

Az.: 3 C 24/20



# SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Im Namen des Volkes

## Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

der

- Antragstellerin -

prozessbevollmächtigt:

gegen

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

- Antragsgegner -

prozessbevollmächtigt:

wegen

§ 5 SächsCoronaSchVO vom 17. April 2020  
hier: Normenkontrolle

hat der 3. Senat des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts durch den Vorsitzenden Richter am Oberverwaltungsgericht Dr. Freiherr von Welck, den Richter am Oberverwaltungsgericht Kober, die Richterin am Oberverwaltungsgericht Nagel, die Richterin am Verwaltungsgericht Wiesbaum und die Richterin am Oberverwaltungsgericht Schmidt-Rottmann aufgrund der mündlichen Verhandlung

am 4. August 2022

### **für Recht erkannt:**

Die Anträge werden abgelehnt.

Die Antragstellerin trägt die Kosten des Verfahrens.

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

Die Revision wird zugelassen.

### **Tatbestand**

- 1 Die Antragstellerin verfolgt mit ihren Anträgen gemäß § 47 Abs. 1 VwGO das Ziel, die Unwirksamkeit von § 5 der Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt zum Schutz vor dem Corona-Virus SARS-CoV-2 und COVID-19 (Sächsische Corona-Schutz-Verordnung - SächsCoronaSchVO) vom 17. April 2020 (SächsGVBl. S. 170) sowie die der inhaltsgleichen Nachfolgeregelung in § 6 der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung vom 30. April 2020 nachträglich festzustellen. Die Sächsische Corona-Schutz-Verordnung vom 17. April 2020 hatte - soweit hier streitgegenständlich - nachfolgenden Wortlaut:

#### **„§ 1 Grundsatz**

(1) Jeder wird anlässlich der Corona-Pandemie angehalten, die physisch-sozialen Kontakte zu anderen Menschen als den Angehörigen des eigenen Hausstandes oder zu der Partnerin oder dem Partner auf ein absolut nötiges Minimum zu reduzieren und wo immer möglich, ist ein Mindestabstand zu anderen Personen außer zu den Angehörigen des eigenen Hausstandes von 1,5 Metern beziehungsweise die Durchführung weiterer Maßnahmen zur Ansteckungsvermeidung einzuhalten (Kontaktbeschränkung). Dieser Grundsatz gilt für alle Lebensbereiche, insbesondere auch für Arbeitsstätten. Es wird dringend empfohlen, im öffentlichen Raum und insbesondere bei Kontakt mit Risikopersonen eine Mund-Nasenbedeckung zu tragen, um für sich und andere das Risiko von Infektionen zu reduzieren. Dazu gehört auch regelmäßige Händehygiene und die Vermeidung des Hand-Gesichts-

Kontaktes. Eltern und Sorgeberechtigte sollen dafür Sorge tragen, dass ihre Kinder oder Schutzbefohlene diese Empfehlungen auch einhalten, sofern diese dazu in der Lage sind. (...)

#### § 5 Gastronomiebetriebe

Der Betrieb von Gastronomiebetrieben jeder Art ist untersagt. Dies gilt auch für Mensen sowie Hochschul-Cafeterien. Ausgenommen sind die Abgabe und Lieferung von mitnahmefähigen Speisen und Personalrestaurants sowie Kantinen, wenn sie die durch Allgemeinverfügung des Staatsministeriums für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt vorgegebenen Hygienevorschriften beachten. (...)

#### § 12 Inkrafttreten, Außerkrafttreten

(1) Diese Verordnung tritt am 20. April 2020 in Kraft und mit Ablauf des 3. Mai 2020 außer Kraft.

(2) Mit dem Inkrafttreten dieser Verordnung tritt die Allgemeinverfügung des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt vom 31. März 2020, Az. 15-5422/5 (Vollzug des Infektionsschutzgesetzes - Maßnahmen anlässlich der Corona-Pandemie - Verbot von Veranstaltungen) außer Kraft.“

- 2 Die Antragstellerin betreibt in L. neun gastronomische Einrichtungen, deren Betrieb seit Mitte März 2020 und durch die angegriffenen Verordnungen weiterhin bis zum 3. Mai 2020 bzw. 20. Mai 2020 untersagt war. Lediglich in einer Einrichtung der Antragstellerin wurden Essen und Getränke zum Verzehr außer Haus verkauft.
- 3 Zur Begründung ihres Rechtsschutzbegehrens trägt sie mit Schriftsätzen vom 24. April, 4. Mai, 10. Juni 2020 und undatiertem, hier am 22. Juni 2021 eingegangenem Schriftsatz zusammengefasst vor: Sie rüge die formelle Rechtswidrigkeit der Norm, da diese nicht, wie nach einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (Beschl. v. 18. Juni 2019 - 1 BvR 587/17 -, juris) erforderlich, das Sächsische Gesetz über den Brandschutz, Rettungsdienst und Katastrophenschutz (künftig: SächsBRKG) als einzig denkbare Ermächtigungsgrundlage benenne. Zudem lasse sich selbst nach dem Infektionsschutzgesetz (künftig: IfSG) eine Gefahr, die ein Vorgehen gegen die Allgemeinheit rechtfertigen könnte, seit dem 9. April 2020 auch nicht mehr in Form eines Gefahrverdachts, der ohnehin nicht ausreiche für eine Grundrechtseinschränkung durch Verordnung gegenüber Dritten, oder einer Anscheinsgefahr begründen. Der Antragsgegner wolle nicht im Rahmen des § 28 Abs. 1 IfSG dessen Schutzziele erreichen, sondern definiere selbst vollkommen andere, so ausweislich der Verordnungsbegründung die Verhinderung der Überlastung des Gesundheitssystems und den Erhalt von dessen

Funktionsfähigkeit. Dies seien keine in § 28 Abs. 1 IfSG als Ziel vorgegebene Rechtsgüter, sondern Unterfälle des Katastrophenschutzes.

- 4 Die Antragstellerin verweist dazu auf ihre Ausführungen im Eilverfahren in den dortigen Schriftsätzen vom 20., 22., 23. und 24. April 2020 nebst Anlagen, in denen sie im Wesentlichen vorgetragen hat, dass ihr wegen der seit dem 21. März 2020 bestehenden Betriebsuntersagungen die Insolvenz drohe. Sie habe monatliche Festkosten von... EUR ohne Ware. Sie habe... EUR Corona-Zuschuss erhalten; ein Darlehen von... EUR sei wegen vortragsfähigen Verlusten von der SAB abgelehnt worden. Seit Beginn der Krise seien Lebensmittel und angestochenes Faßbier im Wert von ca. ... EUR verdorben. Im Zeitraum März bis Mai und August und September erwirtschaftete sie ca. 70 % ihres Jahresumsatzes. Sie verstehe ihre Gaststätten als kommunikative Zentren, die den Bürgern Treffpunkte böten, ihre politischen Einsichten „beim Bier“ auszutauschen und Kritik an den Regierenden zu äußern. Die Voraussetzungen für deren Schließung seien nicht gegeben. Dies folge aus den Regelungen des Katastrophenschutzrechts, für das im Übrigen das Sächsische Staatsministerium für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt nicht zuständig sei. Deshalb müsse auch das Sächsische Staatsministerium des Innern als für den Katastrophenschutz zuständige Fachbehörde zumindest zur Aufklärung des Sachverhalts beteiligt werden.
- 5 Zwar habe das Robert Koch-Institut (RKI) am 20. März 2020 eine Prognose herausgegeben, wonach im schlimmsten Fall der Tod von bis zu 1.500.000 Menschen durch das Corona-Virus drohe. Mittlerweile liege aber der Reproduktionsfaktor des Virus bei unter 1. Angesichts der geringen, seit den ersten behördlichen Maßnahmen verstrichenen Zeit könne dieser Rückgang nicht auf den eingeleiteten Maßnahmen beruhen. Auch liege die Zahl der Verstorbenen deutlich unter der der Grippetoten eines jeden Jahres. Die Übertragung der Zuständigkeit auf das Sächsische Staatsministerium für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt durch die am 18. März 2020 geänderte Zuständigkeitsverordnung sei unwirksam, da ihre Verweisung auf das Infektionsschutzgesetz nicht dynamisch sei und deshalb die Verschärfung des § 28 IfSG vom 27. März 2020 nicht erfasst habe. Das Infektionsschutzgesetz erlaube nur Maßnahmen gegen Personengruppen i. S. v. § 28 IfSG. Für Betriebsschließungen bilde das Infektionsschutzgesetz keine Grundlage. Die Ermächtigungsgrundlage des § 28 Abs. 1 IfSG und die des § 32 IfSG würden auch nicht im Sinn des Art. 19 Abs. 1 GG die Berufsfreiheit nennen, die sie einschränken wolle. Das Vorgehen in anderen Staaten, so etwa in Schweden, zeige, dass die Corona-Pandemie auch ohne die hiesigen Eingriffe bewältigt werden könne. § 5 SächsCoronaSchVO verletze sie in ihrer Berufsfreiheit aus Art. 12 GG sowie

in ihrem Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb i. S. v. Art. 14 Abs. 1 GG. Angesichts der geringen Zahl von Neuinfektionen sei auch keine Überlastung des Gesundheitssystems zu befürchten. Seiner Pflicht zur Darlegung bezüglich der Gefahrenprognose, die sowohl das Einschreiten nach dem IfSG als auch nach dem Sächs-BRKG betraf, sei der Antragsgegner nicht nachgekommen. Er habe zu seinen Sachverhaltsermittlungen nicht vorgetragen. Die Antragstellerin hat u. a. einen Auszug aus dem Handbuch betriebliche Pandemieplanung des Landesgesundheitsamtes Baden-Württemberg im Regierungspräsidium Stuttgart und des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, die Publikation des Robert Koch-Instituts der Autoren Dr. Matthias an der Heiden und Dr. Udo Buchholz „Modellierung von Beispielszenarien der SARS-CoV-2-Epidemie 2020 in Deutschland“ vom 20. März 2020, das Epidemiologische Bulletin 17/2020 des Robert Koch-Instituts vom 15. April 2020 „Schätzung der aktuellen Entwicklung der SARS-CoV-2-Epidemie in Deutschland - Nowcasting“ und 9. April 2020 „Vorläufige Bewertung der Krankheitsschwere von COVID-19 in Deutschland basierend auf übermittelten Fällen gemäß Infektionsschutzgesetz“, einen Auszug aus dem Bericht des RKI zur Epidemiologie der Influenza in Deutschland Saison 2017/18 sowie die Täglichen Lageberichte des RKI zur Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) vom 17. und 22. April 2020 vorgelegt.

- 6 Ergänzend trägt sie vor: Trotz zwischenzeitlichem Außerkrafttreten der angegriffenen Verordnung liege ein Sonderfall vor, der ein Fortsetzungsfeststellungsinteresse wegen Wiederholungsgefahr bestehen lasse. Die angegriffene Verordnung habe sich nicht erledigt, da sie in einigen Punkten geändert neu erlassen worden sei und im streitgegenständlichen Punkt inhaltsgleich fortbestehe. Sie sei als Gastronomin beständig der Gefahr von derartigen Repressalien ausgesetzt. Die Coronaepidemie sei weniger gefährlich als die Grippeepidemie 2017/18. Wenn der Senat dies mit journalistischen Erkenntnissen widerlegt wissen wolle, dann nur, weil er unter Verletzung seiner Aufklärungspflicht die Rohdaten der Sterbetafeln nicht gesichtet habe. Tatsächlich übersteige die tägliche Sterberate aktuell um bis zu 5 % den Dreijahresdurchschnitt, unterschreite aber um genau die 5 % den Wert, der sich im April 2018 täglich als Sterbezahl ergeben habe. Nach den Subsumtionen des Senats sei bei jeder Grippewelle von einer Handlungspflicht der Gesundheitsbehörde nach dem IfSG auszugehen und alle Bürger der vollkommen offenen Ermessensausübung durch die Behörde ausgeliefert.
- 7 Sie beabsichtige, Amtshaftungsansprüche geltend zu machen. Das gewerberechtliche Totalverbot habe für sie fünfstelligen Gewinneinbußen zur Folge gehabt. Nach der gän-

gigen obergerichtlichen Rechtsprechung sei auch im Normenkontrollverfahren ein Fortsetzungsfeststellungsinteresse nach zeitlicher oder sonstiger Erledigung der angegriffenen untergesetzlichen Norm bejaht worden. Wegen des tatsächlich eingetretenen Grundrechtstotalentzuges sei ihr Fortsetzungsfeststellungsinteresse - auch vor dem Hintergrund von Art. 19 Abs. 4 GG - nicht ernsthaft in Frage zu stellen. Auch die obergerichtliche Rechtsprechung bringe aktuell Zweifel an der Eignung des § 32 IfSG als Ermächtigungsgrundlage für derart gravierende Grundrechtseingriffe neben den Standardmaßnahmen und über diese hinaus klar zum Ausdruck. Hierzu zitiert sie aus einer Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 27. Mai 2020 (- 1 S 1528/20 -, juris) und einer weiteren Entscheidung vom 9. April 2020 (- 1 S 925/20 -) zur Wesentlichkeitsdoktrin. Ebenso wie der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg in seiner Entscheidung vom 27. Mai 2020 eine Ungleichbehandlung darin sehe, dass nach der dort gegenständlichen Corona-Verordnung der Betrieb bestuhelter Außenbewirtschaftungsbereiche von Speisewirtschaften erlaubt, ein solcher Außenbewirtschaftungsbetrieb von Bars und Kneipen aber untersagt sei, gebe es im Fall der angegriffenen Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung keinen Sachgrund, warum die Betriebskantine unter Auflagen geöffnet werden durfte und die Imbissbude oder Kneipe um die Ecke nicht. Bei Unternehmen wie Siemens und Porsche, wo 1.000 Betriebsangehörige vorhanden seien, sei auch dieser Differenzierungsgrund nicht existent. Sie zitiert sodann aus einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (Beschl. v. 14. März 1989 - 1 BvR 1033/82 -, juris Rn. 58) zu Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG und ist der Auffassung, dass bei einem Vergleich des einen Satzes, den der Bundesgesetzgeber für § 32 IfSG übrig gehabt habe, mit der Ermächtigungsnorm des § 5 IfSG an den Bund deutlich werde, dass man offenbar aus Respekt vor der Landeskompentenz den Landesgesetzgebern noch Raum für eine gesetzliche Ausgestaltung habe lassen wollen, den diese aber nicht gefüllt hätten. Das gelte umso mehr in Verbindung mit den Blankettsanktionsnormen der §§ 73 und 74 IfSG. Den hierzu vom Bundesverfassungsgericht (Beschl. v. 11. März 2020 - 2 BvL 5/17 -, juris) für eine Rechtsverordnung aufgestellten Grundsätzen genüge die Verordnung nicht.

- 8 Corona sei auch kein Einzelfall. Seit spätestens 2002 lebe die Lungenkrankheit TBC wieder auf. Es lägen „Erkrankte“ i. S. d. § 28 IfSG vor, die Krankheit verlaufe ebenfalls mit einer Letalitätsrate von 2,4 %, ohne dass man sich zu einem Einschreiten mit Maßnahmen gegen die Allgemeinheit veranlasst gesehen habe. Gleiches gelte bezüglich der Grippe.

- 9 Das Gastronomieverbot sei bereits deshalb rechtswidrig gewesen, weil § 32 i. V. m. § 28 IfSG entgegen der Auffassung des Antragsgegners nicht jeglichen Grundrechtseingriff rechtfertigen könne, da es andernfalls der Definition einer neuen Standardmaßnahme innerhalb der allgemeinen Eingriffsermächtigung, wie sie zum 27. März 2020 mit der Änderung vom 25. März 2020 durch den Einschub „sie kann insbesondere Personen verpflichten, den Ort, an dem sie sich befinden, nicht oder nur unter bestimmten Bedingungen zu verlassen oder von ihr bestimmte Orte oder öffentliche Orte nicht oder nur unter bestimmten Bedingungen zu betreten.“ in § 28 Abs. 1 IfSG erfolgt sei, nie bedurft hätte. Zudem habe am 19. April 2020 keine Infektionsgefahr bestanden, die diese einschneidende Maßnahme gerechtfertigt habe. Dem Antragsgegner sei es am 19. April 2020 nicht mehr um Infektionsschutz gegangen, sondern allein darum zu vertuschen, dass sich die Anscheinsgefahr im März 2020 letztlich als Putativgefahr herausgestellt habe. Dies werde am Beispiel der vom Antragsgegner entwickelten Hygienekonzepte für die Beschulung deutlich, die für die Schüler der 4. Klasse weitestgehend ausgesetzt und seit dem 3. Mai 2020 nicht mehr auf diese angewandt würden. Trotzdem lasse sich bei dieser quasi „Referenzgruppe“ keinerlei „mehr an verwirklichtem Risiko“ feststellen. Damit sei aber auch die Schließung der Gastronomie ab dem 18. März 2020 nicht erforderlich gewesen, da sie keinerlei Auswirkungen auf den epidemiologischen Verlauf gehabt habe. Der Faktor  $R_0$  habe bereits am 18. März 2020 unter 1 gelegen. Dies gelte in besonderem Maß für die Zeit ab dem 19. April 2020. Damit ließen sich die Ordnungsmaßnahmen und speziell die hier streitige nicht nur juristisch nicht rechtfertigen, sie seien auch tatsächlich nicht erforderlich gewesen.
- 10 Die Inanspruchnahme der Bevölkerung, sofern sie nicht zu den in § 28 Abs. 1 IfSG besonders benannten Personenkreisen gehöre, stehe nicht im Ermessen des Antragsgegners, sondern könne nur erfolgen, wenn andere Maßnahmen gegen die „Störer“ erkennbar nicht zielführend seien. Diese Lageeinschätzung lasse sich bereits an der am 19. April 2020 durch das RKI selbst veröffentlichten Datenlage nicht ansatzweise rechtfertigen. Dies sei in Sachsen kodifiziertes allgemeines Polizeirecht (§ 9 Sächs-PolG) und über Art. 20 Abs. 3 GG zwingend zu beachten. Es gehe seit längerem nicht mehr darum, polizeirechtlich zu handeln und eine Gefahr zu bekämpfen, sondern zu vertuschen, dass die Gefahrenprognose, die letztlich den Shut-Down rechtfertigen sollte, dass es 57 Millionen Infizierte und über eine Million Tote noch im März geben werde, nie auch nur ansatzweise begründet gewesen sei.
- 11 Ihr Fortsetzungsfeststellungsinteresse ergebe sich aus der Wiederholungsgefahr und dem Umstand der schnellen Erledigung der nur kurze Zeit geltenden Verordnung, der

einen Hauptsacherechtsschutz sonst ausschließen würde. Die Wiederholungsgefahr habe sich nunmehr bereits Ende November - anhaltend bis Mai 2021 - realisiert. Die Maßnahmen des Antragsgegners seien vollkommen unverhältnismäßig und rechtswidrig gewesen. Sie stehe auf dem Rechtsstandpunkt, den sie mit den vorherigen Pandemieplänen und Handreichungen auf Bundesebene teile, dass eine Inanspruchnahme der Allgemeinheit sich nur im Katastrophenfall und nur bei Eintritt dessen gesetzlicher Voraussetzungen rechtfertigen lasse. Die medizinisch steile These, dass ein „PCR-Test“, der positiv ausfällt, ohne jegliche weitergehende Diagnostik eines Mediziners allein einen Infektionsverdacht stützen könne, bedürfe der höchstrichterlichen Klärung, da sie in klarer und evidenter Divergenz zu dem Wortlaut des Gesetzes und der sich darauf stützenden höchstrichterlichen Rechtsprechung stehe. Das Bundesverwaltungsgericht habe in seiner ständigen Rechtsprechung immer darauf hingewiesen, dass eine Inanspruchnahme der Allgemeinheit, die die Antragstellerin als Gastronomin hier außerhalb der Standardmaßnahme des § 31 IfSG mit einem „Berufsausübungsverbot“ konkret betraf, nach dem IfSG nicht möglich sei und die Annahme eines Infektionsverdachts beim Menschen stets im konkreten Einzelfall begründeter Anhaltspunkte bedürfe, dass die Person Viren aufgenommen habe. Die staatlichen Funktionsträger leiteten demgegenüber aus der reinen Faktizität des Menschseins eine polizeirechtliche Gefahr ab und schnitten dem Bürger seine Entscheidung hin zu einer Selbstgefährdung im Rahmen eines Restaurantbesuchs oder einer Familienzusammenkunft schlicht durch Verbot ab. Dies sei keine Konkordanzentscheidung, sondern eine temporäre mehrmonatige administrative Verletzung des Art. 79 Abs. 3 GG mit gravierenden Folgen für die Gesellschaft. Dieses administrative Vorgehen schein bereits im Ansatz unvereinbar mit der Vorgabe des § 7 Abs. 1 Nr. 2 BeamtenStG.

- 12 Die verordneten Maßnahmen litten bereits auf der ersten Ebene der Feststellung einer Infektionsgefahr an einem erheblichen Mangel. Schon die gesetzliche Feststellung einer „epidemischen Lage nationaler Tragweite“ leide an einem verfassungsrechtlichen Mangel. Das Gesetz selbst müsse insoweit der Bestimmtheit genügen und dürfe dem Bürger nicht einer ad hoc zu treffenden Laune des Deutschen Bundestages aussetzen. Es müsse bestimmte vorhersehbare, abstrakt generelle Regelungen treffen, ab wann diese Feststellung durch den Deutschen Bundestag getroffen werden könne. Entgegen Art. 79 Abs. 3 GG und der bewussten Entscheidung des Grundgesetzes dürften keine Notstandsverordnungen zugelassen werden. Die in § 5 Abs. 1 Satz 6 IfSG für das Vorliegen einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vorgesehenen Voraussetzungen seien für eine Bestimmtheit der Definition ungeeignet und wegen der Verlage-

rung der Entscheidung außerhalb des Geltungsbereichs des Grundgesetzes unzulässig. Es verstoße gegen den Gesetzesvorbehalt, das Demokratie- und Souveränitätsprinzip, soweit die Definition der epidemischen Lage an die Feststellung einer dritten außerstaatlichen und mehrheitlich durch private Dritte finanzierten Institution, nämlich der Weltgesundheitsorganisation anknüpfe, die keine Legitimation als Entscheidungsträger durch das GG habe. Der Gesetzgeber hätte zudem definieren müssen, wann eine Ausbreitung „dynamisch“ und was eine „bedrohliche übertragbare Krankheit“ sei. Soweit sich der Gesetzgeber auch Administrativaufgaben zuweisen könne, bedürfe dies einer klaren Ausnahmekompetenzdefinition im Grundgesetz mit der dazu erforderlichen Mehrheit, nicht jedoch durch einfaches Gesetz. Damit mangle es bereits der Rechtsgrundlage der Feststellung einer „epidemischen Lage nationaler Tragweite“ an einer hinreichenden verfassungsrechtlichen Grundlage. Der Gesetzgeber habe zudem die faktischen Anknüpfungstatsachen klar zu definieren. So setze sich nunmehr die These durch, dass die PCR-Tests ohne eine Diagnostik bezüglich weiterer Krankheitssymptome durch einen Arzt keine Erkenntnis im Hinblick auf eine Infektionsgefahr erbringen können. Das angerufene Gericht werde im Hauptsacheverfahren auch die Geeignetheit der Maßnahmen des Antragsgegners und der Bundesregierung überprüfen müssen, wobei sich herausstellen werde, dass die administrativen Maßnahmen keinerlei Wirkungen erzeugten, da die Schließung der Gastronomie schlicht keine Auswirkungen auf das Infektionsgeschehen gehabt habe. Dies folge schon daraus, dass der „Wellenbrecher“ im November 2020 ebenfalls keine Welle gebrochen habe. Vielmehr seien erforderliche und geeignete Maßnahmen unterblieben, wenn man vulnerable Gruppen in Krankenhäusern und Altersheimen einem verstärkten Infektionsdruck aussetzte, in dem man infizierte asymptomatische Pfleger in eine „Freizeitquarantäne“ versetzt habe, d. h. sie weiter ihren Dienst tun ließ, aber außerhalb der Arbeit einer Isolation unterwarf. Ein Blick auf die Rohdaten zeige, dass trotz Rückgang der Inzidenzen diese Maßnahmen keine Auswirkungen auf das Infektionsgeschehen zu zeitigen schießen und der saisonale Verlauf der bestimmende Faktor sei. Dieser mache es zwingend, dass sich die Situation im November 2021 wiederholen werde.

13 Die Antragstellerin beantragt zuletzt,

festzustellen, dass die in 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 30. April 2020“ unter § 6 enthaltene Regelung

„§ 6 Gastronomiebetriebe

Der Betrieb von Gastronomiebetrieben jeder Art ist untersagt. Dies gilt auch für Mensen sowie Hochschul-Cafeterien. Ausgenommen sind die Abgabe und Lieferung von mitnahmefähigen Speisen und Getränken sowie der Betrieb von Personalrestaurants und Kantinen, wenn sie die durch Allgemeinverfügung des Staatsministeriums für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt vorgegebenen Hygienevorschriften beachten.“

unwirksam ist und in der vom 17. April 2020 bis 3. Mai 2020 geltenden Form in der „Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt zum Schutz vor dem Coronavirus SARS-CoV-2 und COVID-19 (Sächsische Corona-Schutz-Verordnung - Sächs-CoronaSchVO) vom 17. April 2020“ unter § 5 enthaltene Regelung:

„Der Betrieb von Gastronomiebetrieben jeder Art ist untersagt“

rechtswidrig war.

- 14 Der Antragsgegner beantragt,  
den Antrag abzulehnen.
- 15 Er ist der Auffassung und trägt mit Schriftsätzen vom 8. Mai und 30. Juli 2020 vor, der (ursprüngliche) Antrag der Antragstellerin sei unzulässig geworden, da die angegriffene Sächsische Corona-Schutz-Verordnung vom 17. April 2020 mit Ablauf des 3. Mai 2020 außer Kraft getreten sei. Der Antrag sei auch nicht begründet gewesen. Hierzu verweist er auf den Beschluss des Senats vom 29. April 2020 im zugehörigen Eilverfahren. Bei der mit Schriftsatz der Antragstellerin vom 4. Mai 2020 erfolgten Erstreckung des Antrags auf § 6 der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung vom 30. April 2020 handele es sich um eine Klageänderung gemäß § 91 VwGO, der er nicht zustimme. Auch sei diese Antragsänderung nicht sachdienlich, da die Rechtmäßigkeit des § 6 Sächs-CoronaSchVO vom 30. April 2020 anhand der nunmehr gegebenen Sach- und Rechtslage und damit unabhängig von den bisherigen Prüfparametern von § 5 Sächs-CoronaSchVO vom 17. April 2020 zu prüfen wäre und folglich der im Hauptsache-Verfahren erreichte Sach- und Streitstand für diese Entscheidung keine geeignete Grundlage sei. Der Antragstellerin fehle überdies das Feststellungsinteresse für den hilfsweise gestellten Fortsetzungsfeststellungsantrag bezüglich § 5 Sächs-CoronaSchVO vom 17. April 2020, da die Entscheidung über dessen Rechtmäßigkeit keine präjudizielle Wirkung für diejenige über die Rechtmäßigkeit des § 6 der Verordnung vom 30. April 2020 entfalte.
- 16 Der Antragstellerin fehle zudem das erforderliche Fortsetzungsfeststellungsinteresse. Soweit sie beabsichtige, Amtshaftungsansprüche geltend zu machen, begründe dies

kein Fortsetzungsfeststellungsinteresse, da ihr Begehren offensichtlich aussichtslos sei. Sie habe den ihr durch die angegriffen gewesene Norm entstandenen Schaden nicht substantiiert. Zudem sei die angegriffene Norm rechtmäßig gewesen, wie der Senat in seinem Beschluss vom 29. April 2020 im Eilverfahren festgestellt habe. Mit dem Festhalten an ihrer Behauptung, die Ermächtigung im IfSG für die angegriffene Verordnung widerspreche den Bestimmtheitsvorgaben des Art. 80 Abs. 1 GG setze sie sich nicht im Ansatz mit den gegenteiligen Ausführungen des Senats in dem genannten Beschluss auseinander. Neben der Rechtswidrigkeit hoheitlichen Handelns setze ein Amtshaftungsanspruch ein diesbezügliches Verschulden voraus, das aus den Ausführungen der Antragstellerin nicht ersichtlich sei. Der Erlass der angegriffenen Verordnungsbestimmung habe vielmehr pflichtgemäßem Handeln im Rahmen der Einschätzungsprärogative, die der Antragsgegner hierbei besessen habe, entsprochen.

17 Ebenso wenig könne die Antragstellerin geltend machen, durch die angegriffene Regelung im Sinne eines persönlichen Vorwurfs oder in diskriminierender Weise betroffen gewesen zu sein, wovon sie nunmehr durch Rehabilitierung befreit werden müsse. Sie sei als Nichtstörerin und ebenso wie alle anderen der Rechtsordnung des Freistaats Sachsen unterstellten Betreiber gastronomischer Einrichtungen betroffen gewesen. Auch bestehe keine Wiederholungsgefahr und könnten aus einer nachträglichen Beurteilung der Rechtslage unter der Geltung der hier angegriffenen Verordnung keinerlei verwertbare Rückschlüsse gezogen werden. Im Hinblick auf Art. 19 Abs. 4 GG verlagere sich in Fällen einer kurz befristeten Verordnung der Anspruch auf wirkungsvollen Rechtsschutz in die Möglichkeit der Erlangung vorläufigen Rechtsschutzes mit ggfs. intensivierten Prüfungspflichten des angerufenen Gerichts.

18 Die Regelung sei auch in der Sache rechtmäßig gewesen. Hierzu verweist der Antragsgegner auf seine Antragserwiderung und den Beschluss des Senats im Eilverfahren. Danach habe er mit der angegriffenen Verordnung gegenüber der Vorgängerfassung nach Abwägung der für und gegen verschiedene Alternativen einer Neuregelung zwischen unveränderter Fortführung der bisherigen Regelungen über verschiedene Zwischenstufen bis hin zur weitestgehenden Aufhebung der Beschränkungen sprechenden Gründe deutliche Lockerungen vorgenommen. Die angegriffenen Bestimmungen seien formell rechtmäßig erlassen worden und rechtsgültig. Rechtsgrundlage der Verordnung sei § 32 Satz 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 Sätze 1 und 2 IfSG, die ihrerseits mit Verfassungsrecht vereinbar seien. Die in ihnen enthaltene Ermächtigung an die Landesebene genüge den Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 GG, was ebenso wie das

Nichtvorliegen eines Verstoßes gegen das verfassungsrechtliche Gebot, dass wesentliche Entscheidungen im Bereich der Grundrechte vom parlamentarischen Gesetzgeber selbst zu treffen seien, in der oberverwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung geklärt sei. Das Zitiergebot des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG sei nicht verletzt und der Wesensgehalt der betroffenen Grundrechte gewahrt (Art. 19 Abs. 2 GG). Bei der in § 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 erfolgten Übertragung der Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen - hier nach § 32 Satz 1 IfSG - handele es sich um eine dynamische Verweisung, d. h. sie beziehe sich auf das in Bezug genommene Bundesgesetz in dessen jeweils geltender Fassung mit späteren Änderungen, da es entgegen der als Grundlage der Normsetzung dienenden Empfehlungen des „Handbuchs der Rechtsförmlichkeit“ des Bundesministeriums der Justiz an einem für eine statische Verweisung kennzeichnenden Vollzitat des Gesetzes, auf welches verwiesen wird, bzw. einem entsprechenden Hinweis („in der am ... geltenden Fassung“) fehle.

- 19 Die angegriffenen Vorschriften seien auch materiell rechtmäßig und verletzen die Antragstellerin daher nicht in ihren Rechten. So sei in der oberverwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung anerkannt, dass Verordnungen der hier in Rede stehenden Art sich mit ihren beschränkenden Maßnahmen (einschließlich Präventivmaßnahmen) auch gegen Dritte (sog. Nicht-Störer) richten dürften. Dabei kämen auch Betriebsuntersagungen als geeignete und erforderliche Schutzmaßnahmen in Betracht, wobei das von der Antragstellerin behauptete Ausschließlichkeitsverhältnis zwischen dem Infektionsschutzgesetz und dem Recht des Katastrophenschutzes nicht bestehe. Ziel und Zweck der Maßnahmen sei die Verhütung einer Überforderung des Gesundheitswesens in der Bundesrepublik Deutschland und hier desjenigen im Freistaat Sachsen mit allen anderenfalls eintretenden, das Recht vieler Menschen auf Leben und körperliche Unversehrtheit im Kernbereich beeinträchtigenden, ja vernichtenden Wirkungen. Die Verordnung insgesamt und die hier angegriffenen Maßnahmen dienten dem Schutz des menschlichen Lebens als dem verfassungsrechtlichen Höchstwert sowie der gleichfalls äußerst hochrangigen menschlichen Gesundheit. Die Maßnahmen verhüteten eine neuerliche oder verstärkte Ausbreitung des Coronavirus und seien daher zur Zielerreichung geeignet und erforderlich. Zum Erreichen einer Verlangsamung der Ausbreitung sei es notwendig, den zwischenmenschlichen Kontakt und damit die Möglichkeit der Übertragung des Virus auf ein relatives Minimum zu reduzieren. Dies betreffe sowohl physisch nahe Kontakte, die zu einer direkten Übertragung von Mensch zu Mensch im

Wege der Tröpfcheninfektion führen könnten als auch indirekte Kontakte in Gestalt der Berührung derselben Oberfläche durch verschiedene Personen innerhalb eines gewissen Zeitfensters, die zur Übertragung im Wege der Schmierinfektion führen können. Beide Kontaktarten seien gerade in Gaststätten besonders naheliegend. Es sei zu berücksichtigen, dass den zuständigen Behörden in der gegebenen besonderen Situation, in der es an abschließend gesicherten Erkenntnissen sowohl über das Virus selbst und seine Verhaltensweisen als auch hinsichtlich der pandemiebezogenen Auswirkungen des Ergreifens oder Nicht-Ergreifens einzelner konkreter Maßnahmen fehle, eine erhebliche Einschätzungsprärogative hinsichtlich der Eignung und Erforderlichkeit der von ihnen erwogenen und sodann ergriffenen Maßnahmen zukomme. Eine ergriffene Maßnahme sei daher nicht bereits deshalb rechtswidrig und grundrechtsverletzend, weil die zu ihrer Prognose herangezogenen Erkenntnisse in der fachwissenschaftlichen Diskussion möglicherweise nicht unstrittig oder sonst im öffentlichen Raum angezweifelt seien.

20 Auch unter Zugrundelegung der von der Antragstellerin zitierten fachlichen und journalistischen Publikationen lasse sich eine Überschreitung oder Verletzung dieser Einschätzungsprärogative nicht feststellen. Entgegen der Behauptung der Antragstellerin sei die Verbreitung des Coronavirus in Sachsen mittlerweile praktisch nicht zum Erliegen gekommen. Auch das RKI gehe von einer Reproduktionsrate von 0,7 aus. Es dürfe nicht allein in die Verantwortung des Einzelnen gestellt werden, sich durch Kontaktreduzierungen oder freiwillige häusliche Isolierung möglichst nicht der Gefahr einer Infektion auszusetzen, da dies eine Vernachlässigung der verfassungsrechtlich durch Art. 2 Abs. 1 GG, Art. 16 Abs. 1 SächsVerf begründeten staatlichen Schutzpflicht für Leben und Gesundheit der sich im Gebiet des Freistaats Sachsen aufhaltenden Personen bedeuten würde. Im Hinblick auf die jährlichen Grippe-Wellen stünden rechtzeitig und in genügendem Umfang Impfstoffe zur Verfügung und lasse sich die Erkrankung medikamentös und intensiv-therapeutisch in den allermeisten Fällen gut in den Griff bekommen, während es im Hinblick auf das Coronavirus bislang an jeglichem Impfstoff und wirksamen Therapeutika fehle. Bei dem von der Antragstellerin ferner herangezogenen Beispiel des Versterbens an den Folgen des Rauchens handele es sich schon nicht um eine Erkrankung. Einer Aufhebung des § 5 Satz 1 SächsCoronaSchVO stehe schon entgegen, dass sie Personenzusammenkünfte ermöglichen würde, die nicht zur Befriedigung unerlässlicher Bedürfnisse erforderlich seien, wie sie etwa für den Bereich der Geschäfte und Betriebe in § 7 der Verordnung umschrieben seien. Auch würden derartige Zusammenkünfte zu einer verstärkten Personalfrequenz in den entsprechen-

den Stadt- und Ortsbereichen führen, die ihrerseits die Gefahr einer Corona-Übertragung gegenüber den derzeit allein zugelassenen Verhaltensweisen nachhaltig erhöhen würde. Die Beeinträchtigung der Berufsausübungsfreiheit der Antragstellerin und ihres eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebs durch die angegriffene Regelung seien in ihrer Schwere dadurch abgemildert, dass in § 5 Satz 3 SächsCoronaSchVO den Gastronomiebetrieben die Abgabe und Lieferung von mitnahmefähigen Speisen gestattet sei. Diese Möglichkeit sei geeignet, die ihr durch die angegriffene Maßnahme entstandenen wirtschaftlichen Nachteile zu mindern. Hinzu kämen die wirtschaftlichen Hilfsmaßnahmen der staatlichen Seite (Bund und Freistaat Sachsen) in Form von Zuschüssen oder Darlehen, bei denen es sich nicht - wie von der Antragstellerin behauptet - um „korruptive Zuwendungen“ handele, um ihr ihre Grundrechte „abkaufen“ zu können. Vielmehr solle damit den betroffenen Betrieben über die aktuelle wirtschaftliche Zwangslage hinweggeholfen werden, um ihre betriebliche Fortexistenz sowie den Erhalt der bei ihnen geschaffenen Arbeitsplätze nach Möglichkeit auch für die Zeit nach dem Abklingen der Corona-Pandemie zu sichern.

- 21 Ergänzend führt der Antragsgegner aus, dass die Einwände der Antragstellerin nicht durchgriffen. Ihre Zitate zur angeblichen Nichtvereinbarkeit der Regelung des § 32 IfSG mit Art. 80 Abs. 1 GG aus Entscheidungen des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg ersetzen nicht die argumentative Auseinandersetzung mit der gegenteiligen Rechtsansicht des Senats im Eilverfahren. Der Gesetzgeber habe bewusst in § 32 Satz 1 IfSG auch den gesamten § 28 IfSG in Bezug genommen und es im März 2020 anlässlich der Änderung des § 28 IfSG bei dieser umfassenden Bezugnahme belassen. Engere Vorgaben durch den Bundesgesetzgeber beraubten den in der akuten Handlungssituation Stehenden der Flexibilität, die er bei der Einschätzung und Bekämpfung der entsprechenden Gesundheitsgefahren unverzichtbar benötige, um der neuartigen und komplexen Sachlage gerecht zu werden. Soweit die Antragstellerin eine Ausfüllung des in § 32 IfSG eröffneten Handlungsspielraums durch die Länder nur im Wege des förmlichen Parlamentsgesetzes verlange, sieht bereits der Wortlaut von § 32 IfSG vor, dass die Regelung gerade durch Rechtsverordnung erfolgen dürfe. Zudem stehe es gemäß Art. 80 Abs. 4 GG dem jeweiligen Landesparlament frei, von einer der Landesregierung bundesgesetzlich erteilten Verordnungsermächtigung selbst durch förmliches Parlamentsgesetz Gebrauch zu machen. Dass der Sächsische Landtag hiervon bisher keinen Gebrauch gemacht habe, sei als politischer Rückhalt für den Antragsgegner und Billigung der von ihm ergriffenen Maßnahmen zu sehen. Soweit die Antragstellerin fehlende Anforderungen, die für eine Verhängung von Sanktionen für eine

Verletzung des in Rede stehenden Betriebsverbots von Verfassungen wegen bestünden, moniere, sei diese Frage allein von den Straf- und Ordnungswidrigkeitsgerichten zu klären, die über den Ausspruch bzw. die Aufrechterhaltung entsprechender Sanktionen zu entscheiden hätten. Es sei zudem geklärt, dass Regelungen der in Rede stehenden Art auch gegenüber Dritten, also „Nichtstörern“ hätten ergehen dürfen und ergehen dürften, auch in der Form von Betriebsschließungen. Den Hinweisen der Antragstellerin auf die Reaktionen der zuständigen Stellen auf anderweitige Infektionskrankheiten, wie etwa TBC, sei entgegenzuhalten, dass es sich um medizinisch und infektionstechnisch unterschiedliche Vorgänge handele, die auch entsprechende unterschiedliche Reaktionen rechtfertigten und geböten. Ihre Behauptung, es habe am 19. April 2020 keine Infektionsgefahr bestanden, richte sich durch die nachfolgende tatsächliche Entwicklung von selbst. Auch könne die Antragstellerin für sich nichts aus dem Umstand herleiten, dass in späteren normativen Regelungen bestimmte, zeitgleich mit der hier angegriffenen Regelung verfügt gewesene Einschränkungen (so etwa für den Schulbetrieb) nicht mehr enthalten seien. Denn maßgeblicher Beurteilungszeitraum für die Rechtmäßigkeit der angegriffenen Verordnungsregelung sei der Zeitpunkt ihres Erlasses. Allenfalls bis zu ihrem Geltungsende könne insoweit eine fortdauernde Relevanz angenommen werden. Zu der von der Antragstellerin behaupteten Unverhältnismäßigkeit des Betriebsverbots gastronomischer Einrichtungen sei auf die Ausführungen des Senats im Eilbeschluss zu verweisen. Zudem sei es nicht willkürlich gewesen, Gaststätten, nicht jedoch Betriebskantinen zu schließen, da letztere nur einen Personenkreis versorgten, der ohnehin an der Arbeitsstelle ständig in Kontakt untereinander gestanden habe, während öffentliche Gaststätten für einen unbestimmten, jederzeit wechselnden Personenkreis zugänglich gewesen seien und daher wesentlich verstärkte Gefahren der Verbreitung des etwa von einem Gast „mitgebrachten“ Virus ausgelöst hätten. Zudem sei der Gaststättenbetrieb nicht völlig untersagt, sondern die Abgabe von Speisen und Getränken nach außen bzw. im Wege der Hausbelieferung und folglich Versorgungsformen mit einer wesentlich geringeren Wahrscheinlichkeit einer Virusverbreitung gestattet worden.

- 22 Mit Beschluss vom 29. April 2020 - 3 B 138/20 - hat der Senat den Antrag im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes abgelehnt.
- 23 Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Gerichtsakte im vorliegenden Verfahren sowie im Verfahren 3 B 138/20 und die Sitzungsniederschrift vom 4. August 2022 verwiesen.

### Entscheidungsgründe

- 24 Der Normenkontrollantrag hat keinen Erfolg. Er ist bereits teilweise unzulässig. Soweit er zulässig ist, ist er unbegründet.
- 25 Über den Antrag kann entschieden werden, obwohl die Antragstellerin in der mündlichen Verhandlung nicht erschienen ist (§ 102 Abs. 2 VwGO). Die Antragstellerin ist mit Verfügung vom 1. Juli 2022, ihrem Prozessbevollmächtigten zugestellt am 6. Juli 2022, form- und fristgerecht geladen worden und wurde in der Ladung auf die Möglichkeit der Verhandlung und Entscheidung auch bei Ausbleiben eines Beteiligten hingewiesen.
- 26 I. Der Antrag ist überwiegend zulässig. Soweit die Antragstellerin aber mit Schriftsatz ihres Prozessbevollmächtigten vom 4. Mai 2020 den Antrag „rein vorsorglich“ dahingehend erweitert hat, nunmehr auch die zu diesem Zeitpunkt geltende Regelung des § 6 SächsCoronaSchVO vom 30. April 2020 zur Überprüfung des Senats zu stellen, ist diese Antragsänderung unzulässig.
- 27 1. Bei der Erweiterung des Normenkontrollantrags um einen weiteren Antrag und Einbeziehung einer weiteren (Nachfolge-Corona-Schutz-Verordnung in das Verfahren handelt es sich um eine Antragsänderung i. S. d. § 91 VwGO, der entsprechend auch für selbstständige Antragsverfahren gilt (W.-R. Schenke, in Kopp/Schenke, VwGO, 27. Auflage 2021, § 91 Rn. 1 m. w. N.). Gemäß § 91 Abs. 1 VwGO ist eine Änderung der Klage zulässig, wenn die übrigen Beteiligten einwilligen oder das Gericht die Änderung für sachdienlich hält. Da der Beklagte der Antragsänderung ausdrücklich widersprochen hat, hatte der Senat über deren Sachdienlichkeit zu entscheiden, an der es hier fehlt. Denn eine solche Sachdienlichkeit ist nur dann anzunehmen, wenn auch für die geänderte Klage bzw. den geänderten Antrag der Streitstoff im Wesentlichen derselbe bleibt und die Klageänderung die endgültige Beilegung des Streites fördert und dazu beiträgt, dass ein weiterer sonst zu erwartender Prozess vermieden wird (Schenke a. a. O. Rn. 19). Zwar handelt es sich bei § 6 SächsCoronaSchVO vom 30. April 2020 um die inhaltsgleiche Regelung zur Untersagung des Betriebs gastronomischer Einrichtungen der Nachfolgeverordnung, allerdings ist der Streitstoff nicht im Wesentlichen derselbe, da sich die der Nachfolgeverordnung zugrunde liegenden tatsächlichen Verhältnisse verändert haben, insoweit zusätzlich erhoben werden müssten und damit den Streitstoff wesentlich erweitern.

- 28 Soweit die Antragstellerin zunächst mit Schriftsatz vom 20. April 2020 sinngemäß beantragt hat, § 5 SächsCoronaSchVO vom 17. April 2020 für unwirksam zu erklären, und diesen Antrag mit Schriftsatz vom 4. Mai 2020 dahingehend umgestellt hat, dass sie nunmehr die Feststellung der Unwirksamkeit der außer Kraft getretenen Verordnungsregelung, soweit darin der Betrieb von Gastronomiebetrieben jeder Art untersagt wurde, beantragt, handelt es sich um eine Antragsänderung im Sinne des § 91 VwGO, die der Senat für sachdienlich und damit zulässig erachtet, da sie der endgültigen Beilegung des sachlichen Streits zwischen den Beteiligten im laufenden Verfahren dient und der Streitstoff sich jedenfalls nicht erheblich verändert.
- 29 2. Bei der angegriffenen Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung vom 17. April 2020 handelt es sich um eine gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO im Rang unter dem Landesgesetz stehende Rechtsvorschrift. § 24 Abs. 1 SächsJG lässt die Normenkontrolle zu. Der Senat entscheidet gemäß § 24 Abs. 2 SächsJG hierüber in der Besetzung von fünf Berufsrichtern.
- 30 3. Die Antragstellerin ist bis zur Erledigung der Verordnung antragsbefugt im Sinne des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO gewesen, da sie geltend machen konnte, in eigenen Rechten verletzt zu sein. Als Betreiberin mehrerer gastronomischer Einrichtungen in L. war sie von der Betriebsuntersagung in § 5 SächsCoronaSchVO vom 17. April 2020 betroffen und es ist jedenfalls nicht von vornherein und nach jeder Betrachtungsweise ausgeschlossen, dass sie hierdurch in ihrer Berufsfreiheit gemäß Art. 12 Abs. 1 GG/Art. 28 Abs. 1 SächsVerf und dem verfassungsrechtlichen Gleichbehandlungsgebot gemäß Art. 3 Abs. 1 GG/Art. 18 Abs. 1 SächsVerf (i. V. m. Art. 19 Abs. 3 GG/Art. 37 Abs. 3 SächsVerf) verletzt ist.
- 31 4. Der Zulässigkeit des Normenkontrollantrags steht auch nicht entgegen, dass die mit dem Normenkontrollantrag angegriffene Sächsische Corona-Schutz-Verordnung mit Ablauf des 3. Mai 2020 außer Kraft getreten ist (§ 12 Abs. 1 SächsCoronaSchVO).
- 32 Ein gestellter Normenkontrollantrag kann trotz Aufhebung oder Außerkrafttretens nach Ablauf der Geltungsdauer der angegriffenen Rechtsvorschrift zulässig bleiben, wenn die Vorschrift während der Anhängigkeit eines zulässigerweise erhobenen Normenkontrollantrags aufgehoben wird oder außer Kraft tritt. Die Aufhebung oder das Außerkrafttreten der Norm allein lässt den zulässig gestellten Normenkontrollantrag nicht ohne Weiteres zu einem unzulässigen Antrag werden, wenn die Voraussetzung der

Zulässigkeit nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO fortbesteht, mithin der Antragsteller weiterhin geltend machen kann, durch die Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in seinen Rechten verletzt (worden) zu sein. Erforderlich ist in diesen Fallgestaltungen aber, dass ein berechtigtes individuelles Interesse an der begehrten Feststellung, die bereits außer Kraft getretene Rechtsvorschrift sei unwirksam gewesen, besteht (vgl. BVerwG, Urt. v. 19. Februar 2004 - BVerwG 7 CN 1/03 -, juris Rn. 13; Beschl. v. 2. September 1983 - BVerwG 4 N 1/83 -, BVerwGE 68.12, juris Rn. 9 ff.). Ein berechtigtes individuelles Interesse an der Fortführung des Normenkontrollverfahrens kann sich hierbei insbesondere ergeben aus der präjudiziellen Wirkung einer Entscheidung im Normenkontrollverfahren für die Frage der Rechtmäßigkeit oder Rechtswidrigkeit eines auf die angegriffene Rechtsvorschrift gestützten behördlichen Verhaltens und daran anknüpfende Entschädigungs- oder Schadensersatzansprüche, deren Durchsetzung der Antragsteller ernsthaft beabsichtigt (vgl. ausführlich NdsOVG, Beschl. v. 9. Juni 2021 - 13 KN 127/20 -, juris Rn. 55 ff. m. w. N.; BVerfG, Beschl. v. 15. Juli 2020 - 1 BvR 1630/20 -, juris Rn. 9; Beschl. v. 3. Juni 2020 - 1 BvR 990/20 -, juris Rn. 8; BVerwG, Urt. v. 12. November 2020 - 2 C 5/19 -, juris Rn. 15; SächsOVG, Urt. v. 21. April 2021 - 3 C 8/20 -, juris Rn. 15) oder zur Rechtsklärung bei schwerwiegenden Beeinträchtigungen grundrechtlich geschützter Freiheiten des Antragstellers durch die angegriffene Rechtsvorschrift, insbesondere dann, wenn die Rechtsvorschrift typischerweise auf kurze Geltung angelegt ist mit der Folge, dass sie regelmäßig außer Kraft tritt, bevor ihre Rechtmäßigkeit in einem Normenkontrollverfahren abschließend gerichtlich geklärt werden kann (NdsOVG, Beschl. v. 9. Juni 2021 a. a. O. m. w. N.; SächsOVG, Urt. v. 15. Oktober 2021 - 3 C 15/20 -, juris Rn. 34).

- 33 Die Antragstellerin beruft sich auf Wiederholungsgefahr, die von ihr beabsichtigte Geltendmachung von Amtshaftungsansprüchen und den ihr widerfahrenen Grundrechtstotalentzug. Jedenfalls letzterer begründet ein Fortsetzungsfeststellungsinteresse. Die im Freistaat Sachsen befindlichen gastronomischen Einrichtungen der Antragstellerin waren während der Geltungsdauer der gegenständlichen Sächsischen Corona-Schutzverordnung mit Ausnahme einer Einrichtung mit einem „Notbetrieb“ zum Zweck des Außer-Haus-Verkaufs geschlossen und die Antragstellerin hierdurch (zumindest weitestgehend im Hinblick auf den erlaubten Außer-Haus-Verkauf) an ihrer eigentlichen Betriebs- und Berufsausübung gehindert. Sie kann sich demnach auf einen gewichtigen Eingriff in ihr Grundrecht auf Berufsausübung gemäß Art. 12 Abs. 1 GG/Art. 28 Abs. 1 SächsVerf (i. V. m. Art. 19 Abs. 3 GG/Art. 37 Abs. 3 SächsVerf) und damit ein nachträgliches Rechtsklärungsinteresse berufen (einen schwerwiegenden Eingriff bei der Untersagung von Gastronomiebetrieben ebenfalls bejahend: BVerfG, Beschl. v.

11. November 2020 - 1 BvR 2530/20 -, juris Rn. 11). Denn wegen der kurzen Geltungsdauer der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung konnte ihre Rechtmäßigkeit vor ihrem Außerkrafttreten nicht in einem Hauptsacheverfahren abschließend geklärt werden.

34 II. Soweit der Normenkontrollantrag zulässig ist, ist er unbegründet. Die von der Antragstellerin angegriffene Regelung der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung verstößt nicht gegen höherrangiges Recht.

35 1. Verordnungsermächtigung für den von der Antragstellerin angegriffenen § 5 Sächs-CoronaSchVO ist § 32 i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG in der Fassung vom 27. März 2020 (BGBl. I S. 587).

36 1.1 Nach § 32 Satz 1 IfSG durften die Landesregierungen unter den Voraussetzungen, die für Maßnahmen nach den §§ 28 bis 31 IfSG maßgebend waren, durch Rechtsverordnungen entsprechende Ge- und Verbote zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten erlassen. § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 IfSG bestimmte zu diesen Voraussetzungen: 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 IfSG genannten, soweit und solange es zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich ist; sie kann insbesondere Personen verpflichten, den Ort, an dem sie sich befinden, nicht oder nur unter bestimmten Bedingungen zu verlassen oder von ihr bestimmte Orte oder öffentliche Orte nicht oder nur unter bestimmten Bedingungen zu betreten. Unter den Voraussetzungen von Satz 1 kann die zuständige Behörde Veranstaltungen oder sonstige Ansammlungen von Menschen beschränken oder verbieten und Badeanstalten oder in § 33 IfSG genannte Gemeinschaftseinrichtungen oder Teile davon schließen.

37 Die Ermächtigungsgrundlage des § 28 Abs. 1 i. V. m. § 32 IfSG entsprach den rechtlichen Anforderungen an den Parlamentsvorbehalt und den Wesentlichkeitsgrundsatz und damit an den Vorbehalt des Gesetzes. Ebenso genügte sie dem Bestimmtheitsgebot des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG. Der Senat hat hierzu in dem zu Grunde liegenden Eilverfahren mit Beschluss vom 29. April 2020 (- 3 B 138/20 -, juris Rn. 12 ff.) festgestellt:

„Es spricht überwiegendes für die Auffassung, dass die vom Sächsischen Staatsministerium für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt in § 5 Satz 1 SächsCoronaSchVO im Ordnungswege angeordnete landesweite Schließung von Gastronomiebetrieben im Hinblick auf den Vorbehalt des Gesetzes von § 32 i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1 Infektionsschutzgesetz (IfSG) in der Fassung vom 27. März 2020 (BGBl. I S. 587) als Rechtsgrundlage gedeckt ist.

Das Rechtsstaatsprinzip und das Demokratiegebot erfordern, dass der Gesetzgeber die für die Grundrechtsverwirklichung maßgeblichen Regelungen im Wesentlichen selbst trifft und diese nicht dem Handeln und der Entscheidungsmacht der Exekutive überlässt. Als wesentlich sind also Regelungen zu verstehen, die für die Verwirklichung von Grundrechten erhebliche Bedeutung haben und sie besonders intensiv betreffen. Die Wesentlichkeitsdoktrin beantwortet daher nicht nur die Frage, ob eine bestimmte Materie nur gesetzlich geregelt werden kann. Sie ist vielmehr auch dafür maßgeblich, wie genau die Regelungen im Einzelnen sein müssen. Die Tatsache, dass eine Frage politisch umstritten ist, führt dagegen für sich genommen nicht dazu, dass diese als wesentlich verstanden werden müsste. Grundsätzlich können zwar Gesetze - wie das Infektionsschutzgesetz in dessen § 32 IfSG - gemäß Art. 80 Abs. 1 GG zum Erlass von Rechtsverordnungen ermächtigen, den Voraussetzungen des Gesetzesvorbehalts genügen, jedoch müssen die wesentlichen Entscheidungen auch hier vom parlamentarischen Gesetzgeber selbst getroffen werden (vgl. BVerfG, Beschl. v. 21. April 2015 - 2 BvR 1322/12, 2 BvR 1989/12 -, juris Rn. 52 m. w. N.).

Das Erfordernis der hinreichenden Bestimmtheit der Ermächtigungsgrundlage bei Delegation einer Entscheidung auf den Ordnungsgeber aus Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG, wonach Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung im Gesetz bestimmt werden müssen, stellt insoweit eine notwendige Ergänzung und Konkretisierung des Gesetzesvorbehalts und des Grundsatzes der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung dar. Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG führt als eine Ausprägung des allgemeinen Gesetzesvorbehalts den staatlichen Eingriff durch die Exekutive nachvollziehbar auf eine parlamentarische Willensäußerung zurück. Eine Ermächtigung darf daher nicht so unbestimmt sein, dass nicht mehr vorausgesehen werden kann, in welchen Fällen und mit welcher Tendenz von ihr Gebrauch gemacht werden wird und welchen Inhalt die auf Grund der Ermächtigung erlassenen Verordnungen haben können (BVerfG, Beschl. v. 21. April 2015 - 2 BvR 1322/12 u. a. -, juris, Rn. 54 f., Urt. v. 19. September 2018 - 2 BvF 1/15 u. a. -, juris, Rn. 198 ff.)

Die Ermächtigung für den Erlass der Sächsischen Corona-Schutzverordnung ist in § 32 IfSG geregelt. Danach werden die Landesregierungen ermächtigt, unter den Voraussetzungen, die für Maßnahmen nach den §§ 28 bis 31 IfSG maßgebend sind, auch durch Rechtsverordnungen entsprechende Gebote und Verbote zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten zu erlassen. Werden Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider festgestellt oder ergibt sich, dass ein Verstorbener krank, krankheitsverdächtig oder Ausscheider war, so trifft die zuständige Behörde nach § 28 Abs. 1 S. 1 IfSG die notwendigen Schutzmaßnahmen, insbesondere die in den §§ 29 bis 31 IfSG genannten, soweit und solange es zur Verhinderung und Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich ist.

Davon ausgehend spricht vieles dafür, dass die im Verordnungswege in § 5 Satz 1 SächsCoronaSchVO angeordnete Schließung von Gastronomiebetrieben von der Generalklausel in § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG gedeckt ist, wonach die zuständige Behörde die „notwendigen Schutzmaßnahmen“ zu treffen hat. Der Gesetzgeber hat neben der in § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 IfSG geregelten Befugnis zum Erlass von Betretens- und Verlassensverboten unter anderem bereits mit der nur beispielhaften Aufzählung in § 28 Abs. 1 Satz 2 IfSG, wonach Veranstaltungen oder sonstige Ansammlungen von Menschen beschränkt oder verboten und Badeanstalten oder in § 33 IfSG genannte Gemeinschaftseinrichtungen oder Teile davon geschlossen werden können, deutlich gemacht, dass in Konkretisierung der mit der Generalklausel eröffneten Handlungsmöglichkeiten auch weitreichende - und damit auch die von der Antragstellerin angesprochenen wesentlichen - Maßnahmen gegenüber der Allgemeinheit in Betracht kommen können. Davon werden grundsätzlich auch Schließungen von Gastronomiebetrieben als mögliche Schutzmaßnahmen erfasst. Denn Gastronomiebetriebe mit Publikumsverkehr ähneln den ausdrücklich genannten Veranstaltungen und sonstigen Zusammenkünften insoweit, als sie ebenso wie diese Anziehungspunkte für Menschen an einen begrenzten Ort sind und damit ein besonderes Risiko für die Verbreitung einer von Mensch zu Mensch übertragbaren Krankheit darstellen. Letztlich spricht dafür auch, dass dem Ordnungsgeber und den Infektionsschutzbehörden im Kampf gegen Infektionskrankheiten nach dem Willen des Gesetzgebers ein möglichst breites Spektrum an geeigneten Schutzmaßnahmen eröffnet werden sollte. Dem liegt die Erwägung zugrunde, dass sich die Bandbreite der Schutzmaßnahmen, die bei Auftreten einer übertragbaren Krankheit in Frage kommen können, nicht im Vorfeld bestimmen lässt (BVerwG, Urt. v. 22. März 2012 - 3 C 16.11 -, juris Rn. 24; OVG NRW, Beschl. v. 6. April 2020 - 13 B 398/20.NE -, juris Rn. 44; OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 17. April 2020 - 11 S 22/20 -, juris Rn. 21; OVG Bremen, Beschl. v. 9. April 2020 - 1 B 97/20 -, juris Rn. 34).“

- 38 An dieser Auffassung hält der Senat auch im Verfahren der Hauptsache fest und nimmt ergänzend Bezug auf seine Entscheidung vom 21. April 2021 (- 3 C 8/20 -, juris Rn. 20 ff. zur Vorgängerefassung der Verordnung).
- 39 Soweit das Landesverfassungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt angesichts der bis dahin verstrichenen Zeit mit Urteil vom 26. März 2021 (- LVG 25/20 -, juris Rn. 65) die „Reaktionszeit“ zur effektiven Abwehr von unmittelbaren Gefahren durch die Regelung von Maßnahmen auf dem Verordnungsweg, bis der Gesetzgeber darauf zu reagieren in der Lage ist, als überschritten und den Bestimmtheitsgrundsatz teilweise als verletzt angesehen hat, führt dies schon deshalb zu keinem anderen Ergebnis, weil im Gegensatz zu der Verordnung vom 15. September 2020, die der Entscheidung des Landesverfassungsgerichts des Landes Sachsen-Anhalt zu Grunde lag, die hier streitgegenständliche Verordnung bereits am 20. April 2020 in Kraft getreten war (SächsOVG, Urt. v. 16. Dezember 2021 - 3 C 20/20 -, juris Rn. 19; Urt. v. 17. Mai 2022 - 3 C 16/20 -, juris Rn. 40). Im Übrigen teilt der Senat die Auffassung des Landesverfassungsgerichts

des Landes Sachsen-Anhalt auch in der Sache nicht (vgl. dazu SächsOVG, Urt. v. 30. Juni 2022 - 3 C 54/20 -, juris Rn. 28).

- 40 Soweit die Antragstellerin eine Verletzung des Zitiergebots gemäß Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG rügt, wonach bei Einschränkung eines durch das Grundgesetz garantierten Grundrechts durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes, das Gesetz das Grundrecht unter Angabe des Artikels nennen muss, liegt eine solche nicht vor, da das Zitiergebot auf das Grundrecht der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) keine Anwendung findet (BVerfG, Beschl. v. 4. Mai 1983 - 1 BvL 46/80, 1 BvL 47/80 -, juris Rn. 25 ff.; OVG NRW, Beschl. v. 15. April 2020 - 13 B 440/20 -, juris Rn. 76; OVG Saarland, Beschl. v. 22. April 2020 - 2 B 128/20 -, juris Rn. 18; Remmert, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 96. EL November 2021, Art. 19 GG Rn. 54 m. w. N.).
- 41 Ebenso fehlt die Annahme der Antragstellerin, dass sich der Verordnungsgeber mangels dynamischer Verweisung der Zuständigkeitsübertragung in § 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 vom 9. Januar 2019 (SächsGVBl. S. 83), geändert durch Verordnung vom 3. März 2020 (SächsGVBl. S. 82), nicht auf § 28 IfSG in der Fassung vom 27. März 2020 habe stützen können. Denn die mit § 7 der genannten Verordnung erfolgte Zuständigkeitsübertragung auf das Sächsische Staatsministerium für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt enthält eine dynamische Verweisung auf das Infektionsschutzgesetz, bezieht sich mithin auf die jeweils (aktuell) geltende Fassung des Infektionsschutzgesetzes. Eine statische Verweisung hätte der Verordnungsgeber anderenfalls durch ein Vollzitat des Gesetzes, auf das verwiesen wird oder eine entsprechend kennzeichnende Formulierung „in der am ... geltenden Fassung“ kenntlich gemacht.
- 42 Zur Frage der Störereigenschaft und dem von der Klägerin behaupteten Vorrang des Katastrophenschutzrechts hat der Senat im Eilverfahren (Beschl. v. 29. April 2020 - 3 B 138/20 -, Rn. 21 f.) wörtlich ausgeführt:

„Im Hinblick auf die Rüge der Antragstellerin, dass es ihr gegenüber an einer Rechtfertigung für eine Inanspruchnahme fehle, da von ihren Gaststätten keine Gefahr ausgehe, weist des Senat darauf hin, dass es allgemeiner Meinung entspricht, dass § 28 Abs. 1 IFSG auch zum Erlass von Maßnahmen gegenüber sog. "Nichtstörern" befugt (vgl. OVG NRW, a. a. O. Rn. 34 ff. m. w. N.). Wird ein Kranker, Krankheitsverdächtiger, Ansteckungsverdächtiger oder Ausscheider

festgestellt, begrenzt § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG den Handlungsrahmen nicht dergestalt, dass allein Schutzmaßnahmen gegenüber den vorgenannten Personen zulässig wären. Zwar sind diese vorrangige Adressaten, da sie wegen der von ihnen ausgehenden Gefahr, eine übertragbare Krankheit weiterzuverbreiten, nach den allgemeinen Grundsätzen des Polizeirechts als "Störer" anzusehen sind. Indes können auch die Allgemeinheit und sonstige "Nichtstörer" Adressaten von Maßnahmen sein, insbesondere um sie vor eigener Ansteckung und dem damit verbundenen Risiko, ihrerseits die Krankheit weiterzuverbreiten, zu schützen (HessVGH, Beschl. v. 7. April 2020 - 8 B 892/20.N -, juris Rn. 44 m. w. N.; OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 23. März 2020 - 11 S 12/20 -, juris Rn. 8 m. w. N.). Da die Maßnahmen auch zum Schutz vor Ansteckung erlassen werden können, kommt es auf die Unterscheidung zwischen Störern und Nichtstörern nicht an, zumal die Anzeichen für eine Infektion mit dem Corona-Virus sehr verschieden sind und ein Ansteckungsverdacht auch bei Personen bestehen kann, die überhaupt keine Symptome aufweisen (SächsOVG, Beschl. 15. April 2020 - 3 B 114/20 -, z. Veröffentl. bei juris vorg.). Da bei Menschenansammlungen Krankheitserreger besonders leicht übertragen werden, stellt § 28 Abs. 1 Satz 2 Hs. 1 IfSG klar, dass Anordnungen auch gegenüber Veranstaltungen oder sonstigen Zusammenkünften von Menschen sowie gegenüber Gemeinschaftseinrichtungen ergehen können.

Nach Inhalt und Zweck der Ermächtigung in § 28 Abs. 1 Satz 1 Hs. 1 IfSG kommen auch Betriebsschließungen als eine mögliche Schutzmaßnahme in Betracht (OVG NRW, a. a. O. Rn. 58; BayVGH, Beschl. v. 30. März 2020 - 20 CS 20.611 -, juris Rn. 11 ff.). Es ist nicht ersichtlich, dass hier anstelle des Infektionsschutzgesetzes das Katastrophenschutzrecht vorrangig einschlägig sein könnte, wie die Antragstellerin meint. In der Rechtsprechung wird diese Ansicht auch nirgends vertreten.“

- 43 Auf diese Ausführungen wird verwiesen. Entgegen der Auffassung der Antragstellerin bedurfte es demnach keiner Feststellung, dass es in dem von der Schließung betroffenen Betrieb tatsächlich zu Ansteckungen mit dem Virus gekommen ist. Ausreichend war die Möglichkeit, dass es im Zusammenhang mit der Ausbreitung des Virus zu einer Ansteckung in den jeweiligen Bereichen kommen konnte. Aus infektionsschutzrechtlicher Sicht maßgeblich ist allein der Bezug der durch die konkrete Maßnahme in Anspruch genommenen Person zur Infektionsgefahr (OVG Bremen, Urte. v. 23. März 2022 - 1 D 349/20 -, juris Rn. 68 m. w. N.). Immerhin hat auch das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 11. November 2020 (a. a. O. Rn. 15) ausgeführt, dass in den meisten Fällen die genaue Infektionsquelle nicht bekannt sei und damit nicht ausgeschlossen werden könne, dass auch Gastronomiebetriebe zum Infektionsgeschehen beitragen. Die Antragstellerin hat sich mit der zitierten Argumentation des Senats nicht auseinandergesetzt. Aus ihrem Verweis auf die BT-Drs. 17/5708 S. 19 ergibt sich insoweit nichts anderes, zumal dort ausgeführt wird, dass nach dem ordnungsrechtlichen Grundprinzip **primär** (Hervorhebung durch den Senat) Störer zu einer Maßnahme heranzuziehen seien und nicht Nichtstörer. Danach sind Maßnahmen gegen Nichtstörer

aber gerade nicht ausgeschlossen. Auch sind die Ausführungen nicht etwa vor dem Hintergrund zwischenzeitlich gewonnener besserer Erkenntnisse als überholt anzusehen. Mangels Einschlägigkeit des Katastrophenschutzrechts ergab sich auch kein Zuständigkeitskonflikt zwischen dem für das Katastrophenschutzrecht zuständigen Sächsischen Staatsministerium des Innern (SMI) und dem hier handelnden Sächsischen Staatsministerium für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt (SMS) und bedurfte es auch nicht der von der Antragstellerin geforderten Einbeziehung des SMI zumindest zur Aufklärung des Sachverhalts.

- 44 1.2 Zum Ziel der Regelungen, ihrer Erkenntnisgrundlage und der zum Zeitpunkt des Verordnungserlasses zur Pandemiebewältigung verfolgten Strategie hat der Senat mit Beschluss vom 29. April 2020 (- 3 B 146/20 -, Rn. 25 ff.) ausgeführt:

„Die in der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung geregelten Beschränkungen, Gebote und Verbote verfolgen das durch § 1 Abs. 1 IfSG vorgegebene Ziel der Vorbeugung übertragbarer Krankheiten beim Menschen sowie die frühzeitige Erkennung von Infektionen und Verhinderung ihrer Weiterverbreitung, wie aus ihrer Begründung hervorgeht. Danach beruht sie auf der Gefahreinschätzung der Weltgesundheitsorganisation und des Robert-Koch-Instituts. Sie dient der Abwehr von Gefahren, denen insbesondere - aber nicht nur - ältere Menschen mit Grunderkrankungen ausgesetzt sind, sowie dem Erhalt der Leistungsfähigkeit des Gesundheitswesens und insbesondere der Krankenhäuser zur Behandlung schwer- und schwerstkranker Menschen (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG). Dazu war und ist es auch jetzt noch weiterhin wichtig, persönliche menschliche Kontakte möglichst zu vermeiden, um so die Ausbreitung des im Wege einer Tröpfcheninfektion besonders leicht von Mensch zu Mensch übertragbaren Coronavirus zu verlangsamen.

In Fragen der Vorbeugung übertragbarer Krankheiten sowie zur frühzeitigen Erkennung und Verhinderung der Weiterverbreitung von Infektionen kommt den Empfehlungen des Robert-Koch-Instituts eine vorrangige Bedeutung zu, das die Gefährdung für die Gesundheit durch das hochansteckende Virus SARS-CoV-2 nach wie vor als hoch einschätzt. Dies gilt insbesondere, aber nicht nur, für ältere Menschen mit Vorerkrankungen. Das Robert-Koch-Institut ist nach § 4 Abs. 1 Satz 1 IfSG nationale Behörde zur Vorbeugung übertragbarer Krankheiten sowie zur frühzeitigen Erkennung und Verhinderung der Weiterverbreitung von Infektionen. Es erstellt nach § 4 Abs. 2 Nr. 1 IfSG im Benehmen mit den jeweils zuständigen Bundesbehörden für Fachkreise als Maßnahme des vorbeugenden Gesundheitsschutzes Richtlinien, Empfehlungen, Merkblätter und sonstige Informationen zur Vorbeugung, Erkennung und Verhinderung der Weiterverbreitung übertragbarer Krankheiten und stellt sie gemäß § 4 Abs. 2 Nr. 3c IfSG dem Staatsministerium für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt als oberster Landesgesundheitsbehörde im Freistaat Sachsen zur Verfügung. Zur Risikobewertung, den erforderlichen Infektionsschutzmaßnahmen und der empfohlenen Strategie zur Bekämpfung der Ausbreitung des Virus verweist der Senat auf die aktuell immer noch gültige Risikoeinschätzung des Robert-Koch-Instituts vom 26. März 2020

fAZ/N/Neuartiges\_Coronavirus/Risikobewertung.html, abgerufen am 17. April 2020; hierauf auch abstellend: BVerfG, Beschl. v. 10. April 2020 - 1 BvQ 28/20 -, juris Rn. 13 f.). Auch die Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina, deren Expertise in der Beratung von Politik und Öffentlichkeit ebenfalls eine große Bedeutung zukommt, empfiehlt nach dem weitgehenden "lock down", Lockerungen mit Bedacht und mit begleitenden Maßnahmen vorzunehmen. Vordringliche Voraussetzung für eine solche allmähliche Lockerung sei dabei, dass sich die Neuinfektionen auf niedrigem Niveau stabilisierten und das Gesundheitssystem nicht überlastet werde. Ferner müssten Infizierte zunehmend identifiziert und die Schutzmaßnahmen (Hygienemaßnahmen, Mund-Nasen-Schutz, Distanzregeln) diszipliniert eingehalten werden (siehe Ad-hoc-Stellungnahme vom 13. April 2020: [https://www.leopoldina.org/uploads/tx\\_leopublication/2020\\_04\\_13\\_Coronavirus-Pandemie-Die\\_Krise\\_nachhaltig\\_%C3%BCberwinden\\_final.pdf](https://www.leopoldina.org/uploads/tx_leopublication/2020_04_13_Coronavirus-Pandemie-Die_Krise_nachhaltig_%C3%BCberwinden_final.pdf)).

Dieser Strategie entsprechen die im Rahmen einer Telefonschaltkonferenz der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 15. April 2020 beschlossenen Maßnahmen. Deren Einschätzung ist zu entnehmen, dass die Epidemie durch die Verlangsamung der Infektionsketten der letzten Wochen noch nicht bewältigt wurde, sondern diese weiter andauere. In kleinen Schritten solle daran gearbeitet werden, das öffentliche Leben wieder zu beginnen, den Bürgerinnen und Bürgern wieder mehr Freizügigkeit zu ermöglichen und gestörte Wertschöpfungsketten wiederherzustellen. Dies müsse jedoch gut vorbereitet werden und in jedem Einzelfall durch Schutzmaßnahmen so begleitet werden, dass das Entstehen neuer Infektionsketten bestmöglich vermieden werde (<https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/coronavirus/bund-laender-beschluss-1744224>; Abruf am 17. April 2020).

Dem Senat ist bewusst, dass die in der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung geregelten Beschränkungen und Verbote in der Wissenschaft vereinzelt auch als unverhältnismäßig betrachtet oder andere Strategien zur Überwindung der Pandemie vorgeschlagen werden. Von manchen Fachleuten wird das Virus SARS-CoV-2 bis heute verharmlosend mit Grippe-(Influenza)-Viren verglichen. Diese Einschätzung teilt der Senat nicht und verweist hierzu auf inzwischen vorliegende Studien zur sogenannten Übersterblichkeit, wonach die Zahl der Toten in Europa allein im Zeitraum vom 16. März bis 12. April 2020 drastisch zugenommen hat (<https://www.tagesschau.de/faktenfinder/corona-uebersterblichkeit-101.html>). Es spricht nach alledem Einiges dafür, dass die Tatsache, dass in Deutschland bislang keine Übersterblichkeit festzustellen ist, insbesondere darauf zurückzuführen ist, dass hier rechtzeitig Maßnahmen zur Eindämmung der Verbreitung des Virus SARS-CoV-2 unternommen worden sind. Im Übrigen besteht in der Bevölkerung gegen das neuartige SARS-CoV-2 im Unterschied zu Influenza-Viren keine Grundimmunität und es steht ein Impfstoff oder eine spezifische Therapie in konkret absehbarer Zeit nicht zur Verfügung. Der Gefahr für das Gesundheitssystem und daran anknüpfend der Gesundheitsversorgung der Bevölkerung kann derzeit folglich nur dadurch begegnet werden, die Verbreitung der Erkrankung so gut wie möglich zu verlangsamen, die Erkrankungswelle auf einen längeren Zeitraum zu strecken und damit auch die Belastung am Gipfel leichter bewältigbar zu machen (vgl. zur aktuellen Zahl - gemeldeter - freier Krankenhausbetten mit Beatmungskapazität: DIVI Intensivregister, Tagesreport, veröffentlicht unter: [www.divi.de/images/Dokumente/Tagesdaten\\_Intensivregister\\_CSV/DIVI-IntensivRegister\\_Tagesreport\\_2020\\_04\\_26.pdf](http://www.divi.de/images/Dokumente/Tagesdaten_Intensivregister_CSV/DIVI-IntensivRegister_Tagesreport_2020_04_26.pdf), Stand: 26. April 2020).

COVID-19 ist eine übertragbare Krankheit im Sinne des § 2 Nr. 3 IfSG. Die Erkrankung manifestiert sich als Infektion der Atemwege mit den Leitsymptomen Fieber und Husten. Bei 81 % der Patienten ist der Verlauf mild, bei 14 % schwer und 5 % der Patienten sind kritisch krank. Zur Aufnahme auf die Intensivstation führt im Regelfall Dyspnoe mit erhöhter Atemfrequenz (> 30/min), dabei steht eine Hypoxämie im Vordergrund. Mögliche Verlaufsformen sind die Entwicklung eines akuten Lungenversagens (Acute Respiratory Distress Syndrome - ARDS) sowie, bisher eher seltener, eine bakterielle Koinfektion mit septischem Schock. Weitere beschriebene Komplikationen sind zudem Rhythmusstörungen, eine myokardiale Schädigung sowie das Auftreten eines akuten Nierenversagens (vgl. zum Krankheitsbild im Einzelnen mit weiteren Nachweisen: Kluge/Janssens/Welte/Weber-Carstens/Marx/Karagiannidis, Empfehlungen zur intensivmedizinischen Therapie von Patienten mit COVID-19, in: Medizinische Klinik - Intensivmedizin und Notfallmedizin v. 12. März 2020, veröffentlicht unter: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s00063-020-00674-3.pdf>, Stand: 30.3.2020). Obwohl schwere Verläufe auch bei Personen ohne Vorerkrankung auftreten und auch bei jüngeren Patienten beobachtet wurden, haben ältere Personen (mit stetig steigendem Risiko für einen schweren Verlauf ab etwa 50 bis 60 Jahren), Raucher (bei schwacher Evidenz), stark adipöse Menschen, Personen mit bestimmten Vorerkrankungen des Herz-Kreislauf-Systems (z.B. koronare Herzerkrankung und Bluthochdruck) und der Lunge (z.B. COPD) sowie Patienten mit chronischen Lebererkrankungen, mit Diabetes mellitus (Zuckerkrankheit), mit einer Krebserkrankung oder mit geschwächtem Immunsystem (z.B. aufgrund einer Erkrankung, die mit einer Immunschwäche einhergeht oder durch Einnahme von Medikamenten, die die Immunabwehr schwächen, wie z.B. Cortison) ein erhöhtes Risiko für schwere Verläufe. Eine Impfung oder eine spezifische Medikation sind derzeit nicht verfügbar. Die Inkubationszeit beträgt im Mittel fünf bis sechs Tage bei einer Spannweite von einem bis zu 14 Tagen. Der Anteil der Infizierten, der auch tatsächlich erkrankt (Manifestationsindex), beträgt bis zu 86%. Die Erkrankung ist sehr infektiös, und zwar nach Schätzungen von etwa zwei Tagen vor Symptombeginn bis zum achten Tag nach Symptombeginn. Die Übertragung erfolgt hauptsächlich im Wege der Tröpfcheninfektion. Auch eine Übertragung durch Aerosole und kontaminierte Oberflächen kann nicht ausgeschlossen werden, ist aber wenig wahrscheinlich. Es ist zwar offen, wie viele Menschen sich insgesamt in Deutschland mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 infizieren werden. Schätzungen gehen aber von bis zu 70 % der Bevölkerung aus, es ist lediglich unklar, über welchen Zeitraum dies geschehen wird. Grundlage dieser Schätzungen ist die so genannte Basisreproduktionszahl von COVID-19. Sie beträgt ohne die Ergreifung von Maßnahmen 2,4 bis 3,3. Dieser Wert kann so interpretiert werden, dass bei einer Basisreproduktionszahl von etwa drei ungefähr zwei Drittel aller Übertragungen verhindert werden müssen, um die Epidemie unter Kontrolle zu bringen (vgl. zu Vorstehendem im Einzelnen und mit weiteren Nachweisen: Robert-Koch-Institut, SARS-CoV-2 Steckbrief zur Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19), veröffentlicht unter: [www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Steckbrief.html?nn=13490888](http://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Steckbrief.html?nn=13490888), Stand: 24. April 2020; Antworten auf häufig gestellte Fragen zum Coronavirus SARS-CoV-2, veröffentlicht unter: [www.rki.de/SharedDocs/FAQ/NCOV2019/gesamt.html](http://www.rki.de/SharedDocs/FAQ/NCOV2019/gesamt.html), Stand: 22. April 2020).“

- 45 An diesen Ausführungen hält der Senat fest. Bei der Beurteilung ist ohnehin auf den Kenntnisstand des Verordnungsgebers zum Zeitpunkt des Erlasses der streitgegen-

ständlichen Verordnung abzustellen. Zum damaligen Zeitpunkt waren weder eine Impfung oder eine spezifische Medikation noch ein infektionsmedizinisch hinreichend sicherer Mund-Nasenschutz verfügbar. In Sachsen waren am 20. April 2020 4.323 Menschen infiziert und 111 Menschen mit oder an der Erkrankung verstorben (<https://www.coronavirus.sachsen.de/infektionsfaelle-in-sachsen-4151.html>, Stand: 20. April 2020). An diesem Tag befanden sich 365 Patienten im Krankenhaus, 63 davon auf einer Intensivstation (vgl. Pressebriefing der Sächsischen Staatsregierung - aktueller Stand zum Coronavirus in Sachsen 20. April 2020, abgerufen im Internet). Dass demnach keinerlei Gefährdungslage, die nach wie vor ein Eingreifen erforderte, bestand, wie es die Antragstellerin behauptet, lässt sich diesen Daten ebenso wie dem weiteren Verlauf der Pandemie nicht entnehmen. Hieran ändert auch die von der Antragstellerin im Zusammenhang mit dem Rückgang der Infektionen seit dem 19. März 2020 verbundene Reproduktionszahl (beschreibt, wie viele Menschen eine infizierte Person im Mittel ansteckt) von unter 1 nichts. Entgegen dem Vorbringen der Antragstellerin ist auch dem Lagebericht des RKI vom 17. April 2020 weder das Nichtvorliegen einer weiterhin bestehenden Gefahr noch die nicht mehr bestehende Befürchtung einer Überlastung des Gesundheitssystems zu entnehmen. Vielmehr schätzt das RKI in seiner Risikobewertung die Gefährdung für die Gesundheit der Bevölkerung in Deutschland insgesamt als hoch und die für Risikogruppen sogar als sehr hoch ein. Weiter führt das RKI aus, dass die Gefährdung von Region zu Region variere und die Belastung des Gesundheitswesens maßgeblich von der regionalen Verbreitung der Infektion, den vorhandenen Kapazitäten und den eingeleiteten Gegenmaßnahmen (Isolierung, Quarantäne, soziale Distanzierung) abhängen und örtlich sehr hoch sein könne (vgl. Täglicher Lagebericht des RKI zur Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) vom 17. April 2020, abgerufen unter [https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Situationsberichte/2020-04-17-de.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/2020-04-17-de.pdf?__blob=publicationFile)).

- 46 Soweit die Antragstellerin die Feststellung einer epidemischen Lage nationaler Tragweite für mangelhaft hält und hierzu u. a. auf die aus ihrer Sicht fehlende hinreichende Bestimmtheit von § 5 Abs. 1 Satz 6 IfSG verweist, kommt es auf dieses Vorbringen nicht an. Im Übrigen ist ihr entgegenzuhalten, dass § 5 Abs. 1 IfSG in der zum Zeitpunkt des Verordnungserlasses geltenden Fassung vom 27. März 2020 lediglich aus drei Sätzen bestand. Zwar hat der Deutsche Bundestag am 25. März 2020 erstmalig die epidemische Lage von nationaler Tragweite nach einer Pandemiefeststellung der Weltgesundheitsorganisation (WHO) und im Hinblick auf die damals konkret drohende Einschleppung des neuartigen Coronavirus SARS-CoV-2 festgestellt (BT-PIPr 19/154, S.

19169C), die Feststellung derselben war zum damaligen Zeitpunkt aber noch nicht tatbestandliche Voraussetzung für den Erlass der hier streitgegenständlichen Maßnahmen. Letzteres war erst mit Einführung des § 28a IfSG durch das Dritte Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 18. November 2020 (BGBl. I, S. 2397) der Fall.

- 47 1.3 Zur Verpflichtung zum Handeln bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 28 Abs. 1 IfSG und den dabei - auch für die spätere gerichtliche Kontrolle - geltenden Maßstäben hat der Senat in seiner Entscheidung vom 16. Dezember 2021 - 3 C 20/20 -, juris Rn. 24 bis 27 ausgeführt:

„Das Vorliegen der Voraussetzungen des § 28 Abs. 1 IfSG hat zur Folge, dass die zuständigen Stellen - sei es die zuständige Behörde im Wege des Erlasses von Verwaltungsakten oder die Landesregierung bzw. die von ihr ermächtigte Stelle im Wege des Erlasses einer Rechtsverordnung - zum Handeln verpflichtet sind, soweit und solange es zur Verhinderung der Krankheitsübertragung erforderlich ist. Dies ergibt sich bereits aus den grundrechtlichen Schutzpflichten aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG (vgl. BVerfG, Nichtannahmebeschl. v. 13. Mai 2020 - 1 BvR 1021/20 -, juris Rn. 8).

Dem Gesetzgeber oder der von ihm zum Verordnungserlass ermächtigten Exekutive kommt jedoch auch dann, wenn er dem Grunde nach verpflichtet ist, Maßnahmen zum Schutz eines Rechtsguts zu ergreifen, ein weiter Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum zu (vgl. BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 12. Mai 2020 - 1 BvR 1027/20 -, juris Rn. 6). Um die Gefahren, die von Infektionskrankheiten ausgehen, und damit die Erforderlichkeit von Schutzmaßnahmen erkennen und abschätzen zu können, ist der Gesetzgeber in erheblichem Umfang auf wissenschaftliche Expertise angewiesen. Gerade im Falle neuartiger Krankheitserreger und Erkrankungen kann jedoch denknottwendig die Frage der Gefährdung der Bevölkerung nicht aufgrund einer sicheren und umfassend abgeklärten Tatsachenbasis bewertet und beantwortet werden. Sie kann lediglich aufgrund von Prognosen erfolgen, die zwar ihrerseits tatsachenbasiert und nachvollziehbar sein müssen, jedoch bestehende Unsicherheiten enthalten dürfen. Aus diesem Grund kommt dem Gesetzgeber im Falle von Ungewissheiten im fachwissenschaftlichen Diskurs und damit einhergehender unsicherer Entscheidungsgrundlage auch in tatsächlicher Hinsicht ein Einschätzungsspielraum zu (vgl. BVerfG, Beschl. v. 13. Mai 2020 - 1 BvR 1021/20 -, juris Rn. 10; ThürVerfGH, Urt. v. 1. März 2021 - 18/20 -, juris Rn. 427 ff.). Ebenso verfügt der Gesetzgeber nach der Rechtsprechung des Senats (st. Rspr., vgl. Beschl. v. 11. November 2020 - 3 B 357/20 -, juris Rn. 41 m. w. N.) bei der Ausgestaltung der Schutzmaßnahmen über einen Einschätzungs-, Wertungs-, und Gestaltungsspielraum. Wenn die Freiheits- und Schutzbedarfe der verschiedenen Grundrechtsträger in unterschiedliche Richtung weisen, hat der Gesetzgeber nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts von Verfassungs wegen einen Spielraum für den Ausgleich dieser widerstreitenden Grundrechte. Die Abwägungsentscheidung des Normgebers muss dabei allerdings erkennbar und plausibel vom Prinzip der größtmöglichen Schonung der Grundrechte der von den Freiheits- und Teilhabebeeinträchtigungen Betroffenen geleitet sein; Unsicherheiten über die Ursachen der Ausbreitung des

Coronavirus dürfen nicht ohne Weiteres „im Zweifel“ zu Lasten der Freiheits- und Teilhaberechte aufgelöst werden. Die Zumutung konkreter Einschränkungen bedarf umso mehr der grundrechtssensiblen Rechtfertigung, je unklarer der Beitrag der untersagten Tätigkeit zur Verbreitung des Coronavirus ist und je länger diese Einschränkung dauert (SächsVerfGH, Beschl. v. 11. Februar 2021 - Vf. 14-II-21 [e.A.] -, juris Rn. 31; VerfGH NRW, Beschl. v. 29. Januar 2021 - VerfGH 21/21.VB -3-, S. 9). Der Normgeber ist aber auch nicht gehalten, die Gefahr einer (neuerlichen) signifikanten Gefahrerhöhung hinzunehmen, sondern aus dem Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit in Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG sogar prinzipiell zu Maßnahmen des Gesundheits- und Lebensschutzes verpflichtet (SächsVerfGH, Beschl. v. 11. Februar 2021 - Vf. 14-II-21 [e.A.] -, juris Rn. 31; BVerfG, Beschl. v. 11. November 2020 - 1 BvR 2530/20 -, juris Rn. 16 zu Art. 2 Abs. 2 GG; BayVerfGH, Entsch. v. 30. Dezember 2020 - Vf. 96-VII-20 -).

Der Beurteilung von Prognoseentscheidungen des Normgebers durch die Gerichte können hierbei je nach Zusammenhang differenzierte Maßstäbe zu Grunde zu legen sein, die von einer Evidenzkontrolle über eine Vertretbarkeitskontrolle bis hin zu einer intensivierten inhaltlichen Kontrolle reichen. Hierbei maßgebend sind im Einzelnen Faktoren wie die Eigenart des in Rede stehenden Sachbereichs, die Möglichkeiten, sich ein hinreichend sicheres Urteil zu bilden, und die Bedeutung der betroffenen Rechtsgüter (vgl. BVerfG, Beschl. v. 27. Juni 2002 - 2 BvF 4/98 -, BVerfGE 106, 1, juris Rn. 69). Nach dem Maßstab der Evidenz ist der dem Normgeber eingeräumte weite Regelungs- und Beurteilungsspielraum - auch bei der Prognose und Einschätzung gewisser, der Allgemeinheit drohenden Gefahren, zu deren Verhütung er glaubt, tätig werden und in die Freiheitsbereiche der Einzelnen eingreifen zu müssen - nur dann überschritten, wenn seine Erwägungen so offensichtlich fehlerhaft sind, dass sie vernünftigerweise keine Grundlage für Maßnahmen seinerseits abgeben können (vgl. BVerfG, Beschl. v. 18. Dezember 1968 - 1 BvL 5/64 -, BVerfGE 25, 1, juris Rn. 36; Beschl. v. 5. März 1974 - 1 BvL 27/72 -, BVerfGE 37, 1, juris Rn. 59). Nach dem strengeren Maßstab der Vertretbarkeit muss die vom Normgeber angestellte Prognose sachgerecht und vertretbar sein (vgl. BVerfG, Beschl. v. 9. März 1971 - 2 BvR 326/69 -, BVerfGE 30, 250, juris Rn. 36); dies setzt wiederum voraus, dass die Prognose aus einer sachgerechten und vertretbaren Beurteilung des erreichbaren Materials herrührt (vgl. BVerfG, Urte. v. 1. März 1979 - 1 BvR 532/77 -, BVerfGE 50, 290, juris Rn. 113). Auf dieser Grundlage erstreckt sich die Prüfung zunächst darauf, ob der Normgeber sich die Kenntnis von der zur Zeit des Erlasses der Norm bestehenden tatsächlichen Ausgangslage in korrekter und ausreichender Weise verschafft hat (vgl. BVerfG, Beschl. v. 19. März 1975 - 1 BvL 20/73 -, juris Rn. 46). Der Normgeber muss die ihm zugänglichen Erkenntnisquellen ausgeschöpft haben, um die voraussichtlichen Auswirkungen seiner Regelung so zuverlässig wie möglich abschätzen zu können und einen Verstoß gegen Verfassungsrecht zu vermeiden. Wird diesen verfahrensrechtlichen Anforderungen Genüge getan, so erfüllen sie die Voraussetzung inhaltlicher Vertretbarkeit; sie konstituieren insoweit die Einschätzungsprärogative des Normgebers, die das Gericht bei seiner Prüfung zu beachten hat (vgl. BVerfG, Urte. v. 1. März 1979 - 1 BvR 532/77 -, BVerfGE 50, 290, juris Rn. 113). Sofern der Normgeber die ihm zur Verfügung stehenden Erkenntnismittel benutzt hat, müssen ggf. Irrtümer in Kauf genommen werden (vgl. BVerfGE 39, 210 [226] = juris Rn. 46). Die Prognose wird nicht dadurch ungültig und verfassungswidrig, dass sie sich im Nachhinein als falsch erweist (vgl. BVerfG, Beschl. v. 18. Dezember 1968 - 1 BvL 5/64 -, juris Rn. 28). Allerdings kann ein grob unzutreffendes Ergebnis ein Indiz für die Ungültigkeit einer

Prognose sein. Der Gesetzgeber darf gerade in komplexen Sachgebieten auch neue Konzepte praktisch erproben und Erfahrungen sammeln. Kehrseite des Prognosespielraums ist eine mögliche Nachbesserungspflicht. Auch nach dem Erlass einer Regelung muss der Gesetzgeber die weitere Entwicklung beobachten, erlassene Normen überprüfen und gegebenenfalls revidieren, falls sich herausstellt, dass die ihnen zugrundeliegenden Annahmen fehlerhaft waren oder nicht mehr zutreffen. Im Gesetzesvollzug nachträglich erkennbar gewordene Zweifel an der Eignung eines Verfahrens können für die Zukunft etwa Vorkehrungen in Gestalt einer wissenschaftlichen Begleitung oder Evaluationen des Gesetzesvollzugs erforderlich machen (BVerfG, Urt. v. 19. September 2018 - 2 BvF 1/15 -, juris Rn. 176 m. w. N.). Dem Normgeber ist in diesem Fall ferner aufgegeben, die fehlerhafte Prognose nach Erkenntnis der tatsächlichen Entwicklung entsprechend aufzuheben oder zu ändern (vgl. BVerfG, Beschl. v. 18. Dezember 1968 - 1 BvL 5/64 -, BVerfGE 25, 1, juris Rn. 28; zum Ganzen: ThürVerfGH, Urt. v. 1. März 2021 - 18/20 -, juris Rn. 427 ff.). An diesen Maßstäben hat das Bundesverfassungsgericht zwischenzeitlich auch konkret für die Konzeption von Maßnahmen zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie in zwei Hauptsacheentscheidungen festgehalten (vgl. BVerfG, Beschl. v. 19. November 2021 - 1 BvR 781/21 -, juris Rn. 171 ff., 185 ff.; Beschl. v. 19. November 2021 - 1 BvR 971/21 -, juris Rn. 115).

Gemessen an diesen Maßstäben stand dem parlamentarischen Gesetzgeber für seine der Verordnungsermächtigung zugrunde liegende Maßnahmekonzeption und hierbei insbesondere für die Normierung verschiedener Gefährdungstufen, deren Kenngrößen sowie der jeweils verfolgten Ziele, Strategien und Mitteln der Pandemiebekämpfung im Hinblick auf die auf dem Spiel stehenden Rechtsgüter, die Komplexität der Materie und die im Frühjahr 2020 bestehenden Ungewissheiten im fachwissenschaftlichen Diskurs ein Einschätzungs- und Prognosespielraum zu, der vom Senat nur auf seine vertretbare Ausfüllung (vgl. nun BVerfG, Beschl. v. 19. November 2021 - 1 BvR 781/21 -, juris Rn. 171) zu prüfen ist.“

- 48 Der Senat sieht keine Anhaltspunkte dafür, dass der Ordnungsgeber bei seiner Gefahreinschätzung oder bei der Ausgestaltung der hier angegriffenen Regelung und dem Ausgleich mit widerstreitenden Grundrechten unter Anwendung des Kontrollmaßstabs der Vertretbarkeit von fehlerhaften Erwägungen ausging oder die von ihm zugrunde gelegte Gefahrenprognose nicht sachgerecht war.
- 49 Soweit die Antragstellerin das Vorliegen einer Gefährdungslage auch vor dem Hintergrund aus ihrer Sicht nicht hinreichend aussagefähiger PCR-Tests (ein positiver PCR-Test könne ohne ärztliche Abklärung einen Infektionsverdacht nicht stützen) in Zweifel zieht, dringt sie mit diesem Einwand nicht durch. Nach den oben dargelegten Ausführungen ist es auszuschließen, dass der Ordnungsgeber seinen Beurteilungsspielraum hinsichtlich der Feststellung einer durch das Coronavirus bedingten Gefährdungslage überschritten hat. PCR-Tests waren und sind allgemein anerkannt zum Nachweis für eine Infektion mit dem Coronavirus. Nach dem Robert Koch-Institut gilt der PCR-Test als „Goldstandard“ für die Diagnostik des Coronavirus

([https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Vorl\\_Testung\\_nCoV.html](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Vorl_Testung_nCoV.html)). Eine noch zuverlässigere Testmethode ist nicht vorhanden (SächsOVG, Beschl. v. 7. Dezember 2020 - 3 B 396/20 -, juris Rn. 29; st. Rspr. des Senats, vgl. Beschl. v. 30. März 2021 - 3 B 83/21 -, juris Rn. 41 m. w. N.; vgl. auch ausführlich VGH BW, Beschl. v. 15. Januar 2021 - 1 S 4180/20 -, juris; BayVGH, Beschl. v. 8. September 2020 - 20 NE 20.2001 -, juris Rn. 28; NdsOVG, Beschl. v. 11. November 2020 - 13 M 485/20 -, juris Rn. 29).

- 50 Die Rüge der Antragstellerin, der Antragsgegner sei seiner Pflicht zur Darlegung seiner Gefahrenprognose nicht nachgekommen und habe nicht zu seinen Sachverhaltsermittlungen vorgetragen, greift ebenfalls nicht durch. Denn wie bereits ausgeführt waren die vom Antragsgegner umgesetzten Maßnahmen auf der Grundlage des Beschlusses der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 15. April 2020 erlassen worden und stützen sich auf die hierzu ergangenen wissenschaftlichen Empfehlungen insbesondere des hierzu berufenen RKI. Der Beschluss nimmt an mehreren Stellen Bezug auf die Einschätzungen und die Empfehlungen des Instituts und stellt die Bedeutung einer weitergehenden Forschung heraus. Die beschlossenen Maßnahmen waren damit ersichtlich getragen von der wissenschaftlichen Grundannahme einer Kontaktvermeidung und deren Reduzierung zur Verminderung der Infektionsausbreitung. Mithin kam es auf ggf. weitere selbstständige Sachverhaltsermittlungen durch den Antragsgegner nicht mehr an. Entscheidungserheblich ist allein die Vertretbarkeit der vom Verordnungsgeber im Hinblick auf die Geeignetheit und Erforderlichkeit bestimmter Maßnahmen zur Infektionsbekämpfung angestellten Prognose, nicht die Frage eingeholter Erkundigungen des Antragsgegners.
- 51 2. Im Hinblick auf die von den Betriebsuntersagungen betroffenen Gastronomiebetriebe der Antragstellerin stellte sich die angegriffene Vorschrift auch nicht als unverhältnismäßiger Eingriff in das Grundrecht auf Berufsausübung aus Art. 12 Abs. 1 GG (i. V. m. Art. 19 Abs. 3 GG) dar.
- 52 Bei der in der angegriffenen Regelung enthaltenen zeitlich befristeten Betriebsuntersagung handelt es sich um eine Berufsausübungsregelung, die zulässig ist, wenn sie durch vernünftige Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt ist, wenn die gewählten Mittel zur Erreichung des verfolgten Zwecks geeignet und erforderlich sind und wenn die durch sie bewirkte Beschränkung der Berufsausübung den Betroffenen zumutbar ist (BayVerfGH, Beschl. v. 16. November 2020 - Vf. 90-VII-20 -, juris Rn. 20).

53 Mit der Regelung hat der Antragsgegner einen legitimen Zweck verfolgt und hierzu ein geeignetes, erforderliches und angemessenes Mittel gewählt.

54 2.1 Der Senat hat hierzu in seinem Urteil vom 17. Mai 2022 (- 3 C 16/20 -, juris Rn. 58 ff.) ausgeführt:

„2.1 Mit der angegriffenen Bestimmung hat der Ordnungsgeber einen legitimen Zweck verfolgt. Ziel des Ordnungsgebers war es ausweislich der Begründung (Allgemeiner Teil), die weitere Ausbreitung des Virus zu verzögern, da nur durch eine schnell wirksame Verlangsamung des Infektionsgeschehens die Funktionsfähigkeit des Gesundheitswesens erhalten werden konnte. Hierzu war es weiterhin erforderlich, die physischen sozialen Kontakte zwischen den Menschen auf ein Minimum zu beschränken. Wegen der Verlangsamung der Infektionsgeschwindigkeit in Sachsen wurden aber zugleich Ausgangsbeschränkungen aufgehoben und sollten die umfangreichen Betriebsuntersagungen, Schließungen von Ladengeschäften des Einzelhandels und Gastronomiebetrieben sowie Hotels und Beherbergungsbetrieben schrittweise gelockert werden. Diese Zwecke sind im Sinne des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes legitim. Ziel der Regelung ist im Kern der Schutz des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit jedes Einzelnen wie auch der Bevölkerung insgesamt, wofür den Staat gemäß Art. 2 Abs. 2 Satz 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 Satz 2 GG eine umfassende Schutzpflicht trifft (vgl. BVerfG, Beschl. v. 16. Oktober 1977 - 1 BvQ 5/77 -, juris Rn. 13 f.).

2.2 Die angegriffene Vorschrift stellte ein geeignetes Mittel dar, um die genannten legitimen Ziele zu erreichen.

Ein Gesetz ist geeignet, wenn mit seiner Hilfe der erstrebte Erfolg gefördert werden kann. Wie ausgeführt steht dem Gesetzgeber bei der Beurteilung der Eignung einer Regelung ein Spielraum zu, der sich auf die Einschätzung und Bewertung der tatsächlichen Verhältnisse, auf die etwa erforderliche Prognose und auf die Wahl der Mittel bezieht, um die Ziele des Gesetzes zu erreichen. Erfolgt dabei der Eingriff zum Schutz gewichtiger verfassungsrechtlicher Güter und ist es dem Gesetzgeber angesichts der tatsächlichen Unsicherheiten nur begrenzt möglich, sich ein hinreichend sicheres Bild zu machen, ist die verfassungsrechtliche Prüfung auf die Vertretbarkeit der gesetzgeberischen Eignungsprognose beschränkt (BVerfG, Beschl. v. 19. November 2021 - 1 BvR 781/21 u. a. -, juris Rn. 185 m. w. N.). Gleiches gilt - im Rahmen der parlamentsgesetzlichen Verordnungsermächtigung - auch für den Ordnungsgeber (SächsOVG, Beschl. v. 30. Dezember 2021 - 3 B 451/21 -, juris Rn. 39 m. w. N. zur Rspr. des Bundesverfassungsgerichts).“

55 2.2 Durch die Betriebsuntersagung von Gastronomiebetrieben mit Ausnahme der Abgabe und Lieferung mitnahmefähiger Speisen wurden weiterhin physisch soziale Kontakte und eine keinem lebensnotwendigen Bedarf dienende und damit verzichtbare Ansammlung von Menschen mit dem damit verbundenen erhöhten Infektionsrisiko unterbunden. Auch kam es durch die (aufrecht erhaltene) Schließung gastronomischer Einrichtungen nicht sogleich mit den ersten vorsichtigen Lockerungen zu den durch eine

Öffnung ausgelösten vermehrten Ballungen von Menschen auch um die jeweilige Einrichtung herum als Treffpunkt oder Ähnliches bzw. auf den Wegen von und zu den Gastronomiebetrieben (Nutzung des ÖPNV). Die aufrechterhaltenen Schließungen trugen folglich dazu bei, eine übermäßige Gefährdung der Bevölkerung, die aufgrund der noch unsicheren Datenlage zu einem Zeitpunkt, in dem die Pandemie in Deutschland erst wenige Wochen andauerte, mit den ersten Öffnungsschritten nicht ausgeschlossen werden konnte, zu verhindern. Die Entscheidung des Antragsgegners für die Betriebsuntersagung von Gaststätten war deshalb zum gegebenen Zeitpunkt unter Berücksichtigung der bestehenden Unsicherheiten im Hinblick auf die weitere Entwicklung des Pandemiegeschehens und der von fachwissenschaftlicher Seite weiterhin empfohlenen Kontaktbeschränkungen vertretbar.

56 2.3 Die Regelung in § 5 SächsCoronaSchVO war zur Erreichung der vom Verordnungsgeber verfolgten Ziele auch im Rechtssinn erforderlich. Davon ist dann auszugehen, wenn der Gesetzgeber nicht ein anderes, gleich wirksames, aber das Grundrecht nicht oder weniger stark einschränkendes Mittel hätte wählen können, wobei dem Gesetzgeber auch insoweit ein Einschätzungs- bzw. Beurteilungsspielraum zusteht (BVerfG, Beschl. v. 9. März 1994 - 2 BvL 43/92 -, juris Rn. 122 m. w. N.). Der Spielraum bezieht sich u. a. darauf, die Wirkung der von ihm gewählten Maßnahmen auch im Vergleich zu anderen, weniger belastenden Maßnahmen zu prognostizieren. Der Spielraum kann sich wegen des betroffenen Grundrechts und der Intensität des Eingriffs verengen. Umgekehrt reicht er umso weiter, je höher die Komplexität der zu regelnden Materie ist. Allerdings dürfen bei schwerwiegenden Grundrechtseingriffen tatsächliche Unsicherheiten grundsätzlich nicht ohne Weiteres zulasten der Grundrechtsträger gehen. Dient der Eingriff dem Schutz gewichtiger verfassungsrechtlicher Güter und ist es dem Gesetzgeber angesichts der tatsächlichen Unsicherheiten nur begrenzt möglich, sich ein hinreichend sicheres Bild zu machen, ist die verfassungsrechtliche Prüfung auf die Vertretbarkeit der gesetzgeberischen Eignungsprognose beschränkt (BVerfG, Beschl. v. 19. November a. a. O. Rn. 204 m. w. N.).

57 Weil zum Zeitpunkt des Erlasses der Verordnung am 17. April 2020 die Bundesrepublik erst am Anfang der Pandemie stand und sich die Sachlage damit für den Verordnungsgeber als durchaus komplex darstellte, ist von einem weiten Beurteilungsspielraum und der Beschränkung der Überprüfung der Prognose des Verordnungsgebers auf deren Vertretbarkeit auszugehen. Der Senat vermag nicht zu erkennen, dass der Verordnungsgeber mit seiner Entscheidung für eine zunächst schrittweise Öffnung, die u. a.

bestimmte Geschäfte, nicht jedoch auch Gastronomiebetriebe umfasste, seinen Einschätzungsspielraum überschritten hat und die von ihm getroffene Prognose insoweit nicht vertretbar war.

- 58 Weniger belastende, zur Erreichung der genannten Ziele ebenso geeignete Mittel sind nicht ersichtlich. Weitergehende Öffnungen auch der Gastronomiebetriebe (ggf. mit Hygienevorgaben) wären nicht ebenso effektiv gewesen wie die geregelten Beschränkungen. Denn mit der Öffnung von gastronomischen Einrichtungen wären Anziehungspunkte für die Ansammlung und das Zusammentreffen von Menschen, auch auf den Wegen von und zu den Einrichtungen, und damit zusätzliche potentielle Infektionsgefahren geschaffen worden, die es trotz erster vorsichtiger Öffnungsschritte immer noch galt, weitestgehend zu vermeiden. Die Bürger sollten außerhalb ihres Arbeitsplatzes vorwiegend zu Hause bleiben. Zwar handelt es sich bei der Nahrungsaufnahme um ein menschliches Grundbedürfnis, zu dessen Befriedigung es aber nicht zwingend des Besuchs einer Gaststätte bedarf. Vielmehr standen hierfür im Wesentlichen die eigene Häuslichkeit, die Abholung bei Restaurants oder Gaststätten bzw. Inanspruchnahme von Lieferdiensten zur Verfügung.
- 59 Im Hinblick auf die Möglichkeit, eine etwaige Öffnung mit Hygienevorgaben und der Einhaltung von Mindestabständen zu beauftragen (wie es im weiteren Verlauf der Pandemie erfolgt ist), war zu berücksichtigen, dass - sofern die Auflagen aufgrund z. B. baulicher oder sonstiger tatsächlicher Gegebenheiten usw. überhaupt umgesetzt werden konnten - Kontakte zwischen den Menschen, z. B. beim Nutzen einer Garderobe oder von Sanitäreinrichtungen, aber auch mit dem bedienenden Servicepersonal der Einrichtung, nicht vermieden werden konnten. Es wäre folglich zu vermehren, indes aber nicht notwendigen Kontakten gekommen, die es zum maßgeblichen Zeitpunkt immer noch zu vermeiden galt. Der Antragsgegner musste deshalb zu diesem Zeitpunkt auch nicht eine gleich wirksame, die Betreiber gastronomischer Einrichtungen aber weniger belastende Maßnahme in der vorübergehenden ausschließlichen Verwendung von Einmalbesteck und Einmalgeschirr (Plastik oder Pappe) unter Gewährleistung des Sicherheitsabstands von 1,5 m sehen. Denn auch dies hätte zusätzlich Menschen mobilisiert und damit neue potentiell infektionsträchtige Kontakte geschaffen, anstatt diese zu verhindern. Gleiches trifft auf die Zulassung lediglich des Gastronomiebetriebs in den Außenbereichen gastronomischer Einrichtungen zu. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass es zum damaligen Zeitpunkt z. B. auch noch nicht die heute gängigen und inzwischen nachgewiesenermaßen vor einer Übertragung des Virus schützenden

FFP2-Masken gab; der „Schutz“ beschränkte sich vielmehr auf die weit weniger effektiven einfachen Stoffmasken. Die Einhaltung von Hygienekonzepten vermindert das Risiko einer Infektion, kann eine solche aber nicht gleichermaßen verhindern, wie es die Vermeidung von Kontakten tut. Zum damaligen Zeitpunkt war überdies noch nicht hinreichend sicher geklärt, ob und ggf. wie lange eine Übertragung des Virus auch über eine Schmierinfektion beim Berühren von Oberflächen (z. B. Türklinke etc.) und einem anschließenden ins Gesicht Fassen erfolgen kann. Wegen der dortigen Gegebenheiten konnte dies gerade in Gastronomiebetrieben nicht ausgeschlossen werden.

60 Soweit die Antragstellerin ausführt, man hätte vorrangig auf die Eigenverantwortung der Bevölkerung setzen müssen und auch das Beispiel Schweden zeige, dass man die Pandemie ohne derart einschneidende Maßnahmen in den Griff bekommen könne, trifft dies nicht zu und spricht damit nicht gegen die Erforderlichkeit der vom Antragsgegner ergriffenen Maßnahmen. Denn dies hätte zum einen nicht nur eine jeweils auf dem neuesten Stand basierende Kenntnis eines jeden Einzelnen über die Gesundheitsgefahren, die Übertragungswege und die geeigneten Präventionsmaßnahmen vorausgesetzt. Zum anderen war es mangels einfach ausgestalteter Testmöglichkeiten sowie der großen Anzahl an symptomlos durchlaufenen Infektionen und damit einhergehend angesichts einer hohen Dunkelziffer für den Einzelnen nicht abschätzbar, ob er als Infektionsträger eine Gefahr für andere darstellte oder nicht. Um diese Gefahr zu verringern, hätte sich ein verantwortungsvoller Bürger vollständig isolieren müssen, was illusorisch gewesen wäre. Soweit sich einzelne Staaten für den Weg der Massenerkrankung und einer größeren Eigenverantwortung seiner Bürger entschieden hatten (vgl. etwa Schweden), muss festgestellt werden, dass dadurch eine wesentlich höhere Letalität in der Bevölkerung in Kauf genommen wurde (SächsOVG, Urt. v. 15. Oktober 2021 a. a. O. Rn. 58).

61 Auch auf die von der Antragstellerin favorisierte Zulassung der Selbstgefährdung der Menschen musste und durfte sich der Antragsgegner unter Beachtung der Schutzpflicht des Staates nicht einlassen. Zwar kann der Einzelne sich grundsätzlich selbstbestimmt einer Gefahr aussetzen, andererseits ist der Staat wiederum nach den obigen Ausführungen zu einem Einschreiten verpflichtet, wenn die Selbstgefährdung des Einzelnen sogleich zu einer (Fremd)Gefährdung einer Vielzahl anderer Menschen führen kann, die sich wiederum einer solchen Gefahr nicht wissentlich aussetzen wollen. Wegen der großen Anzahl symptomlos durchlaufener Infektionen und der damit verbundenen Tatsache, dass der Einzelne für sich nicht sicher einschätzen konnte, ob er für andere, ggf. auch besonders vulnerable Menschen eine Infektionsgefahr darstellt,

musste der Staat hier gegensteuern, indem er Kontakte beschränkte und hierdurch Infektionsrisiken reduzierte.

62 2.4 Gegen die Verhältnismäßigkeit der Regelung in § 5 SächsCoronaSchVO ergeben sich für den Senat auch keine durchgreifenden Bedenken. Dabei darf der mit der Maßnahme verfolgte Zweck und die zu erwartende Zweckerreichung nicht außer Verhältnis zu der Schwere des Eingriffs stehen. Der Gesetzgeber hat hierbei in einer Abwägung Reichweite und Gewicht des Eingriffs in Grundrechte einerseits der Bedeutung der Regelung für die Erreichung legitimer Ziele andererseits gegenüberzustellen. Um dem Übermaßverbot zu genügen, müssen hierbei die Interessen des Gemeinwohls umso gewichtiger sein, je empfindlicher die Einzelnen in ihrer Freiheit beeinträchtigt werden. Umgekehrt wird gesetzgeberisches Handeln umso dringlicher, je größer die Nachteile und Gefahren sind, die aus gänzlich freier Grundrechtsausübung erwachsen können. Auch bei der Prüfung der Angemessenheit besteht grundsätzlich ein Einschätzungsspielraum des Gesetzgebers, der daraufhin zu überprüfen ist, ob der Gesetzgeber seinen Einschätzungsspielraum in vertretbarer Weise gehandhabt hat, was wiederum bei der Kontrolle prognostischer Entscheidungen voraussetzt, dass die Prognose des Gesetzgebers auf einer hinreichend sicheren Grundlage beruht (vgl. zu Vorstehendem: BVerfG, Beschl. v. 19. November 2021 a. a. O. Rn. 216 f. m. w. N.).

63 Der Verordnungsgeber hat mit der Regelung den Schutz von hochrangigen, ihrerseits den Schutz der Verfassung genießenden wichtigen Rechtsgütern verfolgt. Die in der Vorschrift angeordnete Untersagung des Betriebs gastronomischer Einrichtungen diente auch dazu, konkrete Gefahren für das Leben und die körperliche Unversehrtheit einer potentiell großen Zahl von Menschen abzuwehren. Gleichzeitig wurde mit der Regelung bezweckt, die Leistungsfähigkeit des Gesundheitssystems durch die Verlangsamung des Infektionsgeschehens sicherzustellen. Danach kam den vom Antragsgegner verfolgten Eingriffszwecken ein sehr hohes Gewicht zu, mit dem sie auch aufgrund der oben dargelegten Risikoeinschätzung des RKI als hoch zum maßgeblichen Zeitpunkt in die gebotene Abwägung einzustellen sind. Für die Beurteilung der Zumutbarkeit der angegriffenen Bestimmung und des mit ihr bewirkten Grundrechtseingriffs sind als dem entgegenstehend die grundrechtlich geschützten Belange der Gastronomie einschließlich der Beschäftigten, die durch die Betriebsuntersagung zum Teil von Kurzarbeit oder gar Kündigungen betroffen waren, zu berücksichtigen. Auch diese weisen ein beachtliches Gewicht auf. Denn infolge der Betriebsuntersagung erlitten zahlreiche Gastronomiebetriebe spürbare wirtschaftliche Einbußen, die sich in Einzelfällen und ohne entsprechende Kompensationsmaßnahmen teilweise auch als

existenzbedrohend darstellten. Beschäftigte in Kurzarbeit mussten ebenfalls finanzielle Verluste und im Extremfall sogar den Verlust des Arbeitsplatzes mit allen hieran anknüpfenden Folgen hinnehmen. Angesichts der gravierenden und teils irreversiblen Folgen, die ein weiterer unkontrollierter Anstieg der Zahl von Neuinfektionen für Leben und Gesundheit einer Vielzahl von Menschen gehabt hätte, durfte der Verordnungsgeber aber in einer Güterabwägung das Interesse der Gastronomiebetreiber einschließlich deren Beschäftigter an einem ungehinderten Geschäftsbetrieb hinter dem überragenden öffentlichen Interesse an der Eindämmung der Ausbreitung der Corona-Pandemie zurückstellen. Zum damaligen Zeitpunkt waren die dargestellten Beeinträchtigungen den betroffenen Betrieben und ihren Arbeitnehmern bei der gebotenen Abwägung noch zumutbar. Ihren Belangen gegenüber stehen die ebenfalls gravierenden Folgen für Leib und Leben einer Vielzahl vom Coronavirus Betroffener und die damit verbundene Erhaltung der Leistungsfähigkeit des Gesundheitssystems.

- 64 Zur Abmilderung des Eingriffs sind in die Abwägung staatliche Hilfeleistungen (z. B. Corona-Soforthilfen des Bundes, Ausweitung des Kurzarbeitergelds) und die Tatsache, dass der Außer-Haus-Verkauf und die Lieferung von Speisen und Getränken erlaubt war und hierdurch Einbußen durch Wegfall des eigentlichen Vor-Ort-Geschäfts zumindest teilweise kompensiert werden konnten, einzubeziehen. Auch die Antragstellerin hat derartige finanzielle Hilfen erhalten und ihrem Vorbringen zufolge zumindest in einer ihrer gastronomischen Einrichtungen den Außer-Haus-Verkauf von Speisen und Getränken praktiziert. Zudem ist die enge zeitliche Begrenzung der Verordnung auf nur 14 Tage zu berücksichtigen, wobei der Senat nicht verkennt, dass die Antragstellerin ihre Einrichtungen aufgrund vorangegangener Regelungen bereits seit dem 21. März 2020 geschlossen halten musste. Mit Ablauf derselben hatte der Verordnungsgeber erneut die tatsächliche Lage zu überprüfen und vor diesem Hintergrund über die Beibehaltung, Verschärfung oder Lockerung seiner Maßnahmen zu entscheiden.
- 65 Ferner ist auch das vom Antragsgegner mit seinen Regelungen verfolgte Konzept der schrittweisen Öffnung nicht zu beanstanden, da es ihm ermöglichte, im Rahmen einer engmaschigen Kontrolle zu beobachten, wie sich einzelne Öffnungsschritte auf das Infektionsgeschehen auswirken und soweit erforderlich rechtzeitig gegenzusteuern.
- 66 Für den Senat ergeben sich danach weder im Hinblick auf die angegriffene Regelung noch die vom Verordnungsgeber verfolgte Gesamtkonzeption Anhaltspunkte dafür, dass er dabei seinen Einschätzungsspielraum überschritten hat oder die von ihm getroffene Prognose als nicht mehr vertretbar angesehen werden muss. Vielmehr konnte

der Verordnungsgeber ohne Überschreitung seines Einschätzungsspielraums wegen der tatsächlichen Lage bei Verordnungserlass annehmen, dass zum Schutz von Leben und Gesundheit als Rechtsgütern von überragender Bedeutung mit besonderer Dringlichkeit gehandelt werden musste, wobei er u. a. als Ausgleich für die damit verbundenen erheblichen Grundrechtseingriffe die enge zeitliche Befristung der Maßnahmen vorsah. Hierdurch wurde eine zeitnahe Überprüfung und im Fall des Erfordernisses eine Anpassung an die entsprechende Lage sichergestellt.

- 67 Etwas anderes ergibt sich auch nicht unter Berücksichtigung der von der Antragstellerin genannten finanziellen Auswirkungen mit dem Entstehen einer für sie existenzbedrohenden Lage (zum Nichtbestehen eines Entschädigungsanspruchs vgl. BGH, Urt. v. 17. März 2022 - III ZR 79/21 -, juris Rn. 16 ff.; BVerfG, Beschl. v. 10. Februar 2022 - 1 BvR 1073/21 -, juris Rn. 28 ff.; Senatsbeschl. v. 20. Mai 2021 - 3 B 141/21 -, juris Rn. 40). Dabei war zunächst zu berücksichtigen, dass die Antragstellerin eine solche lediglich behauptet, im Einzelnen aber weder hinreichend substantiiert noch belegt hat. Zwar können Betriebsschließungen zu schwerwiegenden wirtschaftlichen Einbußen der Betreiber führen und damit deren Berufsausübungsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG erheblich beeinträchtigen; aufgrund der engen zeitlichen Begrenzung der Geltung des hier angegriffenen Betriebsverbots auf zwei Wochen und der bereits benannten staatlichen Hilfeleistungen wurde der Eingriff jedoch deutlich gemildert (vgl. SächsOVG, Urt. v. 30. Juni 2022 a. a. O. Rn. 43 m. w. N.).
- 68 3. Das Öffnungsverbot stellte keinen Eingriff in das Eigentumsgrundrecht aus Art. 14 Abs. 1 GG in seiner Ausgestaltung als Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb dar. Das Bundesverfassungsgericht hat die Frage, ob das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb auch Eigentumsschutz nach Art. 14 Abs. 1 GG genießt, bislang offengelassen (BVerfG, Beschl. v. 10. Februar 2022 - 1 BvR 1073/21 -, juris Rn. 11), aber wiederholt betont, dass der Schutz des Gewerbebetriebs jedenfalls nicht weitergehen könne als der Schutz, den seine wirtschaftliche Grundlage genieße, und nur den konkreten Bestand an Rechten und Gütern erfasse. Bloße Umsatz- und Gewinnchancen oder tatsächliche Gegebenheiten würden hingegen auch unter dem Gesichtspunkt des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebs nicht von der Eigentumsgarantie erfasst (BVerfG, Beschl. v. 30. Juni 2020 - 1 BvR 1679/17 u.a. -, juris Rn. 86). Hier ermöglicht die Verordnungsermächtigung befristete Betriebsschließungen und -beschränkungen und betrifft damit in erster Linie zeitweilige Umsatz- und Gewinnchancen eines Betriebs. Ein Eingriff in die Substanz der

geschlossenen Betriebe oder Einrichtungen ist damit regelmäßig noch nicht verbunden (dazu: OVG Bremen, Urt. v. 19. April 2022 - 1 D 126/21 -, juris Rn. 66-68 m. w. N.).

4. Einen Verstoß gegen das Gleichbehandlungsgebot von Art. 3 Abs. 1 GG sieht der Senat ebenso wenig.

69 Entscheidet sich der Ordnungsgeber dafür, bestimmte Betriebe und Dienstleistungen zu verbieten, ist er bei der Ausgestaltung der hierzu getroffenen Regelungen an den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG gebunden. Dieser gebietet dem Normgeber, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln. Der Gleichheitssatz ist dann verletzt, wenn eine Gruppe von Normadressaten oder Normbetroffenen im Vergleich zu einer anderen anders behandelt wird, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die unterschiedliche Behandlung rechtfertigen können. Dabei verwehrt Art. 3 Abs. 1 GG dem Gesetzgeber nicht jede Differenzierung. Differenzierungen bedürfen jedoch stets der Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Differenzierungsziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind (st. Rspr., vgl. BVerfG, Beschl. v. 15. Juli 1998 - 1 BvR 1554/89 u. a. -, juris Rn. 63, 74; Beschl. v. 21. Juni 2011 - 1 BvR 2035/07 -, juris Rn. 64; Urt. v. 19. Februar 2013 - 1 BvL 1/11 u. a. -, juris Rn. 72). Der allgemeine Gleichheitssatz enthält nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts keinen für jeden Regelungsbereich in gleicher Weise geltenden Maßstab. Je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen reichen die Grenzen für die Normsetzung vom bloßen Willkürverbot bis zu einer strengen Bindung an Verhältnismäßigkeitserfordernisse. Insoweit gilt ein stufenloser, am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientierter verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab, dessen Inhalt und Grenzen sich nicht abstrakt, sondern nur nach den jeweils betroffenen unterschiedlichen Sach- und Regelungsbereichen bestimmen lassen (BVerfG, Beschl. v. 21. Juli 2010 - 1 BvR 611/07 u. a. -, juris Rn. 79; Beschl. v. 18. Juli 2012 - 1 BvL 16/11 -, juris Rn. 30). Der jeweils aus Art. 3 Abs. 1 GG folgende Maßstab gilt für die normsetzende Exekutive entsprechend. Jedoch ist der dem Ordnungsgeber zukommende Gestaltungsspielraum enger. Ein solcher besteht von vornherein nur in dem von der gesetzlichen Ermächtigungsnorm abgesteckten Rahmen (Art. 80 Abs. 1 GG). Der Ordnungsgeber darf keine Differenzierungen vornehmen, die über die Grenzen einer formell und materiell verfassungsmäßigen Ermächtigung hinaus eine Korrektur der Entscheidungen des Gesetzgebers bedeuten würden. In diesem Rahmen muss er nach dem Gleichheitssatz im wohlverstandenen Sinn der ihm erteilten Ermächtigung handeln und hat sich von sachfremden Erwägungen freizuhalten

(BVerfG, Beschl. v. 23. Juni 1981 - 2 BvR 1067/80 -, juris Rn. 27; Beschl. v. 26. Februar 1985 - 2 BvL 17/83 -, juris Rn. 39). Der Ordnungsgeber soll das Gesetz konkretisieren und „zu Ende denken“, weiter gehen seine Befugnisse jedoch nicht. Er muss daher den Zweckerwägungen folgen, die im ermächtigenden Gesetz angelegt sind. Gesetzlich vorgegebene Ziele darf er weder ignorieren noch korrigieren.

- 70 Dabei ist aber die sachliche Rechtfertigung der in der Sächsischen Corona-Schutzverordnung angeordneten Maßnahmen nicht allein anhand des infektionsschutzrechtlichen Gefahrengrades der betroffenen Tätigkeit zu beurteilen. Kollidierende Grundrechtspositionen sind in ihrer Wechselwirkung zu erfassen und nach dem Grundsatz der praktischen Konkordanz so in Ausgleich zu bringen, dass sie für alle Beteiligten möglichst weitgehend wirksam werden (BVerfG, Beschl. v. 30. Januar 2020 - 2 BvR 1005/18 -, juris Rn. 34; Beschl. v. 6. November 2019 -1 BvR 16/134 -, juris Rn. 76 m. w. N.). Daher sind auch alle sonstigen relevanten Belange zu berücksichtigen, etwa die wirtschaftlichen und existenziellen Auswirkungen der Ge- und Verbote für die betroffenen Unternehmen und Bürger, aber auch öffentliche Interessen an der uneingeschränkten Aufrechterhaltung bestimmter Tätigkeiten und Bereiche. Auch die Überprüfbarkeit der Einhaltung von Ge- und Verboten kann hierbei in Rechnung gestellt werden (NdsOVG, Beschl. v. 11. März 2021 - 13 MN 70/21 -, juris Rn. 64 ff.).
- 71 Bei Regelungen eines dynamischen Infektionsgeschehens sind die sich aus dem allgemeinen Gleichheitssatz ergebenden Grenzen für den Normgeber zudem weniger streng (SächsOVG, Beschl. v. 23. März 2021 - 3 B 67/21 -, juris Rn 29 ff.; OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 17. April 2020 - 11 S 22/20 -, juris Rn. 25); eine strikte Beachtung des Gebots innerer Folgerichtigkeit ist nicht zu fordern (OVG Hamburg, Beschl. v. 26. März 2020 - 5 Bs 48/20 -, juris Rn. 13; ThürOVG, Beschl. v. 9. April 2020 - 3 EN 238/20 -, juris Rn. 67). Es muss insbesondere möglich sein, Öffnungen unter Beachtung der Infektionslage Schritt für Schritt sowie erforderlichenfalls versuchsweise und damit nahezu zwangsläufig ungleich vorzunehmen (NdsOVG, Beschl. v. 11. März 2021 - 13 MN 70/21 -, juris Rn. 64 ff; OVG NRW, Beschl. v. 18. Februar 2022 - 13 B 203/22.NE -, juris Rn. 128 ff.). In einer Situation nur schrittweise möglicher - aber zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen dann gleichzeitig in entsprechenden Teilschritten auch gebotener - Lockerungen kann der Gewährleistungsgehalt des Allgemeinen Gleichheitssatzes den Ordnungsgeber nicht zu einem Vorgehen nach dem Prinzip „Alles oder nichts“ zwingen, denn dies stände der Rechtsordnung im Ergebnis noch ferner, als zeitlich und inhaltlich begrenzte Ungleichbehandlungen einzel-

ner Adressaten von Kontaktbeschränkungsmaßnahmen. Entsprechende zeitlich begrenzte Ungleichbehandlungen im Rahmen eines „Lockerungsfahrplans“ verletzen daher Art. 3 Abs. 1 GG nicht (OVG NRW, Beschl. v. 18. Februar 2022 - 13 B 203/22.NE -, juris Rn. 128 ff.; (zu Vorstehendem insgesamt: SächsOVG, Urt. v. 17. Mai 2022 a. a. O. Rn. 74-76).

- 72 Von diesem Maßstab ausgehend sind die vom Antragsgegner in § 5 Sächs-CoronaSchVO getroffenen Regelungen und die in der Vorschrift vorgenommenen Differenzierungen jeweils von sachlichen Gründen getragen.
- 73 Dass sich der Antragsgegner bei seinen ersten Öffnungsschritten gegen eine Öffnung auch von Gastronomiebetrieben, aber z. B. für die Öffnung bestimmter, im Einzelnen in § 7 SächsCoronaSchVO benannter Geschäfte entschieden hat, ist aus Sicht des Senats nicht als gleichheitswidrig zu beanstanden. Denn wie bereits ausgeführt sollte zwar eine schrittweise Öffnung ermöglicht werden, die physisch-sozialen Kontakte zu anderen Menschen als den Angehörigen des eigenen Hausstands oder zu dem Partner aber gleichzeitig gemäß § 1 Abs. 1 SächsCoronaSchVO weiterhin auf ein absolutes Minimum reduziert und der nötige Mindestabstand zu anderen Personen gewahrt werden. Die ggf. auch unter Auflagen gestellte Öffnung von Gastronomiebetrieben hätte zu zusätzlichen potentiell infektionsträchtigen Kontakten - auch im Hinblick auf die An- und Abreise bzw. den Zu- und Abgang zu bzw. von der jeweiligen Einrichtung - geführt, ohne dass dabei die gebotenen Mindestabstände hätten immer sicher eingehalten werden können. Soweit der Verordnungsgeber demgegenüber in § 7 SächsCoronaSchVO in Gestalt von Ausnahmeregelungen vom Öffnungsverbot Geschäfte des täglichen Bedarfs und der Grundversorgung privilegiert hat, war dies wegen deren grundlegender Bedeutung für die Versorgung der Bevölkerung sachlich gerechtfertigt. Insoweit durfte der Verordnungsgeber auch den Infektionsschutz zurücktreten lassen. Überdies ist indes schon die Vergleichbarkeit der Sachverhalte zweifelhaft, da das Infektionsrisiko in Einzelhandelsgeschäften ein anderes als in Gaststätten, Restaurants, Kneipen u. ä. sein dürfte. Der Aufenthalt in Geschäften ist regelmäßig von geringerer Dauer als ein Restaurantbesuch und zudem regelmäßig durch die Fortbewegung innerhalb des Geschäfts gekennzeichnet. Zudem gelten weitere flankierende Schutzmaßnahmen gemäß § 7 Abs. 3 SächsCoronaSchVO, u. a. die Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasenbedeckung und die Begrenzung der maximalen Kundenanzahl auf einen Kunden pro 20 Quadratmeter Verkaufsfläche. Demgegenüber halten sich die Gastronomiegäste regelmäßig für eine längere Zeit nahezu ausschließlich an ihrem Platz und Tisch auf

und tragen dabei überwiegend keine Mund-Nasenbedeckung, da andernfalls das Essen und Trinken nicht möglich wäre. Das Infektionsrisiko ist in einem Gastronomiebetrieb daher wesentlich höher als in einem Einzelhandelsgeschäft (so auch: VGH BW, Urt. v. 2. Juni 2022 - 1 S 1067/20 -, juris Rn. 246).

74 Schließlich war auch die Differenzierung des Ordnungsgebers zwischen gastronomischen Einrichtungen einerseits und Personalrestaurants sowie Kantinen andererseits innerhalb des § 5 SächsCoronaSchVO sachlich gerechtfertigt und damit nicht zu beanstanden. Während den „normalen“ gastronomischen Einrichtungen der Betrieb mit Ausnahme des Außer-Haus-Verkaufs und der Lieferung untersagt war, durften Personalrestaurants und Kantinen betrieben werden, wenn sie die durch Allgemeinverfügung des Staatsministeriums für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt vorgegebenen Hygienevorschriften beachten. Sachlicher Grund für diese Differenzierung ist die Tatsache, dass der Zugang zu Personalrestaurants/Kantinen regelmäßig auf die Betriebsangehörigen beschränkt ist, die ohnehin aufgrund ihrer Tätigkeit im selben Betrieb Kontakt haben oder jedenfalls haben könnten. Damit ist regelmäßig auch eine Kontaktnachverfolgung gewährleistet. Demgegenüber halten sich im Restaurant üblicherweise Personen auf, die ansonsten keinen Kontakt zueinander haben. Soweit die Antragstellerin hier auf größere Betriebe mit 1.000 oder mehr Beschäftigten hinweist, durfte der Ordnungsgeber letztlich vor dem Hintergrund, dass eine Kantinenversorgung der Aufrechterhaltung der Arbeitskraft und Leistungsfähigkeit der Beschäftigten diene, zugleich dazu beitragen, andere Kontakte (außerhalb des Betriebsgeländes) zum Zwecke des Nahrungserwerbs zu verhindern und die Öffnung zudem unter der Bedingung der Einhaltung der durch Allgemeinverfügung des Staatsministeriums für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt vorgegebenen Hygienevorschriften stand, davon absehen, hier eine weitere Differenzierung - etwa nach der Betriebs- oder Kantinengröße - vorzunehmen. Dem Vorliegen eines sachlichen Grundes für diese „Privilegierung“ von Kantinen und Personalrestaurants steht der Einwand der Antragstellerin insoweit nicht entgegen.

75 Die Antragstellerin hat überdies auch keinen Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht (vgl. BVerfG, Beschl. v. 17. Januar 1979 - 1 BvL 25/777 -, juris Rn. 59; BVerwG, Urt. v. 26. Februar 1993 - 8 C 20.92 -, juris Rn. 14 m. w. N.), wenn ihr Vorbringen zuträfe, dass der Antragsgegner in vergleichbaren Situationen, die sie in der saisonalen Grippe oder dem Wiederaufkommen von TBC-Erkrankungen bzw. auch im Zusammenhang mit den Gesundheitsgefahren durch das Rauchen sieht, keine entsprechenden

Maßnahmen ergriffen habe, so dass sie auch im Zusammenhang mit Corona nicht gerechtfertigt seien. Der Senat geht allerdings davon aus, dass es sich insoweit nicht um gleiche Sachverhalte handelt. So handelt es sich beim Rauchen schon nicht um eine Erkrankung und stehen zur Behandlung von Grippe und TBC wirksame Medikamente, u. a. Antibiotika, zur Verfügung, zur Abwehr der Grippe zudem auch eine Schutzimpfung. Demgegenüber standen zum Zeitpunkt des Verordnungserlasses für die Corona-Erkrankung weder ein Impfstoff noch wirksame Medikamente zur Behandlung zur Verfügung. Zudem dürften die möglichen Auswirkungen einer Corona-Infektion über die einer Grippe- oder TBC-Erkrankung hinausgehen, da sie neben den Atemwegen eine Vielzahl auch anderer Organe beeinträchtigen oder auch zu gesundheitlichen Langzeitfolgen („Long-COVID“) führen kann (vgl. <https://www.helios-gesundheit.de/magazin/corona/news/corona-versus-grippe-was-ist-gefaehrlicher/>, abgerufen am 4. August 2022).

76 Der Antrag auf nachträgliche Feststellung der Unwirksamkeit von § 5 Sächs-CoronaSchVO vom 17. April 2020 hat nach alledem keinen Erfolg.

77 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

78 Der Ausspruch zur vorläufigen Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 Abs. 1 Satz 1 VwGO i. V. m. § 708 Nr. 11, § 711 ZPO.

79 Die Revision ist gemäß § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO zuzulassen, denn die Frage einer hinreichenden Ermächtigungsgrundlage für die angegriffene Norm der Verordnung ist noch nicht höchstrichterlich geklärt und wegen der Vielzahl der in Streit stehenden Verfahren von grundsätzlicher Bedeutung.

### **Rechtsmittelbelehrung**

Gegen das Urteil steht den Beteiligten die Revision an das Bundesverwaltungsgericht zu.

Die Revision ist beim Sächsischen Obergericht, Ortenburg 9, 02625 Bautzen, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils schriftlich einzulegen. Die Revisionsfrist ist auch gewahrt, wenn die Revision innerhalb der Frist bei dem Bundesverwaltungsgericht, Simsonplatz 1, 04107 Leipzig, schriftlich eingelegt wird. Die Revision muss das angefochtene Urteil bezeichnen. Die Revision ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem Bundesverwaltungsgericht, Simsonplatz 1, 04107 Leipzig schriftlich einzureichen.

Die Schriftform ist auch bei Übermittlung als elektronisches Dokument nach Maßgabe des § 55a der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) sowie der Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs und über das besondere elektronische Behördenpostfach (Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung – ERVV) vom 24. November 2017 (BGBl. I 3803), die durch Artikel 6 des Gesetzes vom 5. Oktober 2021 (BGBl. I S. 4607, 4611) zuletzt geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung gewahrt. Verpflichtet zur Übermittlung als elektronisches Dokument in diesem Sinne sind ab 1. Januar 2022 nach Maßgabe des § 55d VwGO Rechtsanwälte, Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse; ebenso die nach der Verwaltungsgerichtsordnung vertretungsberechtigten Personen, für die ein sicherer Übermittlungsweg nach § 55a Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 VwGO zur Verfügung steht. Ist eine Übermittlung aus technischen Gründen vorübergehend nicht möglich, bleibt die Übermittlung nach den allgemeinen Vorschriften zulässig. Die vorübergehende Unmöglichkeit ist bei der Ersatzeinreichung oder unverzüglich danach glaubhaft zu machen; auf Anforderung ist ein elektronisches Dokument nachzureichen.

Die Begründung muss einen bestimmten Antrag enthalten, die verletzte Rechtsnorm und, soweit Verfahrensmängel gerügt werden, die Tatsachen angeben, die den Mangel ergeben.

Für das Revisionsverfahren besteht Vertretungszwang; dies gilt auch für die Einlegung der Revision und für die Begründung. Danach muss sich jeder Beteiligte durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, der die Befähigung zum Richteramt besitzt, als Bevollmächtigten vertreten lassen.

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

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

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

gez.:

v. Welck

Kober

Nagel

gez.:

Wiesbaum

Schmidt-Rottmann