

Vf. 197-II-20



DER VERFASSUNGSGERICHTSHOF
DES FREISTAATES SACHSEN
IM NAMEN DES VOLKES

Beschluss

**In dem Verfahren
der abstrakten Normenkontrolle**

auf Antrag des Abgeordneten André Barth
und weiterer 37 Mitglieder des 7. Sächsischen Landtages,

- Antragsteller -

Verfahrensbevollmächtigter: Prof. Dr. Michael Elicker,

hat der Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen durch den Präsidenten des Verfassungsgerichtshofes Matthias Grünberg, den Richter Andreas Wahl, die Richterin Simone Herberger und die Richter Markus Jäger, Dirk Kirst, Klaus Schurig, Stefan Ansgar Strewe und Arnd Uhle

am 15. August 2024

beschlossen:

1. Die Regelungen in den § 3, § 9 Abs. 2 Satz 1, 2 und 4, § 10 Abs. 2 Nr. 2 Buchst. a der Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt zum Schutz vor dem Coronavirus SARS-CoV-2 und COVID-19 vom 30. Oktober 2020 (SächsGVBl. S. 557) waren mit der Verfassung des Freistaates Sachsen vereinbar.

2. Im Übrigen wird der Normenkontrollantrag als unzulässig verworfen.

G r ü n d e :

A.

Die Antragsteller, 38 von 119 Mitgliedern des 7. Sächsischen Landtages, wenden sich mit dem am 2. November 2020 beim Verfassungsgerichtshof eingegangenen und mit Schreiben vom 10. November 2020 ergänzten Antrag im Wege der abstrakten Normenkontrolle gegen die Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt zum Schutz vor dem Coronavirus SARS-CoV-2 und COVID-19 (Sächsische Corona-Schutz-Verordnung – SächsCoronaSchVO) vom 30. Oktober 2020 (SächsGVBl. S. 557).

I.

Die angegriffene Verordnung wurde am 30. Oktober 2020 durch die Staatsministerin für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt ausgefertigt und am 31. Oktober 2020 im Sächsischen Gesetz- und Verordnungsblatt (Nr. 32/2020) verkündet. Sie trat am 2. November 2020 in Kraft (§ 11 Abs. 1 SächsCoronaSchVO vom 30. Oktober 2020) und sollte ursprünglich mit Ablauf des 30. November 2020 außer Kraft treten. Das Sächsische Staatsministerium für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt erließ jedoch bereits am 10. November 2020 eine weitere Verordnung zum Schutz vor dem Coronavirus SARS-CoV-2 und COVID-19 (SächsGVBl. S. 574), welche am 11. November 2020 in Kraft trat und zugleich die hier angegriffene Sächsische Corona-Schutz-Verordnung vom 30. Oktober 2020 außer Kraft setzte (§ 11 Abs. 1 Satz 2 SächsCoronaSchVO vom 10. November 2020). Diese Verordnung trat ihrerseits mit Ablauf des 30. November 2020 außer Kraft (§ 11 Abs. 2 SächsCoronaSchVO vom 10. November 2020).

Die hier maßgeblichen Vorschriften lauteten auszugsweise wie folgt:

§ 1 Grundsätze

- (1) Jeder wird anlässlich der Corona-Pandemie angehalten, die physisch-sozialen Kontakte zu anderen Menschen außer den Angehörigen des eigenen Hausstandes auf das absolut nötige Minimum zu reduzieren. Wo immer möglich, ist ein Mindestabstand zu anderen Personen von 1,5 Metern einzuhalten und sind weitere Maßnahmen zur Ansteckungsvermeidung zu beachten (Kontaktbeschränkung). Diese Grundsätze gelten für alle Lebensbereiche, einschließlich Arbeitsstätten.
- (2) Es wird über die Regelungen in § 3 hinaus dringend empfohlen, bei Kontakten im öffentlichen Raum eine Mund-Nasenbedeckung zu tragen, um für sich und andere das Risiko von Infektionen zu reduzieren. Dazu gehören auch regelmäßige Händehygiene und die Vermeidung des Hand-Gesichts-Kontaktes. Eltern und Sorgeberechtigte sollen dafür Sorge tragen, dass ihre Kinder oder Schutzbefohlenen diese Empfehlungen einhalten, sofern diese dazu in der Lage sind. Menschen mit Behinderung und solche mit gesundheitlichen Einschränkungen können, sofern sie nicht dazu in der Lage sind, auf das Tragen der Mund-Nasenbedeckung verzichten. Es ist zulässig, im Kontakt mit hörgeschädigten Menschen, die auf das Lesen von Lippenbewegungen angewiesen sind, zeitweilig auf die Mund-Nasenbedeckung zu verzichten. (...)
- (3) (...)

§ 3 Mund-Nasenbedeckung

- (1) Eine Mund-Nasenbedeckung ist zu tragen:
 1. bei der Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel zur Personenbeförderung, einschließlich Taxis, oder regelmäßiger Fahrdienste zum Zweck der Beförderung zwischen dem Wohnort/der Wohnstätte und Einrichtungen von Menschen mit Behinderungen, pflegebedürftigen Menschen oder Patienten zu deren Behandlung,
 2. beim Aufenthalt in Groß- und Einzelhandelsgeschäften sowie Läden,
 3. beim Aufenthalt in Gesundheitseinrichtungen nach § 23 Absatz 3 Satz 1 des Infektionsschutzgesetzes sowie durch Beschäftigte ambulanter Pflegedienste bei der Ausübung der Pflege. Ausgenommen sind die konkreten Behandlungsräume sowie die stationär aufgenommenen Patienten am Sitzplatz zur Aufnahme von Speisen und Getränken und in ihren Zimmern,
 4. beim Besuch in Einrichtungen nach § 36 Absatz 1 Nummer 2 des Infektionsschutzgesetzes,
 5. beim Aufenthalt in allen für die Öffentlichkeit zugänglichen Räumlichkeiten mit regelmäßigem Publikumsverkehr:
 - a) in Einkaufszentren, Beherbergungsbetrieben (Verkehrs- und Gemeinschaftsflächen, Speiseräume bis zum Erreichen des Platzes) und öffentlichen Verwaltungen,
 - b) in Banken, Sparkassen und Versicherungen,
 - c) in allen gastronomischen Einrichtungen einschließlich Imbiss- und Caféangeboten zur und bei Lieferung und Abholung von mitnahmefähigen Speisen und Getränken,
 - d) in Kirchen und Räumen von Religionsgemeinschaften mit Ausnahme der rituellen Aufnahme von Speisen und Getränken,
 - e) in Aus- und Fortbildungseinrichtungen, die der berufsbezogenen, schulischen oder akademischen Ausbildung dienen sowie auf deren Gelände, mit Ausnahme des Unterrichts in den Musik- und Tanzhochschulen oder wenn der Mindestabstand von 1,5 Metern eingehalten wird,
 6. beim Aufenthalt in Schulgebäuden, auf dem Gelände von Schulen sowie bei schulischen Veranstaltungen; dies gilt nicht,
 - a) wenn der Mindestabstand von 1,5 Metern eingehalten wird,
 - b) für die Primarstufe,
 - c) für Horte,
 - d) im Unterricht für Schülerinnen und Schüler der Sekundarstufe I,
 - e) im Unterricht an Förderschulen der Sekundarstufe I auch für Lehrkräfte und sonstiges im Unterricht eingesetztes Personal,
 - f) im Unterricht der Werkstufe der Förderschulen mit dem Förderschwerpunkt geistige Entwicklung,
 - g) im inklusiven Unterricht für die Förderschwerpunkte Hören und Sprache sowie
 - h) zur Aufnahme von Speisen und Getränken im Schulgebäude und

7. beim Aufenthalt an Haltestellen, in Bahnhöfen, in Fußgängerzonen, auf dem Sport und Spiel gewidmeten Flächen (ausgenommen Kinder bis zur Vollendung des zehnten Lebensjahres), auf Wochenmärkten und an Außenverkaufsständen. Dies gilt von 6:00 Uhr bis 24:00 Uhr. Ausgenommen sind die Fortbewegung ohne Verweilen mit Fortbewegungsmitteln und die sportliche Betätigung.
- (2) Ausgenommen von der Pflicht nach Absatz 1 sind Kinder bis zur Vollendung des sechsten Lebensjahres. Absatz 1 gilt nicht für das Personal, soweit andere Schutzmaßnahmen ergriffen wurden oder kein Kundenkontakt besteht. § 1 Absatz 2 Satz 4 und 5 gilt entsprechend. Zur Glaubhaftmachung einer Befreiung von der Pflicht nach Absatz 1 genügt die Gewährung der Einsichtnahme in einen Schwerbehindertenausweis oder in ein ärztliches Attest. Insoweit kann aus infektionsschutzrechtlichen Gründen die Benutzung und der Aufenthalt nach Absatz 1 nicht versagt werden. Personen, die entgegen der nach Absatz 1 bestehenden Pflicht keine Mund-Nasenbedeckung tragen, ohne dass eine Ausnahme nach den Sätzen 2 bis 4 vorliegt, ist die Benutzung nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 Alternative 1 sowie der Aufenthalt nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 bis 7 untersagt.

§ 4 Schließung von Einrichtungen und Angeboten

- (1) Verboten sind die Öffnung und das Betreiben mit Ausnahme zulässiger Onlineangebote von:
1. Aus- und Fortbildungseinrichtungen, die nicht der berufsbezogenen, schulischen oder akademischen Ausbildung dienen,
 2. Freibädern, Hallenbädern, Kurbädern, Thermen soweit es sich nicht um Rehabilitationseinrichtungen handelt,
 3. Dampfbädern, Dampfsaunen und Saunen,
 4. Fitnessstudios und ähnlichen Einrichtungen, soweit sie nicht medizinisch notwendiger Behandlungen dienen,
 5. Spielhallen, Spielbanken, Wettannahmestellen und ähnlichen Einrichtungen,
 6. Anlagen und Einrichtungen des Freizeit- und Amateursportbetriebs mit Ausnahme des Individualsports allein, zu zweit oder mit dem eigenen Hausstand und des Schulsports. Dies gilt nicht für das für Individualsportarten organisierte Training sowie deren Sportwettkämpfe ohne Publikum sowie für Sportlerinnen und Sportler,
 - a) für die ein Arbeitsvertrag besteht, der sie zu einer sportlichen Leistung gegen ein Entgelt verpflichtet und dieses überwiegend zur Sicherung des Lebensunterhalts dient, oder
 - b) die dem Bundeskader (Olympiakader, Perspektivkader, Nachwuchskader 1) und Nachwuchskader 2 des Deutschen Olympischen Sportbundes oder dem Spitzenkader des Deutschen Behindertensportverbandes angehören oder die Kader in einem Nachwuchsleistungszentrum im Freistaat Sachsen,
 7. Freizeit-, Vergnügungsparks, botanische und zoologische Gärten, Tierparks, Angeboten von Freizeitaktivitäten,
 8. Volksfesten, Jahrmärkten, Weihnachtsmärkten,
 9. Diskotheken, Tanzlustbarkeiten,
 10. Messen, Tagungen und Kongressen,
 11. Museen, Musikschulen, Kinos, Theatern, Opernhäusern, Konzerthäusern, Konzertveranstaltungsorten, Musiktheatern, Clubs und Musikclubs und entsprechenden Einrichtungen für Publikum,
 12. Bibliotheken, mit Ausnahme der Medienausleihe sowie mit Ausnahme von Fachbibliotheken und Bibliotheken an den Hochschulen, der Sächsischen Landes- und Universitätsbibliothek und der Deutschen Nationalbibliothek,
 13. Angebote der Kinder- und Jugendhilfe ohne sozialpädagogische Betreuung, Einrichtungen und Angeboten der Kinder- und Jugendberufshilfe,
 14. Zirkussen,
 15. Prostitutionsstätten, Prostitutionsveranstaltungen, Prostitutionsvermittlungen, Prostitutionsfahrzeugen,
 16. Busreisen und Übernachtungsangeboten für touristische Zwecke sowie Schulfahrten,
 17. Veranstaltungen, die der Unterhaltung dienen,

18. Gastronomiebetrieben sowie Bars, Kneipen und ähnlichen Einrichtungen. Ausgenommen ist die Lieferung und Abholung von mitnahmefähigen Speisen und Getränken sowie der Betrieb von Kantinen und Mensen,
 19. Betriebe im Bereich der körpernahen Dienstleistung, mit Ausnahme medizinisch notwendiger Behandlungen und von Friseuren,
 20. alle sonstigen Institutionen und Einrichtungen, die der Freizeitgestaltung dienen.
- (2) Von dem Verbot nach Absatz 1 sind das Betreten und Arbeiten durch Betreiber und Beschäftigte nicht erfasst.

§ 9 Versammlungen

- (1) (...)
- (2) Bei Versammlungen im Sinne des Absatz 1 ist das Tragen einer Mund-Nasenbedeckung verpflichtend für alle Versammlungsteilnehmer. Dies gilt auch für den Versammlungsleiter und Ordner. Unter freiem Himmel sind ausschließlich ortsfeste Versammlungen zulässig. § 2 Absatz 2 und § 3 Absatz 2 Satz 1, 3 und 4 gelten entsprechend.

§ 10 Vollstreckungshilfe, Ordnungswidrigkeiten

- (1) (...)
- (2) Ordnungswidrig im Sinne des § 73 Absatz 1a Nummer 24 des Infektionsschutzgesetzes handelt, wer
1. (...)
 2. fahrlässig oder vorsätzlich
 - a) entgegen § 3 Absatz 1 Nummer 1 bis 5 oder 7 oder § 9 Absatz 2 Satz 1 oder Satz 2 keine Mund-Nasenbedeckung trägt und keine Ausnahme nach § 3 Absatz 1 Nummer 3, Nummer 5 Buchstabe c oder d, Nummer 7 oder Absatz 2 oder § 9 Absatz 2 Satz 3 vorliegt,
 - b) – g) (...)

Die Sächsische Corona-Schutz-Verordnung vom 30. Oktober 2020 war ausweislich ihres Vorspruchs auf § 32 Satz 1 i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1, 2 des Gesetzes zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz – IfSG) vom 20. Juli 2000 (BGBl. I S. 1045) in der Fassung vom 27. März 2020 i.V.m. § 7 der Verordnung der Sächsischen Staatsregierung und des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt zur Regelung der Zuständigkeiten nach dem Infektionsschutzgesetz und für die Kostenerstattung für Impfungen und andere Maßnahmen der Prophylaxe (Infektionsschutzgesetz-Zuständigkeitsverordnung – IfSGZuVO) vom 9. Januar 2019 (SächsGVBl. S. 83) in der vom 18. März 2020 bis 15. Januar 2021 geltenden Fassung gestützt.

Die §§ 28, 32 IfSG in der hier maßgeblichen, bis zum 18. November 2020 geltenden Fassung vom 27. März 2020 lauteten auszugsweise wie folgt:

§ 28 Schutzmaßnahmen

- (1) Werden Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider festgestellt oder ergibt sich, dass ein Verstorbener krank, krankheitsverdächtig oder Ausscheider war, so trifft die zuständige Behörde die notwendigen Schutzmaßnahmen, insbesondere die in den §§ 29 bis 31 genannten, soweit und solange es zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich ist; sie kann insbesondere Personen verpflichten, den Ort, an dem sie sich befinden, nicht oder nur unter bestimmten Bedin-

gungen zu verlassen oder von ihr bestimmte Orte oder öffentliche Orte nicht oder nur unter bestimmten Bedingungen zu betreten. Unter den Voraussetzungen von Satz 1 kann die zuständige Behörde Veranstaltungen oder sonstige Ansammlungen von Menschen beschränken oder verbieten und Badeanstalten oder in § 33 genannte Gemeinschaftseinrichtungen oder Teile davon schließen. Eine Heilbehandlung darf nicht angeordnet werden. Die Grundrechte der Freiheit der Person (Artikel 2 Abs. 2 Satz 2 des Grundgesetzes), der Versammlungsfreiheit (Artikel 8 des Grundgesetzes), der Freizügigkeit (Artikel 11 Abs. 1 des Grundgesetzes) und der Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13 Abs. 1 des Grundgesetzes) werden insoweit eingeschränkt.

(2) – (3) (...)

§ 32 Erlass von Rechtsverordnungen

Die Landesregierungen werden ermächtigt, unter den Voraussetzungen, die für Maßnahmen nach den §§ 28 bis 31 maßgebend sind, auch durch Rechtsverordnungen entsprechende Gebote und Verbote zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten zu erlassen. Die Landesregierungen können die Ermächtigung durch Rechtsverordnung auf andere Stellen übertragen. Die Grundrechte der Freiheit der Person (Artikel 2 Abs. 2 Satz 2 Grundgesetz), der Freizügigkeit (Artikel 11 Abs. 1 Grundgesetz), der Versammlungsfreiheit (Artikel 8 Grundgesetz), der Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13 Abs. 1 Grundgesetz) und des Brief- und Postgeheimnisses (Artikel 10 Grundgesetz) können insoweit eingeschränkt werden.

II.

Die Antragsteller beantragen,

die Sächsische Corona-Schutz-Verordnung vom 30. Oktober 2020 für verfassungswidrig und nichtig zu erklären.

Zur Begründung tragen sie im Wesentlichen vor:

1. Die Antragsteller seien von der Verfassungswidrigkeit der Verordnung „in toto“ überzeugt, weil die Rechtsgrundlage, auf die sie gestützt sei, sie nicht tragen könne und die Verordnung selbst nicht begründet worden sei. An der materiellen Verfassungsgemäßheit vieler Einzelmaßnahmen hätten die Antragsteller durchweg erhebliche Zweifel.
2. Die Verordnung habe – wofür die herrschende Lehre spreche – begründet werden müssen, um verfassungsrechtlichen Anforderungen (u.a. aus Art. 3 Abs. 3, Art. 38 SächsVerf im Hinblick auf Selbstkontrolle, Rechtsschutz) zu genügen. Auch nach einer differenzierenden Ansicht sei eine Begründung erforderlich gewesen, weil die Verordnung tief in Grundrechte eingreife, sich dabei aber (lediglich) auf eine Generalklausel stütze, die weder nach den tatbestandlichen Voraussetzungen noch den Rechtsfolgen das Tätigwerden des Ordnungsgebers klar „vorgeordnet“ habe.
3. Das in der Verordnung geregelte Maßnahmenbündel habe wegen der damit einhergehenden Grundrechtseinschränkungen nicht auf die Generalklausel in §§ 32, 28 IfSG gestützt werden dürfen, sondern hätte einer Regelung durch Parlamentsgesetz bedurft. § 28 Abs. 1 Satz 1

Hs. 1 IfSG enthalte kaum inhaltliche Begrenzungen, weder auf Tatbestands- noch auf Rechtsfolgende, und sei deswegen keine dem Bestimmtheitsgebot und dem Vorbehalt des Gesetzes (Art. 3 Abs. 3, Art. 37 SächsVerf) genügende Ermächtigungsgrundlage. An den Verordnungsgeber dürften nur normative Angelegenheiten von minderer Wichtigkeit delegiert werden. Es sei indes leicht erkennbar, dass man hinsichtlich der vielfältigen Regelungsgegenstände der hier angegriffenen Verordnung keineswegs von einer minderen Grundrechtsrelevanz sprechen könne; es seien Grundrechte insbesondere aus Art. 15, 16, 19, 21, 23, 28, 29, 33, 38 SächsVerf verletzt. Jedenfalls habe ausschließlich der Landesgesetzgeber von der bundesgesetzlichen Ermächtigung durch Erlass eines ordnungsvertretenden Gesetzes i.S.d. Art. 80 Abs. 4 GG Gebrauch machen dürfen.

4. Selbst wenn man vertrete, dass nach § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG auch eingriffsintensivere Maßnahmen für einen Übergangszeitraum möglich seien, sei dieser Zeitraum zwischenzeitlich abgelaufen.

5. Die Spezialregelungen der § 28 Abs. 1 Satz 2, §§ 29 bis 31 IfSG hätten beachtet werden müssen. So hätte die Schließung von Betrieben, die letztlich absolute Berufsverbote bewirkten, nur auf § 31 IfSG gestützt werden können. Auch hätten nicht beliebige Einrichtungen, sondern ausschließlich Badeanstalten oder in § 33 IfSG genannte Gemeinschaftseinrichtungen geschlossen werden dürfen.

6. Maßnahmen, welche das Grundrecht der körperlichen Unversehrtheit (Art. 16 Abs. 1 Satz 1 SächsVerf) beeinträchtigten, hätten nicht im Rahmen einer Rechtsverordnung nach § 32 IfSG angeordnet werden dürfen, weil das grundrechtliche Zitiergebot (Art. 37 Abs. 1 Satz 2 SächsVerf) nicht gewahrt sei. Dies gelte namentlich für die in § 3 SächsCoronaSchVO vom 30. Oktober 2020 statuierte und in § 10 SächsCoronaSchVO vom 30. Oktober 2020 bewehrte Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasenbedeckung. Diese sei – wie etwa der Impf- oder Röntgenzwang – als Eingriff in die körperliche Unversehrtheit zu werten. Die Beeinträchtigung der Sauerstoffzufuhr werde teilweise als schmerzhaft und oft jedenfalls als schmerzähnlich empfunden; hinzu komme ein Beklemmungsgefühl, das durch das Gefühl, nicht frei atmen zu können, entstehe. Die meisten Brillenträger würden durch Beschlagen der Gläser zusätzlich in ihrem Sehvermögen beeinträchtigt. Es sei wissenschaftlich erwiesen, dass das Tragen einer Maske messbare und spürbare nachteilige physiologische Folgen, insbesondere die Einschränkung von Hirnfunktionen, für den Träger der Maske habe. Der Verordnungsgeber habe trotz fehlender Ermächtigungsgrundlage in dieses Grundrecht eingegriffen.

7. Gleiches gelte im Hinblick auf Einschränkungen des Grundrechts auf Datenschutz gemäß Art. 33 SächsVerf, das in Sachsen eigenständig als Grundrecht ausformuliert und daher vom Anwendungsbereich des Zitiergebots erfasst sei. Auf Landesebene hätte diesbezüglich der Weg der ordnungsersetzenden Gesetzgebung nach Art. 80 Abs. 4 GG gewählt werden müssen, um eine den Vorgaben des eigenen Verfassungsraumes gerecht werdende Ausgestaltung der bundesgesetzlichen Ermächtigung zu erreichen.

8. Zweifel an der Verhältnismäßigkeit ergäben sich im Hinblick auf Grundrechtsbeeinträchtigungen, die bereits Monate andauerten. Besonders krass erscheine das gegenüber „Nichtstörern“ ausgesprochene absolute Verbot des Betriebes zahlreicher gewerblicher Unternehmen „von A wie Ausbildungseinrichtungen bis Z wie Zirkussen“ im Hinblick auf die Berufsfreiheit, das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb, bei bestimmten Kulturbetrieben auch die Kunstfreiheit. Daran könnten die in Aussicht gestellten Ausgleichsleistungen nichts Wesentliches ändern. Dasselbe gelte für die undifferenzierte Schließung von Einrichtungen zur sportlichen Ertüchtigung. Ein grundlegendes Schema der Verordnung sei, in eher als „verzichtbar“ bewerteten Bereichen absolute Verbote zu erlassen, während an anderer Stelle Hygienekonzepte ausreichen.

9. Die Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasenbedeckung bei Versammlungen und die weiteren Einschränkungen in § 9 SächsCoronaSchVO vom 30. Oktober 2020 ermöglichten kaum noch sinnvolle öffentliche Kundgebungen. Es dränge sich ein unverhältnismäßiger Eingriff in das Grundrecht der Versammlungsfreiheit auf.

10. Schließlich bestünden Zweifel an einer folgerichtigen und gleichheitsgerechten Ausgestaltung der getroffenen Maßnahmen und deren Abgrenzung.

III.

1. Der Sächsische Landtag hat von einer Stellungnahme zum Verfahren abgesehen.

2. Die Sächsische Staatsregierung hält den Normenkontrollantrag für unzulässig, jedenfalls aber unbegründet.

a) Dem Antrag fehle es bereits in weitem Maße an der Behauptung der Nichtigkeit der angegriffenen Verordnung i.S.d. § 21 Abs. 1 Nr. 1 SächsVerfGHG; soweit diese Behauptung einzeln erhoben worden sei, genüge sie – wie die gesamte Antragsbegründung – nicht den Substantiierungsanforderungen.

b) Das Zitiergebot sei nicht verletzt worden: Die Sächsische Corona-Schutz-Verordnung, insbesondere die für bestimmte Situationen angeordnete Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasenbedeckung, greife nicht in das Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit ein. Datenschutzrechtlich relevante einfach-rechtliche Regelungen seien bereits durch die bundesrechtliche Ermächtigungsgrundlage gestattet worden, weshalb der Warnfunktion für den Normgeber, die das Zitiergebot erfüllen soll, vollauf Genüge getan sei; das – eigenständig verankerte – Datenschutzgrundrecht in Art. 33 SächsVerf gewährleiste insoweit keinen materiell-rechtlich stärkeren Schutz als das entsprechende – verfassungsrechtlich anerkannte – Bundesgrundrecht. Eine generelle verfassungsrechtliche Begründungspflicht für Rechtsverordnungen bestehe nicht.

c) In materieller Hinsicht genüge die Ermächtigungsgrundlage in § 32 Satz 1 i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1, 2 IfSG den Bestimmtheitsanforderungen des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG und den Anforderungen des Gesetzesvorbehalts. Eine Pflicht, die Schutzmaßnahmen nur durch förmliches Landesgesetz zu regeln, folge weder aus Art. 80 Abs. 4 GG noch landesverfassungsrechtlichen Bestimmungen; dies gelte sowohl hinsichtlich des Katalogs der ihrer Art nach ergreifbaren Maßnahmen als auch in Bezug auf die Frage, wie welche Maßnahme in inhaltlicher und zeitlicher Hinsicht ergriffen werden soll. Da der Bundesgesetzgeber selbst die (grundrechts-)wesentlichen Entscheidungen über die Arten möglicher Maßnahmen getroffen habe, könne der Landesgesetzgeber wegen Art. 72 Abs. 1 GG nicht darüber hinausgehen. Im Hinblick auf das „Wie“ der Maßnahmen sei zu berücksichtigen, dass in einer dynamischen Pandemielage eine rasche, an die jeweilige Entwicklung angepasste Reaktion erforderlich gewesen sei, die wegen des ungleich größeren Vorlaufs nicht im parlamentarischen Rechtsetzungsverfahren habe geleistet werden können. Dies gelte ganz besonders für den Zeitraum vor Erlass der hier angegriffenen Verordnung, in der plötzlich die Zahl der Infizierten im Freistaat Sachsen exponentiell angestiegen sei. Eine Sperrwirkung der Spezialregelungen des Infektionsschutzgesetzes, die verhinderte, dass vergleichbare Maßnahmen nicht auf die Generalklausel gestützt werden könnten, bestehe nicht. Die Voraussetzungen des § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG seien erfüllt gewesen, sodass der Ordnungsgeber – zumal in Erfüllung der grundrechtlichen Schutzpflichten – zum Handeln verpflichtet gewesen sei. Erhebliche materiell-rechtliche Einwände gegen die Verhältnismäßigkeit einzelner Regelungen seien der Antragschrift nicht zu entnehmen. Sie lägen auch tatsächlich nicht vor. Hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit einzelner Maßnahmen hat die Staatsregierung auf die Rechtsprechung des Sächsischen Obergerichtes Bezug genommen.

B.

Der Normenkontrollantrag ist weit überwiegend bereits unzulässig.

I.

Mit ihrem Antrag begehren die Antragsteller, die Sächsische Corona-Schutz-Verordnung vom 30. Oktober 2020 für verfassungswidrig und nichtig zu erklären. Damit machen die Antragsteller die Verfassungswidrigkeit der gesamten Verordnung geltend; eine ausdrückliche Eingrenzung auf einzelne Vorschriften enthält der Antrag nicht.

Wegen dieses insofern eindeutigen, im Laufe des Verfahrens unverändert gebliebenen Antrags in der Antragschrift vom 2. November 2020 ist Gegenstand der Normenkontrolle lediglich die Sächsische Corona-Schutz-Verordnung vom 30. Oktober 2020. Hingegen haben die Antragsteller etwaige inhaltlich unverändert gebliebene oder nur geringfügig geänderte Folgeverordnungen, speziell die Sächsische Corona-Schutz-Verordnung vom 10. November 2020, nicht zum Gegenstand der Normenkontrolle gemacht.

II.

Der Rechtsweg zum Verfassungsgerichtshof ist nach Art. 81 Abs. 1 Nr. 2 SächsVerf, § 7 Nr. 2 SächsVerfGHG eröffnet. Gegenstand des Normenkontrollverfahrens ist die Vereinbarkeit einer landesrechtlichen Regelung mit der Sächsischen Verfassung.

Die Antragsberechtigung der Antragsteller ergibt sich aus Art. 81 Abs. 1 Nr. 2 SächsVerf, § 21 SächsVerfGHG.

Der Zulässigkeit des Antrags steht nicht entgegen, dass die angegriffene Verordnung bereits am 11. November 2020 außer Kraft trat. Grundsätzlich besteht ein objektives Klarstellungsinteresse, solange die angegriffenen Normen noch Rechtswirkungen entfalten und damit den Schutzzweck des abstrakten Normenkontrollverfahrens auslösen können (vgl. BVerfG, Urteil vom 18. April 1989, BVerfGE 79, 311 [327 f.]; Urteil vom 9. Juli 2007, BVerfGE 119, 98 [116]; Beschluss vom 15. Januar 2008, BVerfGE 119, 394 [410]; Beschluss vom 12. Oktober 2010, BVerfGE 127, 293 [319]; Rozek in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, Stand Juni 2023, § 76 Rn. 59 m.w.N.). Insofern ist hier ausreichend, dass von der angegriffenen Verordnung auch nach ihrem Außerkrafttreten noch Rechtswirkungen – z.B. im Hinblick auf schwebende Ordnungswidrigkeitsverfahren gestützt auf § 10 Abs. 2 SächsCoronaSchVO vom 30. Oktober 2020 oder geltend gemachte Amtshaftungs- und Entschädigungsansprüche (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 1. März 2021 – 18/20 – juris Rn. 399) – ausgehen können. Dass von den angegriffenen Vorschriften unter keinem denkbaren Gesichtspunkt mehr Rechtswirkungen ausgehen können (vgl. BVerfG, Urteil vom 19. September 2018, BVerfGE 150, 1 [77 f. Rn. 138] m.w.N.; ThürVerfGH, Beschluss vom 14. Dezember 2021 – 117/20 – juris Rn. 197; Urteil vom 28. Februar 2024 – 110/20 – juris Rn. 422), ist hier nicht ersichtlich. Zudem besteht mit Blick auf den objektiven Charakter des Normenkontrollverfahrens ein Entscheidungsinteresse über den Zeitraum der rechtlichen Wirkung der angegriffenen Verordnung hinaus. Denn aufgrund der begrenzten zeitlichen Geltung aller Verordnungen, die im Zuge der Bekämpfung des Coronavirus SARS-CoV-2 unmittelbar aneinander folgend erlassen wurden, könnten diese – würde mit dem Ende der rechtlichen Wirkung auch die Entscheidungsmöglichkeit des Verfassungsgerichtshofes entfallen – kaum je einer landesverfassungsrechtlichen Kontrolle unterzogen werden, was mit der Intention des Art. 81 Abs. 1 Nr. 2 SächsVerf nicht zu vereinbaren ist (ebenso ThürVerfGH, Urteil vom 1. März 2021 – 18/20 – juris Rn. 399; Urteil vom 28. Februar 2024 – 110/20 – juris Rn. 423; vgl. auch BVerwG, Urteil vom 22. November 2022 – 3 CN 1/21 – juris Rn. 14; Urteil vom 16. Mai 2023 – 3 CN 6/22 – juris Rn. 10). Eine Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes schafft demgegenüber Klarheit und Rechtssicherheit für das nachfolgende Recht und die künftige Normsetzung (vgl. LVfG-LSA, Urteil vom 26. März 2021 – LVG 4/21 – juris Rn. 85).

III.

Der Antrag genügt jedoch nur teilweise den Begründungsanforderungen (§ 10 Abs. 1 SächsVerfGHG i.V.m. § 23 Abs. 1 Satz 2 BVerfGG).

1. Die Zulässigkeit der abstrakten Normenkontrolle setzt gemäß § 10 Abs. 1 SächsVerfGHG i.V.m. § 23 Abs. 1 Satz 2 BVerfGG eine substantiierte Darlegung der behaupteten Verfassungswidrigkeit durch den Antragsteller voraus (SächsVerfGH, Beschluss vom 14. Oktober 2021 – Vf. 58-II-21; Beschlüsse vom 24. März 2021 – Vf. 121-II-20 und Vf. 174-II-20; Urteil vom 21. Juni 2012 – Vf. 77-II-11; Urteil vom 26. Juni 2009 – Vf. 79-II-08; vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. September 2007, BVerfGE 119, 247 [258 f.]; Rozek in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, Stand Juni 2023, § 76 Rn. 61; Graßhof in: Burkiczak/Dollinger/Schorkopf, BVerfGG, 2. Aufl., § 76 Rn. 46). Insbesondere ist darzutun, aus welchen rechtlichen Erwägungen die angegriffene Norm mit welchem höherrangigem Recht für unvereinbar gehalten wird (SächsVerfGH, Beschluss vom 14. Oktober 2021 – Vf. 58-II-21; Beschlüsse vom 24. März 2021 – Vf. 121-II-20 und Vf. 174-II-20; vgl. BVerfG, Urteil vom 24. November 2010, BVerfGE 128, 1 [32]; BbgVerfG, Beschluss vom 26. März 2021 – 5/21 eA – juris Rn. 23; VerfGH Rh.-Pf., Beschluss vom 15. Juni 2023 – VGH N 32/21 – juris Rn. 12).

Die Substantiierungsanforderungen beinhalten, dass der verfassungsrechtliche Bezug unter Rückgriff auf verfassungsgerichtlich entwickelte Maßstäbe hergestellt wird; erforderlich ist eine Auseinandersetzung mit der einschlägigen verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung (SächsVerfGH, Beschlüsse vom 24. März 2021 – Vf. 121-II-20 und Vf. 174-II-20; Beschluss vom 14. Oktober 2021 – Vf. 58-II-21; vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. September 2017, BVerfGE 146, 327 [343 ff.]; Beschluss vom 15. Dezember 2020, BVerfGE 156, 224 [238 Rn. 39]).

Wird – wie hier – die Verfassungswidrigkeit mehrerer Normen oder eines gesamten Gesetzes bzw. einer gesamten Verordnung geltend gemacht, folgt aus der Begründungspflicht, dass die angefochtenen Normen genau bezeichnet werden und hinsichtlich jeder einzelnen Regelung substantiiert dargelegt wird, aus welchen Gründen die Vereinbarkeit derselben mit welchen Bestimmungen der Landesverfassung bezweifelt wird (vgl. BVerfG [als Landesverfassungsgericht für Schleswig-Holstein], Beschluss vom 7. Mai 2001, BVerfGE 103, 332 [345 f.]; ThürVerfGH, Urteil vom 9. Juni 2017 – 61/16 – juris Rn. 112; vgl. auch BayVerfGH, Entscheidung vom 12. April 2021 – Vf. 21-VII-21 – juris Rn. 10; Rozek in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, Stand Juni 2023, § 76 Rn. 61); eine pauschale Anfechtung genügt nicht (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 29. Januar 2021 – Vf. 96-VII-20 – juris Rn. 20). Fehlt es daran, ist der Antrag unzulässig; betrifft der Begründungsmangel nur eine von mehreren angegriffenen Normen, ist der Antrag nur insoweit unzulässig.

In diesem Zusammenhang kann der Verfassungsgerichtshof den Antrag, an den er grundsätzlich gebunden ist, anhand der gegebenen Begründung auslegen (SächsVerfGH, Urteil

vom 26. Juni 2009 – Vf. 79-II-08; Urteil vom 21. Juni 2012 – Vf. 77-II-11; so auch gehandhabt in SächsVerfGH, Urteil vom 15. November 2013 – Vf. 25-II-12; vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. Oktober 2008, BVerfGE 122, 1 [18]; Urteil vom 25. Juli 2012, BVerfGE 131, 316 [331] m.w.N.). Darüber hinaus können von den Antragstellern nicht konkret angegriffene Vorschriften in die Prüfung einbezogen werden, wenn sie mit den zulässigerweise angegriffenen Vorschriften in einem engen inhaltlichen Regelungszusammenhang stehen (SächsVerfGH, Urteil vom 26. Juni 2009 – Vf. 79-II-08; vgl. BVerfG, Urteil vom 3. März 2004, BVerfGE 109, 279 [374]; Urteil vom 24. November 2010, BVerfGE 128, 1 [32]), etwa wenn die angegriffene Norm durch Verweisung auf eine andere oder durch den klaren inneren Zusammenhang mit anderen Vorschriften derart von den letzteren abhängt, dass sich aus der Verfassungswidrigkeit dieser Normen die Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Norm ergibt (enger sachlicher Regelungszusammenhang, so ausdrücklich SächsVerfGH, Urteil vom 21. Juni 2012 – Vf. 77-II-11; vgl. BVerfG, Urteil vom 5. November 1975, BVerfGE 40, 296 [309 f.]).

2. Hieran gemessen kann der Antragschrift eine hinreichende Behauptung der Verfassungswidrigkeit nur im Hinblick auf die Regelungen zum Tragen einer Mund-Nasenbedeckung allgemein und speziell auf Versammlungen sowie damit einhergehende Ordnungswidrigkeitentatbestände (§ 3, § 9 Abs. 2 Satz 1, 2 und 4, § 10 Abs. 2 Nr. 2 Buchst. a SächsCoronaSchVO vom 30. Oktober 2020) entnommen werden.
 - a) Die konkrete Bezeichnung einzelner Regelungen in Verbindung mit einer spezifischen Begründung der behaupteten Verfassungswidrigkeit ist der Antragschrift hinsichtlich der Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasenbedeckung zu entnehmen, die in § 3 und § 9 Abs. 2 Satz 1, 2 und 4 SächsCoronaSchVO vom 30. Oktober 2020 geregelt und in § 10 Abs. 2 Nr. 2 Buchst. a SächsCoronaSchVO vom 30. Oktober 2020 als Ordnungswidrigkeit bußgeldbewehrt wird. Diesbezüglich werden in der Antragschrift in noch hinreichender Art und Weise sowohl Gründe aufgezeigt, weshalb die Anordnung im Verordnungswege nach Ansicht der Antragsteller gegen die Verfassung des Freistaates Sachsen verstößt, als auch die betreffenden Verfassungsbestimmungen benannt und noch hinreichend substantiiert deren verfassungsrechtliche Maßstäbe dargetan.
 - b) Im Übrigen fehlt eine auch nur grobe Skizzierung der rechtlichen Erwägungen, auf die die Antragsteller ihre Zweifel an der Vereinbarkeit der jeweils beanstandeten Bestimmungen mit der Verfassung stützen.
 - aa) Soweit in der Antragschrift allgemein die Schließung von Einrichtungen und Angeboten angegriffen wird, verbleibt es bei einer pauschalen Erwähnung des Betriebsverbots „zahlreicher gewerblicher Unternehmen“ ohne Nennung einzelner Nummern des insofern maßgeblichen § 4 SächsCoronaSchVO vom 30. Oktober 2020. Dass und weshalb die Antragsteller welche konkret angegriffene Bestimmung für verfassungswidrig und daher nichtig halten, wird von ihnen nicht verfassungsrechtlich begründet. Sie behaupten insofern, das absolute Verbot des Betriebes zahlreicher gewerblicher Unternehmen „von A wie Ausbildungseinrichtungen bis Z wie Zirkussen“ sei im Hinblick auf die Berufsfrei-

heit, das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb, bei bestimmten Kulturbetrieben auch die Kunstfreiheit nicht erforderlich bzw. angemessen, woran auch die in Aussicht gestellten Ausgleichsleistungen nicht wesentlich etwas ändern könnten. Für keine der dem pauschalen Vorbringen gegebenenfalls im Wege der Auslegung zuzuordnenden Einzelmaßnahmen wird der Vorwurf der Unverhältnismäßigkeit näher konkretisiert. Auch im Hinblick auf die Schließung bestimmter Arten von privaten Dienstleistungsbetrieben und Verkaufsstellen sowie von Einrichtungen zur sportlichen Ertüchtigung erschöpft sich das Vorbringen der Antragsteller in der bloßen Benennung von Zweifeln im Hinblick auf die Reichweite der Ermächtigungsgrundlage ohne substantiiert darzutun, aus welchen Gründen die Vereinbarkeit derselben mit welchen Bestimmungen der Landesverfassung bezweifelt wird.

- bb) Zur Frage einer angeblich unverhältnismäßigen Beschränkung von Versammlungen erschöpft sich die Antragschrift in der Behauptung, durch das verpflichtende Tragen einer Mund-Nasenbedeckung bei Versammlungen sowie das Verbot von Aufzügen und weitere Einschränkungen aus der Verordnung seien „kaum noch sinnvolle öffentliche Kundgebungen“ möglich. Die daran anschließende Behauptung, „es dräng(e) sich daher auf, dass das so bedeutende Grundrecht der Versammlungsfreiheit [...] in unverhältnismäßiger Weise eingeschränkt“ werde, wird in keiner Weise näher untersetzt.
- cc) Ebenso wenig ist der Behauptung, der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit habe auch eine zeitliche Komponente, sodass die Anforderungen an die Rechtfertigung umso höher seien, je länger die Einschränkungen dauerten, und daher Grundrechtsbeeinträchtigungen, die bereits für Monate andauerten, mitberücksichtigt werden müssten, ein Angriff auf konkrete Einzelbestimmungen zu entnehmen. Die pauschalen Ausführungen lassen unberücksichtigt, dass der Ordnungsgeber angesichts der Entwicklung der Pandemie zum Zeitpunkt ihres Erlasses mit der angegriffenen Verordnung erneute Verschärfungen der bis dahin bestehenden Corona-Schutzmaßnahmen vorgenommen hat, nachdem über den Sommer des Jahres 2020 hinweg geringere Schutzmaßnahmen einzuhalten waren. Vor diesem Hintergrund hätte speziell für die jeweiligen Einzelmaßnahmen aufgezeigt werden müssen, inwiefern die Antragsteller angesichts der konkreten Dauer der Anordnung von einer nicht mehr hinnehmbaren Beeinträchtigung ausgehen.
- dd) Die Antragschrift genügt den Darlegungsanforderungen ebenfalls nicht, soweit im Kern die Ungleichbehandlung verschiedener Bereiche gerügt wird. Bei dem Argument, es sei ein grundlegendes Schema der angegriffenen Verordnung, dass sie in eher als „verzichtbar“ bewerteten Bereichen absolute Verbote vorsehe, während an anderer Stelle Hygienekonzepte ausreichen, mangelt es an Erörterungen, welche konkreten Einzelmaßnahmen in verfassungsrechtlich unzulässiger Weise umgesetzt worden sein sollen.

Inwieweit wesentlich Gleiches ohne rechtfertigenden Grund ungleich bzw. wesentlich Ungleiches ohne rechtfertigenden Grund gleichbehandelt worden sein soll, lässt sich den Ausführungen der Antragsteller nicht entnehmen. Diese beschränken sich auf – durch mehr oder weniger einschlägige Beispielszenarien unterlegte – Ausführungen dazu, dass hinsichtlich vielfältiger Vergleichsbeziehungen Zweifel an einer folgerichtigen und gleichheitsgerechten Ausgestaltung der Maßnahmen bestünden, ohne insoweit konkret bezeichnete Regelungen der angegriffenen Verordnung zu benennen.

- c) Soweit die Antragsteller darüber hinaus die Überzeugung äußern, die gesamte Verordnung sei formell verfassungswidrig, weil die in Anspruch genommene Verordnungsermächtigung des § 32 IfSG i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1, 2 IfSG keine dem Wesentlichkeitsgrundsatz genügende, die angeordneten Maßnahmen legitimierende und hinreichend bestimmte Ermächtigungsgrundlage sei und es an einer ausdrücklichen Begründung der Verordnung fehle, haben es die Antragsteller unterlassen, die Normen genau zu bezeichnen und hinsichtlich jeder einzelnen Regelung substantiiert darzulegen, aus welchen Gründen die Vereinbarkeit derselben mit welchen Bestimmungen der Landesverfassung bezweifelt wird. Stattdessen stellen die Antragsteller lediglich verallgemeinernd auf eine fehlende Verordnung der „vielfältigen Regelungsgegenstände“ ab.

Dieser Substantiierungsmangel ist vorliegend auch nicht etwa deshalb ausnahmsweise hinzunehmen, weil alle Normen der angegriffenen Verordnung in einem engen sachlichen Regelungszusammenhang stünden. Insbesondere sind nicht sämtliche Vorschriften der Verordnung gleichermaßen am Wesentlichkeitsgrundsatz zu messen. So enthält etwa § 1 SächsCoronaSchVO vom 30. Oktober 2020 schon keine abstrakt-generellen Ge- oder Verbote, sondern lediglich Grundsätze und Empfehlungen, die keiner dem Gesetzes- oder gar Parlamentsvorbehalt genügenden Rechtsgrundlage bedurften. Im Übrigen war eine Spezifizierung nach einzelnen Regelungen vorliegend auch deshalb erforderlich, weil die Frage, über welchen Zeitraum welche spezifischen Grundrechtseingriffe erfolgten und welche Intensität ihnen zuzumessen war, nur mit Blick auf jede einzelne Maßnahme bestimmt werden kann. Entsprechendes gilt in Bezug auf die Ausführungen zur Begründungspflicht für Verordnungen.

C.

Soweit der Normenkontrollantrag zulässig ist, ist er gemäß § 10 SächsVerfGHG i.V.m. § 24 BVerfGG offensichtlich unbegründet. Die bereits am 10. November 2020 wieder außer Kraft getretenen § 3, § 9 Abs. 2 Satz 1, 2 und 4, § 10 Abs. 2 Nr. 2 Buchst. a SächsCoronaSchVO vom 30. Oktober 2020 waren mit der Verfassung des Freistaates Sachsen vereinbar.

I.

Die zu prüfenden Vorschriften waren auf eine nicht offenkundig verfassungswidrige gesetzliche Verordnungsermächtigung gestützt.

Gemäß Art. 75 Abs. 1 SächsVerf, welcher Art. 80 Abs. 1 GG inhaltlich entspricht, kann die Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen nur durch ein Gesetz erteilt werden, das Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung bestimmen muss. Dies ist Ausfluss des Gesetzesvorbehalts, der in der Verfassung nicht allgemein, sondern nur in zahlreichen Einzelausprägungen geregelt ist (Baumann-Hasske in: ders., Die Verfassung des Freistaates Sachsen, 4. Aufl., Art. 75 Rn. 1); die Exekutive ist nur dann befugt, materielles Recht im Wege einer Rechtsverordnung zu setzen, wenn der Rahmen für die Gestaltung durch Gesetz vorgegeben ist. Voraussetzung ist demnach eine ausreichende gesetzliche Grundlage, wobei gleichgültig ist, ob diese im Landes- oder im Bundesrecht zu finden ist. Die durch die Sächsische Corona-Schutz-Verordnung vom 30. Oktober 2020 angeordneten Maßnahmen waren ausweislich des Vorspruchs der Verordnung auf die bundesgesetzliche Verordnungsermächtigung in § 32 Satz 1 i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1, 2 IfSG gestützt. Für die landesverfassungsgerichtliche Normenkontrolle kommt es darauf an, dass die bundesgesetzliche Verordnungsermächtigung nicht offenkundig ungültig ist, was vom Verfassungsgerichtshof inzident geprüft werden kann (nachfolgend 1.). Diese Überprüfung ergibt keine offenkundige Ungültigkeit der Verordnungsermächtigung (nachfolgend 2.).

1. Als Bundesrecht ist die in Anspruch genommene Ermächtigungsgrundlage des § 32 Satz 1 i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1, 2 IfSG nicht an der Verfassung des Freistaates Sachsen, sondern ausschließlich am Grundgesetz zu messen. Vom Verfassungsgerichtshof ist sie aber insoweit auf ihre Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz zu überprüfen, als das Rechtsstaatsprinzip gemäß Art. 1 Satz 2 SächsVerf, die Bindung des Ordnungsgebers an Recht und Gesetz gemäß Art. 3 Abs. 3 SächsVerf und der Vorbehalt einer nach Inhalt, Zweck und Ausmaß hinreichend bestimmten parlamentsgesetzlichen Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen in Art. 75 Abs. 1 Satz 1 und 2 SächsVerf es fordern. Jedoch erstreckt die landesverfassungsrechtliche Verankerung des Rechtsstaatsprinzips dessen Schutzwirkung nicht in den Bereich des Bundesrechts mit der Folge, dass jeder formelle oder inhaltliche Verstoß einer landesrechtlichen Vorschrift gegen Bundesrecht zugleich als Verletzung der Landesverfassung anzusehen wäre. Eine Verletzung des Landesverfassungsrechts ist vielmehr erst dann gegeben, wenn der Widerspruch zum Bundesrecht offensichtlich und auch inhaltlich nach seinem Gewicht als schwerwiegender Eingriff in die Rechtsordnung zu werten ist (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 21. Oktober 2020 – Vf. 26-VII-20 – juris Rn. 15).

Kommt der Verfassungsgerichtshof dabei zu der Überzeugung, dass die Ermächtigungsgrundlage mit dem Grundgesetz unvereinbar und nichtig ist, hat er unter den weiteren Voraussetzungen der konkreten Normenkontrolle gemäß Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG das Verfahren auszusetzen und die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts einzuholen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 15. Januar 1985, BVerfGE 69, 112 [117]; vgl. auch ThürVerfGH,

Urteil vom 28. Februar 2024 – 110/20 – juris Rn. 434). Bloße Zweifel an der Vereinbarkeit der Ermächtigungsgrundlage mit dem Grundgesetz erlauben und erfordern eine Vorlage nach Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG hingegen nicht (vgl. BVerfG, Beschluss vom 7. April 1992, BVerfGE 86, 52 [57]; vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 1. März 2021 – 18/20 – juris Rn. 372).

2. Der Verfassungsgerichtshof gelangt bei der Überprüfung der Verordnungsermächtigung in § 32 Satz 1 i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1, 2 IfSG, wie sie bei Erlass der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung vom 30. Oktober 2020 galt, nicht zur Überzeugung, dass diese offenkundig grundgesetzwidrig ist.
 - a) Zweifel an der formellen Verfassungsmäßigkeit des § 32 Satz 1 i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1, 2 IfSG sind weder von den Antragstellern geäußert worden noch sonst ersichtlich.
 - b) Im Hinblick auf die materielle Vereinbarkeit dieser Bestimmungen mit dem Grundgesetz mögen Zweifel bestehen. Indes haben sie zum maßgeblichen Zeitpunkt dem Parlamentsvorbehalt (aa) und dem Bestimmtheitsgebot des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG nicht offenkundig widersprochen (bb). Auch ist letztlich nicht offenkundig, dass die Ermächtigungsgrundlage unverhältnismäßig gewesen ist (cc).
 - aa) Es ist nicht offenkundig, dass der Parlamentsvorbehalt hinsichtlich der gegenständlichen Regelungen zum hier maßgeblichen Zeitpunkt zwingend eine Normierung durch den parlamentarischen Gesetzgeber verlangt hat.
- (1) In der Ordnung des Grundgesetzes trifft die grundlegenden Entscheidungen das vom Volk gewählte Parlament. In ständiger Rechtsprechung hat das Bundesverfassungsgericht daher aus grundrechtlichen Gesetzesvorbehalten und dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) einerseits sowie dem Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1 und 2 GG) andererseits die Verpflichtung des parlamentarischen Gesetzgebers abgeleitet, in allen grundlegenden normativen Bereichen die wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 8. August 1978, BVerfGE 49, 89 [126]; Beschluss vom 29. Oktober 1987, BVerfGE 77, 170 [230 f.]; Urteil vom 14. Juli 1998, BVerfGE 98, 218 [251]; Beschluss vom 1. April 2014, BVerfGE 136, 69 [114 Rn. 102]; Urteil vom 19. September 2018, BVerfGE 150, 1 [96 Rn. 191]). Wesentlich bedeutet danach zum einen „wesentlich für die Verwirklichung der Grundrechte“ (vgl. BVerfG, Beschluss vom 21. Dezember 1977, BVerfGE 47, 46, [79]; Beschluss vom 8. August 1978, BVerfGE 49, 89 [126]; Beschluss vom 27. November 1990, BVerfGE 83, 130 [142]; Beschluss vom 21. April 2015, BVerfGE 139, 19 [45 Rn. 52]); der Gesetzgeber ist zum anderen zur Regelung der Fragen verpflichtet, die für Staat und Gesellschaft von erheblicher Bedeutung sind (vgl. BVerfG, Urteil vom 19. September 2018, BVerfGE 150, 1 [97 Rn. 194]). Insofern wirkt der Parlamentsvorbehalt auch als Delegationssperre (vgl. BVerfG, Urteil vom 19. September 2018, BVerfGE 150, 1 [97 Rn. 195]; Uhle in: BeckOK GG, Stand 15. Juni 2024, Art. 80 Rn. 7; Brenner in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl., Art. 80 Rn. 37; Pautsch,

SächsVBl. 2021, 33 [35] unter Verweis auf Haratsch in: Sodan, GG, 4. Aufl., Art. 80 Rn. 13).

Wann es einer Regelung durch den parlamentarischen Gesetzgeber bedarf, lässt sich nur im Hinblick auf den jeweiligen Sachbereich und die Eigenart des betroffenen Regelungsgegenstandes beurteilen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 1. April 2014, BVerfGE 136, 69 [114]; Urteil vom 19. September 2018, BVerfGE 150, 1 [97 Rn. 193]). Das Grundgesetz kennt keinen Gewaltenmonismus in Form eines umfassenden Parlamentsvorbehalts. Die in Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG normierte organisatorische und funktionelle Trennung und Gliederung der Gewalten zielt auch darauf ab, dass staatliche Entscheidungen von den Organen getroffen werden, die dafür nach ihrer Organisation, Zusammensetzung, Funktion und Verfahrensweise über die besten Voraussetzungen verfügen. Deshalb kann es die Eigenart des zu regelnden Sachbereichs durchaus nahelegen, von einer detaillierten gesetzlichen Regelung abzusehen (vgl. BVerfG, Urteil vom 6. Juli 1999, BVerfGE 101, 1 [35]) und stattdessen die nähere Ausgestaltung des zu regelnden Sachbereichs gemäß Art. 80 Abs. 1 GG dem Ordnungsgeber zu überlassen. Denn das Parlament ist schon wegen der aufwändigen parlamentarischen Prozesse kaum in der Lage, den Normierungsbedarf vollumfänglich zu befriedigen. So stößt das Gesetzgebungsverfahren gerade bei der flexiblen Anpassung von Normen an dynamische, sich schnell verändernde tatsächliche oder rechtliche Situationen an seine Grenzen (in diese Richtung BVerfG, Urteil vom 6. Juli 1999, BVerfGE 101, 1 [35]; Beschluss vom 21. September 2016, BVerfGE 143, 38 [61 Rn. 57]; Uhle in: Kluth/Krings, Gesetzgebung, 2014, § 24 Rn. 7 f.; vgl. Meissner in: Degenhart/ders., Handbuch der Verfassung des Freistaates Sachsen, 1997, § 13 Rn. 42).

Vor diesem Hintergrund kann es dem Parlamentsvorbehalt genügen, wenn in besonders gelagerten Ausnahmesituationen und für einen überschaubaren Zeitraum der hierzu ermächtigte Ordnungsgeber auf Basis einer generellen Ermächtigung konkrete Regelungen trifft, sofern dies dem klar geäußerten Willen des Parlamentsgesetzgebers entspricht und andernfalls das angestrebte Gesetzesziel nicht hinreichend erfolgversprechend herbeigeführt werden kann (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 1. März 2021 – 18/20 – juris Rn. 380). Allerdings wird dann, wenn ein regelungsbedürftiger Sachbereich über längere Zeit lediglich durch materielle Rechtsnormen ausgestaltet ist, das Gebot größerer Regeldichte an Bedeutung gewinnen und sich damit zu einer Normierungspflicht im Sinne eines Fortentwicklungsauftrags für den parlamentarischen Gesetzgeber verdichten (vgl. auch ThürVerfGH, Urteil vom 28. Februar 2024 – 110/20 – juris Rn. 452).

- (2) Es kann hier dahinstehen, ob zu dem Zeitpunkt, in dem die Sächsische Corona-Schutzverordnung vom 30. Oktober 2020 erlassen wurde, sämtliche – auch eingriffsintensive – Maßnahmen noch auf Basis der generellen Ermächtigung in § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG durch den Ordnungsgeber geregelt werden konnten (so BVerwG, Urteil vom 16. Mai 2023 – 3 CN 6/22 – juris Rn. 17 ff.; in diese Richtung auch ThürVerfGH, Urteil vom 1. März 2021 – 18/20 – juris Rn. 384; i.E. ebenso noch NdsOVG, Beschluss vom 29. Oktober 2020 – 13 MN 393/20 – juris Rn. 24) oder aber dem parlamentarischen Gesetzgeber vorbehalten waren (zur Kritik im Schrifttum vgl. etwa Volkmann, NJW 2020,

3153; Brocker, NVwZ 2020, 1485; Papier, DRiZ 2020, 180 [183]; Lichdi, SächsVBl. 2020, 273 [275 f.]; Engländer/Zimmermann, NJW 2020, 1398; Marquardsen/Gerlach, JA 2020, 801; Pautsch/Haug, NJ 2020, 281; Katzenmeier, MedR 2020, 461; Eibenstein, COVuR 2020, 688; Lepsius, RuP 2020, 258 [265 ff.]; Meiser/Füßer, SächsVBl. 2021, 61 [65]; Pautsch, SächsVBl. 2021, 33 [34 f.]; vgl. auch die Bewertung des BayVGH im Beschluss vom 29. Oktober 2020 – 20 NE 20.2360 – juris Rn. 28 ff.).

Zwar kann der Gesetzgeber im Rahmen des Infektionsschutzrechts gehalten sein, für eine übertragbare Krankheit zu konkretisieren, unter welchen Voraussetzungen welche Schutzmaßnahmen ergriffen werden können, soweit sich Erkenntnisse in Bezug auf einen neuen Krankheitserreger sowie die Wirksamkeit möglicher Schutzmaßnahmen verbessert haben und soweit geeignete Parameter festgelegt wurden, um die Gefahrenlage zu beschreiben und zu bewerten (vgl. BVerwG, Urteil vom 22. November 2022 – 3 CN 1/21 – juris Rn. 41; Urteil vom 16. Mai 2023 – 3 CN 6/22 – juris Rn. 36). Hierfür spricht, dass sich mit zunehmender Dauer der pandemischen Lage und dem daraus resultierenden Wissenszuwachs im Hinblick auf die Übertragungswege und den Erkrankungsverlauf einschließlich der Verdichtung der Erkenntnisse zu besonders gefährdeten Personengruppen ein gewisser – sich auch in den Verordnungen der Länder übereinstimmend vorzufindender – Katalog von Maßnahmen herausgebildet hat, der im Hinblick auf Voraussetzungen, Folgen und Grenzen auch schon zum hier maßgeblichen Zeitpunkt einer Regelung durch den parlamentarischen Bundesgesetzgeber zugänglich gewesen sein mag (vgl. Volkmann, NJW 2020, 3153 [3157]).

Andererseits ist bei der Beurteilung des Zeitpunkts, ab dem es einer speziellen Ermächtigungsgrundlage bedarf (vom BVerwG als „Kodifikationsreife“ bezeichnet, vgl. Urteil vom 22. November 2022 – 3 CN 1/21 – juris Rn. 42), zu berücksichtigen, dass sich die pandemische Lage bei Erlass der Verordnung wieder dynamisch und unvorhersehbar entwickelte, nachdem im Sommer 2020 die Infektionszahlen deutlich zurückgegangen waren und sich die Ausbreitungsgeschwindigkeit reduziert hatte (vgl. ThürVerfGH, Vorlagebeschluss vom 19. Mai 2021 – 110/20 – juris Rn. 53). Das exponentielle Ansteigen der Infektionszahlen ließ die Annahme einer drohenden Überlastung des Gesundheitssystems nicht völlig fernliegend erscheinen. Auch Ende Oktober 2020 fehlten noch immer eindeutige Erkenntnisse zu den konkreten Gefahren einer Erkrankung im Falle einer Infektion mit dem Virus und ihrer Wahrscheinlichkeit (vgl. ThürVerfGH, Vorlagebeschluss vom 19. Mai 2021 – 110/20 – juris Rn. 53) sowie deren mögliche Langzeitfolgen. Überdies war nicht hinreichend bekannt, inwieweit bereits Infizierte eine Immunität gegen das Virus (oder etwaiger Mutationen) erwerben könnten, ob es einen Impfstoff zur Vorbeugung oder Medikamente zur effektiven Behandlung Erkrankter geben werde bzw. wann solche zur Verfügung stehen könnten (vgl. BVerwG, Urteil vom 16. Mai 2023 – 3 CN 6/22 – juris Rn. 37).

Die aufgeworfene Frage bedarf für die hier zu prüfenden Regelungen indes keiner Entscheidung. Es ist jedenfalls nicht offenkundig, dass die hier maßgebliche Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasenbedeckung in § 3, § 9 Abs. 2 Satz 1, 2 und 4 SächsCoronaSchVO

vom 30. Oktober 2020 zwingend einer Regelung durch den parlamentarischen Gesetzgeber bedurft hätte. Insbesondere hat sich vorliegend der sich aus dem Parlamentsvorbehalt ergebende Fortentwicklungsauftrag an den Bundesgesetzgeber im entscheidungserheblichen Zeitraum noch nicht so weit verdichtet, dass unter dem Aspekt des Parlamentsvorbehaltes von einer offenkundigen Verfassungswidrigkeit der Ermächtigungsgrundlage des § 32 Satz 1 i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1, 2 IfSG in Bezug auf die Sächsische Corona-Schutz-Verordnung vom 30. Oktober 2020 auszugehen ist.

Es liegt in der Natur übertragbarer – insbesondere neu auftretender – Krankheiten, dass sich die Art und Fülle der Schutzmaßnahmen, die sich im konkreten Fall als notwendig erweisen, nicht von vornherein vorhersehen lassen. Dies hat den Bundesgesetzgeber dazu bewogen, mit § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG eine generelle Ermächtigung in das Infektionsschutzgesetz aufzunehmen, welche der Exekutive einen weiten Ermessensspielraum im Hinblick auf die Mittel zur Umsetzung des Gesetzesziels eröffnet hat (vgl. die Gesetzesbegründung zur Vorgängerregelung des § 28 IfSG in § 34 BSeuchG, BT-Drs. 8/2468 S. 27 f.). Diese Generalklausel, die über § 32 Satz 1 IfSG auch für den Ordnungsgeber Bedeutung erlangt, hat der Bundesgesetzgeber zunächst auch während der sich bereits ausbreitenden Coronavirus-Pandemie unangetastet gelassen.

Die mit den hier zu prüfenden Regelungen verbundenen Grundrechtseingriffe begründen noch keine Beschwer von solchem Gewicht, dass diese so wesentlich für die Ausübung der allgemeinen Handlungsfreiheit und des Persönlichkeitsrechts wäre, dass sie – unter Berücksichtigung der Prüfungskompetenz des Verfassungsgerichtshofes – offenkundig einer detaillierten parlamentsgesetzlichen Regelung bedurft hätten (vgl. zur Mund-Nasenbedeckung SaarlVerfGH, Beschluss vom 28. August 2020 – Lv 15/20 – juris Rn. 49). Das gilt gleichermaßen für die erstmalige Aufnahme der betreffenden Bestimmungen in die Corona-Schutz-Verordnungen wie auch für deren Aufrechterhaltung in der hier angegriffenen Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung vom 30. Oktober 2020. Darüber hinaus ergibt sich weder aus Art. 80 Abs. 4 GG noch aus der Verfassung des Freistaates Sachsen eine Pflicht für den sächsischen Landesgesetzgeber, seinerseits von der bundesrechtlich bestehenden Verordnungsermächtigung in Gesetzesform Gebrauch zu machen, um das Tragen einer Mund-Nasenbedeckung verbindlich vorzugeben.

- bb) Ferner ist nicht offenkundig, dass die in § 32 Satz 1 i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1, 2 IfSG enthaltene Verordnungsermächtigung zum hier maßgeblichen Zeitpunkt den Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG widersprochen hat.
- (1) Das Bestimmtheitsgebot des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG verlangt, dass Inhalt, Zweck und Ausmaß einer Verordnungsermächtigung im Gesetz bestimmt werden müssen. Der parlamentarische Gesetzgeber muss daher durch die Ermächtigung selbst entscheiden, welche Fragen durch Rechtsverordnung geregelt werden können oder sollen. Dazu muss er die Grenzen einer solchen Regelung festlegen und angeben, welchem Ziel sie dienen (sog. Selbstentscheidungsformel), und der ermächtigten Stelle ein „Programm“ an die Hand geben, das mit der Ermächtigung verwirklicht werden soll (sog. Programmfestset-

zungsformel); schließlich soll bereits aufgrund der Ermächtigung vorhersehbar sein, in welchen Fällen und mit welcher Tendenz von ihr Gebrauch gemacht werden wird und welchen Inhalt die aufgrund der Ermächtigung erlassenen Verordnungen haben können (sog. Vorhersehbarkeitsformel, SächsVerfGH, Beschluss vom 13. Dezember 2001 – Vf. 50-IV-01/Vf. 78-IV-01; Urteil vom 21. Juni 2012 – Vf. 77-II-11; vgl. BVerfG, Urteil vom 19. September 2018, BVerfGE 150, 1 [101 Rn. 202] m.w.N.; st. Rspr.; vgl. auch BVerwG, Urteil vom 22. November 2022 – 3 CN 1/21 – juris Rn. 36). Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG verlangt dagegen nicht, dass die Ermächtigung in ihrem Wortlaut so konkret wie nur irgend möglich gefasst ist. Vielmehr reicht dieser Vorschrift eine hinreichende Bestimmtheit gesetzlicher Ermächtigungen aus, weshalb sie lediglich ein Untermaßverbot statuiert (zuletzt so BVerfG, Urteil vom 19. September 2018, BVerfGE 150, 1 [101 Rn. 203]; m.w.N.; Uhle in: BeckOK GG, Stand 15. Juni 2024, Art. 80 Rn. 20). Das Bestimmtheitsgebot verwehrt es dem Gesetzgeber daher namentlich nicht, in der Ermächtigungsnorm Generalklauseln und unbestimmte Rechtsbegriffe zu verwenden (SächsVerfGH, Urteil vom 21. Juni 2012 – Vf. 77-II-11; vgl. BVerfG, Urteil vom 6. Juli 1999, BVerfGE 101, 1 [32]; Beschluss vom 27. Juni 2002, BVerfGE 106, 1 [19]). Vielmehr genügt es, dass sich die gesetzlichen Vorgaben mit Hilfe allgemeiner Auslegungsregeln erschließen lassen, insbesondere aus dem Zweck, dem Sinnzusammenhang und der Vorgeschichte des (gesamten) Gesetzes (SächsVerfGH, Urteil vom 21. Juni 2012 – Vf. 77-II-11; vgl. BVerfG, Beschluss vom 21. September 2016, BVerfGE 143, 38 [60 Rn. 55]; Beschluss vom 11. März 2020 – 2 BvL 5/17 – juris Rn. 101; st. Rspr.; BVerwG, Urteil vom 22. November 2022 – 3 CN 1/21 – juris Rn. 36).

Das im konkreten Fall erforderliche Maß an Bestimmtheit hängt wiederum von der Eigenart des zu regelnden Sachverhalts ab, insbesondere davon, in welchem Umfang dieser einer genaueren begrifflichen Umschreibung überhaupt zugänglich ist (vgl. BVerfG, Beschluss vom 18. Juli 2005, BVerfGE 113, 167 [268 f.]; Beschluss vom 21. September 2016, BVerfGE 143, 38 [61 Rn. 57]). Bei vielgestaltigen, komplexen Lebenssachverhalten oder absehbaren Änderungen der tatsächlichen Verhältnisse sind geringere Anforderungen an die Bestimmtheit zu stellen als bei einfach gelagerten und klar vorhersehbaren Lebenssachverhalten (SächsVerfGH, Urteil vom 21. Juni 2012 – Vf. 77-II-11). Dies ermöglicht sachgerechte, situationsbezogene Lösungen bei der Abgrenzung von Befugnissen des Gesetzgebers und der Exekutive (vgl. BVerfG, Beschluss vom 20. Oktober 1981, BVerfGE 58, 257 [278]; Beschluss vom 14. März 1989, BVerfGE 80, 1 [22]; Urteil vom 19. September 2018, BVerfGE 150, 1 [102 Rn. 204]).

- (2) Mit der bis zum 18. November 2020 geltenden Fassung der in § 32 Satz 1 i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1, 2 IfSG enthaltenen Verordnungsermächtigung hat der Gesetzgeber dem Verordnungsgeber für die Bestimmung notwendiger Schutzmaßnahmen sowie für die Festlegung der Strategie der Pandemiebekämpfung ein weites Ermessen eingeräumt. Allerdings ist hierbei zu berücksichtigen, dass die Generalklausel in § 32 i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1, 2 IfSG in der Corona-Pandemie Anwendung auf eine pandemische Gefährdungslage gefunden hat, die durch ein in seinen konkreten Ursachen und Wirkungen nicht vorhersehbares, dynamisches und globales Infektionsgeschehen gekennzeichnet war. Cha-

rakteristisch für diese Gefährdungslage war hierbei, dass sie zunächst durch ein erhebliches Maß an Unsicherheit und Nichtwissen nicht nur im Hinblick auf Ursachen, Folgen und Verbreitungswege der Infektion, sondern auch im Hinblick auf die Eignung und Effektivität möglicher Bekämpfungsmaßnahmen bestimmt war. Daher erscheint es mit Blick auf diese Eigenart des Regelungsgegenstandes sachgerecht, die Vereinbarkeit der infektionsschutzrechtlichen Verordnungsermächtigungen mit den Bestimmtheitsanforderungen des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG im Lichte der zunächst vorhandenen Unkenntnis zu bestimmen, hierbei aber auch zu berücksichtigen, dass diese im Verlauf der Pandemie graduell gesteigerter Erkenntnis und anwachsendem Erfahrungswissen gewichen ist.

Es hat sich bei § 32 i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1, 2 IfSG in der bis zum 18. November 2020 geltenden Fassung vor dem Hintergrund der aufkommenden Pandemielage zunächst um eine hinreichend bestimmte Ermächtigungsgrundlage gehandelt; gleichzeitig ist aus Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG das an den Gesetzgeber gerichtete Gebot gefolgt, die Bestimmtheit der Verordnungsermächtigungen mit zunehmender Zeit („Zeitfaktor“) und Erkenntnis („Erkenntnisfaktor“) anzupassen („ermächtigungsbezogener Fortentwicklungsauftrag“; in diese Richtung auch Brocker, NVwZ 2020, 1485 [1486]; Siegel, NVwZ 2020, 577 [582]; siehe ferner Rixen, NJW 2020, 1097 [1099]; vgl. zudem ThürVerfGH, Vorlagebeschluss vom 19. Mai 2021 – 110/20 – juris Rn. 48 ff.; wie hier Uhle in: BeckOK GG, Stand 15. Juni 2024, Art. 80 Rn. 27a.1 ff., v.a. 27a.3). Dass ein solches adaptives Vorgehen – bei Beachtung der Verhältnismäßigkeitsanforderungen – grundsätzlich zulässig sein kann, um auf unvorhergesehene Gefahrensituationen auch mit im Grunde genommen näher regelungsbedürftigen Maßnahmen vorläufig zu reagieren, hat das Bundesverfassungsgericht etwa für die polizeirechtliche Generalklausel entschieden (BVerfG, Beschluss vom 8. November 2012, BVerfGK 20, 128 [133 f.]).

- (3) Unter Anwendung dieses Maßstabes war der Gesetzgeber angesichts der seit Ausbruch der Pandemie gewonnenen Erkenntnisse über die Infektionsverbreitung und die Geeignetheit von Bekämpfungsmaßnahmen verpflichtet, die infektionsschutzgesetzlichen Ermächtigungsgrundlagen innerhalb eines gewissen – sich an die vom 25. März 2020 datierende parlamentarische Feststellung einer „epidemischen Lage von nationaler Tragweite“ anschließenden – Zeitraums anzupassen (vgl. dazu auch ThürVerfGH, Vorlagebeschluss vom 19. Mai 2021 – 110/20 – juris Rn. 52 ff.). Das gilt erst recht im Lichte der exzeptionellen Breite, Tiefe und Dauer der staatlich verfügbaren – kumulativen – Grundrechtseingriffe. Allerdings ist der Gesetzgeber dem sich aus Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG ergebenden ermächtigungsbezogenen Fortentwicklungsauftrag durch die Einführung des § 28a IfSG und die entsprechende Anpassung des § 28 IfSG im Zuge des Dritten Gesetzes zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 18. November 2020 (BGBl. I S. 2397) auch nachgekommen. Der Verfassungsgerichtshof vermag nicht festzustellen, dass dieses adaptive Vorgehen den gesetzgeberischen Fortentwicklungsauftrag offenkundig verletzt hätte. Die Anpassung ist mit Blick darauf, dass sie knapp acht Monate nach Feststellung der epidemischen Lage von nationaler Tragweite vorgenommen worden ist, nicht in einer offenkundig verfassungswidrigen Weise ver-

spätet erfolgt, auch wenn angesichts der seit Ausbruch der Pandemie gewonnenen Erkenntnisse eine frühere gesetzgeberische Reaktion möglich gewesen wäre.

- cc) Es sind keine Anhaltspunkte dafür ersichtlich, dass die Ermächtigungsgrundlage des § 32 Satz 1 i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1, 2 IfSG mit Blick auf die hier zu überprüfende Verpflichtung zum Tragen von Mund-Nasenbedeckungen offenkundig unverhältnismäßig ist. Zwar kann sich auch aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz grundsätzlich eine Beobachtungs-, Evaluierungs- und Fortentwicklungspflicht ergeben, deren Missachtung abhängig von deren Ausmaß im Einzelfall auch die Verhältnismäßigkeit der Ermächtigungsgrundlage als solche berühren mag. Dies bedarf jedoch hier keiner vertieften Prüfung, weil vorliegend keine Anhaltspunkte für eine offenkundige Verletzung dieser Pflichten bestehen.

II.

Die Vorschriften der § 3, § 9 Abs. 2 Satz 1, 2 und 4, § 10 Abs. 2 Nr. 2 Buchst. a SächsCoronaSchVO vom 30. Oktober 2020 waren verfassungsgemäß.

1. Sie sind formell verfassungsgemäß.
 - a) Die Sächsische Corona-Schutz-Verordnung vom 30. Oktober 2020 wurde durch das Sächsische Staatsministerium für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt erlassen, dem – entsprechend der Erlaubnis zur Subdelegation in Art. 80 Abs. 1 Satz 4 GG – die Ermächtigung des § 32 Satz 1 IfSG durch § 7 IfSGZuVO in der zum damaligen Zeitpunkt maßgeblichen Fassung weiterübertragen worden war. In der Eingangsformulierung dieser Verordnung wurde die Ermächtigung zur Subdelegation gemäß § 32 Satz 2 IfSG ausdrücklich zitiert.
 - b) Es bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass die Verordnung nicht in einem ordnungsgemäßen Verfahren ergangen ist. Insbesondere wurde sie am 30. Oktober 2020 durch die Staatsministerin für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt ausgefertigt und gemäß Art. 76 Abs. 2 SächsVerf am 31. Oktober 2020 im Sächsischen Gesetz- und Verordnungsblatt (Nr. 32/2020, S. 557) verkündet.
 - c) Ein Begründungserfordernis für Verordnungen im Allgemeinen oder für die in Rede stehende Verordnung im Speziellen war – bezogen auf den hier maßgeblichen Zeitpunkt 30. Oktober 2020 – weder dem Grundgesetz (vgl. Uhle in: BeckOK GG, Stand 15. Juni 2024, Art. 80 Rn. 32c; Remmert in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand Januar 2024, Art. 80 Rn. 131; Nierhaus in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand Juni 2024, Art. 80 Abs. 1 Rn. 401, 404; a.A. Mann in: Sachs, GG, 9. Aufl., Art. 80 Rn. 32) noch der Verfassung des Freistaates Sachsen oder dem einschlägigen einfachen Recht zu entnehmen (vgl. SächsOVG, Beschluss vom 17. November 2020 – 3 B 350/20 – juris Rn. 26

unter Bezugnahme auf BVerwG, Urteil vom 12. Dezember 2018 – 8 CN 1/17 – juris Rn. 24 m.w.N.).

Etwas anderes lässt sich – entgegen der Auffassung der Antragsteller – auch nicht der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 13. Mai 2020 (1 BvR 1021/20) entnehmen. Darin hat das Bundesverfassungsgericht gerade bekräftigt, dass ein allgemeiner Grundsatz, nach dem das Grundgesetz zur Begründung von Rechtsverordnungen verpflichtet, nicht besteht (BVerfG, Beschluss vom 13. Mai 2020 – 1 BvR 1021/20 – juris Rn. 7).

- d) Schließlich wurde das Zitiergebot des Art. 75 Abs. 1 Satz 3 SächsVerf gewahrt. Danach ist die ermächtigende gesetzliche Einzelsvorschrift in der Rechtsverordnung zu bezeichnen. Allerdings muss nicht zu jeder Bestimmung der Verordnung im Einzelnen angegeben werden, auf welcher der Ermächtigungen sie beruht (vgl. BVerfG, Beschluss vom 1. April 2014, BVerfGE 136, 69 [113 Rn. 99]; Uhle in: BeckOK GG, Stand 15. Juni 2024, Art. 80 Rn. 32a). Diesen Anforderungen genügt die Sächsische Corona-Schutzverordnung vom 30. Oktober 2020. Insbesondere ist unschädlich, dass die Verordnung, bei der es sich um eine subdelegierte Verordnung handelt, neben der erforderlichen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 18. Juni 2019, BVerfGE 151, 173 [180, 182]) Angabe ihrer unmittelbaren Ermächtigungsgrundlage aus der subdelegierenden Verordnung – hier § 7 IfSGZuVO – zusätzlich die gesetzlichen Grundlagen der subdelegierenden Verordnung – hier § 32 Satz 1 i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 IfSG – angibt, weil dies der Nachvollziehbarkeit, ob eine hinreichende Ermächtigung gegeben ist, in besonderem Maße zuträglich ist.
2. Die Vorschriften zum Tragen einer Mund-Nasenbedeckung in § 3, § 9 Abs. 2 Satz 1, 2 und 4, § 10 Abs. 2 Nr. 2 Buchst. a SächsCoronaSchVO vom 30. Oktober 2020 waren auch materiell verfassungsgemäß.
- a) Die Regelungen in § 3, § 9 Abs. 2 Satz 1, 2 und 4, § 10 Abs. 2 Nr. 2 Buchst. a SächsCoronaSchVO vom 30. Oktober 2020 waren von der Verordnungsermächtigung in § 32 Satz 1 i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1, 2 IfSG gedeckt.
- aa) Für die Prüfung, ob § 3, § 9 Abs. 2 Satz 1, 2 und 4, § 10 Abs. 2 Nr. 2 Buchst. a SächsCoronaSchVO vom 30. Oktober 2020 von der in Anspruch genommenen Ermächtigungsgrundlage gedeckt waren, sind weder das Grundgesetz noch die Verfassung des Freistaates Sachsen unmittelbar Prüfungsmaßstab. Insbesondere stellen sowohl Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG als auch Art. 75 Abs. 1 Satz 2 SächsVerf Anforderungen nur an das ermächtigende Gesetz, nicht auch an die aufgrund der Ermächtigung erlassene Rechtsverordnung (vgl. BVerfG, Urteil vom 6. Juli 1999, BVerfGE 101, 1 [30]). Eine Regelung durch Rechtsverordnung genügt den Anforderungen des in den genannten Vorschriften zum Ausdruck gebrachten Gesetzesvorbehalts gleichwohl nur, wenn sie sich in den Grenzen der gesetzlichen Ermächtigung hält; andernfalls würde Art. 80 Abs. 1 GG bzw.

Art. 75 Abs. 1 Satz 1 SächsVerf unterlaufen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 1. April 2014, BVerfGE 136, 69 [92 Rn. 45]).

Der Landesverordnungsgeber, der aufgrund einer bundesrechtlichen Ermächtigungsgrundlage tätig wird, setzt – bei gleichzeitiger Bindung an die in der Ermächtigungsgrundlage enthaltenen Vorgaben – Landesrecht (vgl. BVerfG, Beschluss vom 23. März 1965, BVerfGE 18, 407 [414]; Uhle in: BeckOK GG, Stand 15. Juni 2024, Art. 80 Rn. 15) und bleibt in den Bereichen, in denen das Bundesrecht ihm eine Entscheidungsfreiheit belässt, an die Landesverfassung gebunden (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 9. Februar 2021 – Vf. 6-VII-20 – juris Rn. 31). Eine Prüfung der abgeleiteten Norm auf ihre Vereinbarkeit mit dem Landesverfassungsrecht ist vor diesem Hintergrund jedenfalls dann eröffnet, wenn die bundesrechtliche Ermächtigungsgrundlage dem landesrechtlichen Normgeber einen Gestaltungsspielraum einräumt (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 9. Februar 2021 – Vf. 6-VII-20 – juris Rn. 60).

Eine derartige Entscheidungsfreiheit bestand vorliegend im Hinblick auf die Regelung der Verpflichtung zum Tragen einer Mund-Nasenbedeckung als notwendige Schutzmaßnahme zur Bekämpfung der Corona-Pandemie. Der Landesverordnungsgeber konnte auf Grundlage des § 32 Satz 1 i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1, 2 IfSG Ge- und Verbote zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten erlassen, war jedoch aufgrund dieser bundesrechtlichen Ermächtigung nicht gezwungen, konkret zur Regelung zum Tragen einer Mund-Nasenbedeckung zu greifen. Er wurde insoweit unter Ausschöpfung seines Regelungsermessens tätig und war hierbei an die Vorgaben der Sächsischen Verfassung gebunden.

- bb) Die zur Prüfung stehenden Normen stehen in Einklang mit der Verordnungsermächtigung.
- (1) Nach § 32 Satz 1 IfSG können unter den Voraussetzungen, die für Maßnahmen nach den §§ 28 bis 31 IfSG maßgebend sind, Ge- und Verbote zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten erlassen werden. Erfasst sind – unter den Voraussetzungen des § 28 Abs. 1 Satz 1 Hs. 1 IfSG – alle „notwendigen Schutzmaßnahmen“, insbesondere die in §§ 29 bis 31 IfSG genannten, soweit und solange es zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich ist.

Nach dieser Maßgabe war der Anwendungsbereich des § 32 Satz 1 IfSG i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG eröffnet. Die durch das Coronavirus SARS-CoV-2 ausgelöste Erkrankung COVID-19 ist eine übertragbare Krankheit im Sinne des § 2 Nr. 3 IfSG (vgl. näher hierzu ThürVerfGH, Urteil vom 1. März 2021 – 18/20 – juris Rn. 421 f.; Urteil vom 28. Februar 2024 – 110/20 – juris Rn. 482; vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021, BVerfGE 159, 223 [282 Rn. 126]).

Dies hatte zur Folge, dass der Verordnungsgeber wegen seiner verfassungsrechtlichen Schutzpflicht für Leben und körperliche Unversehrtheit zum Handeln grundsätzlich nicht nur berechtigt, sondern auch verfassungsrechtlich verpflichtet war, soweit und solange es

zur Verhinderung der Verbreitung der Krankheit erforderlich war (SächsVerfGH, Beschluss vom 17. April 2020 – Vf. 51-IV-20 [e.A.] m.w.N.; Beschluss vom 14. Mai 2020 – Vf. 72-IV-20 [e.A.]; Beschluss vom 25. Februar 2021 – Vf. 19-IV-21 [e.A.]; Beschluss vom 3. Mai 2021 – Vf. 38-IV-21 [e.A.]; vgl. BVerfG, Beschluss vom 13. Mai 2020 – 1 BvR 1021/20 – juris Rn. 8; BayVerfGH, Entscheidung vom 30. Dezember 2020 – Vf. 96-VII-20 – juris Rn. 21). Dem Normgeber kommt auch dann ein weiter Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum zu, wenn er verpflichtet ist, Maßnahmen zum Schutz eines Rechtsguts zu ergreifen (SächsVerfGH, Beschluss vom 30. April 2020 – Vf. 61-IV-20 [e.A.] u.a.; Beschluss vom 25. Februar 2021 – Vf. 19-IV-21 [e.A.]; Beschluss vom 3. Mai 2021 – Vf. 38-IV-21 [e.A.]; vgl. BVerfG, Beschluss vom 12. Mai 2020 – 1 BvR 1027/20 – juris Rn. 6). Der Wahl der zur Zielerreichung konkret geeigneten Mittel geht hierbei zunächst die Entscheidung des Ordnungsgebers voraus, ob tatsächlich eine Gefahr i.S.d. Infektionsschutzgesetzes besteht, sodass ein Einschreiten i.S.d. § 28 Abs. 1 Satz 1 Hs. 1 IfSG erforderlich ist. Gerade im Falle neuartiger Krankheitserreger und Erkrankungen kann jedoch die Frage der Gefährdung der Bevölkerung nicht aufgrund einer sicheren und umfassend abgeklärten Tatsachenbasis bewertet und beantwortet werden, sondern lediglich aufgrund von Prognosen, die zwar ihrerseits tatsachenbasiert und nachvollziehbar sein müssen, jedoch Unsicherheiten enthalten dürfen. Deshalb besteht bei unsicherer Entscheidungsgrundlage bei der Bewertung der Gefahrenlage auch in tatsächlicher Hinsicht ein Einschätzungsspielraum (SächsVerfGH, Beschluss vom 30. April 2020 – Vf. 61-IV-20 [e.A.] u.a.; Beschluss vom 25. Februar 2021 – Vf. 19-IV-21 [e.A.]; Beschluss vom 3. Mai 2021 – Vf. 38-IV-21 [e.A.]; vgl. BVerfG, Beschluss vom 13. Mai 2020 – 1 BvR 1021/20 – juris Rn. 10; Beschluss vom 19. November 2021, BVerfGE 159, 223 [352 f. Rn. 299]). Hinsichtlich dieses dem Ordnungsgeber – sowohl in tatsächlicher Hinsicht als auch im Hinblick auf die Wahl der Mittel – eingeräumten Einschätzungs- und Gestaltungsspielraums ist die Kontrolldichte des Verfassungsgerichtshofes eingeschränkt.

Anhaltspunkte, dass der Ordnungsgeber bei seiner Gefahreinschätzung von offensichtlich fehlerhaften Erwägungen ausging oder die von ihm zugrunde gelegte Gefahrenprognose nicht sachgerecht oder gar unvertretbar war, bestehen nicht. Der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung vom 30. Oktober 2020 liegt – wie auch die vom Antragsteller zitierte Verlautbarung des Kabinetts vom 30. Oktober 2020 zeigt – das in der Beratung der Ministerpräsidenten mit der Bundeskanzlerin vom 28. Oktober 2020 beschlossene Maßnahmenkonzept (<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/997532/1805024/5353edede6c0125ebe5b5166504dfd79/2020-10-28-mpk-beschluss-corona-data.pdf?download=1>, zuletzt abgerufen am 15. August 2024) zugrunde. Die damalige Situation war durch eine Verdoppelung der Infiziertenzahlen etwa alle sieben und der Zahl der Intensivpatienten etwa alle zehn Tage geprägt. Vor diesem Hintergrund wurde es „zur Vermeidung einer akuten nationalen Gesundheitsnotlage“ als erforderlich angesehen, „durch eine erhebliche Reduzierung der Kontakte in der Bevölkerung insgesamt das Infektionsgeschehen aufzuhalten und die Zahl der Neuinfektionen wieder in die nachverfolgbare Größenordnung von unter 50 Neuinfektionen pro 100.000 Einwohner in einer Woche zu senken.“ Denn „ohne solche Beschränkungen würde das weitere exponentielle

Wachstum der Infiziertenzahlen unweigerlich binnen weniger Wochen zu einer Überforderung des Gesundheitssystems führen und die Zahl der schweren Verläufe und der Todesfälle würde erheblich ansteigen.“ Diese Einschätzung wurde durch das Robert-Koch-Institut, dem nach § 4 IfSG eine vorrangige Rolle im Zusammenhang mit der Erkennung und Verhinderung der Weiterverbreitung von Infektionen zukommt, geteilt; entsprechend wurde es als notwendig angesehen, dass sich die gesamte Bevölkerung für den Infektionsschutz engagiert, indem sie Abstands- und Hygieneregeln konsequent – auch im Freien – einhält und insbesondere eine Mund-Nasenbedeckung korrekt trägt (COVID-19-Lagebericht des RKI vom 30. Oktober 2020, S. 2, https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Corona-virus/Situationsberichte/Okt_2020/2020-10-30-de.pdf?__blob=publicationFile, zuletzt abgerufen am 15. August 2024). Da zum Zeitpunkt des Verordnungserlasses weder eine Impfung noch durchgreifend wirksame Medikamente zur Behandlung der Erkrankten zur Verfügung standen, konnte der Verordnungsgeber von einer (weiterhin bestehenden) hohen Gefahr ausgehen, und war er folglich nach § 28 Abs. 1 IfSG zum Handeln verpflichtet.

- (2) Die Regelungen zum Tragen einer Mund-Nasenbedeckung in bestimmten Bereichen sowie bei Versammlungen gemäß § 3, § 9 Abs. 2 Satz 1, 2 und 4 SächsCoronaSchVO standen zudem hinsichtlich ihres Inhalts, Zwecks und Ausmaßes mit den Ermächtigungsnormen gemäß § 32 Satz 1 i.V.m. § 28 Abs. 1 IfSG in Einklang.

Der Verordnungsgeber verfolgte hiermit ausdrücklich den Zweck, für die Verpflichteten und andere das Risiko von Infektionen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 zu reduzieren (vgl. schon § 1 Abs. 2 Satz 1 SächsCoronaSchVO vom 30. Oktober 2020), indem die Übertragungswege für das Coronavirus SARS-CoV-2 an öffentlichen Orten mit erheblichem Publikumsverkehr eingeschränkt wurden. Dadurch sollte die Ausbreitungsgeschwindigkeit des Coronavirus verringert und sollten letztlich Neuinfektionen mit SARS-CoV-2 und Neuerkrankungen an COVID-19 reduziert werden (vgl. BVerwG, Urteil vom 22. November 2022 – 3 CN 1/21 – juris Rn. 49). Die Maßnahme stellte somit nach Einschätzung des Verordnungsgebers einen notwendigen Zwischenschritt zur Verhinderung der Verbreitung der Krankheit i.S.d. § 32 Satz 1 i.V.m. § 28 Abs. 1 IfSG dar, der von der Verordnungsermächtigung umfasst wird (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 1. März 2021 – 18/20 – juris Rn. 424 unter Verweis auf die Gesetzesbegründung zur Vorgängerregelung in § 34 BSeuchG, BT-Drs. 8/2468 S. 27, in welcher die Verhinderung der Weiterverbreitung explizit als ein Element der Bekämpfung der Krankheit angesehen wird). Überdies ist auch der Erhalt der Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems als überragend gewichtiges Gemeingut ein verfassungsrechtlich legitimer Gesetzeszweck (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021, BVerfGE 159, 223 [301 Rn. 176]; Beschluss vom 23. März 2022 – 1 BvR 1295/21 – juris Rn. 29).

Die Regelungen zum Tragen einer Mund-Nasenbedeckung stellen ferner eine Ausformung der nach § 28 Abs. 1 Satz 1 Hs. 2 IfSG eröffneten Möglichkeit dar, Personen zu verpflichten, näher bestimmte Orte oder öffentliche Orte nur unter bestimmten Bedingungen zu betreten. Die Verpflichtung, die in § 3 SächsCoronaSchVO vom 30. Oktober

2020 benannten Orte nur mit einer Mund-Nasen-Bedeckung zu betreten, ist als eine solche Bedingung anzusehen.

Schließlich hielten sich die Maßnahmen auch hinsichtlich ihres Ausmaßes in dem von den Ermächtigungsnormen gemäß § 32 Satz 1 i.V.m. § 28 Abs. 1 IfSG gesetzten Rahmen. Insbesondere ist der weite Adressatenkreis der Regelung nicht zu beanstanden; er ermöglicht infektionsschutzrechtliche Maßnahmen auch gegenüber infektionsschutzrechtlichen „Nichtstörern“ und damit der Allgemeinheit (vgl. oben; wie hier ThürVerfGH, Urteil vom 1. März 2021 – 18/20 – juris Rn. 419; Urteil vom 28. Februar 2024 – 110/20 – juris Rn. 480; BVerwG, Urteil vom 22. März 2012 – 3 C 16/11 – juris Rn. 26; a.A. LVfG-LSA, Urteil vom 26. März 2021 – LVG 25/20 – juris Rn. 63).

- (3) Die Bußgeldbewehrung des Gebots zum Tragen einer Mund-Nasenbedeckung durch § 10 Abs. 2 Nr. 2 Buchst. a SächsCoronaSchVO vom 30. Oktober 2020 ist von § 73 Abs. 1 Buchst.a Nr. 24 IfSG gedeckt. Der Wortlaut der Vorschrift enthält den dafür nötigen Verweis auf den gesetzlichen Ordnungswidrigkeitentatbestand.
- b) Die zur Prüfung stehenden Vorschriften in § 3, § 9 Abs. 2 Satz 1, 2 und 4, § 10 Abs. 2 Nr. 2 Buchst. a SächsCoronaSchVO vom 30. Oktober 2020 verstießen nicht gegen höherrangiges Recht.
- aa) Sie standen mit dem aus dem Rechtsstaatsprinzip abzuleitenden Bestimmtheitsgebot in Einklang.
- (1) Das allgemeine rechtsstaatliche Bestimmtheitsgebot zwingt den Gesetz- und Verordnungsgeber als Gebot der Normenklarheit und Normenbestimmtheit, Vorschriften so klar zu fassen, dass die Rechtslage für den Betroffenen hinreichend klar zu erkennen ist, er sein Verhalten daran ausrichten und sich auf mögliche belastende Maßnahmen einstellen kann (vgl. BVerfG, Beschluss vom 9. April 2003, BVerfGE 108, 52 [75]; Urteil vom 27. Juli 2005, BVerfGE 113, 348 [375 ff.]; LVfG-LSA, Urteil vom 26. März 2021 – LVG 4/21 – juris Rn. 137 unter Verweis auf BayVGh, Beschluss vom 26. Januar 2021 – 20 NE 21.162 – juris Rn. 14; Rozek in: Baumann-Hasske, Die Verfassung des Freistaates Sachsen, 4. Aufl., Vor Art. 14 Rn. 46 m.w.N.). Rechtsvorschriften müssen so genau gefasst werden, wie dies nach der Eigenart der zu ordnenden Lebenssachverhalte mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist. Dabei sind unbestimmte Rechtsbegriffe grundsätzlich zulässig; allerdings dürfen verbleibende Unsicherheiten nicht so weit gehen, dass die Vorhersehbarkeit gefährdet wird (SächsVerfGH, Urteil vom 25. Januar 2024 – Vf. 91-II-19 – juris Rn. 147; Rozek, a.a.O.).

Das erfordert insbesondere eine lesbare Normstruktur, eine stimmige und hinreichend übersichtliche Regelungssystematik und eine aus sich selbst heraus verständliche Bestimmung des zeitlichen, räumlichen und personellen Anwendungsbereichs der Vorschriften. Die hinreichende Bestimmtheit der normativen Rechtsgrundlagen für Grundrechtseingriffe bemisst sich nicht an Umfang und Detailreichtum des Textes, sondern am

sinntragenden, geordneten Einsatz abstrakt-genereller Tatbestände und Rechtsfolgenbestimmungen, die einer vorhersehbaren Auslegung und Anwendung im Einzelfall zugänglich sind (vgl. LVfG-LSA, Urteil vom 26. März 2021 – LVG 4/21 – juris Rn. 137 f.; Urteil vom 26. März 2021 – LVG 25/20 – Rn. 70 f.).

- (2) In § 3 Abs. 1, § 9 Abs. 2 Satz 1, 2 und 4 SächsCoronaSchVO vom 30. Oktober 2020 war detailliert und zweifelsfrei aufgeführt, an welchen Orten und in welchen Situationen eine Mund-Nasenbedeckung zu tragen war.

Die Bußgeldbewehrung der Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasenbedeckung in § 10 Abs. 2 Nr. 2 Buchst. a SächsCoronaSchVO vom 30. Oktober 2020 war ebenso bestimmt.

- bb) Die Regelungen in § 3 und § 9 Abs. 2 Satz 1, 2 und 4 SächsCoronaSchVO vom 30. Oktober 2020 einschließlich ihrer Bußgeldbewehrung in der hierauf bezogenen Ordnungswidrigkeitenvorschrift des § 10 Abs. 2 Nr. 2 Buchst. a SächsCoronaSchVO vom 30. Oktober 2020 verletzen schließlich keine Grundrechte der Verfassung des Freistaates Sachsen; sämtliche Grundrechtseingriffe waren offenkundig gerechtfertigt.

- (1) Es liegt keine Verletzung des Rechts auf körperliche Unversehrtheit aus Art. 16 Abs. 1 Satz 1 SächsVerf vor.

- (a) Das Recht auf körperliche Unversehrtheit schützt die Gesundheit im biologisch-physiologischen Sinn nebst der körperlich-physischen Integrität, sodass auch Beeinträchtigungen des menschlichen Körpers abgewehrt werden können, die nicht zu einer Gesundheitsschädigung oder zu Schmerzen führen (vgl. Zimmermann in: Baumann-Hasske, Die Verfassung des Freistaates Sachsen, 4. Aufl., Art. 16 Rn. 4 m.w.N.). Psychische Einwirkungen sind vom Schutzbereich umfasst, soweit diese zu körperlichen Schmerzen führen oder in ihrer sonstigen Wirkung körperlichen Beeinträchtigungen gleichstehen, wohingegen aus Art. 16 Abs. 1 Satz 1 SächsVerf kein umfassendes Recht auf Gesundheit im Sinne eines Zustands vollständigen körperlichen, geistigen und sozialen Wohlbefindens folgt (vgl. Zimmermann, a.a.O. Rn. 4.).

Auch in Anbetracht der Argumentation der Antragsteller bestehen nach Überzeugung des Verfassungsgerichtshofes keine hinreichend belastbaren Erkenntnisse dafür, dass das Tragen der Mund-Nasenbedeckung geeignet wäre, allgemeine Gesundheitsgefahren hervorzurufen, und deshalb zu einem Eingriff in die körperliche Unversehrtheit führt. Die Erkenntnisse aus der von den Antragstellern als Beleg hierfür vorgelegten Untersuchung von Ulrike Butz aus dem Jahr 2004 verhalten sich nicht zu der damaligen Situation der Pandemie und sind veraltet (ebenso SächsOVG, Beschluss vom 11. November 2020 – 3 B 357/20 – juris Rn. 77; OVG Schl.-H., Beschluss vom 15. Oktober 2020 – 3 MR 43/20 – juris Rn. 33 f.; Beschluss vom 28. August 2020 – 3 MR 37/20 – juris Rn. 21; OVG NRW, Beschluss vom 20. August 2020 – 13 B 1197/20.NE – juris Rn. 89 f.). Das körperliche Wohlbefinden allein wird von Art. 16 Abs. 1 Satz 1 SächsVerf nicht geschützt. Soweit es Normadressaten im Einzelfall, etwa aufgrund krankheitsbedingter Vorbelastungen oder anderen

gesundheitlichen Gründen unzumutbar war, eine Mund-Nasenbedeckung zu tragen, waren sie bereits tatbestandlich nach § 3 Abs. 2 SächsCoronaSchVO vom 30. Oktober 2020 aus dem Anwendungsbereich ausgenommen.

- (b) Auch kann – entgegen der Ausführungen der Antragsteller – das Zitiergebot des Art. 37 Abs. 1 Satz 2 SächsVerf nicht verletzt sein, weil die geltend gemachte Grundrechtseinschränkung – ihre Eingriffsqualität unterstellt – von dessen restriktiv auszulegendem Anwendungsbereich nicht erfasst ist.

Zwar fällt das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG bzw. Art. 16 Abs. 1 Satz 1 SächsVerf grundsätzlich in den Anwendungsbereich des Zitiergebotes. Dieses Grundrecht war zum damaligen Zeitpunkt auch weder in § 32 Satz 3 IfSG noch in § 28 Abs. 1 Satz 4 IfSG ausdrücklich aufgeführt.

Allerdings wird nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts das Zitiergebot nur bei zielgerichteten (finalen) und unmittelbaren Grundrechtseingriffen ausgelöst (ausdrücklich BVerfG, Beschluss vom 11. August 1999 – 1 BvR 2181/98 – juris Rn. 55). Gegen einen solchen gezielten und gewollten Eingriff in das Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit spricht hier klar, dass die Regelungen der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung vom 30. Oktober 2020 eine Beeinträchtigung der körperlichen Unversehrtheit weder durch den Staat noch durch Dritte zu ermöglichen oder zu befördern, sondern im Gegenteil zu verhindern suchen. Dem Ordnungsgeber ging es nicht darum, um bestimmter Ziele willen die durch Art. 16 Abs. 1 Satz 1 SächsVerf geschützten Rechtsgüter zu beeinträchtigen (vgl. wiederum BVerfG, Beschluss vom 11. August 1999 – 1 BvR 2181/98 – juris Rn. 57 – zum vergleichbaren Zweck des Transplantationsgesetzes). Im Gegenteil ist die Verordnung von dem – letztlich lebens- und gesundheitsschützenden – Ziel getragen, die Dynamik der Corona-Pandemie einzudämmen. Eine Beeinträchtigung etwa des körperlichen Wohlempfindens war nicht Zweck der Anordnung der Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasenbedeckung, sondern allenfalls bloße faktische Wirkung derselben (wie hier OVG Schl.-H., Beschluss vom 15. Oktober 2020 – 3 MR 43/20 – juris Rn. 21).

Es ist auch davon auszugehen, dass der Gesetzgeber des Infektionsschutzgesetzes im Rahmen seiner Prognoseentscheidung nicht davon ausging, dass die in § 28 IfSG geregelten allgemeinen Schutzmaßnahmen – anders als etwa die speziellen Maßnahmen wie körperliche Untersuchungen (vgl. hierzu § 29 Abs. 2 Satz 6, § 30 Abs. 3 Satz 6 IfSG) – entsprechende Grundrechtsbeeinträchtigungen typischerweise auslösen.

- (2) Es ist auch keine Verletzung der allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 15 SächsVerf festzustellen.
- (a) Der Schutzbereich der allgemeinen Handlungsfreiheit ist grundsätzlich weit zu verstehen (Rozek in: Baumann-Hasske, Die Verfassung des Freistaates Sachsen, 4. Aufl., Art. 15 Rn. 2) und umfasst auch das Recht, das eigene äußere Erscheinungsbild nach eigenem

Gutdünken selbstverantwortlich zu bestimmen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. Februar 1978, BVerfGE 47, 239 [248 f.]; Beschluss vom 10. Januar 1991 – 2 BvR 550/90 – juris Rn. 6; Rozek, a.a.O., Rn. 3). Mit dem grundsätzlichen Gebot, in bestimmten öffentlichen Bereichen eine Mund-Nasenbedeckung zu tragen, lag ein Eingriff in diesen Schutzbereich vor.

Die Bußgeldbewehrung des hier verfahrensgegenständlichen Gebots zum Tragen einer Mund-Nasenbedeckung durch § 10 Abs. 2 Nr. 2 Buchst. a SächsCoronaSchVO vom 30. Oktober 2020 berührt den ebenfalls durch das Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit gewährleisteten Schutz vor einer Geldbuße bzw. anderer finanzieller Nachteile (vgl. BVerfG, Beschluss vom 7. März 1995, BVerfGE 92, 191 [196]; Rozek, a.a.O., Rn. 3).

(b) Dieser Eingriff war indes gerechtfertigt.

Nach dem Verhältnismäßigkeitsprinzip muss der Eingriff zur Erreichung eines legitimen Eingriffsziels geeignet sein und darf nicht weiter gehen, als es die Gemeinwohlbelange erfordern; zudem müssen Eingriffszweck und Eingriffsintensität in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen (SächsVerfGH, Urteil vom 14. Mai 1996 – Vf. 44-II-94; Beschluss vom 20. November 2008 – Vf. 63-IV-08; Beschluss vom 19. Januar 2023 – Vf. 18-IV-22; vgl. BVerfG, Beschluss vom 15. Dezember 1999, BVerfGE 101, 331 [347]; Beschluss vom 12. Januar 2016, BVerfGE 141, 121 [133 Rn. 40]; Beschluss vom 23. Mai 2018, BVerfGE 149, 86 [117 Rn. 85]).

Der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung des Eingriffs stand zum hier maßgeblichen Zeitpunkt noch kein Verstoß des Verordnungsgebers gegen seine ihm obliegende Pflicht entgegen, die weitere Entwicklung seiner Normsetzung zu beobachten und gegebenenfalls anzupassen.

Ein Normgeber ist dann nachbesserungspflichtig, sofern die Änderung einer zunächst verfassungskonform getroffenen Regelung erforderlich ist, um diese veränderten tatsächlichen Bedingungen oder angesichts veränderter Erkenntnislagen mit der Verfassung in Einklang zu halten (vgl. BVerfG, Beschluss vom 23. Mai 2018, BVerfGE 149, 86 [116 Rn. 81]). Zwar hat der Normgeber diesbezüglich keine über die Anforderungen des Normsetzungsverfahrens hinausgehende, für sich genommen justitiable, Verfahrenspflicht zu erfüllen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 23. Mai 2018, BVerfGE 149, 86 [116 Rn. 81]). Er ist jedoch verpflichtet, ein verfassungskonformes Ergebnis herzustellen. Diese Pflicht umfasst einerseits, die Veränderungen der tatsächlichen Bedingungen und Erkenntnisse über die Geltungsdauer der entsprechenden Normen zu beobachten und andererseits, sofern in Bewertung dieser Umstände im Lichte der Verhältnismäßigkeit ein verfassungswidriger Zustand erreicht wird, normsetzend tätig zu werden. Dies gilt insbesondere dann, wenn eine Norm – wie die hier gegenständliche Verordnung – ohnehin nur eine kurze Geltungsdauer aufweist und durch eine Verlängerung, Aufhebung oder Neugestaltung der dort getroffenen

Regelungen der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit auch im Rahmen eines förmlichen Normsetzungsverfahrens Gegenstand der Prüfung durch den Normgeber ist.

Eine Verletzung dieser Pflicht ist zum hier maßgeblichen Zeitpunkt nicht ersichtlich, weil der durch die Regelung geschaffene Zustand noch als verfassungskonform anzusehen ist.

Bei der Beurteilung der Maßnahmen im Zusammenhang mit der Verhinderung der Verbreitung der Krankheit COVID-19 ist allgemein zu berücksichtigen, dass der Staat wegen seiner verfassungsrechtlichen Schutzpflicht für Leben und körperliche Unversehrtheit zum Handeln grundsätzlich nicht nur berechtigt, sondern auch verfassungsrechtlich verpflichtet ist (SächsVerfGH, Beschluss vom 17. April 2020 – Vf. 51-IV-20 [e.A.] m.w.N.; Beschluss vom 14. Mai 2020 – Vf. 72-IV-20 [e.A.]; Beschluss vom 25. Februar 2021 – Vf. 19-IV-21 [e.A.]; Beschluss vom 3. Mai 2021 – Vf. 38-IV-21 [e.A.]; vgl. BVerfG, Beschluss vom 13. Mai 2020 – 1 BvR 1021/20 – juris Rn. 8; BayVerfGH, Entscheidung vom 30. Dezember 2020 – Vf. 96-VII-20 – juris Rn. 21). Zwar lässt sich nicht jegliche Freiheitsbeschränkung damit rechtfertigen, dass sie dem Schutz der Grundrechte Dritter diene. Vielmehr hat der Staat stets einen verhältnismäßigen Ausgleich zwischen der Freiheit der einen und dem Schutzbedarf der anderen zu schaffen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 13. Mai 2020 – 1 BvR 1021/20 – juris Rn. 8). Für eine Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen sprechen angesichts der Gefahren, die ein ungehindertes Infektionsgeschehen für Leib und Leben der Menschen und die Leistungsfähigkeit des Gesundheitssystems mit sich bringen kann, aber gute Gründe (vgl. BVerfG, Beschluss vom 11. November 2020 – 1 BvR 2530/20 – juris Rn. 11).

- (aa) Nach den Vorstellungen des Ordnungsgebers, der insofern die Beschlüsse der Ministerpräsidentenkonferenz vom 28. Oktober 2020 (siehe oben) umsetzen wollte, sollte auch durch das verpflichtende Tragen einer Mund-Nasenbedeckung eine Weiterverbreitung von Infektionen verhindert werden, um hierdurch eine Überforderung des Gesundheitssystems (für eine bestmögliche Behandlung von COVID-19-Patienten sowie für die reguläre Behandlung aller anderen Patienten) und damit letztlich Schädigungen von Leib und Leben vieler Menschen durch Erkrankungen mit COVID-19 zu vermeiden. Die angeordnete Pflicht diene damit einem legitimen – und zudem von der Ermächtigungsgrundlage gedeckten – Zweck (vgl. auch BayVerfGH, Entscheidung vom 27. September 2023 – Vf. 62-VII-20 – juris Rn. 80 f.).
- (bb) Die Einschätzung des Ordnungsgebers, das Tragen einer Mund-Nasenbedeckung sei geeignet, das genannte Ziel zu erreichen, ist nicht zu beanstanden. Ein Mittel ist zum einen bereits dann zur Zweckerreichung geeignet, wenn mit seiner Hilfe der gewünschte Erfolg gefördert werden kann; es ist nicht erforderlich, dass der Erfolg in jedem Einzelfall tatsächlich erreicht wird (vgl. BVerfG, Beschluss vom 10. April 1997, BVerfGE 96, 10 [23]; Beschluss vom 8. Juni 2010, BVerfGE 126, 112 [144]; st. Rspr.). Zum anderen ist nicht in jedem Fall erforderlich, dass der Ordnungsgeber seine Einschätzung auf wissenschaftliche Studien stützen kann oder tatsächlich gestützt hat (vgl. BVerfG, Beschluss vom 5. Mai 2021 – 1 BvR 781/21 u.a. – juris Rn. 36). Dies gilt jedenfalls dann,

wenn aufgrund einer neuen Situation derartige wissenschaftliche Erkenntnisse noch nicht vorliegen. Hinzu kommt, dass der Verordnungsgeber in der Beurteilung der Eignung einer Regelung über eine Einschätzungsprärogative verfügt, die sich sowohl auf die Einschätzung und Bewertung der tatsächlichen Verhältnisse erstreckt als auch auf die etwa erforderliche Prognose und die Wahl der Mittel, um seine Ziele zu erreichen (SächsVerfGH, Beschluss vom 30. April 2020 – Vf. 61-IV-20 [e.A.] u.a.; vgl. BVerfG, Urteil vom 5. November 2019, BVerfGE 152, 68 [130 f. Rn. 166 m.w.N.]). Etwas anderes kann sich dann ergeben, wenn sich die Bewertung der aktuellen Situation und der Erkenntnisse infolge der Pflicht zur Beobachtung durch den Normgeber dahingehend ändert, dass die gewählte Maßnahme – hier die Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasenbedeckung – die Erreichung ihres Zwecks nicht mehr förderte. Hierfür liegen für den maßgeblichen Zeitpunkt jedoch keine Anhaltspunkte vor. Da nach den wissenschaftlichen Erkenntnissen der Hauptübertragungsweg für das Coronavirus SARS-CoV-2 die Aufnahme virushaltiger Flüssigkeitspartikel (Tröpfchen und Aerosole) darstellt, welche vom Infizierten über Mund und Nase ausgeschieden werden, liegt es auf der Hand, dass das Tragen von Mund-Nasenbedeckungen mit jedenfalls fremdschützender Wirkung an Stellen im öffentlichen Raum mit ständig wechselndem Publikumsverkehr, in dem zudem häufig die Abstandsregelungen nicht eingehalten werden können, zur Reduktion von Infektionen führt (vgl. auch die entsprechende Einschätzung des Robert-Koch-Instituts, https://www.rki.de/SharedDocs/FAQ/NCOV2019/FAQ_Liste_Masken.html, zuletzt abgerufen am 15. August 2024). Es kann als gesichert angenommen werden, dass sich durch das sachgerechte Tragen einer Mund-Nasenbedeckung – auch einer schlichten Alltagsmaske – zumindest die Anzahl an infizierten Tröpfchen verringert, die beim Atmen, insbesondere beim Sprechen, in die Luft gelangen und somit von anderen Personen aufgenommen werden. Ein konkreter wissenschaftlicher Beleg für das genaue Maß an Reduktion ist nicht erforderlich. Da der von einer solchen Reduktion der ausgeschiedenen Tröpfchen ausgehende Fremdschutz jedoch nur dann gewährleistet sein kann, wenn sich möglichst viele Personen daran beteiligen und eine Mund-Nasenbedeckung tragen, ist es nachvollziehbar, dass der Verordnungsgeber es als geboten ansah, das Tragen einer Mund-Nasenbedeckung verpflichtend vorzusehen (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 1. März 2021 – 18/20 – juris Rn. 470).

- (cc) Der Verordnungsgeber durfte des Weiteren davon ausgehen, dass die Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasenbedeckung erforderlich ist. Für die Beurteilung der Erforderlichkeit einer Regelung kommt dem Verordnungsgeber ebenfalls ein Spielraum zu (vgl. BVerfG, Beschluss vom 23. Mai 2018, BVerfGE 149, 86 [120 Rn. 94]). Infolge dieses Beurteilungsspielraums können Maßnahmen, die der Gesetzgeber zum Schutz eines wichtigen Gemeinschaftsguts wie der Abwehr von Gefahren für erforderlich hält, verfassungsrechtlich nur beanstandet werden, wenn nach den dem Gesetzgeber bekannten Tatsachen und im Hinblick auf die bisher gemachten Erfahrungen feststellbar ist, dass Beschränkungen, die als Alternativen in Betracht kommen, die gleiche Wirksamkeit versprechen, die Betroffenen indessen weniger belasten (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. Juli 2000, BVerfGE 102, 197 [218 m.w.N.]; st. Rspr.). Der Verfassungsgerichtshof prüft deshalb nicht, ob die beste Lösung zur Erreichung des verfolgten Zwecks gefunden wurde. So-

weit sich aus neuen wissenschaftlichen Erkenntnissen oder einer Änderung der tatsächlichen Gegebenheiten mildere, gleich geeignete Mittel ergeben hätten, wäre der Verordnungsgeber aufgrund seiner Beobachtungs- und Nachbesserungspflicht gehalten gewesen, im Rahmen seines Einschätzungsspielraums derartige Mittel zum Gegenstand seiner Normsetzung zu machen. Zum hier maßgeblichen Zeitpunkt standen hingegen andere sachlich gleichwertige, zweifelsfrei gleich wirksame, indes weniger einschneidende Maßnahmen, um im unvermeidlichen Bereich naher Kontakte die Gefahr einer Infektion zu reduzieren, nicht offensichtlich zur Verfügung.

- (dd) Die Regelungen waren zudem angemessen. In Abwägung der Schwere des Eingriffs in die allgemeine Handlungsfreiheit und dem Gewicht der den Eingriff rechtfertigenden Gründe standen die Maßnahmen nicht außer Verhältnis zum verfolgten Zweck. Auch waren weder zum Zeitpunkt des Normerlasses noch während der Geltungsdauer der Verordnung derart geänderte Umstände ersichtlich, die den Verordnungsgeber zur Herstellung der Angemessenheit zu einer Anpassung der hier gegenständlichen Anordnung des Tragens einer Mund-Nasenbedeckung hätten veranlassen müssen. Den Rechtsgütern Leben und körperliche Unversehrtheit kommt nach der verfassungsrechtlichen Ordnung gegenüber der nicht schrankenlos gewährleisteten allgemeinen Handlungsfreiheit ein besonderes Gewicht zu. Ohne eine wirksame Eindämmung des dynamischen Infektionsgeschehens hätte sich die COVID-19-Pandemie ungebremsst ausbreiten können; eine entsprechend größere Anzahl an Menschen hätte daran sterben oder unter Umständen lange andauernde Gesundheitsschäden davontragen können. Die nötige Hospitalisierung einer größeren Zahl von COVID-19-Patienten drohte die Kapazitätsgrenzen der Gesundheitsinfrastruktur auf kürzere bis mittlere Frist zu sprengen und so die medizinische Versorgung sowohl der COVID-19-Patienten selbst als auch der übrigen auf medizinische Leistungen angewiesenen Menschen zu gefährden. Dem Interesse an der Gefahrenabwehr in Wahrnehmung der staatlichen Schutzpflicht für Leben und körperliche Unversehrtheit kam deshalb ein entsprechend hohes Gewicht zu. Dahinter durfte der Verordnungsgeber die allgemeine Handlungsfreiheit zurücktreten lassen, zumal zwar eine Vielzahl von Menschen betroffen wurden, es sich aber um Eingriffe von vergleichsweise geringer Intensität handelte. So ordnete die gegenständliche Regelung – anders als spätere Regelungen – lediglich das Tragen einer „Alltagsmaske“ an, sodass auch Material, Form und Preis durch jede betroffene Person selbst bestimmt werden konnten (vgl. SaarlVerfGH, Beschluss vom 28. August 2020 – Lv 15/20 – juris Rn. 49). Zudem wurden die Konsequenzen dadurch abgemildert, dass Ausnahmen von der Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasenbedeckung nach § 3 Abs. 2 Satz 1 bis 3 i.V.m. § 1 Abs. 2 Satz 4, 5 SächsCoronaSchVO vom 30. Oktober 2020 zugelassen waren.

Demnach stellte sich die Verpflichtung zum Tragen einer Mund-Nasenbedeckung in den von § 3 Abs. 1 SächsCoronaSchVO vom 30. Oktober 2020 geregelten Situationen als eine relativ geringfügige und im Interesse der Verringerung von Infektionsrisiken insgesamt zumutbare Beeinträchtigung dar.

- (3) Soweit es auch dergestalt zu Eingriffen in das allgemeine Persönlichkeitsrecht (Art. 15 SächsVerf) kam, als die hiervon betroffenen Personen einige wichtige öffentliche Bereiche nicht betreten durften, ohne zuvor eine Mund-Nasenbedeckung aufzusetzen und damit ihr Gesicht zu verdecken, so erweisen sich diese ebenfalls als verhältnismäßig. Wegen der konkreten Örtlichkeiten, an denen das Gebot nach § 3 SächsCoronaSchVO vom 30. Oktober 2020 galt, waren die Menschen allenfalls in ihrer sog. Sozialsphäre bzw. mit Blick auf die Wahl des äußeren Erscheinungsbilds in ihrer Privatsphäre – allerdings nur in der Form einer Kommunikation nach außen – betroffen. Der Wesensgehalt des allgemeinen Persönlichkeitsrechts wird nicht angetastet. Demgegenüber handelt es sich bei den Schutzgütern der Maßnahme – wie bereits ausgeführt – um hochrangige Rechtsgüter. Der Eingriff war zudem lediglich von geringer Intensität, weil sich die Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasenbedeckung auf wenige öffentliche Orte beschränkte und zudem zeitlich überschaubare Zeiträume betraf (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 1. März 2021 – 18/20 – juris Rn. 479).
- (4) Anders als von den Antragstellern angedeutet, waren die zu überprüfenden Regelungen zudem mit dem allgemeinen Gleichheitssatz nach Art. 18 Abs. 1 SächsVerf vereinbar. Dies gilt insbesondere für die in § 3 Abs. 2 Satz 1 bis 3 i.V.m. § 1 Abs. 2 Satz 4, 5 SächsCoronaSchVO vom 30. Oktober 2020 geregelten Ausnahmen von der Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasenbedeckung. Nach Art. 18 Abs. 1 SächsVerf ist der Gesetzgeber verpflichtet, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln. Damit ist dem Gesetzgeber allerdings nicht jede Differenzierung verwehrt. Aus dem allgemeinen Gleichheitssatz ergeben sich vielmehr je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen unterschiedliche Grenzen, die vom bloßen Willkürverbot bis zu einer strengen Bindung an Verhältnismäßigkeitserfordernisse reichen. Bei einer Ungleichbehandlung von Personengruppen unterliegt der Gesetzgeber regelmäßig einer strengen Bindung. Daher ist Art. 18 Abs. 1 SächsVerf verletzt, wenn der Gesetzgeber bei Regelungen, die Personengruppen betreffen, eine Gruppe von Normadressaten im Vergleich zu einer anderen Gruppe anders behandelt, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen könnten (SächsVerfGH, Beschluss vom 20. November 2008 – Vf. 63-IV-08 m.w.N.).

Sowohl hinsichtlich Kleinkindern als auch Menschen mit Behinderung oder gesundheitlichen Einschränkungen bestehen Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht, dass sie es rechtfertigen, diese von der Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasenbedeckung auszunehmen. Die an das Alter anknüpfende Freistellung von der Verpflichtung, eine Mund-Nasenbedeckung zu tragen, ist vorliegend gerechtfertigt, weil kleinere Kinder regelmäßig nicht in der Lage sind, diese zuverlässig zu tragen. So lässt sich bei ihnen nicht ausschließen, dass sie eine Mund-Nasenbedeckung falsch verwenden, was sich gegebenenfalls nachteilig auf ihre Gesundheit auswirken kann. Zudem sind sie in diesem Alter zumeist kognitiv nicht in der Lage, den Umfang und die Folgen eines Verbots zu erfassen. Die Herausnahme von Personen, die aufgrund gesundheitlicher Beeinträchtigung oder Behinderung nicht in der Lage sind, eine Mund-Nasenbedeckung zu tragen, ist im

Hinblick auf den Gleichheitsgrundsatz nicht zu beanstanden, weil die möglichen gesundheitlichen Nachteile den bezweckten Infektionsschutz überwiegen können (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 1. März 2021 – 18/20 – juris Rn. 478).

Soweit schließlich das Personal von der Verpflichtung befreit wird, gilt diese Ausnahme nur, soweit andere adäquate Schutzmaßnahmen ergriffen werden oder überhaupt kein Kundenkontakt besteht, das Infektionsrisiko also anderweitig begrenzt wird. Vor diesem Hintergrund war eine Differenzierung zugunsten von Beschäftigten, denen ein möglicherweise stundenlanges Tragen der Maske bei fortdauernder Tätigkeit weniger zumutbar ist als Kunden bzw. Gästen, die regelmäßig der Belastung nur zeitlich befristet unterliegen, verfassungsrechtlich zulässig.

D.

Der Verfassungsgerichtshof ist zu dieser Entscheidung einstimmig gelangt und trifft sie daher durch Beschluss nach § 10 Abs. 1 SächsVerfGHG i.V.m. § 24 BVerfGG.

E.

Die Entscheidung ist kostenfrei (§ 16 Abs. 1 Satz 1 SächsVerfGHG). Die Erstattung der notwendigen Auslagen der Antragsteller ist nicht geboten (§ 16 Abs. 4 SächsVerfGHG).

gez. Grünberg

gez. Wahl

gez. Herberger

gez. Jäger

gez. Kirst

gez. Schurig

gez. Strewe

gez. Uhle