständigen Verfassungsorgans das erste Stück der Nummer des Sächsischen Gesetz- und

Verordnungsblatts in Verkehr gebracht wird (vgl. BVerfG, Beschl. v. 2. April 1963 - 2 BvL 22/60 -, juris Rn. 37; Beschl. v. 7. Juli 1992 - 2 BvR 1631/90, 2 BvR 1728/90 -, juris Rn. 31; BVerwG, Urt. v. 28. Mai 2009 - 2 C 23/07 -, juris Rn. 26 m. w. N.; Jarass, in: ders./Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 18. Aufl. 2024, Art. 20 Rn. 97 m. w. N.), d. h. abzustellen ist auf die Einlieferung des Sächsischen Gesetz- und Verordnungsblatts beim Postamt oder die unmittelbare Abgabe an einen seiner Bezieher. In diesem Zeitpunkt ist das Gesetz/die Verordnung verkündet (BVerfG, Beschl. v. 2. April 1963 - 2 BvL 22/60 -, juris Rn. 37; OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 16. September 2009 - OVG 11 B 17.08 -, juris Rn. 28 m. w. N.; Brenner, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 82 Rn. 33). In welcher Weise ein Postzustellungsunternehmen die bei ihm aufgelieferten Drucksachen befördert, insbesondere wie das Unternehmen es einrichtet, dass das In-Verkehr-Bringen stattfindet, ist verfassungsrechtlich nicht mehr relevant (BVerfG, a. a. O. Rn. 38; OVG LSA, Urt. v. 25. April 2007 - 1 L 453/05 -, juris Rn. 53 m. w. N.).

- 44 Auf die Zustellung des Sächsischen Gesetz- und Verordnungsblatts an dessen Bezieher kommt es danach nicht an. Da die Ausgabe des Sächsischen Gesetz- und Verordnungsblatts ein tatsächlicher Vorgang von einiger Dauer ist, der sich unter Umständen über mehrere Tage erstrecken kann, stellt es eine Fiktion dar, anzunehmen, in dem oben beschriebenen Augenblick seien alle Bürger in der Lage, vom verkündigten Gesetz oder der Verordnung Kenntnis zu nehmen. Allerdings bedarf es für die Zwecke der klaren und eindeutigen Bestimmung des Zeitpunkts des Inkrafttretens eines Gesetzes oder einer Verordnung der Fixierung eines bestimmten Augenblicks, in dem das Sächsische Gesetz- und Verordnungsblatt als ausgegeben anzusehen ist. Aus dem Vorgang von einiger Dauer muss daher ein bestimmter Zeitpunkt als maßgeblich herausgehoben werden (OGV LSA, a. a. O. Rn. 54 m. w. N.).
- 45 Das „Inverkehrbringen“ war hier der Zeitpunkt der Auslieferung der Druckstücke an die Post am 23. November 2021, die der Antragsgegner durch Vorlage des entsprechenden Einlieferungsbelegs (Bl. 1006 d. GA) nachgewiesen hat. Dabei bestehen für den Senat auch keine Anhaltspunkte dafür, dass die an die Post aufgelieferten 538 Exemplare des Sächsischen Gesetz- und Verordnungsblatts Nr. 40/2021 anstatt an die Abonnenten und Bezieher des Sächsischen Gesetz- und Verordnungsblatts an die Staatskanzlei adressiert waren. Vielmehr war der ... gemäß § 7 Abs. 2 des vorgelegten Vertrags mit der Sächsischen Staatskanzlei vom 19./20. September 2018 auch zum Versand der Veröffentlichungsblätter verpflichtet (Bl. 1058-1064 d. GA). Überdies findet sich im Impressum des Sächsischen Gesetz- und Verordnungsblatts der Hinweis, dass der Bezug (und Kundenservice) „ausschließlich über den Verlag“ erfolgen. Soweit das Sächsische Gesetz- und Verordnungsblatt Nr. 40/2021 im Kopf das (Ausgabe)Datum „20. November 2021“ trägt, was

grundsätzlich die Vermutung der Richtigkeit für sich beansprucht (BVerfG, Beschl. v. 2. April 1963 - 2 BvL 22/60 -, juris Rn. 33; OVG LSA, a. a. O. Rn. 56; OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 16. September 2009 - OVG 11 B 17.08 -, juris Rn. 28), ist das widerlegt. Auf die Einstellung der Verordnung ins Internet kam es für die Verkündung nicht an, weil Art. 76 Abs. 2 SächsVerf für Rechtsverordnungen die Verkündung im Gesetz- und Verordnungsblatt des Freistaates Sachsen vorsieht.

- 46 Überdies war es auch nicht unzulässig, dass sich der Freistaat Sachsen zum Zweck des Drucks und der Auslieferung des Sächsischen Gesetz- und Verordnungsblatts einer privaten Firma bedient. Denn diese Verfahrensschritte umfassen keine inhaltlichen Entscheidungen mehr, sondern stellen lediglich (Hilfs)Tätigkeiten dar, die nicht von der Staatsregierung oder dem zuständigen Verordnungsgeber selbst vorgenommen werden müssen.
- 47 cc) Die am 23. November 2021 verkündete Sächsische Corona-Notfall-Verordnung vom 19. November 2021 ist am 24. November 2021, dem Tag nach der Verkündung, in Kraft getreten und hat die Sächsische Corona-Schutz-Verordnung vom 5. November 2021 ersetzt.
- 48 Gemäß Art. 76 Abs. 3 Satz 1 SächsVerf sollen Gesetze und Rechtsverordnungen den Tag des Inkrafttretens bestimmen. Denn eine solche Bestimmung ist nicht Teil des Gesetz- oder Verordnungsgebungsverfahrens, sondern gehört zu den inhaltlichen Regelungen eines Gesetzes oder einer Verordnung, die der Gesetz- oder Verordnungsgeber vorzunehmen hat (BVerfG, Beschl. v. 7. Juli 1992 - 2 BvR 1631/90, 2 BvR 1728/90 -, juris Rn. 32; Brenner, a. a. O., Art. 82 Rn. 55). Das SMS hat in § 23 Abs. 1 Satz 1 SächsCoronaNotVO den 22. November 2021 als Tag des Inkrafttretens der Verordnung bestimmt und ist dabei von einem nach der für den 20. November 2021 geplanten Verkündung liegenden Datum ausgegangen. Wegen der tatsächlich aber erst am 23. November 2021 erfolgten Verkündung hatte die Verordnung insoweit, als sie für den 22. und 23. November 2021 Geltung beansprucht, mithin an Tagen, an denen sie mangels Verkündung noch nicht existent war, Wirkung auch für die Vergangenheit. Es dürfte sich dabei um eine echte Rückwirkung, auch als Rückbewirkung von Rechtsfolgen bezeichnet, handeln. Eine solche liegt dann vor, wenn eine Norm schon vor dem Zeitpunkt ihrer Verkündung für bereits abgeschlossene Tatbestände gelten soll, wenn also der Beginn der Anwendung der Norm auf einen Zeitpunkt festgelegt wird, der vor dem Zeitpunkt liegt, zu dem die Norm durch ihre Verkündung rechtlich existent, d. h. gültig geworden ist (BVerfG, Beschl. v. 20. Februar 2021 - 2 BvL 8/19 -, juris Rn. 134; Jarass, a. a. O., Art. 20 Rn. 96 m. w. N.). Demgegenüber ist von einer „unechten“ Rückwirkung in Form einer tatbestandlichen Rückanknüpfung auszugehen, wenn die Rechtsfolgen eines Gesetzes erst nach Verkündung der Norm eintreten, deren Tatbestand aber Sachverhalte erfasst, die bereits vor Verkündung „ins Werk gesetzt“ worden sind (BVerfG a. a. O. m. w. N.).

- 49 Gesetze mit „echter“ Rückwirkung sind am Rechtsstaatsprinzip in Verbindung mit den von der Rechtsfolgenanordnung berührten Grundrechten zu messen und regelmäßig nicht mit der Verfassung vereinbar. Das Rückwirkungsverbot findet im Grundsatz des Vertrauensschutzes jedoch nicht nur seinen Grund, sondern auch seine Grenze. Es gilt nicht, soweit sich kein Vertrauen auf den Bestand des geltenden Rechts bilden konnte oder ein Vertrauen auf eine bestimmte Rechtslage sachlich nicht gerechtfertigt und daher nicht schutzwürdig war. Hierzu hat das Bundesverfassungsgericht typisierende Fallgruppen entwickelt, in denen die Rückbewirkung von Rechtsfolgen ausnahmsweise zulässig ist. Eine Ausnahme vom Grundsatz der Unzulässigkeit echter Rückwirkungen ist anerkanntermaßen gegeben, wenn die Betroffenen schon im Zeitpunkt, auf den die Rückwirkung bezogen wird, nicht auf den Fortbestand einer gesetzlichen Regelung vertrauen durften, sondern mit deren Änderung rechnen mussten. Vertrauensschutz kommt insbesondere dann nicht in Betracht, wenn die Rechtslage so unklar und verworren war, dass eine Klärung erwartet werden musste oder wenn das bisherige Recht in einem Maße systemwidrig und unbillig war, dass ernsthafte Zweifel an seiner Verfassungsmäßigkeit bestanden. Dasselbe gilt, wenn im Laufe der Zeit (durch Entwicklungen in der Rechtsprechung) ein Zustand allgemeiner und erheblicher Rechtsunsicherheit eingetreten war und für eine Vielzahl Betroffener Unklarheit darüber herrschte, was rechtens sei. Der Vertrauensschutz muss ferner zurücktreten, wenn überragende Belange des Gemeinwohls, die dem Prinzip der Rechtssicherheit vorgehen, eine rückwirkende Beseitigung erfordern, wenn der Bürger sich nicht auf den durch eine ungültige Norm erzeugten Rechtsschein verlassen durfte oder wenn durch die sachlich begründete rückwirkende Gesetzesänderung kein oder nur ganz unerheblicher Schaden verursacht wird (sog. Bagatellvorbehalt) (BVerfG, a. a. O. Rn. 138, 143 m. w. N.). Ausnahmsweise können auch überragende oder zwingende Belange des Gemeinwohls eine echte Rückwirkung rechtfertigen (Jarass, a. a. O., Art. 20 Rn. 100, 103 m. w. N.).
- 50 Der Senat muss über die Rückwirkungsproblematik nicht abschließend entscheiden. Einerseits könnten für die Zulässigkeit der Rückwirkung der fehlende Vertrauensschutz auf den Fortbestand der einmal erlassenen Regelungen vor dem Hintergrund des dynamischen Infektionsgeschehens und der allgemein volatilen Lage oder überragende Belange des Allgemeinwohls – der Schutz von Leben und Gesundheit einer Vielzahl von Menschen – sprechen. Andererseits enthält die Verordnung in § 22 zahlreiche Bußgeldvorschriften, deren rückwirkendem Inkrafttreten Art. 103 Abs. 2 GG entgegensteht (Anwendbarkeit des Art. 103 Abs. 2 GG auch auf Geldbußen wegen Ordnungswidrigkeiten: Rennert, in Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 103 Rn. 56). Die Vorschrift über den Tag des Inkrafttretens in § 23 Abs. 1 Satz 1 SächsCoronaNotVO war vielmehr berichtigend dahingehend auszulegen, dass jedenfalls ein Inkrafttreten zum

nächstmöglichen Zeitpunkt, hier am Tag nach der Verkündung, folglich am 24. November 2021 gewollt war (zu einer vom Wortlaut abweichenden berichtigenden Auslegung: BVerfG, Beschl. v. 31. Mai 1960 - 2 BvL 4/59 -, juris Rn. 33). Zwar wäre auch der Tag der Verkündung, der 23. November 2021, in Betracht gekommen. Wegen des Inkrafttretens um 0.00 Uhr des jeweiligen Tages und der dann wiederum gegebenen Rückwirkung auf den Beginn des Tages ist aus Gründen der Rechtssicherheit vom Tag nach der Verkündung auszugehen. Der Verordnungsgeber wollte ein schnellstmögliches und rechtssicheres Inkrafttreten der beschlossenen Verschärfungen noch vor Auslaufen der Feststellung der epidemischen Lage von nationaler Tragweite am 25. November 2021 und damit noch vor Auslaufen der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung vom 5. November 2021. In der Begründung zur Sächsischen Corona-Notfall-Verordnung spricht der Verordnungsgeber vom derzeitigen Ansteigen der Zahl der Neuinfektionen mit dem SARS-CoV-2-Virus mit hoher Geschwindigkeit sowie der Hospitalisierungen und Bettenbelegungen in Krankenhäusern. Der Sieben-Tage-Inzidenzwert sei im Freistaat Sachsen mit Stand 19. November 2021 auf 593,6 gestiegen und die Belegung der Krankenhausbetten auf der Normalstation überschreite mittlerweile deutlich den für die Überlastungsstufe maßgeblichen Belegungswert. In einigen Landkreisen und Kreisfreien Städten bestünde bereits ein Engpass an Krankenhausbetten und planbare Operationen müssten in vielen Fällen verschoben werden. Es sei daher oberstes Ziel, die ansteigende Welle des Infektionsgeschehens zu brechen. Es seien aufgrund dieser aktuell bestehenden Notfallsituation zwingend weitere Schutzmaßnahmen, die deutlich über die bisher ergriffenen Schutzmaßnahmen hinausgingen, erforderlich. Ziel der Verordnung sei es deshalb, durch eine zeitlich befristete Verschärfung und Ausweitung der bereits bestehenden Schutzmaßnahmen die Zahl der Neuinfektionen zu reduzieren, Kontakte durch Einschränkungen bei infektionsträchtigen Lebensbereichen zu minimieren und dadurch die Infektionsdynamik zu verlangsamen. Wenn nun also wegen der beim Verlag und der Druckerei erforderlichen Verfahrensschritte die Verkündung nicht mehr rechtzeitig vor dem gewählten Inkrafttretenstermin möglich war, dann sollte dies nach Sinn und Zweck der Verordnung jedenfalls zum nächstmöglichen Zeitpunkt geschehen.

⁵¹ Diese Auslegung wird auch gestützt durch die Entstehungsgeschichte der Verordnung. Ausweislich des hierzu vorgelegten Verwaltungsvorgangs plante der Verordnungsgeber zunächst den Erlass einer weiteren Corona-Schutz-Verordnung, die nahtlos an das Auslaufen der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung vom 5. November 2021 anschließen sollte. Aufgrund des sich zusätzlichen Infektionsgeschehens und der zunehmenden Bettenauslastung in den Krankenhäusern, die in einen Zeitraum fiel, in dem auf Bundesebene beschlossen wurde, die Feststellung der epidemischen Lage von nationaler Tragweite nicht nochmals zu verlängern und das Infektionsschutzgesetz als Ermächtigungsgrundlage für Schutzmaßnahmen in den Ländern entsprechend zu ändern, sah sich das SMS aber zu einem

vorgezogenen Handeln veranlasst. Es hielt aufgrund der Infektionslage eine Verschärfung und Ausweitung von Schutzmaßnahmen für erforderlich, die es nach dem Auslaufen der epidemischen Lage von nationaler Tragweite mangels Ermächtigungsgrundlage nicht mehr hätte anordnen dürfen. In diesem Kontext wurde die Sächsische Corona-Notfall-Verordnung vom 19. November 2021 erlassen, wobei aufgrund der Materialien zum Verordnungserlass davon ausgegangen werden kann, dass der Verordnungsgeber mit § 23 Abs. 1 der Notfall-Verordnung nicht eine im echten Sinn rückwirkende Norm schaffen wollte, als er den 22. November 2021 als Tag des Inkrafttretens bestimmte. Vielmehr ist er bei der Festlegung dieses Datums von einer Verkündung noch am 20. November 2021 ausgegangen.

- 52 Dieser berichtigenden Auslegung steht auch nicht entgegen, dass Art. 76 Abs. 3 Satz 1 SächsVerf, ebenso wie Art. 82 Abs. 2 Satz 1 GG, sicherstellen soll, dass über den Zeitpunkt der Normverbindlichkeit Klarheit herrscht. Die Bestimmung des zeitlichen Geltungsbereichs einer Rechtsvorschrift bedarf im Hinblick auf die vielfach weittragende Wirkung einer hinreichend genauen Fixierung, damit der Normadressat den Beginn seines Berechtigt- oder Verpflichtetseins in ausreichender Weise erkennen kann. Auch Exekutive und Rechtsprechung müssen auf möglichst einfache Weise feststellen können, von wann ab die neue Vorschrift anzuwenden ist. Die Bestimmung des Tages des Inkrafttretens dient somit den rechtsstaatlichen Geboten der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit über die zeitliche Geltung des Rechts (BVerfG, Urt. v. 8. Juli 1976 - 1 BvL 19/75, 1 BvL 20/75, 1 BvR 148/75 -, juris Rn. 99 m. w. N.; Beschl. v. 29. September 2020 - 1 BvR 1550/19 -, juris Rn. 38). Andererseits sind Zweifel, die sich bei der Feststellung des Zeitpunkts ergeben können, für sich allein nicht geeignet, die Gültigkeit des Gesetzes oder der Verordnung infrage zu stellen. Selbst bei genauer Fixierung sind Unstimmigkeiten hinsichtlich des Inkrafttretens einzelner Normen nicht immer auszuschließen. Es kommen vielmehr auch hier die allgemeinen Auslegungsgrundsätze zur Anwendung. Danach genügt es, wenn sich der Termin hiernach ermitteln lässt (BVerfG, a. a. O. Rn. 100). Das war nach den obigen Ausführungen der Fall.
- 53 Damit kam Art. 76 Abs. 3 Satz 2 SächsVerf, wonach bei fehlender Bestimmung des Inkrafttretens durch den Gesetz- oder Verordnungsgeber Gesetze oder Rechtsverordnungen mit dem vierzehnten Tag nach Ablauf des Tages in Kraft treten, an dem das Gesetz- und Verordnungsblatt ausgegeben worden ist, hier weder direkt noch analog zur Anwendung. Der Sächsischen Corona-Notfall-Verordnung fehlte es schon nicht an einer Inkrafttretensbestimmung, wie es die Regelung voraussetzt. Die in der Vorschrift enthaltene Regelung war vielmehr berichtigend auszulegen.
- 54 Mit der dargestellten, vom Wortlaut abweichenden berichtigenden Auslegung der Inkrafttretensregelung setzt sich der Senat auch nicht in Widerspruch zur Rechtsprechung des

4. Senats, der im Verfahren 4 C 38/23 im Hinblick auf eine rückwirkende Begründung einer Zuständigkeit durch eine Verordnungsregelung einen Verstoß gegen Art. 20 Abs. 3 GG in Gestalt des Rückwirkungsverbots und hieraus folgend die Unwirksamkeit der Inkrafttretensregelung angenommen und sodann auf Art. 76 Abs. 3 Satz 2 SächsVerf abgestellt hat. Denn die hier zugrundeliegende Sachverhaltskonstellation ist eine gänzlich andere und nicht mit der vom 4. Senat entschiedenen vergleichbar.
- 55 dd) Entgegen der Auffassung der Antragstellerin ist die Sächsische Corona-Notfall-Verordnung nicht ungültig, weil bei ihrem Erlass die gemäß der VwV Normerlass vorgesehene Normprüfung durch das damalige SMJusDEG nicht stattgefunden hatte und dementsprechend auch das dort vorgesehene Prüfattest nicht erteilt worden war.
- 56 Zwar sah die VwV Normerlass in ihren Nummern 4 und 5 die rechtliche, inhaltliche und redaktionelle Prüfung eines Verordnungsentwurfs durch das damalige SMJusDEG sowie die Erstellung eines entsprechenden Prüfberichts und anschließenden Prüfattests bei Umsetzung der zwingenden Anmerkungen des Prüfberichts vor. Das Prüfattest ist damit Bestandteil der Vorbereitung der Kabinettsvorlage für einen Gesetzes- oder Verordnungsentwurf; es handelt sich dabei aber lediglich um eine interne Verfahrensregelung. Das Prüfattest soll der Kabinettsvorlage beigefügt werden, muss aber nicht zwingend vorliegen. Änderungen des Entwurfs einer Verordnung sind auch noch nach Erteilung des Prüfattests möglich, ebenso wie noch Änderungen durch das Kabinett selbst beschlossen werden können. Mit einem Prüfattest wird auf Arbeitsebene bescheinigt, dass weder rechtssystematische noch rechtsförmliche Bedenken seitens des Referats Normprüfung des Justizministeriums bestehen. Es handelt sich dabei aber lediglich um verwaltungsinterne Vorgaben für das Normgebungsverfahren, nicht jedoch um Wirksamkeits- oder Gültigkeitsvoraussetzungen einer Norm. Grundsätzlich kann zwar die Verwaltung auch an solche Normen, die sie sich selbst auferlegt hat, gebunden sein. Allerdings rechtfertigt ein sachlicher Grund auch in einem solchen Fall ein Abweichen. Der sachliche Grund für das abweichende Vorgehen war hier die besondere Eilbedürftigkeit. Bei dem Erlass der Sächsischen Corona-Notfall-Verordnung handelte es sich - wie bereits dargestellt - um ein sehr kurzfristiges Normsetzungsverfahren, da der Verordnungsgeber nach seiner Einschätzung auf die sich zu diesem Zeitpunkt nahezu täglich verändernde und hier konkret negativ zuspitzende Lage durch das dynamische Infektionsgeschehen mit der Gefahr einer Überlastung der Krankenhäuser, drohenden Triage und einer Gefahr für das Leben und die Gesundheit der Bevölkerung schnell reagieren musste. Mit der Verschärfung und Ausweitung der bereits bestehenden Schutzmaßnahmen sollte die ansteigende Welle des Infektionsgeschehens gebrochen werden. Dies erforderte ein umgehendes Reagieren und Eingreifen des Normgebers. Die für die Normprüfung vorgesehene Frist von 15 Arbeitstagen nach Nr. 4c) der VwV Normerlass konnte dabei nicht eingehalten werden. Die Beteiligung des

damaligen SMJusDEG fand aber im Rahmen der Anhörung zum Verordnungsentwurf sowie auch im Rahmen der Kabinettsbefassung statt. Auf das Normprüfungsverfahren mit entsprechendem Prüfattest wurde aus Zeitgründen verzichtet. Anhaltspunkte für den vom Prozessbevollmächtigten der Antragstellerin in der mündlichen Verhandlung behaupteten Missbrauch im Hinblick auf die schwerwiegendsten Grundrechtseingriffe, die es je gegeben habe, sieht der Senat darin aber nicht. Auch aus dem Umstand, dass der VwV Normerlass wegen der Diskussionen, ob die mit massiven Grundrechtseingriffen verbundenen Maßnahmen überhaupt im Verordnungswege hätten erlassen werden dürfen, eine besondere Rolle zukam, folgt nicht, dass von dieser Verwaltungsvorschrift im Einzelfall nicht aufgrund eines sachlichen Grundes abgewichen werden konnte.

- 57 Soweit die Antragstellerin hierzu auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts im Zusammenhang mit der Geschäftsordnung der Bundesregierung (Beschl. v. 11. Oktober 1994 - 1 BvR 337/92 -, juris) verweist, führt dies nicht zu einer abweichenden Beurteilung. Denn in der dortigen Entscheidung konnte die Einhaltung der gesetzlich vorgegebenen Ermächtigung der Bundesregierung zum Erlass einer Verordnung aufgrund eines mangelhaften Umlaufverfahrens nicht verlässlich geprüft werden. Dagegen fehlt im hier zu entscheidenden Fall lediglich ein auf Arbeitsebene zu erstellendes Dokument ohne verbindliche Vorgaben für das Kabinett. Damit wird im Unterschied zu dem vom Bundesverfassungsgericht entschiedenen Fall gerade keine gesetzgeberische Entscheidung unterlaufen. Soweit die Antragstellerin ausführt, der Bayerische Verwaltungsgerichtshof habe in der Entscheidung vom 2. August 2023 (- 20 N 20.2861-) in einem ähnlichen Kontext betont, dass die Einhaltung der formellen Voraussetzungen für den Normerlass nicht zur Disposition des Verordnungsgebers stehe und die Rechtsnorm unwirksam und daher aufzuheben sei, wenn wesentliche Verfahrensvorschriften missachtet würden, ist der genannten Entscheidung eine solche Feststellung nicht zu entnehmen.
- 58 Etwas anderes folgt auch nicht aus dem Sächsischen Gesetz zur Übertragung der Zuständigkeit zum Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften (Sächsisches Verwaltungsvorschriftengesetz - SächsVwVorG). Das Gesetz regelt im Wesentlichen die Zuständigkeit für den Erlass von Verwaltungsvorschriften für die Geschäftsbereiche der sächsischen Ministerien und der Staatskanzlei sowie deren Bekanntmachung. Entgegen der Auffassung der Antragstellerin folgt aus den Vorschriften aber weder der bindende Charakter der VwV Normerlass noch die Unwirksamkeit einer unter Verstoß gegen die VwV Normerlass erlassenen Norm. Gleichermaßen folgt auch nicht aus dem Umstand, dass es sich bei der VwV Normerlass um eine Verwaltungsvorschrift der (übergeordneten) Sächsischen Staatsregierung handelt. Das abweichende Vorgehen war - wie oben dargestellt - aufgrund der besonderen Eilbedürftigkeit gerechtfertigt.

- 59 ee) Im Hinblick auf die Geltung einer Norm zum Zeitpunkt der Antragstellung kommt es zudem lediglich auf die objektive Sachlage an.
- 60 Soweit die Antragstellerin sich wiederholt auch auf Zumutbarkeitsgesichtspunkte beruft und dabei auf die Grundsätze des effektiven Rechtsschutzes und der Rechtssicherheit abstellt, ist zunächst festzustellen, dass sie selbst bereits in ihrem Antrag vom 24. November 2021 ausgeführt hat, dass die von ihr zur Überprüfung gestellte Sächsische Corona-Schutz-Verordnung bereits am 22. November 2021 und damit bereits vor Antragstellung und nicht erst während des Verfahrens außer Kraft getreten sei („Zwar ist die SächsCoronaSchVO bereits am 22.11.2021 außer Kraft getreten, [...] Vorliegend ist der Antrag auch nicht etwa unzulässig, weil die Verordnung bereits vor Antragstellung und nicht erst während des Verfahrens außer Kraft getreten ist.“ Bl. 4 RS d. GA). Demnach war der Antragstellerin und ihren Prozessbevollmächtigten bereits bei Einreichung des Antrags bekannt, dass die angegriffene Corona-Schutz-Verordnung vorzeitig außer Kraft getreten ist. Ihr späterer Vortrag, wonach das vorzeitige Außerkrafttreten der Corona-Schutz-Verordnung vom 5. November 2021 für sie gar nicht erkennbar gewesen sei und sie damit auch gar nicht habe rechnen müssen, steht hierzu im Widerspruch. Auch in der mündlichen Verhandlung vom 29. Januar 2026 hat die Antragstellerin ausgeführt, die Ankündigung einer neuen Verordnung durch den Ministerpräsidenten über die Medien gehört und die im Internet eingestellte Fassung der neuen Verordnung mit dem Platzhalter für die Fundstelle der Schul- und Kita-Coronaverordnung in § 1 Abs. 2 schon vor dem 24. November 2021 gesehen zu haben. Auch habe sie bei der Nationalbibliothek nachgefragt und sei auf den kostenpflichtigen Bezug hingewiesen worden.
- 61 Tatsächlich haben sowohl die insgesamt volatile Lage, das dynamische Infektionsgeschehen und insbesondere die Geltung der Überlastungsstufe im Freistaat Sachsen seit dem 19. November 2021 sowie die in diesem Zusammenhang erfolgte Medienberichterstattung genügend Anhaltspunkte für ein fehlendes Vertrauen in einmal erlassene Regelungen geliefert. Wenn die Antragstellerin demgegenüber das tatsächliche Vorliegen all dieser Umstände umfänglich bestreitet, ist ihr entgegenzuhalten, dass es für die Beurteilung der tatsächlichen Verhältnisse (u. a. Infektionsgeschehen, Inzidenzzahlen, Bettenauslastung in den Krankenhäusern, Wirksamkeit der Impfungen) auf die dem Verordnungsgeber zum Zeitpunkt des Verordnungserlasses unter Rückgriff auf die Veröffentlichungen und Statistiken des Robert Koch-Instituts (RKI) vorliegenden Erkenntnisse zur Infektionslage ankam. Diese hat der Senat ausführlich in seinem Beschluss vom 19. November 2021 im Eilverfahren der Antragstellerin - 3 B 411/21 - Rn. 25 ff. dargestellt. Insoweit geht auch das Bundesverwaltungsgericht davon aus, in der Rechtsprechung sei erklärt, dass der

Verordnungsgeber bei seiner Gefahrenprognose die vom RKI zur Verfügung gestellten Erkenntnisse und Bewertungen zu SARS-CoV-2 und COVID-19 wie ein Sachverständigengutachten bei seiner Entscheidung berücksichtigen und den erlassenen Ge- und Verboten zugrunde legen durfte (BVerwG, Beschl. v. 20. November 2025 - 3 BN 3.25 -, juris Rn. 13 m. w. N.). Der Verordnungsgeber war aufgrund dieser Zahlen und Erkenntnisse gemäß § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 IfSG in der Fassung vom 18. November 2020 zum Treffen der notwendigen und erforderlichen Schutzmaßnahmen, insbesondere der in § 28a Abs. 1 IfSG genannten, verpflichtet. Er sollte dabei gemäß § 28a Abs. 3 Sätze 3 bis 8 IfSG in der Fassung vom 10. September 2021 für weitergehende Schutzmaßnahmen das jeweilige regionale und überregionale Infektionsgeschehen, die Sieben-Tage-Inzidenzen für Krankenhausaufnahmen und Neuinfektionen, die verfügbaren intensivmedizinischen Behandlungskapazitäten und Anzahl der geimpften Personen sowie die hierzu veröffentlichten Daten des RKI berücksichtigen. Ob die so festgestellte Infektionslage auch tatsächlich bestand, ist demgegenüber eine Frage der Begründetheit, deren Prüfung nach den obigen Ausführungen aber nicht mehr in Betracht kommt.

- 62 ff) Die Sächsische Corona-Schutz-Verordnung vom 5. November 2021 galt damit vom 8. bis zum 23. November 2021, mithin für einen Zeitraum von mehr als zwei Wochen. Anhaltspunkte dafür, dass es der Antragstellerin während dieses Geltungszeitraums nicht möglich gewesen ist, rechtzeitig einen Normenkontrollantrag zu stellen, sind nicht ersichtlich.
- 63 Auch wurden entsprechende Gründe von ihr nicht vorgetragen. Soweit sie ausführt, vom ursprünglichen Geltungszeitraum der Verordnung, der gemäß ihres § 18 Abs. 2 erst mit Ablauf des 25. November 2021 enden sollte, ausgegangen zu sein, führt dies nicht zu einer abweichenden Beurteilung. Denn aufgrund nicht sicher vorhersehbarer tatsächlicher Entwicklungen des Infektionsgeschehens musste jederzeit auch mit entsprechenden Reaktionen des Verordnungsgebers und einer - wie dann geschehen - Verschärfung und Ausweitung der Maßnahmen gerechnet werden. Die Antragstellerin musste wegen ihrer geplanten Konzerte schon im eigenen Interesse die aktuell geltenden Regeln genau verfolgen. Dabei ist ihr auch das vorzeitige Außerkrafttreten der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung vom 5. November 2021 bekannt geworden, wie sich Seite 8 der Antragsschrift ihrer Prozessbevollmächtigten vom 24. November 2021 entnehmen lässt. Der Antragstellerin ist es gelungen, rechtzeitig, nämlich am 16. November 2021, einen Antrag auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes im Hinblick auf die auch von ihr im hiesigen Hauptsacheverfahren angegriffenen Regelungen der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung vom 5. November 2021 zu stellen. Diesen hätte sie sogleich - wie das eine Vielzahl von Antragstellern von Normenkontrollanträgen in den beim Senat anhängigen oder anhängig gewesenen Verfahren

getan hat - mit dem Antrag in der Hauptsache verbinden und eine entsprechende (ggf. von der im Eilverfahren) abweichende Begründung zu einem späteren Zeitpunkt nachreichen können.

- 64 gg) Schließlich ist auch nicht ersichtlich, dass eine der oben dargestellten Fallgruppen vorliegt, wonach der Normenkontrollantrag auch erst nach Außerkrafttreten der Norm gestellt werden kann, weil in der Vergangenheit liegende Sachverhalte noch nach dieser Vorschrift zu entscheiden sind.
- 65 Solches hat auch die Antragstellerin nicht vorgetragen. Soweit sie für die Zulässigkeit ihres Antrags auf die Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 4. Oktober 2021 (- 20 N 20.767 -, juris) verweist, kann sie aus dieser Entscheidung nichts für sich herleiten, da der dortige Normenkontrollantrag im Unterschied zu dem von ihr gestellten nicht nach dem Außerkrafttreten der Norm gestellt wurde. Vielmehr ist Gegenstand der Entscheidung ein am 10. April 2020 gestellter Normenkontrollantrag gegen § 4 Abs. 2 und 3 der Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung vom 27. März 2020 in der Fassung der Änderungsverordnung vom 31. März 2020 mit einer Gültigkeit bis 19. April 2020 (vgl. BayVGH, a. a. O. Rn. 16). Dementsprechend führt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof sodann unter Rn. 30 seiner Entscheidung aus, dass das Außerkrafttreten der Norm allein **den zulässig gestellten** Normenkontrollantrag (Hervorhebungen durch den Senat) nicht ohne weiteres zu einem unzulässigen Antrag werden lässt, 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. An einem solchen zulässig (weil innerhalb des Geltungszeitraums der Norm) gestellten Normenkontrollantrag fehlt es vorliegend aber, da zum Zeitpunkt der Antragstellung am 24. November 2021 die angegriffene Sächsische Corona-Schutz-Verordnung vom 5. November 2021 bereits außer Kraft getreten war.
- 66 Diese Normauslegung steht auch nicht in Widerspruch zur Rechtsprechung des Senats, wonach es insbesondere in Eilverfahren nach § 47 Abs. 6 VwGO gegen Coronaschutzverordnungen im Fall von im Wesentlichen gleichlautenden Nachfolgeregelungen aus prozessökonomischer Sicht und weil sich die jeweiligen Verordnungen im Abstand von wenigen Wochen ablösen, zur Ermöglichung effektiven Rechtsschutzes i. S. v. Art. 19 Abs. 4 GG sachgerecht ist, das Verfahren im Hinblick auf die Nachfolgevorschrift in der aktuellen Fassung fortzuführen (SächsOVG, Beschl. v. 9. August 2021 - 3 B 254/21 -, juris Rn. 16). Bei diesen in der Senatsrechtsprechung zugrunde gelegten Antragsumstellungen auf die inzwischen geltenden, im Wesentlichen gleichlautenden Nachfolgeregelungen handelt es sich um Antragsänderungen, die entsprechend § 91 Abs. 1 VwGO zulässig sind. Dahingehende Antragsänderungen konnte der Senat den jeweiligen Antragsbegehren in Eilverfahren nach § 47 Abs. 6 VwGO gegen Sächsische

Coronaschutzverordnungen auch ohne ausdrückliche Erklärung der Antragsteller häufig - aber im Übrigen keineswegs stets - entnehmen (vgl. SächsOVG, Beschl. v. 25. Mai 2020 - 3 B 187/20 -, juris Rn. 26 m. w. N.; Beschl. v. 16. April 2021 - 3 B 168/21 -, n. v.). Für ein solches Verständnis eines Antragsbegehrens im Sinne einer Antragsänderung auf die aktuell geltende Norm ist indes von vornherein dann kein Raum, wenn sich der Antrag - wie hier - schon von Anfang an gegen eine bereits nicht mehr geltende Norm wendet. Denn unter solchen Umständen richtet sich das erkennbare Begehr des Antragstellers gerade nicht darauf, losgelöst von der konkreten Normbezeichnung und -fassung jeweils inhaltlich diejenige Bestimmung anzugreifen, die aktuell die entsprechende belastende Regelung enthält, sondern wendet sich vielmehr spezifisch gegen die konkret benannte, nicht mehr geltende Norm. Es tritt hinzu, dass in Hauptsacheverfahren nach § 47 VwGO wie dem vorliegenden auch kein besonderes Eilbedürfnis die unmittelbare Auslegung nicht völlig klarer Antragsbegehren gebietet, da der erforderliche Zeitaufwand für eine Antragsklärstellung oder -änderung dort anders als in den häufig besonders eilbedürftigen Verfahren nach § 47 Abs. 6 VwGO - ohne besondere Nachteile in Kauf genommen werden kann. In Hauptsacheverfahren nach § 47 VwGO ist das Gericht daher bei Unklarheiten über das Antragsziel zunächst gehalten, auf Erläuterungen und eine Klarstellung des Begehrens und eine sachdienliche Antragstellung hinzuwirken (vgl. dazu Riese, in: Schoch/Schneider a. a. O. VwGO § 88 Rn. 6). Solche Unklarheiten bestehen hier aber nach dem formulierten Antragsziel nicht. Die anwaltlich vertretene Antragstellerin hat trotz ausdrücklichen Hinweises auf die Zulässigkeitsbedenken ihren Antrag im Hinblick auf die von ihr zur Überprüfung gestellten Regelungen der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung vom 5. November 2021 nicht geändert, sondern stattdessen zusätzlich in das Verfahren die Sächsische Corona-Notfall-Verordnung vom 19. November 2021 in der Fassung der Änderung durch Verordnung vom 2. Februar 2022 einbezogen. Sie kann daher aus der vorgenannten Rechtsprechung des Senats für das Vorliegen der Sachurteilsvoraussetzungen in ihrem Verfahren ebenfalls nichts herleiten.

- 67 Wenn die Antragstellerin für die Zulässigkeit ihres Antrags auch gegen bereits außer Kraft getretene Normen auf Art. 17 EMRK verweist, wonach diese Konvention nicht so auszulegen sei, als begründe sie für einen Staat, eine Gruppe oder eine Person das Recht, eine Tätigkeit auszuüben oder eine Handlung vorzunehmen, die darauf abzielt, die in der Konvention festgelegten Rechte und Freiheiten abzuschaffen oder sie stärker einzuschränken, als es in der Konvention vorgesehen ist, ist ihr entgegenzuhalten, dass - wie oben dargestellt - die hier im Einklang mit der obergerichtlichen Rechtsprechung vertretene Rechtsauffassung gerade nicht zu einer unzumutbaren Rechtsschutzbeschränkung führt.
- 68 Da die dargestellte Rechtsauffassung des Senats der ober- und höchstrichterlich sowie von der überwiegenden Literatur vertretenen Auffassung folgt, sieht der Senat auch keinen Anlass,

hier von aufgrund der von der Antragstellerin zitierten Literaturansicht (Peter Unruh, in: Fehling, Kastner/Störmer, Verwaltungsrecht, 5. Aufl. 2021, § 47 VwGO Rn. 33) abzuweichen.

- 69 hh) Soweit die Antragstellerin zuletzt auch die ordnungsgemäße Ausfertigung und Verkündung der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung vom 5. November 2021 in Frage stellt, bedarf es nach der Feststellung der Unzulässigkeit ihres Normenkontrollantrags hierzu keiner weiteren Ausführungen.
- 70 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.
Der Ausspruch zur vorläufigen Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 Abs. 1 Satz 1 VwGO i. V. m. § 708 Nr. 11, § 709 Satz 2, § 711 ZPO.
- 71 Die Voraussetzungen für die Zulassung der Revision (§ 132 Abs. 2 VwGO) liegen nicht vor.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision in diesem Urteil kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Sächsischen Oberverwaltungsgericht, Ortenburg 9, 02625 Bautzen, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils schriftlich einzulegen. 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 schriftlich einzureichen.

Die Schriftform ist auch bei Übermittlung als elektronisches Dokument nach Maßgabe des § 55a der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) sowie der Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs und über das besondere elektronische Behördenpostfach (Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung – ERVV) vom 24. November 2017 (BGBI. I S. 3803), die durch Artikel 6 des Gesetzes vom 22. Dezember 2025 (BGBI. I Nr. 349, S. 10) zuletzt geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung, gewahrt. Verpflichtet zur Übermittlung als elektronisches Dokument in diesem Sinne sind nach Maßgabe des § 55d VwGO Rechtsanwälte, Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse; ebenso die nach der Verwaltungsgerichtsordnung vertretungsberechtigten Personen und Bevollmächtigte, für die ein sicherer Übermittlungsweg nach § 55a Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 oder 3 VwGO zur Verfügung steht; ausgenommen sind nach § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 Halbsatz 1 oder Nr. 2 VwGO vertretungsbefugte Personen. Ist eine Übermittlung aus technischen Gründen vorübergehend nicht möglich, bleibt die Übermittlung nach den allgemeinen Vorschriften zulässig. Die vorübergehende Unmöglichkeit ist bei der Ersatzeinreichung oder unverzüglich danach glaubhaft zu machen; auf Anforderung ist ein elektronisches Dokument nachzureichen.

In der Begründung der Beschwerde muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der Obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, von der das Urteil abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden. In Rechtstreitigkeiten aus dem Beamtenverhältnis und Disziplinarrecht kann auch die Abweichung des Urteils von einer Entscheidung eines anderen Oberverwaltungsgerichts vorgetragen werden, wenn es auf

dieser Abweichung beruht, solange eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts in der Rechtsfrage nicht ergangen ist.

Für das Beschwerdeverfahren besteht Vertretungzwang; 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 Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, der die Befähigung zum Richteramt besitzt, als Bevollmächtigten vertreten lassen.

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

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

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

gez.:

v. Welck

Kober

Nagel

gez.:

Wiesbaum

Reichert

Beschluss

Der Streitwert wird auf 30.000,00 EUR festgesetzt.

Gründe

- 1 Die Streitwertfestsetzung folgt aus § 39 Abs. 1 i. V. m. § 52 Abs. 2 GKG sowie der ständigen Rechtsprechung des Senats, der im Fall gewerblicher Antragsteller zur Berücksichtigung deren mit der Antragstellung verfolgten wirtschaftlichen Interessen den doppelten Auffangstreitwert zugrunde legt. Die Antragstellerin ist als Künstlerin/Musikerin, die auf Veranstaltungen und Konzerten auftritt, einem Gewerbetreibenden vergleichbar. Überdies bieten die von ihr dargelegten Umstände für den streitgegenständlichen Zeitraum nur unzureichende Anhaltspunkte dafür, inwieweit die streitgegenständlichen Regelungen in wirtschaftlicher Hinsicht Auswirkungen auf ihre berufliche Tätigkeit hatten. Da die Antragstellerin darüber hinaus eine Beeinträchtigung ihrer Rechte als Privatperson durch die streitgegenständlichen Regelungen unabhängig von ihrer künstlerischen Tätigkeit geltend gemacht hat, ist dem, entsprechend der Senatsrechtsprechung, der (einfache) Auffangwert hinzuzurechnen.

- 2 Zudem hat sich die Antragstellerin nicht nur gegen die Sächsische Corona-Schutz-Verordnung vom 5. November 2021, sondern zusätzlich auch gegen die Sächsische Corona-Notfall-Verordnung vom 19. November 2021 in der Fassung vom 2. Februar 2022 gewandt, so dass der so berechnete Streitwert gemäß § 39 Abs. 1 GKG zu verdoppeln war.

- 3 Der Beschluss ist unanfechtbar (§ 68 Abs. 1 Satz 5, § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

gez.:

v. Welck

Kober

Nagel

gez.:

Wiesbaum

Reichert