

Vf. 58-II-21



DER VERFASSUNGSGERICHTSHOF
DES FREISTAATES SACHSEN
IM NAMEN DES VOLKES

Beschluss

**In dem Verfahren
der abstrakten Normenkontrolle**

auf Antrag des Abgeordneten Jörg Urban
und weiterer 35 Mitglieder des 7. Sächsischen Landtages,

- Antragsteller -

Verfahrensbevollmächtigte: Höcker Rechtsanwälte PartGmbH,
Friesenplatz 1, 50672 Köln,

hat der Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen durch den Präsidenten des Verfassungsgerichtshofes Matthias Grünberg, den Richter Uwe Berlit, die Richterinnen Simone Herberger, Elisa Hoven und die Richter Markus Jäger, Klaus Schurig, Stefan Ansgar Strewe, Arnd Uhle und Andreas Wahl

am 14. Oktober 2021

beschlossen:

Der Antrag wird verworfen.

Gründe:

A.

Die Antragsteller, 36 von 119 Mitgliedern des 7. Sächsischen Landtages, wenden sich mit einem am 13. Juli 2021 beim Verfassungsgerichtshof eingegangenen Antrag im Wege der abstrakten Normenkontrolle gegen die zwischenzeitlich außer Kraft getretenen § 3 Nr. 2 und 5 der Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt zum Schutz vor dem Coronavirus SARS-CoV-2 und COVID-19 (Sächsische Corona-Schutz-Verordnung – SächsCoronaSchVO) vom 22. Juni 2021 (SächsGVBl. S. 675) in der ursprünglichen Fassung und § 3 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 und Abs. 1a der Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Kultus zur Regelung des Betriebs von Schulen, Schulinternaten, Kindertageseinrichtungen und Einrichtungen der Kindertagespflege sowie von nichtakademischen Einrichtungen der Lehramtsaus- und -fortbildung im Zusammenhang mit der Verhinderung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) (Schul- und Kitabetriebseinschränkungsverordnung – SchulKitaBetrEinschrVO) vom 22. Juni 2021 (SächsGVBl. S. 665).

I.

1. Die Sächsische Corona-Schutz-Verordnung vom 22. Juni 2021 trat am 1. Juli 2021 in Kraft (§ 34 Abs. 1 SächsCoronaSchVO vom 22. Juni 2021) und mit Ablauf des 25. August 2021 außer Kraft (§ 34 Abs. 2 SächsCoronaSchVO vom 22. Juni 2021 i.d.F. der Verordnung vom 20. Juli 2021 [SächsGVBl. S. 767]).

Die für das hiesige Verfahren relevanten Vorschriften der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung vom 22. Juni 2021 lauteten auszugsweise wie folgt:

§ 3 Basismaßnahmen bei einer Sieben-Tage-Inzidenz unter 10

Unterschreitet die Sieben-Tage-Inzidenz den Schwellenwert von 10, entfallen die Beschränkungen nach dieser Verordnung mit Ausnahme von:

1. (...)
2. der Verpflichtung zum Tragen eines medizinischen Mund-Nasen-Schutzes
 - a) in Ladengeschäften und Märkten nach § 10,
 - b) bei körpernahen Dienstleistungen nach § 11,
 - c) bei der Beförderung von Personen im öffentlichen Personennah- oder -fernverkehr einschließlich der entgeltlichen oder geschäftsmäßigen Beförderung von Personen mit Kraftfahrzeugen samt Taxen und Schülerbeförderung und der Beförderung zwischen dem Wohnort oder der Wohnstätte und Einrichtungen von Menschen mit Behinderungen, pflegebedürftigen Menschen und Patienten zu deren Behandlung, für Fahrgäste und für das Kontroll- und Servicepersonal,
3. – 4. (...)
5. der Testpflicht nach § 22 Absatz 4 Satz 2, soweit sie den Innenbereich betrifft,
6. – 8. (...)

§ 5 Maskenpflicht

(1) – (2) (...)

(3) Eine Verpflichtung zum Tragen eines medizinischen Mund-Nasen-Schutzes besteht

1. in geschlossenen Räumen von Einrichtungen, Betrieben, Läden und Angeboten, die nach dieser Verordnung geöffnet werden dürfen,

2. (...)

3. bei der Beförderung von Personen im öffentlichen Personennah- oder -fernverkehr einschließlich der entgeltlichen oder geschäftsmäßigen Beförderung von Personen mit Kraftfahrzeugen samt Taxen und Schülerbeförderung und der Beförderung zwischen dem Wohnort oder der Wohnstätte und Einrichtungen von Menschen mit Behinderungen, pflegebedürftigen Menschen und Patienten zu deren Behandlung, für Fahrgäste und für das Kontroll- und Servicepersonal sowohl während der Beförderung als auch während des Aufenthalts in einer zu dem jeweiligen Verkehr gehörenden Einrichtung,

4. - 5. (...)

6. bei körpernahen Dienstleistungen für die Kunden und Dienstleister,

7. (...)

§ 9 Allgemeine Testpflicht

(1) – (5)

(6) Wenn nach oder aufgrund dieser Verordnung ein tagesaktueller Test gefordert wird, gilt, dass dessen Vornahme zum Zeitpunkt der Inanspruchnahme von Angeboten und Leistungen nicht länger als 24 Stunden zurückliegen darf. Abweichend hiervon gilt bei einem Test, der auf der sogenannten Polymerase-Kettenreaktion beruht und die Erbsubstanz des Virus in der Probe im Labor nachweisen kann (PCR-Test), dass dessen Vornahme nicht länger als 48 Stunden zurückliegen darf.

(7) Die Testpflichten gelten nicht für Personen,

1. die nachweisen, dass sie über einen vollständigen Impfschutz gegen SARS-CoV-2 verfügen oder

2. die von einer SARS-CoV-2-Infektion genesen sind. (...)

(8) (...)

§ 22 Freizeiteinrichtungen und -veranstaltungen

(1) Die Öffnung von Einrichtungen und Aktivitäten, die der Unterhaltung oder Freizeitgestaltung dienen, wie

1. - 4. (...)

5. Diskotheken, Clubs, Musikclubs,

6. - 7. (...)

ist untersagt.

(2) – (3) (...)

(4) Unterschreitet die Sieben-Tage-Inzidenz den Schwellenwert von 35, ist die Öffnung der in Absatz 1 Nummer 5 genannten Einrichtungen und Aktivitäten mit genehmigten Hygienekonzept und Kontakterfassung zulässig. Besucherinnen und Besucher müssen einen tagesaktuellen Test vorweisen.

(5) – (7) (...)

§ 33 Vollstreckungshilfe, Ordnungswidrigkeiten

(1) (...)

(2) Ordnungswidrig im Sinne des § 73 Absatz 1a Nummer 24 des Infektionsschutzgesetzes handelt, wer

1. (...)

2. fahrlässig oder vorsätzlich

a) entgegen § 5 Absatz 3 Satz 1 (...) keinen medizinischen Mund-Nasen-Schutz oder FFP2-Maske oder vergleichbare Atemschutzmaske trägt, ohne dass eine Ausnahme nach (...) vorliegt,

b) – g) (...)

h) entgegen (...) § 22 (...) Absatz 4 Satz 2 (...) keinen tagesaktuellen Test vorweisen kann, ohne dass eine Ausnahme nach (...) vorliegt,

i) – n) (...)

In der Begründung der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung vom 22. Juni 2021 wird in „B. Allgemeiner Teil“ wie folgt ausgeführt:

„Die vorliegende Verordnung hat weitere Öffnungsschritte und Erleichterungen zum Gegenstand. Diese erfolgen in Abhängigkeit von den Inzidenzen nach einem Stufenkonzept. Vervollständigt mit dieser Verordnung werden insbesondere die bei einer Unterschreitung des Schwellenwertes für die Sieben-Tage-Inzidenz von 35 in den einzelnen Lebensbereichen infektionsschutzrechtlich vertretbaren Schritte. Diese beinhalten neben weiteren Öffnungen mit Hygieneanforderungen insbesondere auch den Wegfall von Testpflichten. (...)

Weiterhin wird eine neue Inzidenzstufe für ein geringes Infektionsgeschehen eingeführt, die sich am Stufenplan des Robert Koch-Instituts „ControlCOVID“ orientiert. Unterschreitet der Sieben-Tage-Inzidenzwert den Schwellenwert von 10 entfallen nahezu alle Schutzmaßnahmen, mit Ausnahme des Hygienekonzeptes sowie einiger weniger für besonders sensible Bereiche beziehungsweise für Bereiche, in denen besonders viele Personen zusammentreffen. Abweichend vom Grundsatz, dass Maßnahmen zu den jeweiligen Inzidenzstufen in den Vorschriften zu den jeweiligen Lebensbereichen geregelt werden, gilt bei Unterschreiten des Schwellenwertes von 10 die zusammenfassende Regelung des § 3 (Basismaßnahmen bei einer Sieben-Tage-Inzidenz unter 10).

Die Staatsregierung wird die Entwicklung des Infektionsgeschehens laufend beobachten. Auf Basis der gewonnenen Erkenntnisse wird sie über die Notwendigkeit der Aufrechterhaltung beziehungsweise über das Erfordernis weiterer Schutzmaßnahmen oder auch über die Aufhebung von Eingriffen in kurzen Zeitabständen entscheiden.

Auch im Hinblick auf sinkende Inzidenzwerte und den Impffortschritt sind weiterhin Schutzmaßnahmen notwendig. Diese werden in dieser Verordnung, soweit mit dem Infektionsgeschehen vereinbar, angepasst. So werden insbesondere weitere Einrichtungen und Angebote geöffnet und Regelungen zum Wegfall von Testpflichten sowie weiterer Maßnahmen aufgenommen. (...)

Zu § 3 heißt es in „D. Besonderer Teil“:

„Mit diesem Paragraphen wird ein neuer Schwellenwert eingeführt. Bei Unterschreiten des Sieben-Tage-Inzidenzwertes von 10 sind ein Großteil der Pandemie-Bekämpfungsmaßnahmen nicht mehr notwendig, insbesondere die Kontaktbeschränkungen nach § 4 sowie die Untersagung der Öffnung von Einrichtungen und Testpflichten. Soweit jedoch die Gefahr besteht, dass das Infektionsgeschehen sich erneut intensivieren kann, wird auch bei Unterschreiten dieses Wertes an einigen wenigen Maßnahmen festgehalten. Die Maßnahmen orientieren sich dabei an den Basismaßnahmen entsprechend dem Stufenplan des Robert Koch-Instituts „ControlCOVID,,

Insbesondere für Bereiche mit besonders vulnerablen Personengruppen (Alten- und Pflegeheime), für Bereiche mit einer hohen Kontaktanzahl (Ladengeschäfte, Diskotheken, ÖPNV, Großveranstaltungen) beziehungsweise häufigen Unterschreiten des Mindestabstands (Diskotheken, körpernahe Dienstleistungen) sind weiterhin Schutzmaßnahmen erforderlich, um die Infektionsgefahr zu senken.“

Durch Verordnung vom 13. Juli 2021 (SächsGVBl. S. 758) wurde die Sächsische Corona-Schutz-Verordnung vom 22. Juni 2021 geändert, wobei unter anderem mit Wirkung zum 16. Juli 2021 § 3 Nr. 2 Buchst. a wie folgt gefasst wurde: „in Ladengeschäften und Märkten nach § 10, wenn ein Mindestabstand von 1,5 Metern nicht eingehalten werden kann“ und die bisherige Nr. 5 zu Nr. 6 wurde.

2. Die Schul- und Kitabetriebseinschränkungsverordnung vom 22. Juni 2021 trat am 1. Juli 2021 in Kraft (§ 7 Abs. 1 SchulKitaBetrEinschrVO vom 22. Juni 2021) und mit Ablauf des 25. August 2021 außer Kraft (§ 7 Abs. 2 SchulKitaBetrEinschrVO vom 22. Juni 2021 i.d.F. der Verordnung vom 21. Juli 2021 [SächsGVBl. S. 768]).

Die für das hiesige Verfahren relevanten Vorschriften der Schul- und Kitabetriebseinschränkungsverordnung vom 22. Juni 2021 lauten auszugsweise wie folgt:

§ 3 Zutrittsbeschränkungen

(1) Personen ist der Zutritt zum Gelände der in § 1 Absatz 1 genannten Schulen und Einrichtungen untersagt, wenn sie nicht zweimal wöchentlich durch einen Test nachweisen, dass keine Infektion mit SARS-CoV-2 besteht; (...)

(1a) Unterschreitet die Sieben-Tage-Inzidenz den Schwellenwert von 10, gilt das Zutrittsverbot nach Absatz 1 Satz 1 mit der Maßgabe, dass der Testnachweis einmal wöchentlich zu erbringen ist.

(2) – (5) (...)

§ 6 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 Satz 1 das Gelände betritt, ohne dass eine Ausnahme von der Testpflicht nach § 9 Absatz 7 der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung vorliegt,

b) (...)

In der Begründung der Schul- und Kitabetriebseinschränkungsverordnung vom 22. Juni 2021 wird in „B. Allgemeiner Teil“ wie folgt ausgeführt:

„Mit Erlass der Vierten Verordnung zur Änderung der Infektionsschutzgesetz-Zuständigkeitsverordnung vom 8. Juni 2021 (SächsGVBl. S. 594) wurde dem Staatsministerium für Kultus die Ermächtigung zum Erlass von Geboten und Verboten durch Rechtsverordnungen zur Verhinderung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 für den Bereich der Schulen in öffentlicher und freier Trägerschaft, der Kindertageseinrichtungen und Einrichtungen der Kindertagespflege sowie der nichtakademischen Einrichtungen der Lehramtsaus- und -fortbildung übertragen.

Mit dem Erlass dieser Rechtsverordnung wird von der Ermächtigung Gebrauch gemacht. Die Regelungen orientieren sich an der Fassung der Schul- und Kitabetriebseinschränkungsverordnung vom 10. Juni 2021 (SächsGVBl. S. 598) und an den zuvor in der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung vom 26. Mai 2021 (SächsGVBl. S. 538) enthaltenen Bestimmungen der §§ 23 bis 25, berücksichtigen dabei aber das deutschland- und sachsenweit weiterhin zurückgehende Infektionsgeschehen.“

Zu § 3 heißt es in „D. Besonderer Teil“:

„Zu Absatz 1

Obwohl Schulen nicht als „Pandemietreiber“ aufgefallen sind, wird das Mittel der (Schnell-) Tests als ein weiterer Baustein zur Reduzierung des Infektionsrisikos an Schulen kontinuierlich, systematisch und flächendeckend eingesetzt. (...)

Abweichend von anderen Lebensbereichen wird derzeit auch bei einer niedrigen Sieben-Tage-Inzidenz grundsätzlich an den Zutrittsbeschränkungen festgehalten. Hierbei ist insbesondere von Bedeutung, dass Schülerinnen und Schüler sowie in Kindertageseinrichtungen betreute Kinder aufgrund ihres Lebensalters aktuell entweder noch überhaupt keine Möglichkeit haben, sich für eine Schutzimpfung zu entscheiden beziehungsweise diese Möglichkeit erst seit kurzer Zeit eröffnet ist. Insbesondere diese gilt es vor auch bei geringen Inzidenzzahlen nicht vollständig auszuschließenden Infektionen möglichst zu schützen.

Zu berücksichtigen ist zudem, dass in den Schulen und aufgeführten Einrichtungen Tests für die beschulten beziehungsweise betreuten Personen sowie das Personal kostenlos vorgehalten werden, so dass ohne weitere finanzielle Aufwendungen für die jeweils betroffene Person der erforderliche Testnachweis erbracht werden kann. Die dort verwendeten Tests (Spuck-, Lollytests oder solche Tests, bei denen nur ein Abstrich im vorderen Nasenbereich erforderlich ist) sind nicht mit Beeinträchtigungen verbunden, die in ihren Wirkungen körperliche Schmerzen hervorrufen.

Ergänzend sind zudem Testnachweise aus Testzentren zu akzeptieren (kostenloser Bürgertest). (...)

Zu Absatz 1a

Bei einem sehr geringen Infektionsgeschehen (Sieben-Tage-Inzidenz von unter 10) ist für den Zutritt der Nachweis nur „einmal wöchentlich“ zu erbringen. Dies hat zur Folge, dass in den Schulen und genannten Einrichtungen nur einmal in der Woche getestet wird. Der Test sollte am ersten Besuchstag nach dem Wochenende stattfinden. Auch bei einem sehr geringen Infektionsgeschehen soll damit möglichst sichergestellt werden, dass nicht auszuschließende Infektionen möglichst schnell aufgedeckt werden. Auf die Begründung zu Absatz 1 zur Impfsituation bei Schülerinnen, Schülern und in Kindertageseinrichtungen betreuten Kindern wird ergänzend verwiesen. (...)

II.

Die Antragsteller beantragen, wie folgt zu erkennen:

1. § 3 Nr. 2 und 5 SächsCoronaSchVO i. d. F. vom 22. Juni 2021 sind mit der Verfassung des Freistaats Sachsens unvereinbar und nichtig.
2. § 3 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 und Abs. 1a SchulKitaBetrEinschrVO i. d. F. vom 22. Juni 2021 sind mit der Verfassung des Freistaats Sachsens unvereinbar und nichtig.

Zur Begründung tragen sie im Wesentlichen vor:

1. Die verfahrensgegenständlichen Normen griffen unverhältnismäßig in die Grundrechte aus Art. 15 Abs. 1 SächsVerf (Allgemeine Handlungsfreiheit), Art. 16 Abs. 1 SächsVerf (Freiheit der Person), Art. 28 Abs. 1 SächsVerf (Berufsfreiheit) sowie aus Art. 29 Abs. 2 SächsVerf (Bildungsfreiheit) ein. Überdies werde Art. 18 Abs. 1 SächsVerf (allgemeiner Gleichheitsgrundsatz) verletzt.

2. § 3 Nr. 2 und 5 SächsCoronaSchVO vom 22. Juni 2021 genügten nicht den regelungstechnischen Anforderungen, die das Rechtsstaatsprinzip an die Klarheit des Regelungskonzepts im Kontext eines Grundrechtseingriffs stelle. Die schnelle Abfolge sich ändernder und zum Teil widersprüchlicher Regelungen sei für die allgemeine Öffentlichkeit nicht mehr nachvollziehbar. § 3 SächsCoronaSchVO vom 22. Juni 2021 hebe Beschränkungen auf, wenn die Sieben-Tage-Inzidenz den Schwellenwert von 10 unterschreite, nehme aber wiederum einzelne Regelungsgegenstände, darunter die Verpflichtung zum Tragen eines medizinischen Mund-Nasen-Schutzes in bestimmten Bereichen sowie die Testpflicht, soweit sie den Innenbereich betreffe, von der Aufhebung aus. Es sei nicht mehr klar erkennbar, was unter welchen Voraussetzungen geboten oder verboten sei, obwohl bei Verstößen ein Bußgeld drohe. Mit Blick auf § 3 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 und Abs. 1a SchulKitaBetrEinschrVO vom 22. Juni 2021 bestünden weniger Bedenken hinsichtlich der Klarheit des Regelungskonzepts.

3. Die mit den verfahrensgegenständlichen Normen erlassenen Regelungen genügten allesamt nicht dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.

a) § 3 Nr. 2 und 5 SächsCoronaSchVO vom 22. Juni 2021 verletzen verfassungswidrig Art. 15 Abs. 1 und Art. 28 Abs. 1 SächsVerf. Es sei offensichtlich unverhältnismäßig, wenn trotz eines sehr niedrigen Inzidenzwertes alle Einwohner Sachsens dazu gezwungen würden, in weiten Teilen des täglichen Lebens einen medizinischen Mund-Nasen-Schutz zu tragen. Das gelte insbesondere vor dem Hintergrund, dass es diesbezüglich sowohl an einer Gefahrenprognose als auch an einer wissenschaftlichen Evidenz fehle. Die Sächsische Staatsregierung räume unverblümt ein, dass sie über keinerlei Nachweise hinsichtlich der Wirksamkeit und Notwendigkeit der von ihr verordneten Maßnahmen verfüge. Sie sei weder in der Lage, den konkreten Nutzen der Maßnahmen zu benennen, noch den Schaden, der durch die Maßnahmen entstanden sei, zu beziffern. Besonders erschwerend komme hinzu, dass die Sächsi-

sche Staatsregierung es bislang nicht einmal für erforderlich gehalten habe, Angaben darüber zu machen, unter welchen konkreten Bedingungen und Voraussetzungen die grundrechtsverletzenden Maßnahmen und Einschränkungen vollständig beendet würden.

b) § 3 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 und Abs. 1a SchulKitaBetrEinschrVO vom 22. Juni 2021 verletzen Art. 15 Abs. 1, Art. 16 Abs. 1 sowie Art. 29 Abs. 2 SächsVerf. Seit Einführung der Testpflicht durch die Vorgängerregelung seien bis zum 21. Juni 2021 von den insgesamt 668.000 getesteten Schülern nur 74 positiv getestet worden. Das entspreche einer Quote von 0,0001 Prozent. Es sei vor diesem Hintergrund offensichtlich unverhältnismäßig, wenn die übrigen Schüler im Freistaat Sachsen unter Verletzung ihrer Grundrechte zu medizinischen Diagnosemaßnahmen gezwungen würden. Wer der Testpflicht nicht nachkomme, werde entgegen Art. 29 Abs. 2 SächsVerf in nicht mehr gerechtfertigter Weise in seiner Bildungsfreiheit verletzt, weil er das Schulgelände nicht betreten dürfe.

4. Schließlich habe sich der Ordnungsgeber trotz des ihm zustehenden erheblichen Einschätzungs- und Beurteilungsspielraums an wissenschaftlichen Fakten zu orientieren. Dazu gehöre, dass Anfang November des letzten Jahres mehrere renommierte Wissenschaftler darauf verwiesen hätten, dass der sogenannte Inzidenzwert ein offenbar völlig fiktiv bestimmter, unsubstanziierter und insbesondere nicht wissenschaftlich belegter Wert sei. Auch das Robert-Koch-Institut halte offenbar aktuell nicht mehr an diesem Wert fest. Das Abstellen auf den Inzidenzwert erweise sich damit als offensichtlich sachwidrig, veraltet und ermessensfehlerhaft, insbesondere um damit Grundrechte von Nichtstörern einzuschränken.

III.

Der Sächsische Landtag und die Sächsische Staatsregierung haben Gelegenheit zur Äußerung erhalten.

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

1. Der Antrag sei bereits unzulässig, weil er nicht dem Substantiiierungserfordernis des § 23 Abs. 1 Satz 2 BVerfGG genüge. Soweit die Antragsteller die schnelle Abfolge der bislang ergangenen Corona-Schutz-Verordnungen rügten, setzten sie sich nicht damit auseinander, dass § 28a Abs. 5 Satz 1 IfSG eine Befristung verlange, wobei nach Satz 2 die Geltungsdauer auf „grundsätzlich vier Wochen“ festgelegt sei (mit der Möglichkeit der Verlängerung). Davon abgesehen handele es sich bei der Abfolge um die notwendige und verfassungsrechtlich gebotene Konsequenz daraus, dass die pandemische Lage auch im Freistaat Sachsen vielfachen raschen Wandlungen unterworfen gewesen sei. Soweit die Antragsteller mit der Behauptung einer „mangelnden Klarheit des Regelungskonzepts“ in der Sache einen Verstoß der angegriffenen Bestimmungen gegen das verfassungsrechtliche Gebot der Normenklarheit vorzubringen beabsichtigten, widerlege schon ihr eigener Vortrag die entsprechende Behauptung. Indem sie folgerichtig und fehlerfrei referierten, was jeweils der Inhalt der angegriffenen Regelungen sei und wie diese mit den anderen Regelungen der Verordnung zusammenwirkten,

bewiesen sie, dass schon die reine Lektüre der Bestimmungen geeignet sei, den Regelungsgehalt zu verstehen. Erst recht gelte dies für die Bestimmungen zur Bußgeldbewehrung. Indem die Antragsteller ihre Bestimmtheitsrüge auch auf die angegriffenen Vorschriften der Schul- und Kitabetriebseinschränkungsverordnung erstreckten, zugleich jedoch ausführten, insoweit bestünden „weniger Bedenken hinsichtlich der Klarheit des Regelungskonzepts“, belegten sie selbst die Unsubstantiiertheit der entsprechenden Rüge. Auch die materiellrechtlichen Rügen seien nicht hinreichend substantiiert.

2. Jedenfalls sei der Antrag in vollem Umfang unbegründet. Die angegriffenen Verordnungsregelungen beruhten auf einer rechtsgültigen Ermächtigungsgrundlage, erfüllten die geltenden formellen Anforderungen und stünden auch inhaltlich mit dem höherrangigen Recht in Einklang.

B.

Der Antrag ist unzulässig. Er genügt nicht 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, Beschlüsse vom 24. März 2021 – Vf. 121-II-20 und Vf. 174-II-20; Urteil vom 26. Juni 2009 – Vf. 79-II-08; Urteil vom 21. Juni 2012 – Vf. 77-II-11; vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. September 2007, BVerfGE 119, 247 [258 f.]; Rozek in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, Stand September 2017, § 76 Rn. 61; Graßhof in: Burkiczak/Dollinger/Schorkopf, BVerfGG, 2015, § 76 Rn. 46). Es ist deshalb substantiiert darzutun, aus welchen rechtlichen Erwägungen die angegriffene Norm mit welchem höherrangigem Recht für unvereinbar gehalten wird (SächsVerfGH, Beschlüsse vom 24. März 2021 – Vf. 121-II-20 und Vf. 174-II-20; vgl. auch BVerfG, Urteil vom 24. November 2010, BVerfGE 128, 1 [32]; BbgVerfG, Beschluss vom 26. März 2021 – 5/21 eA – juris Rn. 23).

Die Substantiierungsanforderungen beinhalten, dass der verfassungsrechtliche Bezug unter Rückgriff auf verfassungsgerichtlich entwickelte Maßstäbe hergestellt wird; erforderlich ist eine Auseinandersetzung mit der einschlägigen verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung (vgl. SächsVerfGH, Beschlüsse vom 24. März 2021 – Vf. 121-II-20 und Vf. 174-II-20 unter Verweis auf BVerfG, Beschluss vom 20. Dezember 2020 – 2 BvC 46/19 – juris Rn. 39; Beschluss vom 19. September 2017, BVerfGE 146, 327 [343 ff.]; vgl. auch ThürVerfGH, Urteil vom 1. März 2021 – 18/20 – juris Rn. 401; ferner – zum Verfahren der Rechtssatzverfassungsbeschwerde – BVerfG, Beschluss vom 20. Mai 2021 – 1 BvR 928/21 – juris Rn. 12). Dies gilt insbesondere dann, wenn eine von der bisherigen verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung abweichende Beurteilung als geboten erachtet wird (SächsVerfGH, ebd.). Zu den Begründungsanforderungen gehört auch eine inhaltliche Auseinandersetzung mit der einfachrechtlichen Rechtslage (vgl. BVerfG, Beschluss vom 20. Mai 2021 – 1 BvR 928/21 – juris Rn. 12).

2. Dem Antrag kann eine nach diesen Grundsätzen hinreichend substantiierte Darlegung der behaupteten Verfassungswidrigkeit der angefochtenen Bestimmungen nicht entnommen werden.
 - a) Soweit die Antragsteller die mangelnde Klarheit des Regelungskonzepts beanstanden, erschöpfen sich ihre Ausführungen im Wesentlichen in der Erörterung der verfassungsrechtlichen Maßstäbe unter Bezugnahme auf eine Entscheidung des Verfassungsgerichts des Landes Sachsen-Anhalt vom 3. Februar 2021 (LVG 4/21) und in der Aufzählung derjenigen Schutzmaßnahmen, auf die sich die angegriffenen Regelungen in § 3 Nr. 2 und 5 SächsCoronaSchVO vom 22. Juni 2021 erstrecken. Es fehlt indes an einer substantiierten Darlegung, weshalb die konkret angegriffenen Vorschriften allein oder in ihrer Zusammenschau mit anderen Vorschriften – insbesondere auch mit Blick auf die jeweiligen Begründungen in den Verordnungen – dem Bestimmtheitsgebot in seiner Ausprägung der Normenklarheit nicht gerecht werden sollen (vgl. zu den Anforderungen an das Bestimmtheitsgebot im Zusammenhang mit Corona-Schutz-Verordnungen anderer Bundesländer auch LVerfG LSA, Urteil vom 26. März 2021 – LVG 4/21 – juris Rn. 136 ff.; BayVerfGH, Entscheidung vom 9. Februar 2021 – Vf. 6-VII-20 – juris Rn. 54; Entscheidung vom 29. Januar 2021 – Vf. 96-VII-20 – juris Rn. 31). Die lediglich pauschale Behauptung, dass die schnelle Abfolge sich ändernder und zum Teil widersprüchlicher Regelungen oder ein angebliches „Wirrwarr“ für die allgemeine Öffentlichkeit nicht mehr nachvollziehbar sei, sowie der nicht näher begründete Vortrag, § 3 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 und Abs. 1a SchulKitaBetrEinschrVO vom 22. Juni 2021 begegneten „weniger Bedenken hinsichtlich der Klarheit des Regelungskonzeptes“, genügen nicht den Anforderungen an eine schlüssige Darlegung eines Verstoßes gegen das Bestimmtheitsgebot.
 - b) Auch das weitere Vorbringen der Antragsteller zur behaupteten Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Vorschriften genügt nicht den Begründungsanforderungen.
 - aa) Ausführungen, weshalb ein Verstoß gegen den durch Art. 18 Abs. 1 SächsVerf verbürgten Gleichbehandlungsgrundsatz vorliegen soll, fehlen in Gänze.
 - bb) Ebenso wenig haben die Antragsteller schlüssig dargetan, aus welchen Gründen die angegriffenen Vorschriften des § 3 Nr. 2 und 5 SächsCoronaSchVO vom 22. Juni 2021 (hierzu unter (1)) sowie des § 3 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 und Abs. 1 a SchulKitaBetrEinschrVO vom 22. Juni 2021 (hierzu unter (2)) unverhältnismäßig sein sollen.
 - (1) Ausweislich der Verordnungsbegründung verfolgt der Normgeber mit den Regelungen über die Beibehaltung der Maskenpflicht in bestimmten, als besonders sensibel erachteten Bereichen sowie der Testpflicht im Innenbereich von Diskotheken, Clubs und Musikclubs bei einer Sieben-Tage-Inzidenz von unter 10 das Ziel, die Infektionsgefahr zu senken, wobei für Bereiche mit einer hohen Kontaktanzahl (Ladengeschäfte, Diskotheken, ÖPNV, Großveranstaltungen) bzw. häufigen Unterschreiten des Mindestabstands (Diskotheken, körpernahe Dienstleistungen) –

auch im Hinblick auf sinkende Inzidenzwerte und den Impffortschritt – weiterhin Schutzmaßnahmen erforderlich seien.

Die Antragsteller treten diesen Annahmen des Ordnungsgebers nicht substantiiert entgegen. Sie legen nicht dar, warum die Beibehaltung der Masken- und Testpflicht in diesen Bereichen zur Bekämpfung der Pandemie unter Berücksichtigung des Einschätzungsspielraums des Normgebers (vgl. hierzu BVerfG, Beschluss vom 1. Juni 2021 – 1 BvR 927/21 – juris Rn. 11; Beschluss vom 5. Mai 2021 – 1 BvR 781/21 u.a. – juris Rn. 38) nicht geeignet, nicht erforderlich oder unangemessen gewesen sein soll.

Zur Beibehaltung der verfahrensgegenständlichen Testpflicht tragen die Antragsteller überhaupt nichts vor; es erscheint indes nicht von vornherein ausgeschlossen, dass – wie vom Ordnungsgeber angenommen – durch diese Maßnahme weitere Infektionen eingedämmt werden können und sie damit im Sinne des § 28a Abs. 3 Satz 7 IfSG der Kontrolle des Infektionsgeschehens dient (vgl. hierzu SächsOVG, Beschluss vom 20. Juli 2021 – 3 B 287/21 – juris Rn. 15 ff.).

Im Hinblick auf die Beibehaltung der Maskenpflicht in bestimmten Bereichen und eine damit verbundene, angeblich unverhältnismäßige Beschränkung von Art. 15 Abs. 1 SächsVerf und Art. 28 Abs. 1 SächsVerf erschöpfen sich die Ausführungen der Antragschrift in dem Verweis auf eine niedrige Inzidenz zum Zeitpunkt des Erlasses der angegriffenen Vorschrift. Die daran anschließende Behauptung, es fehle sowohl an einer Gefahrenprognose als auch an einer wissenschaftlichen Evidenz, wird nicht näher belegt. Auch wird gänzlich außer Acht gelassen, dass sich die angegriffenen Regelungen ausweislich der Ordnungsbegründung an dem Stufenkonzept „ControlCOVID“ des Robert Koch-Instituts (RKI) orientieren (vgl. ControlCOVID – Optionen zur stufenweisen Rücknahme der COVID-19-bedingten Maßnahmen bis Ende des Sommers 2021 [Stand 01.06.2021], abrufbar unter: https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Downloads/Stufenplan.pdf?__blob=publicationFile, zuletzt abgerufen am 14. Oktober 2021), dessen Ziel es gerade ist, die Entwicklung von Öffnungsplänen evidenzbasiert zu unterstützen. Dieses vom Ordnungsgeber zur Grundlage seiner Normgebung gemachte Stufenkonzept weist darauf hin, dass das vorherrschende Risiko für einen Anstieg des künftigen Infektionsgeschehens auch bei niedriger Inzidenz in verschiedenen Lebensbereichen („Settings“) unterschiedlich zu beurteilen ist und jedenfalls grundlegende Basismaßnahmen, zu denen auch das Tragen einer Maske zählt, in jedem Fall weiter praktiziert werden müssen.

Ferner haben die Antragsteller auch nicht substantiiert aufgezeigt, dass die Beibehaltung der Masken- und Testpflicht in bestimmten Bereichen deshalb ungeeignet wäre, weil ihre Geltung an eine auf Landkreise und kreisfreie Städte bezogene Sieben-Tage-Inzidenz gebunden ist (vgl. § 2 Abs. 2 SächsCoronaSchVO vom 22. Juni 2021). Sie haben sich nicht mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Heranziehung von Inzidenzwerten (vgl. BVerfG, Beschluss vom

1. Juni 2021 – 1 BvR 927/21 – juris Rn. 10; Beschluss vom 20. Mai 2021 – 1 BvR 928/21 – juris Rn. 22; Beschluss vom 5. Mai 2021 – 1 BvR 781/21 u.a. – juris Rn. 40) auseinandergesetzt, sondern lediglich pauschal behauptet, dass sich das Abstellen auf den Inzidenzwert als offensichtlich sachwidrig, veraltet und ermessensfehlerhaft erweise. Überdies haben sich die Antragsteller nicht damit auseinandergesetzt, dass nach § 2 Abs. 3 SächsCoronaSchVO vom 22. Juni 2021 erleichternde Maßnahmen immer auch an die Bettenbelegung durch an mit COVID-19 Erkrankten in der Normal- wie auch der Intensivstation geknüpft sind, mithin bereits zum Zeitpunkt des Erlasses der angegriffenen Bestimmungen der Inzidenzwert nicht allein ausschlaggebendes Maß für Einschränkungen oder Lockerungen gewesen ist.

- (2) Das pauschale Vorbringen der Antragsteller zur behaupteten Unverhältnismäßigkeit der in § 3 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 und Abs. 1a SchulKitaBetrEinschrVO vom 22. Juni 2021 angeordneten Testpflicht als Voraussetzung für die Teilnahme an schulischen Präsenzangeboten genügt ebenfalls nicht den Begründungsanforderungen. Auch hier treten die Antragsteller den Erwägungen des Verordnungsgebers nicht argumentativ entgegen. Es fehlt in Gänze an einer substantiierten Auseinandersetzung mit der vorhandenen verfassungsgerichtlichen und fachgerichtlichen Rechtsprechung zur Verfassungskonformität der Testpflicht in Schulen – auch bei niedrigem Infektionsgeschehen – in parallelen Vorschriften anderer Länder (vgl. LVerfG LSA, Beschluss vom 21. Mai 2021 – LVG 21/21 – juris; OVG Hamburg, Beschluss vom 21. Juni 2021 – 1 Bs 114/21 – juris Rn. 39 ff. m.w.N.). Die besondere Schutzbedürftigkeit dieser Personengruppe rechtfertigt nicht den Verzicht auf zwingende Begründungsanforderungen.

C.

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

D.

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

gez. Grünberg

gez. Berlit

gez. Herberger

gez. Hoven

gez. Jäger

gez. Schurig

gez. Strewe

gez. Uhle

gez. Wahl