

Az.: 3 C 8/21



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Im Namen des Volkes

Urteil

In der Normenkontrollsache

der Frau

- Antragstellerin -

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwalt

gegen

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

- Antragsgegner -

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwalt

wegen

SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021
hier: Normenkontrolle

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

am 27. April 2023

für Recht erkannt:

Es wird festgestellt, dass § 2c 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 26. Januar 2021 unwirksam gewesen ist. Im Übrigen wird der Antrag abgelehnt.

Die Kosten des Verfahrens werden gegeneinander aufgehoben.

Die Revision wird zugelassen.

Tatbestand

- 1 Die Antragstellerin verfolgt mit ihrem Antrag gemäß § 47 Abs. 1 VwGO das Ziel, die Unwirksamkeit von § 2b Satz 2 Nr. 16, soweit dieser Sport und Bewegung im Freien nur im Umkreis von 15 Kilometern des Wohnbereichs oder der Unterkunft gestattete, sowie von § 2c 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 26. Januar 2021 (SächsGVBl. S. 162) nachträglich festzustellen. Die Sächsische Corona-Schutz-Verordnung hatte - soweit hier streitgegenständlich - nachfolgenden Wortlaut:

„§ 2b Ausgangsbeschränkung

Das Verlassen der Unterkunft ohne triftigen Grund ist untersagt. Triftige Gründe sind:

1.-15. (...)

16. Sport und Bewegung im Freien im Umkreis von 15 Kilometern des Wohnbereichs oder der Unterkunft sowie der Besuch des eigenen oder gepachteten Kleingartens oder Grundstücks unter Einhaltung der Kontaktbeschränkung nach § 2 Absatz 1,

17.-19. (...)

§ 2c

Ausgangssperre

(1) Im Freistaat Sachsen gilt zwischen 22 Uhr und 6 Uhr des Folgetages eine erweiterte Ausgangsbeschränkung (Ausgangssperre). Das Verlassen der Unterkunft ist in dieser Zeit nur aus den folgenden triftigen Gründen zulässig:

1. die Abwendung einer Gefahr für Leib, Leben, Kindeswohl und Eigentum,
2. die Jagd zur Prävention der Afrikanischen Schweinepest,
3. die Ausübung beruflicher oder schulischer Tätigkeiten und kommunalpolitischer Funktionen einschließlich des hierfür erforderlichen Weges zur Notbetreuung oder Präsenzbeschulung nach § 5a einschließlich der Teilnahme an der Schülerbeförderung,
4. die Wahrnehmung des notwendigen Lieferverkehrs, einschließlich Brief- und Versandhandel,
5. Fahrten von Feuerwehr-, Rettungs- oder Katastrophenschutzkräften zum jeweiligen Stützpunkt oder Einsatzort,
6. der Besuch von Ehe- und Lebenspartnern sowie von Partnern von Lebensgemeinschaften, hilfsbedürftigen Menschen, Kranken oder Menschen mit Einschränkungen und die Wahrnehmung des Sorge- und Umgangsrechts im jeweiligen privaten Bereich sowie Besuche im Sinne des § 7 Absatz 1,
7. die Inanspruchnahme medizinischer, psychosozialer und veterinärmedizinischer Versorgungsleistungen sowie der Besuch Angehöriger der Heil- und Gesundheitsberufe, soweit dies medizinisch erforderlich ist oder im Rahmen einer erforderlichen seelsorgerischen Betreuung,
8. die Begleitung von unterstützungsbedürftigen Personen und Minderjährigen,
9. die Begleitung Sterbender im engsten Familienkreis, und
10. unabdingbare Handlungen zur Versorgung von Tieren.

(2) Wird der Inzidenzwert von 100 Neuinfektionen auf 100 000 Einwohner innerhalb von sieben Tagen im Freistaat Sachsen an fünf Tagen andauernd unterschritten, kann der Landkreis oder die Kreisfreie Stadt die Ausgangssperre aufheben, wenn der Inzidenzwert von 100 Neuinfektionen auf 100 000 Einwohner innerhalb von sieben Tagen im Landkreis oder der

Kreisfreien Stadt an fünf Tagen andauernd unterschritten wird und die Ausgangssperre nicht weiterhin zur Bekämpfung der SARS-CoV-2-Pandemie erforderlich ist. Maßgeblich für den Inzidenzwert nach Satz 1 sind die veröffentlichten Zahlen des tagesaktuellen Lageberichts des Robert Koch-Instituts. Das Erreichen des maßgeblichen Inzidenzwertes nach Satz 1 ist durch die oberste Landesgesundheitsbehörde und die zuständige kommunale Behörde öffentlich bekannt zu machen. Die Aufhebung der Ausgangssperre ist durch die zuständige kommunale Behörde öffentlich bekannt zu machen. (...)

§ 12

Inkrafttreten, Außerkrafttreten

(1) Diese Verordnung tritt am 28. Januar 2021 in Kraft. (...)

(2) Diese Verordnung tritt mit Ablauf des 14. Februar 2021 außer Kraft.“

- 2 Die in der L..... wohnende Antragstellerin trägt zur Begründung ihres am 2. Februar 2021 erhobenen Rechtsschutzbegehrens zusammengefasst vor: Ihr Antrag bleibe auch nach Außerkrafttreten der streitgegenständlichen Normen zulässig. Es bestehe eine Wiederholungsgefahr. Auch die der Verordnung vom 26. Januar 2021 folgenden Verordnungen hätten Ausgangsbeschränkungen enthalten oder ermöglicht. Es seien weitere Infektionswellen zu erwarten, welche die Gefahr des erneuten Erlasses entsprechender Schutzmaßnahmen bergen würden. § 28a Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 IfSG habe noch im Juli 2021 entsprechende Maßnahmen ermöglicht. Zudem folge das Feststellungsinteresse aus dem in Art. 19 Abs. 4 GG verankerten Gebot der Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes. Dieses verlange, dass sie den von ihr erlittenen Grundrechtseingriff in einem Hauptsacheverfahren gerichtlich klären können müsse. Das Feststellungsinteresse entfalle auch nicht, weil die Antragstellerin im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes obsiegt habe. Zudem kämen Schadenersatz- oder Entschädigungsansprüche in Betracht.
- 3 Durch § 2b Satz 2 Nr. 16 SächsCoronaSchVO sei es ihr nicht möglich gewesen, ihre regelmäßigen sportlichen Betätigungen durch längere Fahrradtouren auszuüben. Die Norm habe gegen den Bestimmtheitsgrundsatz verstoßen. Es sei für den Normadressaten nicht hinreichend ersichtlich gewesen, welchen räumlichen Geltungsbereich die Norm gehabt habe. Die verwendeten Begriffe „des Wohnbereichs oder der Unterkunft“ seien unbestimmt gewesen. In § 2b Satz 1 SächsCoronaSchVO sei der Begriff „Wohnbereich“ nicht erwähnt worden. Laut Definition von Wikipedia (Wiktionary) könne der Wohnbereich sowohl eine Region, ein Stadtviertel oder auch der Teilbereich einer

Wohnung sein. Daher sei nicht ersichtlich gewesen, von welchem Punkt aus der maßgebliche Radius von 15 Kilometern zu messen sei. Auch die interaktive Karte auf der Homepage des Antragsgegners habe zu keiner Klarheit führen können. Unabhängig davon müsse sich die Bestimmtheit aus der Norm selbst ergeben.

- 4 § 2b Satz 2 Nr. 16 SächsCoronaSchVO habe gegen den Gleichheitsgrundsatz verstoßen. Personen ohne Wohnsitz wie Obdachlose seien von der Norm nicht erfasst gewesen und hätten sich ohne räumliche Beschränkung in Sachsen bewegen können. Dies habe auch für Personen mit einer mobilen Unterkunft wie einen Wohnwagen gegolten.
- 5 § 2b Satz 2 Nr. 16 SächsCoronaSchVO sei nicht geeignet gewesen, den Pandemieverlauf positiv zu beeinflussen. Da eine konkrete Begründung gefehlt habe, sei der mit der Norm verfolgte Zweck unklar. Welchen messbaren Einfluss die Beschränkung von Sport und Bewegung auf einen 15-Kilometer-Radius um den „Wohnbereich oder die Unterkunft“ habe, habe sich nicht erschlossen. Es habe sich um keine tatsächengestützte Beschränkung gehandelt. Dem Verwaltungsvorgang könne nicht entnommen werden, dass der Antragsgegner im Vorfeld des Verordnungserlasses die erforderliche Bewertung hinsichtlich der Notwendigkeit der Anordnung von Ausgangsbeschränkungen vorgenommen habe. Es werde nirgendwo erkennbar, worauf der Antragsgegner seine Prognose gestützt oder ob er eine nachvollziehbare und situationsbezogene Prognose- und Abwägungsentscheidung angestellt habe. Es sei nicht erkennbar, ob und wenn ja um wieviel Prozent sich das Pandemiegeschehen durch die angegriffene Regelung positiv verändern sollte.
- 6 Zur Kontaktvermeidung sei die Norm weder geeignet noch erforderlich gewesen, da hierzu bereits in § 2 SächsCoronaSchVO verschiedene Maßnahmen angeordnet gewesen seien. Die Regelung habe weder einen messbaren noch einen nachweisbaren Erfolg garantiert. Es sei auch keine klare Strategie oder Linie in der Coronabekämpfung erkennbar gewesen. Es habe wenig Sinn gehabt, die gesamte Bevölkerung „in Geiselschaft zu halten“, wenn die schweren und tödlichen Fälle zu mehr als zwei Drittel ausschließlich den vulnerablen Personenkreis der über 70-jährigen aus den Senioren- und Altersheimen betreffen. Es sei daher unverständlich, weshalb auch der Personenkreis, der mit Alters-, Pflege- und Seniorenheimen nicht in Berührung komme, von den weitreichenden und harten Beschränkungen der Grundrechte betroffen sein musste. Seit März 2020 habe der Antragsgegner 25 Rechtsverordnungen erlassen und mit diesen

die Bürger ihrer elementaren Grundrechte beraubt. Die bisherigen Versuche zur Eindämmung der Pandemie seien gescheitert gewesen, was die fehlende Eignung der ergriffenen Maßnahmen dokumentiere. Ein plausibles Konzept zum Schutz der vulnerablen Gruppe sei nicht erarbeitet worden. Es werde bewusst eine wissenschaftliche Aufarbeitung und Datenerhebung unterlassen, um die Grundrechte der Bürger dauerhaft suspendieren zu können. So sei nicht erhoben worden, wer an und wer nur mit Corona verstorben sei. Die maßgebliche Inzidenz von 50 Neuinfektionen pro 100.000 Personen habe nur deswegen festgelegt werden müssen, weil die Gesundheitsämter technisch so schlecht ausgestattet gewesen seien, dass sie andernfalls keine Kontaktnachverfolgung hätten gewährleisten können.

- 7 § 2c SächsCoronaSchVO habe bewirkt, dass sie entgegen ihrer Gewohnheit nicht zwischen 22 und 6 Uhr des Folgetags zu Erholungszwecken habe spazieren gehen können. Auch habe eine Ermächtigungsgrundlage gefehlt. Insbesondere habe keine Ausgangsbeschränkung i. S. d. § 28a Abs. 1 Nr. 3 IfSG vorgelegen, da der Katalog der triftigen Gründe, der ein Verlassen der Wohnung zwischen 22 und 6 Uhr zugelassen habe, derart eng gewesen sei, dass die Regelung aus Sicht der Normadressaten als „Sperrre“ des Ausgangs zu verstehen gewesen sei. Dies folge auch aus dem Wortlaut der Normüberschrift sowie deren Sinn und Zweck. Die Norm habe gegen § 28a Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 IfSG verstoßen. Der Antragsgegner habe bei Erlass der Ausgangsbeschränkung nicht geprüft, ob nicht auch die weiteren angeordneten Maßnahmen eine wirksame Eindämmung der Verbreitung von COVID-19 bewirkt hätten. Es habe nämlich keine wissenschaftlich fundierte Untersuchung des Robert-Koch-Instituts (künftig: RKI) zum Erfolg einzelner Maßnahmen gegeben, obwohl dafür seit März 2020 ausreichend Zeit gewesen sei.
- 8 Ferner seien beide Regelungen rechtswidrig, weil es an einer Abwägungsentscheidung des Antragsgegners gefehlt habe. Erforderlich sei eine ausdifferenzierte Bewertung der verschiedenen Maßnahmen sowie eine Begründung der ausgewählten Schutzmaßnahmen. Dabei wären die verschiedenen möglichen Schutzmaßnahmen in ihrer Wirksamkeit einzeln sowie in ihrer Kombination zu bewerten und es wäre zu entscheiden gewesen, welche Maßnahmen genutzt werden können, um die gefährdetste Bevölkerungsgruppe bestmöglich zu schützen und zugleich die Rechte und Interessen anderer Bevölkerungsgruppen weitestgehend zu schonen. Bei der Güterabwägung seien auch die mit den Maßnahmen verbundenen Kollateralschäden zu berücksichtigen gewesen. Mögliche Schutzmaßnahmen seien weder wissenschaftlich auf ihre Wirksamkeit untersucht noch sei detailliert begründet worden, warum Maßnahmen anderen vorgezogen

würden. Die Begründung müsse sich auch darauf erstrecken, warum es nicht ausreichend sein solle, nur die besonders gefährdete Bevölkerungsgruppe mit Schutzmaßnahmen zu belegen. Da der Begründungsteil der Verordnung nur eine Allgemeinbloskel enthalte, sei noch nicht einmal erkennbar, welchen Zweck der Antragsgegner mit den angegriffenen Normen verfolge. Der pauschale Verweis auf die Erkenntnisse des RKI genüge nicht. Die Beweislast liege beim Antragsgegner. Da dieser weder objektivierte Tatsachen vortrage noch Einblick in seine Abwägungsprozesse gewähre, sei es für sie unmöglich, dem substantiiert entgegenzutreten. Es sei unklar, weshalb die angegriffenen Maßnahmen eine Schutzwirkung zugunsten des „Lebens und der Gesundheit und der Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems“ (§ 28a Abs. 3 Satz 1 IfSG) haben sollten. Der pauschale Verweis darauf, dass es sich bei COVID-19 um eine gefährliche Erkrankung handle, genüge nicht. Es fehle eine Auseinandersetzung mit der Frage, für welche Personengruppe das Corona-Virus gefährlich sei. Es sei objektiv falsch, COVID-19 pauschal über alle Bevölkerungsgruppen als gefährliche Erkrankung zu bezeichnen. Für die vulnerable Gruppe der über 70-jährigen stünden mehrere Impfstoffe zur Verfügung, so dass die Krankheit auch für diese Altersgruppe nicht mehr gefährlich sei. Schließlich sei auch die Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems weder in Sachsen noch in der Bundesrepublik gefährdet gewesen. Am 23. Februar 2021 habe es nicht einmal annähernd eine Überbelegung der Intensivbetten gegeben.

- 9 Letztlich habe es bei den angegriffenen Maßnahmen an einer räumlichen Differenzierung und einem abgestuften Vorgehen, orientiert an dem tatsächlichen regionalen Infektionsgeschehen, gefehlt.
- 10 Der Senat habe die angegriffenen Normen mit Beschluss vom 4. März 2021 - 3 B 26/21 - zu Recht vorläufig außer Vollzug gesetzt. Dass der Entscheidung im vorläufigen Rechtschutzverfahren die Sächsische Corona-Schutz-Verordnung vom 12. Februar 2021 zugrunde gelegen habe, ändere daran nichts, denn diese sei wortgleich gewesen. Auch im Übrigen seien die Situationen vergleichbar und es habe an der vom Antragsgegner zu erstellenden Prognose gefehlt. Da sich die Sachlage wesentlich verändert gehabt habe, sei gegenüber der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung vom 8. Januar 2021 eine neue Abwägungsentscheidung erforderlich gewesen. Hierfür habe die schlichte Wiedergabe des Gesetzeswortlauts nicht genügt.

- 11 Die Antragstellerin beantragt sinngemäß,

festzustellen, dass § 2b Satz 2 Nr. 16 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 26. Januar 2021 insoweit unwirksam war, als Sport und Bewegung im Freien unter Einhaltung der Kontaktbeschränkungen nach § 2 Abs. 1 nur im Umkreis von 15 Kilometern des Wohnbereichs oder der Unterkunft zulässig war, sowie festzustellen, dass § 2c 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 26. Januar 2021 unwirksam war.

- 12 Der Antragsgegner beantragt,

den Antrag abzulehnen.

- 13 Er tritt dem Antrag entgegen und trägt zusammengefasst vor, dass die Antragstellerin kein Fortsetzungsfeststellungsinteresse habe. Da sie bereits im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes obsiegt habe, sei ihrem berechtigten Interesse an effektivem Rechtsschutz für ihre betroffenen Grundrechte Genüge getan worden. Eine Wiederholungsgefahr bestehe nach der Rechtsprechung des Senats nicht.

- 14 Die angegriffenen Regelungen seien rechtmäßig gewesen. Sie hätten sich von den im Verfahren - 3 B 26/21 - geprüften Normen schon deswegen unterschieden, weil sie sich auf den seinerzeit noch gegebenen Inzidenzwert von 300 gestützt hätten und den Normen somit nicht der im Verfahren - 3 B 26/21 - durch den Senat festgestellte Rechtsfehler in Gestalt eines Begründungsmangels angehaftet hätte. So sei in der amtlichen Begründung zu § 2c SächsCoronaSchVO festgehalten worden, dass Ausgangspunkt für die erweiterte Ausgangsbeschränkung nach Absatz 1 der Umstand sei, dass der Sieben-Tage-Inzidenzwert im Freistaat Sachsen gegenwärtig landesweit über 100 Infektionen je 100.000 Einwohnern liege. Zwar sei dieser Bezugsgegenstand geringer gewesen als bei der Vorgängerverordnung vom 8. Januar 2021, was aber in der Sache keine wesentliche Veränderung der Sachlage dargestellt habe, weswegen auch keine neue Abwägungsbegründung erforderlich gewesen sei. Am 26. Januar 2021 habe sich der durchschnittliche Wocheninzidenzwert in Sachsen auf 160,9 belaufen und habe somit deutlich näher am Bezugswert von 200, dem Wert der Vorgängerverordnung, gelegen als bei der Verordnung vom 12. Februar 2021, bei der der Wert unter 100 gefallen gewesen sei. Die Begründung zur Verordnung vom 8. Januar 2021 habe der Senat aber als rechtmäßig erachtet.

- 15 §§ 2b und 2c SächsCoronaSchVO hätten ihre Rechtsgrundlage in § 28a Abs. 1 Nr. 3 i. V. m. § 32 Satz 1 IfSG gefunden. Der Begriff der „Ausgangsbeschränkungen“ in § 28a Abs. 1 Nr. 3 IfSG habe jegliche Arten dieser Beschränkungen umfasst, gleichviel, wie eng oder weit sie gewesen seien und aus welchen als triftig angesehenen Gründen von ihnen dispensiert werden konnte. Dabei könne es sich allenfalls dann, wenn ein Ausgang überhaupt nicht mehr gestattet werde, um eine durch die Vorschrift nicht mehr erlaubte Ausgangsbeschränkung handeln. Dies sei dann allerdings nicht aus begrifflichen Gründen in Abgrenzung zur „Ausgangssperre“ anzunehmen, sondern deshalb, weil dann ein Fall einer Absonderung im Sinne des § 30 Abs. 1 S. 2 IfSG oder ein solcher der Beobachtung nach § 29 IfSG vorläge, für den die dort genannten Voraussetzungen erfüllt sein müssten. Auch der Gesetzesbegründung sowie der Gesetzes-systematik lasse sich in Zusammenschau mit § 28a Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 IfSG entnehmen, dass das Infektionsschutzgesetz Ausgangsbeschränkungen jeglicher Art ermögliche, sofern kein völliges Ausgangsverbot angeordnet werde. Ein solches sei in § 2c SächsCoronaSchVO nicht angeordnet worden. Daran ändere auch die amtliche Überschrift „Ausgangssperre“ nichts. Dieser Begriff sei in § 2c Abs. 1 Satz 1 SächsCoronaSchVO als „eine erweiterte Ausgangsbeschränkung“ legaldefiniert gewesen.
- 16 Die angegriffenen Regelungen hätten den Anforderungen des § 28a Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 IfSG genügt. In der Zeit des „lock down“ während der ersten Welle der Verbreitung der Corona-Pandemie im Freistaat Sachsen im Frühjahr 2020 hätten einschränkende Maßnahmen sehr globaler Art die Wirkung gehabt, dass die drohende rapide Verbreitung des Virus weitestgehend unterbunden habe werden können. Die Maßnahmen hätten nahezu das gesamte Wirtschaftsleben und sonstige öffentliche Leben betroffen. Lediglich kleinere Handelsbetriebe mit entsprechenden Versorgungsangeboten seien aufrechterhalten worden. Die wirtschaftlichen und menschlichen Schwierigkeiten, die daraus für breiteste Bevölkerungskreise entstanden seien, seien bekannt. Nach der positiven Entwicklung der Infektionszahlen über den Sommer des Jahres 2020 seien die Infektionszahlen im Herbst 2020 wieder gestiegen. Mit zunehmender Zeit sei die Masse der Ansteckungen umso weniger bestimmten Quellen zuzuordnen gewesen. Einzelne gut identifizierbare „hotspots“ bildeten die Ausnahme. Die daraufhin in Sachsen wieder verstärkt verfügten Einschränkungen durch die Corona-Schutz-Verordnungen seit dem 21. Oktober 2020 hätten trotz den in diesen auch vorgenommenen Verschärfungen weder einen Rückgang der Zahl der Neuinfektionen im Freistaat Sachsen noch deren Stagnation bewirken können. Daher habe man mit der

(14.) Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung vom 11. Dezember 2020 zu Maßnahmen des sogenannten „harten lock down“ zurückkehren müssen. Teil dieses „harten lock down“ seien Ausgangsbeschränkungen gewesen, welche in den nachfolgenden Sächsischen Corona-Schutz-Verordnungen fortgeschrieben worden seien. Zu ihrer Rechtfertigung seien Ausführungen in der Begründung zu der angegriffenen Verordnung (SächsGVBl. S. 162 [173]) enthalten. Die Zulässigkeit der verfahrensgegenständlichen Beschränkungen werde auch durch § 28a Abs. 3 Satz 10 IfSG bestätigt. Dessen Schwellenwert sei um ein Vielfaches überschritten gewesen.

- 17 § 2b Satz 2 Nr. 16 SächsCoronaSchVO habe dem Bestimmtheitsgebot genügt. Der Begriff der „Unterkunft“ bedürfe ersichtlich keiner weiteren Bestimmung. Es handle sich nach der online-Quelle „Wiktionary“ um den Ort, an welchem jemand unterkomme, also insbesondere sein Nachtquartier aufschlage. Auf einen solchen Ort könnten auch Obdachlose oder Personen, die sich mittels einer beweglichen Unterkunft fortbewegten, zurückgreifen. Auch der Begriff des „Wohnbereichs“ sei hinreichend bestimmt gewesen. Dies ergebe sich bereits aus den von der Antragstellerin selbst vorgelegten Unterlagen. In dem Auszug aus der online-Quelle „Wiktionary“ werde die Bedeutung des Begriffs „Wohnbereich“ definiert als „Teil einer größeren Einheit, der bewohnt wird/werden kann“. Damit handle es sich gerade nicht um eine Erweiterung weg von dem unmittelbaren Ort des eigenen Wohnens („eigene Häuslichkeit“), sondern eher noch um eine Verengung dieses Begriffs. Erst recht sei eine Erweiterung hin auf ganze Stadtteile oder gar eine Region dieser Definition nicht zu entnehmen. Auch in Hinblick auf den Umkreis von 15 km sei die Regelung hinreichend bestimmt gewesen. Sowohl der Wohnbereich als auch die Unterkunft seien geographisch präzise feststellbar. Schließlich sei auch der 15 km-Umkreis selbst in der maximal möglichen Präzision bestimmt worden. Aufgrund der Anknüpfung an die jeweils eigene Örtlichkeit verbiete sich eine statische kartenmäßige, für alle Betroffenen inhaltsgleiche Bekanntmachung der Natur der Sache nach. Schließlich sei ein digitales Instrument („Tool“) zur Verfügung gestellt worden, mit welchem sich unter Eingabe der postalischen Adresse des Wohnbereichs oder der Unterkunft präzise habe ermitteln lassen, bis zu welchen Kreispunkten sich der erlaubte Bewegungsbereich für Sport und Erholung erstreckt habe (<https://www.coronavirus.sachsen.de/15-kilometer-umkreis-8884.html>).

- 18 Die angegriffenen Regelungen seien auch in der Sache selbst zur Pandemiebekämpfung geeignet, erforderlich und für die Grundrechte der Rechtsbetroffenen nicht unverhältnismäßig beeinträchtigend gewesen. Ihre Eignung zur Pandemiebekämpfung ergebe sich aus den vorstehenden Erwägungen und der amtlichen Begründung zu §§ 2b

und 2c SächsCoronaSchVO. Ausgehend von der allgemeinen Erkenntnis, dass sich Corona vorzugsweise durch zwischenmenschliche Kontakte verbreite, dienten die Regelungen der möglichst weitgehenden Beschränkungen derartiger Kontakte. Dabei sei es nicht um die in § 2 Abs. 1 SächsCoronaSchVO geregelten zwischenmenschlichen Kontakte gegangen, sondern um zufällige Begegnungen unbeabsichtigter Art. Gerade die strikte und systematische Reduzierung von Kontakten sei geeignet gewesen, das Infektionsgeschehen wirksam einzudämmen. Dies habe auch den Risikobewertungen des RKI entsprochen.

- 19 Die Erforderlichkeit der ergriffenen Maßnahmen ergebe sich daraus, dass angesichts der Pandemielage die Nachverfolgung einzelner Infektionsketten schon aus objektiven Gründen nicht möglich gewesen sei. Es müsse davon ausgegangen werden, dass jeder mögliche zwischenmenschliche Kontakt auch eine Infektionsgefahr mit sich bringe. Es lägen auch keine Erkenntnisse dahingehend vor, dass in bestimmten Konstellationen Kontakte von vornherein unproblematisch wären, auch nicht, soweit eine Begegnung mit einem gegen COVID-19 Geimpften stattgefunden habe. Soweit das Niedersächsische Obergerverwaltungsgericht mit Beschluss vom 6. April 2021 (- 13 ME 166/21 -, juris Rn. 28 ff.) Ausgangsbeschränkungen für rechtswidrig erachtet habe, habe dem eine andere Sachverhaltskonstellation zugrunde gelegen.
- 20 Schließlich seien die Ausgangsbeschränkungen auch nicht im engeren Sinn unverhältnismäßig gewesen. § 2b SächsCoronaSchVO habe einen umfangreichen Ausnahmekatalog enthalten. Der Umkreis von 15 km um den Wohnbereich oder die Unterkunft habe zumutbare Entfaltungsmöglichkeiten für Sport und Bewegung im Freien belassen. Eine Fahrradtour über eine Länge von 15 km habe die Norm nicht verhindert. Gemessen am Zweck der Regelung, es insbesondere an touristischen „Hotspots“ nicht zu einer Ballung von Besuchern kommen zu lassen, habe die Regelung damit keine unverhältnismäßige Beeinträchtigung der Entfaltungsmöglichkeiten der Antragstellerin dargestellt. Der Regelung habe die Erfahrung zugrunde gelegen, dass es beim Auftreten größerer Menschenansammlungen an Brennpunkten des touristischen Geschehens nahezu unvermeidlich zu massenhaften Verstößen gegen Abstandsvorschriften, Schutzmaskentragungspflichten und Ähnliches komme, was in hohem Maß Infektionsgefahren hervorrufe. Dies zu unterbinden sei allein mit Kontrollmaßnahmen unmöglich.
- 21 Ferner lägen die gerügten Gleichheitsverstöße nicht vor. Auch Besitzer eines Wohnmobils oder Personen ohne einen festen Wohnsitz seien an den 15 km-Radius rund um den Standort gebunden, an dem sie zur Nachtzeit ihr Gefährt abstellen, oder in

Bezug auf ihren jeweiligen nächtlichen Verweilort. Es handle sich insoweit um atypische Sachlagen, die einer notwendigen pauschalierenden Regelung nicht entgegenstünden.

- 22 Auch die in § 2c SächsCoronaSchVO enthaltenen Ausgangsbeschränkungen hätten die Antragstellerin nicht unverhältnismäßig in ihren Grundrechten beeinträchtigt. Es habe sich nicht um Freiheitsentziehungen im Sinne des Art. 104 Abs. 2 GG, Art. 17 Abs. 2 SächsVerf gehandelt. Auch der in § 2c SächsCoronaSchVO enthaltene Ausnahmekatalog habe die Belange und Interessen des Einzelnen im angemessenen Maß berücksichtigt. Die in der Norm nicht enthaltene Generalklausel „weitere(r) wichtige(r) und unabweisbare(r) Gründe“ habe im Wege der verfassungskonformen Auslegung in die Vorschrift hineingelesen werden können. Die Antragstellerin habe nicht deutlich gemacht, dass sie nicht einen der in § 2c Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 bis 10 SächsCoronaSchVO genannten Gründe habe erfüllen können. Dass zur Nachtzeit der anlasslose Aufenthalt oder der Aufenthalt zum Zweck der Bewegung an der frischen Luft nicht gestattet worden sei, habe seinen Sinn darin gehabt, dass insbesondere das Phänomen des nächtlichen „Umherziehens“ größerer Personengruppen im öffentlichen Raum nicht habe anders verhindert werden können. Solche Aktivitäten hätten sich aufgrund der regelmäßigen Missachtung der sonstigen Infektionsschutzvorkehrungen als infektiösfährlich erwiesen. Maßnahmen der zuständigen Überwachungsbehörden seien nicht kksam möglich gewesen. Mit Schriftsatz vom 21. April 2023 trägt der Antragsgegner hierzu ergänzend vor, dass das durch § 2c SächsCoronaSchVO untersagte alleinige Verlassen der Wohnung zur Nachtzeit geboten gewesen sei, weil anders keine wirksame Kontrolle von Personen, die in diesem Zeitraum außerhalb ihrer Häuslichkeit angetroffen werden würden, auf die Einhaltung der Zweckbeschränkungen des § 2c Abs. 1 SächsCoronaSchVO möglich gewesen sei. So hätte mit der bloßen Behauptung, allein spazieren zu gehen, jede Überprüfung vereitelt werden können, welches der wahre Zweck des Aufenthalts oder der Bewegung im Freien gewesen sei. Damit hätten jegliche Zwecke verschleiert werden können, die sich nicht im Rahmen des Katalogs des § 2c Abs. 1 Satz 2 SächsCoronaSchVO bewegten. Hierdurch wäre die Effektivität und Durchsetzbarkeit des beschränkenden Charakters dieses Katalogs vereitelt worden.
- 23 Zudem habe § 2c Abs. 2 SächsCoronaSchVO den Kommunen für den Fall eines Sinkens des Inzidenzwerts auf 100 Neuinfektionen auf 100.000 Einwohner innerhalb von

sieben Tagen die Möglichkeit zur Aufhebung der Maßnahme eröffnet, wovon die Kommunen - entsprechend der Senatsrechtsprechung - nach ihrem pflichtgemäßen Ermessen im Sinne einer Verpflichtung zur Lockerung Gebrauch zu machen hatten.

- 24 Schließlich stünden die streitgegenständlichen Maßnahmen auch mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in Einklang (Beschl. v. 19. November 2021 - 1 BvR 781/21 u.a. -, juris, insbes. Rn. 238 ff, 278 ff.). Daran ändere sich auch nichts, weil § 2c Abs. 2 SächsCoronaSchVO für eine Aufhebung der Ausgangssperre an ein fünftägiges Unterschreiten des in der Norm benannten Inzidenzwerts angeknüpft habe, während es bei dem der Überprüfung des Bundesverfassungsgerichts unterliegenden § 28b IfSG ausreichend gewesen sei, wenn der maßgebliche Inzidenzwert an drei Tagen unterschritten worden war. Es habe insoweit einen sachlichen Grund dargestellt, dass ein ständiges Aufheben und wieder Inkraftsetzen der Regelungen im Freistaat Sachsen im Interesse der Rechtssicherheit vermieden werden sollte.
- 25 Mit Beschluss vom 23. Februar 2021 ist das Ablehnungsgesuch der Antragstellerin vom 15. Februar 2021 gegen die Richter des 3. Senats wegen der Befangenheit zurückgewiesen worden.
- 26 Mit Beschluss vom 4. März 2021 - 3 B 26/21 - hat der Senat dem Antrag der Antragstellerin im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes stattgegeben.
- 27 Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Gerichtsakte im vorliegenden Verfahren sowie im Verfahren 3 B 26/21, auf die im Verfahren 3 B 7/21 durch den Antragsgegner vorgelegten Verwaltungsvorgänge und die Sitzungsniederschrift vom 27. April 2023 verwiesen.

Entscheidungsgründe

- 28 Der zulässige Normenkontrollantrag hat in der Sache teilweise Erfolg. § 2c der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung vom 26. Januar 2021 war unwirksam. Demgegenüber traf dies auf § 2b Satz 2 Nr. 16 der Sächsische Corona-Schutz-Verordnung vom 26. Januar 2021, soweit dieser Sport und Bewegung im Freien nur im Umkreis von 15 Kilometern des Wohnbereichs oder der Unterkunft gestattete, nicht zu, so dass der Normenkontrollantrag insoweit keinen Erfolg hat.

- 29 A. Der Normenkontrollantrag ist zulässig.
- 30 Bei der angegriffenen Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung vom 26. Januar 2021 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.
- 31 Die Antragstellerin ist bis zum Außerkrafttreten der Verordnung antragsbefugt im Sinne des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO gewesen, da sie geltend machen konnte, in eigenen Rechten verletzt zu sein. Sie konnte sich zumindest auf eine mögliche Verletzung ihres Grundrechts auf Gewährleistung ihrer allgemeinen Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG stützen. Soweit sie in Bezug auf § 2c Abs. 1 SächsCoronaSchVO nicht geltend gemacht hat, keinen der in § 2c Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 bis 10 SächsCoronaSchVO genannten Gründe erfüllt zu haben, steht dies der Antragsbefugnis nicht entgegen. Sie hat nämlich darauf verwiesen, dass sie entgegen ihrer Gewohnheit zwischen 22 Uhr und 6 Uhr des Folgetags nicht habe spazieren gehen können. Damit hat sie jedenfalls eine mögliche Verletzung ihres Grundrechts nach Art. 2 Abs. 1 GG geltend gemacht, ohne dass es darauf ankommt, ob sie einen der genannten Ausnahmetatbestände der Norm für sich hätte in Anspruch nehmen können.
- 32 Der Zulässigkeit des Normenkontrollantrags steht auch nicht entgegen, dass die angegriffene Sächsische Corona-Schutz-Verordnung mit Ablauf des 14. Februar 2021 außer Kraft getreten ist (§ 12 Abs. 2 SächsCoronaSchVO).
- 33 Ein gestellter Normenkontrollantrag kann trotz Aufhebung oder Außerkrafttreten nach Ablauf der Geltungsdauer der angegriffenen Rechtsvorschrift zulässig bleiben, wenn die Vorschrift während der Anhängigkeit eines zulässigerweise erhobenen Normenkontrollantrags aufgehoben wird oder außer Kraft tritt. Die Aufhebung oder das Außerkrafttreten der Norm 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).

- 34 Das von der Antragstellerin angeführte Interesse wegen Wiederholungsgefahr besteht nicht. Dies würde die konkret absehbare Möglichkeit voraussetzen, dass in naher Zukunft eine gleiche oder gleichartige Entscheidung oder Maßnahme unter im Wesentlichen gleichartigen Verhältnissen zu ihren Lasten zu erwarten ist (BVerwG, Beschl. v. 31. März 2021 - 1 WB 12/21 -, juris Rn. 25 m. w. N.). Das ist schon deshalb nicht der Fall, weil sich die Verhältnisse im Vergleich zu denen im Januar 2021 maßgeblich geändert haben. Inzwischen wurden große Teile der Bevölkerung gegen das Coronavirus geimpft und/oder haben einen gewissen Immunschutz durch mindestens eine überstandene Corona-Erkrankung erworben. Im Januar 2021 war gerade erst mit einer Impfung, die auch nur für einen kleinen Teil der Bevölkerung zur Verfügung gestanden hatte, begonnen worden. Diese Entwicklungen und die fortlaufend aus dem Fortschreiten der Pandemie und den jeweiligen Konstellationen gewonnenen Erkenntnisse haben zwischenzeitlich auch zu einem anderen Umgang mit dem Virus geführt. Während noch in den ersten beiden Jahren der Pandemie (2020 und 2021) ein rasanter Anstieg der Infektionszahlen und hohe örtliche Infektionszahlen zu teilweise umfassenden Schließungen und Einschränkungen geführt hatten, wurde zuletzt verstärkt auf die Immunisierung der Bevölkerung durch Impfungen und/oder überstandene Infektionen, Eigenverantwortung (Einhaltung von Hygiene- und Abstandsregelungen) und den Schutz und Erhalt der systemrelevanten Infrastruktur (u. a. Krankenhäuser) gesetzt und die

staatlicherseits angeordneten Beschränkungen deutlich reduziert oder inzwischen vollständig aufgegeben. Wegen der grundlegend geänderten Verhältnisse fehlt es damit an der konkret absehbaren Möglichkeit, dass es zukünftig nochmals zu einem den angegriffenen Regelungen vergleichbarem Verbot kommt. Allgemein hängen zukünftige Maßnahmen des Antragsgegners im Fall einer erneuten Pandemie-Situation von den konkreten jeweiligen Umständen ab, so dass die von der Antragstellerin begehrte Feststellung der Rechtswidrigkeit der streitgegenständlichen Norm aus Januar 2021 keine relevanten Erkenntnisse für die dann zu treffenden Maßnahmen liefern kann.

- 35 Auch soweit die Antragstellerin ihr Fortsetzungsfeststellungsinteresse auf die beabsichtige Geltendmachung von Schadenersatz- und Entschädigungsansprüchen stützt, vermag ihr dies kein Fortsetzungsfeststellungsinteresse zu vermitteln. Ihrer Darlegung ist nämlich schon nicht zu entnehmen, welcher Schaden ihr durch die streitgegenständlichen Normen entstanden sein soll. Ein solcher ist auch im Übrigen für den Senat ebenso wenig ersichtlich wie eine Anspruchsgrundlage, auf welche die Antragstellerin sonstige Entschädigungsansprüche stützen könnte. Daher bedarf es auch keiner Entscheidung des Senats, welche (substantiierten) Darlegungsanforderungen für ein derartig begründetes Fortsetzungsfeststellungsinteresse zu fordern sind (vgl. OVG Saarland, Urt. v. 15. September 2022 - 2 C 62/21 -, juris Rn. 41).
- 36 Allerdings kann sich die Antragstellerin, worauf sie nach dem Verständnis des Senats mit ihrem Vorbringen in der Sache verweist, auf die kurze Geltungsdauer der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung sowie jedenfalls auf einen gewichtigen Eingriff in ihr Grundrecht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit gemäß Art. 2 Abs. 1 GG berufen. Die in der Corona-Schutz-Verordnung enthaltenen Verbote und Gebote sind dadurch gekennzeichnet, dass sie typischerweise auf kurze Geltung angelegt sind mit der Folge, dass sie regelmäßig außer Kraft treten, bevor ihre Rechtmäßigkeit im Verfahren der Hauptsache abschließend gerichtlich geklärt werden kann. Die in § 2b Satz 2 Nr. 16 und § 2c Abs. 1 SächsCoronaSchVO geregelten Ausgangsbeschränkungen beeinträchtigten die von Art. 2 Abs. 1 GG geschützte freie Entfaltung der Persönlichkeit und die Bewegungsfreiheit der Betroffenen in einem erheblichen Maß. Da sie zudem in der Regel keines Verwaltungsvollzugs bedürfen, liegt eine nachträgliche Klärung ihrer Vereinbarkeit mit Grundrechten im Verfahren der verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle nahe (BVerfG, Beschl. v. 15. Juli 2020 a. a. O. m. w. N.; VerfGH Saarland, Beschl. v. 3. März 2021 - Lv 26/20 -, juris Rn. 70 f. m. w. N.; SachsAnhVerfG, Beschl. v. 8. Dezember 2020 - LVG 25/20 -, juris Rn. 34 m. w. N.; zum Fortsetzungsfeststellungsinter-

teresse bei sich schnell erledigenden Verwaltungsakten vgl. SächsOVG, Urt. v. 21. April 2021 a. a. O. Rn. 17, und Beschl. v. 17. November 2015 - 3 A 440/15 -, juris Rn. 8 m. w. N.; BVerwG, Urt. v. 22. November 2022 - 3 CN 1/21 -, juris Rn. 13 f.).

- 37 Dem Fortsetzungsfeststellungsinteresse steht auch nicht entgegen, dass der Senat mit Beschluss vom 4. März 2021 (- 3 B 26/21 -) § 2b Abs. 1 Satz 2 Nr. 19 teilweise und § 2c SächsCoronaSchVO in der Fassung vom 12. Februar 2021 vorläufig außer Vollzug gesetzt hatte. Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG gewährt auch einen Anspruch auf Rechtsschutz in der Hauptsache und nicht nur im Eilverfahren (BVerfG, Beschl. v. 3. März 2004 - 1 BvR 461/03 -, juris Rn. 29 ff.; SächsVerfGH, Beschl. v. 25. Juni 2020 - Vf. 14-IV-20 -, juris Rn. 19). Das Hauptsacheverfahren wird daher grundsätzlich auch nicht durch das Eilverfahren überflüssig. Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht in vorgenannter Entscheidung vom 3. März 2004 festgehalten (Rn. 39 f.), dass, wenn eine verbotene Versammlung auf Grund einer im Eilrechtsschutzverfahren wiederhergestellten aufschiebenden Wirkung des eingelegten Rechtsbehelfs wie geplant durchgeführt werden konnte, kein Fortsetzungsfeststellungsinteresse besteht, soweit keine Wiederholungsgefahr oder ein Rehabilitationsinteresse anzunehmen ist (vgl. auch VerfGH Saarland, Beschl. v. 8. Oktober 2013 - Lv 2/13 -, juris Rn. 48). Aus dieser Rechtsprechung folgt jedoch nicht, dass auch im vorliegenden Fall kein Fortsetzungsfeststellungsinteresse anzunehmen ist. Zum einen bezieht sich die Rechtsprechung ausdrücklich auf die Besonderheiten der Versammlungsfreiheit (Rn. 36), die vorliegend nicht tangiert ist. Zudem konnte die Senatsentscheidung vom 4. März 2021 nicht mehr bewirken, dass die Antragstellerin, wie in der vom Bundesverfassungsgericht beschriebenen Konstellation, ihre Grundrechte während des Geltungszeitraums der streitgegenständlichen Verordnung faktisch ohne Beschränkungen ausüben konnte. Vielmehr musste sie auch nach Antragstellung noch 13 Tage und mithin bis zum Ende der Gültigkeit der von ihr angegriffenen Normen die durch diese bewirkten Grundrechtseinschränkungen erdulden. Schon deswegen ist ihr in Ansehung von Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG ein Fortsetzungsfeststellungsinteresse zuzugestehen. Hinzu kommt, dass sich die Senatsentscheidung vom 4. März 2021 auf Normen der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung vom 12. Februar 2021 bezog, so dass ihr in Bezug auf die vorliegend verfahrensgegenständlichen Normen schon kein Eilrechtsschutz gewährt worden ist.
- 38 B. Der Normenkontrollantrag ist nur teilweise begründet. § 2c der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung vom 26. Januar 2021 war unwirksam, denn die Norm griff in unan-

gemessener Weise in die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) und die Fortbewegungsfreiheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1, Art. 104 Abs. 1 GG) der Antragstellerin ein. Die Antragstellerin hat keinen Anspruch auf die begehrte Feststellung, dass § 2b Satz 2 Nr. 16 der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung vom 26. Januar 2021, soweit dieser Sport und Bewegung im Freien nur im Umkreis von 15 Kilometern des Wohnbereichs oder der Unterkunft gestattete, unwirksam war. Diese Regelung beruhte auf einer verfassungskonformen Ermächtigungsgrundlage und war formell und materiell rechtmäßig.

- 39 I. Rechtsgrundlage für die streitgegenständlichen Regelungen waren § 32 Satz 1, § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 sowie § 28a Abs. 1, Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 IfSG in der Fassung vom 18. November 2020 (BGBl. I S. 2397; soweit nachfolgend nicht anders kenntlich gemacht, wird diese Gesetzesfassung zitiert).
- 40 1. Der Anwendungsbereich dieser Ermächtigungsgrundlage war für die streitgegenständlichen Regelungen eröffnet. Sowohl die in § 2b Satz 2 Nr. 16 SächsCoronaSchVO geregelte Ausgangsbeschränkung als auch die in § 2c SächsCoronaSchVO geregelte „Ausgangssperre“ konnte zur Verhinderung einer weiteren Ausbreitung von Infektionen mit dem SARS-CoV-2-Virus auf § 32 Satz 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 sowie § 28a Abs. 1, Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 IfSG gestützt werden.
- 41 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 § 28a Absatz 1 und 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.

- 42 Gemäß § 28a Abs. 1 Nr. 3 IfSG konnten notwendige Schutzmaßnahmen im Sinne des § 28 Absatz 1 Satz 1 und 2 zur Verhinderung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) für die Dauer der Feststellung einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite nach § 5 Abs. 1 Satz 1 IfSG insbesondere Ausgangs- oder Kontaktbeschränkungen im privaten sowie im öffentlichen Raum sein.
- 43 Der Anwendungsbereich des § 28 Abs. 1 und 2 IfSG war in Abgrenzung zu dem des § 16 Abs. 1 Satz 1 IfSG eröffnet, da eine übertragbare Krankheit in Gestalt der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) im Januar 2020 ausgebrochen war, was auch die Antragstellerin nicht in Abrede stellt. Im Übrigen hatte die Weltgesundheitsorganisation (künftig: WHO) die weltweite Ausbreitung von COVID-19 am 11. März 2020 zu einer Pandemie erklärt (vgl. WHO, Coronavirus disease [COVID-19] Pandemic, veröffentlicht unter: www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/interactive-timeline#!), welche im streitgegenständlichen Zeitraum auch noch fort dauerte. Zudem war der Anwendungsbereich des § 28a Abs. 1 IfSG im streitgegenständlichen Zeitraum eröffnet, da eine vom Bundestag festgestellte (BT-PIPr. 19/154, S. 19169C) epidemische Lage von nationaler Tragweite nach § 5 Abs. 1 Satz 1 IfSG vorlag, weil eine dynamische Ausbreitung der bedrohlichen übertragbaren Krankheit in Gestalt von COVID-19 über mehrere Länder in der Bundesrepublik Deutschland stattfand (§ 5 Abs. 1 Satz 4 Nr. 2 IfSG).
- 44 Die in § 2c SächsCoronaSchVO geregelte „Ausgangssperre“ stellte auch eine Ausgangsbeschränkung i. S. d. § 28a Abs. 1 Nr. 3 IfSG dar. Für den Regelungsgehalt einer Norm ist nicht streng an deren Wortlaut zu haften. Maßgebend für die Auslegung einer Norm ist der in ihr zum Ausdruck kommende objektivierte Wille des Gesetzgebers, wie er sich aus dem Wortlaut und dem Sinnzusammenhang ergibt, in den sie hineingestellt ist (stRspr., vgl. BVerfG, Urt. v. 30. April 2004 - 2 BvR 1520/01-, juris Rn. 91). Dabei dienen die anerkannten Methoden der Gesetzesauslegung aus dem Wortlaut der Norm, der Systematik, ihrem Sinn und Zweck sowie aus den Gesetzesmaterialien und der Entstehungsgeschichte der Erfassung des objektiven Willens des Gesetzgebers. Die vorgenannten Methoden ergänzen sich gegenseitig und schließen einander nicht aus; auch hat keine der Methoden einen unbedingten Vorrang vor der anderen. Ausgangspunkt der Auslegung ist der Wortlaut der Vorschrift (zum Ganzen: BVerwG, Urt. v. 25. Januar 2017 - 9 C 30/15 -, juris Rn. 14 m. w. N.). Dieser gibt allerdings nicht immer hinreichende Hinweise auf den Willen des Gesetzgebers. Unter Umständen wird erst im Zusammenhang mit Sinn und Zweck des Gesetzes oder anderen Auslegungs-

gesichtspunkten die im Wortlaut ausgedrückte, vom Gesetzgeber verfolgte Regelungskonzeption deutlich, der sich der Richter nicht entgegenstellen darf (BVerfG, Beschl. v. 26. August 2014 - 2 BvR 2172/13 -, juris Rn. 16).

- 45 Ausgehend davon waren die in § 2c Abs. 1 SächsCoronaSchVO enthaltenen Regelungen als Ausgangsbeschränkung nach § 28a Abs. 1 Nr. 3 IfSG einzuordnen. Obwohl die Norm mit Ausgangssperre überschrieben war, wurde im Übrigen schon ihrem Wortlaut nach das Verlassen der Unterkunft zwischen 22 Uhr und 6 Uhr des Folgetags nicht schlechterdings untersagt. Die Norm sah vielmehr unter § 2c Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 bis 10 SächsCoronaSchVO diverse Ausnahmetatbestände vor, die das Verlassen der Unterkunft auch im vorgenannten Zeitraum ermöglichten. Eine echte Sperre lag somit nicht vor. Die vorgenannten Ausnahmetatbestände waren auch nicht so eng gefasst, dass die Norm in ihren faktischen Wirkungen einer „Sperre“ im Wortsinn gleichgekommen wäre. So waren etwa nach § 2c Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 SächsCoronaSchVO das Verlassen der Unterkunft unter anderem zur Ausübung der beruflichen oder schulischen Tätigkeit möglich, nach § 2c Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 SächsCoronaSchVO unter anderem für den Besuch von Ehe- und Lebenspartnern oder nach § 2c Abs. 1 Satz 2 Nr. 10 SächsCoronaSchVO für unabdingbare Handlungen zur Versorgung von Tieren. Bereits diese Beispiele zeigen, dass es verschiedene Gründe gab, die es einem durchaus nennenswerten Teil der Bevölkerung ermöglichten, auch zur Nachtzeit ihre Unterkunft zu verlassen, so dass der verständige Normadressat § 2c Abs. 1 SächsCoronaSchVO nicht als echte „Sperre“ begreifen musste. Hinzu kommt, dass der Normgeber mit der in § 2c Abs. 1 Satz 1 SächsCoronaSchVO enthaltenen Legaldefinition der Ausgangssperre, die er als erweiterte Ausgangsbeschränkung verstanden hatte, zu erkennen gegeben hatte, dass er schon keine Ausgangssperre regeln wollte.
- 46 Auch der manifestierte Wille des Gesetzgebers zeigt, dass Regelungen wie die in § 2c Abs. 1 SächsCoronaSchVO enthaltenen unter den Anwendungsbereich des § 28a Abs. 1 Nr. 3 IfSG fielen. Denn ausweislich der Beschlussempfehlung und des Berichts des Ausschusses für Gesundheit des Deutschen Bundestags (BT-Drs. 19/24334, S. 73) waren Ausgangsbeschränkungen nach § 28a Abs. 1 Nr. 3 IfSG Anordnungen, „wonach das Verlassen des privaten Wohnbereichs nur zu bestimmten Zeiten oder Zwecken zulässig ist“. Ein Wille des Gesetzgebers, dass zu jeder Zeit der Ausgang in einem gewissen Umfang zu gewährleisten ist, wie die Antragstellerin wohl meint, ist dem gerade nicht zu entnehmen. Es darf - in der Sache - nur kein völliges Ausgangsverbot angeordnet werden. Dies war bei § 2c Abs. 1 SächsCoronaSchVO aber offensichtlich

nicht der Fall (vgl. zum Ganzen: BayVGh, Beschl. v. 14. Dezember 2020 - 20 NE 20.2907 -, juris Rn. 26 ff.).

- 47 2. Die Verordnungsermächtigung begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Dahingehende Zweifel werden im vorliegenden Verfahren von der Antragstellerin nicht geltend gemacht. Sie sind für den Senat auch sonst nicht ersichtlich. Insbesondere genügt die Verordnungsermächtigung dem Wesentlichkeitsgrundsatz und dem Bestimmtheitsgebot des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG (vgl. SächsOVG, Beschl. v. 22. Dezember 2020 - 3 B 438/20 -, juris Rn. 18; Beschl. v. 22. April 2021 - 3 B 172/21 -, juris Rn. 15; Urt. v. 23. November 2021 - 3 C 44/21 -, juris Rn. 28; SächsVerfGH, Beschl. v. 11. Februar 2021 - Vf. 14-II-21 eA -, juris Rn. 30; ThürOVG, Beschl. v. 18. Februar 2021 - 3 EN 67/21 -, juris Rn. 30 ff.; SachsAnhVerfG, Urt. v. 26. März 2021 - LVG 4/21 -, juris Rn. 92).
- 48 Ebenso war es zum damaligen Zeitpunkt nicht von Verfassungs wegen zu beanstanden, dass in der Verordnungsermächtigung mit § 28a Abs. 3 Sätze 4 bis 12 IfSG in erster Linie die Anzahl von Neuinfektionen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 je 100.000 Einwohner innerhalb von sieben Tagen zum Anknüpfungspunkt für Schutzmaßnahmen und die Zulässigkeit von Grundrechtseingriffen gemacht wurde (SächsOVG, Urt. v. 23. November 2021, a. a. O. Rn. 29 ff.). Dies gilt auch, soweit die Antragstellerin geltend macht, dass der niedrige Inzidenzwert nur dem Umstand der technisch veralteten Ausstattung der Gesundheitsämter geschuldet gewesen sei.
- 49 II. Die streitgegenständliche Sächsische Corona-Schutz-Verordnung genügt auch den an sie zu stellenden formellen Voraussetzungen; insbesondere den Anforderungen des § 28a Abs. 5 Satz 1 IfSG.
- 50 § 28a Abs. 5 Satz 1 IfSG i. d. F. v. 18. November 2020 sah vor, dass Rechtsverordnungen, die nach § 32 in Verbindung mit § 28 Abs. 1 und § 28a Abs. 1 IfSG erlassen werden, mit einer allgemeinen Begründung zu versehen und zeitlich zu befristen sind.
- 51 1. Die Begründungspflicht diene nach dem Willen des Gesetzgebers dazu, die wesentlichen Entscheidungsgründe für die getroffenen Maßnahmen transparent zu machen, und damit insbesondere der Verfahrensrationalität und der Legitimationssicherung. Sie sollte als prozedurale Anforderung den Grundrechtsschutz durch Verfahren gewährleisten. Innerhalb der Begründung war zu erläutern, in welcher Weise die Schutzmaßnahmen im Rahmen eines Gesamtkonzepts der Infektionsbekämpfung dienen, ohne

dass insoweit eine empirische und umfassende Erläuterung geschuldet gewesen wäre. Sie war möglichst zeitnah nach Erlass der Rechtsverordnung zu veröffentlichen (vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Gesundheit, in: BT-Drs. 19/24334, S. 74). Ausgehend davon verlangte § 28a Abs. 5 Satz 1 IfSG i. d. F. v. 18. November 2020 lediglich in formeller Hinsicht das Vorhandensein einer Begründung; Anforderungen an deren inhaltliche Richtigkeit wurden nicht gestellt (OVG NRW, Beschl. v. 22. Januar 2021 - 13 B 53/21.NE -, juris Rn. 21; vgl. ThürOVG, Beschl. v. 30. Dezember 2021 - 3 EN 775/21 -, juris Rn. 29, und Beschl. v. 24. Januar 2022 - 3 EN 804/21 -, juris Rn. 36). Daher war auch keine „ausdifferenzierte Bewertung“ der verschiedenen Schutzmaßnahmen erforderlich oder isoliert darzustellen, welchen Einfluss einzelne Maßnahmen auf das Infektionsgeschehen haben (vgl. OVG Schl.-H., Beschl. v. 14. Dezember 2021 - 3 MR 31/21 -, juris Rn. 16; OVG NRW, Beschl. v. 12. Januar 2022 - 13 B 1929/21.NE -, juris Rn. 46 ff.). Ebenso war keine detaillierte Begründung dahingehend erforderlich, warum Schutzmaßnahmen anderen vorgezogen werden oder warum nicht ein anderes Schutzkonzept, etwa ein Konzept, welches nur auf den Schutz der durch SARS-COV-2 besonders gefährdeten Bevölkerungsgruppe ausgerichtet ist, verfolgt wird. Die Begründungspflicht erforderte in formeller Hinsicht auch nicht die Darlegung der in § 28a Abs. 2 IfSG für den Erlass von Ausgangsbeschränkungen formulierten Anforderungen (a. A. wohl ThürVerfGH, Beschl. v. 4. Februar 2022 - 5/22 -, juris Rn. 88). Dies ergibt sich bereits aus dem Wortlaut von § 28 Abs. 5 Satz 1 IfSG, der zwar auf § 28a Abs. 1 IfSG, nicht aber auf § 28 Abs. 2 IfSG Bezug nahm. Zudem stützen die dargestellten Erwägungen des Gesetzgebers dieses Verständnis, denn nach diesen soll gerade keine (formelle) Begründung zu einzelnen Schutzmaßnahmen - ohne Bezugnahme auf das verfolgte Gesamtkonzept - erforderlich gewesen sein.

- 52 Diesen Anforderungen genügte die Begründung der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung vom 26. Januar 2021.
- 53 In der allgemeinen Begründung der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung vom 26. Januar 2021 wurde unter anderem angeführt, dass die seit dem 14. Dezember 2020 ergriffenen Beschränkungen wirkten und die Neuinfektionszahlen in Sachsen zurückgingen. Die Belastung der Krankenhäuser und Intensivstationen sei leicht rückläufig, aber immer noch auf hohem Niveau. Auch sei mit dem Auftreten von Mutationen zwischenzeitlich eine neue Situation entstanden, auf die es zu reagieren gelte. Dabei sei problematisch, dass es noch keine eindeutige Gewissheit bezüglich deren Eigenschaften gebe. Fest stehe aber, dass sie deutlich höher ansteckend und deshalb mit

einer schwerwiegenden Verschärfung der pandemischen Lage verbunden sei. Bund und Länder hätten sich deshalb darauf verständigt, die bisherigen Beschränkungen vorsorglich fortzuführen und teilweise zu verschärfen. Die Neufassung der Corona-Schutz-Verordnung basiere auf der aktuellen epidemiologischen Entwicklung und berücksichtige die Absprachen der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder.

- 54 Hieraus wird hinreichend deutlich, dass der Verordnungsgeber am 26. Januar 2021 davon ausging, dass die mit der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung vom 11. Dezember 2020 (SächsGVBl. 2020, S. 686) entwickelte Maßnahmenkonzeption, welche am 14. Dezember 2020 in Kraft getreten war, angesichts des Pandemiegeschehens im Januar 2021 fortzuführen sei, weil trotz erster Anzeichen eines rückläufigen Infektionsgeschehens einerseits und andererseits aufgetretener Mutationen des Virus noch keine so wesentlich veränderte Sachlage vorgelegen habe, dass die der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung vom 11. Dezember 2020 zugrundeliegende Maßnahmenkonzeption aufzugeben sei. Zudem wurde auf die Absprachen der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder verwiesen, deren Beschlüsse nicht nur veröffentlicht, sondern vielfach auch in den Medien kommuniziert worden waren. Ob vorgenannte Begründung inhaltlich zutreffend war, ist eine im Rahmen der Begründetheit des Normenkontrollantrags zu klärende Frage des materiellen Rechts. In formeller Hinsicht waren damit jedenfalls die wesentlichen Erwägungen für den Erlass der Verordnung dargetan. Diese erschöpften sich auch nicht in einem Verweis auf die Erwägungen der Vorgängerverordnung, was in Hinblick auf die vom Gesetzgeber geforderte Transparenz der Entscheidungsgründe und Legitimationssicherung wohl unzureichend gewesen wäre. Es wird vielmehr in noch ausreichender Form erkennbar, dass der Verordnungsgeber sich mit der am 26. Januar 2021 aktuellen Infektionslage im Freistaat Sachsen auseinandergesetzt und die Maßnahmen der Vorgängerverordnung nicht unbesehen übernommen, sondern sich vielmehr die Tragweite der bewirkten oder fortgeführten Grundrechtsbeschränkungen erneut vor Augen geführt hatte. Dass er in einer solchen Situation die Gesamtkonzeption seiner Maßnahmen nicht erneut wie im allgemeinen Begründungsteil der Verordnung vom 11. Dezember 2020 geschehen dargestellt hat, führt nicht zu einem Verstoß gegen die Vorgaben des § 28 Abs. 5 Satz 1 IfSG. Denn insoweit konnte der Verordnungsgeber berechtigterweise davon ausgehen, dass diese den Normadressaten ebenso bekannt war wie die Absprachen der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder. Im Übrigen wird auch aus der Verordnungsbegründung der mit den

angegriffenen Normen verfolgte Zweck ohne Weiteres erkennbar, denn im Allgemeinen Begründungsteil der Verordnung wird als Ziel der Maßnahmen die Senkung der Neuinfektionszahlen auf eine Sieben-Tage-Inzidenz von 50 Neuinfektionen pro 100.000 Einwohner genannt, um die Kontaktnachverfolgung zu gewährleisten.

55 2. Schließlich waren die streitgegenständlichen Normen nach § 12 Abs. 2 SächsCoronaSchVO auch entsprechend § 28 Abs. 5 Satz 2 IfSG zeitlich befristet.

56 III. § 2c der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung vom 26. Januar 2021 war jedoch materiell rechtswidrig, weil die Norm in unangemessener Weise in die Grundrechte der Antragstellerin auf allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) und Fortbewegungsfreiheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1, Art. 104 Abs. 1 GG) eingriff. § 2b Satz 2 Nr. 16 der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung vom 26. Januar 2021 erweist sich demgegenüber, soweit er von der Antragstellerin für unwirksam gehalten wird, auch in materieller Hinsicht als rechtmäßig.

57 1. § 2b Satz 2 Nr. 16 SächsCoronaSchVO genügte den verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsanforderungen nach Art. 103 Abs. 2 GG. Zweifel an der Bestimmtheit von § 2c SächsCoronaSchVO hat die Antragstellerin schon nicht geltend gemacht. Hierfür ist auch nichts ersichtlich.

58 Art. 103 Abs. 2 GG gewährleistet, dass eine Tat nur bestraft werden kann, wenn die Strafbarkeit bestimmt war, bevor die Tat begangen wurde. Dies gilt auch für Ordnungswidrigkeitentatbestände (BVerfG, Beschl. v. 19. November 2021 a. a. O. Rn. 154). Die Gewährleistung des Art. 103 Abs. 2 GG beinhaltet, dass alle am Rechtsverkehr Teilnehmenden vorhersehen können, welches Verhalten verboten und straf- oder bußgeldbewehrt ist. Daher ist der Wortlaut entsprechender Normen so zu fassen, dass der Normadressat im Regelfall bereits anhand des Wortlauts der gesetzlichen Vorschrift voraussehen kann, ob ein Verhalten strafbar ist oder nicht. Die Verwendung unbestimmter, konkretisierungsbedürftiger Begriffe bis hin zu Generalklauseln schließt das jedoch nicht aus, da andernfalls der Vielgestaltigkeit der zu regelnden Lebenssachverhalte nicht hinreichend Rechnung getragen werden könnte. Es muss aber gewährleistet sein, dass mit Hilfe der üblichen Auslegungsmethoden und unter Berücksichtigung gefestigter Rechtsprechung eine zuverlässige Grundlage für die Auslegung und Anwendung der fraglichen Norm gewonnen werden kann. Der Grad der für eine Norm jeweils erforderlichen Bestimmtheit lässt sich dabei nicht abstrakt festlegen, sondern

hängt von den Besonderheiten des jeweiligen Tatbestands einschließlich der Umstände ab, die zur gesetzlichen Regelung geführt haben, wobei der Gesetzgeber die Strafbarkeitsvoraussetzungen umso genauer festlegen und präziser bestimmen muss, je schwerer die von ihm angedrohte Strafe ist. Auch der Kreis der Normadressaten ist von Bedeutung (zum Ganzen: BVerfG, a. a. O. Rn. 155 m. w. N.). Zwar sind die an bußgeldbewehrte Vorschriften zu stellenden Bestimmtheitsanforderungen gegenüber dem allgemeinen aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) gründenden Gebot hinreichender Bestimmtheit der Gesetze (vgl. dazu BVerfG, Beschl. v. 10. November 2020 - 1 BvR 3214/15 -, juris Rn. 86 m. w. N.) gesteigert, aber nicht in einem Umfang, der im Rahmen des materiellen Strafrechts anzulegen ist (BVerfG, Beschl. v. 19. November 2021 a. a. O. Rn. 159). Wird mit Verweisungsnormen oder Blankettstrafgesetzen gearbeitet, müssen diese klar erkennen lassen, welche Vorschriften im Einzelnen gelten sollen (BVerfG, a. a. O. Rn. 156 m. w. N.).

- 59 Da es sich bei § 2b Satz 2 Nr. 16 SächsCoronaSchVO um eine solche Blankettnorm handele, deren Verstoß nach § 11 Abs. 2 Nr. 2a Alt. 1 SächsCoronaSchVO bußgeldbewehrt war, ist die Frage der hinreichenden Normenbestimmtheit an den strengen Vorgaben des Art. 103 Abs. 2 GG zu messen. Sind dessen Anforderungen gewahrt, genügt die Norm auch dem allgemeinen Gebot der Normenklarheit und -bestimmtheit, da die insoweit geltenden Anforderungen nicht über die aus Art. 103 Abs. 2 GG für Straf- und Bußgeldtatbestände folgenden Erfordernisse der Bestimmtheit hinausgehen (BVerfG, a. a. O. Rn. 165).
- 60 Auch unter Anwendung des strengen Maßstabs des Art. 103 Abs. 2 GG erweist sich § 2b Satz 2 Nr. 16 SächsCoronaSchVO als hinreichend bestimmt, da selbst für den rechtsunkundigen Normadressaten verständlich ist, was unter den Begriffen des „Wohnbereichs“ (vgl. dazu bereits SächsOVG, Beschl. v. 7. April 2020 - 3 B 111/20 -, juris Rn. 18) oder der „Unterkunft“ zu verstehen und wie demzufolge die Grenze von 15 Kilometern zu bestimmen war.
- 61 Soweit die Antragstellerin darauf verweist, dass der Wohnbereich ausweislich des von ihr als Anlage A3 vorgelegten Auszugs aus „Wiktionary“ (Bl. 43 d. A.) auch eine Region oder ein Stadtviertel sein könne, ist dies der Anlage schon nicht entnehmbar. Vielmehr handelt es sich nach dieser beim Wohnbereich um den „Teil einer größeren Einheit, der bewohnt wird/werden kann“. Ein Ort wird bewohnt, wenn dieser eine auf Dauer angelegte Häuslichkeit darstellt (vgl. BVerwG, Beschl. v. 25. März 1996 - 4 B 302/95 -

, juris). Demgegenüber ist der Begriff der Unterkunft weiter, weil er die sozusagen qualifizierte Nutzung des Orts zum Wohnen nicht voraussetzt, sondern damit jeder Ort gemeint ist, an dem Menschen unterkommen, insbesondere ihr Nachtquartier aufschlagen. Der Begriff der Unterkunft ist seit langem gebräuchlich und wird von der Rechtsordnung in zahlreichen Teilrechtsgebieten verwendet (BVerfG, a. a. O. Rn. 257). Es ist somit hinsichtlich beider Begriffe, jedenfalls aber in deren Zusammenschau, bereits aus dem Wortlaut eindeutig erkennbar, dass Anknüpfungspunkt der Norm der Ort sein soll, an welchem der Normunterworfenen sich regelmäßig zum Zweck des privaten Lebens aufhält, insbesondere an dem er übernachtet. Zudem wirft die Norm auch keine Unklarheiten hinsichtlich ihres räumlichen Geltungsbereichs auf, da ein abstrakt festgelegter und für den Normadressaten ohne Weiteres erkennbarer Anfangspunkt für die Bestimmung der 15 Kilometergrenze vorhanden ist. Es wird gerade nicht an eine Region oder an einen bestimmten Stadtteil angeknüpft wie etwa bei Verwendung des Begriffs Wohnort (politische Gemeinde), bei dem ein Anfangspunkt nicht klar bestimmbar wäre (vgl. BayVGh, Beschl. v. 26. Januar 2021 - 20 NE 21.162 -, juris Rn. 15 ff.; VG Wiesbaden, Beschl. v. 15. Januar 2021 - 7 L 31/21.WI -, juris Rn. 33 ff.).

62 2. Zwar lagen nach § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 IfSG am 26. Januar 2021 die Voraussetzungen für den Erlass von Schutzmaßnahmen gegen das Coronavirus vor, aber der Erlass einer Ausgangsbeschränkung gemäß § 2c Abs. 1 SächsCoronaSchVO war im Gegensatz zu der in § 2b Satz 2 Nr. 16 SächsCoronaSchVO nicht notwendig im Sinne von § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG.

63 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 § 28a Absatz 1 und 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. Eine Heilbehandlung darf nicht angeordnet werden. Die Grundrechte der körperlichen Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG), der Freiheit der Person (Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG), der Versammlungsfreiheit (Art. 8 GG), der Freizügigkeit (Art. 11 Abs. 1 GG) und der Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 Abs. 1 GG) werden insoweit eingeschränkt.

- 64 2.1 Bei Erlass der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung vom 26. Januar 2021 waren Kranke gemäß § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 1 IfSG festgestellt worden.
- 65 Kranker im Sinne des Infektionsschutzgesetzes ist eine Person, die an einer übertragbaren Krankheit erkrankt ist (§ 2 Nr. 4 IfSG). Eine übertragbare Krankheit ist gemäß § 2 Nr. 3 IfSG eine Krankheit, die durch Krankheitserreger (§ 2 Nr. 1 IfSG) verursacht wird, die unmittelbar oder mittelbar auf den Menschen übertragen werden. Dabei sind entsprechend seiner durch § 4 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 IfSG beschriebenen Stellung und den Aufgaben die durch das RKI zur Verfügung gestellten Erkenntnisse und Bewertungen zu SARS-CoV-2 und COVID-19 wie ein Sachverständigengutachten zu berücksichtigen (vgl. BVerwG, Urt. v. 22. November 2022 - 3 CN 1/21 -, juris Rn. 55 ff.).
- 66 Das SARS-CoV-2-Virus ist ein Krankheitserreger im Sinne des § 2 Nr. 1 IfSG, denn er kann beim Menschen die übertragbare Krankheit COVID-19 verursachen. Dazu hat der Senat mit Beschluss vom 7. Dezember 2020 (- 3 B 396/20 -, juris Rn. 23) Folgendes festgestellt, was auch noch für den hier streitgegenständlichen Zeitraum Gültigkeit beansprucht (vgl. Epidemiologisches Bulletin des RKI, Ausgabe 2/2021, Stand: 14. Januar 2021, S. 10 ff.; abrufbar unter: <https://edoc.rki.de/handle/176904/7579.2>):

„Die durch das Coronavirus SARS-CoV-2 verursachte 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: InFO Hämatologie + Onkologie 2020, S. 17, veröffentlicht unter: <https://link.springer.com/article/10.1007/s15004-020-8072-x>, Stand: 20. April 2020 und Robert-Koch-Institut, SARS-CoV-2 Steckbrief zur Coronavirus-

Krankheit 2019 [COVID-19], veröffentlicht unter: https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Steckbrief.html Stand: 30. Oktober 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), Männer, 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 Nieren- und 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 ist derzeit nicht verfügbar.

Die Erkrankung ist sehr infektiös. Die Inkubationszeit beträgt im Mittel fünf bis sechs Tage bei einer Spannweite von einem bis zu vierzehn Tagen. Der Anteil der Infizierten, der auch tatsächlich erkrankt (Manifestationsindex), beträgt bis zu 85 %. Der genaue Zeitraum, in dem Ansteckungsfähigkeit besteht, ist noch nicht klar definiert. Als sicher gilt, dass die Ansteckungsfähigkeit in der Zeit um den Symptombeginn am größten ist, und, dass ein erheblicher Teil von Ansteckungen bereits vor dem Auftreten erster klinischer Symptome erfolgt. Der Hauptübertragungsweg für SARS-CoV-2 ist die respiratorische Aufnahme virushaltiger Partikel, die beim Atmen, Husten, Sprechen, Singen und Niesen entstehen. So entstandene kleinere Aerosole können auch über längere Zeit in der Luft schweben und sich in geschlossenen Räumen verteilen. Grundsätzlich ist die Wahrscheinlichkeit einer Exposition gegenüber infektiösen Partikeln im Umkreis von 1-2 m um eine infizierte Person herum erhöht. Bei längerem Aufenthalt in kleinen, schlecht oder nicht belüfteten Räumen kann sich die Wahrscheinlichkeit einer Übertragung durch Aerosole aber auch über eine größere Distanz als 1,5 m erhöhen, insbesondere dann, wenn eine infektiöse Person besonders viele Aerosole ausstößt, sich längere Zeit in dem Raum aufhält und exponierte Personen besonders tief oder häufig einatmen. Auch eine Kontaktübertragung ist nicht auszuschließen (vgl. zum Vorstehendem im Einzelnen und mit weiteren Nachweisen: Robert-Koch-Institut, SARS-CoV-2 Steckbrief zur Coronavirus-Krankheit-2019 [COVID-19] a. a. O.).“

- 67 Ergänzend hierzu hatte das RKI mit Stand vom 14. Januar 2021 Folgendes festgestellt (vgl. Epidemiologisches Bulletin des RKI a. a. O.):

„Die Massenverbreitung erfolgt durch die Übertragung von Mensch zu Mensch via Tröpfcheninfektion und über Aerosole. (...) Bei jedem Einzelfall einer infizierten Person gibt es zahlreiche Faktoren, die auf die Transmission Einfluss haben, z. B. Höhe der Infektionsdosis und Viruslast, Größe der Partikel, Temperatur, Luftfeuchtigkeit, Umgebung, Raumluftwechselrate und das Tragen einer Mund-Nase-Bedeckung. Übertragungen im Außenbereich kommen insgesamt selten vor. Bei Wahrung des Mindestabstandes sorgt die Luftbewegung im Freien für eine sehr geringe Übertragungswahrscheinlichkeit. Im Vergleich zu einer Transmission in geschlossenen Räumen schätzt eine im Preprint erschienene japanische Studie das Risiko für eine Übertragung im Freien 19-mal niedriger ein. (...)“

Der Krankheitsverlauf variiert hinsichtlich Symptomatik und Schwere: Es können asymptomatische, symptomarme oder schwere Infektionen mit Pneumonie und weiteren Organbeteiligungen auftreten, die zum Lungen- und Multiorganversagen bis zum Tod führen können. (...) Prä- und asymptomatische SARS-CoV-2-Infektionen sind epidemiologisch bedeutsam, da sie unbemerkt zur Weiterverbreitung von SARS-CoV-2 beitragen. (...)

Besonders betroffen sind ältere Personen > 60 Jahre und Personen mit Vorerkrankungen. (...) Der Zusammenhang zwischen Alter und Fallsterblichkeitsrate war exponentiell: 0,002% im Alter von 10 Jahren; 0,01% im Alter von 25 Jahren; 0,4% im Alter von 55 Jahren; 1,4% im Alter von 65 Jahren; 4,6% im Alter von 75 Jahren; 15% im Alter von 85 Jahren. (...) Ein Teil der COVID-19-PatientInnen hat sich auch Wochen oder Monate nach Beginn der Erkrankung noch nicht wieder erholt und leidet weiterhin unter schweren Allgemeinsymptomen. Daten aus England deuten darauf hin, dass etwa 40% der hospitalisierten Erkrankten längerfristige Unterstützung benötigen und bei etwa 10% der nicht hospitalisierten, mild Erkrankten Symptome länger als 4 Wochen andauern. (...)

Insgesamt wurden bis zum 08.12.2020 19.342 COVID-19-Todesfälle an das RKI übermittelt. Von den Todesfällen sind 16.851 (87%) Personen 70 Jahre und älter; das mediane Alter der Verstorbenen beträgt 83 Jahre (s. Tab. 2). Der extrem hohe Anteil an Todesfällen bei den ≥ 70 -Jährigen wird deutlich, wenn man im Vergleich dazu ihren Anteil von 13% an der Gesamtzahl der übermittelten COVID-19-Fälle betrachtet.

Der Anteil verstorbener Personen an allen übermittelten COVID-19-Fällen liegt bei den ≤ 59 -Jährigen unter 0,3%. Die Zahl der Verstorbenen nimmt mit zunehmendem Alter kontinuierlich zu und steigt von 1,6% bei den 60 - 69-Jährigen, auf 5,8% bei den 70 - 79-Jährigen, auf 12,0% bei den 80 - 89-Jährigen und 15,6% bei den ≥ 90 -Jährigen an (s. Abb. 5). Männer versterben etwas häufiger als Frauen (1,8% versus 1,5%). (...)

- 68 Zur Infektionslage in Deutschland lagen im Zeitraum des Erlasses der angegriffenen Verordnungsregelung folgende weitere Erkenntnisse und Bewertungen des RKI vor:
- 69 Die Zahl an Übertragungen von COVID-19 in der Bevölkerung in Deutschland begann nach einem starken Anstieg der Fallzahlen Anfang Dezember 2020, einem Rückgang während der Feiertage 2020 und einem erneuten Anstieg in der ersten Januarwoche 2021 am 26. Januar 2021 leicht zu sinken, wobei Nachmeldungen von Fallzahlen nicht auszuschließen waren. Das RKI schätzte die Gefährdung für die Gesundheit der Bevölkerung in Deutschland insgesamt als sehr hoch ein. Die Inzidenz der letzten sieben Tage lag - Stand 26. Januar 2021 - deutschlandweit bei 108 Fällen pro 100.000 Einwohner (EW). In Sachsen lag sie sehr deutlich über der Gesamtinzidenz. 387 von 412 Kreisen wiesen eine hohe Sieben-Tage-Inzidenz von mehr als 50 auf. Die Sieben-Tage-Inzidenz lag in 209 Kreisen bei mehr als 100 Fällen/100.000 EW, davon in neun Kreisen bei mehr als 250 Fällen/100.000 EW. Die Sieben-Tage-Inzidenz bei

Personen zwischen 60-79 Jahren lag bei 85 und bei Personen, die 80 Jahre oder älter waren, bei 224 Fällen/100.000 EW. Die Ausbrüche standen vor allem in Zusammenhang mit Alten- und Pflegeheimen, privaten Haushalten und dem beruflichen Umfeld. Zusätzlich fände in zahlreichen Kreisen eine diffuse Ausbreitung von SARS-CoV-2-Infektionen in der Bevölkerung statt, ohne dass Infektionsketten eindeutig nachvollziehbar seien. Das genaue Infektionsumfeld lasse sich häufig nicht ermitteln. Ältere Personen seien sehr häufig von COVID-19 betroffen. Da sie auch häufiger schwere Erkrankungsverläufe erlitten, bewege sich die Anzahl schwerer Fälle und Todesfälle weiterhin auf hohem Niveau. Diese könnten vermieden werden, wenn alle mit Hilfe der Infektionsschutzmaßnahmen die Ausbreitung des SARS-CoV-2-Virus verlangsamen. Daher sei es weiterhin notwendig, dass sich die gesamte Bevölkerung für den Infektionsschutz engagierte. Seit Mitte Dezember 2020 werde aus dem Vereinigten Königreich über die zunehmende Verbreitung einer neuen Virusvariante (B.1.1.7) berichtet, für die es klinisch-diagnostische und epidemiologische Hinweise auf eine erhöhte Übertragbarkeit gebe. Derzeit gebe es keinen Anhaltspunkt dafür, dass Infektionen mit der Variante B.1.1.7 zu schwereren Erkrankungen führe. Ebenfalls im Dezember 2020 sei erstmals vom vermehrten Auftreten einer SARS-CoV-2 Variante in Südafrika (B.1.351) berichtet worden, die andere Varianten verdrängt habe, sodass eine erhöhte Übertragbarkeit denkbar sei (vgl. Täglicher Lagebericht des RKI zur Coronavirus-Krankheit-2019 [COVID-19], Stand: 26. Januar 2021, veröffentlicht unter: https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/Jan_2021/Archiv_Jan_2021.html).

70 Zur damaligen Infektionslage in Sachsen hatte der Senat mit Beschluss vom 2. Februar 2021 - 3 B 8/21 - (juris Rn. 34 ff.) Folgendes festgestellt:

„Für den Freistaat Sachsen waren in den letzten 7 Tagen 5.742 neue Fälle zu verzeichnen. Der Inzidenzwert für den gesamten Freistaat betrug 141 Fälle je 100.000 Einwohner in den letzten 7 Tagen. Dabei weisen fast alle Landkreise und kreisfreien Städte Inzidenzwerte von über 100 je 100.000 Einwohner auf. (RKI, COVID-19-Dashboard, https://www.rki.de/DE/Home/homepage_node.html, Stand: 27. Januar 2021). Seit einigen Wochen zeigt der Freistaat Sachsen nach den Angaben des Statistischen Bundesamtes auch eine auffällige Entwicklung der Sterbefallzahlen und der Übersterblichkeit. In der 41. Kalenderwoche lag die Zahl der Sterbefälle noch unter dem Durchschnitt; in der 50. Kalenderwoche lag sie 88 % beziehungsweise 970 Fälle darüber (https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/01/PD21_014_12621.html).

In Sachsen sind ca. 1.500 Intensivbetten vorhanden. Davon sind derzeit nur noch etwa 340 Intensivbetten frei. Der Anteil der COVID-19-Patienten an der Gesamtzahl der Intensivbetten beträgt in Sachsen 25,65 %. Von diesen 385

aktuell intensivmedizinisch behandelten Patienten müssen 207 invasiv beatmet werden (<https://www.intensivregister.de/#!/aktuelle-lage/kartenansichten> Stand: 27. Januar 2021).

Auch wenn sich die Infektionszahlen damit in den letzten Wochen deutlich reduziert haben - am 29. Dezember 2020 wies der Freistaat Sachsen eine 7-Tage-Inzidenz von 364 Fällen je 100.000 Einwohner und es waren noch 240 Intensivbetten frei (SächsOVG, Beschl. v. 7. Januar 2021 - 3 B 424/20 -, juris Rn. 31f.) -, besteht noch keine Infektionslage, bei der ein Ablassen von den angeordneten Schutzmaßnahmen verantwortbar erscheint. Dies gilt insbesondere angesichts der in Deutschland und auch in Sachsen (<https://www.mdr.de/sachsen/leipzig/leipzig-leipzig-land/corona-mutation-suedafrika-nachweis-100.html>) zunehmend nachgewiesenen Mutationen des Coronavirus in Gestalt der sog. britischen (SARS-CoV-2 VOC 202012/01 oder B.1.1.7) und südafrikanischen (501Y.V2 oder B.1.351) Mutation. Es wird davon ausgegangen, dass beide Virusvarianten deutlich ansteckender sind (<https://www.who.int/csr/don/31-december-2020-sars-cov2-variants/en/>) und daher auch in kürzester Zeit zu einem deutlichen Anstieg der Infektionszahlen führen können. So war etwa in Irland die Sieben-Tage-Inzidenz binnen weniger Wochen auf über 900 gestiegen, was in über der Hälfte der Fälle durch die britische Virusmutation bedingt gewesen sein soll (<https://www.aerztezeitung.de/Politik/Irlands-Kliniken-nehmen-fast-nur-noch-COVID-19-Kranke-auf-416312.html>).“

- 71 Danach waren die Voraussetzungen des § 32 Satz 1, § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG erfüllt. Ergänzend ist anzumerken, dass die Sieben-Tage-Inzidenz am 26. Januar 2021 bei 160,9 lag (vgl. RKI, Archiv mit Daten bis einschließlich 10. September 2021; Sieben-Tage-Inzidenzen nach Bundesländern und Kreisen, veröffentlicht unter: https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Daten/Inzidenz-Tabellen.html?nn=2386228; abgerufen am 17. April 2023).
- 72 2.2 Der Ordnungsgeber hatte somit nach § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG die notwendigen Schutzmaßnahmen zu treffen, soweit und solange dies zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 erforderlich war (vgl. zur Handlungspflicht SächsOVG, Urt. v. 10. August 2022 - 3 C 62/20 -, juris Rn. 33; BVerfG, Beschl. v. 13. Mai 2020 - 1 BvR 1021/20 -, juris Rn. 8).
- 73 Notwendig ist eine Schutzmaßnahme zunächst dann, wenn sie am Ziel ausgerichtet ist, die Verbreitung der Krankheit COVID-19 zu verhindern, und, wenn sie verhältnismäßig ist. Sie muss also geeignet und erforderlich sein, den vorgenannten Zweck zu erreichen, sowie verhältnismäßig im engeren Sinne (vgl. BVerwG, Urt. v. 22. November 2022 - 3 CN 2.21 -, juris Rn. 12). Dabei waren insbesondere die in § 28a IfSG niedergelegten und den Verhältnismäßigkeitsmaßstab im Wesentlichen präzisierenden Vorgaben (vgl. BT-Drs. 19/23944, S. 35) zu beachten, da der Deutsche Bundestag, wie

bereits ausgeführt, das Bestehen einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite nach § 5 Abs. 1 Satz 1 IfSG in Bezug auf COVID-19 festgestellt hatte.

- 74 Innerhalb dieser durch § 32 Satz 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG sowie § 28a IfSG und das Verhältnismäßigkeitsgebot gezogenen Grenzen verfügte der Ordnungsgeber auch im streitgegenständlichen Zeitraum beim Erlass seiner Maßnahmen über ein normatives Ermessen (vgl. BVerwG a. a. O.; SächsOVG, Beschl. v. 11. November 2020 - 3 B 349/20 -, juris Rn. 47; BVerfG, Beschl. v. 12. Mai 2020 - 1 BvR 1027/20 -, juris Rn. 6 f., und Beschl. v. 19. November 2021, a. a. O. Rn. 170 ff.). Dieses war aufgrund der Vorgaben des § 28a IfSG, der insbesondere in seinem sechsten Absatz Maßstäbe für die vom Ordnungsgeber zu treffende Abwägungsentscheidung enthielt, jedoch deutlich verengt gegenüber der Rechtslage vor dem Inkrafttreten des § 28a IfSG zum 19. November 2020. Ob die Grenzen dieses Ermessens überschritten wurden, obliegt der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle, die sich allein auf das Ergebnis des Rechtsetzungsverfahrens bezieht, soweit das Gesetz keine Vorgaben zum Abwägungsvorgang enthielt (vgl. BVerwG a. a. O.).
- 75 Zudem war dem Ordnungsgeber bei Umsetzung der genannten gesetzlichen Vorgaben grundsätzlich auch noch im streitgegenständlichen Zeitraum in tatsächlicher Hinsicht ein Einschätzungsspielraum zuzugestehen.
- 76 Der Gesetzgeber und dem folgend auch der Ordnungsgeber ist in erheblichem Umfang auf wissenschaftliche Expertise angewiesen, um die Gefahren, die von Infektionskrankheiten ausgehen, und um die Erforderlichkeit von Schutzmaßnahmen erkennen und abschätzen zu können. Im Falle neuartiger Krankheitserreger und Erkrankungen kann die Frage der Gefährdung der Bevölkerung denknotwendig 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 Normgeber im Fall von Ungewissheiten im fachwissenschaftlichen Diskurs und damit einhergehender unsicherer Entscheidungsgrundlage in tatsächlicher Hinsicht ein Einschätzungsspielraum zu (vgl. BVerfG, Beschl. v. 13. Mai 2020 a. a. O. Rn. 10; ThürVerfGH, Urt. v. 1. März 2021 - 18/20 -, juris Rn. 427 ff.). Dieser galt auch in Bezug auf das Virus SARS-CoV-2, solange und soweit in der Fachwissenschaft Ungewissheiten über dessen Eigenschaften bestanden (BVerwG, Urt. v. 22. November 2022 - 3 CN 1/21 -, juris Rn. 59). Dies war im Januar 2021 grundsätzlich noch der Fall, wobei es zu diesem Zeitpunkt allerdings schon einige

wenige - bereits dargestellte - gesicherte wissenschaftliche Erkenntnisse zu Übertragungswegen und -formen gab, welche im Rahmen der Prognoseentscheidung auch entsprechend zu berücksichtigen waren. Allerdings waren im hier streitgegenständlichen Zeitraum zwei neue Virusmutationen aufgetreten, hinsichtlich derer es - wie dargestellt - an gesicherten Erkenntnissen zu Übertragbarkeit und verursachter Krankheitsschwere fehlte. Schon allein deswegen bestand hier der beschriebene Einschätzungsspielraum des Ordnungsgebers grundsätzlich fort. Sind wegen derartiger Unwägbarkeiten der wissenschaftlichen Erkenntnislage die Möglichkeiten des Gesetz- oder Ordnungsgebers begrenzt, sich ein hinreichend sicheres Bild zu machen, genügt es daher, wenn er sich an einer sachgerechten und vertretbaren Beurteilung der ihm verfügbaren Informationen und Erkenntnismöglichkeiten orientiert (BVerfG, Beschl. v. 19. November 2021, a. a. O. Rn. 171; BVerwG, Urt. v. 22. November 2022 - 3 CN 2/21 -, a. a. O. Rn. 18). Der Einschätzungsspielraum erstreckt sich auch auf die erforderliche Prognose und die Wahl der Mittel, um die von ihm angestrebten Ziele zu erreichen (BVerfG, Beschl. v. 5. Mai 2021 - 1 BvR 781/21 u. a. -, juris Rn. 36). Die Prognose wird nicht dadurch ungültig und rechtswidrig, 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 ihre Ungültigkeit sein.

- 77 Soweit die Antragstellerin geltend macht, dass die Prognose schon deswegen nicht wirksam gestellt werden konnte, weil es trotz ausreichend Zeit keine wissenschaftlich fundierte Untersuchung zur Wirksamkeit einzelner Maßnahmen gegeben habe, trägt diese Argumentation gerade die Erforderlichkeit einer Prognose oder eines Beurteilungsspielraums (vgl. BVerfG, Beschl. v. 19. November 2021, a. a. O. Rn. 303). Allerdings wird es auch dort Grenzen geben müssen. Wenn der Normgeber erkennt, dass die Wissenschaft nicht von selbst aktiv wird, wird er diese wohl selbst mit den entsprechenden Studien beauftragen müssen, um sich die für seine Normsetzung benötigten Tatsachen zu beschaffen. Unabhängig von der Frage, ob ein derartiges Versäumnis überhaupt die Rechtswidrigkeit der streitgegenständlichen Norm begründen könnte, dürfte der der Wissenschaft zuzubilligende Zeitraum auch angesichts der stetigen Weiterentwicklung des Virus nicht überschritten gewesen sein. Zudem ist auch nicht erkennbar, dass die Wissenschaft ihrem Auftrag nicht nachgekommen wäre. So hatte das RKI zum Sommer 2021 beispielsweise Optionen zur stufenweisen Rücknahme der COVID-19-bedingten Maßnahmen bis Ende des Sommers 2021 (sog. ControlCOVID-Papier) entwickelt, in dem es die Infektionsträchtigkeit verschiedener Lebens- und Begegnungsbereiche von Menschen dargestellt hatte. Schließlich hatte das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 19. November 2021 (a. a. O. Rn. 189 ff.) zur

sog. Bundesnotbremse, der Regelungen betraf, die zeitlich sogar noch nach den hier streitgegenständlichen lagen, zutreffend festgestellt, dass die Tragfähigkeit der Einschätzung des Gesetz- und damit auch des Verordnungsgebers nicht deshalb in Frage gestellt werde, weil er es versäumt habe, für eine Verbesserung der Erkenntnislage zu sorgen.

- 78 Ob die Grenzen dieses Einschätzungsspielraums überschritten sind, unterliegt der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle (BVerwG, a. a. O. Rn. 12 ff. m. w. N.). Diese bezieht sich darauf, ob die Einschätzung auf einer ausreichend tragfähigen Grundlage beruht. Dafür muss der Verordnungsgeber von einem zutreffend und vollständig ermittelten Sachverhalt ausgegangen sein. Er muss seine Prognose einleuchtend begründet und darf keine offensichtlich fehlerhafte, insbesondere in sich widersprüchliche Einschätzung getroffen haben (vgl. BVerwG, Urt. v. 29. Oktober 2009 - 7 C 22/08 -, juris Rn. 20; Urt. v. 22. November 2022 - 3 CN 2/21 -, juris Rn. 17 m. w. N.). Dabei kann der Senat jedoch nur die in der Begründung der streitgegenständlichen Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung enthaltenen Erwägungen des Verordnungsgebers zugrunde legen, soweit die in § 28a Abs. 5 Satz 1 IfSG normierte Begründungspflicht reicht (a. A. wohl NdsOVG, Beschl. v. 6. April 2021 - 13 ME 166/21 -, juris Rn. 31). Soweit das Bundesverwaltungsgericht (a. a. O. Rn. 19) demgegenüber vertreten hatte, dass auch die Erwägungen des Antragsgegners zu berücksichtigen sind, die durch diesen bis zur Entscheidung über den Normenkontrollantrag prozessordnungsgemäß vorgebracht werden, setzt sich der Senat hierzu nicht in Widerspruch. Denn das Bundesverwaltungsgericht hatte die Zulässigkeit der Berücksichtigung prozessualen Vorbringens sowohl in vorgenannter Entscheidung als auch in seinem Urteil vom 22. Januar 2020 (- 8 C 9/19 -, juris Rn. 22) an das Nichtvorliegen einer (gesetzlichen) Begründungspflicht geknüpft. Anders als in vorgenannter Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 22. November 2022 bestand eine solche nach § 28a Abs. 5 Satz 1 IfSG jedoch im streitgegenständlichen Zeitraum. Allerdings forderte diese, wie bereits dargelegt, nur eine „allgemeine Begründung“. Somit konnte der Verordnungsgeber die in diesem Rahmen geschuldeten Erwägungen zu dem durch ihn verfolgten Gesamtkonzept von Schutzmaßnahmen nicht erst im gerichtlichen Verfahren vorbringen. Den von ihm erwarteten Einfluss einzelner Schutzmaßnahmen auf das Infektionsgeschehen konnte er demgegenüber auch erst im gerichtlichen Verfahren darstellen, da die Begründungspflicht des § 28a Abs. 5 Satz 1 IfSG, wie ausgeführt, eine derart weitgehende Darlegung im Rahmen der Verordnungsbegründung nicht erforderte.

- 79 Ausgehend von diesen Voraussetzungen waren nur die durch § 2b Satz 2 Nr. 16 SächsCoronaSchVO angeordneten Ausgangsbeschränkungen verhältnismäßig. Die in § 2c Abs. 1 SächsCoronaSchVO enthaltenen Ausgangsbeschränkungen erwiesen sich demgegenüber auch in Ansehung der in § 2c Abs. 2 SächsCoronaSchVO vorgesehenen Aufhebungsoption bei sinkenden Inzidenzwerten als unangemessen.
- 80 a) Das mit der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung verfolgte Ziel stand mit dem Zweck der Verordnungsermächtigung nach § 32 Satz 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG in Einklang. Zudem wurden die Vorgaben des § 28a Abs. 3 Satz 1 IfSG beachtet.
- 81 Gemäß § 1 Abs. 1 IfSG ist es Ziel des Infektionsschutzgesetzes, übertragbaren Krankheiten beim Menschen vorzubeugen, Infektionen frühzeitig zu erkennen und ihre Weiterverbreitung zu verhindern. Hierzu ermächtigt § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG zu den notwendigen Schutzmaßnahmen, die gemäß § 32 IfSG auch in Form von Rechtsverordnungen der Länder ergehen dürfen. Diese sind, soweit der Anwendungsbereich des § 28a IfSG eröffnet ist, nach § 28a Abs. 3 Satz 1 IfSG insbesondere an dem Schutz von Leben und Gesundheit und der Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems auszurichten.
- 82 Hierauf hat der Antragsgegner unter A. Allgemeiner Teil der für die Beurteilung der legitimen Zielsetzung heranzuziehenden Begründung zu der in Streit stehenden Verordnung abgestellt, indem er als Ziel die Senkung der Neuinfektionszahlen auf eine Sieben-Tage-Inzidenz von 50 Neuinfektionen pro 100.000 EW genannt hat, um die Kontaktnachverfolgung zu gewährleisten. Die Kontaktnachverfolgung ist dabei ein legitimes Ziel i. S. d. § 1 Abs. 1 und § 28a Abs. 3 Satz 1 IfSG, weil es sich jedenfalls um eine Maßnahme zur Unterbindung der Weiterverbreitung des Virus handelt. Denn Ziel der Kontaktnachverfolgung ist es, potenziell infizierte Menschen zu erkennen, um durch weitere Maßnahmen diesen gegenüber die weitere Ausbreitung des Coronavirus zu verhindern. Dass die Kontaktnachverfolgung für Letzteres nur ein Zwischenschritt ist, ist dabei unschädlich, weil sie notwendige Bedingung für diesen ist. Zudem entspricht auch das Ziel der Senkung der Zahl der Neuinfektionen schon für sich genommen den Vorgaben des § 1 Abs. 1 IfSG, denn eine geringere Anzahl von Infizierten bewirkt zwangsläufig auch die Verlangsamung der Weiterverbreitung des Virus. Dies dient dann auch dem Schutz von Leben und Gesundheit der Bevölkerung, denn eine verringerte Viruslast in der Bevölkerung führt zu weniger Infektionen und damit auch

zu weniger Erkrankungen mit den dargestellten teils schwerwiegenden Gesundheitsfolgen, was auch der Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems dient. Diese nach § 1 Abs. 1 und § 28a Abs. 3 Satz 1 IfSG legitimen Ziele verfolgten auch die beiden angegriffenen Normen, denn sie zielten auf die Vermeidung zwischenmenschlicher Kontakte, die - wie dargestellt - notwendige Voraussetzung der Verbreitung des Coronavirus sind.

- 83 b) § 2b Satz 2 Nr. 16 und § 2c Abs. 1 SächsCoronaSchVO waren auch geeignet, um dieses Ziel zu erreichen.
- 84 Eine Norm ist geeignet im vorgenannten Sinn, wenn mit ihrer Hilfe der verfolgte Zweck gefördert werden kann. Dabei genügt bereits die Möglichkeit der Zweckerreichung (BVerwG, Urt. v. 22. November 2022 - 3 CN 1/21 -, a. a. O. Rn. 59 m. w. N.). Wie ausgeführt stand dem Normgeber bei der Beurteilung der Eignung einer Regelung ein der verwaltungsgerichtlichen Prüfung unterliegender Spielraum zu, der sich auf die Einschätzung und Bewertung der tatsächlichen Verhältnisse, auf die etwa erforderliche Prognose und auf die Wahl der Mittel bezog, um die Ziele der Norm zu erreichen.
- 85 Wie festgestellt entsprach es dem wissenschaftlichen Erkenntnisstand zum Zeitpunkt des Verordnungserlasses, dass die Erkrankung sehr infektiös ist und hauptsächlich durch die respiratorische Aufnahme virushaltiger Partikel übertragen wird. Ferner entsprach es der damaligen Erkenntnis, dass die Wahrscheinlichkeit einer Exposition gegenüber infektiösen Partikeln im Umkreis von ein bis zwei Metern um eine infizierte Person herum erhöht ist. Ausgehend davon lag eine hinreichend abgesicherte fachwissenschaftliche Grundlage für die Annahme des Ordnungsgebers vor, dass eine Beschränkung der Kontakte von Menschen im öffentlichen Raum, die durch eine Ausgangsbeschränkung bewirkt wird, einen Beitrag zur Verringerung der Zahl von Neuinfektionen leistet, weil Übertragungswege und -begegnungen so grundsätzlich unterbunden werden (vgl. BayVerfGH, Entscheid. v. 9. Februar 2021 - Vf. 6-VII-20 -, juris Rn. 74). Dass die Übertragungswahrscheinlichkeit im Freien - wie ausgeführt - sehr gering und gegenüber der in Innenräumen bestehenden deutlich reduziert war, steht der Geeignetheit nicht entgegen. Denn zum einem hat das RKI (vgl. Epidemiologisches Bulletin, a. a. O. S. 10 ff.) ausgeführt, dass eine Übertragung im Freien nicht auszuschließen ist, vor allem hat es aber seine Aussage an die Wahrung des Mindestabstands bei einem zwischenmenschlichen Kontakt geknüpft, was im Umkehrschluss heißt, dass bei dessen Nichtbeachtung jedenfalls keine nur sehr geringe Übertragungswahrscheinlichkeit bestand oder dazu keine hinreichenden Erkenntnisse vorlagen (vgl.

OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 14. Januar 2021 - OVG 11 S 3/21 -, juris Rn. 21). Hinzu kommt noch, dass sich die vorstehenden Erkenntnisse des RKI ersichtlich nur auf das Virus in seiner Ausgangsform und der bis Ende des Jahres 2020 aufgetretenen Mutationen beziehen konnte. Wie dargestellt waren aber Anfang des Jahres 2021 verschiedene Mutationen aufgetreten, die sich auch in der Bundesrepublik zunehmend verbreiteten. Ausgehend von den in den Ursprungsländern dieser Mutationen gemachten Erfahrungen war bereits bekannt, dass diese Mutationen deutlich ansteckender waren. Inwieweit sich dies auch auf Übertragungsszenarien in Außenbereichen bezog, war zu diesem Zeitpunkt noch nicht untersucht, so dass auch aus diesem Grund die Annahme eines Übertragungsrisikos im Freien keinesfalls sachwidrig war. Dass der Einfluss der mit § 2b Satz 2 Nr. 16 SächsCoronaSchVO angeordneten Beschränkung nicht messbar sei, steht damit der Eignung der Maßnahme nicht entgegen. Anders als die Antragstellerin meint, ist es für die Geeignetheit einer Maßnahme nicht notwendig, dass sie einen bestimmten messbaren Erfolg haben muss. Die Eignung besteht nur dann nicht, wenn der bezweckte Erfolg ausgeschlossen wäre, wovon nach dem dargelegten damaligen wissenschaftlichen Erkenntnisstand jedoch nicht auszugehen ist.

86 c) Beide streitgegenständliche Regelungen waren für die Erreichung des beschriebenen Normziels auch erforderlich.

87 An der Erforderlichkeit einer Regelung fehlt es grundsätzlich nur dann, wenn dem Verordnungsgeber eine andere, gleich wirksame Maßnahme zur Erreichung des verfolgten Zwecks zur Verfügung steht, die weniger in die Grundrechte der Betroffenen eingreift und Dritte und die Allgemeinheit nicht stärker belastet. Die sachliche Gleichwertigkeit der alternativen Maßnahme zur Zweckerreichung muss dafür in jeder Hinsicht eindeutig feststehen (BVerwG, a. a. O. Rn. 63 m. w. N.). Bei der Beurteilung der Erforderlichkeit hatte der Verordnungsgeber auch im streitgegenständlichen Zeitraum noch einen - durch die Vorgaben des § 28a Abs. 2 und 3 IfSG begrenzten - tatsächlichen Einschätzungsspielraum, der sich darauf bezog, die Wirkung der von ihm gewählten Maßnahmen im Vergleich zu anderen, weniger belastenden Maßnahmen zu prognostizieren (SächsVerfGH a. a. O.; BVerfG, a. a. O. Rn. 204; BVerwG a. a. O.). Zwar hatte die Pandemie zu diesem Zeitpunkt schon mehrere Monate gedauert, aber es lag im Januar 2021 insbesondere kein gesicherter Erkenntnisstand zu den Wirkungen von Schutzmaßnahmen vor, was auch die Antragstellerin nicht in Abrede stellt. Soweit sie auf eine verschleppte wissenschaftliche Aufklärung verweist, ist dies schon deswegen nicht relevant, weil sich das Virus seit Pandemiebeginn stetig weiterentwickelt und insbesondere seine Eigenschaften hinsichtlich seiner Übertragbarkeit verändert hatte.

Gerade im streitgegenständlichen Zeitraum waren zwei neue Virusmutationen aufgetreten, hinsichtlich derer es - wie dargestellt - an Erkenntnissen zu Übertragbarkeit und verursachter Krankheitsschwere fehlte. Schon allein deswegen bestand hier der der gerichtlichen Kontrolle unterliegende Einschätzungsspielraum des Verordnungsgebers fort.

- 88 aa) Der Verordnungsgeber hatte die in der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung vom 26. Januar 2021 ergriffenen Schutzmaßnahmen an den Vorgaben des § 28a Abs. 3 IfSG ausgerichtet. Mit diesen hatte der Gesetzgeber beim Ergreifen von Schutzmaßnahmen zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit ein gestuftes Vorgehen, welches sich an dem tatsächlichen regionalen Infektionsgeschehen orientieren sollte, erreichen wollen (BT-Drs. 19/23944, S. 35).
- 89 § 28a Abs. 3 IfSG in seiner Fassung vom 18. November 2020 sah vor, dass die Schutzmaßnahmen unter Berücksichtigung des jeweiligen Infektionsgeschehens regional bezogen auf die Ebene der Landkreise, Bezirke oder kreisfreien Städte an den Schwellenwerten nach Maßgabe der Sätze 4 bis 12 ausgerichtet werden sollten, soweit Infektionsgeschehen innerhalb eines Landes nicht regional übergreifend oder gleichgelagert waren. Maßstab für die zu ergreifenden Schutzmaßnahmen war insbesondere die Anzahl der Neuinfektionen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 je 100.000 EW innerhalb von sieben Tagen. Bei Überschreitung eines Schwellenwertes von über 50 Neuinfektionen je 100.000 EW innerhalb von sieben Tagen waren umfassende Schutzmaßnahmen zu ergreifen, die eine effektive Eindämmung des Infektionsgeschehens erwarten ließen. Bei Überschreitung eines Schwellenwertes von über 35 Neuinfektionen je 100.000 EW innerhalb von sieben Tagen waren breit angelegte Schutzmaßnahmen zu ergreifen, die eine schnelle Abschwächung des Infektionsgeschehens erwarten ließen. Unterhalb eines Schwellenwertes von 35 Neuinfektionen je 100.000 EW innerhalb von sieben Tagen kamen insbesondere Schutzmaßnahmen in Betracht, die die Kontrolle des Infektionsgeschehens unterstützten. Vor dem Überschreiten eines Schwellenwertes waren die in Bezug auf den jeweiligen Schwellenwert genannten Schutzmaßnahmen insbesondere bereits dann angezeigt, wenn die Infektionsdynamik eine Überschreitung des jeweiligen Schwellenwertes in absehbarer Zeit wahrscheinlich machte. Bei einer bundesweiten Überschreitung eines Schwellenwertes von über 50 Neuinfektionen je 100.000 EW innerhalb von sieben Tagen waren bundesweit abgestimmte umfassende, auf eine effektive Eindämmung des Infektionsgeschehens abzielende Schutzmaßnahmen anzustreben. Bei einer landesweiten Überschreitung eines

Schwellenwertes von über 50 Neuinfektionen je 100.000 EW innerhalb von sieben Tagen waren landesweit abgestimmte umfassende, auf eine effektive Eindämmung des Infektionsgeschehens abzielende Schutzmaßnahmen anzustreben. Nach Unterschreitung eines in den Sätzen 5 und 6 genannten Schwellenwertes konnten die in Bezug auf den jeweiligen Schwellenwert genannten Schutzmaßnahmen aufrechterhalten werden, soweit und solange dies zur Verhinderung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) erforderlich war. Die in den Landkreisen, Bezirken oder kreisfreien Städten auftretenden Inzidenzen wurden zur Bestimmung des nach diesem Absatz jeweils maßgeblichen Schwellenwertes durch das RKI im Rahmen der laufenden Fallzahlenberichterstattung auf dem RKI-Dashboard unter der Adresse <http://corona.rki.de> im Internet veröffentlicht.

- 90 Ausgehend davon hatte der Ordnungsgeber im streitgegenständlichen Zeitraum entsprechend den Vorgaben des § 28a Abs. 3 Satz 5 IfSG - wie geschehen - umfassende Schutzmaßnahmen zu ergreifen, die eine effektive Eindämmung des Infektionsgeschehens erwarten ließen, weil in allen sächsischen Landkreisen der Schwellenwert von 50 Neuinfektionen je 100.000 EW innerhalb von sieben Tagen teilweise massiv überschritten worden war. Weil diese Situation bundes- und landesweit gegeben war, waren bundes- und landesweit abgestimmte umfassende, auf eine effektive Eindämmung des Infektionsgeschehens abzielende Schutzmaßnahmen anzustreben (§ 28a Abs. 3 Satz 9 und Satz 10 IfSG), so dass keine räumlich differenzierten und am regionalen Infektionsgeschehen orientierten Maßnahmen erlassen werden mussten. Unabhängig davon hatte der Ordnungsgeber nach § 2c Abs. 2 SächsCoronaSchVO für den Fall sinkender Inzidenzwerte die Voraussetzungen für regional abweichende Normen eröffnet.
- 91 bb) Die streitgegenständlichen Ausgangsbeschränkungen entsprachen auch der durch § 28a Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 i. V. m. § 28a Abs. 1 Nr. 3 IfSG besonders betonten Erforderlichkeit der Maßnahme (SächsOVG, Beschl. v. 4. März 2021, a. a. O. Rn. 47 m. w. N.; BayVGH, Beschl. v. 14. Dezember 2020 a. a. O. Rn. 33 m. w. N.; a. A. und für eine Tatbestandsvoraussetzung plädierend: Johann/Gabriel, in: Eckart/Winkelmüller, BeckOK, InfSchR, 15. Ed., Stand: 10. Januar 2023, § 28a IfSG Rn. 35; Gerhardt, in: Ders., Infektionsschutzgesetz, 6. Aufl. 2022, § 28a Rn. 2).
- 92 Nach § 28a Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 IfSG war Voraussetzung für die Anordnung von Ausgangsbeschränkungen nach § 28a Abs. 1 Nr. 3 IfSG, dass auch bei Berücksichtigung aller bisher getroffenen anderen Schutzmaßnahmen eine wirksame Eindämmung der

Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) erheblich gefährdet gewesen wäre.

- 93 Durch die Bezugnahme auf die bisher getroffenen anderen Schutzmaßnahmen wurde mit der Norm jedenfalls zum Ausdruck gebracht, dass Ausgangsbeschränkungen nur dann angeordnet werden durften, wenn andere Maßnahmen nach § 28a Abs. 1 IfSG voraussichtlich nicht mehr griffen oder, sofern bei Erlass der Verordnung bereits Ausgangsbeschränkungen bestanden, zu erwarten war, dass auch weiterhin allein mit den sonstigen Maßnahmen nach § 28a Abs. 1 IfSG keine signifikante Verbesserung der Infektionslage zu erwarten war (vgl. OVG M-V, Beschl. v. 23. April 2021 - 1 KM 221/21 OVG -, juris Rn. 36; ThürVerfGH, Beschl. v. 14. Dezember 2021 - 117/20 -, juris Rn. 283). Soweit darüber hinaus teilweise gefordert wird, dass die Maßnahmen nach § 28a Abs. 2 IfSG erst dann angeordnet werden durften, wenn alle Maßnahmen nach § 28a Abs. 1 IfSG, die nicht unter § 28a Abs. 2 IfSG fallen, - erfolglos - ergriffen wurden (in diese Richtung OVG M-V a. a. O.), kann dies dahinstehen, da der Sächsische Verordnungsgeber bis zum Erlass der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung vom 11. Dezember 2020 erfolglos versucht hatte, die steigenden Infektionszahlen in Sachsen ohne die in § 28a Abs. 2 IfSG genannten Maßnahmen in den Griff zu bekommen.
- 94 Voraussetzung war ferner, dass ohne die Ausgangsbeschränkung die wirksame Eindämmung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) erheblich gefährdet gewesen sein musste. Der Begriff der Gefährdung knüpfte dabei ausgehend von Wortlaut und Gesetzgebungsmaterialien nicht wie im allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht an die Schwere der Rechtsgutsverletzung an, sondern an den Umfang des drohenden Schadenseintritts für die bezweckte Eindämmung von COVID-19 (VGH BW, Beschl. v. 5. Februar 2021 - 1 S 321/21 -, juris Rn. 36 f.) Die Gefährdung war erheblich, wenn es ohne die Ausgangsbeschränkung voraussichtlich zu einer gewichtigen Verschlechterung des Infektionsgeschehens gekommen wäre (VGH BW, a. a. O. Rn. 37; Kießling, in: Ders., IfSG, 3. Aufl. 2022, § 28a Rn. 98). Wesentlicher Maßstab des Infektionsgeschehens war zum damaligen Zeitpunkt ausgehend von der § 28a Abs. 3 IfSG zu entnehmenden gesetzgeberischen Wertentscheidung die Anzahl der Neuinfektionen mit dem Coronavirus je 100.000 EW innerhalb von sieben Tagen. § 28a Abs. 3 Satz 5 IfSG war zu entnehmen, dass bei einer Sieben-Tage-Inzidenz von 50 Neuinfektionen je 100.000 EW umfassende Schutzmaßnahmen zu ergreifen waren, die eine effektive Eindämmung des Infektionsgeschehens erwarten ließen. Da nach der gesetzgeberischen Konzeption des § 28a Abs. 2 IfSG Ausgangsbeschränkungen Bestandteil umfassender Maßnahmen waren, waren Maßnahmen nach § 28a Abs. 2

IfSG unterhalb des Schwellenwerts von 50 Neuinfektionen je 100.000 EW innerhalb von sieben Tagen damit in der Regel nicht zulässig. In Zusammenschau mit der bereits festgestellten Notwendigkeit der Prognose, dass die anderen Maßnahmen des § 28a Abs. 1 IfSG nicht ausreichend gewesen sein oder ausgereicht haben durften, und der Grundrechtsschwere der in § 28a Abs. 2 IfSG normierten Maßnahmen konnte ein geringfügiges Überschreiten des vorgenannten Schwellenwerts im Regelfall aber noch nicht den Erlass von Ausgangsbeschränkungen rechtfertigen. Der Wert von 50 Neuinfektionen je 100.000 EW innerhalb von sieben Tagen war daher nur Untergrenze und im Übrigen Orientierungswert für die Zulässigkeit derartiger Schutzmaßnahmen. Im Übrigen war es eine Frage der Bewertung der Infektionslage im Einzelfall, wann eine erhebliche Gefährdung anzunehmen war. Es spricht aber viel dafür, dass diese jedenfalls bei einem exponentiellen Wachstum mit Schwellenwerten jenseits des vorgenannten Werts anzunehmen war, sowie dann, wenn sich die Zahlen auf einem entsprechend hohen Niveau einpendelten und eine Überlastung des Gesundheitssystems eingetreten oder dessen Funktionsfähigkeit gefährdet war. Dies war auch so lange anzunehmen, bis die Infektionszahlen so nachhaltig gesunken waren, dass vorgenannte Überlastungen nicht mehr zu befürchten oder abgebaut waren (zum Ganzen: Kießling, a. a. O. Rn. 100).

95 Da sowohl die Frage, wann andere Schutzmaßnahmen nach § 28a Abs. 1 IfSG ausgereicht haben, als auch das Vorliegen einer erheblichen Gefährdung - wie dargestellt - ganz maßgeblich an eine Bewertung der Schwere der Infektionslage und der Wirksamkeit einzelner Maßnahmen oder Maßnahmenkonzepte angeknüpft hatte, hatte der Gesetzgeber auch insoweit einen Prognosespielraum eröffnen wollen (SächsOVG, Beschl. v. 4. März 2021 a. a. O. Rn. 48; BayVGH, Beschl. v. 14. Dezember 2020 a. a. O. Rn. 34, und Beschl. v. 12. Januar 2021 - 20 NE 20.2933 -, juris Rn. 42; VGH BW a. a. O. Rn. 28; ThürVerfGH a. a. O.; Johann/Gabriel a. a. O.; Kießling a. a. O. Rn. 98; Gerhard, a. a. O. Rn. 93a). Dieser unterliegt der gerichtlichen Überprüfung anhand der für die Überprüfung von Prognoseentscheidungen bereits dargestellten Maßstäbe. Dabei tragen schon die in der Verordnungsbegründung niedergelegten - nach Überzeugung des Senats zutreffenden - Erwägungen zu Infektionslage, ergriffenen Maßnahmen und Maßnahmenwirksamkeit die Annahme der Voraussetzungen des § 28a Abs. 2 Nr. 2 IfSG. Auf die Ausführungen des Antragsgegners im Normenkontrollverfahren kam es daher nicht an.

96 Der Verordnungsgeber hatte hierzu im Allgemeinen Teil der Verordnungsbegründung ausgeführt:

„Mittlerweile zeigt sich deutlich, dass die Beschränkungen seit dem 14. Dezember 2020 wirken und Neuinfektionszahlen zurückgehen. Auch entwickelt sich die Belastung der Krankenhäuser und Intensivstationen leicht rückläufig, wenngleich sie sich immer noch auf hohem Niveau bewegt. Allerdings ist mit dem Auftreten von Mutationen zwischenzeitlich eine neue Situation entstanden, auf die es zu reagieren gilt. Problematisch ist, dass es hinsichtlich der neuen Mutationen noch keine eindeutige Gewissheit bezüglich deren Eigenschaften gibt. Fest steht aber, dass sie deutlich höher ansteckend und deshalb mit einer schwerwiegenden Verschärfung der pandemischen Lage verbunden sind. Bund und Länder haben sich deshalb darauf verständigt, die bisherigen Beschränkungen vorsorglich fortzuführen und zu verschärfen (...) Die Neufassung der Corona-Schutz-Verordnung basiert auf der aktuellen epidemiologischen Entwicklung und berücksichtigt die Absprachen der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder.“

- 97 In Bezug auf § 2b SächsCoronaSchVO führt die Verordnungsbegründung vom 26. Januar 2021 an, dass „ohne Ausgangsbeschränkungen eine wirksame Eindämmung der Verbreitung der COVID-19-Erkrankung erheblich gefährdet wäre.“ In Bezug auf § 2c SächsCoronaSchVO erläutert diese, dass Ausgangspunkt der Norm der Umstand gewesen sei, dass der Sieben-Tage-Inzidenzwert bei Verordnungserlass landesweit über 100 Infektionen je 100.000 EW gelegen habe.
- 98 Diese Ausführungen verdeutlichen, dass der Ordnungsgeber bei einer auch nur teilweisen Aufhebung der bis zum 26. Januar 2021 geltenden Maßnahmen, welche Ausgangsbeschränkungen der streitgegenständlichen Art bereits umfassten, davon ausgehend, dass die ernstzunehmende Gefahr bestand, der eingetretene Rückgang der Neuinfektionszahlen könnte in einer für das Gesundheitssystem anhaltenden starken Belastungssituation nicht nur stagnieren, sondern sich zu einem erneuten Anstieg wandeln. Diese Bewertung des Infektionsgeschehens ist aufgrund der vom Senat getroffenen Feststellungen anders als im Eilverfahren - 3 B 26/21 - zur Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung vom 12. Februar 2021 auch nicht zu beanstanden. So lag der Wert der Neuinfektionen pro 100.000 EW in sieben Tagen am 26. Januar 2021 bei 160,9 und damit deutlich über der Untergrenze von 50 Neuinfektionen pro 100.000 EW in sieben Tagen. Auch die Befürchtung eines neuerlichen raschen Anstiegs der Infektionszahlen infolge der Virusvarianten war nicht sachwidrig, denn wie bereits ausgeführt, gab es sowohl aus der Wissenschaft Hinweise auf deren höhere Übertragbarkeit als auch aus den Ländern, in denen diese Virusmutationen bereits vorherrschten. Auch die dieser Bewertung des Ordnungsgebers zugrundeliegende Annahme, dass auch die erlassenen Ausgangsbeschränkungen unverzichtbarer Bestandteil des Schutzkonzepts zu sein hatten, um keinen signifikanten Anstieg der Neuinfektionszahlen zu riskieren und die hohen Infektionszahlen weiter zu senken, war zum damaligen Zeitpunkt nicht sachwidrig. Zwar erschöpften sich die im besonderen Teil der Begründung der

Verordnung zu § 2b SächsCoronaSchVO niedergelegten Erwägungen auf die Wiedergabe des Gesetzeswortlauts des § 28a Abs. 2 Satz 1 IfSG und bei § 2c Abs. 1 SächsCoronaSchVO auf den Sieben-Tage-Inzidenzwert, aber in Zusammenschau mit dem bereits dargestellten Allgemeinen Begründungsteil wird noch hinreichend deutlich, dass der Ordnungsgeber seine Lagebewertung hinsichtlich der Notwendigkeit der von ihm erlassenen Maßnahmen gegenüber dem Erlass der Vorgängerverordnung am 8. Januar 2021 nicht grundlegend verändert hatte und dies anders als im Eilverfahren - 3 B 6/21 - durch die tatsächliche Infektionslage auch noch getragen wurde. Dabei stand aus Sicht des Ordnungsgebers dem leichten Rückgang der Infektionszahlen das Auftreten der ansteckenderen Virusvarianten gegenüber, welches letztlich im Ergebnis zu einer unveränderten Bewertung der tatsächlichen Lage hinsichtlich der Notwendigkeit von Ausgangsbeschränkungen geführt hatte. Dies stellte auch noch keine sachwidrige Bewertung der Lage dar. Denn zum einen war zu sehen, dass die Belastung in den sächsischen Krankenhäusern und insbesondere auf den Intensivstationen noch außerordentlich hoch war, und zum anderen, dass bei einer Sieben-Tage-Inzidenz von 160,9 ein hohes Infektionsgeschehen vorherrschte, was die Gefahr einer besonders schnellen Verbreitung der neuen Virusvariante und somit auch eines raschen Anstiegs dieses Wertes noch verschärfte.

- 99 Eine sachwidrige, weil widersprüchliche Bewertung ergibt sich auch nicht daraus, dass ausweislich der Begründung der (14.) Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung vom 11. Dezember 2020 ausschlaggebend für die angeordneten Ausgangsbeschränkungen „das exponentiell ansteigende Infektionsgeschehen und der mittlerweile auf landesweit durchschnittlich über 300 Neuinfektionen je 100.000 Einwohner innerhalb von sieben Tagen angestiegene Inzidenzwert“ gewesen sei und § 2b der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung vom 8. Januar 2021 wie folgt begründet worden war:

„(...) Hierbei wird davon ausgegangen, dass die mit den vorhergehenden Sächsischen Corona-Schutz-Verordnungen getroffenen Schutzmaßnahmen nicht zum gewünschten Erfolg führten und damit ohne Ausgangsbeschränkung eine wirksame Eindämmung der Verbreitung der COVID-19-Erkrankung erheblich gefährdet wäre. Ausschlaggebend ist das exponentielle ansteigende Infektionsgeschehen und der mittlerweile auf landesweit durchschnittlich über 300 Neuinfektionen je 100 000 Einwohner innerhalb von sieben Tagen angestiegene Inzidenzwert. (...)“

- 100 Zwar wird aus beiden Begründungen deutlich, dass sich der Ordnungsgeber an einer Sieben-Tage-Inzidenz von 300 orientiert hatte, aber nach dem Verständnis des Senats nicht in dem Sinne, dass er Ausgangsbeschränkungen erst bei einem Erreichen eines solchen Inzidenzwerts für erforderlich hielt. Es handelte sich vielmehr um eine

Beschreibung der tatsächlichen Umstände, die den Verordnungsgeber zum (erstmaligen) Erlass der Ausgangsbeschränkungen in der Welle der Pandemie bewogen hatten. Hinzu kam am 26. Januar 2021 die aufgrund der zwischenzeitlich aufgetretenen Mutationen veränderte Pandemielage, die den Verordnungsgeber jedenfalls zu einer prognostischen Neubewertung berechtigten, die er nach dem Verständnis des Senats ausweislich des allgemeinen Begründungsteils der Verordnung auch vorgenommen hatte.

101 Des Weiteren stand der Erlass von Ausgangsbeschränkungen auch nicht in Widerspruch zur Beschlusslage der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder, auf die im allgemeinen Teil der Verordnungsbegründung Bezug genommen worden war. In Bezug auf Ausgangsbeschränkungen hatte sich vorgenanntes Gremium gemäß Nr. 12 Satz 4 seines Beschlusses vom 13. Dezember 2020 darauf verständigt, dass diese „spätestens erwogen werden“ sollten, „wenn die Inzidenz von über 200 Neuinfektionen pro 100.000 Einwohnern pro Woche überschritten wird“. Ausweislich Nr. 1 Satz 1 des Beschlusses vom 19. Januar 2021 galt diese Beschlusslage im streitgegenständlichen Zeitraum fort. Zwar lag die Sieben-Tage-Inzidenz im Freistaat Sachsen am 26. Januar 2021 nicht mehr über 200, sondern seit dem 20. Januar 2021 unter diesem Wert, aber ausweislich der Beschlussformulierung handelte es sich um keinen starren Wert, sondern um einen Orientierungspunkt. Zudem indiziert die Verwendung des Wortes „spätestens“, dass ausdrücklich vor Erreichen dieses Wertes Ausgangsbeschränkungen erlassen werden können, wenn dies die Gesamtlage bei wertender Betrachtung erfordere. Dass dies der Verordnungsgeber bei einer Inzidenz von 160,9 angenommen hatte, erscheint schon angesichts der bereits dargestellten und gegenüber dem Beschluss vom 13. Dezember 2020 veränderten Ausgangslage in Bezug auf die Virusmutationen sachlich vertretbar, zumal sich die Sieben-Tage-Inzidenz am 26. Januar 2021 noch nicht so weit vom vorgenannten Richtwert entfernt hatte.

102 cc) Auch im Übrigen erwiesen sich die angegriffenen Regelungen als erforderlich.

103 (1) Kontaktbeschränkungen und Abstandsregelungen, wie sie in § 2 SächsCoronaSchVO angeordnet waren, stellten keine mildereren und gleich wirksamen Mittel dar. Der Antragsgegner hatte auch hinsichtlich der insoweit zulässigen Prognose seinen Einschätzungsspielraum nicht überschritten.

104 Zur Begründung seiner Entscheidung hat er im gerichtlichen Verfahren darauf verwiesen, dass durch die Vorgaben des § 2 SächsCoronaSchVO zufällige Begegnungen

unbeabsichtigter Art nicht hätten vermieden werden können und jeder zwischenmenschliche Kontakt eine Infektionsgefahr mit sich bringe. In Bezug auf § 2b Satz 2 Nr. 16 SächsCoronaSchVO hat er ausgeführt, dass ohne die Regelung eine Ballung von Menschen etwa an beliebten Ausflugszielen zu befürchten gewesen sei, bei denen zwangsläufig die Kontakt- und Abstandsbeschränkungen aufgrund der Vielzahl der ungeplant aufeinandertreffenden Personen nicht hätte eingehalten werden können. Diese Erwägungen konnte der Senat auch berücksichtigen, da - wie ausgeführt - die in § 28a Abs. 5 IfSG enthaltene Begründungspflicht nicht die Niederlegung der Erwägungen in Bezug auf die angenommene Notwendigkeit einzelner Schutzmaßnahmen erforderte und somit nicht die mit der gesetzlichen Begründungspflicht einhergehende prozessuale Präklusion ausgelöst hatte.

- 105 Die in Bezug auf die Wirksamkeit von § 2b Satz 2 Nr. 16 SächsCoronaSchVO angestellte Prognose erscheint auch nicht sachwidrig, sondern lebensnah. Dass Menschen, auch wenn im streitgegenständlichen Zeitraum Winter war, nach mehreren Wochen mit Ausgangsbeschränkungen das nachvollziehbare menschliche Bedürfnis nach auch überregionalen Ausflügen hatten, erachtet der Senat im Ausgangspunkt als gut nachvollziehbar. Ebenso nachvollziehbar ist die daraus folgende Konsequenz, dass insbesondere an beliebten Ausflugszielen unweigerlich eine große Anzahl von Menschen zusammentreffen würde. Der Ordnungsgeber hatte damit eine Situation zum Ausgangspunkt seiner Prognose erhoben, wonach es der Regelungsgehalt der streitgegenständlichen Regelung verhinderte, dass es zu einem stärkeren Zusammentreffen von Menschen außerhalb ihrer Unterkunft kam als dies wegen der weiteren Gründe, wegen derer die Unterkunft verlassen werden durfte, erfolgt wäre (vgl. BVerwG, Urt. v. 22. November 2022 - 3 CN 2/21 - a. a. O. Rn. 22). Die für die beschriebene lebensnahe Situation getroffene naheliegende Schlussfolgerung, dass selbst Bürgern, die sich rechtstreu an Abstandsregeln halten möchten, dies bei einem unkontrollierten Zusammentreffen einer Vielzahl von Menschen aus tatsächlichen Gründen nicht möglich ist, war ebenfalls nicht sachwidrig. Dass der Antragsgegner ausgehend von dieser typischen Lebenssituation, die eine Vielzahl der Normunterworfenen erfasste, eine sachliche Gleichwertigkeit der Abstandsvorgaben gegenüber der durch die Norm bewirkten deutlichen Begrenzung von Personen, die überhaupt aufeinandertreffen konnten, verneint hat, ist somit nach den dargelegten Grundsätzen hinreichend plausibel (i. E. ebenso: OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 14. Januar 2021 a. a. O.; BayVerfGH, Entscheid. v. 30. Dezember 2020 - Vf. 96-VII-20 -, juris Rn. 31; OVG LSA, Beschl. v. 25. Januar 2021 - 3 R 2/21 -, juris Rn. 46). Ebenso ist die von ihm getroffene Einschät-

zung, dass eine Sperrung von Ausflugszielen keine gleich geeignete Maßnahme gewesen wäre, von seinem Prognosespielraum getragen. Unabhängig von der Frage, wie eine solche Sperrung überhaupt praktisch hätte umgesetzt werden können oder umsetzbar gewesen wäre, hätte es bei einer solchen Maßnahme - nachvollziehbar - die Gefahr von Ausweichbewegungen gegeben.

- 106 Soweit die Antragstellerin die Eignung der Ausgangsbeschränkungen zur Nachtzeit des § 2c Abs. 1 SächsCoronaSchVO in Zweifel zieht, hat der Antragsgegner darauf verwiesen, dass damit dem Phänomen des nächtlichen „Umherziehens“ größerer Personengruppen im öffentlichen Raum entgegengewirkt werden sollte, welches man nicht anders habe verhindern können. Dieses Verhalten habe sich aufgrund der regelmäßigen Missachtung der sonstigen Infektionsschutzvorkehrungen als besonders infektiönsträchtig erwiesen. Auch diese Einschätzung der fehlenden gleichen Wirksamkeit von Kontaktbeschränkungen und Abstandsregeln ist vom Beurteilungsspielraum des Verordnungsgebers gedeckt (BayVGh, Beschl. v. 14. Dezember 2020 a. a. O. Rn. 40; VGh BW, Beschl. v. 18. Dezember 2020 - 1 S 4028/20 -, juris Rn. 41). Es liegt ihr keine sachwidrige oder offensichtlich unzutreffende tatsächliche Annahme zugrunde. Die getroffene Einschätzung erscheint vielmehr realitätsnah. Dass in der Sache damit auch unbedenkliche Tätigkeiten wie nächtliches Sporttreiben untersagt wurden, ändert an der Eignung der Maßnahme nichts (vgl. BayVGh, Beschl. v. 12. Januar 2021 a. a. O. Rn. 46).¹¹¹⁵
- 107 (2) Soweit die Antragstellerin meint, dass vorrangig Schutzmaßnahmen für die durch das Virus besonders stark gefährdeten Teile der Bevölkerung, sog. Risikogruppen, zu ergreifen gewesen wären, steht diese Überlegung der Geeignetheit nicht entgegen. Dazu hat der Senat mit Beschluss vom 24. November 2020 (- 3 B 361/20 -, juris Rn. 50) bereits ausgeführt:

„Laut Aussage der Virologin Sandra Ciesek gehören in Deutschland 26,4 % der Bevölkerung zur Risikogruppe (<https://www.ndr.de/nachrichten/info/Corona-Podcast-Man-kann-nicht-alle-Risiko-Patienten-wegsperren,coronavirus-update-130.html>). Andere Schätzungen gehen sogar davon aus, dass allein aufgrund ihres Alters dreißig bis vierzig Prozent der Bevölkerung zur Risikogruppe gehören (<https://www.aerzteblatt.de/nachrichten/117985/Spahn-sichert-Gesundheitswesen-volle-Unterstuetzung-zu>). Angesichts dieses Umfangs ist es zumindest nicht evident, dass über die bereits unternommenen Anstrengungen zum besonderen Schutz vulnerabler Gruppen hinaus ein rein risikogruppenbezogener Schutz mit Aussicht auf Erfolg verfolgt werden könnte, und dass dieser für die Gesamtbevölkerung auch mit weniger einschneidenden Maßnahmen zu bewerkstelligen wäre. Im Übrigen ist der Verordnungsgeber auch von Verfassungs wegen nicht darauf

beschränkt, den Schutz gesundheits- und lebensgefährdeter Menschen allein durch Beschränkungen ihrer eigenen Freiheit zu bewerkstelligen. Vielmehr darf der Staat Regelungen treffen, die auch den vermutlich gesünderen und weniger gefährdeten Menschen in gewissem Umfang Freiheitsbeschränkungen abverlangen, wenn gerade hierdurch auch den stärker gefährdeten Menschen, die sich ansonsten über längere Zeit vollständig aus dem Leben in der Gemeinschaft zurückziehen müssten, ein gewisses Maß an gesellschaftlicher Teilhabe und Freiheit gesichert werden kann. Dem Verordnungsgeber kommt insoweit ein Einschätzungsspielraum zu (BVerfG, Beschl. v. 13. Mai 2020 - 1 BvR 1021/20 -, juris Rn. 8 ff.), der hier nicht überschritten ist.“

- 108 Daran hält der Senat auch in Ansehung des Vorbringens der Antragstellerin fest (vgl. BayVerfGH, a. a. O. Rn. 84). Im Übrigen ist aus ihrem Vorbringen nicht ersichtlich, wie ein gleich geeigneter risikogruppenbezogener Schutz umsetzbar gewesen wäre. Sie erkennt insoweit schon die Risikogruppe. Diese bestand nicht nur in den über 70-Jährigen, die in Senioren- und Altenheimen lebten. Unabhängig davon, dass Menschen über 70 Jahren vielfach auch außerhalb dieser Einrichtungen leben, waren auch nach dem damaligen Erkenntnisstand vielfach jüngere Menschen, etwa wegen bestehender Vorerkrankungen, besonders gefährdet, einen schweren oder tödlichen Krankheitsverlauf zu erleiden. Zudem ist nicht ersichtlich, wie so weite Teile der Bevölkerung durch Maßnahmen nur diesen gegenüber in gleich geeigneter Weise hätten geschützt werden können. Denn letztlich kann - und muss es ausgehend von der Wertvorstellung unseres Grundgesetzes auch nicht - kein Mensch ohne gesellschaftliche Kontakte existieren. So hat sich jeder mit Nahrungsmitteln zu versorgen oder auch Ärzte aufzusuchen, was zwangsläufig mit zwischenmenschlichen Kontakten einhergeht. Umso höher die Infektionsrate in der Bevölkerung ist, umso höher ist dann aber auch das Risiko für die Risikogruppen, bei ihren beschriebenen unvermeidlichen Kontakten mit dem Virus in Berührung zu kommen.
- 109 Soweit die Antragstellerin einwendet, dass die Krankheit auch für die Gruppe der über 70-jährigen (oder sonstige Risikogruppen) nicht mehr gefährlich gewesen sei, weil mehrere Impfstoffe zur Verfügung gestanden hätten, trifft dies auf den streitgegenständlichen Zeitraum nicht zu. Denn es bestand für die genannte Gruppe der über 70-jährigen am 26. Januar 2021 oder sonstige Risikogruppen schon kein flächendeckendes Impfangebot. Der erste Impfstoff (Comirnaty der BioNTech Manufacturing GmbH) gegen COVID-19 wurde für die Verwendung in der Bundesrepublik am 21. Dezember 2020 zugelassen. Am 6. Januar 2021 folgte die Zulassung des Impfstoffes „Spikevax“ des Herstellers Moderna Biotech Spain. Alle weiteren Impfstoffe wurden in der Bundesrepublik erst nach dem 26. Januar 2021 zugelassen (vgl. Zulassungsübersicht zu COVID-19-Impfstoffen des Paul-Ehrlich-Instituts, abgerufen am 26. April 2023 unter:

https://www.pei.de/DE/arzneimittel/impfstoffe/covid-19/covid-19-node.html?cms_gts=221094_list%253DdateOfIssue_dt%252Basc). Die erste Impfung gegen COVID-19 erfolgte in der Bundesrepublik am 26. Dezember 2020 (vgl. Darstellung auf Wikipedia, abgerufen am 26. April 2023 unter: https://de.wikipedia.org/wiki/COVID-19-Impfung_in_Deutschland). Impfstoff stand aber aufgrund mangelnder Verfügbarkeit zunächst und auch noch im Januar 2021 nur in begrenztem Umfang zur Verfügung. Daher hatte die Ständige Impfkommission am RKI eine Empfehlung zur COVID-19-Impfung erarbeitet (veröffentlicht in: Epidemiologisches Bulletin des RKI a. a. O.), die ein stufenweises Vorgehen bei der Impfung empfahl, welche dann auch so umgesetzt worden war. Dabei sollten zunächst in einer ersten Stufe unter anderem Personen geimpft werden, die achtzig Jahre oder älter waren. Menschen, die siebzig Jahre oder älter waren, sollten erst auf einer dritten Stufe geimpft werden (vgl. Stufenplan der STIKO zur Priorisierung der COVID-19-Impfung, Stand: Februar 2021, veröffentlicht unter: <https://www.rki.de/DE/Content/Infekt/Impfen/ImpfungenAZ/COVID-19/Impfempfehlung-Zusfassung.html;jsessionid=0DF3F9AAAD1E95EB7E0617CB794C8B92.internet051>, abgerufen am 26. April 2023). Am 26. Januar 2021 waren in der Bundesrepublik daher erst 98.753 Impfdosen, davon 47.518 als zweite Impfdosis und damit - nach damaligen Stand - eine vollständige Impfung verabreicht worden (vgl. „Tabelle mit den gemeldeten Impfungen nach Bundesländern und Impfquoten nach Altersgruppen“ des RKI, veröffentlicht unter: https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Daten/Impfquoten-Tab.html, zuletzt abgerufen am 26. April 2023). Selbst am 16. Februar 2021 waren erst 33 % der über 80-Jährigen geimpft gewesen (vgl. https://de.wikipedia.org/wiki/Priorisierung_der_COVID-19-Impfmaßnahmen#Deutschland unter Bezugnahme auf das am 14. Februar 2021 abgerufene Digitale Impfquotenmonitoring zur COVID-19-Impfung des RKI). Dies alles zusammen genommen ergibt, dass auch für die von der Antragstellerin als vulnerabel angesehene Gruppe der über 70-jährigen Menschen und sonstige Risikogruppen am 26. Januar 2021 kein, jedenfalls aber kein flächendeckendes Impfangebot zur Verfügung stand und somit auch dieser Bevölkerungsteil über keinen durch eine Impfung vermittelten Schutz vor COVID-19 verfügte.

- 110 Auch kommt es, anders als die Antragstellerin meint, nicht darauf an, ob am 23. Februar 2021 eine Überbelegung der Intensivbetten vorlag, denn dies liegt nahezu einen Monat außerhalb des streitgegenständlichen Zeitraums.
- 111 (3) Auch soweit die Antragstellerin die Eignung in Zweifel zieht, da die angegriffenen Regelungen keinen messbaren oder nachweisbaren Erfolg brächten, steht dies deren

Geeignetheit nicht entgegen. Denn der Ordnungsgeber ist, wenn er von seinem Beurteilungsspielraum Gebrauch macht, nicht auf die Inanspruchnahme von Maßnahmen zu verweisen, deren Wirksamkeit wissenschaftlich übereinstimmend und gesichert angenommen wird (BayVGH, Beschl. v. 31. März 2021 - 20 NE 21.924 -, juris Rn. 18). Aufgrund des vorhandenen Beurteilungsspielraums kommt es auch nicht auf die Kausalität einzelner Maßnahmen hinsichtlich ihrer singulären Auswirkungen auf das Infektionsgeschehen an (vgl. ThürVerfGH, Beschl. v. 14. Dezember 2021 a. a. O. Rn. 292).

- 112 d) § 2b Satz 2 Nr. 16 SächsCoronaSchVO war auch im engeren Sinne verhältnismäßig. Auf § 2c Abs. 1 SächsCoronaSchVO traf dies hingegen nicht zu. Die Regelung griff unangemessen in die durch Art. 2 Abs. 2 Satz GG i. V. m. Art. 104 Abs. 1 GG geschützte Bewegungsfreiheit der Bürger ein.
- 113 Eine Norm ist nur dann im engeren Sinne verhältnismäßig, wenn der mit der Maßnahme verfolgte Zweck und die zu erwartende Zweckerreichung nicht außer Verhältnis zu der Schwere des Eingriffs stehen (BVerwG, Urt. v. 22. November 2022 - 3 CN 1/21 - a. a. O. Rn. 75 m. w. N.). In einer Abwägung sind Reichweite und Gewicht des Eingriffs in Grundrechte einerseits und die Bedeutung der Maßnahme für die Zweckerreichung andererseits gegenüberzustellen. Angemessen ist eine Maßnahme, wenn bei der Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht sowie der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe die Grenze der Zumutbarkeit noch gewahrt wird. Es ist ein angemessener Ausgleich zwischen dem Gewicht des Eingriffs und dem verfolgten Ziel sowie der zu erwartenden Zielerreichung herzustellen (stRspr, vgl. BVerfG, Beschl. v. 29. September 2022 - 1 BvR 2380/21 u. a. -, juris Rn. 119 m. w. N.; BVerwG a. a. O.). Dabei haben nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts der Gesetzgeber und auch die von ihm zum Verordnungserlass ermächtigte Exekutive von Verfassungs wegen einen Spielraum für den Ausgleich widerstreitender Grundrechte, wenn die Freiheits- und Schutzbedarfe der verschiedenen Grundrechtsträger in unterschiedliche Richtung weisen. Die Abwägungsentscheidung des Normgebers muss dabei allerdings erkennbar und plausibel vom Prinzip der größtmöglichen Schonung der Grundrechte der von den Freiheits- und Teilhabeeinschränkungen 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 a. a. O. Rn. 31; VerfGH NRW, Beschl. v. 29. Januar 2021 - 21/21.VB-3-, juris Rn. 41). 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 a. a. O.; 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 a. a. O.). Ferner waren die Vorgaben des § 28a Abs. 6 Satz 2 und 3 IfSG zu berücksichtigen, wonach bei Entscheidungen über Schutzmaßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) soziale, gesellschaftliche und wirtschaftliche Auswirkungen auf den Einzelnen und die Allgemeinheit einzubeziehen und zu berücksichtigen waren, soweit dies mit dem Ziel einer wirksamen Verhinderung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) vereinbar war. Einzelne soziale, gesellschaftliche oder wirtschaftliche Bereiche, die für die Allgemeinheit von besonderer Bedeutung waren, konnten von den Schutzmaßnahmen ausgenommen werden, soweit ihre Einbeziehung zur Verhinderung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) nicht zwingend erforderlich war.

- 114 Bei Beurteilung der Angemessenheit steht dem Normgeber grundsätzlich ein Einschätzungsspielraum zu, der daraufhin zu überprüfen ist, ob er in vertretbarer Weise gehandhabt wurde (vgl. zu Vorstehendem: BVerfG, Beschl. v. 19. November 2021 a. a. O. Rn. 216 f. m. w. N.)
- 115 (1) Die streitgegenständlichen Ausgangsbeschränkungen waren entsprechend den Vorgaben des § 28a Abs. 2 und 6 IfSG Bestandteil eines vom Antragsgegner entwickelten umfassenden Schutzkonzepts, mit dem er auf Grundlage sachlicher Erwägungen einen Ausgleich der widerstreitenden Interessen von Gesundheitsschutz und den mit den Maßnahmen eingeschränkten sozialen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bereichen erstrebte (vgl. dazu im Einzelnen SächsOVG, Beschl. v. 7. Januar 2021 a. a. O. Rn. 36).
- 116 Seinen seit dem 10. November 2020 fortgeschriebenen Sächsischen Corona-Schutz-Verordnungen lag die in der Beratung der Ministerpräsidenten mit der Bundeskanzlerin vom 28. Oktober 2020 beschlossene Maßnahmekonzeption zugrunde. Danach war es „zur Vermeidung einer akuten nationalen Gesundheitsnotlage (...) erforderlich, durch eine erhebliche Reduzierung der Kontakte in der Bevölkerung insgesamt das Infekti-

onsgeschehen aufzuhalten und die Zahl der Neuinfektionen wieder in die nachverfolgbare Größenordnung von unter 50 Neuinfektionen pro 100.000 Einwohner in einer Woche zu senken.“ Denn ohne solche Beschränkungen würde das weitere exponentielle Wachstum der Infiziertenzahlen unweigerlich binnen weniger Wochen zu einer Überforderung des Gesundheitssystems führen und die Zahl der schweren Verläufe und der Todesfälle würde erheblich ansteigen. Die Konzeption sah dabei in einem ersten Komplex vor, durch normative Beschränkungen wie auch Verhaltensappelle einen Ausschluss oder eine deutliche Verringerung persönlicher Kontakte in nicht als gesellschaftlich prioritär eingeordneten Bereichen wie privaten Treffen, Freizeit, Tourismus, Unterhaltung, Gastronomie und Körperpflege zu erreichen. Hierfür war im Gegenzug für die in ihren Erwerbsmöglichkeiten Betroffenen die Gewährung finanzieller Hilfen zugesagt worden. In einem zweiten Komplex waren die geforderten Schutzmaßnahmen und Hygienekonzepte für die als gesellschaftlich prioritär bewerteten und deshalb von einer Schließung ausgenommenen Bereiche wie Handel, Schulen, Kindertagesstätten oder Unternehmen angepasst und auch dort auf eine möglichst weitgehende Vermeidung persönlicher Kontakte hingewirkt worden. In einem dritten Komplex sah das Konzept besondere Schutzvorkehrungen für vulnerable Gruppen und eine Stärkung der Kapazitäten der Krankenhäuser vor. Ein Kern der verabschiedeten Maßnahmen war also eine deutliche Kontaktreduzierung unter den Bürgern, um Infektionsketten zu durchbrechen.

- 117 Diese Maßnahmekonzeption war durch den im Rahmen der Videoschaltkonferenz der Ministerpräsidenten mit der Bundeskanzlerin am 25. November 2020 gefassten Beschluss vertieft und fortgeführt worden. Angesichts des exponentiellen Infektionswachstums hatten die Ministerpräsidenten mit der Bundeskanzlerin am 13. Dezember 2020 eine Verlängerung der Corona-Maßnahmen bis zum 10. Januar 2021 und deren Verschärfung beschlossen. Neben spezifischen Maßnahmen zum Schutz vulnerabler Gruppen wie etwa der Übernahme der Kosten für FFP2-Masken und der Anordnung von Antigen-Schnelltests für Pflegepersonal zielte die Konzeption vor allem auf eine durchgreifende Ausweitung der Kontaktreduzierung ab, die durch eine Verschärfung der Vorgaben für private Zusammenkünfte, das Schließen des nicht dem täglichen Bedarf zuzuordnenden Einzelhandels, das grundsätzliche Schließen von Schulen und Kindertagesstätten und ein möglichst weitgehendes Schließen von Betriebsstätten durch Betriebsferien und Heimarbeits-Lösungen erreicht werden sollte. Für die Wirtschaftsbereiche, die erhebliche Einschränkungen hinnehmen mussten, wurde unter anderem eine finanzielle Unterstützung des Bundes durch eine verbesser-

serte Überbrückungshilfe III zugesagt. Am 5. Januar 2021 hatten die Ministerpräsidenten mit der Bundeskanzlerin sodann eine Fortführung und weitere Verschärfung ihrer Maßnahmen bis zum 31. Januar 2021 beschlossen, da sich das Infektionsgeschehen deutschlandweit auch unter Berücksichtigung feiertagsbedingter Test- und Meldeverzögerungen auf einem zu hohen Niveau bewegte und man vom Ziel einer Sieben-Tage-Inzidenz von unter 50 Neuinfektionen pro 100.000 Einwohnern deutlich entfernt war. So wurde die Kontaktreduzierung im privaten Bereich nochmals verschärft, die Schließung von Betriebskantinen angeordnet sowie an die Arbeitgeber appelliert, großzügige Heimarbeitsmöglichkeiten zu schaffen. Zum Schutz der vulnerablen Gruppen waren zudem die Maßnahmen für Alten- und Pflegeheime präzisiert und verschärft worden. Für die betroffene Wirtschaft war abermals bekräftigt worden, dass finanzielle Hilfsprogramme bereitgestellt werden. Für Einreisen aus Risikogebieten war vor dem Hintergrund der Verbreitung von Virusmutationen zusätzlich die Einführung einer Testpflicht vereinbart worden. Nachdem die Mutation des Virus B.1.1.7 in Deutschland nachgewiesen worden war, waren die Ministerpräsidenten und die Bundeskanzlerin sodann am 19. Januar 2021, und somit deutlich zeitiger als ursprünglich geplant, zu einer weiteren Konferenz zusammengekommen. In ihrem Beschluss zeigten sie sich sehr besorgt angesichts der Erkenntnisse britischer Gesundheitsbehörden und der überwiegenden Zahl der Forscher in Bezug auf die stark erhöhte Infektiosität der Virusmutation B.1.1.7. Daher sei zwingend ein vorsorgendes Handeln erforderlich, da andernfalls eine schwerwiegende Verschärfung der pandemischen Lage zu befürchten sei. Dieses Vorsorgeprinzip gebiete es, den weiteren Eintrag nach Deutschland und die Verbreitung der Mutationen in Deutschland möglichst weitgehend zu unterbinden. Dazu seien die bisher geltenden Maßnahmen jedenfalls bis zum 14. Februar 2021 fortzuführen. Zudem wurde für bestimmte Lebens- und Wirtschaftsbereiche das Tragen von medizinischen Masken beschlossen, da diesen eine höhere Schutzwirkung als einfachen Mund-Nasen-Bedeckungen zukomme. Auch sei die weitere Schließung von Schulen und Kinderbetreuungseinrichtungen unverzichtbar, insbesondere da es ernst zu nehmende Hinweise gebe, dass sich die Mutation B.1.1.7 des SARS-CoV2-Virus stärker unter Kindern und Jugendlichen verbreite als die herkömmliche Virusvariante. Schließlich verständigte man sich auf ein verpflichtendes Angebot für die Möglichkeit der Heimarbeit, sofern es die ausgeübte Tätigkeit zulasse, um zu einer weiteren Kontaktreduzierung im beruflichen Umfeld, aber auch auf dem Arbeitsweg und insbesondere im öffentlichen Personennahverkehr zu gelangen. Für die von den Maßnahmen betroffenen Unternehmen wurde eine Verbesserung der Überbrückungshilfe III beschlossen. Für den besonders betroffenen Einzelhandel wurden danach die handels-

rechtlichen Abschreibungen auf nicht verkäufliche Saisonware bei den Fixkosten berücksichtigt. Zudem wurde beschlossen, dass der Bund die Zugangsvoraussetzungen insgesamt vereinfachen und die monatlichen Förderhöchstbeträge für Unternehmen und Soloselbständige deutlich anheben werde. Auch Abschlagszahlungen sollten angehoben und direkt vorgenommen werden.

- 118 Die vom Verordnungsgeber ergriffenen Schutzmaßnahmen im Sinne eines Gesamtkonzepts waren daher von der sachlichen Erwägung getragen, an den weitergehenden Beschränkungen für eine Vielzahl der Lebens- und Wirtschaftsbereiche festzuhalten und andere Bereiche, denen nachvollziehbar noch größeres Gewicht beigemessen wurde, am Laufen zu halten (zu alledem SächsOVG, Beschl. v. 11. November 2020 a. a. O.). Auf die in den Konferenzen zwischen Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder entwickelten Schutzkonzeptionen hat der Verordnungsgeber ausweislich des allgemeinen Teils seiner Verordnungsbegründung auch ausdrücklich Bezug genommen und sie somit seiner eigenen Abwägungsentscheidung zugrunde gelegt.
- 119 (2) Auch mit den streitgegenständlichen Regelungen verfolgte der Verordnungsgeber den Schutz von hochrangigen, ihrerseits den Schutz der Verfassung genießenden wichtigen Rechtsgütern. Beide Vorschriften zielten darauf, konkrete Gefahren für das Leben und die körperliche Unversehrtheit einer potentiell großen Zahl von Menschen abzuwehren (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG), indem das weitere Infektionsgeschehen und die Zahl der Neuinfektionen begrenzt werden sollte. Danach kam den vom Antragsgegner verfolgten Eingriffszwecken ein sehr hohes Gewicht zu, mit dem sie auch aufgrund der oben dargelegten Risikoeinschätzung des RKI als „sehr hoch“ in die gebotene Abwägung einzustellen sind. Das Infektionsgeschehen bewegte sich für damalige Maßstäbe auf sehr hohem Niveau und aufgrund der unlängst aufgetretenen Virusvarianten bestand auch nachvollziehbar sachlicher Anlass für die Annahme der konkreten Gefahr einer weiteren Zunahme des Infektionsgeschehens.
- 120 (3) Beide streitgegenständlichen Normen griffen jedenfalls in schwerwiegender Form in die durch Art. 2 Abs. 1 GG geschützte allgemeine Handlungsfreiheit ein, indem einem nicht unerheblichen Teil der Bevölkerung in den Nachtstunden das Verlassen der eigenen Häuslichkeit ganz verboten und tagsüber an die vom Verordnungsgeber vorgegebenen Voraussetzungen geknüpft wurde. § 2c Abs. 1 SächsCoronaSchVO beschränkte zudem in erheblicher Form die durch Art. 2 Abs. 2 Satz GG i. V. m. Art. 104 Abs. 1 GG geschützte tatsächliche körperliche Bewegungsfreiheit (vgl. BVerwG, Ur.

v. 22. November 2022 - 3 CN 2/21 -, a. a. O. Rn. 31; BVerfG, Beschl. v. 19. November 2021, a. a. O. Rn. 239 ff.).

- 121 (4) Die vom Ordnungsgeber in Bezug auf § 2b Satz 2 Nr. 16 SächsCoronaSchVO getroffene Abwägungsentscheidung stellte einen angemessenen Ausgleich zwischen den mit der Maßnahme verfolgten besonders bedeutsamen Gemeinwohlbelangen und den durch sie bewirkten schwerwiegenden Grundrechtsbeeinträchtigungen dar.
- 122 Durch die Begrenzung des Bewegungsradius wurde die Zahl der Menschen, die einen bestimmten Ort erreichen konnten, deutlich reduziert und somit auch die der Menschen, die zufällig aufeinandertreffen und Infektionen weitergeben konnten. Dass sich der Ordnungsgeber von dieser Maßnahme einen verhältnismäßig hohen Effekt erwartete, erscheint nachvollziehbar. Demgegenüber wurde der Wunsch, sich zu bewegen und körperlich zu betätigen, nur in dem Sinne eingeschränkt, dass die Grenze von 15 Kilometern nicht überschritten werden durfte. Das schloss es aber nicht aus, längere Strecken in diesem Radius zurückzulegen. Bei wertender Gesamtbetrachtung handelte es sich insoweit eher um eine Beeinträchtigung der Freizeitgestaltung in einem überschaubaren Bereich, mit dem aber ein wesentlicher Beitrag zum Schutz besonders hochwertiger Rechtsgüter wie Leben und Gesundheit geleistet wurde. Zudem war die Regelung zeitlich befristet, wobei aber auch in den Blick zu nehmen war, dass auch schon die Vorgängerverordnungen entsprechende Regelungen enthalten hatten.
- 123 (5) Das demgegenüber deutlich schwerer in die Grundrechte der Bürger eingreifende nächtliche Ausgangsverbot des § 2c Abs. 1 SächsCoronaSchVO war in Ansehung des vom Ordnungsgeber prognostizierten Beitrags dieses Verbots zur Verhinderung der weiteren Ausbreitung von COVID-19 jedoch unangemessen.
- 124 Auch hier konnten die erlittenen Beschränkungen nicht durch Aktivitäten außerhalb des erfassten Zeitraums oder nach Ende der Geltungsdauer der angegriffenen Regelung kompensiert werden. Es lag vielmehr ein unwiederbringlicher Verlust der Wahrnehmung der grundgesetzlich gewährleisteten Freiheiten vor. Allerdings betrafen die bewirkten Beschränkungen einen Zeitraum des Tages, in den typischerweise die Ruhens- und Schlafenszeit fällt, was die Belastung erheblich verminderte (vgl. BVerfG, a. a. O. Rn. 301). Der tägliche Bewegungsbedarf etwa durch einen Spaziergang konnte regelmäßig zeitlich auch in die Stunden des Tages verlegt werden, die nicht von § 2c Abs. 1 SächsCoronaSchVO erfasst waren. Auch diese Regelung war zeitlich befristet, galt aber schon vor Erlass der streitgegenständlichen Verordnung schon längere Zeit.

Schließlich diene auch § 2c Abs. 2 SächsCoronaSchVO der Wahrung der Verhältnismäßigkeit.

- 125 In die Prüfung der Angemessenheit ist über die Bedeutung des Zwecks hinaus aber auch einzustellen, in welchem Maß er durch die in Rede stehende Maßnahme gefördert wird. So konnte nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, welcher der Senat folgt, bereits zu Beginn der Pandemie das Verbot des Ausgangs für ein Verweilen im Freien nur verhältnismäßig im engeren Sinne sein, wenn es über eine Kontaktbeschränkung hinaus einen erheblichen Beitrag zur Erreichung des Ziels leisten konnte, physische Kontakte zu reduzieren und dadurch die Verbreitung von COVID-19 zu verhindern (BVerwG, a. a. O. Rn. 33). Dies galt erst recht zum streitgegenständlichen Zeitraum, der fast ein Jahr nach Pandemiebeginn lag.
- 126 Einen derartigen Beitrag vermochte der Antragsgegner nicht plausibel darzulegen. Er hat zunächst darauf verwiesen, dass mit der Norm das nächtliche „Umherziehen“ größerer Personengruppen im öffentlichen Raum und die damit einhergehenden Infektionsgefahren vermieden werden sollten. Inwieweit dies einen erheblichen Beitrag zur Bekämpfung von COVID-19 leisten sollte, hat er nicht näher dargelegt. Dies ist auch nicht aus offensichtlichen Gründen nachvollziehbar (vgl. NdsOVG, Beschl. v. 6. April 2021 a. a. O., Rn. 29 ff.). Insoweit ist zu sehen, dass die beschriebenen Aktivitäten schon von einem nur verhältnismäßig kleinen Teil der Bevölkerung zu erwarten waren. Die Annahme bezog sich offensichtlich auf Jugendliche oder junge Erwachsene. Ferner ist nicht nachvollziehbar, wie es bei dem Umherziehen, welches der Lebenserfahrung nach regelmäßig in der Gruppe stattfindet, zu einer nennenswerten Anzahl von Kontakten und damit infektionsgefährlichem Verhalten kommen sollte. So treffen sich Jugendliche und junge Erwachsene regelmäßig mit den selben Personen (Clique), so dass es unter diesen also nur zu wiederkehrenden Kontakten kommt, die bei lebensnaher Auslegung zur Tagzeit ohnehin stattfanden. Die Gruppen bilden also eine Art potentiell Infektionscluster. Zwar kann dieses selbstverständlich auch Infektionen weitergeben, aber es ist nicht erkennbar, wie diese Gefahr durch die Verhinderung allein des Zusammentreffens in der Nacht erhöht werden sollte. Da sich potentielle Infektionen also in einem sozialen Gefüge abspielen würden, das ohnehin besteht, liegt der mit der Regelung prognostisch erzielbare Erfolg auch deutlich unter dem, was mit den Vorgaben des § 2b Satz 2 Nr. 16 SächsCoronaSchVO zu erreichen war, denn dieser sollte gerade das Zusammentreffen einer deutlich größeren Anzahl von einander fremden Menschen verhindern. Zudem ist es beim Auftreten einer Infektion in einer Gruppe eher möglich, andere Gruppenmitglieder zu warnen, um eine Weitergabe des

Virus zu verhindern. Auch dies wäre bei einem Zusammentreffen fremder Menschen - unabhängig von den Möglichkeiten der Corona-Warn-App - so nicht und jedenfalls nicht so schnell möglich, was die Weiterverbreitung des Virus wiederum erleichtern würde. Schließlich wäre selbst dann, wenn das nächtliche Umherziehen tatsächlich in nennenswerten Umfang stattgefunden hätte, darzulegen gewesen, warum nicht auch eine verstärkte Kontrolle der Einhaltung der Kontaktbeschränkungen (und) deren öffentliche Kommunikation genügt hätte, um derartiges Verhalten weitgehend zu unterbinden (vgl. NdsOVG a. a. O.).

127 Soweit der Antragsgegner mit Schriftsatz vom 21. April 2023 darauf verwiesen hat, dass man ohne die Ausgangsbeschränkung nicht hätte wirksam kontrollieren können, ob die sich zur Nachtzeit außerhalb der Wohnung bewegend Menschen einen der in § 2c Abs. 1 Satz 2 SächsCoronaSchVO genannten Gründe erfüllen, weil sich quasi jeder draußen hätte aufhalten können, vermag auch diese Überlegung nicht die Angemessenheit der Maßnahme zu begründen. Ausgangspunkt der dargestellten Befürchtung ist, dass sich die Bürger nicht rechtstreu verhalten würden, sich also über die erlaubten Zwecke zur Nachtzeit außerhalb ihrer Wohnung aufhalten würden. Aufgrund welcher Tatsachen diese Einschätzung getroffen wurde, hat der Antragsgegner nicht dargelegt. Nach Bewertung des Senats trug der überwiegende Teil der Bevölkerung trotz aller Kritik die Maßnahmen im streitgegenständlichen Zeitraum mit und hielt sich auch an die Vorgaben (OVG M-V, a. a. O. Rn. 50). Darüber hinaus dürfte bei einer Kontrolle genauso gut oder schlecht feststellbar gewesen sein, ob sich jemand allein zwecks Bewegung im Freien aufhielt oder einen der anderen Ausnahmetatbestände erfüllte. Hinzu kommt, dass der alleinige Aufenthalt im Freien - unabhängig vom Zweck - infektiologisch ein völlig unbedeutender Vorgang war. Dies wäre erst dann umgeschlagen, wenn tatsächlicher Zweck nicht das Spazieren gewesen wäre, sondern etwa der Besuch anderer Menschen in den Abendstunden. Dass der Ordnungsgeber seine nächtliche Ausgangsbeschränkung erlassen hat, um derartige private Zusammenkünfte zu verhindern (so das Konzept der sog. „Bundesnotbremse“, vgl. BVerfG a. a. O. Rn. 275), hat er aber nicht dargelegt.

128 Unabhängig von diesen vom Ordnungsgeber angeführten Erwägungen drängte es sich auch nicht auf, dass der durch die Norm untersagte Aufenthalt außerhalb der Unterkunft zur Nachtzeit einen erheblichen Beitrag zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 leisten konnte. Sofern dieser Aufenthalt allein erfolgte, war das infektiologisch ein unbedeutender Vorgang, da die Übertragung des Virus einen persönlichen Kontakt von Menschen voraussetzt (ThürVerfGH, Beschl. v. 14. Dezember 2021 a. a.

O., Rn. 301). Unabhängig davon, ob die Relevanz von Zufallsbegegnungen überhaupt zur Rechtfertigung derartiger Maßnahmen herangezogen werden konnte, war deren Wahrscheinlichkeit auch deutlich geringer als am Tag. Auch die Gefahr massenhaften Aufsuchens touristischer Hotspots bestand zur Nachtzeit nicht. Zudem wäre die Infektionsgefahr bei Zufallsbegegnungen im Freien gering gewesen, denn es ist lebensnah, dass zur Nachtzeit aufgrund des geringen Personenaufkommens im öffentlichen Raum der Mindestabstand einzuhalten und damit das Übertragungsrisiko allenfalls minimal war.

- 129 3. § 2b Satz 2 Nr. 16 SächsCoronaSchVO verstieß auch nicht gegen sonstiges höherrangiges Recht, insbesondere nicht gegen das Gleichbehandlungsgebot von Art. 3 Abs. 1 GG.
- 130 Art. 3 Abs. 1 GG 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. Insofern 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 Verordnungsgeber 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 Verordnungsgeber 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.

- 131 Ausgehend von diesen Grundsätzen ist kein Gleichheitsverstoß festzustellen. Die von der Antragstellerin vorgetragene Privilegierung von Personen ohne Wohnsitz wie Obdachlose oder von Menschen mit einer mobilen Unterkunft, wie einem Wohnwagen, wurde durch § 2b Satz 2 Nr. 16 SächsCoronaSchVO schon in der Sache nicht bewirkt. Unabhängig davon, dass solche atypischen Sachverhalte angesichts der dem Normgeber zuzugestehenden Typisierungsbefugnis keine Ungleichbehandlung begründen können, liegt diese bei Auslegung und verständiger Anwendung der Norm auf die vorbenannten Sachverhalte auch schon in der Sache nicht vor. Denn auch solche Menschen schlagen an einem bestimmten Ort ihr Nachtlager auf und verweilen somit an einem Ort, der hinreichend bestimmt werden kann, um die Grenze von 15 km ausgehend von diesem festzulegen. Im Übrigen war es im streitgegenständlichen Zeitraum schon nicht möglich, sich im Freistaat Sachsen mit einem Wohnwagen auf Reisen zu begeben, denn nach § 4 Abs. 2 Nr. 21 SächsCoronaSchVO durften Übernachtungen zu touristischen Zwecken nicht angeboten werden, so dass es mangels zulässiger Abstellmöglichkeit des Wohnwagens schon nicht zu dem von der Antragstellerin beschriebenen Anwendungsfall kommen konnte. Im Übrigen wäre eine solche Reise auch nach § 2b SächsCoronaSchVO unzulässig gewesen.
- 132 Die Kostenentscheidung beruht auf § 155 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 VwGO.
- 133 Die Revision ist gemäß § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO zuzulassen, denn weder die Reichweite der in § 28a Abs. 5 Satz 1 IfSG normierten Begründungsanforderungen und damit einhergehend die Frage einer prozessualen Präklusion prognostischer Erwägungen des Verordnungsgebers noch die systematische Stellung und der Regelungsgehalt des

§ 28a Abs. 2 Satz 1 IfSG sind 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 Obergerverwaltungsgericht, 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.

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

Beschluss

Der Streitwert wird für das Verfahren vor dem Sächsischen Obergericht auf 5.000 € festgesetzt.

Gründe

- 1 Die Streitwertfestsetzung folgt aus § 52 Abs. 1 und Abs. 2 GKG sowie der ständigen Rechtsprechung des Senats, wonach bei Fehlen eines wirtschaftlich geprägten Interesses des Auffangstreitwert zugrunde zu legen ist.
- 2 Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

gez.:
v. Welck

Kober

Nagel

gez.:
Wiesbaum

Schmidt-Rottmann