

Az.: 3 B 287/21



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

der Große Kreisstadt Freiberg
vertreten durch den Oberbürgermeister
Obermarkt 24, 09599 Freiberg

- Antragstellerin -

prozessbevollmächtigt:

gegen

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

- Antragsgegner -

prozessbevollmächtigt:

wegen

Aussetzung des Vollzugs von § 3 Nr. 4, § 7 Abs. 3, Abs. 2 SächsCoronaSchVO
hier: Antrag nach § 47 Abs. 6 VwGO

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, den Richter am Oberverwaltungsgericht Heinlein und die Richterin am Verwaltungsgericht Wiesbaum

am 20. Juli 2021

beschlossen:

Der Antrag wird abgelehnt.

Die Kosten des Verfahrens trägt die Antragstellerin.

Der Streitwert wird auf 10.000 € festgesetzt.

Gründe

I.

- 1 Die Antragstellerin verfolgt mit ihrem Eilantrag gemäß § 47 Abs. 6 VwGO das Ziel, die Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt zum Schutz vor dem Coronavirus SARS-CoV-2 und COVID-19 (Sächsische Corona-Schutz-Verordnung – SächsCoronaSchVO) vom 22. Juni 2021 (SächsGVBl. S. 675), die durch die Verordnung vom 13. Juli 2021 (SächsGVBl. S. 758) geändert worden ist, einstweilen außer Vollzug zu setzen, soweit darin Großveranstaltungen nur nach Kontakterfassung und Vorweisen eines tagesaktuellen Tests von den Besuchern durchgeführt werden können. Die Sächsische Corona-Schutz-Verordnung hat - soweit hier streitgegenständlich - nachfolgenden Wortlaut:

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

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

4. den Regelungen nach § 7 Abs. 3 mit Ausnahme der Pflicht zum Tragen eines medizinischen Mund-Nasen-Schutzes bei Großveranstaltungen bis 5 000 Besucherinnen und Besucher, (...)

Großveranstaltungen

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

(2) Unterschreitet die Sieben-Tage-Inzidenz den Schwellenwert von 50, sind Großveranstaltungen zulässig, wenn

1. nicht mehr als 5 000 Besucherinnen und Besucher gleichzeitig anwesend sind,
2. die Öffnung der jeweiligen Einrichtung oder die jeweilige Aktivität nach den Regelungen dieser Verordnung erlaubt ist,
3. eine Kontakterfassung vorzugsweise durch personalisierte Ticketvergabe vorgesehen ist,
4. Besucherinnen und Besucher einen tagesaktuellen Test vorweisen und.
5. ein von der zuständigen Behörde genehmigtes Hygienekonzept vorliegt.

Für Besucherinnen und Besucher von Großveranstaltungen gilt abseits des eigenen Platzes die Pflicht zum Tragen eines medizinischen Mund-Nasen-Schutzes. Die zulässige Zahl der Besucherinnen und Besucher darf höchstens 50 Prozent der zulässigen Kapazität des Veranstaltungsortes betragen. Im Hygienekonzept sind Begrenzungen zum Ausschank und Konsum von alkoholhaltigen Getränken sowie ein Zutrittsverbot für erkennbar alkoholisierte Personen vorzusehen.

(3) Unterschreitet die Sieben-Tage-Inzidenz den Schwellenwert von 35, sind Großveranstaltungen zulässig, wenn nicht mehr als 25 000 Besucherinnen und Besucher gleichzeitig anwesend sind. Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 bis 5 und Satz 2 bis 4 gilt entsprechend. Im Hygienekonzept kann von Absatz 2 Satz 3 abgewichen werden.

(4) Die zuständige Gesundheitsbehörde kann für landestypische Veranstaltungen Ausnahmen für die Höchstgrenzen für Besucherinnen und Besucher nach Absatz 2 und 3 zulassen.

(5) Geimpfte oder genesene Personen werden bei der Ermittlung der Zahl der Besucherinnen und Besucher nach Absatz 1 bis 4 mitgezählt.

(6) §§ 14 und 17 bleiben unberührt. (...)

§ 34

Inkrafttreten, Außerkrafttreten

(1) Diese Verordnung tritt am 1. Juli 2021 in Kraft.

(2) Diese Verordnung tritt mit Ablauf des 28. Juli 2021 außer Kraft.“

- 2 Die Antragstellerin ist eine große kreisangehörige Stadt im Landkreis Mittelsachsen. Sie veranstaltet seit Jahrzehnten im Sommer das sogenannte Bergstadtfest. Das Fest soll in diesem Jahr im Zeitraum vom 22. bis 25. Juli 2021 in einer reduzierten Form als „Bergstadtsommer“ durchgeführt werden.

- 3 Die Antragstellerin trägt mit Schriftsätzen vom 12. und 19. Juli 2021 vor: Sie trage durch ein Hygienekonzept dem Infektionsgeschehen Rechnung. Auf drei Plätzen sollen Konzerte und andere Veranstaltungen stattfinden. Die Teilnehmerzahl sei begrenzt und im Vergleich zu den Vorjahren deutlich reduziert. Die Veranstaltungen des Bergstadtsommers gälten als Großveranstaltungen i. S. v. § 7 Abs. 1 SächsCoronaSchVO. Dies gelte gemäß § 3 Satz 1 Nr. 4 SächsCoronaSchVO auch bei einer Sieben-Tage-Inzidenz unter 10 wie im Gebiet der Antragstellerin. Sie habe freiwillig und eigeninitiativ umfangreich in einen vorbeugenden Infektionsschutz investiert. Sie betreibe seit dem 1. April 2021 ein temporäres Impfzentrum. Bislang seien darin 7.882 Impfungen durchgeführt worden. Seit dem 17. März 2021 unterhalte sie ein Testzentrum, in dem bislang 43.300 Tests durchgeführt worden seien. Der letzte positive Test sei am 18. Juni 2021 festgestellt worden. Mit den Veranstaltungen wolle sich die Antragstellerin weiter profilieren und den Handel beleben. Derartige Veranstaltungen wie der geplante Bergstadtsommer würden vor allem der Belebung der Innenstadt dienen, zur Werbung für die Stadt im Umland beitragen und den Handel fördern. Es solle aber auch die Stadtidentität gestärkt werden. Sie sei durch die Regelung des § 7 Abs. 3, Abs. 2 SächsCoronaSchVO in ihrem durch Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 85 SächsVerf gewährleisteten kommunalen Selbstverwaltungsrecht verletzt. Sie sei in diesem Rahmen zu Maßnahmen der kommunalen Wirtschaftsförderung berechtigt. Diese Förderung umfasse die Maßnahmen, die dazu dienen, die Bedingungen für die Wirtschaft und von privaten und staatlichen bzw. kommunalen Unternehmen zu verbessern. Sie habe das notwendige Rechtsschutzinteresse. Der Antrag sei begründet, da die in der Corona-Schutzverordnung vorgesehenen Beschränkungen für Großveranstaltungen unverhältnismäßig in das Recht auf kommunale Selbstverwaltung eingriffen und zudem gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz verstießen. In Abwägung zwischen dem Schutz der Bevölkerung und ihren kommunalen Interessen werde mit den Regelungen des § 7 Abs. 3, 2 SächsCoronaSchVO kein nachvollziehbarer Ausgleich geschaffen. Die zuletzt noch festgelegten Pflichten zur Kontakterfassung und zur Vorlage eines tagesaktuellen Tests seien vor dem Hintergrund der aktuellen Inzidenz nicht zu rechtfertigen. Die Kontakterfassung ließe sich lebensnah nicht verwirklichen. Ähnliches gelte für das Verlangen eines tagesaktuellen Tests. Ein Volksfest zeichne sich gerade dadurch aus, dass sich die Bürger und Besucher der Stadt spontan und frei Kontakten und Erlebnissen hingeben können. Dieser Austausch sei durch die Restriktionen torpediert, so dass der Charakter des Fests, das die Antragstellerin gerade mit Blick auf den Gesundheitsschutz bereits reduziert habe, empfindlich leide. Die Akzeptanz der Bevölkerung sei bei aktuell nicht vorhandenem Infektionsgeschehen für derartige Maßnahmen nicht ge-

währleistet. Dabei könne nicht darauf verwiesen werden, dass die Inzidenz möglicherweise in benachbarten Landkreisen oder in anderen Regionen Sachsens höher liege, da die Beschränkungen unter Beachtung der örtlichen Besonderheiten zu beurteilen seien. Zudem sei der Gleichbehandlungsgrundsatz aus Art. 3 Abs. 1 GG verletzt, da für die vorgenommene Differenzierung gegenüber anderen Bereichen des öffentlichen Lebens kein aus infektionsschutzrechtlichen Gründen aner kennenswerter Sachgrund vorliege. Dies gelte vor dem Hintergrund, dass andere Länder unter dem Eindruck niedriger Inzidenzen Lockerungen beschlossen und Volksfeste der hier geplanten Art für zulässig erklärt hätten. Auch wenn eine länderübergreifende Anwendung von Art. 3 Abs. 1 GG ausscheide, erkenne das Grundgesetz aber mit der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ in Art. 72 GG an, dass es auch darum gehen müsse, bei ähnlichen Sachverhalten auch ähnliche Regelungen zur Anwendung zu bringen. Im Hinblick auf das Entfallen der Beschränkungsregelung des § 14 SächsCoronaSchVO für Tagungen, Kongresse und Messen bei Vorliegen eines Schwellenwerts von weniger als 10 und für Sportveranstaltungen mit Publikum gemäß § 19a SächsCoronaSchVO müsse festgestellt werden, dass die von ihr geplante Zusammenkunft in Freiberg ausschließlich im Freien um ein Vielfaches risikoärmer als beispielsweise ein Kongress oder eine Messe in geschlossenen Räumen sei. Auch erschließe sich nicht, warum Sportveranstaltungen ohne jede Beschränkung verwirklicht werden könnten.

4 Sie beantragt zuletzt,

§ 3 Nr. 4 SächsCoronaSchVO vom 13. Juli 2021 bis zur Entscheidung im Hauptsacheverfahren vorläufig insoweit außer Vollzug zu setzen, als die Antragstellerin durch die Vorschrift verpflichtet wird, die für den 22. bis 25. Juli 2021 vorgesehenen Veranstaltungen des „Bergstadtsommers“ nur unter den in § 7 Abs. 3 SächsCoronaSchVO genannten Voraussetzungen - Kontakterfassung sowie tagesaktueller Test - durchzuführen.

5 Der Antragsgegner beantragt,

den Antrag abzulehnen.

6 Er tritt dem Antrag mit Schriftsatz vom 15. Juli 2021 entgegen und verweist hierin zusammenfassend auf Folgendes: Durch die Neufassung seien nur noch § 7 Abs. 3 SächsCoronaSchVO und die dort in Bezug genommenen Regelungen aus seinem Abs. 2 zu beachten. Der Antrag sei offensichtlich unbegründet. Es könne dabei offenbleiben, ob die Antragstellerin als Körperschaft des öffentlichen Rechts oder als Behörde gemäß § 47 Abs. 2 Satz 1 1. Hs. oder 2. Hs. VwGO handle. Die Rechtsgrundlage für die angegriffenen Ordnungsregelungen läge in § 28a Abs. 1 Nrn. 2, 4 und 5 IfSG

vor. Die Feststellung einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite sei gemäß § 5 Abs. 1 Satz 1 IfSG durch den Deutschen Bundestag mit Beschluss vom 11. Juni 2021 ein weiteres Mal verlängert worden. Auch wenn die Inzidenzwerte unter dem Schwellenwert von 50 lägen, könnten Maßnahmen der vorliegend in Rede stehenden Art getroffen werden, soweit dies der Infektionsschutz gebiete. Dies gelte erst recht angesichts der gerichtsbekannt nunmehr auch im Bundesgebiet immer weiter verbreiteten Virusvarianten, insbesondere der sog. Delta-Variante. Die Maßnahmen seien an dem Schutz von Leben und Gesundheit und der Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems auszurichten; dabei seien absehbare Änderungen des Infektionsgeschehens durch ansteckendere, das Gesundheitssystem stärker belastende Virusvarianten zu berücksichtigen. Auch die Voraussetzungen von § 28a Abs. 3 Satz 2 IfSG lägen vor. Zur Problematik der sogenannten Delta-Variante werde auf diesbezügliche Publikationen des Robert-Koch-Instituts verwiesen. Dort werde darauf verwiesen, dass die Variante mit einem Anteil von 74 % in Deutschland dominiere. Hieraus ergebe sich auch, dass für eine Infektion mit der Delta-Variante die verschiedensten Lebenssituationen in Betracht kämen. Die Variante sei deutlich infektiöser als die bisher aufgetretenen Formen des Virus, wie auch ihre gerade in allerletzter Zeit deutlich gesteigerte Verbreitung im Bundesgebiet belege. Schließlich sei auch die Wirksamkeit bereits durchgeführter Coronaschutzimpfungen hier offensichtlich mehr oder weniger eingeschränkt. Dies alles deute auf ein gesteigertes bzw. zusätzliches Kontaktrisiko hin. Mit Rücksicht auf die nunmehr eingetretene Bedrohung durch die besonders infektiöse Delta-Variante seien daher die in Rede stehenden Maßnahmen zur Infektionsbekämpfung nicht nur geeignet, sondern auch erforderlich, und zwar weiterhin auch inzidenzunabhängig. Dies ergebe sich auch aus der Begründung zu § 3 SächsCoronaSchVO. Hier werde darauf verwiesen, dass das aktuell niedrige Infektionsgeschehen und die positive Entwicklung der Impfkampagne die Durchführung von Großveranstaltungen erlaubten. Allerdings seien Präzisierungen der bisherigen Rahmenbedingungen notwendig, damit sich solche Veranstaltungen nicht zum Treiber des Pandemiegeschehens entwickelten. Selbstverständlich könne bei einem Volksfest wie dem hier in Rede stehenden keine personalisierte Ticketvergabe erfolgen. Dies sei aber nach dem Wortlaut der geänderten Verordnung auch nicht erforderlich. Vielmehr genüge eine in der auch sonst üblichen Form durchgeführte Kontakterfassung. Dies könne beim Zutritt zu einem der Veranstaltungsplätze durch entsprechend beauftragte Personen vorgenommen werden. Eine unzumutbare Beeinträchtigung der Besucher der Veranstaltungsorte liege hierin nicht; erst rechte gelte dies für die kommunale Selbstverwaltung der Antragstellerin. Eine solche Kontakterfassung sei ein einmaliger Vorgang beim Betreten des Ver-

anstellungsortes. Die Testpflicht stehe im Zusammenhang mit § 4 Abs. 6 Satz 3 SächsCoronaSchVO, wonach bei Großveranstaltungen der Mindestabstand verringert werden könne, wenn eine Testpflicht für das Publikum festgelegt worden sei. Dies sei vor dem Hintergrund geregelt worden, dass bei Großveranstaltungen regelmäßig der Mindestabstand aufgrund der jeweiligen Rahmenbedingungen nicht eingehalten werden könne. Auch gelte die Testpflicht gemäß § 9 Abs. 7 SächsCoronaSchVO nicht für genesene oder vollständig geimpfte Personen. Die Testpflicht für die nicht unter § 9 Abs. 7 SächsCoronaSchVO fallenden Personen finde ihren Grund in der erforderlichen Infektionsvorbeugung gerade im Zusammenhang mit Großveranstaltungen, bei denen interpersonelle Abstände naturgemäß meist nicht eingehalten werden könnten und daher im Fall des Zutritts einer infizierten Person mit einer besonders extensiven Weiterverbreitung des Virus zu rechnen sei. Die Maskenpflicht des § 7 Abs. 3 Satz 2 i. V. m. Abs. 2 Satz 2 SächsCoronaSchVO gelte gemäß § 3 Nr. 4 SächsCoronaSchVO erst, wenn sich mehr als 5.000 Teilnehmer am jeweiligen Veranstaltungsort aufhielten. Für Veranstaltungen mit einer größeren Teilnehmerzahl sei die Regelung weiterhin zur Infektionsvorbeugung geeignet, erforderlich und nicht unverhältnismäßig. Die medizinische Mund-Nasen-Bedeckung vermindere die Abgabe etwa virusbehafteter Aerosole in die Umgebung. Die Pflicht zum Tragen eines medizinischen Mund-Nasen-Schutzes abseits des eigenen Platzes sei bei Volksfesten so zu verstehen, dass sie dann gelte, wenn die Personen sich auf dem Veranstaltungsgelände bewegten, nicht jedoch, soweit sie dort im Stehen oder Sitzen an oder in konkreten Fahrgeschäften oder bei sonstigen Attraktionen verweilten oder Speisen oder Getränke zu sich nähmen. Die darin liegende Belastung sei für die Betroffenen angesichts des Ziels des Schutzes von Leben und Gesundheit einer unbestimmten Vielzahl anderer Personen vor der Infektion mit dem Virus ebenso wenig unverhältnismäßig wie für die Antragstellerin. Schließlich seien auch die Gleichheitsrügen unbegründet. Günstigere Regelungen in anderen Bundesländern seien vom Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG nicht erfasst. Auch für die in § 14 SächsCoronaSchVO angesprochenen Tagungen, Kongresse und Messen würden bei einer Unterschreitung der Inzidenz von 10 die dort geregelten Beschränkungen nicht vollständig entfallen. Lediglich die dort angesprochene Testpflicht entfalle bei Veranstaltungen im Außenbereich generell und bei solchen im Innenbereich gemäß § 14 Abs. 4 SächsCoronaSchVO dann, wenn ein genehmigtes Hygienekonzept vorliege. Die Unterschiede zu Großveranstaltungen fänden ihre Rechtfertigung darin, dass es sich bei Tagungen, Kongressen und Messen in aller Regel um wesentlich formellere Vorgänge handele als bei Großveranstaltungen sonstiger Art wie etwa Volksfesten. Insbesondere sei das Umherziehen der Teilnehmer, vorzugsweise

in Gruppen, wie es etwa bei Volksfesten üblich sei und in besonderer Weise zu Infektionsgefahren führe, bei Tagungen, Kongressen und Messen nicht üblich. Bei Sportveranstaltungen gälten gemäß § 19a Abs. 4 SächsCoronaSchVO die Regelungen des § 7 SächsCoronaSchVO, so dass sie nicht anders behandelt würden als andere Großveranstaltungen.

II.

7 Der Antrag ist nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO i. V. m. § 24 Abs. 1 SächsJG statthaft. Danach entscheidet das Sächsische Obergericht über die Gültigkeit von im Rang unter dem Landesgesetz stehenden Rechtsvorschriften. Dazu gehören Verordnungen der Staatsregierung. Der Senat entscheidet gemäß § 24 Abs. 2 SächsJG hierüber in der Besetzung von fünf Berufsrichtern.

8 Der Normenkontrollantrag nach § 47 Abs. 6 VwGO ist zulässig.

9 Ein Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ist zulässig, wenn ein in der Hauptsache gestellter oder noch zu stellender Normenkontrollantrag nach § 47 Abs. 1 VwGO voraussichtlich zulässig ist (vgl. hierzu Ziekow, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 47 Rn. 387) und die für das Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes geltenden Zulässigkeitsvoraussetzungen nach § 47 Abs. 6 VwGO vorliegen. Beides ist hier der Fall.

10 Dem Antrag steht nicht entgegen, dass er sich ursprünglich gegen die Sächsische Corona-Schutz-Verordnung vom 22. Juni 2021 in der ursprünglichen Fassung richtete, denn die Antragstellerin hat mit Schriftsatz vom 19. Juli 2021 klargestellt, dass der Antrag § 3 Nr. 4 i. V. m. § 7 Abs. 3, 2 SächsCoronaSchVO in ihrer aktuellen Fassung betrifft. Die Antragstellerin ist auch antragsbefugt i. S. d § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO, da sie geltend machen kann, in ihrem Recht auf kommunale Selbstverwaltung gemäß Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 85 SächsVerf verletzt zu sein. Sie ist als Veranstalterin des Bergstadtsommers für die konkreten Modalitäten seiner Durchführung verantwortlich. Erschwernisse und einschränkende Regelungen, die den Ablauf der Veranstaltung beeinträchtigen und den Besucherstrom verringern könnten, tangieren die Antragstellerin in ihrer kommunalen Selbstverwaltungsgarantie, die sie als Veranstalterin eines Volksfestes schützt. Zudem kann sie sich auf eine mögliche Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes gemäß Art. 3 Abs. 1 GG stützen.

- 11 Der Antrag nach § 47 Abs. 6 VwGO ist allerdings nicht begründet.
- 12 Gemäß § 47 Abs. 6 VwGO kann das Oberverwaltungsgericht die Verordnung des Antragsgegners vorübergehend außer Vollzug setzen, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile oder aus anderen wichtigen Gründen dringend geboten ist. Da sich der Wortlaut der Vorschrift an § 32 BVerfGG anlehnt, sind die vom Bundesverfassungsgericht hierzu entwickelten Grundsätze (BVerfG, Beschl. v. 8. November 1985 - 1 BvR 1290/85 -, juris Rn. 10, und v. 8. November 1994 - 1 BvR 1814/94 -, juris Rn. 21) auch bei § 47 Abs. 6 VwGO heranzuziehen. Als Entscheidungsmaßstab dienen die Erfolgsaussichten eines anhängigen oder möglicherweise nachfolgenden Hauptsacheverfahrens. Ergibt die Prüfung, dass der Normenkontrollantrag voraussichtlich unzulässig oder unbegründet sein wird, ist der Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 47 Abs. 6 VwGO nicht geboten. Ist hingegen voraussichtlich von einem Erfolg des Normenkontrollantrags auszugehen, wird die angegriffene Norm einstweilen außer Vollzug zu setzen sein, wenn der (weitere) Vollzug der angegriffenen Norm bis zum Ergehen einer Hauptsacheentscheidung Nachteile befürchten lässt, die unter Berücksichtigung der Belange des Antragstellers, betroffener Dritter und/oder der Allgemeinheit so gewichtig sind, dass eine vorläufige Regelung mit Blick auf die Wirksamkeit und Umsetzbarkeit einer für den Antragsteller günstigen Hauptsacheentscheidung unaufschiebbar ist. Erweisen sich die Erfolgsaussichten in der Hauptsache als offen, sind die Folgen, die eintreten würden, wenn eine einstweilige Anordnung nicht erginge, eine Hauptsache aber Erfolg hätte, gegenüber den Nachteilen abzuwägen, die entstünden, wenn die begehrte einstweilige Anordnung erlassen würde, einem anhängigen oder möglicherweise nachfolgenden Normenkontrollantrag aber der Erfolg zu versagen wäre. Die für den Erlass der einstweiligen Anordnung sprechenden Erwägungen müssen die gegenläufigen Interessen dabei deutlich überwiegen, also so schwer wiegen, dass der Erlass der einstweiligen Anordnung - trotz offener Erfolgsaussichten der Hauptsache - dringend geboten ist (SächsOVG, Beschl. v. 15. April 2020 - 3 B 114/20 -, juris Rn. 11 und Beschl. v. 15. März 2018 - 3 B 82/18 -, juris Rn. 16 m. w. N.). Mit diesen Voraussetzungen stellt § 47 Abs. 6 VwGO an die Aussetzung des Vollzugs einer untergesetzlichen Norm erheblich strengere Anforderungen als § 123 VwGO sie sonst an den Erlass einer einstweiligen Anordnung stellt (BVerwG, Beschl. v. 18. Mai 1998 - 4 VR 2.98 -, juris Rn. 3).
- 13 Unter Anwendung dieser Grundsätze ist der Antrag auf vorläufige Außervollzugsetzung der in § 7 Abs. 3 Satz 2, Abs. 2 Satz 1 Nrn. 3 und 4 SächsCoronaSchVO geregelten Pflichten zur Kontakterfassung sowie zum Vorweisen eines tagesaktuellen Tests durch

die Besucher abzulehnen, da die Prüfung nicht ergibt, dass die angegriffenen Vorschriften im Normenkontrollverfahren voraussichtlich nicht standhalten werden. Auch eine Interessenabwägung geht zu Lasten der Antragstellerin aus.

- 14 1. Rechtsgrundlage der streitigen Verordnungsbestimmungen ist § 32 Satz 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1, § 28a Abs. 1 Nr. 5 IfSG, wonach Freizeitveranstaltungen und ähnliche Veranstaltungen beschränkt werden können. Da der Schwellenwert von 35 Neuinfektionen je 100.000 Einwohner innerhalb von sieben Tagen unterschritten ist, kommen gemäß § 28a Abs. 3 Satz 7 IfSG insbesondere Schutzmaßnahmen in Betracht, die die Kontrolle des Infektionsgeschehens unterstützen.
- 15 Bei der hier in Streit stehenden Test- und Kontakterfassungspflicht handelt es sich um unterstützende Kontrollmaßnahmen, denn mit der Kontakterfassung sollen möglicherweise infektiöse Besucher ermittelt werden. Die Testpflicht, von der nachweislich Geimpfte oder Genesene ausgenommen sind (§ 9 Abs. 7 SächsCoronaSchVO), dient der Kontrolle des Infektionsgeschehens, weil dadurch vermieden werden kann, dass infektiöse Besucher im Rahmen einer Großveranstaltung das Virus weiterverbreiten. Zudem ist, worauf der Antragsgegner zutreffend hingewiesen hat, eine epidemische Lage von nationaler Tragweite nach § 5 Abs. 1 Satz 1 IfSG durch den Deutschen Bundestag bis in den September 2021 hinein festgestellt worden.
- 16 Dass sich die Verordnung voraussichtlich auf eine den Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 GG genügende parlamentsgesetzliche Verordnungsermächtigung stützen kann, hat der Senat mit Beschlüssen vom 2. Februar 2021 (- 3 B 8/21 -, juris Rn. 28 ff. m. w. N.) und vom 4. März 2021 (- 3 B 49/21 -, juris) festgestellt. Die in § 28a Abs. 3 Satz 7 IfSG enthaltene Ermächtigung, insbesondere Kontrollmaßnahmen zu ergreifen, begegnet auch keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Dabei ist nicht zu beanstanden, dass sich der Maßnahmenkatalog an den vom Robert-Koch-Institut (künftig: RKI) erfassten Inzidenzzahlen orientiert (SächsOVG, Beschl. v. 20. Mai 2021 - 3 B 141/21 -, juris Rn. 31 m. w. N.). Auch hat der Senat angesichts der gegenwärtigen Lage der Pandemie, die durch eine fortschreitende Durchimpfung der besonders vulnerablen Gruppen und eine Verfügbarkeit von Schnell- und Selbsttests, andererseits aber auch durch die schnelle Zunahme der Verbreitung risikoträchtigerer und insbesondere deutlich infektiöserer Virusvarianten gekennzeichnet ist, und angesichts der geringen Eingriffstiefe der von § 28a Abs. 3 Satz 7 IfSG erfassten Kontrollmaßnahmen keine verfassungsrechtlichen Bedenken im Hinblick auf die Verhältnismäßigkeit der Ermächtigungsgrundlage.

- 17 2. Die angegriffenen Regelungen in § 3 Satz 1 Nr. 4, § 7 Abs. 3 und Abs. 2 Nr. 3 und 4 SächsCoronaSchVO erweisen sich mit überwiegender Wahrscheinlichkeit auch als materiell rechtmäßig und sind daher nicht geeignet, die Antragstellerin in ihren Rechten zu verletzen.
- 18 Der Anwendungsbereich der Rechtsgrundlage in § 32 Satz 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1, § 28a Abs. 1 Nr. 5, Abs. 3 Satz 7 IfSG ist eröffnet und die streitigen Verordnungsbestimmungen überschreiten - wie gesehen - den durch diese vorgegebenen Rahmen nicht. Insbesondere dürfen angesichts der derzeitigen Infektionslage Maßnahmen ergriffen werden, die - wie hier - der Kontrolle des Infektionsgeschehens dienen und damit auch einer Wiederausbreitung der Pandemie entgegenwirken sollen.
- 19 2.1 Die derzeitige Infektionslage lässt sich wie folgt beschreiben: Zwar trifft es zu, dass in dem Landkreis Mittelsachsen, dem die Antragstellerin angehört, die Sieben-Tage-Inzidenz bei 1 liegt (Stand: 19. Juli 2021, 12.30 Uhr, abgerufen unter [sachsen.de](https://www.sachsen.de), Coronavirus in Sachsen, Infektionsfälle in Sachsen). Allerdings weist das RKI in seiner Risikobewertung zu COVID-19 mit Stand 16. Juli 2021 (abgerufen unter der website des RKI) darauf hin, dass nur bei einer niedrigen Zahl von neu Infizierten und einem hohen Anteil der vollständig Geimpften in der Bevölkerung viele Menschen, nicht nur aus den Risikogruppen wie ältere Personen und Menschen mit Grunderkrankungen, zuverlässig vor schweren Krankheitsverläufen, intensivmedizinischer Behandlungsnotwendigkeit und Tod geschützt werden könnten. Aufgrund der Dynamik der Verbreitung der Varianten von SARS-COV-2, die als besorgniserregende Varianten bezeichnet werden, und wegen des raschen Anstiegs des Anteils von Infektionen mit der Delta-Variante aufgrund ihrer leichten Übertragbarkeit müsse mit einem erneuten Anstieg der Infektionszahlen in den nächsten Wochen gerechnet werden, wozu auch die Lockerungen der Kontaktbeschränkungen und die Reisetätigkeit beitragen. Trotz des Schutzes einer vollständigen Impfung auch vor einer Erkrankung durch die Delta-Variante setzt das RKI die Gefährdung für die Gesundheit der nicht oder nur einmal Geimpften als hoch, für vollständig Geimpfte als moderat an. Dass Massenveranstaltungen zu einer erhöhten Infektionsrate führen, haben mehrere Beispiele der jüngsten Vergangenheit, etwa während der Fußball-Europameisterschaft, aber auch bei Festivals belegt.
- 20 Anders als die Antragstellerin vorträgt, ist dabei auch die Situation in benachbarten Regionen zu berücksichtigen. Denn aufgrund der überregionalen Attraktivität der Veranstaltungen ist davon auszugehen, dass nicht nur Besucher aus dem Stadtgebiet der

Antragstellerin oder dem zuständigen Landkreis, demnach aus Regionen mit einer geringen Inzidenz, sondern auch aus Regionen, in denen eine höhere Inzidenz herrscht, beispielsweise aus Dresden, die Veranstaltungen besuchen und damit möglicherweise Infektionen verursachen.

- 21 2.2 Weder die in § 7 Abs. 3, Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 SächsCoronaSchVO vorgesehene Kontakterfassung noch die Pflicht zur Vorlage eines tagesaktuellen Tests gemäß § 7 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 SächsCoronaSchVO sind voraussichtlich rechtlich zu beanstanden. Die Maßnahmen beschränken die Antragstellerin nicht in unzulässiger Weise in ihrem Recht auf kommunale Selbstverwaltung gemäß Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 85 SächsVerf und verstoßen auch nicht gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz aus Art. 3 Abs. 1 GG.
- 22 Nach dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz sind Beschränkungen mit der verfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsgarantie nur vereinbar, wenn sie auf dasjenige Maß beschränkt sind, was der Gesetzgeber zur Wahrung des jeweiligen Gemeinwohlbelangs für geboten halten darf (vgl. BVerfG, Beschl. v. 19. November 2002 - 2 BvR 329/97 -, juris Rn. 49). Dies ist der Fall, wenn die Beschränkungen durch hinreichende Gründe des Allgemeinwohls gerechtfertigt werden, wenn die gewählten Mittel zur Erreichung des verfolgten Zwecks geeignet und auch erforderlich sind und wenn bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht der ihn rechtfertigenden Gründe die Grenze der Zumutbarkeit (Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne) noch gewahrt wird (st. Rspr., vgl. BVerfG, Beschl. v. 14. Januar 2015 - 1 BvR 931/12 -, juris Rn. 53 ff.; Beschl. v. 11. Februar 1992 - 1 BvR 1531/90 -, juris Rn. 56).
- 23 Ein Gesetz ist geeignet, wenn mit seiner Hilfe der erstrebte Erfolg gefördert werden kann. Es ist erforderlich, wenn der Gesetzgeber nicht ein anderes, gleich wirksames, aber das jeweilige Grundrecht nicht oder weniger stark einschränkendes Mittel hätte wählen können. Bei der Beurteilung der Eignung und Erforderlichkeit steht dem Gesetz- und Verordnungsgeber ein weiter Beurteilungsspielraum (Einschätzungsprärogative) zu. Infolge dieses Beurteilungsspielraums können Maßnahmen, die der Gesetzgeber zum Schutz eines wichtigen Gemeinschaftsguts wie der Abwehr von Gefahren für erforderlich hält, verfassungsrechtlich nur beanstandet werden, wenn nach den dem Gesetzgeber bekannten Tatsachen und im Hinblick auf die bisher gemachten Erfahrungen feststellbar ist, dass Beschränkungen, die als Alternativen in Betracht kommen, die gleiche Wirksamkeit versprechen, die Betroffenen indessen weniger belasten (st. Rspr., vgl. BVerfG, Beschl. v. 26. März 2007 - 1 BvR 2228/02 -, juris Rn. 42 m. w. N.).

- 24 Der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG gebietet dem Normgeber, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln (vgl. BVerfG, Beschl. v. 7. Februar 2012 - 1 BvL 14/07 -, juris Rn. 40; Beschl. v. 15. Juli 1998 - 1 BvR 1554/89 u. a. -, juris Rn. 63). Es sind nicht jegliche Differenzierungen verwehrt, allerdings bedürfen sie der Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Differenzierungsziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind. Je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen reichen die Grenzen für die Normsetzung vom bloßen Willkürverbot bis zu einer strengen Bindung an 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 (vgl. BVerfG, Beschl. v. 18. Juli 2012 - 1 BvL 16/11 -, juris Rn. 30; Beschl. v. 21. Juni 2011 - 1 BvR 2035/07 - juris Rn. 65; Beschl. v. 21. Juli 2010 - 1 BvR 611/07 u. a. -, juris Rn. 79). Hieraus folgt, dass die sich aus dem allgemeinen Gleichheitssatz ergebenden Grenzen für die Infektionsschutzbehörde bei Regelungen eines dynamischen Infektionsgeschehens weniger streng sind (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 17. April 2020 - 11 S 22/20 -, juris Rn. 25; SächsOVG, Beschl. v. 7. Januar 2021 a. a. O. Rn. 66). Auch kann eine strikte Beachtung des Gebots innerer Folgerichtigkeit nicht eingefordert werden (vgl. OVG Hamburg, Beschl. v. 26. März 2020 - 5 Bs 48/20 -, juris Rn. 13).
- 25 a) Gemessen an diesen Grundsätzen erweisen sich die vorgenannten Beschränkungen voraussichtlich als verhältnismäßig.
- 26 Die Verpflichtungen zur Kontakterfassung sowie zum Vorweisen eines tagesaktuellen Tests beruhen auf der sachlichen Erwägung des Ordnungsgebers, die bei Großveranstaltungen erhöhte Infektionsgefahr durch die Kontrolle, ob die Besucher infiziert sind, sowie die Möglichkeit der Nachverfolgung bereits aufgetretener Infektionen zu bekämpfen. In der Begründung zu § 3 SächsCoronaSchVO wird hierzu darauf hingewiesen, dass sich die Maßnahmen an den Basismaßnahmen entsprechend dem Stufenplan des RKI „ControlCOVID“ orientierten und insbesondere für Bereiche mit einer hohen Kontaktanzahl wie Großveranstaltungen, bei denen der Mindestabstand häufig unterschritten werde, weiterhin Schutzmaßnahmen erforderlich seien, um die Infektionsgefahr zu senken. Die Neufassung des § 7 SächsCoronaSchVO basiert der Begründung zur Änderungsverordnung nach auf der aktuellen epidemiologischen Entwicklung und berücksichtigt den Beschluss zwischen den Chefinnen und Chefs der

Staats- und Senatskanzleien der Länder vom 6. Juli 2021, in dem gemeinsame Leitlinien für Veranstaltungen mit mehr als 5.000 Zuschauern vereinbart wurden. Mit den vorgesehenen Maßnahmen soll hiernach verhindert werden, dass sich Großveranstaltungen zum Treiber des Pandemiegeschehens entwickeln.

- 27 Die vorgesehenen Maßnahmen dienen der Kontrolle des Infektionsgeschehens und sind damit insbesondere geeignet, weitere Infektionen einzudämmen und Infektionsherde auch nachverfolgen zu können. Soweit die Antragstellerin hierzu auf ihr Hygienekonzept verweist, sind die darin enthaltenen Maßnahmen - wie sich aus dem oben Gesagten ergibt - nicht gleichermaßen geeignet, die bei einer Großveranstaltung erhöhte Gefahr einer massenhaften Infizierung gleichermaßen zu reduzieren und im Nachgang auch zurückzuverfolgen.
- 28 Sie sind auch nicht unverhältnismäßig im engeren Sinn. Der Eingriff in das kommunale Selbstverwaltungsrecht der Antragstellerin ist gering. Eine wesentliche Beeinträchtigung von Organisation und Ablauf des Bergstadtfestes ist nicht ersichtlich.
- 29 Wie der Antragsgegner zutreffend festgestellt hat, bedarf es gemäß § 6a SächsCoronaSchVO zur Kontakterfassung nicht unbedingt digitaler Erfassungssysteme. Vielmehr kann an den Einlassstellen zu den Veranstaltungsorten durch geeignete Vorkehrungen, etwa durch ausgelegte Listen, sichergestellt werden, dass die Besucher unter Maßgabe der Vorgaben des § 6a SächsCoronaSchVO ihre Kontaktdaten hinterlassen können. Die dadurch verursachten geringen zeitlichen Verzögerungen dürften dabei nicht ins Gewicht fallen. Dass sich potentielle Besucher in größerer Zahl durch die Kontakterfassung von einem Besuch des Festes abschrecken lassen könnten, weil sie angesichts der Infektionslage solche Beschränkungen nicht mehr akzeptieren würden, erscheint angesichts der seit längerem in vielen Bereichen des täglichen Lebens bestehenden Pflicht zur Kontakterfassung unrealistisch und nimmt nicht diejenigen Besucher in den Blick, die sich einen erhöhten Schutz vor Infektionen bei Großveranstaltungen wünschen.
- 30 Gleiches gilt für die Vorlage von tagesaktuellen Tests. Insbesondere ist darauf hinzuweisen, dass gemäß § 9 Abs. 7 SächsCoronaSchVO die Testpflicht nicht für Personen gilt, die einen vollständigen Impfschutz oder eine Genesung von einer Infektion nachweisen können. Dies dürfte bei einem erheblichen Teil der Besucher zutreffen. Die damit einhergehenden Kontrollmaßnahmen an den Einlassstellen dürften, wie bei der

Durchführung der Kontakterfassung, mit einem überschaubaren personellen und organisatorischen Aufwand durchgeführt werden können.

- 31 b) Auch eine Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes nach Art. 3 Abs. 1 GG liegt voraussichtlich nicht vor.
- 32 Unterschiedliche Regelungen im Verhältnis der Bundesländer zueinander sowie im Verhältnis zu anderen Ländern verletzen den Gleichheitssatz grundsätzlich nicht, weil Art. 3 Abs. 1 GG nur die Gleichbehandlung im Zuständigkeitsbereich des jeweiligen Gesetz- und Verordnungsgebers gebietet (SächsOVG, Beschl. v. 20. November 2020 - 3 B 353/20 -, n. v. Rn. 26; OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 10. November 2020 - OVG 11 S 109/20 -, juris Rn. 42 m. w. N.). Die in Art. 72 Abs. 2 GG enthaltene Befugnis des Bundes, zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder zur Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung auf bestimmten Gebieten des Art. 74 GG zu erlassen, ist schon im Ansatz nicht mit dem Gleichbehandlungsgrundsatz vergleichbar.
- 33 Soweit die Antragstellerin in diesem Zusammenhang auf die Regelungen über Tagungen, Kongresse und Messen (§ 14 SächsCoronaSchVO) sowie auf die Durchführung von Sportveranstaltungen gemäß § 19a SächsCoronaSchVO verweist, hat bereits der Antragsgegner auf die erheblichen Unterschiede hingewiesen, die insbesondere die Durchführung von Messen, Tagungen und Kongressen im Vergleich zu der Durchführung von Großveranstaltungen betrifft. Auf die dortigen Ausführungen wird verwiesen. Insbesondere ist § 4 Abs. 6 Satz 3 SächsCoronaSchVO in den Blick zu nehmen, wonach u. a. bei Großveranstaltungen nach § 7 SächsCoronaSchVO der Mindestabstand verringert werden kann, wenn - wie hier geschehen - eine Testpflicht festgelegt wird. Demgegenüber gilt bei Veranstaltungen, die von § 14 SächsCoronaSchVO erfasst sind, weiterhin ausnahmslos der Mindestabstand gemäß § 4 Abs. 6 Satz 1 SächsCoronaSchVO. Demnach bedarf es bei Messen etc. keiner Festlegung einer Testpflicht.
- 34 Nichts Anderes gilt im Hinblick auf den Vergleich mit der Durchführung von Sportveranstaltungen gemäß § 19a SächsCoronaSchVO. Denn der Antragsgegner hat zutreffend darauf hingewiesen, dass gemäß § 19a Abs. 4 SächsCoronaSchVO die Regelungen des § 7 SächsCoronaSchVO unberührt bleiben, was zur Folge hat, dass insbesondere die von der Antragstellerin gerügten Verpflichtungen gemäß § 7 Abs. 2 SächsCoronaSchVO auch für Sportveranstaltungen gelten.

35 3. Überdies wäre der Antrag auch dann unbegründet, wenn die Erfolgsaussichten des Normenkontrollantrags bei summarischer Prüfung als offen anzusehen wären.

36 Die in diesem Fall vorzunehmende Folgenabwägung ging nach den eingangs dargestellten Maßstäben zu Lasten der Antragstellerin aus. Denn der Eingriff in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie gemäß Art. 28 Abs. 2 GG wiegt - wie gezeigt - nur gering. Dem stehen die Gefahr einer Infektion und damit eine Gefährdung der Gesundheit einer Vielzahl von Menschen durch aggressive Varianten des Virus gegenüber, die bei Großveranstaltungen massenhaft übertragen werden könnten. Damit lässt sich ein deutliches Überwiegen der Interessen der Antragstellerin an einer Durchführung des Bergstadtfestes ohne Kontakterfassungs- und Testpflicht nicht feststellen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 7. April 2020 - 1 BvR 755/20 -, juris Rn. 10, und v. 28. April 2020 - 1 BvR 899/20 -, juris Rn. 12 f.; ThürOVG, Beschl. v. 14. April 2021 a. a. O. Rn. 132 ff.; OVG LSA, a. a. O. Rn. 41; OVG Bremen a. a. O. Rn. 68).

37 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf den § 53 Abs. 2 Nr. 2, § 52 Abs. 1, § 39 Abs. 1 GKG. Da die angegriffene Regelung mit Ablauf des 28. Juli 2021 außer Kraft tritt, zielt der Antrag inhaltlich auf eine Vorwegnahme der Hauptsache, sodass eine Reduzierung des Auffangstreitwerts für das Eilverfahren nicht veranlasst ist.

38 Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, § 68 Abs. 1 Satz 5, § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

gez.:
v. Welck

Kober

Heinlein

gez.:
Nagel

Wiesbaum