

Vf. 13-II-21 (HS)



verkündet am 12. Juni 2025

gez. Zschämisch
Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

**DER VERFASSUNGSGERICHTSHOF
DES FREISTAATES SACHSEN
IM NAMEN DES VOLKES**

Urteil

**In dem Verfahren
der abstrakten Normenkontrolle**

des Abgeordneten Jörg Urban
und weiterer 37 Mitglieder des 7. Sächsischen Landtages,

- Antragsteller -

- Verfahrensbevollmächtigte: 1) Höcker Rechtsanwälte PartGmbH,
Friesenplatz 1, 50672 Köln,
- 2) Rechtsanwalt Dr. Joachim M. Keiler, Reisewitzer
Straße 44, 01159 Dresden,

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

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 11. April 2025

für Recht erkannt:

I.

1. § 2a Abs. 1 Satz 1 und 2 sowie § 11 Abs. 2 Nr. 1 Buchst. c 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 (SächsGVBl. S. 162) und § 2a Abs. 1 Satz 1 und 2 sowie § 11 Abs. 2 Nr. 1 Buchst. c SächsCoronaSchVO vom 12. Februar 2021 (SächsGVBl. S. 213) verstießen gegen Art. 22 Abs. 1 SächsVerf und waren nicht mit der Verfassung des Freistaates Sachsen vereinbar.

2. § 2c SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 und § 2c SächsCoronaSchVO vom 12. Februar 2021 verstießen gegen Art. 16 Abs. 1 Satz 2 SächsVerf und waren nicht mit der Verfassung des Freistaates Sachsen vereinbar. § 11 Abs. 2 Nr. 2 Buchst. a SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 und § 11 Abs. 2 Nr. 2 Buchst. a SächsCoronaSchVO vom 12. Februar 2021 verstießen gegen Art. 16 Abs. 1 Satz 2 SächsVerf und waren nicht mit der Verfassung des Freistaates Sachsen vereinbar, soweit sie sich auf § 2c SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 und 12. Februar 2021 bezogen.

3. § 2 Abs. 1 Satz 1, Abs. 4 sowie § 11 Abs. 2 Nr. 1 Buchst. a SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 und § 2 Abs. 1 Satz 1, Abs. 4 sowie § 11 Abs. 2 Nr. 1 Buchst. a SächsCoronaSchVO vom 12. Februar 2021 waren mit der Verfassung des Freistaates Sachsen vereinbar.

4. § 2b Satz 1, 2 Nr. 16 sowie § 11 Abs. 2 Nr. 2 Buchst. a SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 und § 2b Abs. 1 Satz 1, 2 Nr. 19 sowie § 11 Abs. 2 Nr. 2 Buchst. a SächsCoronaSchVO vom 12. Februar 2021 waren mit der Maßgabe mit der Verfassung des Freistaates Sachsen vereinbar, dass auch das bloße Verweilen im Freien unter Berücksichtigung der Kontaktbeschränkungen des § 2 SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 und 12. Februar 2021 gestattet war.

§ 2b Satz 1, 2 Nr. 4 SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 und § 2b Abs. 1 Satz 1, 2 Nr. 7 SächsCoronaSchVO vom 12. Februar 2021 waren mit der Verfassung des Freistaates Sachsen vereinbar; insoweit waren die sich hierauf beziehenden § 11 Abs. 2 Nr. 2 Buchst. a SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 und § 11 Abs. 2 Nr. 2 Buchst. a SächsCoronaSchVO vom 12. Februar 2021 mit der Verfassung des Freistaates Sachsen vereinbar.

5. § 9 Abs. 3 sowie § 11 Abs. 2 Nr. 1 Buchst. f SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 und § 9 Abs. 3 sowie § 11 Abs. 2 Nr. 1 Buchst. e SächsCoronaSchVO vom 12. Februar 2021 waren mit der Verfassung des Freistaates Sachsen vereinbar.

6. Im Übrigen wird der Normenkontrollantrag als unzulässig verworfen.

II.

Der Freistaat Sachsen hat den Antragstellern die notwendigen Auslagen zu einem Fünftel zu erstatten.

Gründe:

A.

Die Antragsteller, 38 von 119 Mitgliedern des 7. Sächsischen Landtages, wenden sich mit am 4. Februar 2021 bei dem Verfassungsgerichtshof eingegangenen und mit Schriftsatz vom 5. Februar 2021 ergänzten Antrag im Wege der abstrakten Normenkontrolle gegen mehrere Vorschriften 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 (SächsGVBl. S. 162). Weiterhin wenden sie sich mit der Erweiterung des Antrags vom 1. März 2021 gegen mehrere Vorschriften der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung vom 12. Februar 2021 (SächsGVBl. S. 213).

I.

1. Die Sächsische Corona-Schutz-Verordnung vom 26. Januar 2021 wurde durch die Staatsministerin für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt ausgefertigt und am 27. Januar 2021 im Sächsischen Gesetz- und Verordnungsblatt (SächsGVBl. S. 162) verkündet. Sie trat am 28. Januar 2021 in Kraft, mit Ablauf des 14. Februar 2021 außer Kraft (vgl. § 12 SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021) und wurde durch die am 13. Februar 2021 im Sächsischen Gesetz- und Verordnungsblatt (SächsGVBl. S. 213) verkündete Sächsische Corona-Schutz-Verordnung vom 12. Februar 2021 abgelöst. Diese trat am 15. Februar 2021 in Kraft und mit Ablauf des 7. März 2021 außer Kraft (vgl. § 12 SächsCoronaSchVO vom 12. Februar 2021).

Konkret wenden sich die Antragsteller gegen § 2 Abs. 1 Satz 1, Abs. 4, § 2a Abs. 1 Satz 1 und 2, § 2b, § 2c, § 2d, § 4 Abs. 2 Nr. 8, 23, 25, § 8 Abs. 1, § 9 Abs. 3 SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 sowie gegen die damit korrespondierenden Ordnungswidrigkeitentatbestände des § 11 Abs. 2 Nr. 1 Buchst. a, c, d, f, Nr. 2 Buchst. a, b SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021. Diese Vorschriften lauteten wie folgt:

§ 2 Kontaktbeschränkung, Abstandsregelung

- (1) Der gemeinsame Aufenthalt im öffentlichen Raum, in privat genutzten Räumen und auf privat genutzten Grundstücken ist nur gestattet
1. den Angehörigen eines Hausstands, in Begleitung der Partnerin oder des Partners und mit Personen, für die ein Sorge- oder Umgangsrecht besteht und
 2. einem Angehörigen eines weiteren Hausstands.

Satz 1 gilt nicht für die Unterbringung von Flüchtlingen in Aufnahmeeinrichtungen oder Gemeinschaftunterkünften, gemeinschaftliche Wohnformen der Eingliederungshilfe nach § 7 Absatz 1 Nummer 2 und 4 und für Assistenzkräfte bei Menschen mit Behinderungen sowie für Obdachloseneinrichtungen. Abweichend von Satz 1 ist die wechselseitige, unentgeltliche, nicht geschäftsmäßige Beaufsichtigung für Kinder unter 14 Jahren in festen, familiären oder nachbarschaftlich organisierten Betreuungsgemeinschaften zulässig, wenn sie Kinder aus höchstens zwei Hausständen umfasst. Dies gilt auch für pflegebedürftige Angehörige.

(2) – (3) (...)

(4) Absatz 1 gilt nicht für Zusammenkünfte der Staatsregierung und der kommunalen Vertretungskörperschaften sowie die Teilnahme an oder Wahrnehmung von Terminen der Behörden, Gerichte, Staatsanwaltschaften oder anderer Stellen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, und Maßnahmen, die der Versorgung oder der Gesundheitsfürsorge der Bevölkerung dienen, für Zusammenkünfte von kommunalen Räten und von deren Ausschüssen und Organen, Nominierungsveranstaltungen von Parteien und Wählervereinigungen und notwendige Gremiensitzungen von juristischen Personen des privaten und öffentlichen Rechts, von rechtsfähigen und teilrechtsfähigen Gesellschaften und Gemeinschaften, für Betriebsversammlungen und Veranstaltungen der Tarifpartner sowie für angeordnete Maßnahmen zur Tierseuchenbekämpfung und zur Prävention der Afrikanischen Schweinepest einschließlich der Jagdausübung. Die Teilnahme an öffentlichen Sitzungen und Terminen ist nach den geltenden Vorschriften zu gewährleisten.

§ 2a Kirchen und Religionsgemeinschaften, Eheschließungen und Beerdigungen

(1) § 2 Absatz 1 gilt nicht für Zusammenkünfte in Kirchen und auf den für die Religionsausübung bestimmten Grundstücken und in Gebäuden von Religionsgemeinschaften zum Zwecke der Religionsausübung sowie für Eheschließungen und Beerdigungen im engsten Familienkreis. An Eheschließungen und Beerdigungen dürfen nicht mehr als zehn Personen teilnehmen. (...)

(2) (...)

§ 2b Ausgangsbeschränkung

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

1. die Abwendung einer Gefahr für Leib, Leben, Kindeswohl und Eigentum,
2. die Ausübung beruflicher und ehrenamtlicher Tätigkeiten sowie zur Sicherstellung der Versorgung in Einrichtungen des Gesundheits- und Sozialwesens oder zur Wahrnehmung von Betreuungsaufgaben,
3. der Besuch der Schule und von Einrichtungen der Kindertagesbetreuung, Einrichtungen und Diensten der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen, teilstationären Einrichtungen gemäß § 71 Absatz 2 des Elften Buches Sozialgesetzbuch – Soziale Pflegeversicherung – (Artikel 1 des Gesetzes vom 26. Mai 1994, BGBl. I S. 1014, 1015), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 22. Dezember 2020 (BGBl. I S. 3299) geändert worden ist, von Schulungen zur Pandemiebekämpfung, zur unmittelbaren Vorbereitung und Durchführung von unaufschiebbaren Prüfungen im Bereich der berufsbezogenen, schulischen oder akademischen Aus- und Fortbildung, von Einrichtungen zur Durchführung von Pflegekursen sowie von Kirchen und anderen Orten der Religionsausübung,
4. Versorgungsgänge für die Gegenstände des täglichen Bedarfs und der Grundversorgung nach § 4 Absatz 1 Satz 2 sowie die Inanspruchnahme sonstiger Dienstleistungen im Umkreis von 15 Kilometern des Wohnbereichs, der Unterkunft oder des Arbeitsplatzes oder zur nächstgelegenen Einrichtung nach § 4 Absatz 1 Satz 2,
5. die Wahrnehmung des notwendigen Lieferverkehrs, einschließlich Brief- und Versandhandel,

6. Fahrten von Feuerwehr-, Rettungs- oder Katastrophenschutzkräften sowie des Technischen Hilfswerks und des Krankentransportes zum jeweiligen Stützpunkt oder Einsatzort,
7. die Inanspruchnahme medizinischer, psychosozialer und veterinärmedizinischer Versorgungsleistungen, heilpädagogischer Förderung nach dem Neunten Buch Sozialgesetzbuch vom 23. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3234), das zuletzt durch Artikel 3 Absatz 6 des Gesetzes vom 9. Oktober 2020 (BGBl. I S. 2075) geändert worden ist, sowie der Besuch Angehöriger der Heil- und Gesundheitsberufe, soweit dies medizinisch erforderlich ist oder im Rahmen einer dringend erforderlichen seelsorgerischen Betreuung,
8. 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,
9. die Teilnahme an Zusammenkünften der Staatsregierung und der kommunalen Vertretungskörperschaften sowie die Teilnahme an oder Wahrnehmung von Terminen der Behörden, Gerichte, Staatsanwaltschaften oder anderer Stellen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen (einschließlich Rechtsanwälte, Notare und rechtliche Betreuung); dazu gehört auch die Teilnahme an öffentlichen Gerichtsverhandlungen, die Einsichtnahme in Unterlagen, die nach den geltenden Vorschriften auszulegen oder niederzulegen sind, die Wahrnehmung von Terminen kommunaler Räte und von deren Ausschüssen und Organen sowie Maßnahmen, die der Versorgung oder der Gesundheitsfürsorge der Bevölkerung oder dem Kinderschutz dienen. Die Teilnahme an öffentlichen Sitzungen und Terminen ist nach den geltenden Vorschriften zu gewährleisten;
10. die Teilnahme an notwendigen Gremiensitzungen von juristischen Personen des privaten und öffentlichen Rechts, rechtsfähigen und teilrechtsfähigen Gesellschaften und Gemeinschaften, an Betriebsversammlungen und Veranstaltungen der Tarifpartner sowie an Nominierungsveranstaltungen von Parteien und Wählervereinigungen,
11. die Wahrnehmung unaufschiebbarer Termine gemeinsam mit einer Person eines weiteren Hausstands bei Steuerberatern, Wirtschaftsprüfern und Bestattern,
12. Zusammenkünfte und Besuche nach § 2 Absatz 1,
13. die Begleitung von unterstützungsbedürftigen Personen und Minderjährigen,
14. die Teilnahme an einer Eheschließung nach § 2a Absatz 1,
15. die Begleitung Sterbender im engsten Familienkreis sowie die Teilnahme an Beerdigungen nach § 2a Absatz 1,
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. unabdingbare Handlungen zur Versorgung von Tieren,
18. die Teilnahme an Versammlungen nach Maßgabe von § 9,
19. die Nutzung von Einrichtungen und Angeboten, deren Betrieb nicht nach dieser Verordnung oder einer Allgemeinverfügung der zuständigen kommunalen Behörde untersagt ist und die nicht in den Nummern 1 bis 18 genannt werden.

§ 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.

§ 2d Alkoholverbot

Der Konsum von Alkohol ist auf den öffentlichen Verkehrsflächen der Innenstädte und an sonstigen öffentlichen Orten unter freiem Himmel, an denen sich Menschen entweder auf engem Raum oder nicht nur vorübergehend aufhalten, zu untersagen. Die konkret betroffenen Örtlichkeiten sind jeweils von der zuständigen Kreisfreien Stadt oder dem zuständigen Landkreis festzulegen.

§ 4 Schließung von Einrichtungen und Angeboten

(1) (...)

(2) Untersagt ist mit Ausnahme zulässiger Onlineangebote der Betrieb von:

1.-7. (...)

8. Anlagen und Einrichtungen des Sportbetriebs einschließlich Skiaufstiegsanlagen; das Verbot und die personenmäßige Beschränkung nach § 2 gelten nicht für sportliche Betätigungen auf diesen Anlagen für Sportlerinnen und Sportler,
 - a) für die ein Arbeitsvertrag besteht, der sie zu einer sportlichen Leistung gegen ein Entgelt verpflichtet und dieses überwiegend zur Sicherung des Lebensunterhalts dient oder die lizenzierte Profisportler sind,
 - b) die dem Bundeskader (Olympiakader, Perspektivkader, Nachwuchskader 1) und Nachwuchskader 2 des Deutschen Olympischen Sportbundes oder dem Spitzenkader des Deutschen Behindertensportverbandes angehören oder die Kader in einem Nachwuchsleistungszentrum im Freistaat Sachsen,
 - c) in der vertieften sportlichen Ausbildung an Sportoberschulen und Sportgymnasien, die an der Präsenzbeschulung nach § 5a Absatz 5 teilnehmen, sowie
 - d) von sportwissenschaftlichen Studiengängen,

9.-22. (...)

23. Gastronomiebetrieben sowie Bars, Kneipen und ähnlichen Einrichtungen. Ausgenommen ist die Lieferung und Abholung von mitnahmefähigen Speisen und Getränken zum Verzehr in der eigenen Häuslichkeit oder am Arbeitsplatz,

24. (...)

25. Betrieben im Bereich der körpernahen Dienstleistung, mit Ausnahme medizinisch notwendiger Behandlungen,

26. (...)

(3) (...)

§ 8 Maßnahmen der zuständigen kommunalen Behörden

(1) Die zuständigen kommunalen Behörden können abhängig von der aktuellen regionalen Infektionslage verschärfende Maßnahmen ergreifen, die der Eindämmung des Infektionsgeschehens dienen. Die Maßnahmen sind öffentlich bekanntzugeben. Ergriffene Maßnahmen sind durch die zuständigen kommunalen Behörden hinsichtlich ihrer weiteren Aufrechterhaltung zu überprüfen.

(2) (...)

§ 9 Versammlungen

(1) Unter freiem Himmel sind Versammlungen im Sinne des Sächsischen Versammlungsgesetzes vom 25. Januar 2012 (SächsGVBl. S. 54), das zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 11. Mai 2019 (SächsGVBl. S. 358) geändert worden ist, ausschließlich ortsfest und mit höchstens 1 000 Teilnehmerinnen und Teilnehmern zulässig, wenn

1. alle Versammlungsteilnehmerinnen und Versammlungsteilnehmer, die Versammlungsleiterin oder der Versammlungsleiter sowie Ordnerinnen und Ordner eine Mund-Nasenbedeckung tragen; § 3 Absatz 2 gilt entsprechend;
2. zwischen allen Versammlungsteilnehmerinnen und Versammlungsteilnehmern ein Mindestabstand von 1,5 Metern gewahrt wird.

(2) Bei fünf Tagen andauernder Überschreitung des Inzidenzwertes von 200 Neuinfektionen auf 100 000 Einwohner innerhalb von sieben Tagen im Landkreis oder in der Kreisfreien Stadt sind Versammlungen abweichend von Absatz 1 auf eine Teilnehmerzahl von maximal 200 Personen begrenzt. 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 und die von dieser Verordnung abweichenden Maßnahmen sind durch die zuständige kommunale Behörde öffentlich bekannt zu machen.

(3) Bei fünf Tagen andauernder Überschreitung des Inzidenzwertes von 300 Neuinfektionen auf 100 000 Einwohner innerhalb von sieben Tagen im Landkreis oder in der Kreisfreien Stadt sind Versammlungen abweichend von Absatz 1 auf eine Teilnehmerzahl von maximal 10 Personen begrenzt. Absatz 2 Satz 2 und 3 gilt entsprechend.

(4) In den Fällen der Absätze 1 bis 3 können im Einzelfall Ausnahmen erteilt werden, wenn dies aus infektionsschutzrechtlicher Sicht vertretbar ist.

(5) Das Sächsische Versammlungsgesetz bleibt im Übrigen unberührt.

§ 11 Vollstreckungshilfe, Ordnungswidrigkeiten

(1) (...)

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

1. vorsätzlich
 - a) sich entgegen § 2 Absatz 1 Satz 1 mit weiteren als den dort genannten Personen aufhält,
 - b) (...)
 - c) entgegen § 2a Absatz 1 Satz 2 die zulässige Personenanzahl überschreitet,
 - d) entgegen § 4 Absatz 1 Satz 1 und Absatz 2 Einkaufszentren, Einzel- oder Großhandel, Ladengeschäfte, Einrichtungen oder Angebote öffnet, betreibt, durchführt, besucht oder nutzt und keine Ausnahme nach Absatz 1 Satz 2 oder Absatz 2 vorliegt,
 - e) (...)
 - f) entgegen § 9 Absatz 1 bis 3 eine Versammlung veranstaltet, die nicht ortsfest ist oder an der mehr Personen teilnehmen als nach § 9 Absatz 1 bis 3 zulässig sind, ohne dass eine Ausnahme nach § 9 Absatz 4 vorliegt,
2. fahrlässig oder vorsätzlich

- a) entgegen §§ 2b und 2c die Unterkunft ohne triftigen Grund verlässt,
- b) entgegen § 2d Alkohol in der Öffentlichkeit konsumiert,
- c)-n) (...)

2. Nach der Erweiterung ihres Antrags wenden sich die Antragsteller gegen § 2 Abs. 1 Satz 1, Abs. 4, § 2a Abs. 1 Satz 1, 2, § 2b, § 2c, § 2d, § 4 Abs. 2 Nr. 8, 23, 25, § 8 Abs. 1, § 9 Abs. 3 sowie gegen die korrespondierenden Ordnungswidrigkeitentatbestände des § 11 Abs. 2 Nr. 1 Buchst. a, c, d, e, Nr. 2 Buchst. a, b SächsCoronaSchVO vom 12. Februar 2021. Diese Vorschriften lauteten wie folgt:

§ 2 Kontaktbeschränkung, Abstandsregelung

(1) Der gemeinsame Aufenthalt im öffentlichen Raum, in privat genutzten Räumen und auf privat genutzten Grundstücken ist nur gestattet

1. den Angehörigen eines Hausstands, in Begleitung der Partnerin oder des Partners und mit Personen, für die ein Sorge- oder Umgangsrecht besteht und
2. einem Angehörigen eines weiteren Hausstands.

Satz 1 gilt nicht für die Unterbringung von Flüchtlingen in Aufnahmeeinrichtungen oder Gemeinschaftsunterkünften, gemeinschaftliche Wohnformen der Eingliederungshilfe nach § 7 Absatz 1 Nummer 2 und 4 und für Assistenzkräfte bei Menschen mit Behinderungen sowie für Obdachloseneinrichtungen. Abweichend von Satz 1 ist die wechselseitige, unentgeltliche, nicht geschäftsmäßige Beaufsichtigung für Kinder unter 14 Jahren in festen, familiären oder nachbarschaftlich organisierten Betreuungsgemeinschaften zulässig, wenn sie Kinder aus höchstens zwei Hausständen umfasst. Dies gilt auch für pflegebedürftige Angehörige.

(2) – (3) (...)

(4) Absatz 1 gilt nicht für Zusammenkünfte der Staatsregierung und der kommunalen Vertretungskörperschaften sowie die Teilnahme an oder Wahrnehmung von Terminen der Behörden, Gerichte, Staatsanwaltschaften oder anderer Stellen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, und Maßnahmen, die der Versorgung oder der Gesundheitsfürsorge der Bevölkerung dienen, für Zusammenkünfte von kommunalen Räten und von deren Ausschüssen und Organen, Nominierungsveranstaltungen von Parteien und Wählervereinigungen und notwendige Gremiensitzungen von juristischen Personen des privaten und öffentlichen Rechts, von rechtsfähigen und teilrechtsfähigen Gesellschaften und Gemeinschaften, für Betriebsversammlungen und Veranstaltungen der Tarifpartner sowie für angeordnete Maßnahmen zur Tierseuchenbekämpfung und zur Prävention der Afrikanischen Schweinepest einschließlich der Jagdausübung. Die Teilnahme an öffentlichen Sitzungen und Terminen ist nach den geltenden Vorschriften zu gewährleisten.

§ 2a Kirchen und Religionsgemeinschaften, Eheschließungen und Beerdigungen

(1) § 2 Absatz 1 gilt nicht für Zusammenkünfte in Kirchen und auf den für die Religionsausübung bestimmten Grundstücken und in Gebäuden von Religionsgemeinschaften zum Zwecke der Religionsausübung sowie für Eheschließungen und Beerdigungen im engsten Familienkreis. An Eheschließungen und Beerdigungen dürfen nicht mehr als zehn Personen teilnehmen. (...)

(2) (...)

§ 2b Ausgangsbeschränkung

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

1. die Abwendung einer Gefahr für Leib, Leben, Kindeswohl und Eigentum,
2. die Ausübung beruflicher und ehrenamtlicher Tätigkeiten sowie zur Sicherstellung der Versorgung in Einrichtungen des Gesundheits- und Sozialwesens oder zur Wahrnehmung von Betreuungsaufgaben,
3. der Besuch der Schule und von Einrichtungen der Kindertagesbetreuung, von Praxiseinrichtungen im Rahmen der beruflichen und studienqualifizierenden Aus-, Fort- und Weiterbildung, von Einrichtungen und Diensten der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen, von teilstationären Einrichtungen gemäß § 71 Absatz 2 des Elften Buches Sozialgesetzbuch – Soziale Pflegeversicherung – (Artikel 1 des Gesetzes vom 26. Mai 1994, BGBl. I S. 1014, 1015), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 22. Dezember 2020 (BGBl. I S. 3299) geändert worden ist und von Schulungen zur Pandemiebekämpfung,
4. der Besuch von Aus-, Fort- und Weiterbildungseinrichtungen, soweit diese nach § 4 Absatz 2 Nummer 1 geöffnet sind,
5. der Besuch von Einrichtungen zur Durchführung von Pflegekursen,
6. der Besuch von Kirchen und anderen Orten der Religionsausübung,
7. Versorgungsgänge für die Gegenstände des täglichen Bedarfs und der Grundversorgung nach § 4 Absatz 1 Satz 2 und 3 und § 4 Absatz 4 sowie zur Inanspruchnahme sonstiger zulässiger Angebote im Umkreis von 15 Kilometern um den Wohnbereich, die Unterkunft oder den Arbeitsplatz oder zum nächstgelegenen Angebot,
8. die Wahrnehmung des notwendigen Lieferverkehrs, einschließlich Brief- und Versandhandel,
9. Fahrten von Feuerwehr-, Rettungs- oder Katastrophenschutzkräften sowie des Technischen Hilfswerks und des Krankentransportes zum jeweiligen Stützpunkt oder Einsatzort,
10. die Inanspruchnahme medizinischer, psychosozialer und veterinärmedizinischer Versorgungsleistungen, heilpädagogischer Förderung nach dem Neunten Buch Sozialgesetzbuch vom 23. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3234), das zuletzt durch Artikel 3 Absatz 6 des Gesetzes vom 9. Oktober 2020 (BGBl. I S. 2075) geändert worden ist, sowie der Besuch Angehöriger der Heil- und Gesundheitsberufe, soweit dies medizinisch erforderlich ist oder im Rahmen einer dringend erforderlichen seelsorgerischen Betreuung,
11. 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,
12. die Teilnahme an Zusammenkünften der Staatsregierung und der kommunalen Vertretungskörperschaften sowie die Teilnahme an oder Wahrnehmung von Terminen der Behörden, Gerichte, Staatsanwaltschaften oder anderer Stellen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen (einschließlich Rechtsanwälte, Notare und rechtliche Betreuung); dazu gehört auch die Teilnahme an öffentlichen Gerichtsverhandlungen, die Einsichtnahme in Unterlagen, die nach den geltenden Vorschriften auszulegen oder niederzulegen sind, die Wahrnehmung von Terminen kommunaler Räte und von deren Ausschüssen und Organen sowie Maßnahmen, die der Versorgung oder der Gesundheitsfürsorge der Bevölkerung oder dem Kinderschutz dienen. Die Teilnahme an öffentlichen Sitzungen und Terminen ist nach den geltenden Vorschriften zu gewährleisten;
13. die Teilnahme an notwendigen Gremiensitzungen von juristischen Personen des privaten und öffentlichen Rechts, rechtsfähigen und teilrechtsfähigen Gesellschaften und Gemeinschaften, an Betriebsversammlungen und Veranstaltungen der Tarifpartner sowie an Nominierungsveranstaltungen von Parteien und Wählervereinigungen,
14. die Wahrnehmung unaufschiebbarer Termine gemeinsam mit einer Person eines weiteren Hausstands bei Steuerberatern, Wirtschaftsprüfern und Bestattern,
15. Zusammenkünfte und Besuche nach § 2 Absatz 1,
16. die Begleitung von unterstützungsbedürftigen Personen und Minderjährigen,
17. die Teilnahme an einer Eheschließung nach § 2a Absatz 1,
18. die Begleitung Sterbender im engsten Familienkreis sowie die Teilnahme an Beerdigungen nach § 2a Absatz 1,

19. 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,
 20. unabdingbare Handlungen zur Versorgung von Tieren,
 21. die Teilnahme an Versammlungen nach Maßgabe von § 9,
 22. die Nutzung von Einrichtungen und Angeboten, deren Betrieb nicht nach dieser Verordnung oder einer Allgemeinverfügung der zuständigen kommunalen Behörde untersagt ist und die nicht in den Nummern 1 bis 21 genannt werden.
- (2) Wird der 7-Tage-Inzidenzwert von 100 Neuinfektionen auf 100 000 Einwohner im Freistaat Sachsen und im jeweiligen Landkreis oder in der Kreisfreien Stadt an fünf Tagen in Folge unterschritten, kann der Landkreis oder die Kreisfreie Stadt
- a) abweichend von Absatz 1 Nummer 7 die Beschränkung zulässiger Versorgungsgänge für Gegenstände des täglichen Bedarfs, der Grundversorgung und zu sonstigen zugelassenen Angeboten auf einen Umkreis von 15 Kilometern zum Wohnbereich aufheben,
 - b) Individualsport und Bewegung im Freien ohne touristische Zwecke und Ziele unter Beachtung der Hygieneregeln und Kontaktbeschränkung sowie der in Nachbarlandkreisen geltenden 15 Kilometer Bewegungsbeschränkungen zulassen.
- Maßgeblich für die Inzidenzwerte nach Satz 1 sind die veröffentlichten Zahlen des tagesaktuellen Lageberichts des Robert Koch-Instituts. Das Erreichen des jeweiligen maßgeblichen Inzidenzwertes nach Satz 1 ist durch die oberste Landesgesundheitsbehörde und die zuständige kommunale Behörde öffentlich bekannt zu machen. Die von dieser Verordnung abweichenden Maßnahmen sind durch die zuständige kommunale Behörde öffentlich bekannt zu machen. Liegen die Voraussetzungen nach Satz 1 nicht mehr vor, sind die abweichenden Maßnahmen aufzuheben. Satz 3 gilt entsprechend.

§ 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 der hierfür erforderlichen Wege,
 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 7-Tage-Inzidenzwert von 100 Neuinfektionen auf 100 000 Einwohner im Freistaat Sachsen und im jeweiligen Landkreis oder in der Kreisfreien Stadt an fünf Tagen in Folge unterschritten, soll der Landkreis oder die Kreisfreie Stadt die Ausgangssperre aufheben, wenn die Ausgangssperre nicht weiterhin zur Bekämpfung der SARS-CoV-2-Pandemie erforderlich ist. Maßgeblich für die Inzidenzwerte nach Satz 1 sind die veröffentlichten Zahlen des tagesaktuellen Lageberichts des Robert Koch-Instituts. Das Erreichen des jeweiligen 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. Liegen die Voraussetzungen nach Satz 1 nicht mehr vor, ist die Aufhebung der Ausgangssperre aufzuheben. Satz 3 gilt entsprechend.

§ 2d Alkoholverbot

Der Konsum von Alkohol ist auf den öffentlichen Verkehrsflächen der Innenstädte und an sonstigen öffentlichen Orten unter freiem Himmel, an denen sich Menschen entweder auf engem Raum oder nicht nur vorübergehend aufhalten, zu untersagen. Die konkret betroffenen Örtlichkeiten sind jeweils von der zuständigen Kreisfreien Stadt oder dem zuständigen Landkreis festzulegen.

§ 4 Schließung von Einrichtungen und Angeboten

(1) (...)

(2) Untersagt sind die Öffnung und der Betrieb von:

1.-7. (...)

8. Anlagen und Einrichtungen des Sportbetriebs einschließlich Skiaufstiegsanlagen; das Verbot und die personenmäßige Beschränkung nach § 2 gelten nicht für sportliche Betätigungen auf diesen Anlagen für Sportlerinnen und Sportler,

a) für die ein Arbeitsvertrag besteht, der sie zu einer sportlichen Leistung gegen ein Entgelt verpflichtet und dieses überwiegend zur Sicherung des Lebensunterhalts dient oder die lizenzierte Profisportler sind,

b) die dem Bundeskader (Olympiakader, Perspektivkader, Nachwuchskader 1) und Nachwuchskader 2 des Deutschen Olympischen Sportbundes oder dem Spitzenskader des Deutschen Behindertensportverbandes angehören oder die Kader in einem Nachwuchsleistungszentrum im Freistaat Sachsen,

c) in der vertieften sportlichen Ausbildung an Sportoberschulen und Sportgymnasien, die an der Präsenzbeschulung nach § 5a Absatz 3 teilnehmen, sowie

d) von sportwissenschaftlichen Studiengängen,

9.-22. (...)

23. Gastronomiebetrieben sowie Bars, Kneipen, Cafés und ähnlichen Einrichtungen, mit Ausnahme der Lieferung und Abholung von mitnahmefähigen Speisen und Getränken zum Verzehr in der eigenen Häuslichkeit oder am Arbeitsplatz,

24. (...)

25. Betrieben im Bereich der körpernahen Dienstleistung, mit Ausnahme von

a) medizinischer notwendiger Behandlungen und

b) Friseurbetrieben und Fußpflegen ab dem 1. März 2021,

26. (...)

(3)-(5) (...)

§ 8 Maßnahmen der zuständigen kommunalen Behörden

(1) Die zuständigen kommunalen Behörden können abhängig von der aktuellen regionalen Infektionslage verschärfende Maßnahmen ergreifen, die der Eindämmung des Infektionsgeschehens dienen. Die Maßnahmen sind öffentlich bekanntzugeben. Ergreifene Maßnahmen sind durch die zuständigen kommunalen Behörden hinsichtlich ihrer weiteren Aufrechterhaltung zu überprüfen.

(2) (...)

§ 9 Versammlungen

(1) Unter freiem Himmel sind Versammlungen im Sinne des Sächsischen Versammlungsgesetzes vom 25. Januar 2012 (SächsGVBl. S. 54), das zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 11. Mai 2019 (SächsGVBl. S. 358) geändert worden ist, ausschließlich ortsfest und mit höchstens 1 000 Teilnehmerinnen und Teilnehmern zulässig, wenn

1. alle Versammlungsteilnehmerinnen und Versammlungsteilnehmer, die Versammlungsleiterin oder der Versammlungsleiter sowie Ordnerinnen und Ordner einen medizinischen Mund-Nasen-Schutz tragen; § 3 Absatz 2 gilt entsprechend;
2. zwischen allen Versammlungsteilnehmerinnen und Versammlungsteilnehmern ein Mindestabstand von 1,5 Metern gewahrt wird.

(2) Bei fünf Tagen andauernder Überschreitung des Inzidenzwertes von 200 Neuinfektionen auf 100 000 Einwohner innerhalb von sieben Tagen im Landkreis oder in der Kreisfreien Stadt sind Versammlungen abweichend von Absatz 1 auf eine Teilnehmerzahl von maximal 200 Personen begrenzt. 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 und die von dieser Verordnung abweichenden Maßnahmen sind durch die zuständige kommunale Behörde öffentlich bekannt zu machen.

(3) Bei fünf Tagen andauernder Überschreitung des Inzidenzwertes von 300 Neuinfektionen auf 100 000 Einwohner innerhalb von sieben Tagen im Landkreis oder in der Kreisfreien Stadt sind Versammlungen abweichend von Absatz 1 auf eine Teilnehmerzahl von maximal 10 Personen begrenzt. Absatz 2 Satz 2 und 3 gilt entsprechend.

(4) In den Fällen der Absätze 1 bis 3 können im Einzelfall Ausnahmen erteilt werden, wenn das aus infektionsschutzrechtlicher Sicht vertretbar ist.

(5) Das Sächsische Versammlungsgesetz bleibt im Übrigen unberührt.

§ 11 Vollstreckungshilfe, Ordnungswidrigkeiten

(1) (...)

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

1. vorsätzlich
 - a) sich entgegen § 2 Absatz 1 Satz 1 mit weiteren als den dort genannten Personen aufhält,
 - b) (...)
 - c) entgegen § 2a Absatz 1 Satz 2 die zulässige Personenanzahl überschreitet,
 - d) entgegen § 4 Absatz 1 Satz 1 und Absatz 2 Einkaufszentren, Einzel- oder Großhandel, Ladengeschäfte, Einrichtungen oder Angebote öffnet, betreibt, durchführt, besucht oder nutzt und keine Ausnahme nach § 4 Absatz 1 Satz 2 oder Absatz 2 vorliegt,
 - e) entgegen § 9 Absatz 1 bis 3 eine Versammlung veranstaltet, die nicht ortsfest ist oder an der mehr Personen teilnehmen als nach § 9 Absatz 1 bis 3 zulässig sind, ohne dass eine Ausnahme nach § 9 Absatz 4 vorliegt,
2. fahrlässig oder vorsätzlich
 - a) entgegen §§ 2b und 2c die Unterkunft ohne triftigen Grund verlässt,
 - b) entgegen § 2d Alkohol in der Öffentlichkeit konsumiert,
 - c)-p) (...)

3. Die Sächsischen Corona-Schutz-Verordnungen vom 26. Januar 2021 und 12. Februar 2021 stützten sich ausweislich ihres jeweiligen Vorspruchs auf § 32 Satz 1 i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1, 2 sowie § 28a Abs. 1, Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 des Gesetzes zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz – IfSG) vom 20. Juli 2000 (BGBl. I S. 1045), geändert durch Art. 1 Nr. 16 und 17 des Gesetzes vom 18. November 2020 (BGBl. I S. 2397), in der bis zum 30. März 2021 geltenden Fassung i.V.m. § 7 der Verordnung der Sächsischen Staatsregierung und des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt zur Regelung der Zuständigkeiten nach dem Infektionsschutzgesetz und für die Kostenerstattung für Impfungen und andere Maßnahmen der

Prophylaxe (Infektionsschutzgesetz-Zuständigkeitsverordnung – IfSGZuVO) vom 9. Januar 2019 (SächsGVBl. S. 83) in der vom 16. Januar 2021 bis 14. Mai 2021 geltenden Fassung.

Die §§ 28, 28a, 32 IfSG in der hier maßgeblichen vom 19. November 2020 bis zum 30. März 2021 geltenden Fassung lauteten auszugsweise wie folgt:

§ 28 Schutzmaßnahmen

(1) Werden Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider festgestellt oder ergibt sich, dass ein Verstorbener krank, krankheitsverdächtig oder Ausscheider war, so trifft die zuständige Behörde die notwendigen Schutzmaßnahmen, insbesondere die in § 28a Absatz 1 und in den §§ 29 bis 31 genannten, soweit und solange es zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich ist; sie kann insbesondere Personen verpflichten, den Ort, an dem sie sich befinden, nicht oder nur unter bestimmten 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 genannte Gemeinschaftseinrichtungen oder Teile davon schließen. Eine Heilbehandlung darf nicht angeordnet werden. Die Grundrechte der körperlichen Unversehrtheit (Artikel 2 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes), der Freiheit der Person (Artikel 2 Absatz 2 Satz 2 des Grundgesetzes), der Versammlungsfreiheit (Artikel 8 des Grundgesetzes), der Freizügigkeit (Artikel 11 Absatz 1 des Grundgesetzes) und der Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13 Absatz 1 des Grundgesetzes) werden insoweit eingeschränkt.

(2)-(3) (...)

§ 28a Besondere Schutzmaßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19)

(1) Notwendige Schutzmaßnahmen im Sinne des § 28 Absatz 1 Satz 1 und 2 zur Verhinderung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) können für die Dauer der Feststellung einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite nach § 5 Absatz 1 Satz 1 durch den Deutschen Bundestag insbesondere sein

1. Anordnung eines Abstandsgebots im öffentlichen Raum,
2. Verpflichtung zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung (Maskenpflicht),
3. Ausgangs- oder Kontaktbeschränkungen im privaten sowie im öffentlichen Raum,
4. Verpflichtung zur Erstellung und Anwendung von Hygienekonzepten für Betriebe, Einrichtungen oder Angebote mit Publikumsverkehr,
5. Untersagung oder Beschränkung von Freizeitveranstaltungen und ähnlichen Veranstaltungen,
6. Untersagung oder Beschränkung des Betriebs von Einrichtungen, die der Freizeitgestaltung zuzurechnen sind,
7. Untersagung oder Beschränkung von Kulturveranstaltungen oder des Betriebs von Kultureinrichtungen,
8. Untersagung oder Beschränkung von Sportveranstaltungen und der Sportausübung,
9. umfassendes oder auf bestimmte Zeiten beschränktes Verbot der Alkoholabgabe oder des Alkoholkonsums auf bestimmten öffentlichen Plätzen oder in bestimmten öffentlich zugänglichen Einrichtungen,
10. Untersagung von oder Erteilung von Auflagen für das Abhalten von Veranstaltungen, Ansammlungen, Aufzügen, Versammlungen sowie religiösen oder weltanschaulichen Zusammenkünften,
11. Untersagung oder Beschränkung von Reisen; dies gilt insbesondere für touristische Reisen,
12. Untersagung oder Beschränkung von Übernachtungsangeboten,
13. Untersagung oder Beschränkung des Betriebs von gastronomischen Einrichtungen,

14. Schließung oder Beschränkung von Betrieben, Gewerben, Einzel- oder Großhandel,
15. Untersagung oder Beschränkung des Betretens oder des Besuchs von Einrichtungen des Gesundheits- oder Sozialwesens,
16. Schließung von Gemeinschaftseinrichtungen im Sinne von § 33, Hochschulen, außerschulischen Einrichtungen der Erwachsenenbildung oder ähnlichen Einrichtungen oder Erteilung von Auflagen für die Fortführung ihres Betriebs oder
17. Anordnung der Verarbeitung der Kontaktdaten von Kunden, Gästen oder Veranstaltungsteilnehmern, um nach Auftreten einer Infektion mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 mögliche Infektionsketten nachverfolgen und unterbrechen zu können.

(2) Die Anordnung der folgenden Schutzmaßnahmen nach Absatz 1 in Verbindung mit § 28 Absatz 1 ist nur zulässig, soweit auch bei Berücksichtigung aller bisher getroffenen anderen Schutzmaßnahmen eine wirksame Eindämmung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) erheblich gefährdet wäre:

1. Untersagung von Versammlungen oder Aufzügen im Sinne von Artikel 8 des Grundgesetzes und von religiösen oder weltanschaulichen Zusammenkünften nach Absatz 1 Nummer 10,
2. Anordnung einer Ausgangsbeschränkung nach Absatz 1 Nummer 3, nach der das Verlassen des privaten Wohnbereichs nur zu bestimmten Zeiten oder zu bestimmten Zwecken zulässig ist, und
3. Untersagung des Betretens oder des Besuchs von Einrichtungen im Sinne von Absatz 1 Nummer 15, wie zum Beispiel Alten- oder Pflegeheimen, Einrichtungen der Behindertenhilfe, Entbindungseinrichtungen oder Krankenhäusern für enge Angehörige von dort behandelten, gepflegten oder betreuten Personen.

Schutzmaßnahmen nach Absatz 1 Nummer 15 dürfen nicht zur vollständigen Isolation von einzelnen Personen oder Gruppen führen; ein Mindestmaß an sozialen Kontakten muss gewährleistet bleiben.

(3) Entscheidungen über Schutzmaßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) nach Absatz 1 in Verbindung mit § 28 Absatz 1, nach § 28 Absatz 1 Satz 1 und 2 und den §§ 29 bis 32 sind insbesondere an dem Schutz von Leben und Gesundheit und der Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems auszurichten. Die Schutzmaßnahmen sollen 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, soweit Infektionsgeschehen innerhalb eines Landes nicht regional übergreifend oder gleichgelagert sind. Die Länder Berlin und die Freie und Hansestadt Hamburg gelten als kreisfreie Städte im Sinne des Satzes 2. Maßstab für die zu ergreifenden Schutzmaßnahmen ist insbesondere die Anzahl der Neuinfektionen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 je 100 000 Einwohnern innerhalb von sieben Tagen. Bei Überschreitung eines Schwellenwertes von über 50 Neuinfektionen je 100 000 Einwohner innerhalb von sieben Tagen sind umfassende Schutzmaßnahmen zu ergreifen, die eine effektive Eindämmung des Infektionsgeschehens erwarten lassen. Bei Überschreitung eines Schwellenwertes von über 35 Neuinfektionen je 100 000 Einwohner innerhalb von sieben Tagen sind breit angelegte Schutzmaßnahmen zu ergreifen, die eine schnelle Abschwächung des Infektionsgeschehens erwarten lassen. Unterhalb eines Schwellenwertes von 35 Neuinfektionen je 100 000 Einwohner innerhalb von sieben Tagen kommen insbesondere Schutzmaßnahmen in Betracht, die die Kontrolle des Infektionsgeschehens unterstützen. Vor dem Überschreiten eines Schwellenwertes sind 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 macht. Bei einer bundesweiten Überschreitung eines Schwellenwertes von über 50 Neuinfektionen je 100 000 Einwohner innerhalb von sieben Tagen sind 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 Einwohner innerhalb von sieben Tagen sind landesweit abgestimmte umfassende, auf eine effektive Eindämmung des Infektionsgeschehens abzielende Schutzmaßnahmen anzustreben. Nach Unterschreitung eines in den Sätzen 5 und 6 genannten Schwellenwertes können 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 ist. Die in den Landkreisen, Bezirken oder kreisfreien Städten auftretenden Inzidenzen werden zur Bestimmung des nach diesem Absatz jeweils maßgeblichen Schwellenwertes durch das Robert Koch-Institut im Rahmen der laufenden Fallzahlenberichterstattung auf dem RKI-Dashboard unter der Adresse <http://corona.rki.de> im Internet veröffentlicht.

(4)-(7) (...)

§ 32 Erlass von Rechtsverordnungen

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

II.

Zu der Situation der COVID-19-Pandemie (Coronavirus-Krankheit-2019) im entscheidungserheblichen Zeitraum ergab sich sowohl aus den damals täglich herausgegebenen Lageberichten des Robert Koch-Instituts (im Folgenden: RKI) als auch aus den im Nachhinein veröffentlichten Protokollen des COVID-19-Krisenstabs des RKI, dass die Neuinfektionszahlen nach einem starken Anstieg im Dezember 2020, einem Rückgang während der Weihnachtsfeiertage und einem erneuten Anstieg in der ersten Januarwoche 2021 in den meisten Bundesländern leicht gesunken waren. Der Freistaat Sachsen war neben Sachsen-Anhalt und dem Freistaat Thüringen hingegen weiterhin führend bei der Betrachtung der Sieben-Tage-Inzidenz der Neuinfektionen. Es wurden weltweit verschiedene Virusvarianten nachgewiesen, für die sowohl die Auswirkung auf die Ausbreitung von SARS-CoV-2 als auch die Wirksamkeit von Impfungen eingehend untersucht wurden. Seit Mitte Dezember 2020 wurde aus dem Vereinigten Königreich über die zunehmende Verbreitung der neuen Virusvariante B.1.1.7 berichtet, für die es klinisch-diagnostische und epidemiologische Hinweise auf eine höhere Übertragbarkeit, jedoch keine Anhaltspunkte für schwerere Erkrankungen gab. Ebenfalls im Dezember 2020 wurde erstmals vom vermehrten Auftreten der Virusvariante B.1.351 in Südafrika berichtet, die andere Varianten verdrängte, sodass auch dort eine erhöhte Übertragbarkeit vermutet wurde. Daneben war auch eine in Brasilien zirkulierende Variante der Linie B.1.1.28 bereits in Deutschland nachgewiesen (vgl. COVID-19-Lagebericht des RKI vom 25. Januar 2021; die täglichen Situationsberichte aus dem Jahr 2021 sind unter https://www.rki.de/DE/Themen/Infektionskrankheiten/Infektionskrankheiten-A-Z/C/COVID-19-Pandemie/Situationsberichte/Archiv_2021_tab.html?nn=16911042 abrufbar, zuletzt abgerufen am 7. Mai 2025). Bei der Betrachtung der Zahlen der Sieben-Tages-Inzidenz an Neuinfektionen je 100.000 Einwohner ergab sich im entscheidungserheblichen Zeitraum ebenfalls, dass diese bei der Gruppe der über 80-jährigen im Vergleich zum Durchschnitt deutlich höher ausfiel. Diese Gruppe erlitt auch häufiger schwere Erkrankungsverläufe mit der Folge, dass sich die Anzahl schwerer Fälle und Todesfälle weiterhin auf hohem Niveau bewegte (vgl. COVID-19-Lagebericht des RKI vom 25. Januar 2021, a.a.O.). Der Anteil der Verstorbenen unter den

erfassten Infizierten lag Ende des Jahres 2020 zwischen 2,2 und 2,8 % (vgl. COVID-19-Lagebericht des RKI vom 12. Januar 2021, a.a.O.). Auch im Januar 2021 wurde in den Protokollen des COVID-19-Krisenstabs des RKI ein Anteil an Todesfällen von 2,2 bis 2,4 % unter den erfassten Infizierten angegeben (vgl. Protokolle vom 15., 18., 22., 25. Januar 2021, abrufbar unter https://www.rki.de/DE/Themen/Infektionskrankheiten/Infektionskrankheiten-A-Z/C/COVID-19-Pandemie/Protokolle/COVID-19-Krisenstabsprotokolle_Teil1_Download.pdf?__blob=publicationFile&v=6, S. 2041, 2056, 2079, 2090, zuletzt abgerufen am 7. Mai 2025). Unter den Verstorbenen waren 89 % 70 Jahre oder älter, der Altersmedian lag bei 84 Jahren. Um diese Todesfälle zu vermeiden, rief das RKI dazu auf, dass sich die gesamte Bevölkerung für den Infektionsschutz engagiert (vgl. COVID-19-Lagebericht vom 12. Januar 2021, a.a.O.). Aus dem Krisenstabsprotokoll vom 13. Januar 2021 (a.a.O., S. 2027 ff.) ergibt sich, dass die Belegung der Intensivstationen mit an COVID-19 Erkrankten – möglicherweise aufgrund des zweiten „Lockdowns“ – im Vergleich zur Vorwoche leicht gesunken war, gleichwohl noch über 5.000 Patienten in Behandlung waren, von denen über 90 % respiratorische Unterstützung brauchten. Es gab weiterhin viele tägliche Neuaufnahmen und Verlegungen. In zehn Bundesländern war der Anteil freier betreibbarer Intensivbetten unter die kritische 15%-Marke gefallen. Die intensiv-medizinisch behandelten COVID-19-Patienten wurden seit April 2020 über das durch das RKI und die Deutsche Interdisziplinäre Vereinigung für Intensiv- und Notfallmedizin (DIVI) betriebene sog. DIVI-Intensivregister (<https://www.intensivregister.de/#/index>) erfasst. So ergab sich im Januar 2021 eine Belegung von 82 % aller Intensivbetten. In neun Bundesländern lag der Anteil von COVID-19-Patienten an den belegten Intensivbetten bei 20 bis 30 % (Krisenstabsprotokoll vom 20. Januar 2021, a.a.O., S. 2070). Von den an COVID-19-Erkrankten, die auf der Intensivstation behandelt worden waren, sind bei der Betrachtung Ende Januar 2021 39 % verstorben (vgl. COVID-19-Lagebericht vom 24. Januar 2021, a.a.O.).

Im Zeitraum von dem Inkrafttreten der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung vom 26. Januar 2021 bis zum 12. Februar 2021 sank die Zahl an Neuinfektionen in sieben Tagen je 100.000 Einwohner; ein deutlicher Rückgang war auch für den Freistaat Sachsen festzustellen (vgl. Krisenstabsprotokoll vom 27. Januar 2021, a.a.O., S. 2101). Dort lag die Sieben-Tage-Inzidenz von Neuinfektionen je 100.000 Einwohner zum 11. Februar 2021 bei 75, auch wenn Sachsen weiterhin zu den fünf am stärksten betroffenen Bundesländern gehörte (COVID-19-Lagebericht vom 11. Februar 2021, a.a.O.) und gerade im Grenzgebiet zur Tschechischen Republik ein stärkeres Infektionsgeschehen festzustellen war. Der deutlichste Rückgang an Neuinfektionen wurde in der Altersgruppe der über 80-jährigen festgestellt (vgl. Protokoll vom 10. Februar 2021, a.a.O., S. 2178).

Es gab erste Hinweise aus dem Vereinigten Königreich, dass Infektionen mit der Variante B.1.1.7 zu schwereren Krankheitsverläufen führen könnten, wobei die Wirksamkeit der Impfstoffe kaum beeinträchtigt wurde (vgl. COVID-19-Lagebericht vom 29. Januar 2021, a.a.O.). Zum 10. Februar 2021 waren 2,9 % der Bevölkerung einmalig geimpft, vollständig mit zwei Impfdosen geimpft waren 1,3 % der Bevölkerung (COVID-19-Lagebericht vom 10. Februar 2021, a.a.O.).

Die Anzahl der aufgrund einer Erkrankung an COVID-19 hospitalisierten Personen sank seit Beginn des Jahres 2021 leicht und betrug um die 10 % (vgl. COVID-19-Lagebericht vom

9. Februar 2021, a.a.O.). Dies galt auch für die wöchentlich gemeldeten Todesfälle, wobei es dabei blieb, dass unter den Verstorbenen 89 % der Personen 70 Jahre oder älter waren und der Altersmedian bei 84 Jahren lag. Dem RKI wurden bis zum 9. Februar 2021 13 COVID-19-Todesfälle bei unter 20-jährigen übermittelt, von denen neun validiert waren und hiervon acht Vorerkrankungen aufwiesen (vgl. COVID-19-Lagebericht vom 9. Februar 2021, a.a.O.). Nach Einschätzung des RKI zeigte der Rückgang der Zahlen die Erfolge der Maßnahmen zum Infektionsschutz (vgl. Protokoll vom 3. Februar 2021, a.a.O., S. 2139 ff.). Auch die Anzahl der gemeldeten intensivmedizinisch behandelten COVID-19-Patienten sank nach einem Höhepunkt zum Jahreswechsel 2020/2021 mit 5.762 behandelten Personen auf 3.675 zum 11. Februar 2021. Der Anteil an Personen, die trotz intensivmedizinischer Behandlung verstarben, sank auf 25 % (vgl. COVID-19-Lagebericht vom 11. Februar 2021, a.a.O.). Dennoch ging das RKI im Februar 2021 noch von einer hohen Anzahl an Verstorbenen aus, pro Woche waren nach dem damaligen Kenntnisstand 1/3 aller Sterbefälle auf COVID-19 zurückzuführen.

Bei Kindern und Jugendlichen ergaben sich im Vergleich zu den älteren Personengruppen eine geringere Anzahl an Neuinfektionen je 100.000 Einwohner. So wurden in der zweiten Kalenderwoche des Jahres 2021 im Alter bis fünf Jahren 44, im Alter von sechs bis zehn Jahren 59, im Alter von 11 bis 14 Jahren 69 und im Alter von 15 bis 20 Jahren 137 Fälle je 100.000 Einwohner gemeldet. Der Anteil der COVID-19-Fälle bei den unter 15-jährigen war in den Meldewochen im Januar 2021 relativ konstant und weiterhin geringer als ihr jeweiliger Anteil an der Gesamtbevölkerung. Von den gemeldeten Fällen im Alter bis fünf Jahren wurden 3,6 % hospitalisiert, 2,1 % mussten intensivmedizinisch behandelt werden (vgl. Monatsbericht der Corona-KiTa-Studie des Deutschen Jugendinstituts und Robert Koch-Instituts, Ausgabe 01/2021, Januar 2021, S. 24 f., abrufbar unter: https://www.rki.de/DE/Themen/Infektionskrankheiten/Infektionskrankheiten-A-Z/C/COVID-19/Projekte_RKI/KiTa-Studie-Berichte/KiTASTudie_01_2021.pdf?__blob=publicationFile&v=1, zuletzt abgerufen am 7. Mai 2025). Der im Verlauf der Pandemie beobachtete Zusammenhang, dass die Inzidenzen umso niedriger sind, je jünger die betrachtete Altersgruppe ist, wurde auch im Februar 2021 festgestellt (vgl. Protokoll vom 5. Februar 2021, a.a.O., S. 2156 ff.).

III.

1. Die Antragsteller beantragen,

§ 2 Abs. 1 Satz 1, Abs. 4, § 2a Abs. 1 Satz 1, 2, § 2b, § 2c, § 2d, § 4 Abs. 2 Nr. 8, 23, 25, § 8 Abs. 1, § 9 Abs. 3 sowie die damit korrespondierenden Ordnungswidrigkeitentatbestände des § 11 Abs. 2 Nr. 1 Buchst. a, c, d, f, Nr. 2 Buchst. a, b SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 als mit der Verfassung des Freistaates Sachsen unvereinbar und nichtig zu erklären.

Zur Begründung tragen sie im Wesentlichen vor:

a) Die verfahrensgegenständlichen Vorschriften griffen in die Grundrechte aus Art. 15 Abs. 1 (allgemeine Handlungsfreiheit), Art. 16 Abs. 1 (Freiheit der Person), Art. 20 Abs. 1 (Meinungsfreiheit), Art. 23 Abs. 1 (Versammlungsfreiheit), Art. 28 Abs. 1 (Berufsfreiheit), Art. 30 Abs. 1 SächsVerf (Unverletzlichkeit der Wohnung) ein und widersprächen Art. 22 Abs. 1 SächsVerf (Schutz von Ehe und Familie) sowie Art. 18 Abs. 1 SächsVerf (allgemeiner Gleichheitssatz).

b) Eine für eine Rechtfertigung dieser Grundrechtseingriffe erforderliche Ermächtigungsgrundlage sei nicht gegeben.

aa) § 28a IfSG sei verfassungswidrig, weil er seinerseits aufgrund einer fehlenden Regelung über finanzielle Ausgleichsansprüche für die nach § 28a Abs. 1 Nr. 12 und 13 IfSG betroffenen Beherbergungsbetriebe und Gaststätten gegen Art. 12 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1 Satz 1 und Art. 3 Abs. 1 GG verstoße. Vom Schutzbereich der Eigentumsgarantie umfasst sei ebenfalls das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb. Vor diesem Hintergrund überzeuge die Auffassung nicht, nach der Betriebsschließungen, Beherbergungs- und Bewirtungsverbote ausschließlich am Maßstab der Berufsfreiheit zu messen seien. Die einschneidenden Maßnahmen beträfen nicht bloße Umsatz- und Gewinnchancen, sondern in erster Linie das aus dem Eigentum und den Anlagen fließende Nutzungsrecht. Die Corona-Pandemie sei für die Beherbergungsbetriebe und Gaststätten neben dauerhaften Einschränkungen in Form von Kapazitätsbegrenzungen infolge staatlich geforderter Hygienekonzepte langfristig durch wiederkehrende, kurzfristig angeordnete, gravierende staatliche Maßnahmen geprägt und deren Aufhebung nicht vorhersehbar und damit nicht unternehmerisch kalkulierbar gewesen. Durch die Regelung in § 28a Abs. 1 Nr. 12 und 13 IfSG werde zielgerichtet und zwangsweise durchsetzbar in die grundrechtlich geschützte Rechtsposition eingegriffen. Dieser Eingriff sei verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt, weil § 28a IfSG keine Regelung über finanzielle Ausgleichsansprüche für substantielle Nutzungsbeschränkungen unternehmerischen Eigentums enthalte. Es wäre vor dem Hintergrund des allgemeinen Gleichheitssatzes insbesondere zu berücksichtigen gewesen, dass die Schutzmaßnahmen nach § 28a IfSG bestimmte Branchen ungleich härter als die übrige Wirtschaft trafen. Die im Bereich der Hotellerie und Gastronomie tätigen Unternehmen erbrächten ein Sonderopfer für die Gemeinschaft. Überdies greife § 28a IfSG in die Berufsfreiheit der Beherbergungsbetriebe und Gaststätten ein.

bb) Zudem seien § 32 Satz 1 und § 28 Satz 1, 2 i.V.m. § 28a Abs. 1, Abs. 2 Satz 1, Abs. 3 IfSG nicht hinreichend bestimmt und bildeten damit keine ausreichende gesetzliche Grundlage für belastende staatliche Maßnahmen; insbesondere seien die Vorgaben von Art. 75 Abs. 1 Satz 2 SächsVerf und des Parlamentsvorbehalts sowie der Wesentlichkeitstheorie nicht beachtet worden. Zwar möge der neu geschaffene § 28a IfSG in seinem Absatz 1 einen Katalog möglicher Maßnahmen umfassen; diese seien jedoch weder in ihren Voraussetzungen im Einzelnen näher beschrieben noch tatbestandlich eingegrenzt. Die geschaffenen Möglichkeiten, Versammlungen generell und flächendeckend zu untersagen oder Ausgangsbeschränkungen anzuordnen, kehrten für den praktischen Vollzug das rechtsstaatliche Verteilungsprinzip um, nach dem sich nicht der Bürger für den Gebrauch der Freiheit, sondern der Staat für ihre Beschränkung rechtfertigen müsse. Die in § 28a Abs. 3 IfSG genannten allgemeinen Tatbestandsvoraussetzungen, unter denen die entsprechenden Maßnahmen angeordnet werden dürften, seien zu unbestimmt.

So bleibe offen, auf welcher wissenschaftlichen Grundlage der Gesetzgeber die dort aufgeführten Schwellenwerte bestimmt habe.

c) Die Sächsische Corona-Schutz-Verordnung vom 26. Januar 2021 sei überdies formell verfassungswidrig. Die angegriffenen Vorschriften hätten aufgrund der Intensität der Eingriffsdichte nicht (mehr) durch eine ausschließlich aufgrund von Art. 80 Abs. 1 Satz 1 GG durch die Landesregierung erlassene Rechtsverordnung geregelt werden dürfen, sondern durch eine Inhalt, Zweck und Ausmaß konkretisierende Regelung des Landesgesetzgebers nach Art. 80 Abs. 4 GG.

d) Schließlich seien die angegriffenen Vorschriften auch materiell verfassungswidrig. Sie genügten bereits nicht den regelungstechnischen Anforderungen, die das Rechtsstaatsprinzip an die Klarheit des Regelungskonzepts im Kontext eines Grundrechtseingriffs stelle. Die schnelle Abfolge sich ändernder und zum Teil widersprüchlicher bzw. komplex ausgestalteter Regelungen sei für die allgemeine Öffentlichkeit nicht mehr nachvollziehbar. Sofern nunmehr auch die Landkreise und kreisfreien Städte ermächtigt würden, „verschärfende Maßnahmen“ zu ergreifen, wenn die aktuelle regionale Lage dies erfordere (§ 8 Abs. 1 Satz 1), werde nicht definiert, wann eine solche Verschärfung der Maßnahmen erforderlich sei; auch sei uferlos, was „verschärfende Maßnahmen“ seien. Es sei nicht mehr klar erkennbar, was unter welchen Voraussetzungen geboten oder verboten sei, obwohl bei Verstößen ein Bußgeld drohe.

e) Ebenso wenig entsprächen die angegriffenen Vorschriften dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

aa) Durch die Regelungen in § 2 Abs. 1 Satz 1, Abs. 4 SächsCoronaSchVO seien Art. 16 Abs. 1, Art. 30 und Art. 22 Abs. 1 SächsVerf verletzt. Es sei unverhältnismäßig, den Aufenthalt im öffentlichen und im privat genutzten Raum oder Grundstück auf Angehörige des eigenen und einen Angehörigen eines weiteren Hausstands – ohne eine entsprechende Ausnahmeregelung – zu begrenzen, umso mehr, wenn es sich bei den Betroffenen um Familienangehörige handele. Es sei zudem zu befürchten, dass die zuständigen Behörden zum Zwecke des Vollzugs in den Bereich der verfassungsrechtlich geschützten Wohnung einträten. Während Art. 30 Abs. 2 SächsVerf grundsätzlich den Regelfall bestimme, dass Durchsuchungen der Wohnung nur durch den Richter angeordnet werden dürften, solle nun unter Rückgriff auf Art. 30 Abs. 2 SächsVerf grundsätzlich als Regelfall gelten, dass Wohnungen durch die Gesundheits- und Sicherheitsbehörden ohne Richtervorbehalt betreten werden dürften. Die Beschränkung privater Zusammenkünfte auf den Kreis der Angehörigen des eigenen Hausstandes und maximal einer weiteren nicht im Haushalt lebenden Person sei darüber hinaus offenkundig unverhältnismäßig und beeinträchtige den familiären Zusammenhalt im Sinne des Art. 22 Abs. 1 SächsVerf. Auch sei weder ein Grund ersichtlich noch bekannt, warum sonstige Veranstaltungen aus beruflichen, geschäftlichen, dienstlichen oder vergleichbaren Gründen stattfinden müssten, sodass insofern auch ein Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz vorliege.

bb) Die Beschränkung des Teilnehmerkreises von Eheschließungen und Beerdigungen auf nicht mehr als zehn Personen (§ 2a Abs. 1 Satz 1, 2 SächsCoronaSchVO) lasse unberücksichtigt, dass insbesondere Eheschließungen unter dem besonderen Schutz der Verfassung stünden;

zudem sei diese Regelung zu unbestimmt mit Blick auf die Formulierung „engster Familienkreis“. Es verletze schließlich den allgemeinen Gleichheitssatz, dass ohne sachlichen Grund bei Hochzeiten sowie Beerdigungen zwar der engste Familienkreis teilnehmen dürfe, nicht jedoch Angehörige des engsten Freundeskreises oder des erweiterten Familienkreises. Überdies verletze es den Gleichheitsgrundsatz, dass Trauerfeiern nicht privilegiert seien.

cc) Völlig unverhältnismäßig sei, dass einer Person das Verlassen ihrer Unterkunft ohne triftigen Grund untersagt sei (§ 2b SächsCoronaSchVO); dies dränge den Verlassenden in einen Rechtfertigungsdruck gegenüber dem ihn sanktionierenden Staat. Insbesondere sei es nicht mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu vereinbaren, sich nicht außerhalb von 15 km im Umkreis seiner Unterkunft aufhalten zu dürfen. Dies verletze Art. 16 Abs. 1 und Art. 15 SächsVerf sowie Art. 11 GG. Es könne auch innerhalb dieses Radius zu Ansteckungen kommen, sodass die Regelung zur Eindämmung der Pandemie schon nicht geeignet sei. Zudem sei nicht ersichtlich, wie der Umkreis zu bestimmen sei.

dd) Die Regelung zur Ausgangssperre zwischen 22 Uhr und 6 Uhr (§ 2c SächsCoronaSchVO) sei insbesondere vor dem Hintergrund unverhältnismäßig, dass sie Treffen untersage, die zu einem anderen Zeitpunkt erlaubt seien. Es stehe zu befürchten, dass hierdurch Zusammenkünfte nicht mehr in den Abend- bzw. Nachtstunden, sondern erst in den frühen Morgenstunden beendet würden. Inwieweit dies das Infektionsgeschehen eindämmen solle, sei wissenschaftlich nicht zu erklären.

ee) Mit Blick auf das Verbot, Alkohol auf den öffentlichen Verkehrsflächen der Innenstädte oder an sonstigen öffentlichen Orten unter freiem Himmel zu konsumieren (§ 2d SächsCoronaSchVO) sei nicht ersichtlich, in welchem Zusammenhang der Ausschank oder der Konsum von Alkohol in der Öffentlichkeit mit dem Infektionsgeschehen stehen solle. Schon die Geeignetheit der Regelung sei fraglich; jedenfalls in dieser Pauschalität sei sie unverhältnismäßig, weil weder nach Zeit noch Ort differenziert werde. Ungeachtet dessen lasse aber auch § 28a Abs. 1 Nr. 9 IfSG kein landesweites Alkoholverbot zu, sondern nach der Rechtsprechung nur auf bestimmten öffentlichen Plätzen oder in bestimmten öffentlich zugänglichen Einrichtungen. Sofern es den kreisfreien Städten und Landkreisen überlassen bleibe zu bestimmen, welche Örtlichkeit von dem Verbot betroffen sei, führe dies zwangsläufig zu landesweit unterschiedlichen Ausgestaltungen der Norm und somit zu einer Ungleichbehandlung aller Konsumenten von Alkohol.

ff) Ferner sei es unverhältnismäßig, Anlagen und Einrichtungen des Sportbetriebs zu untersagen (§ 4 Abs. 2 Nr. 8 SächsCoronaSchVO), insbesondere weil dies auch den Reha-Sport umfasse und damit auch in die körperliche Unversehrtheit eingreife. Zudem verstoße die Regelung auch gegen das Gleichbehandlungsgebot des Art. 18 Abs. 2 SächsVerf, wenn einem eng umgrenzten Personenkreis des Spitzen- und Profisports der Betrieb und die Nutzung öffentlicher und privater Sportanlagen zu Trainingszwecken erlaubt werde. Es erschließe sich nicht, warum im Rahmen von § 4 Abs. 2 Nr. 4 und § 7 Abs. 1 Nr. 3 SächsCoronaSchVO Reha-Sportmaßnahmen erlaubt seien, dies jedoch bei Sportbetriebseinrichtungen anders geregelt werde.

gg) Die generelle Schließung von Gaststätten für den Publikumsverkehr und die Untersagung körpernaher Dienstleistungen – selbst dann, wenn belastbare Hygienekonzepte vorgelegt werden könnten – sei ebenfalls nicht verhältnismäßig (§ 4 Abs. 2 Nr. 23, 25 SächsCoronaSchVO) und verletze die Grundrechte der Berufs- und Eigentumsfreiheit sowie die Freiheit der Person der Gäste bzw. Kunden. Hierfür spreche, dass Gaststätten zwar generell für den Publikumsverkehr zu schließen seien, Supermärkte und Einkaufszentren jedoch geöffnet bleiben dürften, ohne dass es hierfür eine wissenschaftliche Erklärung zum Nutzen einer solchen Regelung gebe. Eine Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes liege darin, dass – ohne Anknüpfung an sachliche Gründe – die Belieferung, die Mitnahme von Speisen sowie der Außer-Haus-Verkauf zulässig seien, womit die Gastwirte ohne eine solche Möglichkeit benachteiligt seien. Für die Unverhältnismäßigkeit der Untersagung von Betrieben im Bereich der körpernahen Dienstleistungen spreche, dass diese bei medizinischer Notwendigkeit erlaubt seien, obwohl sich hierbei keine geringere Ansteckungsgefahr ergebe.

hh) Die Norm des § 8 Abs. 1 SächsCoronaSchVO sei bereits aus formellen Gründen aufgrund der Nichtvereinbarkeit mit dem Prinzip der Normenklarheit verfassungswidrig, weil diese es in das Ermessen der Exekutive stelle, wann es zu einer Verschärfung der Maßnahmen komme.

ii) Schließlich sei es unverhältnismäßig und verstoße gegen die Versammlungsfreiheit sowie die Meinungsfreiheit, Versammlungen auf zehn Teilnehmer zu begrenzen (§ 9 Abs. 3 SächsCoronaSchVO); die Versammlungsbehörde sei berechtigt, Versammlungen aufzulösen, wenn die Abstandsregelungen nicht eingehalten werden.

jj) Soweit die verfahrensgegenständlichen Regelungen in §§ 2, 2a, 2b, 2c, 2d, 4, 8, 9 SächsCoronaSchVO verfassungswidrig seien, müsse dasselbe für die mit ihnen verbundenen Ordnungswidrigkeiten nach § 11 Abs. 2 SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 gelten.

kk) Der Gesetzgeber habe sich im Rahmen seines Einschätzungs- und Beurteilungsspielraums an wissenschaftlichen Fakten zu orientieren. Dies spreche gegen die Zugrundelegung des sog. „Inzidenzwertes“ als Orientierungspunkt für die Grundrechtseingriffe und die Anwendung von „PCR-Tests“ als Grundlage zum Nachweis von Infektionen. Zudem seien mit Stand vom 3. Februar 2021 in Sachsen 12.069 Infektionsfälle bestätigt, was gemessen an der Einwohnerzahl 0,3 % der Einwohner entspreche, sodass die angegriffenen Maßnahmen 99,7 % Nichtstörer betreffen.

2. Mit Schreiben vom 1. März 2021 haben die Antragsteller den Normenkontrollantrag auf die „überwiegend identischen bzw. inhaltsgleichen“ Normen der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung vom 12. Februar 2021 erweitert.

Sie beantragen

§ 2 Abs. 1 Satz 1, Abs. 4, § 2a Abs. 1 Satz 1, 2, § 2b, § 2c, § 2d, § 4 Abs. 2 Nr. 8, 23, 25, § 8 Abs. 1, § 9 Abs. 3 sowie die damit korrespondierenden Ordnungswidrigkeitentatbestände des § 11 Abs. 2 Nr. 1 Buchst. a, c, d, e, Nr. 2 Buchst. a, b

SächsCoronaSchVO vom 12. Februar 2021 als mit der Verfassung des Freistaates Sachsen unvereinbar und nichtig zu erklären.

Zur Begründung tragen sie im Wesentlichen vor:

Die in der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung vom 12. Februar 2021 enthaltenen Normen seien wesensgleich mit den ursprünglich gegenständlichen Normen der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung vom 26. Januar 2021. Soweit Änderungen inhaltlicher Natur erfolgt seien, stellten diese eine bloße Klarstellung gegenüber den Vorgängerregelungen dar. Auch sofern die Änderungen Lockerungen darstellten, seien diese weiterhin unverhältnismäßig.

Soweit Vorschriften geändert worden seien, gelte Folgendes:

a) Zwar sehe die Regelung des § 2b Abs. 1 Satz 1, 2 Nr. 7 SächsCoronaSchVO vom 12. Februar 2021 nunmehr auch Versorgungsgänge zu Friseurbetrieben und Fußpflegen ab dem 1. März 2021 vor; dennoch verletze sie weiterhin die Grundrechte aus Art. 16 Abs. 1 und Art. 15 SächsVerf sowie der Freizügigkeit. Da bereits vor der Änderung zweifelhaft gewesen sei, ob die Beschränkung des Bewegungsradius zur Senkung der Infektionsfälle führen könne, sei dies nunmehr erst recht der Fall.

b) Trotz der Erweiterung des § 4 Abs. 2 Nr. 25 SächsCoronaSchVO auf Friseurbetriebe und Fußpflegen greife diese weiterhin in nicht zu rechtfertigender Weise in die Grundrechte aus Art. 28 Abs. 1 SächsVerf und Art. 31 Abs. 1 SächsVerf sowie – hinsichtlich der Kunden – aus Art. 16 Abs. 1 SächsVerf ein. Die generelle Untersagung anderer körpernaher Dienstleistungen bleibe unverhältnismäßig.

IV.

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

2. Die Staatsregierung hält den Normenkontrollantrag für teilweise unzulässig und in vollem Umfang unbegründet.

a) Die Ausführungen der Antragsteller genügten nicht durchgehend den Substantiierungsanforderungen aus § 10 SächsVerfGHG i.V.m. § 23 Abs. 1 Satz 2 BVerfGG. Sie legten zwar umfangreich dar, weshalb die von der angegriffenen Verordnung als Rechtsgrundlage in Anspruch genommenen Bestimmungen des Infektionsschutzgesetzes mit dem Grundgesetz unvereinbar und daher nichtig seien, ohne dass die Rügen unmittelbar den Regelungsgehalt der angegriffenen Verordnungsbestimmungen betreffen. Sie beließen es aber bei der Behauptung, die Verordnung sei aus förmlichen Gründen mangels eines zwischengeschalteten Landesgesetzes nach Art. 80 Abs. 4 GG verfassungswidrig, ohne Normen der Sächsischen Verfassung zu nennen, die eine solche Zwischenschaltung gebieten könnten. Es fehle eine Auseinandersetzung mit der Frage, ob es angesichts der in § 28a IfSG enthaltenen Detailregelungen hierfür noch Raum gebe und inwieweit eine solche Verfahrensweise aufgrund der tatsächlichen Umstände der Corona-

Pandemie zum Zeitpunkt des Verordnungserlasses möglich und erforderlich gewesen sei. Nicht hinreichend substantiiert sei der Vortrag der Antragsteller zudem in Bezug auf eine angeblich mangelnde Klarheit des Regelungskonzepts der angegriffenen Verordnung. Die gegen einzelne Bestimmungen der Verordnung gerichteten Rügen stellten nicht das Regelungskonzept als solches in Frage. Die Ausführungen zur Untersagung des Betriebs von Anlagen und Einrichtungen des Sportbetriebs ließen jegliche verfassungsrechtliche Auseinandersetzung zu den damit verfolgten Zwecken vermissen.

b) Soweit die Antragsteller eine mangelnde Vereinbarkeit der von der angegriffenen Verordnung in Anspruch genommenen Ermächtigungsgrundlage im Infektionsschutzgesetz mit dem Grundgesetz rügen, stehe dem Verfassungsgerichtshof zwar die Prüfung zu. Im Hinblick auf dessen Entscheidungsbefugnis bestehe aber eine Vorlagepflicht an das Bundesverfassungsgericht nur, wenn dieser von der Verfassungswidrigkeit überzeugt sei und es für die von ihm zu treffende Entscheidung auf die Gültigkeit des Bundesgesetzes ankomme. Die in der Präambel angegebenen Ermächtigungsgrundlagen genügten den Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG. Der Bundesgesetzgeber habe die Zweifel, ob die bisherige Generalklausel im Infektionsschutzgesetz als Ermächtigungsgrundlage für die Corona-Schutzmaßnahmen ausreichend sei, durch die Einführung des § 28a IfSG ausgeräumt und habe mit dieser Gesetzesergänzung substantiiert und detailreich seinen Willen bestätigt, für die Zeit des Andauerns der durch die Corona-Pandemie verursachten epidemischen Notlage von nationaler Tragweite Maßnahmen der hier in Rede stehenden Art unter den im Einzelnen dort beschriebenen Voraussetzungen zu gestatten. Im Lichte des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG könne vom Bundesgesetzgeber nicht verlangt werden, für die Bekämpfung der Corona-Pandemie noch weitergehende Regelungen als in § 28a IfSG zu treffen. Denn durch weitere Regelungen, wann von welchen Maßnahmen Gebrauch gemacht werden dürfe, verlöre die bundesgesetzliche Verordnungsermächtigung ihre Flexibilität, die bei der sehr unterschiedlichen Entwicklung der Pandemielage in den einzelnen Teilen des Bundesgebiets zu deren wirkungsvoller Bekämpfung dringend erforderlich gewesen sei. Es spreche nichts dagegen, dass es so zu unterschiedlichen Regelungen in den Bundesländern komme. Soweit die angegriffenen Regelungen des Infektionsschutzgesetzes die Nutzung betrieblichen Eigentums beeinträchtigten, handele es sich bei den Maßnahmen in keinem Fall um Enteignungen im Sinne des Art. 14 Abs. 3 GG. In den Fällen, die keine Enteignung seien, liege eine Sozialbindung des Eigentums vor, die jedoch nicht schrankenlos ohne Entschädigung statthaft sei. Hierbei bleibe dem Gesetzgeber jedoch ein breiter Gestaltungsspielraum; ein Ausgleich sei darüber hinaus nicht erforderlich, wenn der Gesetzgeber die Einschränkung der Verwertbarkeit des Eigentums anderweitig ausgleiche. Hier habe der Bundesgesetzgeber einerseits für spezifische Einzelgesichtspunkte Entschädigungsregelungen in das Infektionsschutzgesetz aufgenommen und andererseits durch verschiedene Maßnahmen die betroffenen Kreise finanziell unterstützt. Jedenfalls sei die Rechtsgültigkeit der Bestimmungen der §§ 28, 28a IfSG nicht in Frage gestellt, weil den Bundesgesetzgeber allenfalls eine Nachbesserungspflicht träfe. Bei der Corona-Pandemie habe es sich für alle im Inland aufhaltenden Personen um eine lebensgefährliche, potentiell tödliche Gefahr gehandelt, die mit allen rechtsstaatlich zur Verfügung stehenden Mitteln zu bekämpfen gewesen sei. Zöge man die Rechtsgültigkeit dieser Maßnahmen wegen eines etwa erblickten Defizits an Entschädigungsregeln in Zweifel, beendete man damit die Pandemiebekämpfung. Dies sei nicht mit der den Bundesgesetzgeber treffenden Schutzpflicht für Leib und Leben zu vereinbaren.

c) Soweit die Rechtsgrundlagen aus dem Infektionsschutzgesetz an Art. 12 GG zu messen seien, bedürfe es keiner näheren Ausführungen, weil sich daraus keine weitergehenden verfassungsrechtlichen Konsequenzen ergäben als sie für das Eigentumsrecht ermittelt worden seien. Der Schutz der Berufsfreiheit für die unternehmerische Betätigung gehe in diesem Fall nicht weiter als der des Eigentumsrechts für diese berufliche Nutzung.

d) Entsprechendes gelte auch für die Frage der Vereinbarkeit der Einzelregelungen des Infektionsschutzgesetzes im Verhältnis zueinander unter dem Gesichtspunkt des Gleichbehandlungsgebots des Art. 3 Abs. 1 GG. Es erscheine anhand der Vielgestaltigkeit der erforderlichenfalls zu ergreifenden Maßnahmen bereits abstrakt kaum möglich, Vergleichspaare zu bilden. Selbst wenn bei einer derartigen Vergleichsbildung im Ergebnis eine Ungleichbehandlung festgestellt werden müsste, die nicht durch Sachgründe zu rechtfertigen sei, führte auch dies nicht zu einer Verwerfung der einfachgesetzlichen Norm des Bundesrechts, sondern riefte eine ergänzende Entschädigungspflicht hervor.

e) Es ergebe sich weder aus Art. 80 Abs. 4 GG noch aus der Sächsischen Verfassung eine Pflicht für den sächsischen Landesgesetzgeber, seinerseits von der bundesrechtlich bestehenden Verordnungsermächtigung aus dem Infektionsschutzgesetz in Gesetzesform Gebrauch zu machen. Insbesondere wäre eine rechtzeitige Reaktion auf das dynamische Infektionsgeschehen durch parlamentsbeschlossene Landesgesetze nicht möglich gewesen.

f) Zu der Verhältnismäßigkeit der im Einzelnen durch die Antragsteller angegriffenen Maßnahmen führt die Staatsregierung aus:

aa) Die Rüge einer Verletzung des Art. 30 Abs. 1 SächsVerf gehe fehl, weil die angegriffene Verordnung an keiner Stelle Regelungen über ein Betreten von Wohnungen im Zusammenhang mit den hier in Rede stehenden Kontaktbeschränkungen enthalte. Die zur Verfolgung dieser Ordnungswidrigkeit zuständige Behörde bedürfte hierfür einer gesonderten Rechtsgrundlage. Der von den Antragstellern mitgerügte § 2 Abs. 4 SächsCoronaSchVO enthalte gerade keine Kontaktbeschränkungen, sondern einen Ausnahmekatalog von den Beschränkungen des § 2 Abs. 1 Satz 1 SächsCoronaSchVO. Die angegriffene Regelung des § 2 Abs. 1 Satz 1 SächsCoronaSchVO sei mit den Grundrechten vereinbar. Nur durch die gravierenden Beschränkungen sei es möglich, die gerade im privaten Bereich unstrukturiert verlaufenden interpersonellen Kontakte auf das zur Infektionsbekämpfung gebotene Mindestmaß zu reduzieren. Die konkrete Regelung nehme auf enge persönliche Beziehungen auch außerhalb des durch Art. 22 SächsVerf verfassungsrechtlich geschützten Bereichs von Ehe und Familie Rücksicht. Die Beschränkungen seien nicht nur geeignet, sondern zur Pandemiebekämpfung erforderlich und angesichts des mit ihr verfolgten hochrangigen Ziels des Schutzes von Leben und Gesundheit einer unbestimmten Vielzahl von Menschen trotz der mit ihnen verbundenen Belastungen nicht im engeren Sinne unverhältnismäßig. Dazu trage auch bei, dass sukzessive Begegnungen mit verschiedenen Personen nicht untersagt und damit in der Eigenverantwortung der an ihnen Beteiligten weiterhin möglich seien.

bb) Auch die Regelungen zur Beschränkung der Personenzahl bei Eheschließungen und Beerdigungen seien verfassungsgemäß. Grundsätzlich stellten die Regelungen des § 2a Abs. 1 Satz 1 und 2 SächsCoronaSchVO eine Besserstellung gegenüber der allgemeinen Regelung dar. Der Beschränkung auf den „engsten Familienkreis“ fehle es nicht an der erforderlichen Bestimmtheit. Nach dem natürlichen Verständnis der Betroffenen sei erkennbar, wer von dieser Bezeichnung umfasst sei. Auf eine weitergehende Präzisierung habe der Verordnungsgeber verzichtet, weil er andernfalls umfassende Differenzierungen hätte vornehmen müssen. Die quantitative Begrenzung sei zur Kontaktminimierung geeignet und erforderlich sowie nicht im engeren Sinn unverhältnismäßig. Denn nur mittels einer – gegenüber der grundsätzlichen Regelung bereits wesentlich erweiterten – zahlenmäßigen Begrenzung könne weitgehend vermieden werden, dass sich die entsprechenden familiären Zusammentreffen zu Infektionsclustern entwickelten. Der Begriff der Beerdigung schließe auch eine zuvor gehaltene weltliche oder religiöse Abschiedsfeier ein. Es liege hinsichtlich des Teilnehmerkreises kein Gleichheitsverstoß darin, dass außerfamiliäre Personen ausgeschlossen seien, denn nur durch die Begrenzung auf den engsten Familienkreis könne ermöglicht werden, dass es nicht zum Zusammentreffen von Personen aus zahlreichen verschiedenen Haushalten komme.

cc) Die Regelungen des § 2b Satz 1, 2 Nr. 4 und 16 SächsCoronaSchVO genügten dem Bestimmtheitsgebot sowohl für den Anknüpfungsgegenstand des Wohnbereichs oder der Unterkunft als auch für die Bestimmung des Umkreises von 15 km. Die Ausgangsbeschränkungen seien zur Pandemiebekämpfung geeignet, weil sie der Beschränkung interpersoneller Kontakte diene. Sie seien auch erforderlich, denn bei der zum damaligen Zeitpunkt herrschenden Pandemielage sei die Nachverfolgung einzelner Infektionsketten bereits aus rein objektiven Gründen nicht möglich. Es müsse davon ausgegangen werden, dass jeder mögliche interpersonelle Kontakt auch eine Infektionsgefahr mit sich bringe; nur, wenn eine derartige Gefahr verlässlich für die einzelne Fallgestaltung ausgeschlossen werden könne, seien beschränkende Maßnahmen nicht erforderlich. Die Ausgangsbeschränkungen seien auch nicht im engeren Sinne unverhältnismäßig. Der von den Antragstellern konkret benannte § 2b Satz 2 Nr. 4 SächsCoronaSchVO nehme auf den Umstand Rücksicht, dass die erforderlichen Versorgungseinrichtungen des täglichen Bedarfs und der Grundversorgung nicht immer in dem Umkreis von 15 km des Wohnbereichs, der Unterkunft oder des Arbeitsplatzes zu erreichen seien. Für die Regelung des § 2b Satz 2 Nr. 16 SächsCoronaSchVO gelte, dass die Vorschrift dennoch ermögliche, etwa eine längere Fahrt mit dem Fahrrad innerhalb des 15-km-Radius zu unternehmen. Eine unverhältnismäßige Beeinträchtigung der Entfaltungsmöglichkeiten der Betroffenen auf Grundlage ihres Grundrechts aus Art. 15 SächsVerf liege gemessen am Zweck der Regelung, es insbesondere an touristischen Schwerpunkten nicht zu einer Ballung von zahlreichen Besuchern kommen zu lassen, nicht vor. Die Erfahrung habe gezeigt, dass es beim Auftreffen größerer Menschenansammlungen unvermeidlich zu Verstößen gegen Abstands- und Maskentragepflichten komme.

dd) Auch die Ausgangsbeschränkungen aus § 2c SächsCoronaSchVO belasteten die Betroffenen nicht unverhältnismäßig in ihren Grundrechten. Der dort angegebene Katalog der triftigen Gründe nehme in der gebotenen Weise Rücksicht auf die dort im Einzelnen genannten Belange und die hinter ihnen stehenden Rechte und Interessen der Betroffenen. Dass hierzu nicht auch touristische und sportliche Zwecke zählten oder der schlichte Wunsch, sich an der frischen Luft

aufzuhalten, bedeute keine unverhältnismäßige Einengung des Ausnahmekatalogs. Bei Zulassung auch derartiger Ausnahmezwecke könne insbesondere das Phänomen des „nächtlichen Umherziehens“ größerer Personengruppen im öffentlichen Raum nicht wirksam verhindert werden. Zudem enthalte die Bestimmung eine Rückausnahme für den Fall des Sinkens des Inzidenzwertes unter einen konkret benannten Wert.

ee) Hinsichtlich der Regelung des § 2d SächsCoronaSchVO setzten sich die Antragsteller weiterhin mit einer Regelung auseinander, die so nicht Teil der Verordnung gewesen sei, denn es werde gerade keine landesweite Alkoholverbotsregelung getroffen, sondern im Kern lediglich die Ermächtigung zum Erlass von Allgemeinverfügungen geregelt. In dieser in Rede stehenden Delegationsbestimmung sei kein Verfassungsverstoß zu sehen.

ff) Soweit die Antragsteller die Verhinderung von Reha-Sport im Zusammenhang mit der Regelung des § 4 Abs. 2 Nr. 8 SächsCoronaSchVO kritisierten, verkennten sie, dass nicht bestimmte Sportarten, sondern allein der Betrieb bestimmter Sportstätten untersagt sei. Mithin sei es weiterhin möglich, Reha-Sport außerhalb von Anlagen und Einrichtungen des Sportbetriebs auszuüben, zumal medizinisch notwendige Behandlungen gestattet blieben.

gg) In Bezug auf die Schließung von gastronomischen Einrichtungen aus § 4 Abs. 2 Nr. 23 SächsCoronaSchVO sei für den Betrieb von Kantinen darauf hinzuweisen, dass deren Öffnung nachhaltig eingeschränkt worden sei, sodass insbesondere eine Versorgung Außenstehender eindeutig nicht mehr gestattet sei. Die Antragsteller berücksichtigten nicht, dass im Gegensatz zu den gastronomischen Einrichtungen kein Verweis auf Vorbestellung und Abholung möglich sei. Insoweit komme ein Gleichheitsverstoß nicht in Betracht.

hh) Hinsichtlich der Untersagung der Betriebe im Bereich der körpernahen Dienstleistungen durch § 4 Abs. 2 Nr. 25 SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 werde auf die Ausführungen in der Rechtsprechung des Sächsischen Obergerichtes verwiesen, die auch die bereits in den Vorgängerordnungen enthaltenen Regelungen – unter Zurückweisung von Gleichheitsrügen wegen der seinerzeitigen Offenhaltung der Friseurgeschäfte und des Einzelhandels – gebilligt habe. Soweit auf das verbleibende Restrisiko einer Ansteckung bei den nach der Vorschrift weiterhin gestatteten medizinisch notwendigen Behandlungen Bezug genommen werde, stelle sich die Hinnahme des Restrisikos durch den Ordnungsgeber gerade als Beachtung des verfassungsrechtlichen Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit dar, indem nicht nur den betreffenden Betrieben eine gewisse Umsatz- und Verdienstmöglichkeit erhalten bleiben solle, sondern auch den medizinisch begründeten Bedürfnissen der Kundschaft in dem durch ihr Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit gebotenen Umfang Rechnung getragen werde. Durch die Öffnungsbefugnis der Friseurbetriebe und der Fußpflegen durch die Sächsische Corona-Schutzverordnung vom 12. Februar 2021 ab dem 1. März 2021 sei dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genüge getan, weil die Betriebe durch die frühzeitige normative Festlegung rechtzeitig mit den erforderlichen Vorbereitungen hätten beginnen können. Es stelle keinen Verstoß gegen das Gleichbehandlungsgebot dar, dass diese Erleichterungen noch nicht sämtlichen Betrieben körpernaher Dienstleistungen zugutekämen, weil hinsichtlich der objektiven Notwendigkeit des Aufsuchens derartiger Einrichtungen deutliche Unterschiede bestünden.

ii) Auch die Ermächtigung der kommunalen Behörden, unter den in § 8 SächsCoronaSchVO genannten Voraussetzungen die dort geregelten verschärfenden Maßnahmen zu ergreifen, sei verfassungsgemäß. Es liege in formeller Hinsicht kein Verfassungsverstoß in der Delegationsbestimmung. In materiell-rechtlicher Hinsicht stelle sich die Regelung als Ausprägung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes dar, weil der Verordnungsgeber so eine globale Regelung im Falle von verschärften Infektionslagen vermeide, die sich lediglich in einem bestimmten örtlichen Bereich zeigten. Diese sei auch nicht unbestimmt, soweit sie die Maßnahmen ebenso wenig bezeichne wie die konkreten Schwellenwerte, sondern stelle sich angesichts der Unabsehbarkeit weiterer Entwicklungen als zukunfts offen dar. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz finde seinen Ausdruck gerade in der Pflicht der zuständigen kommunalen Behörden zur fortlaufenden Überprüfung der Aufrechterhaltung dieser Maßnahmen.

jj) Soweit sich die Antragsteller gegen § 9 Abs. 3 SächsCoronaSchVO wendeten, sei diese Regelung mit Art. 23 SächsVerf vereinbar. Die aufgrund von § 32 Satz 1 i.V.m. § 28a Abs. 1 Nr. 10 IfSG erfolgte Beschränkung setze erst in einer Lage ein, die in extremer Weise über jeden für Maßnahmen in § 28a Abs. 3 Satz 4 ff. IfSG vorgesehenen Schwellenwert hinausgehe. Die Vorschrift enthalte lediglich Versammlungsaufgaben, jedoch nicht deren Untersagung, sodass sie nicht zusätzlich an § 28a Abs. 2 Nr. 1 IfSG zu messen sei. Selbst wenn man dies anders sehe, seien die Anforderungen des Gesetzes erfüllt, denn die Überschreitung des angegebenen Inzidenzwertes belege als Folge einer nicht kontrollierbaren Verbreitung der Infektion, dass auch bei Berücksichtigung aller bisher getroffenen Maßnahmen ohne die in Rede stehende Beschränkung eine wirksame Eindämmung der Verbreitung erheblich gefährdet wäre. Überdies seien gemäß § 9 Abs. 4 SächsCoronaSchVO stets Ausnahmen im Einzelfall möglich.

kk) Die Bußgeldvorschriften hingen untrennbar mit den jeweils durch sie sanktionierten Verbotregelungen zusammen. Hinsichtlich der Höhe der jeweils verwirkten Sanktion seien in der angegriffenen Vorschrift keine Regelungen enthalten, weshalb insoweit die allgemeinen Bestimmungen des bundesrechtlichen Ordnungswidrigkeitenrechts heranzuziehen seien, welche nicht der Prüfung am Maßstab der Sächsischen Verfassung unterlägen.

V.

Auf einen Fragenkatalog des Verfassungsgerichtshofes zu den dem Verordnungsgeber tatsächlich vorliegenden Erkenntnissen, dem Hintergrund und der Anwendung der angegriffenen Vorschriften hat die Staatsregierung schriftlich Stellung genommen.

B.

Der Normenkontrollantrag ist zulässig, soweit er sich gegen § 2 Abs. 1 Satz 1, Abs. 4, § 2a Abs. 1 Satz 1, 2, § 2b Satz 1, 2 Nr. 4 und 16, § 2c, § 9 Abs. 3, § 11 Abs. 2 Nr. 1 Buchst. a, c, f, Nr. 2 Buchst. a SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 und gegen § 2 Abs. 1 Satz 1, Abs. 4, § 2a Abs. 1 Satz 1, 2, § 2b Abs. 1 Satz 1, 2 Nr. 7, 19, § 2c, § 9 Abs. 3 sowie § 11 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. a, c, e, Nr. 2 Buchst. a SächsCoronaSchVO vom 12. Februar 2021 richtet. Im Übrigen ist er unzulässig.

I.

Mit ihrem ursprünglichen Antrag beehrten die Antragsteller, § 2 Abs. 1 Satz 1, Abs. 4, § 2a Abs. 1 Satz 1, 2, § 2b, § 2c, § 2d, § 4 Abs. 2 Nr. 8, Nr. 23, Nr. 25, § 8 Abs. 1, § 9 Abs. 3 sowie § 11 Abs. 2 Nr. 1 Buchst. a, c, d, f, Nr. 2 Buchst. a, b SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 für verfassungswidrig zu erklären.

Mit Schreiben vom 1. März 2021 erweiterten die Antragsteller den Normenkontrollantrag auf § 2 Abs. 1 Satz 1, Abs. 4, § 2a Abs. 1 Satz 1, 2, § 2b, § 2c, § 2d, § 4 Abs. 2 Nr. 8, 23, 25, § 8 Abs. 1, § 9 Abs. 3 sowie § 11 Abs. 2 Nr. 1 Buchst. a, c, d, e, Nr. 2 Buchst. a und b SächsCoronaSchVO vom 12. Februar 2021.

II.

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

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

Der Zulässigkeit des Antrags steht nicht entgegen, dass die angegriffene Sächsische Corona-Schutz-Verordnung vom 26. Januar 2021 bereits mit Ablauf des 14. Februar 2021 sowie die mit der Antragserweiterung angegriffene Sächsische Corona-Schutz-Verordnung vom 12. Februar 2021 mit Ablauf des 7. März 2021 außer Kraft traten. Grundsätzlich besteht ein objektives Klarstellungsinteresse, solange die angegriffenen Normen noch Rechtswirkungen entfalten und damit den Schutzzweck des abstrakten Normenkontrollverfahrens auslösen können (SächsVerfGH, Beschluss vom 15. August 2024 – Vf. 197-II-20; vgl. BVerfG, Beschluss vom 12. Oktober 2010, BVerfGE 127, 293 [319]; Beschluss vom 15. Januar 2008, BVerfGE 119, 394 [410]; Urteil vom 9. Juli 2007, BVerfGE 119, 98 [116]; Urteil vom 18. April 1989, BVerfGE 79, 311 [327 f.]; Rozek in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, Stand August 2024, § 76 Rn. 59 m.w.N.). Insofern ist hier ausreichend, dass von der angegriffenen Verordnung auch nach ihrem Außerkrafttreten noch Rechtswirkungen – z.B. im Hinblick auf schwe-

bende Ordnungswidrigkeitsverfahren oder geltend gemachte Amtshaftungs- und Entschädigungsansprüche (SächsVerfGH, Beschluss vom 15. August 2024 – Vf. 197-II-20; vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 1. März 2021 – 18/20 – juris Rn. 399) – ausgehen können. Es ist hier nichts dafür ersichtlich, dass derartige Rechtswirkungen unter keinem denkbaren Gesichtspunkt mehr vorliegen (vgl. BVerfG, Urteil vom 19. September 2018, BVerfGE 150, 1 [77 f. Rn. 138] m.w.N.; ThürVerfGH, Urteil vom 28 Februar 2024 – 110/20 – juris Rn. 422; Beschluss vom 14. Dezember 2021 – 117/20 – juris Rn. 197). Zudem besteht mit Blick auf den objektiven Charakter des Normenkontrollverfahrens ein Entscheidungsinteresse über den Zeitraum der rechtlichen Wirkung der angegriffenen Verordnung hinaus. Denn aufgrund der begrenzten zeitlichen Geltung aller Verordnungen, die im Zuge der Bekämpfung des Coronavirus SARS-CoV-2 unmittelbar aneinander folgend erlassen wurden, könnten diese – würde mit dem Ende der rechtlichen Wirkung auch die Entscheidungsmöglichkeit des Verfassungsgerichtshofes entfallen – kaum je einer landesverfassungsrechtlichen Kontrolle unterzogen werden, was mit der Intention des Art. 81 Abs. 1 Nr. 2 SächsVerf nicht zu vereinbaren ist (SächsVerfGH, Beschluss vom 15. August 2024 – Vf. 197-II-20; ebenso ThürVerfGH, Urteil vom 28. Februar 2024 – 110/20 – juris Rn. 422; Urteil vom 1. März 2021 – 18/20 – juris Rn. 399; vgl. auch BVerwG, Urteil vom 16. Mai 2023 – 3 CN 6/22 – juris Rn. 10; Urteil vom 22. November 2022 – 3 CN 1/21 – juris Rn. 14). Eine Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes schafft demgegenüber Klarheit und Rechtssicherheit für das nachfolgende Recht und die künftige Normsetzung (SächsVerfGH, Beschluss vom 15. August 2024 – Vf. 197-II-20; vgl. LVfG-LSA, Urteil vom 26. März 2021 – LVG 4/21 – juris Rn. 85).

Überdies ist das objektive Klarstellungsinteresse im Hinblick auf § 2c SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 nicht dadurch entfallen, dass das Sächsische Oberverwaltungsgericht mit Urteil vom 27. April 2023 (3 C 8/21 – juris) festgestellt hat, dass dieser unwirksam gewesen ist.

III.

Die gegen die Sächsischen Corona-Schutz-Verordnungen vom 26. Januar 2021 und 12. Februar 2021 gerichteten Anträge genügen nur teilweise den Begründungsanforderungen (§ 10 Abs. 1 SächsVerfGHG i.V.m. § 23 Abs. 1 Satz 2 BVerfGG).

1. Die Zulässigkeit der abstrakten Normenkontrolle setzt gemäß § 10 Abs. 1 SächsVerfGHG i.V.m. § 23 Abs. 1 Satz 2 BVerfGG eine substantiierte Darlegung der behaupteten Verfassungswidrigkeit durch den Antragsteller voraus (SächsVerfGH, Beschluss vom 15. August 2024 – Vf. 197-II-20; Beschluss vom 14. Oktober 2021 – Vf. 58-II-21; Beschlüsse vom 24. März 2021 – Vf. 121-II-20 und Vf. 174-II-20; Urteil vom 21. Juni 2012 – Vf. 77-II-11; Urteil vom 26. Juni 2009 – Vf. 79-II-08; vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. September 2007, BVerfGE 119, 247 [258 f.]; Rozek in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, Stand August 2024, § 76 Rn. 61; Graßhof in: Burkiczak/Dollinger/Schorkopf, BVerfGG, 2. Aufl., § 76 Rn. 46). Insbesondere ist darzutun, aus welchen rechtlichen Erwägungen die angegriffene Norm mit welchem höherrangigen Recht für unvereinbar gehalten wird (SächsVerfGH, Beschluss vom 15. August 2024 – Vf. 197-II-20; Beschluss vom 14. Oktober 2021 – Vf. 58-II-21; Beschlüsse vom

24. März 2021 – Vf. 121-II-20 und Vf. 174-II-20; vgl. BVerfG, Urteil vom 24. November 2010, BVerfGE 128, 1 [32]; BbgVerfG, Beschluss vom 26. März 2021 – 5/21 eA – juris Rn. 23; RhPfVerfGH, Beschluss vom 15. Juni 2023 – VGH N 32/21 – juris Rn. 12).

Die Substantiierungsanforderungen beinhalten, dass der verfassungsrechtliche Bezug unter Rückgriff auf verfassungsgerichtlich entwickelte Maßstäbe hergestellt wird; erforderlich ist eine Auseinandersetzung mit der einschlägigen verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung (SächsVerfGH, Beschluss vom 15. August 2024 – Vf. 197-II-20; Beschluss vom 14. Oktober 2021 – Vf. 58-II-21; Beschlüsse vom 24. März 2021 – Vf. 121-II-20 und Vf. 174-II-20; vgl. BVerfG, Beschluss vom 20. Dezember 2020 – 2 BvC 46/19 – juris Rn. 39; Beschluss vom 19. September 2017, BVerfGE 146, 327 [343 ff.]; Beschluss vom 15. Dezember 2020, BVerfGE 156, 224 [238 Rn. 39]).

Wird – wie hier – die Verfassungswidrigkeit mehrerer Normen oder eines gesamten Gesetzes bzw. einer gesamten Verordnung geltend gemacht, folgt aus der Begründungspflicht, dass die angefochtenen Normen genau bezeichnet werden und hinsichtlich jeder einzelnen Regelung substantiiert dargelegt wird, aus welchen Gründen die Vereinbarkeit derselben mit welchen Bestimmungen der Landesverfassung bezweifelt wird (SächsVerfGH, Beschluss vom 15. August 2024 – Vf. 197-II-20; vgl. BVerfG [als Landesverfassungsgericht für Schleswig-Holstein], Beschluss vom 7. Mai 2001, BVerfGE 103, 332 [345 f.]; ThürVerfGH, Urteil vom 9. Juni 2017 – 61/16 – juris Rn. 112; vgl. auch BayVerfGH, Entscheidung vom 12. April 2021 – Vf. 21-VII-21 – juris Rn. 10; Rozek in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, Stand August 2024, § 76 Rn. 61); eine pauschale Anfechtung genügt nicht (SächsVerfGH, Beschluss vom 15. August 2024 – Vf. 197-II-20; vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 29. Januar 2021 – Vf. 96-VII-20 – juris Rn. 20). Fehlt es daran, ist der Antrag unzulässig; betrifft der Begründungsmangel nur eine von mehreren angegriffenen Normen, ist der Antrag nur insoweit unzulässig.

In diesem Zusammenhang kann der Verfassungsgerichtshof den Antrag, an den er grundsätzlich gebunden ist, anhand der gegebenen Begründung auslegen (SächsVerfGH, Urteil vom 25. Januar 2024 – Vf. 91-II-19 – juris Rn. 131; Urteil vom 21. Juni 2012 – Vf. 77-II-11; Urteil vom 26. Juni 2009 – Vf. 79-II-08; so auch gehandhabt in SächsVerfGH, Urteil vom 15. November 2013 – Vf. 25-II-12; vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. Oktober 2008, BVerfGE 122, 1 [18]; Urteil vom 25. Juli 2012, BVerfGE 131, 316 [331] m.w.N.). Darüber hinaus können von den Antragstellern nicht konkret angegriffene Vorschriften in die Prüfung einbezogen werden, wenn sie mit den zulässigerweise angegriffenen Vorschriften in einem engen inhaltlichen Regelungszusammenhang stehen (SächsVerfGH, Urteil vom 26. Juni 2009 – Vf. 79-II-08; vgl. BVerfG, Urteil vom 24. November 2010, BVerfGE 128, 1 [32]; Urteil vom 3. März 2004, BVerfGE 109, 279 [374]), etwa wenn die angegriffene Norm durch Verweisung auf eine andere oder durch den klaren inneren Zusammenhang mit anderen Vorschriften derart von den letzteren abhängt, dass sich aus der Verfassungswidrigkeit dieser Normen die Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Norm ergibt (SächsVerfGH, Urteil vom 25. Januar 2024 – Vf. 91-II-19 – juris Rn. 131; Urteil vom 21. Juni 2012 – Vf. 77-II-11; vgl. BVerfG, Urteil vom 5. November 1975, BVerfGE 40, 296 [309 f.]).

2. Diesen Anforderungen werden die Anträge nur teilweise gerecht.

a) Der gegen die Sächsische Corona-Schutz-Verordnung vom 26. Januar 2021 gerichtete Antrag genügt nur teilweise den Begründungsanforderungen (§ 10 Abs. 1 SächsVerfGHG i.V.m. § 23 Abs. 1 Satz 2 BVerfGG).

aa) Der Antragschrift kann eine hinreichende Behauptung der Verfassungswidrigkeit im Hinblick auf die Regelungen zu Kontaktbeschränkungen, zur Beschränkung von Zusammenkünften bei Eheschließungen und Beerdigungen, zur erweiterten Ausgangsbeschränkung und zu der Begrenzung der Teilnehmerzahl von Versammlungen (§ 2 Abs. 1 Satz 1, Abs. 4, § 2a Abs. 1 Satz 1, Satz 2, § 2c, § 9 Abs. 3 SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021) sowie bezogen auf die damit einhergehenden Ordnungswidrigkeitentatbestände (§ 11 Abs. 2 Nr. 1 Buchst. a, c, f, Nr. 2 Buchst. a SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021) entnommen werden. Diesbezüglich werden in der Antragschrift in noch hinreichender Art und Weise sowohl Gründe aufgezeigt, weshalb die Anordnungen nach Sicht der Antragsteller gegen die Verfassung des Freistaates Sachsen verstoßen, als auch die betreffenden Verfassungsbestimmungen benannt und noch hinreichend substantiiert deren verfassungsrechtliche Maßstäbe dargetan.

bb) Gemessen an den obigen Maßstäben fehlt es der Antragschrift an einer hinreichenden Begründung der Verfassungswidrigkeit im Übrigen.

(1) Eine hinreichend substantiierte Begründung des Antrags erfolgt in Bezug auf § 2b SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 lediglich im Hinblick auf dessen Satz 1, 2 Nr. 4 und 16. Im Übrigen verbleibt es bei der pauschalen Behauptung der Verletzung der Freiheit der Person, der allgemeinen Handlungsfreiheit sowie der Freizügigkeit ohne Auseinandersetzung mit dem Zweck der Verordnung und der konkreten Ausgestaltung der einzelnen als Ausnahmen vorgesehenen triftigen Gründe. Nur insoweit ist auch der gegen die § 2b in Bezug nehmende Bußgeldvorschrift des § 11 Abs. 2 Nr. 2 Buchst. a SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 gerichtete Antrag zulässig.

(2) Der Antrag ist ebenfalls nicht hinreichend substantiiert begründet, soweit die Antragsteller einen unverhältnismäßigen Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit, die Freiheit der Person sowie die Berufsfreiheit durch ein „landesweites Alkoholverbot“ durch § 2d SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 rügen. Sie führen – unter Bezugnahme auf Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes – an, dass ein landesweites Alkoholverbot nicht von der Ermächtigungsgrundlage des § 28a IfSG umfasst sei sowie es an Normenklarheit fehle, soweit den Kommunen die Bestimmung der Örtlichkeit überlassen sei. Hierbei setzen sich die Antragsteller jedoch nicht damit auseinander, dass die in Bezug genommene Entscheidung eine Regelung des bayerischen Ordnungsgebers zum Gegenstand hatte, die den Konsum von Alkohol im öffentlichen Raum generell untersagte, und behauptet damit die Übertragbarkeit auf den hiesigen Sachverhalt, ohne hierzu näher auf einfach- oder verfassungsrechtlicher Ebene auszuführen. Unzutreffend ist insbesondere die Behauptung, dass die Regelung nicht nach Örtlichkeiten unterscheide, denn die Norm begrenzte ihren Anwendungsbereich auf öffentliche Verkehrsflächen der Innenstädte und sonstige öffentliche Orte unter freiem Himmel, an denen sich Menschen entweder auf engem Raum oder nicht nur

vorübergehend aufhalten und überließ im Rahmen dessen den Kreisfreien Städten bzw. den Landkreisen die nähere Bestimmung dieser Örtlichkeiten. So setzt sich das Antragsvorbringen nicht damit auseinander, dass in der angegriffenen Vorschrift – anders als in anderen landesrechtlichen Regelungen (vgl. LVfG-LSA, Urteil vom 26. März 2021 – LVG 4/21 – juris Rn. 133 ff.) – eine Einschränkung des örtlichen Geltungsbereichs des Alkoholverbots vom Verordnungsgeber angelegt war. Dass es hierdurch zu einer Ungleichbehandlung aller Konsumenten von Alkohol im Freistaat Sachsen ohne sachlichen Grund komme, wird allenfalls behauptet. Eine Auseinandersetzung mit den verfassungsrechtlichen Maßstäben hierzu erfolgt nicht.

Dies gilt auch, soweit die korrespondierende Bußgeldvorschrift des § 11 Abs. 2 Nr. 2 Buchst. b SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 angegriffen wird.

(3) Gemessen an den Maßstäben fehlt es auch in Bezug auf die Behauptung der Verfassungswidrigkeit des § 4 Abs. 2 Nr. 8 SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 an einer hinreichenden Substantiierung. Mit der Rüge der Verletzung der Berufsfreiheit und der Freiheit der Person durch diese Vorschrift ist lediglich die pauschale Behauptung der Unverhältnismäßigkeit der Regelung im Hinblick auf die behauptete fehlende Gestattung des Reha-Sports verbunden. Insoweit fehlt es an einer auch nur ansatzweisen Auseinandersetzung mit den übrigen Regelungen des § 4 SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 sowie den verfassungsrechtlichen Maßstäben für einen Eingriff in die Berufsfreiheit sowie das Gleichbehandlungsgebot. So erwähnen die Antragsteller nicht, dass in § 4 Abs. 2 Nr. 6 SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 eine Rückausnahme für Fitnessstudios und ähnliche Einrichtungen bestand, soweit sie medizinisch notwendigen Behandlungen dienten, worunter auch Reha-Maßnahmen gefasst werden konnten. Überdies wird eine Verletzung des Gleichbehandlungsgebots behauptet, soweit sportliche Betätigungen auf Anlagen und Einrichtungen des Sportbetriebs für professionelle Sportler und weitere konkret bezeichnete Personenkreise gestattet blieben. Insoweit wird isoliert auf die Ansteckungsgefahr abgestellt, ohne dass Vergleichsgruppen auch nur genannt werden, mit denen eine Ungleichbehandlung ohne Sachgrund erfolgt sein sollte.

(4) Soweit sich die Antragsteller gegen die Untersagung des Betriebs von Gastronomieeinrichtungen in § 4 Abs. 2 Nr. 23 SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 sowie von Betrieben im Bereich der körpernahen Dienstleistungen in § 4 Abs. 2 Nr. 25 SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 wenden, legen sie nicht hinreichend substantiiert dar, aus welchen Gründen die Vereinbarkeit derselben mit welchen Bestimmungen der Landesverfassung bezweifelt wird. Vielmehr werden die in der Verfassung des Freistaates Sachsen verbürgten Grundrechte ohne Differenzierung hinsichtlich ihres Schutzbereiches aufgezählt und im Übrigen allgemeine Erwägungen zur Unverhältnismäßigkeit der Norm in der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung angestellt. Ungeachtet dessen, dass die Antragsteller nicht ausdrücklich auf ihre Ausführungen zu den grundgesetzlichen Gewährleistungen der Eigentumsgarantie und Berufsfreiheit im Zusammenhang mit ihrer Rüge der Rechtswidrigkeit der Ermächtigungsgrundlage verweisen, können diese auch nicht im Wege der Antragsauslegung zur Substantiierung der Rüge der Verfassungswidrigkeit der Bestimmungen der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung als solche herangezogen werden. Die Antragsteller setzen sich insoweit mit den Regelungen der Ermäch-

tigungsgrundlage im bundesrechtlichen Infektionsschutzgesetz auseinander und führen aus, inwieweit diese mit im Grundgesetz verbürgten Grundrechten im Einklang stehen. Dies ist sowohl hinsichtlich der der Prüfung unterzogenen Normen als auch hinsichtlich des verfassungsrechtlichen Maßstabs von der durch den Verfassungsgerichtshof vorzunehmenden Prüfung der Regelungen in der Verordnung anhand der Bestimmungen der Verfassung des Freistaates Sachsen zu unterscheiden. Das gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Antragsteller die Ermächtigungsgrundlage des § 28a IfSG als geeignet und erforderlich erachten und die Angemessenheit damit verneinen, dass der (Bundes-)Gesetzgeber keine Regelungen über finanzielle Ausgleichsansprüche vorsah.

Der Antrag ist ebenfalls unsubstantiiert, soweit er sich gegen die den § 4 Abs. 2 in Bezug nehmende Bußgeldvorschrift des § 11 Abs. 2 Nr. 1 Buchst. d SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 wendet. Diese Vorschrift ist vielmehr als Annex zu den Regelungen des § 4 Abs. 2 SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 angegriffen, ohne dass hierzu selbständige, den Substantiierungsanforderungen genügende Ausführungen erfolgten.

(5) Die Antragsteller beschränken sich in Bezug auf die angegriffene Vorschrift des § 8 Abs. 1 SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 auf die bloße Behauptung eines Verstoßes gegen das Prinzip der Normenklarheit und gegen das Bestimmtheitsgebot. Es fehlt an jeglicher Auseinandersetzung mit den verfassungsrechtlich hierzu entwickelten Maßstäben, insbesondere zur Auslegungsfähigkeit von Normen sowie zum Ermessen und dessen Begrenzungen aufgrund des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes im Zusammenhang mit dem Erlass von Allgemeinverfügungen durch kommunale Behörden.

(6) Soweit die Antragsteller ohne Bezugnahme auf konkrete Normen die mangelnde Klarheit des Regelungskonzepts beanstanden, erschöpfen sich ihre Ausführungen im Wesentlichen in der Erörterung der verfassungsrechtlichen Maßstäbe unter Bezugnahme auf eine Entscheidung des Verfassungsgerichts des Landes Sachsen-Anhalt vom 3. Februar 2021 (LVG 4/21). Insofern fehlt es an einer substantiierten Darlegung, weshalb die konkret angegriffenen Vorschriften allein oder in ihrer Zusammenschau mit anderen Vorschriften – insbesondere auch mit Blick auf die jeweiligen Begründungen in den Verordnungen – dem Bestimmtheitsgebot in seiner Ausprägung als Gebot der Normenklarheit nicht genügten (vgl. SächsVerfGH, Beschluss vom 15. August 2024 – Vf. 197-II-20; zu den Anforderungen an das Bestimmtheitsgebot im Zusammenhang mit Corona-Schutz-Verordnungen anderer Bundesländer auch LVfG-LSA, Urteil vom 26. März 2021 – LVG 4/21 – juris Rn. 136 ff.; BayVerfGH, Entscheidung vom 9. Februar 2021 – Vf. 6-VII-20 – juris Rn. 54; Entscheidung vom 29. Januar 2021 – Vf. 96-VII-20 – juris Rn. 31). Die lediglich pauschale Behauptung, dass die schnelle Abfolge sich ändernder und zum Teil widersprüchlicher Regelungen für die allgemeine Öffentlichkeit nicht mehr nachvollziehbar gewesen sei, genügt nicht den Anforderungen an eine schlüssige Darlegung eines Verstoßes gegen das Bestimmtheitsgebot (vgl. SächsVerfGH, Beschluss vom 14. Oktober 2021 – Vf. 58-II-21).

Soweit die Bestimmtheit konkreter Normen der angegriffenen Verordnung in Zweifel gezogen wird, genügen die Ausführungen hingegen noch den Anforderungen an die Substantiierung einer behaupteten Verfassungswidrigkeit.

b) Auch der gegen einzelne Bestimmungen der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung vom 12. Februar 2021 gerichtete Antrag ist nur teilweise zulässig.

aa) Der Zulässigkeit des gegen die Sächsische Corona-Schutz-Verordnung vom 12. Februar 2021 gerichteten Antrags steht nicht entgegen, dass dieser den ursprünglichen Antragsgegenstand erweitert. Nach den allgemeinen verfahrensrechtlichen Grundsätzen, auf die der Verfassungsgerichtshof mangels ausdrücklicher anderslautender Regelungen zurückgreifen kann (vgl. BVerfG, Urteil vom 22. Februar 2023, BVerfGE 166, 93 [132 f. Rn. 109] m.w.N.), setzt die Zulässigkeit der Antragsenerweiterung jedenfalls einen Sachzusammenhang zu dem ursprünglich gestellten Antrag voraus (vgl. zum Organstreitverfahren BVerfG, Urteil vom 22. Februar 2023, BVerfGE 166, 93 [132 f. Rn. 109]). Dieser wird dadurch hergestellt, dass sich der gegen die Folgeverordnung richtende Antrag auf die „wesensgleichen“ Nachfolgeregelungen zu den bereits gegenständlichen Normen beschränkt und somit keine völlig neuen Regelungsgegenstände anhängig macht.

bb) Die Ausführungen zur Zulässigkeit des gegen die Sächsische Corona-Schutz-Verordnung vom 26. Januar 2021 gerichteten Antrags gelten entsprechend, soweit sie sich auf die dem Wortlaut nach übernommenen Normen § 2 Abs. 1 Satz 1, Abs. 4, § 2a Abs. 1 Satz 1, 2, § 2b Abs. 1 Satz 1, 2 Nr. 19, § 9 Abs. 3 sowie § 11 Abs. 2 Nr. 1 Buchst. a, c, e, Nr. 2 Buchst. a SächsCoronaSchVO vom 12. Februar 2021 beziehen. Auch im Hinblick auf den im Wortlaut im Vergleich zur Vorgängerverordnung veränderten § 2b Abs. 1 Satz 1, 2 Nr. 7 SächsCoronaSchVO vom 12. Februar 2021 (vormals § 2b Satz 1, 2 Nr. 4 SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021) und § 2c SächsCoronaSchVO vom 12. Februar 2021 werden in der Antragsschrift in noch hinreichender Art und Weise sowohl Gründe aufgezeigt, weshalb die Anordnungen nach Sicht der Antragsteller gegen die Verfassung des Freistaates Sachsen verstoßen, als auch die betreffenden Verfassungsbestimmungen benannt und noch hinreichend substantiiert deren verfassungsrechtliche Maßstäbe dargetan.

Im Übrigen genügt der Antrag den oben dargestellten Anforderungen an seine Substantiierung nicht, soweit lediglich auf die bereits erfolgten Ausführungen in dem ursprünglichen Antrag Bezug genommen wird. Die ergänzenden Ausführungen zu § 4 Abs. 2 Nr. 25 SächsCoronaSchVO vom 12. Februar 2021 genügen nicht, um die Darlegungsmängel bezüglich der verfassungsrechtlichen Maßstäbe für die gerügten Eingriffe in die Berufsfreiheit, Eigentumsgarantie und Freiheit der Person aus dem gegen die Vorgängerregelung gerichteten Antrag zu beseitigen. Auch insoweit beschränkt sich das Vorbringen der Antragsteller auf die Behauptung, dass die Norm trotz der entsprechenden Lockerung nach wie vor in nicht zu rechtfertigender Weise in die Grundrechte aus Art. 28 Abs. 1, Art. 31 Abs. 1 und Art. 16 Abs. 1 SächsVerf eingreift. Die Substantiierungsmängel umfassen auch die korrespondierenden Bußgeldvorschriften des § 11 Abs. 2 Nr. 1 Buchst. d, Nr. 2 Buchst. b SächsCoronaSchVO vom 12. Februar 2021.

C.

Soweit der Normenkontrollantrag zulässig ist, ist er gemäß § 10 SächsVerfGHG i.V.m. § 24 BVerfGG teilweise begründet.

§ 2a Abs. 1 Satz 1 und 2, § 2c sowie § 11 Abs. 2 Nr. 1 Buchst. c, Nr. 2 Buchst. a SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 und § 2a Abs. 1 Satz 1 und 2, § 2c sowie § 11 Abs. 2 Nr. 1 Buchst. c, Nr. 2 Buchst. a SächsCoronaSchVO vom 12. Februar 2021 waren mit der Sächsischen Verfassung in dem im Tenor bestimmten Umfang nicht zu vereinbaren. § 2b Satz 1, 2 Nr. 16 sowie insoweit § 11 Abs. 2 Nr. 2 Buchst. a SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 und § 2b Abs. 1 Satz 1, 2 Nr. 19 sowie insoweit § 11 Abs. 2 Nr. 2 Buchst. a SächsCoronaSchVO vom 12. Februar 2021 waren bei verfassungskonformer Auslegung mit der Sächsischen Verfassung vereinbar. Die weiteren Vorschriften halten der verfassungsrechtlichen Überprüfung stand.

I.

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

Gemäß Art. 75 Abs. 1 SächsVerf, welcher Art. 80 Abs. 1 GG inhaltlich entspricht, kann die Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen nur durch ein Gesetz erteilt werden, das Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung bestimmen muss. Dies ist Ausfluss des Gesetzesvorbehalts, der in der Verfassung nicht allgemein, sondern nur in zahlreichen Einzelausprägungen geregelt ist (Baumann-Hasske in: ders., Die Verfassung des Freistaates Sachsen, 4. Aufl., Art. 75 Rn. 1); die Exekutive ist nur dann befugt, materielles Recht im Wege einer Rechtsverordnung zu setzen, wenn der Rahmen für die Gestaltung durch Gesetz vorgegeben ist. Voraussetzung ist demnach eine ausreichende gesetzliche Grundlage, wobei gleichgültig ist, ob diese im Landes- oder im Bundesrecht zu finden ist (SächsVerfGH, Beschluss vom 15. August 2024 – Vf. 197-II-20). Die durch die Sächsischen Corona-Schutz-Verordnungen vom 26. Januar 2021 und 12. Februar 2021 angeordneten Maßnahmen waren ausweislich ihres jeweiligen Vorspruchs auf die bundesgesetzliche Verordnungsermächtigung in § 32 Satz 1 i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1, 2 und § 28a Abs. 1, Abs. 2 Satz 1, Abs. 3 IfSG gestützt. Für die landesverfassungsgerichtliche Normenkontrolle kommt es darauf an, dass die bundesgesetzliche Verordnungsermächtigung nicht offenkundig ungültig ist, was vom Verfassungsgerichtshof inzident geprüft werden kann (nachfolgend 1.). Diese Überprüfung ergibt keine offenkundige Ungültigkeit der Verordnungsermächtigung (nachfolgend 2.).

1. Als Bundesrecht ist die in Anspruch genommene Ermächtigungsgrundlage des § 32 Satz 1 i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1, 2 und § 28a Abs. 1, Abs. 2 Satz 1, Abs. 3 IfSG nicht an der Verfassung des Freistaates Sachsen, sondern ausschließlich am Grundgesetz zu messen. Vom Verfassungsgerichtshof ist sie aber insoweit auf ihre Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz zu überprüfen, als das Rechtsstaatsprinzip gemäß Art. 1 Satz 2 SächsVerf, die Bindung des Ordnungsgebers an Recht und Gesetz gemäß Art. 3 Abs. 3 SächsVerf und der Vorbehalt einer nach Inhalt, Zweck

und Ausmaß hinreichend bestimmten parlamentsgesetzlichen Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen in Art. 75 Abs. 1 Satz 1 und 2 SächsVerf es fordern. Jedoch erstreckt die landesverfassungsrechtliche Verankerung des Rechtsstaatsprinzips dessen Schutzwirkung nicht in den Bereich des Bundesrechts mit der Folge, dass jeder formelle oder inhaltliche Verstoß einer landesrechtlichen Vorschrift gegen Bundesrecht zugleich als Verletzung der Landesverfassung anzusehen wäre. Eine Verletzung des Landesverfassungsrechts ist vielmehr erst dann gegeben, wenn der Widerspruch zum Bundesrecht offensichtlich und auch inhaltlich nach seinem Gewicht als schwerwiegender Eingriff in die Rechtsordnung zu werten ist (SächsVerfGH, Beschluss vom 15. August 2024 – Vf. 197-II-20; vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 21. Oktober 2020 – Vf. 26-VII-20 – juris Rn. 15).

Kommt der Verfassungsgerichtshof dabei zu der Überzeugung, dass die Ermächtigungsgrundlage mit dem Grundgesetz unvereinbar und nichtig ist, hat er unter den weiteren Voraussetzungen der konkreten Normenkontrolle gemäß Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG das Verfahren auszusetzen und die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts einzuholen (SächsVerfGH, Beschluss vom 15. August 2024 – Vf. 197-II-20; vgl. BVerfG, Beschluss vom 15. Januar 1985, BVerfGE 69, 112 [117]; vgl. auch ThürVerfGH, Urteil vom 28. Februar 2024 – 110/20 – juris Rn. 434). Bloße Zweifel an der Vereinbarkeit der Ermächtigungsgrundlage mit dem Grundgesetz erlauben und erfordern eine Vorlage nach Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG hingegen nicht (SächsVerfGH, Beschluss vom 15. August 2024 – Vf. 197-II-20; vgl. BVerfG, Beschluss vom 7. April 1992, BVerfGE 86, 52 [57]; vgl. auch ThürVerfGH, Urteil vom 1. März 2021 – 18/20 – juris Rn. 372).

2. Der Verfassungsgerichtshof gelangt bei der Überprüfung der Verordnungsermächtigung in § 32 Satz 1 i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1, 2 und § 28a Abs. 1, Abs. 2 Satz 1, Abs. 3 IfSG, wie sie bei Erlass der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnungen vom 26. Januar 2021 und 12. Februar 2021 galten, nicht zu der Überzeugung, dass diese offenkundig grundgesetzwidrig war.

a) Zweifel an der formellen Vereinbarkeit des § 32 Satz 1 i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1, 2 und § 28a Abs. 1, Abs. 2 Satz 1, Abs. 3 IfSG mit dem Grundgesetz sind weder von den Antragstellern geäußert worden noch sonst ersichtlich. Insbesondere bestehen keine Zweifel an der Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Ermächtigungsgrundlage des § 28a Abs. 1 Nr. 10 IfSG. Diese ergibt sich aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG, wonach Maßnahmen gegen übertragbare Krankheiten beim Menschen in den Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes fallen (vgl. zu § 28 Abs. 1 IfSG i.d.F. des Gesetzes vom 27. März 2020: BVerwG, Urteil vom 21. Juni 2023 – 3 CN 1/22 – juris Rn. 26; a.A. Enders/Koll, SächsVBl. 2023, 265 [268]).

b) Der Verfassungsgerichtshof ist nicht davon überzeugt, dass die Ermächtigungsgrundlage zum maßgeblichen Zeitpunkt dem Parlamentsvorbehalt (aa) und dem Bestimmtheitsgebot des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG offenkundig widersprach (bb). Auch ist letztlich nicht ersichtlich, dass die Ermächtigungsgrundlage unverhältnismäßig war (cc).

aa) Es ist nicht offenkundig, dass der Parlamentsvorbehalt hinsichtlich der gegenständlichen Regelungen zum hier maßgeblichen Zeitpunkt zwingend eine Normierung durch den parlamentarischen Gesetzgeber verlangte.

(1) In der Ordnung des Grundgesetzes trifft die grundlegenden Entscheidungen das vom Volk gewählte Parlament. In ständiger Rechtsprechung hat das Bundesverfassungsgericht daher aus grundrechtlichen Gesetzesvorbehalten und dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) einerseits sowie dem Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1 und 2 GG) andererseits die Verpflichtung des parlamentarischen Gesetzgebers abgeleitet, in allen grundlegenden normativen Bereichen die wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen (vgl. BVerfG, Urteil vom 19. September 2018, BVerfGE 150, 1 [96 Rn. 191]; Beschluss vom 1. April 2014, BVerfGE 136, 69 [114 Rn. 102]; Urteil vom 14. Juli 1998, BVerfGE 98, 218 [251]; Beschluss vom 29. Oktober 1987, BVerfGE 77, 170 [230 f.]; Beschluss vom 8. August 1978, BVerfGE 49, 89 [126]). Wesentlich bedeutet danach zum einen wesentlich für die Verwirklichung der Grundrechte (vgl. BVerfG, Beschluss vom 21. April 2015, BVerfGE 139, 19 [45 Rn. 52]; Beschluss vom 27. November 1990, BVerfGE 83, 130 [142]; Beschluss vom 8. August 1978, BVerfGE 49, 89 [126]; Beschluss vom 21. Dezember 1977, BVerfGE 47, 46, [79]); der Gesetzgeber ist zum anderen zur Regelung der Fragen verpflichtet, die für Staat und Gesellschaft von erheblicher Bedeutung sind (vgl. BVerfG, Urteil vom 19. September 2018, BVerfGE 150, 1 [97 Rn. 194]). Insofern wirkt der Parlamentsvorbehalt auch als Delegationssperre (vgl. BVerfG, Urteil vom 19. September 2018, BVerfGE 150, 1 [97 Rn. 195]; Uhle in: BeckOK GG, Stand 28. Dezember 2024, Art. 80 Rn. 7; Brenner in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl., Art. 80 Rn. 37; Haratsch in: Sodan, GG, 5. Aufl., Art. 80 Rn. 13; Pautsch, SächsVBl. 2021, 33 [35]).

Wann es einer Regelung durch den parlamentarischen Gesetzgeber bedarf, lässt sich nur im Hinblick auf den jeweiligen Sachbereich und die Eigenart des betroffenen Regelungsgegenstandes beurteilen (vgl. BVerfG, Urteil vom 19. September 2018, BVerfGE 150, 1 [97 Rn. 193]; Beschluss vom 1. April 2014, BVerfGE 136, 69 [114]). Das Grundgesetz kennt keinen Gewaltenmonismus in Form eines umfassenden Parlamentsvorbehalts. Die in Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG normierte organisatorische und funktionelle Trennung und Gliederung der Gewalten zielt auch darauf ab, dass staatliche Entscheidungen von den Organen getroffen werden, die dafür nach ihrer Organisation, Zusammensetzung, Funktion und Verfahrensweise über die besten Voraussetzungen verfügen. Deshalb kann es die Eigenart des zu regelnden Sachbereichs durchaus nahelegen, von einer detaillierten gesetzlichen Regelung abzusehen (vgl. BVerfG, Urteil vom 6. Juli 1999, BVerfGE 101, 1 [35]) und stattdessen die nähere Ausgestaltung des zu regelnden Sachbereichs gemäß Art. 80 Abs. 1 GG dem Ordnungsgeber zu überlassen. Denn das Parlament ist schon wegen der aufwändigen parlamentarischen Prozesse kaum in der Lage, den Normierungsbedarf vollumfänglich zu befriedigen. So stößt das Gesetzgebungsverfahren gerade bei der flexiblen Anpassung von Normen an dynamische, sich schnell verändernde tatsächliche oder rechtliche Situationen an seine Grenzen (SächsVerfGH, Beschluss vom 15. August 2024 – Vf. 197-II-20; in diese Richtung BVerfG, Beschluss vom 21. September 2016, BVerfGE 143, 38 [61 Rn. 57]; Urteil vom 6. Juli 1999, BVerfGE 101, 1 [35]; Uhle in: Kluth/Krings, Gesetzgebung, 2014, § 24 Rn. 7 f.; vgl. Meissner in: Degenhart/ders., Handbuch der Verfassung des Freistaates Sachsen, 1997, § 13 Rn. 42).

Vor diesem Hintergrund kann es dem Parlamentsvorbehalt genügen, wenn in besonders gelagerten Ausnahmesituationen und für einen überschaubaren Zeitraum der hierzu ermächtigte Ordnungsgeber auf Basis einer generellen Ermächtigung konkrete Regelungen trifft, sofern

dies dem klar geäußerten Willen des Parlamentsgesetzgebers entspricht und andernfalls das angestrebte Gesetzesziel nicht hinreichend erfolversprechend herbeigeführt werden kann (SächsVerfGH, Beschluss vom 15. August 2024 – Vf. 197-II-20; vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 1. März 2021 – 18/20 – juris Rn. 380). Allerdings wird dann, wenn ein regelungsbedürftiger Sachbereich über längere Zeit lediglich durch materielle Rechtsnormen ausgestaltet ist, das Gebot größerer Regelungsdichte an Bedeutung gewinnen und sich damit zu einer Normierungspflicht im Sinne eines Fortentwicklungsauftrags für den parlamentarischen Gesetzgeber verdichten (SächsVerfGH, Beschluss vom 15. August 2024 – Vf. 197-II-20; vgl. auch ThürVerfGH, Urteil vom 28. Februar 2024 – 110/20 – juris Rn. 452).

(2) Gemessen daran ist nicht offenkundig, dass die auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu prüfenden Normen zwingend der Regelung durch den parlamentarischen Gesetzgeber bedurft hätten.

Der Gesetzgeber kann im Rahmen des Infektionsschutzrechts gehalten sein, für eine übertragbare Krankheit zu konkretisieren, unter welchen Voraussetzungen welche Schutzmaßnahmen ergriffen werden können, soweit sich Erkenntnisse in Bezug auf einen neuen Krankheitserreger sowie die Wirksamkeit möglicher Schutzmaßnahmen verbessert haben und soweit geeignete Parameter festgelegt wurden, um die Gefahrenlage zu beschreiben und zu bewerten (SächsVerfGH, Beschluss vom 15. August 2024 – Vf. 197-II-20; vgl. BVerwG, Urteil vom 16. Mai 2023 – 3 CN 6/22 – juris Rn. 36; Urteil vom 22. November 2022 – 3 CN 1/21 – juris Rn. 41).

Mit der beschlossenen Änderung der §§ 28 ff. IfSG durch das Dritte Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 18. November 2020 – und der damit verbundenen Einfügung des § 28a IfSG als Ergänzung der in § 28 IfSG enthaltenen Generalklausel – brachte der Bundesgesetzgeber zum Ausdruck, dass angesichts der zum damaligen Zeitpunkt länger andauernden Pandemielage und der „fortgesetzt erforderlichen“ eingriffsintensiven Maßnahmen eine gesetzliche Präzisierung im Hinblick auf Dauer, Reichweite und Intensität möglicher Maßnahmen angezeigt war und nunmehr der Gesetzgeber selbst die Abwägung der erforderlichen Maßnahmen und grundrechtlichen Schutzgüter vorzunehmen beabsichtigte (vgl. Gesetzesbegründung BT-Drs. 19/23944, S 2 und S. 21). Die mit der Gesetzesänderung aufgenommenen Regelbeispiele gaben dem Ordnungsgeber insoweit einen Rahmen vor, der die in § 28 Abs. 1 IfSG genannten Regelbeispiele klarstellend erweiterte (BT-Drs. 19/23944, S. 31). § 28a Abs. 1 IfSG enthielt eine konkretisierende Aufzählung möglicher notwendiger Schutzmaßnahmen i.S.d. § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 IfSG zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 für die Dauer der Feststellung einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite nach § 5 Abs. 1 Satz 1 IfSG durch den Deutschen Bundestag. Die Vorschrift des § 28a Abs. 2 IfSG regelte die erhöhten Anforderungen an die Untersagung von Versammlungen sowie von religiösen und weltanschaulichen Zusammenkünften, die Anordnung von Ausgangsbeschränkungen und die Untersagung des Betretens oder des Besuchs von Einrichtungen des Gesundheits- und Sozialwesens. Mit § 28a Abs. 3 IfSG wurden die vom Ordnungsgeber zu verfolgenden Zielsetzungen und die regional bezogene Zahl der Neuinfektionen je 100.000 Einwohner (sog. Sieben-Tage-Inzidenzwerte) als Maßstab der Zulässigkeit von Schutzmaßnahmen geregelt.

Mit dem Erreichen einzelner Inzidenzwerte wurden allgemeine Anforderungen an die Art der zu ergreifenden Maßnahmen und die Pflicht einer bundesweiten bzw. landesweiten Abstimmung gestellt. Folglich traf der Bundesgesetzgeber die Grundentscheidung, dass bei dem Erlass und der Aufhebung von Schutzmaßnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie grundsätzlich ein differenziertes Vorgehen geboten war, das sich an dem regionalen Infektionsgeschehen orientieren sollte (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 26. Juni 2024 – 4/22 – juris Rn. 526; Urteil vom 14. Dezember 2021 – 117/20 – juris Rn. 209; BayVGH, Beschluss vom 2. Juni 2021 – 20 NE 21.1383 – juris Rn. 12). Die datenschutzrechtlichen Anforderungen an die Kontaktdatenerhebung wurden in § 28a Abs. 4 IfSG, die Verpflichtung des Landesverordnungsgebers zur Begründung und Befristung der Maßnahmen in § 28a Abs. 5 IfSG geregelt. In § 28a Abs. 6 IfSG wurde neben einem allgemeinen Abwägungsgebot bestimmt, dass die Maßnahmen kumulativ angeordnet werden können. Aus § 28a Abs. 7 IfSG folgten Vorgaben für den Fall, dass die Pandemie sich nicht mehr national, sondern nur noch in einzelnen Bundesländern ausbreitete.

Es begegnet keinen durchgreifenden rechtlichen Bedenken, dass die Ermächtigungsgrundlage des § 28 Abs. 1 i.V.m. § 28a IfSG dem Verordnungsgeber einen weiten Beurteilungs- und Gestaltungsspielraum übertrug und ihn zu tief einschneidenden Grundrechtseingriffen ermächtigte (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 14. Dezember 2021 – 117/20 – juris Rn. 217; a.A. Eibenstein, COVuR 2020, 856 [589 f.]). Es wurden in § 28a Abs. 3 IfSG – abgesehen von den Sieben-Tages-Inzidenzwerten – keine spezifischen Voraussetzungen für den Erlass von Schutzmaßnahmen zur Verhinderung einer weiteren Verbreitung von COVID-19 bestimmt. Der dem Verordnungsgeber insoweit übertragene weite Entscheidungsspielraum fand jedoch seine Rechtfertigung in dem dynamischen Verlauf der Pandemie und den möglichen schwerwiegenden Folgen einer Erkrankung für bestimmte Personengruppen bei gleichzeitigem Fehlen von für die Allgemeinheit zugänglichen Impfstoffen (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 14. Dezember 2021 – 117/20 – juris Rn. 218). Mit einer abschließenden Regelung von Standardmaßnahmen bestünde die Gefahr von Schutzlücken, weil so ein flexibles und situativ angepasstes exekutives Handeln auf Grundlage der infektionsschutzrechtlichen Generalklausel in einem dynamischen Infektionsgeschehen erheblich erschwert gewesen wäre. So hätten möglicherweise nicht vorgesehene Schutzmaßnahmen, die aufgrund einer Virusmutation erforderlich gewesen sein könnten, nicht bestimmt werden können, weil fest normierte Standardmaßnahmen einen Rückgriff auf die Generalklausel sperrten (vgl. Greve, NVwZ 2020, 1786 [1788]).

Darüber hinaus ergab sich weder aus Art. 80 Abs. 4 GG noch aus der Verfassung des Freistaates Sachsen eine Pflicht für den sächsischen Landesgesetzgeber, seinerseits von der bundesrechtlich bestehenden Verordnungsermächtigung in Gesetzesform Gebrauch zu machen, um auf der Grundlage der bundesgesetzlichen Ermächtigungsgrundlage Regelungen in dem hier zur Prüfung stehenden Umfang zu treffen (SächsVerfGH, Beschluss vom 15. August 2024 – Vf. 197-II-20).

bb) Ferner ist nicht offenkundig, dass die in § 32 Satz 1 i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1, 2 IfSG und § 28a Abs. 1, Abs. 2 Satz 1, Abs. 3 IfSG enthaltene Verordnungsermächtigung zum hier maßgeblichen Zeitpunkt den Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG widersprochen hat.

(1) Das Bestimmtheitsgebot des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG verlangt, dass Inhalt, Zweck und Ausmaß einer Verordnungsermächtigung im Gesetz bestimmt werden müssen. Der parlamentarische Gesetzgeber muss daher durch die Ermächtigung selbst entscheiden, welche Fragen durch Rechtsverordnung geregelt werden können oder sollen. Dazu muss er die Grenzen einer solchen Regelung festlegen und angeben, welchem Ziel sie dienen (sog. Selbstentscheidungsformel), und der ermächtigten Stelle ein „Programm“ an die Hand geben, das mit der Ermächtigung verwirklicht werden soll (sog. Programmfestsetzungsformel); schließlich soll bereits aufgrund der Ermächtigung vorhersehbar sein, in welchen Fällen und mit welcher Tendenz von ihr Gebrauch gemacht werden wird und welchen Inhalt die aufgrund der Ermächtigung erlassenen Verordnungen haben können (sog. Vorhersehbarkeitsformel, vgl. BVerfG, Urteil vom 19. September 2018, BVerfGE 150, 1 [101 Rn. 202] m.w.N.; st. Rspr.; SächsVerfGH, Beschluss vom 15. August 2024 – Vf. 197-II-20; Urteil vom 21. Juni 2012 – Vf. 77-II-11; Beschluss vom 13. Dezember 2001 – Vf. 50-IV-01/Vf. 78-IV-01; vgl. auch BVerwG, Urteil vom 22. November 2022 – 3 CN 1/21 – juris Rn. 36). Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG verlangt dagegen nicht, dass die Ermächtigung in ihrem Wortlaut so konkret wie nur irgend möglich gefasst ist. Vielmehr reicht dieser Vorschrift eine hinreichende Bestimmtheit gesetzlicher Ermächtigungen aus, weshalb sie lediglich ein Untermaßverbot statuiert (so BVerfG, Urteil vom 19. September 2018, BVerfGE 150, 1 [101 Rn. 203] m.w.N.; Uhle in: BeckOK GG, Stand 28. Dezember 2024, Art. 80 Rn. 20). Das Bestimmtheitsgebot verwehrt es dem Gesetzgeber daher nicht, in der Ermächtigungsnorm Generalklauseln und unbestimmte Rechtsbegriffe zu verwenden (SächsVerfGH, Beschluss vom 15. August 2024 – Vf. 197-II-20; Urteil vom 21. Juni 2012 – Vf. 77-II-11; vgl. BVerfG, Beschluss vom 27. Juni 2002, BVerfGE 106, 1 [19]; Urteil vom 6. Juli 1999, BVerfGE 101, 1 [32]). Vielmehr genügt es, dass sich die gesetzlichen Vorgaben mit Hilfe allgemeiner Auslegungsregeln erschließen lassen, insbesondere aus dem Zweck, dem Sinnzusammenhang und der Vorgeschichte des (gesamten) Gesetzes (SächsVerfGH, Beschluss vom 15. August 2024 – Vf. 197-II-20; Urteil vom 21. Juni 2012 – Vf. 77-II-11; vgl. BVerfG, Beschluss vom 11. März 2020 – 2 BvL 5/17 – juris Rn. 101; Beschluss vom 21. September 2016, BVerfGE 143, 38 [60 Rn. 55]; st. Rspr.; BVerwG, Urteil vom 22. November 2022 – 3 CN 1/21 – juris Rn. 36).

Das im konkreten Fall erforderliche Maß an Bestimmtheit hängt wiederum von der Eigenart des zu regelnden Sachverhalts ab, insbesondere davon, in welchem Umfang dieser einer genaueren begrifflichen Umschreibung überhaupt zugänglich ist (vgl. BVerfG, Beschluss vom 21. September 2016, BVerfGE 143, 38 [61 Rn. 57]; Beschluss vom 18. Juli 2005, BVerfGE 113, 167 [268 f.]). Bei vielgestaltigen, komplexen Lebenssachverhalten oder absehbaren Änderungen der tatsächlichen Verhältnisse sind geringere Anforderungen an die Bestimmtheit zu stellen als bei einfach gelagerten und klar vorhersehbaren Lebenssachverhalten (SächsVerfGH, Beschluss vom 15. August 2024 – Vf. 197-II-20; Urteil vom 21. Juni 2012 – Vf. 77-II-11). Dies ermöglicht sachgerechte, situationsbezogene Lösungen bei der Abgrenzung von Befugnissen des Gesetzgebers und der Exekutive (vgl. BVerfG, Urteil vom 19. September 2018, BVerfGE 150, 1 [102 Rn. 204]; Beschluss vom 14. März 1989, BVerfGE 80, 1 [22]; Beschluss vom 20. Oktober 1981, BVerfGE 58, 257 [278]).

(2) Mit der bis zum 18. November 2020 geltenden Fassung der in § 32 Satz 1 i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1, 2 IfSG enthaltenen Verordnungsermächtigung hat der Gesetzgeber dem Verordnungsgeber für die Bestimmung notwendiger Schutzmaßnahmen sowie für die Festlegung der Strategie der Pandemiebekämpfung ein weites Ermessen eingeräumt. Der Gesetzgeber ist dem sich aus Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG ergebenden ermächtigungsbezogenen Fortentwicklungsauftrag (hierzu ausführlich SächsVerfGH, Beschluss vom 15. August 2024 – Vf. 197-II-20) durch die Einführung des § 28a IfSG und die entsprechende Anpassung des § 28 IfSG im Zuge des Dritten Gesetzes zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 18. November 2020 (BGBl. I S. 2397) nachgekommen (SächsVerfGH, Beschluss vom 15. August 2024 – Vf. 197-II-20; vgl. Uhle in: BeckOK GG, Stand 28. Dezember 2024, Art. 80 Rn. 27a.4; a.A. Eibenstein, COVuR 2020, 856 [858 f.]). Die zum Zeitpunkt des Erlasses der gegenständlichen Verordnungen geltenden Regelungen des § 28a IfSG ergänzten einerseits die Generalklausel des § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG und konkretisierten andererseits auch die inhaltlichen Vorgaben der Verordnungsermächtigung des § 32 IfSG. Inhalt, Zweck und Ausmaß der Verordnungsermächtigung ergaben sich aus § 32 Satz 1 IfSG i.V.m. den darin in Bezug genommenen Regelungen der §§ 28 bis 31 IfSG. Ihr Zweck war die Verhinderung der Verbreitung von COVID-19, solange durch den Deutschen Bundestag eine epidemische Lage von nationaler Tragweite nach § 5 Abs. 1 Satz 1 IfSG festgestellt war. § 28a Abs. 3 Satz 1 IfSG richtete den Zweck von Schutzmaßnahmen gegen COVID-19 näher auf den Schutz von Leben und Gesundheit und die Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems aus (vgl. LVfG-LSA, Urteil vom 26. März 2021 – LVG 4/21 – juris Rn. 92). Inhalt der Ermächtigung in § 32 Satz 1 IfSG ist die abstrakt-generelle Regelung von Ge- und Verboten, die den in §§ 28 bis 31 IfSG genannten Maßnahmen entsprechen und an die dafür maßgeblichen Voraussetzungen gebunden sind.

Der Gesetzgeber hat damit – jedenfalls in den Grundzügen – bestimmt, welche Schutzmaßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie notwendig waren. Die Vorschrift hat zudem ausmaßbegrenzende Wirkung, indem sich ihr Hinweise auf qualitative wie temporäre Grenzen der Verordnungsermächtigung entnehmen lassen (vgl. Uhle in: BeckOK GG, Stand 28. Dezember 2024, Art. 80 Rn. 27a.4). Vor diesem Hintergrund ist jedenfalls nicht ersichtlich, dass sie den Anforderungen an die Bestimmtheit offensichtlich nicht genüge. Soweit die verfassungsrechtliche Rechtfertigung einzelner Grundrechtseingriffe eine höhere parlamentsgesetzliche Regelungsdichte erforderte, boten die Tatbestände der §§ 28, 28a IfSG genug Ansatzpunkte für eine entsprechende Eingrenzung der Reichweite der Ermächtigung im Wege einer verfassungskonformen Auslegung (vgl. LVfG-LSA, Urteil vom 26. März 2021 – LVG 4/21 – juris Rn. 92).

Es bestand auch kein zwingendes Bedürfnis für die Regelung bundesweit einheitlich geltender Beschränkungen zur Eindämmung des Infektionsgeschehens durch selbstvollziehende Vorschriften (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021, BVerfGE 159, 223 [289 Rn. 146]).

cc) Es sind keine Anhaltspunkte dafür ersichtlich, dass die Ermächtigungsgrundlage des § 32 Satz 1 i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1, 2 IfSG und § 28a Abs. 1, Abs. 2 Satz 1, Abs. 3 IfSG mit Blick auf die hier zu prüfenden Regelungen offenkundig unverhältnismäßig war.

(1) Die in der zum Zeitpunkt des Erlasses der gegenständlichen Verordnungen in § 28a Abs. 1 IfSG aufgeführten, typisierten Schutzmaßnahmen ließen nach Wortlaut, Zweck, Systematik

und Entstehungsgeschichte erkennen, dass sie sich an die Allgemeinheit richteten und auch die Inanspruchnahme Nichtverantwortlicher umfassten. Zwar sind über einzelne, begrenzte Maßnahmen hinaus auch weitreichende und länger andauernde Maßnahmen zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten vom Willen des Gesetzgebers getragen (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 14. Dezember 2021 – 117/20 – juris Rn. 222), die dem Ordnungsgeber weitreichende Untersagungs- und Beschränkungsmaßnahmen für ganze Bereiche des gesellschaftlichen Lebens sowie die Anordnung allgemeiner Verhaltenspflichten für jedermann ermöglichen und die zum Teil sehr weitgehend und tief in die Grundrechte der Betroffenen eingreifen (vgl. BayVGh, Beschluss vom 8. Dezember 2020 – 20 NE 20.2461 – juris Rn. 24). Jedoch erfuhr diese Ermächtigung bereits dadurch eine Einschränkung, dass es sich um „notwendige“ Schutzmaßnahmen handeln musste, und zwar solche, die zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 geboten waren. Zudem waren diese zum hier entscheidungserheblichen Zeitpunkt auf die Dauer der Feststellung einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite durch den Deutschen Bundestag beschränkt. Der parlamentarische Gesetzgeber rechtfertigte hierdurch infolge einer eigenen Gefährdungseinschätzung dem Grunde nach auch einschneidende Maßnahmen (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 14. Dezember 2021 – 117/20 – juris Rn. 222; BayVGh, Beschluss vom 8. Dezember 2020 – 20 NE 20.2461 – juris Rn. 24).

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist ausdrücklich in § 28a Abs. 6 IfSG verankert. Neben den besonderen Verhältnismäßigkeitserwägungen nach § 28a Abs. 2 IfSG begrenzt auch die Pflicht zur Abwägung der infektiologischen Erfordernisse mit sozialen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen auf den Einzelnen und die Allgemeinheit die weitreichende Ermächtigung (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 14. Dezember 2021 – 117/20 – juris Rn. 225; BayVGh, Beschluss vom 8. Dezember 2020 – 20 NE 20.2461 – juris Rn. 25). Die in § 28a Abs. 5 Satz 1 IfSG bestimmte zeitliche Befristung der Rechtsverordnungen stellt nach der Intention des Gesetzgebers eine regelmäßige Kontrolle der Maßnahmen ebenso sicher, wie die Prüfung, ob ihr Fortbestand im Hinblick auf die bestehende Gefahrenlage und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit weiterhin gerechtfertigt werden kann (vgl. BT-Drs. 19/24334, S. 74; so auch ThürVerfGH, Urteil vom 14. Dezember 2021 – 117/20 – juris Rn. 226). Hierbei handelt es sich um die ausdrückliche Normierung der ohnehin bestehenden ständigen Beobachtungs- und Überprüfungspflicht des Ordnungsgebers (vgl. auch ThürVerfGH, Urteil vom 14. Dezember 2021 – 117/20 – juris Rn. 226).

Soweit der Bundesgesetzgeber die Anzahl von Neuinfektionen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 je 100.000 Einwohner innerhalb von sieben Tagen zum Anknüpfungspunkt für Schutzmaßnahmen machte, stellte dies keinen offenkundigen Verstoß gegen das Grundgesetz dar (so BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021, BVerfGE 159, 223 [312 Rn. 199]). Ausweislich der späteren Gesetzgebungsmaterialien zum Vierten Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 22. April 2021 (BGBl. I S. 802) erachtete der Gesetzgeber diesen Wert als geeigneten Auslöser für Maßnahmen zur Pandemieeindämmung, weil es sich um den frühesten Indikator für ein zunehmendes Infektionsgeschehen handele und damit die mit einem gewissen Zeitversatz eintretende Belastung des Gesundheitssystems und die Anzahl der zu erwartenden Todesfälle unter Berücksichtigung der Eigenschaften der jeweils vorherrschenden Virusvariante vorzeitig abzuschätzen gewesen sei (vgl. BT-Drs. 19/28444, S. 9). Dies gilt auch für den Fall, dass sich ex post herausstellen sollte, dass das

Infektionsgeschehen anhand von anderen oder zusätzlichen Kriterien möglicherweise besser hätte abgebildet werden können. Im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Pandemie stand dem Gesetzgeber im Hinblick auf die gefährdeten Rechtsgüter, die Komplexität der Materie und die Notwendigkeit der Evaluierung fachbehördlicher und -wissenschaftlicher Erkenntnisse ein weiter Einschätzungs- und Prognosespielraum zu (vgl. SächsOVG, Beschluss vom 22. April 2021 – 3 B 172/21 – juris Rn. 17). Eine Prognose wird nicht dadurch unzutreffend und verfassungswidrig, dass sie sich gegebenenfalls im Nachhinein als falsch erweist (vgl. BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2025 – 1 BvL 9/24 – juris Rn. 19; Beschluss vom 18. Dezember 1968, BVerfGE 25, 1 [12 f.]; ThürVerfGH, Urteil vom 1. März 2021 – 18/20 – juris Rn. 429; SächsOVG, Beschluss vom 22. April 2021 – 3 B 172/21 – juris Rn. 18). Jedoch kann ein grob unzutreffendes Ergebnis ein Indiz dafür sein, dass die Prognose fehlerhaft war. Vor diesem Hintergrund ist der Gesetzgeber gehalten, die weitere Entwicklung zu beobachten, erlassene Normen zu überprüfen und gegebenenfalls zu revidieren, falls sich herausstellt, dass die ihnen zugrundeliegenden Annahmen fehlerhaft waren oder nicht mehr zutreffen (SächsVerfGH, Beschluss vom 15. August 2024 – Vf. 197-II-20; vgl. BVerfG, Urteil vom 19. September 2018, BVerfGE 150, 1 [90 Rn. 176]). Vorliegend drängt sich nicht auf, dass der Gesetzgeber mit der Normierung der Sieben-Tage-Inzidenz als Anknüpfungspunkt für Grundrechtseingriffe seinen Ermessens- und Prognosespielraum überschritten hat. Es ist nicht ersichtlich, dass dieses Kriterium offensichtlich von Anfang an unzureichend war, weil es über das Infektionsgeschehen keinerlei sachdienliche Auskünfte geben könnte (SächsVerfGH, Beschluss vom 11. Februar 2021 – Vf. 14-II-21 [e.A.]; BayVerfGH, Entscheidung vom 1. Februar 2021 – Vf. 98-VII-20 – juris Rn. 21; SächsOVG, Beschluss vom 22. April 2021 – 3 B 172/21 – juris Rn. 19). Dem steht nicht entgegen, dass im späteren Verlauf der Pandemie auch aufgrund des zunehmenden Anteils an geimpften und genesenen Personen in der Bevölkerung sowie der fortschreitenden Erkenntnis zu den Eigenschaften der neu aufgetretenen Virusvarianten die begleitend zur Inzidenz der Neuinfektionen zu betrachtenden Hospitalisierungs- und Mortalitätsraten besser zur Bewertung des Schweregrades des Infektionsgeschehens geeignet gewesen sein mögen.

(2) Der Verfassungsgerichtshof ist nicht zu der die Vorlagepflicht aus Art. 100 Abs. 1 GG auslösenden Überzeugung (vgl. zu den Anforderungen BVerfG, Beschluss vom 16. Dezember 2014, BVerfGE 138, 64 [92 Rn. 82 ff.]) gelangt, dass die Verordnungsermächtigung selbst Grundrechte verletzt.

(a) Es ist nicht offenkundig, dass die Verordnungsermächtigung selbst die Eigentumsgarantie aus Art. 14 Abs. 1 GG verletzte.

Die Ermächtigungsgrundlage für die Untersagung oder Beschränkung des Betriebs von Übernachtungsangeboten (vgl. § 28a Abs. 1 Nr. 12 IfSG) und für die Untersagung oder Beschränkung des Betriebs von gastronomischen Einrichtungen (vgl. § 28a Abs. 1 Nr. 13 IfSG) griff bereits nicht offenkundig in den Schutzbereich der Eigentumsfreiheit nach Art. 14 Abs. 1 GG ein.

Das Bundesverfassungsgericht hat die Frage, ob das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb ebenfalls den Eigentumsschutz des Art. 14 Abs. 1 GG genießt, bislang offen

gelassen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 23. März 2022 – 1 BvR 1295/21 – juris Rn. 14; Beschluss vom 10. Februar 2022 – 1 BvR 1073/21 – juris Rn. 11; vgl. auch BVerwG, Urteil vom 16. Mai 2023 – 3 CN 4/22 – juris Rn. 14). Es hat jedoch immer wieder betont, dass der Schutz des Gewerbebetriebs jedenfalls nicht weiter gehen kann als der Schutz, den seine wirtschaftliche Grundlage genießt (so bereits BVerfG, Beschluss vom 15. Juli 1981, BVerfGE 58, 300 [353]) und nur den konkreten Bestand an Rechten und Gütern erfasst; bloße Umsatz- und Gewinnchancen oder tatsächliche Gegebenheiten sind auch unter dem Gesichtspunkt des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebs nicht von der Eigentumsgarantie erfasst (vgl. BVerfG, Beschluss vom 30. Juni 2020, BVerfGE 155, 238 [274 Rn. 86]; Urteil vom 6. Dezember 2016, BVerfGE 143, 246 [331 Rn. 240]). Ebenfalls offen gelassen hat es die Frage im Zusammenhang mit einer Regelung im bis zum 31. Dezember 2000 geltenden Bundesseuchengesetz vom 18. Juli 1961 (BGBl. I S. 1012), ob längerfristige und existenzgefährdende Tätigkeitsverbote die Eigentumsgarantie durch einen Eingriff in die Substanz berühren (BVerfG, Beschluss vom 10. Februar 2022 – 1 BvR 1073/21 – juris Rn. 11; Beschluss vom 29. April 1981, BVerfGE 57, 107 [116 f.]). Es spricht viel dafür, dass selbst vollständige vorübergehende Betriebsschließungen auf der Grundlage des § 28a Abs. 1 IfSG im Regelfall noch nicht zu einem Eingriff in die Substanz der geschlossenen Betriebe oder Einrichtungen führen, weil die Verordnungsermächtigung befristete Betriebsschließungen und -beschränkungen ermöglicht und damit vorrangig zeitweilige Umsatz- und Gewinnchancen eines Betriebs betrifft (vgl. OVG M-V, Urteil vom 12. Juni 2024 – 1 K 410/21 OVG – juris Rn. 52 m.w.N.).

Es drängt sich vorliegend nicht auf, dass die Ermächtigungsnorm selbst in die „Substanz des Eigentums“ eingriff, weil das Rechtsinstitut des Eigentums als solches allein durch die Ermöglichung von vorübergehenden Untersagungen bzw. Beschränkungen von Übernachtungsangeboten und gastronomischen Einrichtungen berührt war (vgl. OVG M-V, Urteil vom 12. Juni 2024 – 1 K 410/21 OVG – juris Rn. 53).

Grundsätzlich sind rechtliche und faktische Gegebenheiten, die sich günstig auf einen Betrieb auswirken, nicht vom Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 GG umfasst. Hieraus kann auch kein rechtlich schutzwürdiges Vertrauen auf den Fortbestand konkreter rechtlicher, politischer und ökonomischer Gegebenheiten hergeleitet werden. Das unternehmerische Risiko steht außerhalb der verfassungsrechtlich gewährten Eigentumsgarantie und erstreckt sich auch auf solche situationsbedingte Marktdaten, die jederzeit Änderungen unterworfen sind (vgl. OVG M-V, Urteil vom 12. Juni 2024 – 1 K 410/21 OVG – juris Rn. 54). Zum typischen Unternehmensrisiko gehören auch einschneidende Veränderungen der äußeren Umstände mit erheblichen Auswirkungen auf Umsatz und Gewinn (vgl. OVG M-V, Urteil vom 12. Juni 2024 – 1 K 410/21 OVG – juris Rn. 54; VGH BW, Urteil vom 2. Juni 2022 – 1 S 926/20 – juris Rn. 236 ff. m.w.N.). Auch wenn es sich bei mehrmonatigen Betriebseinschränkungen oder -schließungen um Maßnahmen mit erheblichen wirtschaftlichen Auswirkungen für die betroffenen Betriebe handelte, erreichten diese hingegen typischerweise kein Ausmaß, bei dem zwingend davon auszugehen ist, dass es sich um eine die Substanz des Betriebes eingreifende Ermächtigung handelte. Trotz des erheblichen Zeitraums, in dem Beschränkungen oder Schließungen hinzunehmen waren, bewegten sich die Auswirkungen noch im Rahmen derjenigen Risiken unternehmerischer Tätigkeit,

die – wie Umstände höherer Gewalt – sich grundsätzlich jederzeit realisieren können und hinzunehmen sind (vgl. OVG M-V, Urteil vom 12. Juni 2024 – 1 K 410/21 OVG – juris Rn. 54; VGH BW, Urteil vom 2. Juni 2022 – 1 S 926/20 – juris Rn. 240).

(b) Der Verfassungsgerichtshof gelangt auch nicht zu der Überzeugung, dass die Verordnungsermächtigung selbst offenkundig gegen die Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG verstieß.

Das Bundesverfassungsgericht hat zu der späteren Regelung des § 28b Abs. 1 IfSG in der Fassung des Art. 1 des Vierten Gesetzes zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 22. April 2021 (BGBl. I S. 802) (sog. „Bundesnotbremse“) entschieden, dass die allgemeinen Kontaktbeschränkungen einen legitimen Zweck verfolgten, sowie geeignet und erforderlich waren (BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021, BVerfGE 159, 223 [298 ff. Rn. 168 ff.]). Dies erstreckte das Bundesverfassungsgericht auch auf die Beschränkung der Berufsfreiheit durch die Untersagung der Öffnung von Gaststätten (vgl. BVerfG, Beschluss vom 23. März 2022 – 1 BvR 1295/21 – juris Rn. 20 ff.).

Für die hier entscheidungserheblichen Vorgängerregelungen im Infektionsschutzgesetz ergibt sich nichts anderes. Der Gesundheits- und Lebensschutz stellt einen legitimen Zweck dar, dessen Verfolgung selbst schwere Eingriffe in die Berufsfreiheit zu rechtfertigen vermag (so BVerfG, Beschluss vom 23. März 2022 – 1 BvR 1295/21 – juris Rn. 21; Beschluss vom 8. Juni 2010, BVerfGE 126, 112 [140 f.]). Die Schließung von Gaststätten war als eine spezifische Form der Kontaktbeschränkung auch geeignet, um ein persönliches Aufeinandertreffen und mögliche Virusübertragungen zu verhindern (vgl. BVerfG, Beschluss vom 23. März 2022 – 1 BvR 1295/21 – juris Rn. 22; Beschluss vom 19. November 2021, BVerfGE 159, 223 [282 Rn. 128]); vgl. auch BT-Drs. 19/28444, S. 13). Es war auch von der Erforderlichkeit der Schließung oder Beschränkung des Betriebs der gastronomischen Einrichtungen auszugehen. Es ist nicht offenkundig, dass der Gesetzgeber insoweit seinen diesbezüglichen Beurteilungsspielraum überschritten und unvertretbarer Weise eine gleich geeignete, aber weniger grundrechtsbelastende Maßnahme übergangen hätte (so BVerfG, Beschluss vom 23. März 2022 – 1 BvR 1295/21 – juris Rn. 23). Die Einhaltung von Hygienemaßnahmen stellte insoweit kein milderes, aber gleich geeignetes Mittel dar, weil gerade die als für den Infektionsschutz als besonders wirksam anerkannte Maßnahme des Tragens einer Mund-Nasenbedeckung in gastronomischen Betrieben nicht durchgängig befolgt werden konnte (BVerfG, Beschluss vom 23. März 2022 – 1 BvR 1295/21 – juris Rn. 23).

Zwar kam dem Eingriff in die Berufsfreiheit durch die Regelungen des § 28a Abs. 1 Nr. 12, 13 IfSG ein erhebliches Gewicht zu. Dieser war aber noch angemessen.

Eingriffserhöhend ist zu berücksichtigen, dass Schließungen oder Beschränkungen gerade von gastronomischen und Übernachtungsangeboten bereits vor Inkrafttreten der hier gegenständlichen Verordnungsermächtigung auf die infektionsschutzrechtliche Generalklausel gestützt worden waren. Eingriffsmindernd ist in die Bewertung einzustellen, dass die Ermächtigungsgrundlage im entscheidungserheblichen Zeitraum dem Ordnungsgeber einen Spielraum zur konkreten Ausgestaltung der „notwendigen Schutzmaßnahmen“ belassen hatte und das pandemische regionale Geschehen zu berücksichtigen war (vgl. BVerfG, Beschluss vom 23. März

2022 – 1 BvR 1295/21 – juris Rn. 27). Zudem wurde das Eingriffsgewicht durch die von den Schließungen betroffenen Betriebe vorgesehenen staatlichen Hilfsprogramme gemindert (so BVerfG, Beschluss vom 23. März 2022 – 1 BvR 1295/21 – juris Rn. 28). Dies gilt auch unter Berücksichtigung des Umstands, dass das Grundrecht der Berufsfreiheit grundsätzlich im Bereich der individuellen beruflichen Leistung und Existenzhaltung das Grundrecht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit konkretisiert (BVerfG, Beschluss vom 23. März 2022 – 1 BvR 1295/21 – juris Rn. 28; Urteil vom 30. März 2004, BVerfGE 110, 226 [251] m.w.N.) mit der Folge, dass eine finanzielle Kompensation allein dem Bedeutungsgehalt der Berufsfreiheit nicht gerecht werden kann. Derartige Hilfsprogramme vermindern dennoch die Wahrscheinlichkeit einer existenzbedrohenden Lage (BVerfG, Beschluss vom 23. März 2022 – 1 BvR 1295/21 – juris Rn. 28).

Zudem ist dem schwerwiegenden Eingriff in die Berufsfreiheit gegenüberzustellen, dass angesichts der Dynamik des Infektionsgeschehens während des hier entscheidungserheblichen Zeitraums eine besondere Dringlichkeit bestand, zum Schutz der bedeutsamen Rechtsgüter Leben und Gesundheit sowie der Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems tätig zu werden (vgl. zu der Situation im April 2021: BVerfG, Beschluss vom 23. März 2022 – 1 BvR 1295/21 – juris Rn. 29). Der grundsätzliche Ansatz, den Schutz dieser Gemeinwohlbelange primär durch Maßnahmen der Kontaktbeschränkung an Kontaktorten zu erreichen – wozu auch die Schließung von Gaststätten zu zählen war – ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

(c) Überdies drängt sich nicht auf, dass bereits die Verordnungsermächtigung aus § 32 Satz 1 i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1, 2 IfSG und § 28a Abs. 1, Abs. 2 Satz 1, Abs. 3 IfSG gegen den allgemeinen Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG verstößt. Ungeachtet dessen, dass es den Antragstellern nicht gelingt, konkret aufzuzeigen, welche vergleichbaren Sachverhalte ungerechtfertigt ungleich behandelt werden, gelten die obigen Erwägungen zur Verhältnismäßigkeit der Ermächtigungsgrundlage entsprechend.

II.

Die Vorschriften der § 2 Abs. 1 Satz 1, Abs. 4, § 2b Satz 1, 2 Nr. 4, § 9 Abs. 3 sowie § 11 Abs. 2 Nr. 1 Buchst. a, Buchst. f SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 und der § 2 Abs. 1 Satz 1, Abs. 4, § 2b Abs. 1 Satz 1, 2 Nr. 7, § 9 Abs. 3 sowie § 11 Abs. 2 Nr. 1 Buchst. a, Buchst. e SächsCoronaSchVO vom 12. Februar 2021 waren im tenorierten Umfang verfassungsgemäß. Dies gilt bei verfassungskonformer Auslegung auch für die Vorschriften der § 2b Satz 1, 2 Nr. 16 SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 und § 2b Abs. 1 Satz 1, 2 Nr. 19 SächsCoronaSchVO vom 12. Februar 2021 sowie die darauf Bezug nehmenden § 11 Abs. 2 Nr. 2 Buchst. a SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 und 12. Februar 2021. Hingegen waren die Vorschriften der § 2a Abs. 1 Satz 1 und 2, § 2c sowie § 11 Abs. 2 Nr. 1 Buchst. c, Nr. 2 Buchst. a SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 und § 2a Abs. 1 Satz 1 und 2, § 2c sowie § 11 Abs. 2 Nr. 1 Buchst. c, Nr. 2 Buchst. a SächsCoronaSchVO vom 12. Februar 2021 nach der Maßgabe des Tenors nicht mit der Sächsischen Verfassung vereinbar.

1. Die Sächsischen Corona-Schutz-Verordnungen vom 26. Januar 2021 und 12. Februar 2021 waren formell verfassungsgemäß.

a) Die zur Prüfung gestellten Verordnungen wurden durch das Sächsische Staatsministerium für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt erlassen, dem – entsprechend der Erlaubnis zur Subdelegation in Art. 80 Abs. 1 Satz 4 GG – die Ermächtigung des § 32 Satz 1 IfSG durch § 7 IfSGZuVO in der zum damaligen Zeitpunkt maßgeblichen Fassung weiterübertragen worden war. In der Eingangsformulierung dieser Verordnungen wurde die Ermächtigung zur Subdelegation gemäß § 32 Satz 2 IfSG ausdrücklich zitiert.

b) Es sind keine Anhaltspunkte dafür ersichtlich, dass die Verordnungen nicht in einem ordnungsgemäßen Verfahren ergangen waren. Die angegriffene Verordnung vom 26. Januar 2021 wurde am selben Tag durch die Staatsministerin für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt ausgefertigt und gemäß Art. 76 Abs. 2 SächsVerf am 27. Januar 2021 im Sächsischen Gesetz- und Verordnungsblatt (Nr. 4/2021, S. 162) verkündet. Die mit der Antragserweiterung angegriffene Verordnung vom 12. Februar 2021 wurde am selben Tag durch die Staatsministerin für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt ausgefertigt und gemäß Art. 76 Abs. 2 SächsVerf am 13. Februar 2021 im Sächsischen Gesetz- und Verordnungsblatt (Nr. 7/2021, S. 213) verkündet.

c) Die angegriffenen Verordnungen wurden auch gemäß § 28a Abs. 5 IfSG mit einer Begründung versehen und zeitlich befristet.

2. Die Vorschriften in § 2a Abs. 1 Satz 1 und 2, § 2c sowie insoweit § 11 Abs. 2 Nr. 1 Buchst. c, Nr. 2 Buchst. a SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 waren materiell verfassungswidrig. Im Übrigen waren die hier zu prüfenden Vorschriften materiell verfassungsgemäß. Dies gilt auch für § 2b Satz 1, 2 Nr. 16 sowie insoweit § 11 Abs. 2 Nr. 2 Buchst. a SächsCoronaSchVO bei verfassungskonformer Auslegung.

a) Die geprüften Regelungen der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung vom 26. Januar 2021 waren von der Verordnungsermächtigung in § 32 Satz 1 i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1, 2 IfSG und § 28a Abs. 1, Abs. 2 Satz 1, Abs. 3 IfSG gedeckt.

aa) Für die Prüfung, ob die zur Kontrolle gestellten Vorschriften von der in Anspruch genommenen Ermächtigungsgrundlage gedeckt waren, sind weder das Grundgesetz noch die Verfassung des Freistaates Sachsen unmittelbar Prüfungsmaßstab. Insbesondere stellen sowohl Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG als auch Art. 75 Abs. 1 Satz 2 SächsVerf Anforderungen nur an das ermächtigende Gesetz, nicht auch an die aufgrund der Ermächtigung erlassene Rechtsverordnung (vgl. BVerfG, Urteil vom 6. Juli 1999, BVerfGE 101, 1 [30]). Eine Regelung durch Rechtsverordnung genügt den Anforderungen des in den genannten Vorschriften zum Ausdruck gebrachten Gesetzesvorbehalts gleichwohl nur, wenn sie sich in den Grenzen der gesetzlichen Ermächtigung hält; andernfalls würde Art. 80 Abs. 1 GG bzw. Art. 75 Abs. 1 Satz 1 SächsVerf unterlaufen (SächsVerfGH, Beschluss vom 15. August 2024 – Vf. 197-II-20; vgl. BVerfG, Beschluss vom 1. April 2014, BVerfGE 136, 69 [92 Rn. 45]).

Der Landesverordnungsgeber, der aufgrund einer bundesrechtlichen Ermächtigungsgrundlage tätig wird, setzt – bei gleichzeitiger Bindung an die in der Ermächtigungsgrundlage enthaltenen Vorgaben – Landesrecht (vgl. BVerfG, Beschluss vom 23. März 1965, BVerfGE 18, 407 [414]) und bleibt an die Landesverfassung gebunden (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 9. Februar 2021 – Vf. 6-VII-20 – juris Rn. 31). Eine Prüfung der abgeleiteten Norm auf ihre Vereinbarkeit mit dem Landesverfassungsrecht ist insbesondere dann eröffnet, wenn die bundesrechtliche Ermächtigungsgrundlage dem landesrechtlichen Normgeber einen Gestaltungsspielraum einräumt (SächsVerfGH, Beschluss vom 15. August 2024 – Vf. 197-II-20; vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 9. Februar 2021 – Vf. 6-VII-20 – juris Rn. 60).

Eine derartige Entscheidungsfreiheit bestand vorliegend im Hinblick auf die hier in Rede stehenden Regelungen der § 2 Abs. 1 Satz 1, Abs. 4, § 2a Abs. 1 Satz 1, Satz 2, § 2b Satz 1, 2 Nr. 4 und 16, § 2c sowie § 9 Abs. 3 SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021. Der Bundesgesetzgeber hat dem Landesverordnungsgeber über die Verweisung in § 32 Satz 1 IfSG auf den Maßnahmenkatalog des § 28a Abs. 1 bis 3 IfSG mögliche zu ergreifende notwendige Schutzmaßnahmen an die Hand gegeben; dieser war jedoch aufgrund der konkreten Ausgestaltung der bundesrechtlichen Ermächtigung nicht gezwungen, Kontaktbeschränkungen, Teilnehmerbegrenzungen bei Eheschließungen und Trauerfeiern sowie Versammlungen nebst Ausgangsbeschränkungen und -sperren wie geschehen zu regeln. Dieser wurde insoweit unter Ausschöpfung seines Regelungsermessens tätig und war hierbei an die Vorgaben der Sächsischen Verfassung gebunden.

bb) Die angegriffenen Vorschriften stimmten mit den Vorgaben der Ermächtigungsgrundlage aus dem Infektionsschutzgesetz überein.

(1) Mit Inkrafttreten des Dritten Gesetzes zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 18. November 2020 und der damit verbundenen Einfügung des § 28a IfSG waren die dort genannten typisierten Schutzmaßnahmen nach Wortlaut, Zweck, Systematik und Entstehungsgeschichte als Regelungen erkennbar, die an die Allgemeinheit gerichtet waren und folglich die generelle Inanspruchnahme Nichtverantwortlicher einschlossen (vgl. LVfG-LSA, Urteil vom 26. März 2021 – LVG 4/21 – juris Rn. 117).

Der Deutsche Bundestag hatte mit Beschluss vom 25. März 2020 festgestellt, dass aufgrund der Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 eine epidemische Lage von nationaler Tragweite im Sinne des § 5 Abs. 1 IfSG vorlag (BT-PIPr. 19/154, S. 19169C) und diese aufgrund des Beschlusses vom 18. November 2020 (BT-PIPr. 19/191, S. 24109C) und nach weiteren Beschlüssen in der Folge aufgrund § 5 Abs. 1 Satz 3 IfSG bis zum Ablauf des 25. November 2021 – und damit zum Zeitpunkt des Erlasses der hier gegenständlichen Verordnung – fortbestand. Folglich war der Verordnungsgeber wegen seiner verfassungsrechtlichen Schutzpflicht für Leben und körperliche Unversehrtheit zum Handeln nicht nur berechtigt, sondern auch verfassungsrechtlich verpflichtet, soweit und solange es zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 erforderlich war (SächsVerfGH, Beschluss vom 15. August 2024 – Vf. 197-II-20; Beschluss vom 3. Mai 2021 – Vf. 38-IV-21 [e.A.]; Beschluss vom 25. Februar 2021 – Vf. 19-IV-21 [e.A.]; Beschluss vom 14. Mai 2020 – Vf. 72-IV-20 [e.A.]; Beschluss vom 17. April 2020 – Vf. 51-IV-20 [e.A.] m.w.N.; vgl. BVerfG, Beschluss vom 13. Mai 2020 –

1 BvR 1021/20 – juris Rn. 8; BayVerfGH, Entscheidung vom 30. Dezember 2020 – Vf. 96-VII-20 – juris Rn. 21).

Dem Normgeber kommt auch dann ein weiter Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum zu, wenn er verpflichtet ist, Maßnahmen zum Schutz eines Rechtsguts zu ergreifen (SächsVerfGH, Beschluss vom 3. Mai 2021 – Vf. 38-IV-21 [e.A.]; Beschluss vom 25. Februar 2021 – Vf. 19-IV-21 [e.A.]; Beschluss vom 30. April 2020 – Vf. 61-IV-20 [e.A.] u.a.; vgl. BVerfG, Beschluss vom 12. Mai 2020 – 1 BvR 1027/20 – juris Rn. 6). Grundsätzlich ist die Verfassungsmäßigkeit einer Regelung aus einer ex-ante-Perspektive im Hinblick auf die zum damaligen Zeitpunkt verfügbaren Informationen und Erkenntnismöglichkeiten zu beurteilen (BVerfG, Beschluss vom 27. April 2022, BVerfGE 161, 299 [397 f. Rn. 235]; Beschluss vom 19. November 2021, BVerfGE 159, 355 [437 Rn. 193]).

Hinsichtlich dieses dem Verordnungsgeber – sowohl in tatsächlicher Hinsicht als auch im Hinblick auf die Wahl der Mittel – eingeräumten Einschätzungs- und Gestaltungsspielraums ist die Kontrolldichte des Verfassungsgerichtshofes eingeschränkt. Die verfassungsrechtliche Prüfung erstreckt sich vor diesem Hintergrund nur darauf, ob sich der Verordnungsgeber die Kenntnis von der zur Zeit des Erlasses der Verordnung bestehenden tatsächlichen Ausgangslage in korrekter und ausreichender Weise verschafft hat, also etwa die ihm zugänglichen Erkenntnisquellen ausgeschöpft hat. Ist dies der Fall, müssen Irrtümer in Kauf genommen werden; dem Verordnungsgeber ist lediglich aufgegeben, die fehlerhafte Prognose nach Erkenntnis der tatsächlichen Entwicklung entsprechend aufzuheben oder zu ändern (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 1. März 2021 – 18/20 – juris Rn. 431 m.w.N.).

Anhaltspunkte, dass der Verordnungsgeber bei seiner Gefahreinschätzung von offensichtlich fehlerhaften Erwägungen ausging oder die von ihm zugrunde gelegte Gefahrenprognose nicht sachgerecht oder gar unvertretbar war, bestehen nicht. Der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung vom 26. Januar 2021 lag das in der Beratung der Ministerpräsidenten mit der Bundeskanzlerin vom 19. Januar 2021 beschlossene Maßnahmenkonzept (<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1840868/8e190fafc4ac9395b058bf1a4294ac0e/2021-01-19-mpk-data.pdf?download=1>, zuletzt abgerufen am 7. Mai 2025) zugrunde. Wie oben (vgl. A.II.) bereits dargestellt, war die damalige Situation dadurch geprägt, dass die Impfstoffmengen Anfang des Jahres 2021 noch knapp sein würden, der Winter die Ausbreitung von Atemwegserkrankungen erleichterte und Virusmutationen aufgetreten waren, zu deren Eigenschaften man noch keine eindeutige Gewissheit hatte. Da zum Zeitpunkt des Verordnungserlasses weder eine Impfung für alle Personen noch durchgreifend wirksame Medikamente zur Behandlung der Erkrankten zur Verfügung standen, konnte der Verordnungsgeber von einer (weiterhin bestehenden) hohen Gefahr ausgehen und war folglich nach § 28 Abs. 1, § 28a IfSG zum Handeln verpflichtet.

(2) Die angegriffenen Normen stimmten auch mit Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigungsnorm überein.

Der Ordnungsgeber verfolgte mit den hier gegenständlichen Regelungen ausdrücklich den Zweck, das Risiko von Infektionen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 zu reduzieren (vgl. § 1 Abs. 1 SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021).

Der Bundesgesetzgeber gab mit § 28a Abs. 3 IfSG in seiner vom 19. November 2020 bis zum 30. März 2021 geltenden Fassung 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 regional übergreifend oder gleichgelagert waren. Maßstab für die zu ergreifenden Schutzmaßnahmen waren insbesondere die Anzahl der Neuinfektionen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 je 100.000 Einwohnern innerhalb von sieben Tagen. Bei Überschreitung eines Schwellenwertes von über 50 Neuinfektionen je 100.000 Einwohner innerhalb von sieben Tagen waren umfassende Schutzmaßnahmen und bei Überschreitung eines Schwellenwertes von über 35 Neuinfektionen je 100.000 Einwohner innerhalb von sieben Tagen breit angelegte Schutzmaßnahmen zu ergreifen, die eine effektive Eindämmung bzw. schnelle Abschwächung des Infektionsgeschehens erwarten ließen. Unterhalb eines Schwellenwertes von 35 Neuinfektionen je 100.000 Einwohner innerhalb von sieben Tagen waren insbesondere Schutzmaßnahmen möglich, 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 Einwohner 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 Einwohner 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 von 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 veröffentlicht.

Ausgehend davon hatte der Ordnungsgeber im hier entscheidungserheblichen Zeitraum entsprechend den Vorgaben des § 28a Abs. 3 Satz 5 IfSG umfassende Schutzmaßnahmen zu ergreifen, die eine effektive Eindämmung des Geschehens erwarten ließen. Ausweislich des Lageberichts des RKI vom 19. Januar 2021 war in allen sächsischen Landkreisen der Schwellenwert von 50 Neuinfektionen je 100.000 Einwohner innerhalb von sieben Tagen teilweise erheblich überschritten. Vor dem Hintergrund, dass sich diese Situation landkreis- und länderübergreifend so darstellte, waren nach § 28a Abs. 3 Satz 9 und 10 IfSG bundes- und landesweit abgestimmte, umfassende, auf eine effektive Eindämmung des Infektionsgeschehens abzielende Schutzmaßnahmen anzustreben (vgl. SächsOVG, Urteil vom 27. April 2023 – 3 C 8/21 – juris Rn. 90).

(a) Die in § 2 Abs. 1 Satz 1 SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 geregelten Kontaktbeschränkungen und deren in Absatz 4 geregelten Ausnahmen beruhten auf der Ermächtigungsnorm des § 32 Satz 1 i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1, 2 IfSG und § 28a Abs. 1 Nr. 3 IfSG, welcher die Regelung von Ausgangs- oder Kontaktbeschränkungen im privaten sowie öffentlichen Raum als notwendige Schutzmaßnahme zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 erachtete. Da die Übertragung des die Krankheit auslösenden Virus SARS-CoV-2 bei zwischenmenschlichen Kontakten stattfindet, entsprachen Kontaktbeschränkungen Inhalt, Zweck und Ausmaß der bundesgesetzlichen Ermächtigungsgrundlage.

(b) Die Regelungen zur Begrenzung der Teilnehmeranzahl bei Eheschließungen und Trauerfeiern in § 2a Abs. 1 Satz 1 und 2 SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 standen hinsichtlich ihres Inhalts, Zwecks und Ausmaßes mit den Ermächtigungsnormen gemäß § 32 Satz 1 i.V.m. § 28 Abs. 1, § 28a IfSG in Einklang. Diese Norm stellte einen Unterfall des § 28a Abs. 1 Nr. 10 IfSG in der damals geltenden Fassung dar (vgl. LVfG-LSA, Urteil vom 26. März 2021 – LVG 4/21 – juris Rn. 123), der die Untersagung oder die Erteilung von Auflagen für das Abhalten von Veranstaltungen, Ansammlungen, Aufzügen, Versammlungen sowie religiösen oder weltanschaulichen Veranstaltungen gestattete.

(c) Die Regelungen zur Ausgangsbeschränkung nach § 2b Satz 1, 2 Nr. 4 und 16 SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 standen hinsichtlich ihres Inhalts, Zwecks und Ausmaßes mit den Ermächtigungsnormen gemäß § 32 Satz 1 i.V.m. § 28 Abs. 1, § 28a IfSG in Einklang. Diese Regelung stellte einen Unterfall des § 28a Abs. 1 Nr. 3 IfSG in der damals geltenden Fassung dar (vgl. SächsOVG, Urteil vom 27. April 2023 – 3 C 8/21 – juris Rn. 42), der Ausgangs- oder Kontaktbeschränkungen im privaten sowie öffentlichen Raum gestattete.

(d) Bei der in § 2c SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 geregelten, zwischen 22 Uhr und 6 Uhr des Folgetages geltenden erweiterten Ausgangsbeschränkung (Ausgangssperre) handelt es sich ebenfalls um eine grundsätzlich von der Ermächtigungsgrundlage des § 32 IfSG i.V.m. § 28a Abs. 1 Nr. 3 IfSG gedeckte Maßnahme.

Maßgeblich für die Auslegung des Regelungsgehaltes der Norm ist nicht allein der Wortlaut – hier der Überschrift –, sondern 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 (vgl. BVerfG, Urteil von 19. März 2013, BVerfGE 133, 168 [205 Rn. 66]; Urteil vom 30. März 2004, BVerfGE 110, 226 [248]; SächsOVG, Urteil vom 27. April 2023 – 3 C 8/21 – juris Rn. 44). Der Erfassung des objektiven Willens des Gesetzgebers dienen die anerkannten Methoden der Gesetzesauslegung aus dem Wortlaut der Norm, der Systematik, ihrem Sinn und Zweck sowie aus den Gesetzesmaterialien und der Entstehungsgeschichte, die einander nicht ausschließen, sondern sich gegenseitig ergänzen. Unter ihnen hat keine einen unbedingten Vorrang vor einer anderen (vgl. BVerfG, Urteil von 19. März 2013, BVerfGE 133, 168 [205 Rn. 66] m.w.N.).

Gemessen daran war die Regelungen in § 2c Abs. 1 SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 als Ausgangsbeschränkung im Sinne des § 28a Abs. 1 Nr. 3 IfSG zu verstehen, denn das Verlassen der Unterkunft wurde schon dem Wortlaut der Norm nach nicht vollständig untersagt,

sondern sie führte diverse Ausnahmetatbestände auf, die das Verlassen der Unterkunft auch im Zeitraum zwischen 22 Uhr und 6 Uhr gestatteten (vgl. SächsOVG, Urteil vom 27. April 2023 – 3 C 8/21 – juris Rn. 45). Die Ausnahmetatbestände waren auch nicht so eng gefasst, dass die Ausgangsbeschränkung einer tatsächlichen „Sperre“ gleichgekommen wäre. Vielmehr wurde eine Reihe an Ausnahmen aufgeführt, die es einem nennenswerten Teil der Bevölkerung ermöglichte, auch zur Nachtzeit die Häuslichkeit zu verlassen (vgl. SächsOVG, Urteil vom 27. April 2023 – 3 C 8/21 – juris Rn. 45).

Auch hier verfolgte der Verordnungsgeber den Zweck der Verringerung der Infektionszahlen. Dies wird insbesondere durch die Regelung des § 2c Abs. 2 SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 deutlich, wonach ab einer andauernden Unterschreitung des dort näher angegebenen Inzidenzwerts die Ausgangssperre aufgehoben werden konnte, wenn diese nicht weiterhin zur Bekämpfung der SARS-CoV-2-Pandemie erforderlich war.

(e) Die Begrenzung der Teilnehmerzahl von Versammlungen in § 9 Abs. 3 SächsCoronaSchVO war im Sinne einer Auflage für das Abhalten von Versammlungen als notwendige Schutzmaßnahme nach § 28a Abs. 1 Nr. 10 IfSG i.d.F. des Dritten Gesetzes zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 18. November 2020 zu verstehen und damit grundsätzlich von der Ermächtigungsgrundlage und ihrem Zweck gedeckt.

(f) Die Bußgeldbewehrungen der Kontakt- und Ausgangsbeschränkungen sowie der Teilnehmerbegrenzungen von Eheschließungen, Beerdigungen und Versammlungen durch § 11 Abs. 2 Nr. 1 Buchst. a, c, f, Nr. 2 Buchst. a SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 sind von § 73 Abs. 1a Nr. 24 IfSG gedeckt. Der Wortlaut der Vorschrift enthält den dafür nötigen Verweis auf den gesetzlichen Ordnungswidrigkeitentatbestand. Der Blankettverweis in § 73 Abs. 1a Nr. 24 IfSG auf § 32 Satz 1 IfSG genügt zudem den Anforderungen an eine gesetzliche Bestimmung des Ordnungswidrigkeitentatbestands, wie sie sich aus Art. 103 Abs. 2 GG ergeben (vgl. hierzu näher LVfG-LSA, Urteil vom 26. März 2021 – LVG 4/21 – juris Rn. 132).

b) § 2a Abs. 1 Satz 1 und 2, § 2c sowie § 11 Abs. 2 Nr. 1 Buchst. c, Nr. 2 Buchst. a SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 verstießen im tenorisierten Umfang gegen höherrangiges Recht.

aa) Die zur Prüfung stehenden Normen verstießen nicht gegen den Grundsatz der Normenklarheit und Bestimmtheit.

(1) Das allgemeine rechtsstaatliche Bestimmtheitsgebot zwingt den Gesetz- bzw. Verordnungsgeber als Gebot der Normenklarheit und Normenbestimmtheit, Vorschriften so klar zu fassen, dass die Rechtslage für den Betroffenen hinreichend deutlich zu erkennen ist, er sein Verhalten daran ausrichten und sich auf mögliche belastende Maßnahmen einstellen kann (vgl. BVerfG, Urteil vom 27. Juli 2005, BVerfGE 113, 348 [375 ff.]; Beschluss vom 9. April 2003, BVerfGE 108, 52 [75]; LVfG-LSA, Urteil vom 26. März 2021 – LVG 4/21 – juris Rn. 137; Rozek in: Baumann-Hasske, Die Verfassung des Freistaates Sachsen, 4. Aufl., Vor Art. 14 Rn. 46 m.w.N.). Rechtsvorschriften müssen so genau gefasst werden, wie dies nach der Eigenart der

zu ordnenden Lebenssachverhalte mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist. Dabei sind unbestimmte Rechtsbegriffe grundsätzlich zulässig; allerdings dürfen verbleibende Unsicherheiten nicht so weit gehen, dass die Vorhersehbarkeit gefährdet wird (SächsVerfGH, Urteil vom 25. Januar 2024 – Vf. 91-II-19 – juris Rn. 147; Rozek, a.a.O.).

Das erfordert insbesondere eine lesbare Normstruktur, eine stimmige und hinreichend übersichtliche Regelungssystematik und eine aus sich selbst heraus verständliche Bestimmung des zeitlichen, räumlichen und personellen Anwendungsbereichs der Vorschriften. Die hinreichende Bestimmtheit der normativen Rechtsgrundlagen für Grundrechtseingriffe bemisst sich nicht an Umfang und Detailreichtum des Textes, sondern am sinntragenden, geordneten Einsatz abstrakt-genereller Tatbestände und Rechtsfolgenbestimmungen, die einer vorhersehbaren Auslegung und Anwendung im Einzelfall zugänglich sind (vgl. LVfG-LSA, Urteil vom 26. März 2021 – LVG 4/21 – juris Rn. 137 f.; Urteil vom 26. März 2021 – LVG 25/20 – juris Rn. 70 f.). Die Anforderungen des Rechtsstaatsgebots an die Regelungstechnik sind mit Rücksicht einerseits auf den Empfängerhorizont der Regelungsadressaten, andererseits auf die Erfordernisse eines effektiven, unter Umständen eilbedürftigen Regierungshandelns zu bestimmen. Sie sind gesteigert für eine Verordnung, die sich an die Allgemeinheit richtet und im Ansatz alle Grundrechtsträger mit einschneidenden Beschränkungen alltäglich betätigter Freiheitsinteressen belastet. Hingegen müssen sie vorübergehend zurückstehen können in Situationen, in denen der Ordnungsgeber eilig wirksame Regelungen treffen muss, ohne sie über eine längere Zeit vorbereiten und ausarbeiten zu können. Sie gewinnen aber wieder an Bedeutung, sobald der Zeitablauf dem Ordnungsgeber eine gründlichere Durcharbeitung und Rechtsförmlichkeitsprüfung der Regelungen unter den genannten Gesichtspunkten erlaubt, gegebenenfalls etwa auch nach Auswertung der in den Verordnungen anderer Bundesländer eingesetzten Regelungstechnik (vgl. LVfG-LSA, Urteil vom 26. März 2021 – LVG 4/21 – juris Rn. 142).

(2) Diesen Anforderungen werden die angegriffenen Bestimmungen gerecht.

(a) Die in § 2 Abs. 1 Satz 1 SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 geregelten Kontaktbeschränkungen sowie die Ausnahmeregelung in dessen Absatz 4 genügen dem allgemeinen Gebot der Normenklarheit und -bestimmtheit. Der Inhalt des darin enthaltenen, den Kern der tatbestandlichen Voraussetzungen bildenden unbestimmten Rechtsbegriffs des „Hausstands“ lässt sich mithilfe der gängigen Auslegungsmethoden, insbesondere mit Blick auf den jeweiligen Sinn und Zweck der Vorschrift und deren systematische Normzusammensetzung ermitteln (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021, BVerfGE, 159, 223 [295 Rn. 162]). Der mit den Kontaktbeschränkungen verfolgte Zweck, die physischen und sozialen Kontakte auf ein absolut nötiges Minimum zu reduzieren, lässt darauf schließen, dass der Ordnungsgeber auf die sich typischerweise in denselben Wohnräumlichkeiten aufhaltenden Personen abstellen wollte (vgl. zu § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 IfSG i.d.F. des Vierten Gesetzes zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 22. April 2021: BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021, BVerfGE 159, 223 [295 Rn. 162]). Es bestehen auch keine Bedenken gegen die Verwendung der Begriffe „Partnerin“ und „Partner“. Es wird hinreichend deutlich, dass der Ordnungsgeber über die Rechtsformen der Ehe und der eingetragenen Lebenspartnerschaft hinaus auch Beziehungen darunter fassen wollte, die dem familienrechtlichen Begriff der nichtehelichen Lebensgemeinschaft entsprechen. Hierzu hat er sich der auch dem üblichen

Sprachgebrauch entsprechenden Begriffe bedient (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021, BVerfGE 159, 223 [296 f. Rn. 164]). Auch im Übrigen bestehen keine Bedenken gegen die Normenklarheit und Bestimmtheit der Norm. Solche sind durch die Antragsteller auch nicht vorgetragen worden.

(b) Es ergab sich aus dem Wortlaut des § 2a Abs. 1 Satz 1 und 2 SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 bei verfassungskonformer Auslegung noch hinreichend deutlich, dass auch Eheschließungen und Beerdigungen, die nicht im religiösen Kontext erfolgten, vom Anwendungsbereich umfasst sein sollten, obwohl die Regelung systematisch in eine Norm eingebettet war, die sich im Übrigen mit Kirchen und Religionsgemeinschaften befasste.

Die Vorschrift regelte die Grenzen für die Teilnahme an Eheschließungen und Beerdigungen noch hinreichend klar. Der Begriff des „engsten“ Familienkreises ist ein unbestimmter Rechtsbegriff, der zu Abgrenzungsunsicherheiten hinsichtlich der Reichweite des zugelassenen Kreises führen kann. Die Offenheit des Begriffs trägt allerdings der Notwendigkeit einer im Einzelfall sachgerechten Bestimmung des Personenkreises Rechnung; die Nähebeziehung der Beteiligten kann sich je nach familiärer Situation unterscheiden. Der Begriff findet auch im allgemeinen Sprachgebrauch Verwendung (vgl. LVfG-LSA, Urteil vom 26. März 2021 – LVG 4/21 – juris Rn. 150) und konnte von den Betroffenen noch situationsgerecht – weit – verstanden werden. Es ergibt sich jedenfalls nicht, dass die verwendeten Begrifflichkeiten jeder Auslegung entzogen sind.

Der Begriff der Teilnahme ist noch hinreichend bestimmt. Angesichts der Zielsetzung der Norm, die Ausbreitung von Infektionen durch ein Zusammenkommen von mehr als zehn Personen zu verhindern, muss das zur Durchführung erforderliche Personal, wie Sargträger oder Standesbeamte, eingerechnet werden.

Der Begriff der „Beerdigung“ ist ebenfalls noch hinreichend normenklar, auch wenn dieser nicht einheitlich verwendet wird. Im Sächsischen Bestattungsgesetz vom 8. Juli 1994 (SächsGVBl. S. 1321, das zuletzt durch Art. 16 des Gesetzes vom 26. April 2018 (SächsGVBl. S. 198) geändert worden ist, findet sich der Begriff der Beerdigung an keiner Stelle, vielmehr ist ausschließlich von der Bestattung die Rede. Unter Bestattung wird die mit religiösen oder weltanschaulichen Gebräuchen verbundene Übergabe des menschlichen Leichnams an die Elemente verstanden (vgl. Barthel in: Gaedke/ders., Handbuch des Friedhofs- und Bestattungsrechts, 13. Aufl., Kapitel 4 Rn. 10). Jedoch ist die Norm noch situationsgerecht verständlich, soweit auch im allgemeinen Sprachgebrauch von dem Begriff der Beerdigung – insoweit synonym zur Bestattung – die religiöse oder weltliche Trauerzeremonie umfasst wird. So werden im bürgerlichen Recht zu den Beerdigungskosten im Sinne des § 1968 BGB auch die Kosten einer üblichen religiösen oder weltlichen Feier gezahlt (vgl. Weidlich in: Grüneberg, BGB, 84. Aufl., § 1968 Rn. 2; Lohmann in: BeckOK BGB, Stand 1. Februar 2025, § 1968 Rn. 5; Küpper in: Münchener Kommentar zum BGB, 9. Aufl., § 1968 Rn. 4).

(c) Die Vorschriften des § 2b Satz 1, 2 Nr. 4 und 16 SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 genügten den oben dargestellten Maßstäben an die Regelungsklarheit und Bestimmtheit. Ins-

besondere widerspricht die Regelungstechnik der grundsätzlichen Ausgestaltung von Ausnahmen nicht dem Bestimmtheitsgebot (vgl. zu § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 IfSG i.d.F. des Vierten Gesetzes zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 22. April 2021: BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021, BVerfGE 159, 223 [335 Rn. 258]). Entgegen der Auffassung der Antragsteller war insbesondere der in diesen Normen vorgesehene 15-km-Radius hinreichend bestimmt. Es ist nach dem allgemeinen Sprachverständnis hinreichend klar, was unter dem Begriff des „Wohnbereichs“ bzw. der „Unterkunft“ zu verstehen ist. Diese seit langem gebräuchlichen Begrifflichkeiten verwendet die Rechtsordnung in zahlreichen Teilrechtsgebieten (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021, BVerfGE 159, 223 [335 Rn. 257] m.w.N.). Jedenfalls aus der Zusammenschau beider Begriffe ist nach dem Wortlaut eindeutig erkennbar, dass Anknüpfungspunkt der Ort sein sollte, an welchem der Normadressat sich regelmäßig zum Zweck des privaten Lebens aufhält, insbesondere an dem er übernachtet (vgl. SächsOVG, Urteil vom 27. April 2023 – 3 C 8/21 – juris Rn. 61). Der räumliche Geltungsbereich war ebenfalls hinreichend bestimmt. Anders als in dem der Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes (Beschluss vom 26. Januar 2021 – 20 NE 21.162 – juris) zugrundeliegenden Sachverhalt, die durch die Antragsteller in Bezug genommen wurde, bestimmte sich der Radius nach den hier zu prüfenden Normen gerade nicht ausgehend von der Wohnortgemeinde, sondern vom (individuellen) Wohnbereich oder der Unterkunft bzw. des Arbeitsplatzes als erkennbarem Anfangspunkt (vgl. SächsOVG, Urteil vom 27. April 2023 – 3 C 8/21 – juris Rn. 61).

(d) Auch die Vorschrift des § 2c SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 wurde den Maßstäben an die Regelungsklarheit und Bestimmtheit gerecht.

Entgegen der Ansicht der Antragsteller steht der Bestimmtheit der Norm nicht entgegen, dass in § 2c Abs. 2 Satz 1 SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 geregelt war, dass bei einem andauernden Unterschreiten des Inzidenzwertes von 100 Neuinfektionen auf 100.000 Einwohner im Freistaat Sachsen innerhalb von sieben Tagen an fünf Tagen der Landkreis oder die Kreisfreie Stadt die Ausgangssperre aufheben konnte, wenn auch lokal dieser Inzidenzwert wie angegeben unterschritten wurde und die Ausgangssperre nicht weiterhin zur Bekämpfung der Pandemie erforderlich war. Hierbei ist davon auszugehen, dass es sich bei dem Hinweis auf die weggefallene Erforderlichkeit der Maßnahmen lediglich um eine Bezugnahme auf den Wortlaut der Ermächtigungsgrundlage des § 28a Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 i.V.m. § 28a Abs. 1 Nr. 3 IfSG handelte, die die Erforderlichkeit der Maßnahme besonders betonte. Ein zusätzliches Tatbestandsmerkmal war darin nicht zu sehen (vgl. SächsOVG, Urteil vom 27. April 2023 – 3 C 8/21 – juris m.w.N.; a.A. Johann/Gabriel in: BeckOK Infektionsschutzrecht, Stand 8. Juli 2023, IfSG, § 28a Rn. 35). Unzutreffend ist die Annahme der Antragsteller, dass für den Normadressaten unklar gewesen sei, welche Regelung für ihn gegolten habe, weil in § 2c Abs. 2 Satz 4 SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 konkret geregelt war, dass die Aufhebung der Ausgangssperre durch die zuständige kommunale Behörde öffentlich bekannt zu machen war. In soweit ergab sich für den Normadressaten klar, dass die Ausgangssperre galt, solange eine öffentliche Bekanntmachung nicht deren Aufhebung bestätigte.

(e) Auch die Begrenzung der Teilnehmerzahl von Versammlungen auf maximal zehn Personen bei Überschreitung eines Inzidenzwertes von 300 Neuinfektionen auf 100.000 Einwohner innerhalb von sieben Tagen im Landkreis oder in der Kreisfreien Stadt in § 9 Abs. 3 SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken im Hinblick auf das Bestimmtheitsgebot oder den Grundsatz der Normenklarheit. Insbesondere wurde durch den Verweis auf § 9 Abs. 2 Satz 2 und 3 SächsCoronaSchVO hinreichend deutlich, woher die die Regelung auslösenden Zahlen stammten und wie die betroffenen Personen hiervon Kenntnis erlangten.

bb) Die zur Prüfung gestellten Vorschriften der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung vom 26. Januar 2021 waren mit den in der Verfassung des Freistaates Sachsen verbürgten Grundrechten nur teilweise vereinbar.

(1) Die Regelung zu den Kontaktbeschränkungen aus § 2 Abs. 1 Satz 1, Abs. 4 SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 war noch mit der Verfassung des Freistaates Sachsen vereinbar.

(a) Der Eingriff in das Grundrecht auf Schutz von Ehe und Familie aus Art. 22 Abs. 1 SächsVerf war noch verfassungsrechtlich gerechtfertigt.

(aa) Der durch Art. 22 Abs. 1 SächsVerf gewährleistete Schutz von Ehe und Familie gebietet dem Staat, neben der Eheschließungsfreiheit die Einheit und Selbstverantwortlichkeit von Ehe und Familie zu respektieren und zu fördern (SächsVerfGH, Beschluss vom 22. April 2008 – Vf. 72-IV-08 [HS]/Vf. 73-IV-08 [e.A.]; vgl. Mittag in: Baumann-Hasske, Die Verfassung des Freistaates Sachsen, 4. Aufl., Art. 22 Rn. 13). Der Schutz der Familie erfasst die tatsächliche Lebens- und Erziehungsgemeinschaft der Kinder und ihrer Eltern, unabhängig davon, ob Letztere miteinander verheiratet sind (vgl. BVerfG, Beschluss vom 26. März 2019, BVerfGE 151, 98 [124 f. Rn. 56]). Während die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ursprünglich den Schutz des Grundrechts auf Ehe und Familie ausschließlich der aus Eltern und ihren Kindern bestehenden Kleinfamilie als Lebens- und Erziehungsgemeinschaft zubilligte (vgl. Uhle in: BeckOK GG, Stand 28. Dezember 2024, Art. 6 Rn. 14a unter Verweis auf BVerfG, Beschluss vom 18. April 1989, BVerfGE 80, 81 [90]), werden unter dem Begriff der Familie im verfassungsrechtlichen Verständnis nunmehr auch die spezifisch familiären Bindungen zwischen Großeltern und Enkelkindern sowie zwischen nahen Verwandten in der Seitenlinie umfasst, soweit zwischen ihnen tatsächlich von familiärer Verbundenheit geprägte engere Beziehungen bestehen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021, BVerfGE 159, 223 [276 Rn. 108]; Beschluss vom 24. Juni 2014, BVerfGE 136, 382 [388 f. Rn. 22 f.]; Uhle in: BeckOK GG, Stand 28. Dezember 2024, Art. 6 Rn. 14a). Unter der Bedingung des Vorliegens einer derartigen engeren familiären Bindung können daher auch Geschwister, Onkel, Tanten mit Nichten und Neffen grundsätzlich zur Familie im Sinne des Art. 22 Abs. 1 SächsVerf gehören, wobei Abstufungen der Intensität des Schutzes je nach Intensität der Nähe der Familienmitglieder möglich bleiben (vgl. Uhle in: BeckOK GG, Stand 28. Dezember 2024, Art. 6 Rn. 14a; Robbers in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl., Art. 6, Rn. 88 f.). In seiner Ausprägung als Abwehrrecht gewährleistet das Familiengrundrecht auch die Freiheit, über die Art und Weise der Gestaltung des familiären Zusammenlebens selbst zu entscheiden (Mittag in: Baumann-Hasske,

Die Verfassung des Freistaates Sachsen, 4. Aufl., Art. 22 Rn. 13; vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021, BVerfGE 159, 223 [276 Rn. 108]; Beschluss vom 10. November 1998, BVerfGE 99, 216 [231]; Brosius-Gersdorf in: Dreier/dies., GG, 4. Aufl., Art. 6 Rn. 273). Hier- von umfasst ist auch das Recht, sich mit seinen Familienangehörigen beziehungsweise seinem Ehepartner in frei gewählter Weise und Häufigkeit zusammenzufinden und die familiären Beziehungen zu pflegen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021, BVerfGE 159, 223 [276 Rn. 108] m.w.N.).

In besonderer Weise gilt das für das Recht von Kindern und Jugendlichen auf persönlichen Umgang mit ihren Eltern und mit ihren sonstigen Familienangehörigen, auch jenen außerhalb des eigenen Hausstandes, weil dieser für ihre Persönlichkeitsentwicklung von grundlegender Bedeutung ist. Dies wird durch das Persönlichkeitsrecht der grundrechtsmündigen Kinder und Jugendlichen noch verstärkt (vgl. Badura in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand Oktober 2024, Art. 6 Rn. 30). Für die seelische Stabilisierung von Kindern und Jugendlichen gewinnt das Eltern-Kind-Verhältnis in Krisensituationen der Persönlichkeit erhöhte Bedeutung.

Die Regelungen zu den Kontaktbeschränkungen machten Vorgaben für private Zusammenkünfte im öffentlichen und privaten Raum und beschnitten damit die Möglichkeiten, über die Ausgestaltung des familiären Zusammenlebens selbst frei zu entscheiden. So schlossen die Kontaktbeschränkungen im Grundsatz das Zusammenkommen von Personen aus mehr als zwei Hausständen aus, je nach individueller Situation bereits das persönliche Aufeinandertreffen von mehr als zwei Personen. Zulässig blieb allein der Kontakt über Mittel der Fernkommunikation (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021, BVerfGE 159, 223 [276 f. Rn. 109]), wobei hier zu berücksichtigen ist, dass ein Verweis auf die Fernkommunikation gerade für Kinder einen nur sehr eingeschränkten Ersatz für ein persönliches Aufeinandertreffen darstellen kann, weil ihre Kommunikation noch einen großen Schwerpunkt auf nonverbaler Ebene besitzt (vgl. Fuisz-Sammer/Samonig, Die Bedeutung des nonverbalen Ausdrucks für den Spracherwerb, 2011, S. 9 ff., abrufbar unter: https://www.dji.de/fileadmin/user_upload/bibs/672_Expertise_Fuisz-Sammer_Samonig.pdf, zuletzt abgerufen am 7. Mai 2025). Zudem hängt das Zustandekommen einer Fernkommunikationsverbindung noch stärker als eine persönliche Verabredung von der Begleitung durch einen Erwachsenen ab. Dies gilt entsprechend für Personen, die aufgrund von psychischen oder physischen Beeinträchtigungen auf eine die Kommunikation über technische Mittel vermittelnde Person angewiesen sind. Insofern griffen die Regelungen zu den Kontaktbeschränkungen tief in das Grundrecht auf Ehe und Familie ein.

(bb) Der Eingriff war verfassungsrechtlich noch gerechtfertigt.

Grundsätzlich ist das durch Art. 22 Abs. 1 SächsVerf geschützte Familiengrundrecht vorbehaltlos gewährleistet, unterliegt jedoch verfassungsunmittelbaren Schranken (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021, BVerfGE 159, 223 [279 Rn. 116]; vgl. auch Brosius-Gersdorf in: Dreier/dies., GG, 4. Aufl., Art. 6 Rn. 305). Bei der Beurteilung der Maßnahmen im Zusammenhang mit der Verhinderung der Verbreitung der Krankheit COVID-19 ist allgemein zu berücksichtigen, dass der Staat wegen seiner verfassungsrechtlichen Schutzpflicht für Leben und körperliche Unversehrtheit zum Handeln grundsätzlich nicht nur berechtigt, sondern auch verfassungsrechtlich verpflichtet war, soweit und solange es zur Verhinderung der Verbreitung der

Krankheit erforderlich war (SächsVerfGH, Beschluss vom 15. August 2024 – Vf. 197-II-20; Beschluss vom 3. Mai 2021 – Vf. 38-IV-21 [e.A.]; Beschluss vom 25. Februar 2021 – Vf. 19-IV-21 [e.A.]; Beschluss vom 14. Mai 2020 – Vf. 72-IV-20 [e.A.]; Beschluss vom 17. April 2020 – Vf. 51-IV-20 [e.A.] m.w.N.; vgl. BVerfG, Beschluss vom 13. Mai 2020 – 1 BvR 1021/20 – juris Rn. 8; BayVerfGH, Entscheidung vom 30. Dezember 2020 – Vf. 96-VII-20 – juris Rn. 21). Zwar lässt sich nicht jegliche Freiheitsbeschränkung damit rechtfertigen, dass sie dem Schutz der Grundrechte Dritter diene. Vielmehr hat der Staat stets einen verhältnismäßigen Ausgleich zwischen der Freiheit der einen und dem Schutzbedarf der anderen zu schaffen (SächsVerfGH, Beschluss vom 15. August 2024 – Vf. 197-II-20; vgl. BVerfG, Beschluss vom 13. Mai 2020 – 1 BvR 1021/20 – juris Rn. 8). Für eine Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen sprachen angesichts der Gefahren, die ein ungehindertes Infektionsgeschehen für Leib und Leben der Menschen und die Leistungsfähigkeit des Gesundheitssystems mit sich bringen kann, zum entscheidungserheblichen Zeitpunkt aber gute Gründe (SächsVerfGH, Beschluss vom 15. August 2024 – Vf. 197-II-20; vgl. BVerfG, Beschluss vom 11. November 2020 – 1 BvR 2530/20 – juris Rn. 11).

(aaa) Die in § 2 Abs. 1 Satz 1, Abs. 4 SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 geregelten Kontaktbeschränkungen dienten verfassungsrechtlich legitimen Zwecken. Der Verordnungsgeber wollte insoweit seiner aus Art. 16 Abs. 1 Satz 1 SächsVerf erwachsenden Pflicht zum Schutz von Leben und körperlicher Unversehrtheit gerecht werden. Aus § 1 Abs. 1 SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 wird deutlich, dass die physisch-sozialen Kontakte zu anderen Menschen außer den Angehörigen des eigenen Hausstandes auf ein Minimum reduziert werden sollten. Nach den Vorstellungen des Verordnungsgebers, der insofern das in der Beratung der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder mit der Bundeskanzlerin vom 19. Januar 2021 beschlossene Maßnahmenkonzept umsetzen wollte, war bei den zum damaligen Zeitpunkt festgestellten Mutationen von einem deutlich höheren Ansteckungspotential auszugehen. Aufgrund dessen befürchtete er – übereinstimmend mit dem Beratungsergebnis der Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder mit der Bundeskanzlerin – eine schwerwiegende Verschärfung der pandemischen Lage. Ziel war daher, die Infektionszahlen möglichst schnell zu senken, damit die Gesundheitsämter die Infektionsketten wieder kontrollieren konnten, um ein erneutes exponentielles Ansteigen der Neuinfektionen zu verhindern.

Sowohl der Lebens- und Gesundheitsschutz als auch die Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems sind bereits für sich genommen Gemeinwohlbelange von hoher Bedeutung und daher verfassungsrechtlich legitime Gesetzeszwecke (SächsVerfGH, Beschluss vom 15. August 2024 – Vf. 197-II-20; vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021, BVerfGE 159, 223 [301 Rn. 176]; Urteil vom 30. Juli 2008, BVerfGE 121, 317 [356]).

Die Beurteilung des Verordnungsgebers, es habe bei Erlass der Verordnung eine Gefahrenlage für Leben und Gesundheit sowie die Gefahr einer Überlastung des Gesundheitssystems bestanden, beruhte auf von ihm zum damaligen Zeitpunkt als hinreichend tragfähig zu bewertenden, oben (vgl. A.II.) dargestellten Erkenntnissen. Der sachlich fundierte Umgang mit einer neuartigen globalen Pandemie war davon geprägt, dass wissenschaftliche Erkenntnisse, auf die

grundrechtsbeschränkende Maßnahmen gestützt wurden, fortlaufend gewonnen, aufbereitet und auch korrigiert wurden.

(bbb) Die in § 2 Abs. 1 Satz 1, Abs. 4 SächsCoronaSchVO geregelten Beschränkungen von Kontakten im privaten und öffentlichen Raum waren geeignet, die genannten Zwecke zu erreichen, zumindest aber zu befördern.

Ein Mittel ist bereits dann geeignet, wenn mit seiner Hilfe der gewünschte Erfolg gefördert werden kann; es ist nicht erforderlich, dass der Erfolg tatsächlich erreicht wird (vgl. BVerfG, Beschluss vom 8. Juni 2010, BVerfGE 126, 112 [144]; Beschluss vom 10. April 1997, BVerfGE 96, 10 [23]; st. Rspr.). Eine Regelung ist erst dann nicht mehr geeignet, wenn sie die Erreichung des Normzwecks in keiner Weise fördern kann oder sich sogar gegenläufig auswirkt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2025 – 1 BvL 9/24 – juris Rn. 19; Beschluss vom 29. September 2022, BVerfGE 163, 107 [149 Rn. 111]). Zudem steht dem Ordnungsgeber bei der Beurteilung der Eignung einer Regelung eine Einschätzungsprärogative zu, die sich sowohl auf die Wahrnehmung und Bewertung der tatsächlichen Verhältnisse erstreckt als auch auf die etwa erforderliche Prognose und die Wahl der Mittel, um seine Ziele zu erreichen (SächsVerfGH, Beschluss vom 30. April 2020 – Vf. 61-IV-20 [e.A.] u.a.; vgl. BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2025 – 1 BvL 9/24 – juris Rn. 19; Urteil vom 5. November 2019, BVerfGE 152, 68 [130 f. Rn. 166] m.w.N.). Dieser Spielraum hängt etwa von der Eigenart des in Rede stehenden Sachbereichs, den Möglichkeiten, sich ein hinreichend sicheres Urteil zu bilden und der Bedeutung der auf dem Spiel stehenden Rechtsgüter ab. Bei schwerwiegenden Grundrechtseingriffen dürfen tatsächliche Unsicherheiten grundsätzlich nicht ohne Weiteres zulasten der Grundrechtsträger gehen. Erfolgt der Eingriff jedoch zum Schutz gewichtiger verfassungsrechtlicher Güter und ist es dem Ordnungsgeber angesichts der tatsächlichen Unsicherheiten nur begrenzt möglich, sich ein hinreichend sicheres Bild zu machen, ist die verfassungsgerichtliche Prüfung auf die Vertretbarkeit der Eignungsprognose beschränkt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2025 – 1 BvL 9/24 – juris Rn. 19; Beschluss vom 27. April 2022, BVerfGE 161, 299 [367 f. Rn. 166]).

Liegen einer Regelung Prognosen zugrunde, kann die Eignung nicht nach der tatsächlichen späteren Entwicklung, sondern allein danach beurteilt werden, ob die Prognose des Ordnungsgebers sachgerecht und vertretbar war. Erweist sich eine Prognose nachträglich als unrichtig, stellt dies die ursprüngliche Eignung einer Regelung nicht in Frage (vgl. BVerfG, Beschluss vom 27. April 2022, BVerfGE 161, 299 [367 f. Rn. 167]; Beschluss vom 19. November 2021, BVerfGE 159, 223 [306 Rn. 186]; Beschluss vom 18. Juli 2005, BVerfGE 113, 167 [234]; Beschluss vom 9. März 1971, BVerfGE 30, 250 [263]). Obwohl die Eignung folglich nicht voraussetzt, dass es zweifelsfreie empirische Nachweise der Wirkung oder Wirksamkeit der Maßnahmen gibt, kann eine zunächst verfassungskonforme Regelung dennoch mit Wirkung für die Zukunft verfassungswidrig werden, wenn ursprüngliche Annahmen eines Normgebers nicht mehr tragen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021, BVerfGE 159, 223 [306 Rn. 186]; Beschluss vom 22. November 2016, BVerfGE 143, 216 [245 Rn. 71]).

Zum Zeitpunkt des Verordnungserlasses entsprach es den wissenschaftlichen Erkenntnissen, dass der Hauptübertragungsweg für SARS-CoV-2 die respiratorische Aufnahme virushaltiger

Partikel (vgl. https://www.rki.de/SharedDocs/FAQs/DE/COVID-19/FAQ-gesamt.html?nn=16911046#entry_16869910, zuletzt abgerufen am 7. Mai 2025) und die Wahrscheinlichkeit einer Exposition gegenüber infektiösen Partikeln jeglicher Größe im Umkreis von einem bis zwei Metern um eine infektiöse Person herum erhöht ist (vgl. *Epidemiologisches Bulletin*, Ausgabe 2/2021, Stand 14. Januar 2021, S. 10 ff., abrufbar unter: https://www.rki.de/DE/Aktuelles/Publikationen/Epidemiologisches-Bulletin/2021/02_21.pdf?__blob=publicationFile&v=3; zuletzt abgerufen am 7. Mai 2025; vgl. auch SächsOVG, Urteil vom 27. April 2023 – 3 C 8/21 – juris Rn. 85). Nach dieser Maßgabe konnte sich der Ordnungsgeber auf eine fachwissenschaftliche Grundlage für seine Annahme stützen, dass eine Beschränkung von zwischenmenschlichen Kontakten im öffentlichen und privaten Raum einen Beitrag zur Verringerung der Anzahl an Neuinfektionen leistet, weil mögliche Übertragungsbegegnungen grundsätzlich unterbunden wurden (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 9. Februar 2021 – Vf. 6-VII-20 – juris Rn. 74; SächsOVG, Urteil vom 27. April 2023 – 3 C 8/21 – juris Rn. 85).

Die Annahme des Ordnungsgebers, dass die angeordnete Beschränkung des persönlichen Kontakts zwischen Menschen zum Lebens- und Gesundheitsschutz beitragen konnte, ist vor diesem Hintergrund verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Auch bestehen keine durchgreifenden Zweifel an der Eignung der Kontaktbeschränkungen, eine Überlastung des Gesundheitssystems zu vermeiden. Denn die Reduktion der Anzahl von Infektionen ging mit einem Absinken auch der Anzahl der intensivpflichtig zu behandelnden Personen einher (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021, BVerfGE 159, 223 [311 Rn. 197]).

(ccc) Es ist verfassungsrechtlich auch nicht zu beanstanden, dass der Ordnungsgeber von der Erforderlichkeit der angegriffenen Kontaktbeschränkungen als Maßnahmen zum Schutz von Leben und Gesundheit sowie zur Aufrechterhaltung eines funktionsfähigen Gesundheitssystems ausging.

Eine Regelung ist dann nicht erforderlich, wenn dem Ordnungsgeber 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 (vgl. BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2025 – 1 BvL 9/24 – juris Rn. 20; Beschluss vom 19. November 2021, BVerfGE 159, 223 [314 Rn. 203]; Beschluss vom 21. März 2018, BVerfGE 148, 40 [57 Rn. 47]; vgl. auch BVerwG, Urteil vom 22. November 2022 – 3 CN2/21 – juris Rn. 15). Für die Beurteilung der Erforderlichkeit einer Regelung kommt dem Ordnungsgeber ebenfalls ein Spielraum zu (SächsVerfGH, Beschluss vom 15. August 2024 – Vf. 197-II-20; vgl. BVerfG, Beschluss vom 23. Mai 2018, BVerfGE 149, 86 [120 Rn. 94]), der die Prognose der Wirkung der von ihm gewählten Maßnahmen auch im Vergleich zu anderen, weniger belastenden Maßnahmen beinhaltet und der sich wegen des betroffenen Grundrechts und der Intensität des Eingriffs verengen kann (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021, BVerfGE 159, 223 [314 Rn. 204]; Urteil vom 5. November 2019, BVerfGE 152, 68 [119 Rn. 134]). Hingegen reicht der Spielraum des Normgebers umso weiter, je höher die Komplexität der zu regelnden Materie ist (vgl. BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2025 – 1 BvL 9/24 – juris Rn. 20; Beschluss vom 19. November 2021, BVerfGE 159, 223 [314 Rn. 204]; Urteil vom 19. September 2018, BVerfGE 150, 1 [89 Rn. 173]).

Infolge dieses Beurteilungsspielraums können Maßnahmen, die der Normgeber zum Schutz eines wichtigen Gemeinschaftsguts für erforderlich hält, verfassungsrechtlich nur beanstandet werden, wenn nach den dem Normgeber bekannten Tatsachen und im Hinblick auf die bisher gemachten Erfahrungen feststellbar ist, dass Beschränkungen, die als Alternativen in Betracht kommen, die gleiche Wirksamkeit versprechen, die Betroffenen indessen weniger belasten (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. Juli 2000, BVerfGE 102, 197 [218] m.w.N.; st. Rspr.). Soweit der Eingriff dem Schutz gewichtiger verfassungsrechtlicher Güter dient und es dem Normgeber angesichts der tatsächlichen Unsicherheiten nur begrenzt möglich ist, die Lage hinreichend sicher zu beurteilen, ist die verfassungsgerichtliche Prüfung auf die Vertretbarkeit der gesetzgeberischen Prognose beschränkt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021, BVerfGE 159, 223 [314 Rn. 204]). Der Verfassungsgerichtshof prüft daher nicht, ob die beste Lösung zur Erreichung des verfolgten Zwecks gefunden wurde (SächsVerfGH, Beschluss vom 15. August 2024 – Vf. 197-II-20).

Hiervon ausgehend bestand für den Ordnungsgeber ein weiter Beurteilungsspielraum, weil die pandemische Situation auch zum hier entscheidungserheblichen Zeitpunkt noch durch eine gefährliche, aber schwer vorhersehbare Dynamik geprägt war. Zwar wogen die flächendeckenden und alle Lebensbereiche umfassenden Einschränkungen schwer. Dem stand aber der Schutz von Leben und körperlicher Unversehrtheit als besonders hoch anzusehender Verfassungsgüter gegenüber (SächsVerfGH, Beschluss vom 15. August 2024 – Vf. 197-II-20; vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021, BVerfGE 159, 223 [315 Rn. 205]). Es war bei der hier zugrundezulegenden Sachlage zum damaligen Zeitpunkt verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, dass der Ordnungsgeber annahm, dass keine den angeordneten Kontaktbeschränkungen zur Zweckerreichung gleich wirksamen Mittel zur Verfügung standen.

So musste er nicht davon ausgehen, dass durch die seit Dezember 2020 zur Verfügung stehenden Impfstoffe ein gleich wirksamer Schutz vor der Ausbreitung des Virus zu erwarten war. Wie oben bereits ausgeführt, lag der Anteil der auch nur einfach geimpften Personen zum Zeitpunkt des Erlasses der Regelungen erst bei etwa zwei Prozent, sodass auch während der hier nur kurzen Geltungsdauer der angegriffenen Verordnung nicht mit einer Impfquote zu rechnen war, die einen Großteil der Bevölkerung oder auch nur alle Angehörigen von Risikogruppen vor schweren Krankheitsverläufen geschützt hätte (so auch zur Situation noch im April 2021: BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021, BVerfGE 159, 223 [315 Rn. 206]).

Nach den zum maßgeblichen Zeitpunkt vorliegenden Erkenntnissen ist ebenfalls nicht offenkundig, dass der Ordnungsgeber den Zweck der effektiven Beschränkung zwischenmenschlicher Kontakte durch ein anderes Regelungssystem oder eine andere Ausgestaltung der angegriffenen Regelungen gleich wirksam, jedoch weniger belastend für die Grundrechtsträger hätte erreichen können.

Eine Kontaktbeschränkung lediglich im öffentlichen Raum wäre nicht gleich wirksam gewesen, weil die Virusübertragung unabhängig vom Aufenthalt im privaten oder öffentlichen Raum und sowohl im Innenraum als auch im Freien stattfand. Es lag noch im Einschätzungs- und Prognosespielraum des Ordnungsgebers, die allgemeinen Kontaktbeschränkungen auch auf den

öffentlichen Raum und Begegnungen im Freien zu erstrecken, um dem Infektionsgeschehen wirksamer entgegen zu treten. Zwar war die Wahrscheinlichkeit einer indirekten Infektion über Aerosole im Freien erheblich reduziert, ein genügend hohes Risiko einer direkten Infektion bestand nach dem damaligen Kenntnisstand hingegen auch dort (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021, BVerfGE 159, 223 [316 Rn. 209]).

Der Ordnungsgeber durfte auch davon ausgehen, dass die Normierung von Verhaltensregeln für sonst unbeschränkte Kontakte kein gleich wirksames Mittel darstellte. Zwar war es möglich, das persönliche Zusammentreffen von Menschen möglichst infektionsarm verlaufen zu lassen. So konnte das ordnungsgemäße Tragen von Mund-Nasenbedeckungen, das Abstandhalten, Hygienemaßnahmen und regelmäßiges Lüften das Infektionsrisiko erheblich reduzieren. Dennoch gab es zum damaligen Zeitpunkt keine gesicherten Erkenntnisse darüber, dass das Infektionsrisiko bei der Einhaltung sämtlicher Regelungen gleichermaßen ausgeschlossen gewesen wäre, wie bei einem Verzicht auf direkten Kontakt, zumal das Risiko der bewusst oder unbewusst fehlerhaften Anwendung der Regeln bestand (so BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021, BVerfGE 159, 223 [316 f. Rn. 210]).

(ddd) Die in § 2 Abs. 1 Satz 1 SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 angeordneten Kontaktbeschränkungen mit den in Absatz 4 geregelten Ausnahmen waren auf der Grundlage der zum Zeitpunkt des Verordnungserlasses verfügbaren Erkenntnisse angemessen.

Die Angemessenheit verlangt, dass der mit der Maßnahme verfolgte Zweck und die zu erwartende Zweckerreichung nicht außer Verhältnis zur Schwere des Eingriffs stehen. Hierbei ist eine Gesamtabwägung zwischen der Reichweite und dem Gewicht des Eingriffs in die Grundrechte und der Bedeutung der Regelung für die Erreichung der legitimen Ziele vorzunehmen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 29. September 2022 – 1 BvR 2380/21 – juris Rn. 19; Beschluss vom 19. November 2021, BVerfGE 159, 223 [318 Rn. 216]; Beschluss vom 10. November 2020, BVerfGE 156, 11 [48 Rn. 95]; vgl. auch BVerwG, Urteil vom 22. November 2022 – 3 CN 2/21 – juris Rn. 28). Die Interessen des Gemeinwohls müssen hierbei umso gewichtiger sein, je empfindlicher die Einzelnen in ihrer Freiheit beeinträchtigt werden (BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021, BVerfGE 159, 223 [318 f. Rn. 216]; Beschluss vom 14. Oktober 1975, BVerfGE 40, 196 [227]). Andererseits wird ein Handeln des Normgebers umso dringlicher, je größer die Nachteile und Gefahren sind, die aus gänzlich freier Grundrechtsausübung erwachsen können (BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021, BVerfGE 159, 223 [318 f. Rn. 216]; Urteil vom 26. Februar 2020, BVerfGE 153, 182 [283 Rn. 265]; Urteil vom 11. Juni 1958, BVerfGE 7, 377 [404 f.]).

Ein Einschätzungsspielraum des Ordnungsgebers besteht auch bei der Prüfung der Angemessenheit (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021, BVerfGE 159, 223 [319 Rn. 217]; Urteil vom 5. November 2019, BVerfGE 152, 68 [137 f. Rn. 183]; Urteil vom 30. Juli 2008, BVerfGE 121, 317 [356 f.]; Beschluss vom 31. Oktober 1984, BVerfGE 68, 193 [220]). Dies hat zur Folge, dass sich auch dahingehend die verfassungsrechtliche Prüfung darauf beschränkt, ob der Normgeber seinen Einschätzungsspielraum in vertretbarer Weise gehandhabt hat, d.h. bei prognostischen Entscheidungen, ob die angestellte Prognose auf einer hinreichend

gesicherten Grundlage beruhte (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021, BVerfGE 159, 223 [319 Rn. 217]; Beschluss vom 31. Oktober 1984, BVerfGE 68, 193 [220]).

Durch die Beschränkung der Möglichkeiten des persönlichen Kontakts im Wesentlichen auf Angehörige des eigenen Hausstands und einer anderen, einem weiteren Hausstand angehörigen Person griff § 2 Abs. 1 SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 tief in das Grundrecht auf Ehe und Familie ein, denn es war den Adressaten der Verordnung verwehrt, sich in frei gewählter Weise zusammenzufinden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021, BVerfGE 159, 223 [320 Rn. 220]). Dies verstärkte sich je nach persönlicher Situation der Normadressaten dadurch, dass gerade Kindern und Jugendlichen der persönliche Kontakt zu Familienmitgliedern eines anderen Hausstandes, zu denen durchaus dennoch ein enges persönliches Verhältnis bestehen kann (wie etwa zu Großeltern, Onkel, Tante, Cousins und Cousinen), insoweit erschwert oder unmöglich gemacht wurde, dass ein Treffen mit mehr als einem anderen Familienmitglied nur ohne die im eigenen Hausstand lebenden Eltern oder nur mit einer Person des familiär verbundenen anderen Hausstandes möglich war. Dies stellte gerade für betroffene Kinder eine erhebliche Beeinträchtigung ihrer Stellung im Familienverbund dar, denn für diese kann aus den oben genannten Gründen (vgl. C.II.2.b.bb.1.a.aa) eine Fernkommunikation keinen Ersatz für ein persönliches Aufeinandertreffen darstellen. Die Intensität der grundrechtlichen Beeinträchtigung wurde auch durch ihre Bußgeldbewehrung in § 11 Abs. 2 Nr. 1 Buchst. a SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 sowie den Umstand erhöht, dass zeitlich vorausgehend bereits identische und zeitgleich weitere Beschränkungen auch bezüglich anderer Grundrechte galten (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021, BVerfGE 159, 223 [321 f. Rn. 222 f.]).

Der Ordnungsgeber hat die besondere Bedeutung des Familiengrundrechts und der Ehegestaltungsfreiheit bei der konkreten Ausgestaltung der Regelungen berücksichtigt, soweit er zahlreiche Konstellationen des Zusammenkommens von Angehörigen zu erfassen versuchte. Ein unbeschränkter gemeinsamer Aufenthalt im öffentlichen und privaten Raum war demnach nicht nur Angehörigen desselben Hausstandes, sondern auch nicht im eigenen Hausstand lebenden Partnerinnen und Partnern und solchen Personen gestattet, für die ein Sorge- oder Umgangsrecht bestand. Letzteres trug dem besonderen Gewicht des Elternrechts aus Art. 22 Abs. 3 SächsVerf Rechnung (vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021, BVerfGE 159, 223 [322 Rn. 226]). Auch wenn – je nach persönlicher Situation – verschiedene Konstellationen unberücksichtigt blieben, ist es verfassungsrechtlich noch nicht zu beanstanden, dass der Ordnungsgeber den durch die Kontaktbeschränkungen bewirkten erheblichen Eingriff in das Grundrecht aus Art. 22 Abs. 1 SächsVerf nicht außer Verhältnis zum Zweck des Lebens- und Gesundheitsschutzes sowie zur Aufrechterhaltung eines funktionsfähigen Gesundheitssystems ansah. Auch waren weder zum Zeitpunkt des Normerlasses noch während der Geltungsdauer der Verordnung derart geänderte Umstände ersichtlich, die den Ordnungsgeber zur Herstellung der Angemessenheit zu einer Anpassung der hier gegenständlichen Kontaktbeschränkungen hätten veranlassen müssen.

Den Kontaktbeschränkungen kam in dem Schutzkonzept des Ordnungsgebers eine zentrale Bedeutung als Mittel zur Zweckerreichung zu. Da zum hier maßgeblichen Zeitpunkt weder von

einem umfassenden Schutz der Bevölkerung durch Impfung noch von einer wirksamen medikamentösen Therapie bezüglich der Krankheit COVID-19 ausgegangen werden konnte, war ein Erreichen der Ziele des Lebens- und Gesundheitsschutzes eines Großteils der Bevölkerung sowie der Aufrechterhaltung eines funktionsfähigen Gesundheitssystems realistisch nur über die Senkung der Infektionszahlen erreichbar. Hierzu hatte sich im Laufe der Pandemie die Beschränkung von persönlichen Kontakten als hochwirksam herausgestellt (vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021, BVerfGE 159, 223 [323 f. Rn. 228 f.]).

Ausweislich des Lageberichts des RKI vom 19. Januar 2021 wurde in allen sächsischen Landkreisen der Schwellenwert von 50 Neuinfektionen je 100.000 Einwohner innerhalb von sieben Tagen teilweise erheblich überschritten; landesweit lag die Inzidenz je nach Landkreis zwischen 100 und bis über 400 Neuinfektionen in sieben Tagen je 100.000 Einwohner und damit in einem Bereich, in dem eine Kontaktnachverfolgung erschwert oder nicht mehr möglich war. Die Einschätzung eines zu erwartenden neuerlichen Anstiegs der Infektionszahlen aufgrund der festgestellten neuen Virusmutationen war jedenfalls nicht sachwidrig. Diese beruhte auf damals vorliegenden Hinweisen aus der Wissenschaft zur höheren Übertragbarkeit sowie den Erfahrungen aus anderen Ländern, in denen diese Virusmutationen bereits vorherrschten (vgl. SächsOVG, Urteil vom 27. April 2023 – 3 C 8/21 – juris Rn. 98). Der Verordnungsgeber durfte aus verfassungsrechtlicher Sicht folglich davon ausgehen, dass die verfolgten Gemeinwohlziele von hoher Bedeutung waren und dies durch umfassende und effektiv an allen maßgeblichen Kontaktorten geltende Kontaktbeschränkungen zu erreichen war. Er hat dabei seinen Einschätzungsspielraum wegen der tatsächlichen Lage bei Verordnungserlass nicht dadurch überschritten, dass er annahm, die bedeutsamen Rechtsgüter Leben und Gesundheit in dieser Weise besonders zu schützen und insoweit mit besonderer Dringlichkeit zu handeln (vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021, BVerfGE 159, 223 [324 f. Rn. 230 f.]).

Der Verordnungsgeber hat für den maßgeblichen Zeitraum einen noch verfassungsgemäßen Ausgleich zwischen den mit den Kontaktbeschränkungen verfolgten besonderen Gemeinwohlbelangen und dem intensiven Eingriff in das Grundrecht aus Art. 22 Abs. 1 SächsVerf vorgenommen. Bei der konkreten Ausgestaltung der Kontaktbeschränkungen nahm er die genannten Vorkehrungen vor, die den Eingriff abmilderten, ohne seine Pflicht zum Schutz von Leben und Gesundheit zu verletzen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021, BVerfGE 159, 223 [325 Rn. 232]). In diesem Zusammenhang ist ebenfalls zu berücksichtigen, dass die Regelung allenfalls ein gleichzeitiges Zusammentreffen unterbinden sollte. Ein sukzessives Zusammentreffen unterschiedlicher Personen des in der Norm genannten kleinen Personenkreises blieb weiterhin gestattet. Zudem regelte der Verordnungsgeber eine Ausnahme in § 2 Abs. 1 Satz 3 SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 dergestalt, dass auch die wechselseitige unentgeltliche und nicht geschäftsmäßige Beaufsichtigung von Kindern unter 14 Jahren in festen, familiären oder nachbarschaftlich organisierten Betreuungsgemeinschaften möglich war, soweit die Kinder aus höchstens zwei Hausständen stammten. Dies erstreckte § 2 Abs. 1 Satz 4 SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 auch auf pflegebedürftige Angehörige.

Gleichwohl wird mit den nunmehr gewonnenen Erkenntnissen bei einer etwaigen zukünftigen Regelung in die Abwägung einzustellen sein, inwieweit dem aus Art. 22 SächsVerf erwachsen-

den eigenen Recht der Kinder und Jugendlichen auf persönlichen Umgang mit Familienmitgliedern außerhalb des eigenen Hausstandes bessere Geltung verschafft werden kann. Eine Regelung, die die Persönlichkeitsentfaltung der Kinder und Jugendlichen im Familienverbund ebenso intensiv einschränkt wie den familiären Umgang erwachsener Familienmitglieder, dürfte nach den während des Verlaufs der Pandemie gewonnenen Erkenntnissen zukünftig verfassungsrechtlich einer die Rechte und Interessen von Kindern und Jugendlichen in besonderem Maße berücksichtigenden Begründung bedürfen.

(b) Der durch die Kontaktbeschränkungen bewirkte Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht war verfassungsrechtlich noch gerechtfertigt.

(aa) Die Beschränkungen zwischenmenschlicher Kontakte durch § 2 Abs. 1 Satz 1 SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 griffen in das allgemeine Persönlichkeitsrecht aller Adressaten dieser Regelung aus Art. 15 i.V.m. Art. 14 Abs. 1 SächsVerf ein, das seinerseits für Kinder und Jugendliche durch Art. 9 Abs. 1 und 2 SächsVerf verstärkt wird.

Das allgemeine Persönlichkeitsrecht schützt die engere persönliche Lebenssphäre der Bürger und die Erhaltung ihrer Grundbedingungen (SächsVerfGH, Beschluss vom 14. Juli 2016 – Vf. 10-IV-16; Rozek in: Baumann-Hasske, Die Verfassung des Freistaates Sachsen, 4. Aufl., Art. 15 Rn. 15; vgl. BVerfG, Urteil vom 1. April 2008, BVerfGE 121, 69 [90]). Es erfasst auch die Privatsphäre (Rozek, a.a.O., Rn. 17; vgl. BVerfG, Urteil vom 1. April 2008, BVerfGE 121, 69 [90]). Zudem gewährleistet es auch solche Elemente der Persönlichkeitsentfaltung, die – ohne bereits Gegenstand gesondert geregelter Freiheitsgarantien zu sein (Rozek, a.a.O., Rn. 14) – diesen in ihrer konstituierenden Bedeutung für die Persönlichkeit nicht nachstehen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021, BVerfGE 159, 223 [278 Rn. 113]; Urteil vom 19. April 2016, BVerfGE 141, 186 [201 f. Rn. 32]). Es schützt zwar nicht jede Zusammenkunft mit beliebigen anderen Personen, bietet aber doch Schutz davor, dass sämtliche Zusammenkünfte mit anderen Menschen unterbunden werden und die einzelne Person zur Einsamkeit gezwungen wird. Denn anderen Menschen überhaupt begegnen zu können ist für die Persönlichkeitsentfaltung von konstituierender Bedeutung (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021, BVerfGE 159, 223 [278 Rn. 113]).

Das gilt erst recht für Kinder und Jugendliche, für deren Persönlichkeitsentwicklung soziale Kontakte eine unverzichtbare Grundbedingung darstellen. Diese Kontakte finden Kinder und Jugendliche vorrangig in ihrer von Art. 22 Abs. 1 SächsVerf geschützten Familie, darüber hinaus aber auch in der Gemeinschaft und im Austausch mit anderen, insbesondere im Kontakt zu Gleichaltrigen. Auch die Begegnung mit nicht zur Familie gehörenden Dritten, namentlich mit anderen Kindern und Jugendlichen, trägt daher wesentlich dazu bei, ihnen Entfaltungsmöglichkeiten zu sichern, die für ihre Entwicklung zu einer eigenverantwortlichen Persönlichkeit innerhalb der sozialen Gemeinschaft von grundlegender Bedeutung sind. Demgemäß ist das allgemeine Persönlichkeitsrecht der Kinder und Jugendlichen i.S.d. Art. 15 i.V.m. Art. 14 Abs. 1 SächsVerf darauf gerichtet, ergänzend zum Schutz der Persönlichkeitsentfaltung in der Familie Freiräume für sonstige persönliche Kontakte, Begegnungen und Bindungen offenzuhalten. Das gilt umso mehr, als Art. 9 Abs. 1 und 2 SächsVerf dieses Recht in zweifacher Hinsicht nach-

drücklich verstärkt: um die explizite Anerkennung des Rechts der Kinder auf eine gesunde seelische, geistige und körperliche Entwicklung und um den dezidierten Auftrag, die Jugend vor sittlicher, geistiger und körperlicher Gefährdung zu schützen.

Das aus Art. 15 i.V.m. Art. 14 Abs. 1 SächsVerf folgende und durch Art. 9 Abs. 1 und 2 SächsVerf verstärkte allgemeine Persönlichkeitsrecht der Kinder und Jugendlichen entfaltet seinen Schutz sowohl in einer abwehrrechtlichen als auch in einer leistungsrechtlichen Dimension.

In abwehrrechtlicher Hinsicht verbürgt es eine von staatlichen Eingriffen unbelastete Freiheit der Kinder und Jugendlichen, Gelegenheiten zur Kontaktaufnahme und -pflege, zur Begegnung und zum Austausch mit Dritten auch außerhalb des familiären Primärtraums wahrzunehmen. Dieses Recht auf unbelastete Kindheit erstreckt sich auf jene für die Persönlichkeitsentwicklung wesentlichen Lebensbedingungen, die nicht bereits von Art. 22 Abs. 1 SächsVerf abgedeckt werden. Es ist als Teil des allgemeinen Persönlichkeitsrechts die subjektiv-rechtliche Begleitung der aus Art. 9 Abs. 1 und 2 SächsVerf resultierenden Verpflichtung des Staates, sich für eine gesunde seelisch-geistig-körperliche Entwicklung der Kinder und einen entsprechenden Schutz der Jugendlichen einzusetzen. Auf diese Weise sichert es die ungestörte Entwicklung der eigenen Persönlichkeit von Kindern und Jugendlichen durch einen den Umgang in der Familie ergänzenden sozialen Austausch mit Dritten, vor allem mit anderen Kindern und Jugendlichen.

In leistungsrechtlicher Hinsicht folgt aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht der Kinder und Jugendlichen ein gegen den Staat gerichtetes Recht auf Unterstützung und Förderung bei der Entwicklung zu einer eigenverantwortlichen Persönlichkeit in der sozialen Gemeinschaft; der Staat muss diejenigen Lebensbedingungen sichern, die – wie Art. 9 Abs. 1 SächsVerf formuliert – für ein gesundes Aufwachsen erforderlich sind. Diese besondere Schutzverantwortung des Staates erstreckt sich wiederum auf die für die Persönlichkeitsentwicklung wesentlichen Lebensbedingungen, die nicht bereits von Art. 22 Abs. 1 SächsVerf abgedeckt werden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021, BVerfGE 159, 355 [381 f. Rn. 46]). Demzufolge ist der Staat auch verpflichtet, durch eine aktive Unterstützung und Förderung der Kinder und Jugendlichen dafür Sorge zu tragen, dass sich diese zu eigenverantwortlichen Persönlichkeiten entwickeln können (BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021, BVerfGE 159, 355 [382 Rn. 46] m.w.N.). Aus dem Recht des Kindes auf Unterstützung seiner Persönlichkeitsentwicklung können hierbei über die Sicherung der Elternverantwortung hinaus auch eigene, die elterliche Fürsorge unterstützende und ergänzende Pflichten des Staates gegenüber den Kindern erwachsen, wo dies für ihre Persönlichkeitsentwicklung bedeutsam ist (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021, BVerfGE 159, 355 [382 Rn. 46] m.w.N.). Seiner Verpflichtung kommt der Staat in besonderer Weise in der öffentlichen Schule nach. In ihr verwirklicht er namentlich das im allgemeinen Persönlichkeitsrecht der Kinder und Jugendlichen wurzelnde Recht auf schulische Bildung (dazu BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021, BVerfGE 159, 355 [355 Ls. 1, 380 f. Rn. 44, 382 f. Rn. 47 f.]; bestätigt durch BVerfG, Urteil vom 22. November 2023 – 1 BvR 2577/15 u.a. – juris Rn. 74). Der Schutzbereich dieses Rechts umfasst die Schulbildung als Ganzes, soweit nicht die spezialgrundrechtlich geschützte berufsbezogene

Ausbildung in Frage steht (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021, BVerfGE 159, 355 [383 Rn. 49]).

Die Kontaktbeschränkungen griffen tief in das allgemeine Persönlichkeitsrecht der Erwachsenen sowie der Kinder und Jugendlichen ein.

Sie beschränkten die Freiheit, sowohl familienähnliche als auch sonstige persönliche Bindungen zu pflegen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021, BVerfGE 159, 223 [277 Rn. 111 f.]). Ihnen war damit das Risiko immanent, in bestimmten Konstellationen erheblich zu Vereinzelung beizutragen, wobei besonders alleinstehende und -lebende Menschen betroffen waren. Denn die geregelten Ausnahmen waren vorrangig darauf ausgerichtet, familiäre Beziehungen zu pflegen und konnten nicht der Gefahr begegnen, dass alleinstehende Personen von persönlichen sozialen Kontakten isoliert waren (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021, BVerfGE 159, 223 [278 Rn. 114]). Dies galt gleichermaßen für Personen, die aufgrund von Beeinträchtigungen, die – jenseits der in § 2 Abs. 1 Satz 2 SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 geregelten Ausnahmen für gemeinschaftliche Wohnformen der Eingliederungshilfe und Assistenzkräfte – auf Unterstützung bei persönlichen Treffen mit anderen Menschen angewiesen sind.

Zudem griffen die Kontaktbeschränkungen in das Recht auf unbelastete Kindheit ein, d.h. das Recht der Kinder und Jugendlichen, durch den persönlichen Kontakt zu Gleichaltrigen soziale Kompetenzen zu erwerben, die für die Entwicklung zu einer eigenverantwortlichen Persönlichkeit in der sozialen Gemeinschaft unerlässlich sind. Das stellt insoweit einen ebenso weitreichenden wie tiefgreifenden Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht dieser Altersgruppen dar, als bestimmte Phasen der Persönlichkeitsentwicklung und Sozialisierung in einem bestimmten Alter erfolgen und eine Beeinträchtigung dieser zu einem späteren Zeitpunkt nach der Pandemie nur bedingt nachgeholt werden können (vgl. 8. Ad-hoc-Stellungnahme der Nationalen Akademie der Wissenschaften Leopoldina vom 21. Juni 2021, S. 4, abrufbar unter: https://www.leopoldina.org/uploads/tx_leopublication/2021_Corona_Kinder_und_Jugendliche.pdf, zuletzt abgerufen am 7. Mai 2025). Die konkrete Ausgestaltung der Kontaktbeschränkungen führte dazu, dass es insbesondere Kindern – außerhalb des bereits eingeschränkten Besuchs von Kinderbetreuungsgemeinschaften und Kindertages- und Bildungseinrichtungen – nicht gestattet war, Gleichaltrigen persönlich zu begegnen, soweit sich die Kinder noch in einem Alter befanden, das die Begleitung eines Sorgeberechtigten erforderte. So war einem Elternteil mit einem oder mehreren Kindern aus einem Haushalt lediglich der Kontakt zu einem Angehörigen eines weiteren Hausstandes möglich und damit ein Kontakt mit einem anderen Kind und dem dieses begleitenden Erwachsenen ausgeschlossen.

Darüber hinaus griffen die Kontaktbeschränkungen auch in das Recht auf Unterstützung und Förderung der Kinder und Jugendlichen, insbesondere in ihr Recht auf schulische Bildung, ein. Ungeachtet der in § 5a SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 angeordneten Schließung von Schulen und Kindertageseinrichtungen mit Ausnahme der dort aufgeführten Notbetreuung war auch den in § 2 Abs. 1 SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 geregelten Kontaktbeschränkungen bereits immanent, dass eine aktive Unterstützung der Kinder und Jugendlichen in ihrer persönlichen Entwicklung durch persönlichen Umgang miteinander im Rahmen des Besuches

von Bildungseinrichtungen nicht möglich war (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021, BVerfGE 159, 355 [393 f. Rn. 75 f.]).

(bb) Auch der durch die angeordneten Kontaktbeschränkungen bewirkte tiefe Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht war zum Zeitpunkt des Verordnungserlasses sowohl in der abwehrrechtlichen als auch in der leistungsrechtlichen Dimension verfassungsrechtlich noch gerechtfertigt.

Anders als die vorbehaltlosen grundrechtlichen Gewährleistungen aus Art. 22 Abs. 1 SächsVerf garantiert Art. 15 i.V.m. Art. 14 Abs. 1 SächsVerf, auch soweit er durch Art. 9 Abs. 1 und 2 SächsVerf verstärkt wird, die freie Entfaltung der Persönlichkeit lediglich im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung, zu der die Gesamtheit aller Normen zählt, die formell und materiell verfassungsgemäß sind. Mit dem weiten Schutzbereich korrespondiert eine ebenso weit angelegte Schranke der grundrechtlichen Gewährleistungen (SächsVerfGH, Beschluss vom 26. Mai 2008 – Vf. 96-IV-07 m.w.N.).

Die obigen Ausführungen zum legitimen Zweck, der Geeignetheit und der Erforderlichkeit der angegriffenen Regelung des § 2 Abs. 1 SächsCoronaSchVO zur Beschränkung des persönlichen Kontakts im Rahmen der Prüfung des Art. 22 SächsVerf gelten entsprechend für den durch diese Regelung bewirkten Eingriff in die grundrechtliche Gewährleistung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts.

Durch die Einschränkung des persönlichen Kontakts auf die ausdrücklich aufgeführten Konstellationen mit der Konzentration auf den eigenen Hausstand wurde es den Adressaten der Verordnung untersagt, sich in frei gewählter Weise zusammenzufinden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021, BVerfGE 159, 223 [320 Rn. 220]).

Zwar minderten die in § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 2 SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 geregelten Ausnahmen die Eingriffsintensität vorrangig für die persönlichen Kontakte zwischen Erwachsenen, denen es möglich war, jeweils einen Angehörigen eines anderen Hausstandes zu treffen. Für Kinder und Jugendliche erfuhr aber der Eingriff in die abwehrrechtliche Dimension ihres allgemeinen Persönlichkeitsrechts im Rahmen ihres eigenen, von der Familie losgelösten sozialen Umfelds eine besondere Verstärkung. Ungeachtet der abschließend geregelten Ausnahmetatbestände in der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung war ein persönliches Zusammentreffen nicht möglich, obwohl dieses – je nach Alter – von entscheidender Bedeutung für deren persönliche Entwicklung als Teil einer sozialen Gemeinschaft ist.

Hierbei stehen in den verschiedenen Altersbereichen unterschiedliche Aspekte im Vordergrund. Während für Babys und Kleinkinder Schutz, Versorgung und enge, stabile Bindungserfahrungen wichtig sind, kommen für Kindergarten- und Vorschulkinder erste außerfamiliäre Kontakte und Freundschaften hinzu sowie das Erlernen des Umgangs mit Emotionen. Ab der Einschulung verstärken sich die Autonomiebestrebungen und soziale Kompetenzen und Werte gewinnen zunehmend an Bedeutung. In der Vorpubertät wird der Kontakt zu den Gleichaltrigen immer wichtiger, die Identität wird in Auseinandersetzungen mit diesen und der Familie entwickelt. In der Adoleszenz wird die Abgrenzung von den Eltern, zunehmende Selbständigkeit,

die Festigung der eigenen Körperidentität und das Bedürfnis nach Intimität wichtig und Beziehungen zu Gleichaltrigen stehen im Vordergrund. Eine Übertragung sozialer und emotionaler Erfahrungen im virtuellen Raum führt nicht zu den gleichen Reifungsprozessen wie in der realen Welt (vgl. dazu Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, Belastungen von Kindern, Jugendlichen und Eltern in der Corona-Pandemie, BIB.Bevölkerungsstudien 2/2021, S. 24, abrufbar unter: https://www.bib.bund.de/Publikation/2021/pdf/Belastungen-von-Kindern-Jugendlichen-und-Eltern-in-der-Corona-Pandemie.pdf?__blob=publicationFile&v=3, zuletzt abgerufen am 7. Mai 2025).

Bereits im Jahr 2020 gab es wissenschaftliche Veröffentlichungen, aus denen folgte, dass Kinder und Jugendliche von der COVID-19-Pandemie und den behördlichen Eindämmungsmaßnahmen besonders betroffen waren. Zu der erhöhten familiären Stressbelastung aufgrund des in vielen Familien umstrukturierten Tagesablaufs, der sich durch paralleles Arbeiten im Homeoffice und die Betreuung und den Distanzunterricht der Kinder auszeichnete, kamen existenzielle Sorgen wegen eingeschränkter Verdienstmöglichkeiten, Kurzarbeit oder Verlust des Arbeitsplatzes. Gleichzeitig waren die Möglichkeiten der Stressregulierung für Kinder und Jugendliche – wie ein Austoben auf Spielplätzen, Sport im Verein oder Treffen mit Gleichaltrigen – ebenso reduziert oder unmöglich wie eine entlastende Betreuung durch etwa die Großeltern, weil diese typischerweise altersbedingt zur Risikogruppe für einen schweren Verlauf einer COVID-19-Erkrankung zählten (so Schlack/Neuperdt/Hölling u.a., Auswirkungen der COVID-19-Pandemie und der Eindämmungsmaßnahmen auf die psychische Gesundheit von Kindern und Jugendlichen, *Journal of Health Monitoring* 2020 5(4), S. 23 ff.). Nach der COPSY-Studie des Universitätsklinikums Hamburg-Eppendorf ergaben sich für Kinder und Jugendliche im Pandemieverlauf des Jahres 2020 vermehrt psychische Probleme. Die Lebensqualität der Kinder und Jugendlichen verschlechterte sich, Ängstlichkeit und die Häufigkeit psychischer Auffälligkeiten nahmen zu (Ravens-Sieberer/Kaman/Otto u.a., Psychische Gesundheit und Lebensqualität von Kindern und Jugendlichen während der COVID-19-Pandemie – Ergebnisse der COPSY-Studie, *Deutsches Ärzteblatt* 2020, S. 828 f.)

Es wurde jedoch auch darauf hingewiesen, dass es aufgrund der noch kurzen Beobachtungszeit zum Zeitpunkt der Verordnungserlasses seinerzeit nur wenig empirische Evidenz zu den langfristigen Auswirkungen der Pandemie auf die psychische Gesundheit von Kindern und Jugendlichen in Deutschland gab und auch nicht abschließend beantwortet werden konnte, inwieweit die Erkenntnisse aus anderen Ländern mit anderen Sozialsystemen sowie möglicherweise verschiedenen kulturellen Besonderheiten auf die Situation in Deutschland zu übertragen waren (zum Kenntnisstand im Dezember 2020: Schlack/Neuperdt/Hölling u.a., a.a.O., S. 29; vgl. auch zum Kenntnisstand im Juni 2021: 8. Ad-hoc-Stellungnahme der Nationalen Akademie der Wissenschaften Leopoldina vom 21. Juni 2021, S. 1, 14.; Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, Belastungen von Kindern, Jugendlichen und Eltern in der Corona-Pandemie, BIB.Bevölkerungsstudien 2/2021, S. 5, unter Hinweis auf die noch begrenzte Forschungslage mangels Datenerhebungen aus der Zeit des zweiten „Lockdowns“).

Im weiteren Verlauf der Pandemie gab es hingegen immer mehr Untersuchungen und Erkenntnisse zu den Auswirkungen von Kontaktbeschränkungen auf die Entwicklung von Kindern und

Jugendlichen. Es ergaben sich verstärkt Hinweise darauf, dass die Einschränkungen in der sozialen Teilhabe zu Einsamkeitsgefühlen und Empfindungen von sozialer Isolation geführt haben (vgl. 8. Ad-hoc-Stellungnahme Nationalen Akademie der Wissenschaften Leopoldina vom 21. Juni 2021, S. 10 f.; Walper/Reim/Schunke u.a., Die Situation Jugendlicher in der Corona-Krise, Kurzbericht des Deutschen Jugendinstituts, 2021, S. 13, abrufbar unter: https://www.dji.de/fileadmin/user_upload/bibs2021/2021-05-21_Walper%20et%20al_2021_Die%20Situation%20Jugendlicher%20in%20der%20Coronakrise_1205%20%28003%29.pdf, zuletzt abgerufen am 7. Mai 2025). Das führte zu einer sich prozesshaft entwickelnden Reduktion der Einschätzungsprärogative des Ordnungsgebers.

Zum Zeitpunkt des Verordnungserlasses unter Berücksichtigung der damals vorliegenden Erkenntnisse und der Ungewissheit zum Infektionsgeschehens aufgrund des Auftretens der Virusmutationen war der durch die Kontaktbeschränkungen bewirkte Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht – auch im Hinblick auf die Situation bei Kindern und Jugendlichen – verfassungsrechtlich noch gerechtfertigt. Der Ordnungsgeber hatte die angeordneten Maßnahmen der Kontaktbeschränkungen insoweit mit dem normgeberischen Ziel des Lebens- und Gesundheitsschutz der Gesamtbevölkerung sowie der Aufrechterhaltung eines funktionsfähigen Gesundheitssystems abzuwägen. Wie oben bereits ausgeführt (vgl. C.II.2.b.bb.1.a.bb.ddd), waren die Kontaktbeschränkungen ein zentrales und hochwirksames Mittel zur Senkung der Infektionszahlen. Es ist nicht ersichtlich, dass der Ordnungsgeber seinen Einschätzungsspielraum aus der ex-ante-Perspektive überschritten hatte, indem er die Kontaktbeschränkungen wie in § 2 Abs. 1 SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 ausgestaltete.

Dies galt zum damaligen Zeitpunkt auch noch, soweit das allgemeine Persönlichkeitsrecht von Kindern und Jugendlichen in der abwehrrechtlichen Dimension als ein Recht auf unbelastete Kindheit betroffen war, auch wenn sich die Eingriffstiefe durch den Verlust der Begleitkontakte verstärkte und der Eingriff mit der zunehmenden Dauer der Maßnahmen an Intensität gewann. Jedenfalls war Anfang 2021 noch nicht davon auszugehen, dass der Ordnungsgeber durch die fehlende Regelung besonderer Ausnahmen für Kinder und Jugendliche seine Einschätzungsprärogative überschritten hatte.

Ausgehend von der Ausprägung, die das allgemeine Persönlichkeitsrecht im Lichte von Art. 9 Abs. 1 und 2 SächsVerf erhält, wird für Regelungen in zukünftigen vergleichbaren Situationen zu berücksichtigen sein, dass Kinder und Jugendliche auch eigene Ansprüche auf persönliche soziale Kontakte jenseits des Umgangs in Kindertages- und Bildungseinrichtungen haben, die für die Entwicklung von sozialen Kompetenzen wie den Aufbau von Beziehungen, den Gewinn von Selbstsicherheit und die Profilierung der eigenen Identität von essentieller Bedeutung sind (vgl. Walper/Reim/Schunke u.a., Die Situation Jugendlicher in der Corona-Krise, Kurzbericht des Deutschen Jugendinstituts, 2021, S. 18; vgl. auch Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, Belastungen von Kindern, Jugendlichen und Eltern in der Corona-Pandemie, BIB.Bevölkerungsstudien 2/2021, S. 23).

Soweit in das allgemeine Persönlichkeitsrecht in seiner Ausprägung als ein Recht auf Unterstützung und Förderung der Kinder und Jugendlichen und insbesondere in Verbindung mit ih-

rem Recht auf schulische Bildung eingriffen wurde, standen auch diesem bei Verordnungserlass Gemeinwohlbelange von hoher Bedeutung in Gestalt des Schutzes der Bevölkerung vor infektionsbedingten Gefahren für Leib und Leben gegenüber (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021, BVerfGE 159, 355 [421 Rn. 153]).

Dass der Ordnungsgeber sich der grundsätzlichen Bedeutung des Kontakts von Kindern mit Gleichaltrigen bewusst war, zeigt sich bereits daran, dass er diesen Aspekt in die Begründung der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung vom 12. Februar 2021 zur Öffnung von Einrichtungen der Kindertagesbetreuung und Schulen der Primarstufe über eine Notbetreuung hinaus aufnahm.

Eine Regelung, die eigene Kontakte des Kindes außerhalb von Einrichtungen und organisierten Betreuungsgemeinschaften nur als „Annex“ zum Kontakt vermittelnden erwachsenen Angehörigen des eigenen Hausstandes zulässt, dürfte zukünftig nach den während des Verlaufs der Pandemie gewonnenen Erkenntnissen verfassungsrechtlich kaum zu vertreten sein.

(c) Entgegen der Annahme der Antragsteller griff die Regelung des § 2 Abs. 1 Satz 1, Abs. 4 SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 bereits nicht in den Schutzbereich des Art. 30 Abs. 1 SächsVerf ein.

Das Grundrecht der Unverletzlichkeit der Wohnung soll gewährleisten, dass sich unter der Abschirmung der Privatsphäre in räumlicher Hinsicht die Persönlichkeit in einem geschützten Bereich frei entfalten kann (vgl. Berlit in: Baumann-Hasske, Die Verfassung des Freistaates Sachsen, 4. Aufl., Art. 30 Rn. 3). Damit wird dem Einzelnen im Hinblick auf seine Menschenwürde und im Interesse der freien Entfaltung der Persönlichkeit ein elementarer Lebensraum gewährleistet. In seinen Wohnräumen hat er das Recht, in Ruhe gelassen zu werden (SächsVerfGH, Beschluss vom 20. Oktober 2023 – Vf. 23-IV-23). Als Eingriffe werden insbesondere Durchsuchungen und das Betreten des geschützten Raumes durch Träger öffentlicher Gewalt oder von ihnen bestellter Personen angesehen (vgl. Berlit in: Baumann-Hasske, Die Verfassung des Freistaates Sachsen, 4. Aufl., Art. 30 Rn. 11). Eine derartige Ermächtigung sieht die angegriffene Vorschrift hingegen nicht vor.

(d) Soweit die Antragsteller ausdrücklich auch die Verletzung der Freiheit der Person rügen, ist der Schutzbereich ebenfalls nicht eröffnet, weil die körperliche Bewegungsfreiheit selbst durch die angegriffenen Kontaktbeschränkungen nicht beeinträchtigt ist.

(e) Der durch die Kontaktbeschränkungen bewirkte Eingriff in Art. 28 Abs. 1 SächsVerf war verfassungsrechtlich gerechtfertigt.

(aa) Art. 28 Abs. 1 SächsVerf gewährleistet ein einheitliches Grundrecht der Berufsfreiheit, das die Berufswahl- und Berufsausübungsfreiheit ebenso umfasst wie die freie Wahl des Arbeitsplatzes (SächsVerfGH, Beschluss vom 20. November 2008 – Vf. 63-IV-08; Beschluss vom 21. März 2002 – Vf. 71-IV-01; Rozek in: Baumann-Hasske, Die Verfassung des Freistaates

Sachsen, 4. Aufl., Art. 28 Rn. 2). Es konkretisiert das Grundrecht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit und schützt eine möglichst unreglementierte berufliche Betätigung (Rozek in: Baumann-Hasske, Die Verfassung des Freistaates Sachsen, 4. Aufl., Art. 28 Rn. 2).

Soweit die Ausübung der beruflichen Tätigkeit – jenseits der in § 2 Abs. 1, 3 und 4 SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 genannten Ausnahmen – den persönlichen Kontakt mit mehr als einer Person erforderte, griff die in § 2 Abs. 1 SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 geregelte Kontaktbeschränkung in die Berufsausübungsfreiheit ein.

(bb) Nach Maßgabe der obigen Ausführungen ist auch dieser Eingriff verfassungsrechtlich noch gerechtfertigt. Die Entscheidung des Ordnungsgebers, die Bestimmungen zu den Kontaktbeschränkungen – bis auf die aufgezählten Ausnahmen – auch auf die berufliche Tätigkeit zu beziehen, hielt sich im Rahmen seiner Einschätzungsprärogative. Unter Berücksichtigung des Ziels der Verordnung, persönliche Kontakte auf ein absolutes Minimum zu reduzieren war die konkrete Ausgestaltung der Beschränkung bzw. das Unterlassen der Zulassung weiterer Ausnahmen nicht verfassungswidrig.

(f) Die in § 2 Abs. 1 Satz 1, Abs. 4 SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 geregelten Kontaktbeschränkungen griffen nicht in den Schutzbereich des Art. 31 Abs. 1 SächsVerf ein, denn die Eigentumsgarantie schützt den konkreten Bestand an vermögenswerten Gütern vor ungerechtfertigten Eingriffen durch die öffentliche Gewalt (Rozek in: Baumann-Hasske, Die Verfassung des Freistaates Sachsen, 4. Aufl., Art. 28 Rn. 2; vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 26. Juni 2002, BVerfGE 105, 252 [277]).

(g) Nach Maßgabe der obigen Ausführungen war auch der durch die Kontaktbeschränkungen des § 2 Abs. 1 Satz 1, Abs. 4 SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 hinsichtlich des über den in dieser Norm benannten Personenkreis hinausgehend bewirkte Eingriff in den Schutzbereich der allgemeinen Handlungsfreiheit verfassungsrechtlich gerechtfertigt.

(h) Es ist auch kein Verstoß gegen den allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz aus Art. 18 Abs. 1 SächsVerf festzustellen.

(aa) Nach Art. 18 Abs. 1 SächsVerf ist der Normgeber verpflichtet, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln (SächsVerfGH, Beschluss vom 19. Januar 2023 – Vf. 18-IV-22; Beschluss vom 23. Januar 1997 – Vf. 7-IV-94). Damit ist dem Normgeber allerdings nicht jede Differenzierung verwehrt. Aus dem allgemeinen Gleichheitssatz ergeben sich vielmehr je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen unterschiedliche Grenzen, die vom bloßen Willkürverbot bis zu einer strengen Bindung an Verhältnismäßigkeitserfordernisse reichen. Bei einer Ungleichbehandlung von Personengruppen unterliegt der Normgeber regelmäßig einer strengen Bindung. Daher ist Art. 18 Abs. 1 SächsVerf verletzt, wenn er bei Regelungen, die Personengruppen betreffen, eine Gruppe von Normadressaten im Vergleich zu einer anderen Gruppe anders behandelt, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen könnten (SächsVerfGH, Beschluss vom 15. August 2024 – Vf. 197-II-20; Beschluss vom 19. Januar 2023 – Vf. 18-IV-22; Beschluss vom 23. Januar 1997 – Vf. 7-IV-94;

vgl. BVerfG, Urteil vom 30. Juli 2008, BVerfGE 121, 317 [369]). Diese Grundsätze gelten auch, wenn eine Ungleichbehandlung von Sachverhalten mittelbar eine Ungleichbehandlung von Personengruppen bewirkt. Deshalb sind dem Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers umso engere Grenzen gesetzt, je stärker sich die Ungleichbehandlung auf die Ausübung grundrechtlich geschützter Freiheiten nachteilig auswirken kann (SächsVerfGH, Beschluss vom 19. Januar 2023 – Vf. 18-IV-22; Beschluss vom 20. November 2008 – Vf. 63-IV-08 m.w.N.; vgl. BVerfG, Urteil vom 30. Juli 2008, BVerfGE 121, 317 [369 f.]). Der allgemeine Gleichheitssatz enthält nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts keinen für jeden Regelungsbereich in gleicher Weise geltenden Maßstab. Je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen reichen die Grenzen für die Normsetzung vom bloßen Willkürverbot bis zu einer strengen Bindung an Verhältnismäßigkeitserfordernisse. Insoweit gilt ein stufenloser, am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientierter verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab, dessen Inhalt und Grenzen sich nicht abstrakt, sondern nur nach den jeweils betroffenen unterschiedlichen Sach- und Regelungsbereichen bestimmen lassen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 18. Juli 2012, BVerfGE 132, 179 [188 Rn. 30]; Beschluss vom 21. Juli 2020, BVerfGE 126, 400 [416]; vgl. auch SächsOVG, Urteil vom 27. April 2023 – 3 C 8/21 – juris Rn. 130). Der aus dem allgemeinen Gleichheitssatz folgende Maßstab gilt für die normsetzende Exekutive entsprechend. Jedoch ist der dem Ordnungsgeber zukommende Gestaltungsspielraum enger (vgl. SächsOVG, Urteil vom 27. April 2023 – 3 C 8/21 – juris Rn. 130). Ein solcher besteht von vornherein nur in dem von der gesetzlichen Ermächtigungsnorm abgesteckten Rahmen (Art. 80 Abs. 1 GG). Der Ordnungsgeber darf keine Differenzierungen vornehmen, die über die Grenzen einer formell und materiell verfassungsmäßigen Ermächtigung hinaus eine Korrektur der Entscheidungen des Gesetzgebers bedeuten würden. In diesem Rahmen muss er nach dem Gleichheitssatz im wohlverstandenen Sinn der ihm erteilten Ermächtigung handeln und hat sich von sachfremden Erwägungen freizuhalten (vgl. BVerfG, Beschluss vom 16. Juli 2002 – 2 BvR 1912/98 – juris Rn. 7; Beschluss vom 26. Februar 1985, BVerfGE 69, 150 [160]). Die Befugnisse des Ordnungsgebers beschränken sich auf die Konkretisierung der Zweckerwägungen, die im ermächtigenden Gesetz angelegt sind. Hierbei darf er gesetzlich vorgegebene Ziele weder ignorieren noch korrigieren (vgl. SächsOVG, Urteil vom 27. April 2023 – 3 C 8/21 – juris Rn. 130).

(bb) Hiernach lässt sich kein Gleichheitsverstoß feststellen.

Zwar liegt eine Ungleichbehandlung vor, soweit die Kontaktbeschränkungen Zusammenkünfte umfassen, die nicht von den in § 2 Abs. 1, 3 und 4 SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 geregelten Ausnahmen erfasst sind. Die Privilegierung der dort genannten Zusammenkünfte ist jedoch ausgehend vom Zweck der Verordnung verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Das Ziel des Ordnungsgebers ist es, das Aufeinandertreffen vieler verschiedener Personen aus unterschiedlichen Hausständen zu vermeiden, um eine Weiterverbreitung der Infektionen zu verlangsamen, Leben und Gesundheit einer Vielzahl an Personen zu schützen und das Gesundheitssystem durch eine gleichzeitige Behandlungsbedürftigkeit vieler schwerer verlaufender Fälle nicht zu überlasten. Es begegnet keinen durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken, dass er sich bei der Regelung von Ausnahmen zu der Grundregel des § 2 Abs. 1 SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 auf solche beschränkte, bei denen ein Aufeinandertreffen von Personen unterschiedlicher Hausstände entweder faktisch unvermeidbar (vgl.

Abs. 1 Satz 2, Abs. 3) oder von besonderer Bedeutung für die Funktionsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung, der Daseinsvorsorge und anderen besonderen Gremien war (vgl. Abs. 4). Eine weitere Öffnung der Ausnahmetatbestände auf jegliche berufliche Tätigkeit oder vergleichbare Gründe hätte den Zweck des Ordnungsgebers der Beschränkung der persönlichen Kontakte auf das absolut notwendige Minimum gefährdet.

(2) Die Regelung des § 2a Abs. 1 Satz 1 und 2 SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 zur Teilnehmerbegrenzung bei Eheschließungen und Beerdigungen erweist sich als verfassungswidrig.

(a) Der hierdurch bewirkte Eingriff in das Grundrecht aus Art. 22 Abs. 1 SächsVerf war nicht gerechtfertigt.

(aa) Wie oben (vgl. C.II.2.b.bb.1.a.aa.) dargestellt, umfasst das Grundrecht aus Art. 22 Abs. 1 SächsVerf auch das Recht, sich mit seinen Angehörigen in frei gewählter Weise und Häufigkeit zusammenzufinden und die familiären Beziehungen zu pflegen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021, BVerfGE 159, 223 [276 Rn. 108]).

Die in § 2a Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 geregelte Beschränkung der Personenanzahl für Eheschließungen und Beerdigungen griff in dieses Grundrecht ein, denn sie machte Vorgaben für die genannten privaten Zusammenkünfte und schränkte die Ausgestaltung des familiären und ehelichen Zusammentreffens und der Beziehungspflege in diesem Zusammenhang ein (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021, BVerfGE 159, 223 [276 Rn. 109] m.w.N.). Überdies schloss die Regelung die Teilnahme von Familienmitgliedern, die entweder nicht mehr zum „engsten Familienkreis“ gehörten sowie solche, die aufgrund der Teilnehmerbeschränkung auf zehn Personen nicht zugegen sein durften, von einer Zusammenkunft mit anderen Familienmitgliedern aus.

(bb) Dieser Eingriff war nicht gerechtfertigt.

(aaa) Nach den Vorstellungen des Ordnungsgebers, der insofern das in der Beratung der Ministerpräsidenten mit der Bundeskanzlerin vom 19. Januar 2021 beschlossene Maßnahmenkonzept umsetzen wollte, sollte auch durch die Beschränkung der Personenanzahl bei Eheschließungen und Beerdigungen eine Weiterverbreitung von Infektionen, insbesondere durch sog. „Infektionscluster“, verhindert werden, um hierdurch eine Überforderung des Gesundheitssystems und damit letztlich Schädigungen von Leib und Leben vieler Menschen durch Erkrankungen mit COVID-19 zu vermeiden. Die Beschränkung der Teilnehmerzahl bei Eheschließungen und Beerdigungen diene damit einem legitimen und von der Ermächtigungsgrundlage gedeckten Zweck.

(bbb) Es ist nicht zu beanstanden, dass der Ordnungsgeber davon ausging, die Beschränkung der Teilnehmerzahl bei Eheschließungen und Beerdigungen sei geeignet, das genannte Ziel zu erreichen.

Wie oben bereits ausgeführt (vgl. C.II.2.b.bb.1.a.bb.bbb), konnte sich der Ordnungsgeber auf eine fachwissenschaftliche Grundlage für seine Annahme stützen, dass eine Beschränkung

von zwischenmenschlichen Kontakten im öffentlichen und privaten Raum einen Beitrag zur Verringerung der Anzahl an Neuinfektionen leistete, weil mögliche Übertragungsbegegnungen grundsätzlich unterbunden wurden (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 9. Februar 2021 – Vf. 6-VII-20 – juris Rn. 74; SächsOVG, Urteil vom 27. April 2023 – 3 C 8/21 – juris Rn. 85). Die Einschätzung des Ordnungsgebers, die quantitative Beschränkung der Teilnehmerzahl bei einem Zusammentreffen mehrerer Personen diene der Verringerung der Neuinfektionen, ist folglich verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Hierbei ist überdies zu berücksichtigen, dass es sich bei Eheschließungen und der im Zusammenhang mit einer Beerdigung stattfindenden Trauerfeier im Geltungszeitraum der hier gegenständlichen Verordnung vorrangig um Veranstaltungen innerhalb geschlossener Räumlichkeiten gehandelt haben dürfte, bei denen bei einer größeren Teilnehmeranzahl Abstandsgebote nicht einzuhalten gewesen waren.

(ccc) Der Ordnungsgeber durfte darüber hinaus davon ausgehen, dass diese Begrenzung der Teilnehmerzahl für die genannten Anlässe auch erforderlich war.

Entsprechend der obigen Ausführungen hierzu (vgl. C.II.2.b.bb.1.a.bb.ccc) können Maßnahmen, die der Normgeber zum Schutz eines wichtigen Gemeinschaftsguts – wie der Abwehr von Gefahren – für erforderlich hält, aufgrund des ihm zustehenden Beurteilungsspielraums verfassungsrechtlich nur beanstandet werden, wenn nach den dem Normgeber bekannten Tatsachen und im Hinblick auf die bisher gemachten Erfahrungen feststellbar ist, dass Beschränkungen, die als Alternativen in Betracht kommen, die gleiche Wirksamkeit versprechen, die Betroffenen indessen weniger belasten (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. Juli 2000, BVerfGE 102, 197 [218 m.w.N.]; st. Rspr.). Der Verfassungsgerichtshof prüft deshalb nicht, ob die beste Lösung zur Erreichung des verfolgten Zwecks gefunden wurde (SächsVerfGH, Beschluss vom 15. August 2024 – Vf. 197-II-20).

Hierbei ist zu berücksichtigen, dass es sich bei der Regelung des § 2a Abs. 1 Satz 1 und 2 SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 bereits um eine Privilegierung gegenüber der Grundsatzregelung des § 2 SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 mit den dort geregelten strengeren Kontaktbeschränkungen handelte. Wie dem Zweck der Verordnung auf Begrenzung persönlicher Begegnungen auch bei gegenüber sonstigen Zusammenkünften privilegierten Veranstaltungen gerecht werden konnte, unterlag grundsätzlich der Einschätzungsprärogative des Ordnungsgebers. Ein hierbei zu berücksichtigender Aspekt für die Effektivität der Maßnahme konnte hierbei auch die Kontrollierbarkeit der Einhaltung der Verordnung sein (vgl. LVfG-LSA, Urteil vom 26. März 2021 – LVG 4/21 – juris Rn. 167).

Gemessen daran ergibt sich nicht, dass der Ordnungsgeber aus verfassungsrechtlicher Sicht im Rahmen seines Entscheidungsspielraums eine andere Regelung als eine Begrenzung der Teilnehmerzahl hätte treffen müssen. Ein milderes, aber gleich geeignetes Mittel als eine Teilnehmerbegrenzung drängte sich vorliegend nicht auf.

(ddd) Die konkrete Ausgestaltung der Regelung war hingegen nicht mehr angemessen.

In Abwägung der Schwere des Eingriffs in das Grundrecht aus Art. 22 Abs. 1 SächsVerf mit dem Gewicht der den Eingriff rechtfertigenden Gründe standen die Maßnahmen außer Verhältnis zum verfolgten Zweck. Die Norm machte konkrete Vorgaben zur Teilnehmerzahl und zur Zusammensetzung des Teilnehmerkreises, ohne diese an die Inzidenz anzuknüpfen und ohne zwischen den verschiedenen Anlässen der Eheschließung und Beerdigung zu differenzieren.

Zwar ist das Grundrecht der Ehe und Familie trotz der vorbehaltlosen Gewährung verfassungsunmittelbaren Schranken unterworfen, zu denen auch die Rechtsgüter des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit gehören. Es lässt sich aber nicht jegliche Freiheitsbeschränkung damit rechtfertigen, dass sie dem Schutz der Grundrechte Dritter dient. Vielmehr hat der Staat stets einen verhältnismäßigen Ausgleich zwischen der Freiheit der einen und dem Schutzbedarf der anderen zu schaffen (SächsVerfGH, Beschluss vom 15. August 2024 – Vf. 197-II-20; vgl. BVerfG, Beschluss vom 13. Mai 2020 – 1 BvR 1021/20 – juris Rn. 8).

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn verlangt, dass der mit der Maßnahme verfolgte Zweck und die zu erwartende Zweckerreichung nicht außer Verhältnis zur Schwere des Eingriffs stehen darf, wobei eine Gesamtabwägung zwischen der Reichweite und dem Gewicht des Eingriffs in die Grundrechte und der Bedeutung der Regelung für das Erreichen der legitimen Ziele vorzunehmen ist. Ein Einschätzungsspielraum des Ordnungsgebers besteht auch bei der Prüfung der Angemessenheit (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021, BVerfGE 159, 223 [319 Rn. 217]; Urteil vom 5. November 2019, BVerfGE 152, 68 [137 f. Rn. 183]; Urteil vom 30. Juli 2008, BVerfGE 121, 317 [356 f.]; Beschluss vom 31. Oktober 1984, BVerfGE 68, 193 [220]). Dies hat zur Folge, dass sich auch dahingehend die verfassungsrechtliche Prüfung darauf beschränkt, ob der Normgeber seinen Einschätzungsspielraum in vertretbarer Weise gehandhabt hat, d.h. bei prognostischen Entscheidungen, ob die angestellte Prognose auf einer hinreichend gesicherten Grundlage beruht (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021, BVerfGE 159, 223 [319 Rn. 217]; Beschluss vom 31. Oktober 1984, BVerfGE 68, 193 [220]).

Zwar ist ersichtlich, dass der Ordnungsgeber grundsätzlich eine Privilegierung zu den allgemeinen Kontaktbeschränkungen des § 2 Abs. 1 SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 schaffen wollte und hierbei auch im Blick hatte, dass die Einhaltung einer zahlenmäßigen Begrenzung leicht zu kontrollieren war, ohne dass es konkreter Ermittlungen im persönlichen Lebensumfeld der Teilnehmer bedurfte. Es ist ihm dennoch nicht gelungen, einen verfassungsgemäßen Ausgleich zwischen den mit der Teilnehmerbegrenzung verfolgten besonderen Gemeinwohlbelangen und dem intensiven Eingriff in das Grundrecht aus Art. 22 SächsVerf zu schaffen.

Es ist nicht hinreichend erkennbar, inwieweit der Ordnungsgeber den besonderen Charakter der Zusammenkünfte anlässlich einer Eheschließung oder einer Beerdigung in seine Abwägung bei der Gestaltung des Privilegierungstatbestandes eingestellt hat. So lässt die Norm – anders als andere Regelungen derselben Verordnung – durch die Kombination aus einer starren Teilnehmergrenze für beide Arten von Zusammenkünften, die auch zur Durchführung erforderliches Personal einschließt, unabhängig von der lokalen Inzidenz und unter zusätzlicher Bestimmung der konkreten Zusammensetzung des Teilnehmerkreises einen Ausgleich zwischen dem

Schutz von Leben und Gesundheit und der besonderen Bedeutung einer Eheschließung und einer Beerdigung für das familiäre Miteinander als Ausprägung des Grundrechts auf Ehe und Familie nicht hinreichend erkennen. Dies konnte im Einzelfall dazu führen, dass neben vier Sargträgern und dem Geistlichen oder dem Trauerredner lediglich fünf Angehörige des engsten Familienkreises an einer Bestattung teilnehmen konnten. Je nach persönlicher Situation bedeutete dies mitunter, dass nur ein kleiner Teil des engsten Familienkreises teilnehmen durfte, auch wenn diese demselben Hausstand angehörten. Dies zeigt sich auch daran, dass eine Differenzierung zwischen einer möglicherweise auch auf eine Zeit mit geringeren Inzidenzzahlen verschiebbaren Eheschließung(sfeier) und einer Beerdigung nicht stattfand. Die individuelle Verabschiedung von einem verstorbenen Familienmitglied ist nach vollzogener Bestattung den nicht an der Teilnahme berechtigten Personen unwiederbringlich verwehrt. Mangels der Regelung von Ausnahmen oder der Möglichkeit zur Erteilung von Ausnahmegenehmigungen war mit einer derartig engen Regelung der Bedeutung des Grundrechts auf Ehe und Familie nicht hinreichend Rechnung getragen.

Überdies ergibt sich ein Wertungswiderspruch zwischen der inzidenzunabhängigen strengen Begrenzung der Teilnehmerzahl auf zehn Personen und den Kontaktbeschränkungen nach § 2 Abs. 1 SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021, der auf die Angehörigkeit zu einem Hausstand abstellte. So waren insbesondere bei Hausständen mit einer großen Anzahl von Personen Konstellationen denkbar, in denen – unter zusätzlicher Berücksichtigung des für eine Eheschließung oder Beerdigung erforderlichen Personals – nicht einmal alle Mitglieder eines Hausstandes an einer eigentlich als privilegiert intendierten Zusammenkunft teilnehmen konnten.

(b) Wegen des bereits festgestellten Verfassungsverstoßes erübrigt sich eine Prüfung der Vereinbarkeit des § 2a Abs. 1 Satz 1 und 2 SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 mit anderen Grundrechten wie der Glaubensfreiheit aus Art. 19 Abs. 1, 2 SächsVerf, der allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 15 SächsVerf, dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht aus Art. 15 i.V.m. Art. 14 Abs. 1 SächsVerf, welches im Hinblick auf die mögliche Teilnahme des engsten Freundeskreises an Beerdigungen und Eheschließungen eine besondere Bedeutung erfährt, sowie mit dem allgemeinen Gleichheitssatz aus Art. 18 Abs. 1 SächsVerf.

(3) Die in § 2b Satz 1 SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 geregelte Ausgangsbeschränkung mit den in § 2b Satz 2 Nr. 4 und 16 SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 geregelten Ausnahmen war noch verfassungsgemäß. Die Vorschrift des § 2b Satz 1, 2 Nr. 16 SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 ist verfassungskonform dahingehend auszulegen, dass auch das bloße Verweilen im Freien unter Berücksichtigung der Kontaktbeschränkungen des § 2 Abs. 1 SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 gestattet war.

(a) Der Eingriff in das Grundrecht auf Freiheit der Person aus Art. 16 Abs. 1 Satz 2 SächsVerf war noch gerechtfertigt.

(aa) Art. 16 Abs. 1 Satz 2 SächsVerf schützt ausschließlich die körperliche Bewegungsfreiheit, nicht die allgemeine Freiheit von staatlichem Zwang. Sonst entfielen jede Abgrenzung zur freien Entfaltung der Persönlichkeit. Eine Freiheitsbeschränkung liegt vor, wenn jemand durch die

öffentliche Gewalt gegen seinen Willen daran gehindert wird, einen Ort oder Raum, der ihm an sich (tatsächlich und rechtlich) zugänglich ist aufzusuchen, sich dort aufzuhalten oder diesen zu verlassen (SächsVerfGH, Urteil vom 25. Januar 2024 – Vf. 91-II-19 – juris Rn. 498; Urteil vom 10. Juli 2003 – Vf. 43-II-00 – juris Rn. 307; vgl. BVerfG, Urteil vom 14. Mai 1996, BVerfGE 94, 166 [198]). Ein Eingriff in die Fortbewegungsfreiheit aus Art. 16 Abs. 1 Satz 2 SächsVerf liegt nicht allein dann vor, wenn der staatliche Akt selbst mit der Anwendung unmittelbaren Zwangs einhergeht, sondern auch solche Maßnahmen, die eine gesetzliche Grundlage für Anordnungen von Eingriffen in die Fortbewegungsfreiheit im Einzelfall bilden, ohne sich selbst unmittelbar auf diese Freiheit zu beziehen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021, BVerfGE 159, 223 [330 Rn. 244]; ThürVerfGH, Beschluss vom 14. Dezember 2021 – 117/20 – juris Rn. 263; vgl. auch Zimmermann in: Baumann-Hasske, Die Verfassung des Freistaates Sachsen, 4. Aufl., Art. 16 Rn. 22).

Auf die Fortbewegungsfreiheit gerichtete Anwendung, Androhung oder Ermöglichung unmittelbar körperlich wirkenden Zwangs genügen dem Willenselement regelmäßig (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021, BVerfGE 159, 223 [331 Rn. 246]; Beschluss vom 6. Februar 1980, BVerfGE 52, 152 [159 f.]). Es können aber auch staatliche Maßnahmen in die Fortbewegungsfreiheit eingreifen, die auf den Willen des Betroffenen zur Ausübung der Fortbewegungsfreiheit in vergleichbarer Weise wirken wie unmittelbarer Zwang, wenn dieser die an sich tatsächlich und rechtlich bestehende Möglichkeit aufhebt, von der Fortbewegungsfreiheit Gebrauch zu machen. Regelmäßig genügt dafür aber auch bereits, dass solcher Zwang angedroht wird oder ein Akt der öffentlichen Gewalt die rechtliche Grundlage für die Anwendung derartigen Zwangs schafft (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021, BVerfGE 159, 223 [331 Rn. 246]; ThürVerfGH, Beschluss vom 14. Dezember 2021 – 117/20 – juris Rn. 263). Dementsprechend kann in die Fortbewegungsfreiheit auch durch eine allein psychisch vermittelte Zwangswirkung eingegriffen werden, die nach Art und Ausmaß einem unmittelbar wirkenden physischen Zwang vergleichbar ist (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021, BVerfGE 159, 223 [331 Rn. 246]; BayVerfGH, Entscheidung vom 9. Februar 2021 – Vf. 6-VII-20 – juris Rn. 63). Ob eine vergleichbare Zwangswirkung gegeben ist, richtet sich nach den konkreten tatsächlichen und rechtlichen Umständen; so können für einen Eingriff staatlich angeordnete Verbote genügen, einen bestimmten Ort oder Bereich nicht ohne Erlaubnis zu verlassen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021, BVerfGE 159, 223 [332 Rn. 246]; Beschluss vom 1. Dezember 2020, BVerfGE 156, 63 [159 Rn. 322]; ThürVerfGH, Beschluss vom 14. Dezember 2021 – 117/20 – juris Rn. 263).

Vorliegend lag ein Eingriff in den Schutzbereich des Art. 16 Abs. 1 Satz 2 SächsVerf vor, denn von den Ausgangsbeschränkungen ging ein psychisch vermittelter Zwang aus, diese einzuhalten und von der Fortbewegungsfreiheit keinen Gebrauch zu machen, wobei dieser jedenfalls dem von der möglichen Anwendung körperlich wirkenden Zwangs ausgehenden vergleichbar war (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021, BVerfGE 159, 223 [332 Rn. 247]; a.A. BayVerfGH, Entscheidung vom 9. Februar 2021 – Vf. 6-VII-20 – juris Rn. 64 ff.). Die in § 2b SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 geregelte Ausgangsbeschränkung zielte nach Wortlaut und Zweck ausdrücklich darauf ab, die körperliche Bewegungsfreiheit der Verordnungsadressaten auf den räumlichen Bereich der Unterkunft zu beschränken, wenn nicht abschließend aufgezählte Ausnahmen vorlagen (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 26. Juni 2024 – 4/22 –

juris Rn. 554; Beschluss vom 14. Dezember 2021 – 117/20 – juris Rn. 264). Zudem ging mit der Beschränkung eine erleichterte Kontrolle der Einhaltung des Verbots einher, was für das Ausmaß der von der Untersagung ausgehenden Zwangswirkung von Bedeutung ist, weil jeder Adressat der Verordnung damit rechnen musste, dass das Verbot auch polizeilich durchgesetzt werden konnte (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021, BVerfGE 159, 223 [332 f. Rn. 249]; ThürVerfGH, Urteil vom 26. Juni 2024 – 4/22 – juris Rn. 554; Beschluss vom 14. Dezember 2021 – 117/20 – juris Rn. 264).

Die Ausgangsbeschränkung war auch nicht nur mittelbare Folge einer anderweitigen gesetzlichen Verhaltenspflicht, sondern galt eigenständig und trat folglich neben die in § 2 SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 geregelten Kontaktbeschränkungen. So wurden auch weitere Grundrechtsausübungen außerhalb der eigenen Unterkunft ausgeschlossen, soweit sie nicht von den Ausnahmetatbeständen umfasst waren (so auch ThürVerfGH, Beschluss vom 14. Dezember 2021 – 117/20 – juris Rn. 265).

(bb) Dieser Eingriff war gerechtfertigt. Der Ordnungsgeber war zum Handeln nicht nur berechtigt, sondern auch verfassungsrechtlich verpflichtet (vgl. C.II.2.b.bb.1.a.bb).

(aaa) Wie oben bereits dargestellt, durfte der Ordnungsgeber den zum damaligen Zeitpunkt entsprechenden Erkenntnisstand der Wissenschaft zugrunde legen, dass eine Übertragung des SARS-CoV-2-Virus vorrangig über Aerosole bei engem zwischenmenschlichen Kontakt stattfindet. Ausgehend davon diente die in § 2b SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 geregelte Ausgangsbeschränkung dem legitimen Zweck, Übertragungsbegegnungen im öffentlichen Raum grundsätzlich zu unterbinden und somit einen Beitrag zur Reduzierung der Zahl von Neuinfektionen zu leisten (vgl. SächsOVG, Urteil vom 27. April 2023 – 3 C 8/21 – juris Rn. 85; BayVerfGH, Entscheidung vom 9. Februar 2021 – Vf. 6-VII-20 – juris Rn. 74) und damit dem Fernziel, eine Überforderung des Gesundheitssystems und damit letztlich Schädigungen von Leib und Leben vieler Menschen durch Erkrankungen mit COVID-19 zu vermeiden.

Ausweislich der Begründung ging der Ordnungsgeber davon aus, dass die Neuinfektionszahlen sowie die Belastung der Krankenhäuser und Intensivstationen zwar leicht rückläufig waren, wenngleich sie sich weiterhin auf hohem Niveau bewegten. Jedoch war durch das Auftreten neuer Mutationen auf eine neue Situation zu reagieren, weil zu deren Eigenschaften noch keine eindeutige Gewissheit bestand, jedoch nach dem damaligen Kenntnisstand davon auszugehen war, dass diese deutlich höher ansteckend und deshalb mit einer schwerwiegenden Verschärfung der pandemischen Lage verbunden waren. Vor diesem Hintergrund strebte der Ordnungsgeber mit den getroffenen Regelungen an, die nach wie vor zu hohen Neuinfektionszahlen auf eine Sieben-Tage-Inzidenz von 50 Neuinfektionen pro 100.000 Einwohner zu senken, um die Kontaktnachverfolgung zu gewährleisten. Dies stellte ein legitimes Ziel – auch im Sinne der Ermächtigungsgrundlage des § 1 Abs. 1 und § 28a Abs. 3 Satz 1 IfSG dar, weil die Kontaktnachverfolgung als eine Maßnahme der Unterbindung der Weiterverbreitung des Virus angesehen werden konnte. Zwar war diese nur ein Zwischenschritt zu Verhinderung der Verbreitung des Virus, aber eine notwendige Bedingung, um potentiell infizierte Menschen zu erkennen und weitere, konkrete Maßnahmen diesen gegenüber zu ergreifen. Diesen legitimen

Zielen folgte auch die angegriffene Regelung der Ausgangsbeschränkungen, weil sie die Vermeidung zwischenmenschlicher Kontakte bezweckte (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021, BVerfGE 159, 223 [342 Rn. 275]; ThürVerfGH, Beschluss vom 14. Dezember 2021 – 117/20 – juris Rn. 275; vgl. auch SächsOVG, Urteil vom 27. April 2023 – 3 C 8/21 – juris Rn. 82).

(bbb) Die Ausgangsbeschränkung mit den Ausnahmeregelungen des § 2b Satz 1, 2 Nr. 4 und 16 SächsCoronaSchVO war auch geeignet, um diesen Zweck zu erreichen. Wie oben ausgeführt, verfügt der Ordnungsgeber bei der Beurteilung der Eignung einer Regelung über eine Einschätzungsprärogative, die sich sowohl auf die Einschätzung und Bewertung der tatsächlichen Verhältnisse erstreckt als auch auf die etwa erforderliche Prognose und die Wahl der Mittel, um seine Ziele zu erreichen. Es begegnet keinen Bedenken, dass der Ordnungsgeber die Regelung von Ausgangsbeschränkungen als dem Zweck der Verhinderung von Übertragungsbegegnungen als grundsätzlich förderlich erachtete (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021, BVerfGE 159, 223 [342 f. Rn. 277]; ThürVerfGH, Urteil vom 26. Juni 2024 – 4/22 – juris Rn. 563; Beschluss vom 14. Dezember 2021 – 117/20 – juris Rn. 280). Dem steht nicht entgegen, dass Begegnungen unter freiem Himmel mit einer deutlich geringeren Übertragungswahrscheinlichkeit einhergehen als solche Treffen in geschlossenen Räumen (vgl. SächsOVG, Urteil vom 27. April 2023 – 3 C 8/21 – juris Rn. 85). Hierbei ist zu berücksichtigen, dass Anknüpfungspunkt für das RKI für die Übertragungswahrscheinlichkeit auch im Außenbereich der Mindestabstand zwischen Personen war (vgl. Epidemiologisches Bulletin, Ausgabe 2/2021, Stand 14. Januar 2021, S. 10 ff., abrufbar unter: https://www.rki.de/DE/Aktuelles/Publikationen/Epidemiologisches-Bulletin/2021/02_21.pdf?__blob=publicationFile&v=3; zuletzt abgerufen am 7. Mai 2025), sodass die Annahme der sehr geringen Übertragungswahrscheinlichkeit bei Nichteinhaltung dieses Abstands gerade nicht uneingeschränkt zutrifft (vgl. SächsOVG, Urteil vom 27. April 2023 – 3 C 8/21 – juris Rn. 85). Überdies trat für den hier gegenständlichen Zeitraum hinzu, dass – wie oben bereits ausgeführt – Virusmutationen festgestellt wurden, bei denen die Erfahrungen in anderen Staaten für ein höheres Ansteckungspotential sprachen. Eine genaue Untersuchung war bei diesen im Vergleich zum Virus in seiner Ausgangsform veränderten Erreger noch nicht erfolgt, sodass die Annahme eines Übertragungsrisikos im Freien durch den Ordnungsgeber nicht völlig fernliegend war (vgl. SächsOVG, Urteil vom 27. April 2023 – 3 C 8/21 – juris Rn. 85). Auch wenn fachwissenschaftlich durchaus in Zweifel gezogen wurde, welchen genauen Beitrag Ausgangsbeschränkungen zur Eindämmung des Pandemiegeschehens leisten konnten (vgl. Wortprotokoll der 154. Sitzung des Ausschusses für Gesundheit, Protokoll-Nr. 154, S. 12 f.), war die Maßnahme jedenfalls nicht offensichtlich wirkungslos oder gar kontraproduktiv (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021, BVerfGE 159, 223 [344 Rn. 279]; im Ergebnis auch ThürVerfGH, Urteil vom 26. Juni 2024 – 4/22 – juris Rn. 563).

(ccc) Die Ausgangsbeschränkung mit den geregelten Ausnahmen in § 2b Satz 1 und 2 Nr. 4 und 16 SächsCoronaSchVO war auch erforderlich.

Die Erforderlichkeit der Maßnahme wurde bereits durch die Ermächtigungsgrundlage des § 28a Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 i.V.m. § 28a Abs. 1 Nr. 3 IfSG besonders betont (vgl. ThürVerfGH, Beschluss vom 14. Dezember 2021 – 117/20 – juris Rn. 283; SächsOVG, Urteil vom 27. April

2023 – 3 C 8/21 – juris Rn. 91), indem die Anordnung einer Ausgangsbeschränkung, nach der das Verlassen des privaten Wohnbereichs nur zu bestimmten Zeiten oder nur zu bestimmten Zwecken gestattet, sowie nur dann zulässig war, soweit auch bei Berücksichtigung aller bis dahin getroffenen Schutzmaßnahmen eine wirksame Eindämmung der Verbreitung der Erkrankung COVID-19 erheblich gefährdet war. Hierdurch brachte der Bundesgesetzgeber zum Ausdruck, 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, auch weiterhin allein mit den sonstigen Maßnahmen nach § 28a Abs. 1 IfSG keine signifikante Verbesserung der Infektionslage zu erwarten war (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 26. Juni 2024 – 4/22 – juris Rn. 569; Beschluss vom 14. Dezember 2021 – 117/20 – juris Rn. 283; SächsOVG, Urteil vom 27. April 2023 – 3 C 8/21 – juris Rn. 93). Hierfür war eine ex-ante-Prognose bezogen auf das zu erwartende Pandemiegeschehen anzustellen (ThürVerfGH, Urteil vom 26. Juni 2024 – 4/22 – juris Rn. 569; Beschluss vom 14. Dezember 2021 – 117/20 – juris Rn. 284; vgl. SächsOVG, Beschluss vom 4. März 2021 – 3 B 26/21 – juris Rn. 48; Kießling in: dies., IfSG, 3. Aufl., § 28a Rn. 98). Eine „erhebliche Gefährdung“ der wirksamen Eindämmung konnte nicht bereits dann vorliegen, wenn ihr Unterlassen zu irgendwelchen Nachteilen in der Pandemiebekämpfung führte, sondern konnte nur dann erwogen werden, soweit der Verzicht auf Ausgangsbeschränkungen auch unter Berücksichtigung übriger Maßnahmen zu einer wesentlichen, im Umfang der Gefahrenrealisierung gewichtigen Verschlechterung des Infektionsgeschehens geführt hätte (vgl. VGH BW, Beschluss vom 5. Februar 2021 – 1 S 321/21 – juris Rn. 37; Kießling in: dies., IfSG, 3. Aufl., § 28a Rn. 98).

Der Bundesgesetzgeber hat mit der Regelung in § 28a Abs. 3 IfSG eine Wertentscheidung dahingehend getroffen, dass die Anzahl der Neuinfektionen mit dem Coronavirus je 100.000 Einwohner innerhalb von sieben Tagen als Maßstab heranzuziehen war. Ausweislich des § 28a Abs. 3 Satz 5 IfSG waren bei einer Sieben-Tage-Inzidenz von 50 Neuinfektionen je 100.000 Einwohner umfassende Schutzmaßnahmen zu ergreifen, die eine effektive Eindämmung des Infektionsgeschehens erwarten ließen, zu denen nach der gesetzgeberischen Konzeption des § 28a Abs. 2 IfSG Ausgangsbeschränkungen gehörten; folglich waren Maßnahmen nach § 28a Abs. 2 IfSG – somit auch die Ausgangsbeschränkungen – unterhalb dieses Schwellenwertes in der Regel nicht zulässig (vgl. SächsOVG, Urteil vom 27. April 2023 – 3 C 8/21 – juris Rn. 94). Demnach konnte – unter zusätzlicher Berücksichtigung der Grundrechtsschwere der in § 28a Abs. 2 IfSG normierten Maßnahmen – ein geringfügiges Überschreiten des Schwellenwertes im Regelfall noch nicht den Erlass von Ausgangsbeschränkungen rechtfertigen (vgl. SächsOVG, Urteil vom 27. April 2023 – 3 C 8/21 – juris Rn. 94). Nach dieser Maßgabe war der Wert von 50 Neuinfektionen je 100.000 Einwohner innerhalb von sieben Tagen nur eine Untergrenze und im Übrigen ein Orientierungswert für die Zulässigkeit derartiger Schutzmaßnahmen unter besonderer Bewertung der Infektionslage im Einzelfall im Hinblick auf die Annahme einer erheblichen Gefährdung der Eindämmung (vgl. SächsOVG, Urteil vom 27. April 2023 – 3 C 8/21 – juris Rn. 94). Für eine solche sprach ein exponentielles Wachstum mit hohen Sieben-Tages-Inzidenzwerten, wenn sich die Infektionszahlen auf einem hohen Niveau einpendelten, sodass das Gesundheitssystem bereits überlastet oder durch dessen Funktionsfähigkeit jedenfalls gefährdet war. Eine wirksame Eindämmung konnte nur dann angenommen werden, wenn der Sieben-Tages-Inzidenzwert nachhaltig sank und gleichzeitig die Funktionsfähigkeit

des Gesundheitssystems nicht mehr gefährdet war (vgl. Kießling in: dies., IfSG, 3. Aufl., § 28a Rn. 100).

Gegen die Einschätzung des Ordnungsgebers, die Ausgangsbeschränkungen in Gestalt des § 2b Satz 1, 2 Nr. 4 und 16 SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 als erforderlich zu erachten, ist aus verfassungsrechtlicher Sicht nichts zu erinnern.

Der Ordnungsgeber hatte bis zum Erlass der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung vom 11. Dezember 2020 erfolglos versucht, die steigenden Infektionszahlen ohne den Erlass von Ausgangsbeschränkungen zu bestimmten Zeiten oder Zwecken zu bewältigen (vgl. SächsOVG, Urteil vom 27. April 2023 – 3 C 8/21 – juris Rn. 93). Ausweislich der Begründung zu der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung vom 26. Januar 2021 hat der Ordnungsgeber in seine Prognoseerwägungen eingestellt, dass die bereits seit dem 14. Dezember 2020 (erneut) bestehenden Beschränkungen wirkten und die Neuinfektionszahlen zurückgingen, während sich die Belastung der Krankenhäuser und Intensivstationen leicht rückläufig entwickelten, wenngleich sie sich noch immer auf hohem Niveau bewegten. Es galt auf die neue Situation mit dem Auftreten neuer Virusmutationen zu reagieren, zu deren Eigenschaften es noch keine eindeutige Gewissheit gab. Der Ordnungsgeber durfte jedoch zum Zeitpunkt des Verordnungserlasses annehmen, dass diese deutlich höher ansteckend und deshalb mit einer schwerwiegenden Verschärfung der pandemischen Lage verbunden waren und durfte an dem Ziel festhalten, die nach wie vor zu hohen Neuinfektionszahlen auf eine Sieben-Tage-Inzidenz von 50 Neuinfektionen je 100.000 Einwohner zu senken, um eine Kontaktnachverfolgung zu gewährleisten. Dies konkretisierend ging der Ordnungsgeber in der Begründung zu § 2b SächsCoronaSchVO davon aus, dass ohne Ausgangsbeschränkung eine wirksame Eindämmung der Verbreitung der COVID-19-Erkrankung erheblich gefährdet war.

Diese Einschätzung begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Wie oben bereits dargestellt, war ausweislich des Lageberichts des RKI vom 19. Januar 2021 in allen sächsischen Landkreisen der Schwellenwert von 50 Neuinfektionen je 100.000 Einwohner innerhalb von sieben Tagen teilweise erheblich überschritten; landesweit lag die Inzidenz je nach Landkreis zwischen 100 und bis über 400 Neuinfektionen in sieben Tagen je 100.000 Einwohner. Aus der hier maßgeblichen ex-ante-Perspektive war die Einschätzung eines zu erwartenden neuerlichen Anstiegs der Infektionszahlen aufgrund der neuen Virusmutationen jedenfalls nicht sachwidrig, weil diese auf damals vorliegenden Hinweisen aus der Wissenschaft zur höheren Übertragbarkeit sowie den Erfahrungen aus anderen Ländern basierten, in denen diese Virusmutationen bereits vorherrschten (vgl. SächsOVG, Urteil vom 27. April 2023 – 3 C 8/21 – juris Rn. 98). Gegen die dieser Bewertung zugrundeliegende Annahme des Ordnungsgebers, dass auch die erlassenen Ausgangsbeschränkungen unverzichtbarer Bestandteil des Schutzkonzepts gewesen seien, um keinen signifikanten Anstieg der Neuinfektionszahlen zu riskieren und die hohen Infektionszahlen weiter zu senken, ist nichts zu erinnern (vgl. SächsOVG, Urteil vom 27. April 2023 – 3 C 8/21 – juris Rn. 98). Es wird angesichts der Zusammenschau aus den Ausführungen im allgemeinen und besonderen Teil der Begründung zur Verordnung noch hinreichend deutlich, dass die Lagebewertung des Ordnungsgebers noch auf die tatsächliche Infektionslage gestützt werden konnte.

Dies stand auch nicht im Widerspruch zu der Maßnahmenkonzeption, die mit der Bundeskanzlerin und den Ministerpräsidenten am 19. Januar 2021 beschlossen wurde. Nach Nr. 1 Satz 1 dieses Beschlusses sollten die bisherigen Beschlüsse von Bund und Ländern zunächst befristet bis zum 14. Februar 2021 fortgelten. Über diesen Verweis fügt sich auch der Beschluss der Bundeskanzlerin und der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder vom 13. Dezember 2020 in die dem Verordnungsgeber einzubeziehenden Umstände ein. Ausweislich der dortigen Nr. 12 des Beschlusses verständigten sich die Beteiligten der Telefonkonferenz darauf, dass bei besonders extremen Infektionslagen mit einer Inzidenz von über 200 Neuinfektionen pro 100.000 Einwohnern pro Woche und diffusem Infektionsgeschehen die umfassenden allgemeinen Maßnahmen nochmals erweitert werden sollten, um kurzfristig eine deutliche Absenkung des Infektionsgeschehens zu erreichen. Insbesondere sollten in Regionen lokale Maßnahmen nach § 28a Abs. 2 IfSG spätestens erwogen werden, darunter auch weitgehende Ausgangsbeschränkungen, wenn die Inzidenz von über 200 Neuinfektionen pro 100.000 Einwohnern pro Woche überschritten werde. Diese Einschätzung galt auch noch zum Zeitpunkt des Verordnungserlasses am 26. Januar 2021 fort, auch wenn sich die Sieben-Tage-Inzidenz seit dem Beschluss vom 13. Dezember 2020 (teilweise) unterhalb dieser gezogenen Grenze befunden haben mochte. Einerseits handelte es sich insoweit lediglich um einen Orientierungspunkt, andererseits war durch das Hinzutreten der ansteckenderen Virusmutationen eine veränderte Ausgangslage zu derer im Dezember nicht fernliegend und die Erwartung eines möglicherweise erneuten Anstiegs nicht völlig von der Hand zu weisen (vgl. zu allem SächsOVG, Urteil vom 27. April 2023 – 3 C 8/21 – juris Rn. 101).

Der Eingriff in die Fortbewegungsfreiheit durch die Regelung des § 2b Satz 1, 2 Nr. 4 und 16 SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 war auch im Übrigen erforderlich.

Es stellte keine sachwidrige Annahme dar, dass der Verordnungsgeber Kontaktbeschränkungen und Abstandsregelungen nicht als mildere und gleich wirksame Mittel ansah.

Es kann dahingestellt bleiben, ob die Erwägungen der Staatsregierung in ihrer Stellungnahme zum hiesigen Verfahren der abstrakten Normenkontrolle zu den unvermeidlichen Verstößen gegen Abstandsregelungen und Maskenpflichten beim Aufeinandertreffen großer Menschenansammlungen an touristischen „Hotspots“ im Rahmen der Prüfung der Erforderlichkeit der Maßnahme als „nachgeschobene“ Erwägung des Verordnungsgebers herangezogen werden können. Zwar finden sich in der Begründung zu § 2b SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 gerade keine Ausführungen, die sich zu der örtlichen Beschränkung der Versorgungsgänge bzw. der Inanspruchnahme von Dienstleistungen oder des Sports oder der Bewegung im Freien lediglich im Umkreis von 15 km des Wohnbereichs verhalten. Jedoch wird im allgemeinen Teil der Verordnungsbegründung Bezug genommen auf die zwischen Bund und Ländern getroffenen Absprachen, die einerseits in dem unmittelbar dem Verordnungserlass vorangegangenen Beschluss vom 19. Januar 2021 zum Ausdruck kamen und sich andererseits – über die in diesem Beschluss in Nr. 1 festgehaltene Fortgeltung der bisherigen Beschlüsse – auch aus dem Beschluss vom 5. Januar 2021 ergeben. In Nr. 5 dieses Beschlusses wurde sich darauf verständigt, dass bei einer Sieben-Tage-Inzidenz von über 200 Neuinfektionen je 100.000 Einwohner weitere lokale Maßnahmen zu ergreifen seien, die insbesondere auch die Einschränkung des Be-

wegungsradius auf 15 km um den Wohnort beschränken könnten. Hierbei wurde auch festgehalten, dass tagestouristische Ausflüge explizit keine triftigen Gründe darstellten. Ausgehend davon ist der Begründung der Verordnung noch hinreichend zu entnehmen, dass der Verordnungsgeber bei einer Infektionslage mit den dargestellten Schwellenwerten eine Verbreitung des Virus durch eine Beschränkung des Bewegungsradius insoweit umsetzen wollte, dass auch eine Ballung von Personen auf engem Raum infolge tagestouristischer Ausflüge verhindert werden sollte.

Der Verordnungsgeber hat seinen Einschätzungsspielraum nicht überschritten. Seine damalige Annahme, dass nach den zu jenem Zeitpunkt bereits seit mehreren Wochen bestehenden Ausgangsbeschränkungen ein verstärktes Bedürfnis nach überregionalen Ausflügen bestand, ist nicht zu beanstanden. Nach dem Regelungsgehalt der Norm sollte nach der Intention des Verordnungsgebers verhindert werden, dass an beliebten Ausflugszielen eine große Anzahl von Personen aufeinandertrifft. Hierbei wäre es zu einem stärkeren zwischenmenschlichen Kontakt gekommen als dies wegen der weiteren Gründe, wegen derer die Unterkunft sonst verlassen werden durfte, erfolgt wäre (vgl. SächsOVG, Urteil vom 27. April 2023 – 3 C 8/21 – juris Rn. 105). Hierbei ist es auch plausibel, dass die alleinige Berufung auf Abstandsregeln nicht als gleich wirksames Mittel anzusehen war, denn bei einem unkontrollierten Zusammentreffen einer Vielzahl an Personen erschien dies selbst bei Unterstellung der Rechtstreue sämtlicher Personen als tatsächlich unmöglich (vgl. SächsOVG, Urteil vom 27. April 2023 – 3 C 8/21 – juris Rn. 105; vgl. auch BayVerfGH, Entscheidung vom 30. Dezember 2020 – Vf. 96-VII-20 – juris Rn. 31).

Dass der Verordnungsgeber sich insoweit gegen die Sperrung von Ausflugszielen als mögliches milderes Mittel entschied, war ebenfalls von seinem Prognosespielraum gedeckt, weil dieses zur Erreichung des erstrebten Zweckes nicht gleich geeignet gewesen wäre. Vielmehr wäre es – ungeachtet der Frage der tatsächlichen Durchsetzbarkeit einer solchen Maßnahme – zu einer entsprechenden Verlagerung der Personenkonzentration auf andere Orte gekommen (vgl. SächsOVG, Urteil vom 27. April 2023 – 3 C 8/21 – juris Rn. 105) und hätte unter Umständen dort zu einer Verschärfung der Situation im Hinblick auf das Aufeinandertreffen vieler verschiedener Personen geführt.

(ddd) Die Regelungen des § 2b Satz 1, 2 Nr. 4 und 16 SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 waren bei verfassungskonformer Auslegung auch noch angemessen.

Die Angemessenheit einer Maßnahme erfordert, dass der mit der Maßnahme verfolgte Zweck und die zu erwartende Zweckerreichung nicht außer Verhältnis zur Schwere des Eingriffs stehen, wobei die Interessen des Gemeinwohls umso gewichtiger sein müssen, je empfindlicher der Einzelne in seiner Freiheit beeinträchtigt ist und das gesetzgeberische Handeln umso dringlicher wird, je größer die Nachteile und Gefahren sind, die aus gänzlich freier Grundrechtsausübung erwachsen können (s.o., C.II.2.b.bb.1.a.bb.ddd).

Überdies muss die Abwägungsentscheidung erkennbar und plausibel vom Prinzip der größtmöglichen Schonung der Grundrechte der von den Freiheits- und Teilhabe einschränkungen Betroffenen geleitet sein, wobei Unsicherheiten über die Ursachen und die Ausbreitung des Virus

SARS-COV-2 nicht einem Automatismus gleich zu Lasten der Freiheits- und Teilhaberechte aufgelöst werden durften. Die Zumutung konkreter Einschränkungen bedurfte umso mehr der grundrechtssensiblen Rechtfertigung, je unklarer der Beitrag der untersagten Tätigkeit zur Verbreitung des Virus SARS-COV-2 war und je länger diese Einschränkung dauerte (SächsVerfGH, Beschluss vom 11. Februar 2021 – Vf. 14-II-21 [e.A.]; vgl. VerfGH NRW, Beschluss vom 29. Januar 2021 – 21/21.VB-3 – juris Rn. 41; SächsOVG, Urteil vom 27. April 2023 – 3 C 8/21 – juris Rn. 113). Vor dem Hintergrund, dass der Normgeber aus dem Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit zu Maßnahmen des Gesundheits- und Lebensschutzes verpflichtet ist, war er auch nicht gehalten, eine neuerliche signifikante Gefährerhöhung durch das Steigen der Infektionszahlen hinzunehmen (SächsVerfGH, Beschluss vom 11. Februar 2021 – Vf. 14-II-21 [e.A.]; SächsOVG, Urteil vom 27. April 2023 – 3 C 8/21 – juris Rn. 113). Hinzu kommt, dass die Ermächtigungsgrundlage des Bundesgesetzgebers in § 28a Abs. 6 Satz 2 und 3 IfSG vorgab, dass bei Entscheidungen über Schutzmaßnahmen 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 Erkrankung COVID-19 vereinbar war, wobei einzelne soziale, gesellschaftliche oder wirtschaftliche Bereiche, die für die Allgemeinheit von besonderer Bedeutung sind, von den Schutzmaßnahmen ausgenommen werden konnten, soweit ihre Einbeziehung zur Verhinderung der Verbreitung nicht zwingend erforderlich waren (so auch SächsOVG, Urteil vom 27. April 2023 – 3 C 8/21 – juris Rn. 113).

Hierbei besteht grundsätzlich ein Einschätzungsspielraum des Normgebers, sodass sich die verfassungsrechtliche Prüfung darauf beschränkt, ob der Normgeber diesen in vertretbarer Weise gehandhabt hat. Dies setzt bei der Kontrolle prognostischer Entscheidungen voraus, dass die Prognose des Normgebers auf einer hinreichend gesicherten Grundlage beruhte (s.o., C.II.2.b.bb.1.a.bb.ddd).

Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die Entscheidung des Ordnungsgebers, bestimmte Lebensbereiche stark einzuschränken, auf dem Zusammenspiel einer Vielzahl je für sich kontingenter Maßnahmen beruhte, durch das namentlich im Bereich der Kontaktbeschränkungen eine hinreichende Reduktion potentieller Übertragungssituationen erreicht werden sollte; auch aus Gründen der Verhältnismäßigkeit sollte und konnte indes ein vollständiger, „perfekter“ Kontaktausschluss nicht bewirkt werden, sodass gewisse Unschärfen und Inkonsistenzen unvermeidliche Folge der verfassungsrechtlich vorgegebenen Verhältnismäßigkeitsabwägung waren (SächsVerfGH, Beschluss vom 11. Februar 2021 – Vf. 14-II-21 [e.A.]; vgl. zum Begriff des Gesamtkonzepts auch: BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021, BVerfGE 159, 223, 348 f. Rn. 290]). Dieser Einschätzungsspielraum bestand auch trotz der zum entscheidungserheblichen Zeitpunkt bereits seit mehreren Monaten andauernden Pandemie fort, denn gerade in diesem Zeitraum waren zwei neue Virusmutationen aufgetreten, zu denen es noch an Erkenntnissen zu Übertragbarkeit und dem Risiko schwererer Krankheitsverläufe mangelte (vgl. SächsOVG, Urteil vom 27. April 2023 – 3 C 8/21 – juris Rn. 87).

Ausgehend hiervon war die streitgegenständliche Ausgangsbeschränkung mit den entsprechenden Ausnahmetatbeständen des § 2b Satz 1, 2 Nr. 4 und 16 SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 Bestandteil des vom Ordnungsgeber 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 beabsichtigte (vgl. SächsOVG, Urteil vom 27. April 2023 – 3 C 8/21 – juris Rn. 115; Beschluss vom 7. Januar 2021 – 3 B 424/20 – juris Rn. 36).

Zwar griff die Regelung des § 2b SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 tief in die durch Art. 16 Abs. 1 Satz 2 SächsVerf geschützte Fortbewegungsfreiheit ein, indem sie das Verlassen der Unterkunft untersagte und lediglich einen Katalog von Ausnahmetatbeständen bestimmte.

Dieser war jedoch noch verhältnismäßig im engeren Sinne. Die durch den Ordnungsgeber getroffene Abwägungsentscheidung stellte noch einen angemessenen Ausgleich zwischen dem mit der Maßnahme bezweckten Schutz der Allgemeinheit und der Grundrechtsbeeinträchtigung der Fortbewegungsfreiheit her.

Die Anzahl der Menschen, die einen bestimmten Ort erreichen konnten, wurde erheblich reduziert mit der Folge, dass auch die möglichen zwischenmenschlichen Kontakte innerhalb dieses Bewegungsradius abnahmen. Die Vorschrift des § 2b Satz 1, 2 Nr. 4 SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 trug der im ländlichen Bereich im Vergleich zu den Ballungsgebieten schlechteren Versorgungslage insoweit Rechnung, dass die Versorgungsgänge bis zur nächstgelegenen Einrichtung gestattet waren, auch wenn diese sich außerhalb des Umkreises von 15 km um den Wohnbereich, die Unterkunft oder den Arbeitsplatz befanden. Soweit der triftige Grund des Sports und der Bewegung im Freien nach § 2b Satz 1, 2 Nr. 16 SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 nur im Umkreis von 15 km des Wohnbereichs oder der Unterkunft erlaubte, wurde die Grundrechtsausübung nur dahingehend eingeschränkt, dass die genannte räumliche Grenze nicht überschritten werden durfte. Damit war jedoch nicht ausgeschlossen, auch längere Strecken innerhalb dieses Umkreises zurückzulegen (vgl. SächsOVG, Urteil vom 27. April 2023 – 3 C 8/21 – juris Rn. 122). Bei wertender Gesamtbetrachtung handelte es sich dabei um eine Beeinträchtigung der Freizeitgestaltung in einem begrenzten Bereich, der einen nicht unerheblichen Beitrag zum Schutz besonders hochwertiger Rechtsgüter wie Leben und Gesundheit leistete (vgl. SächsOVG, Urteil vom 27. April 2023 – 3 C 8/21 – juris Rn. 122).

Soweit vom Wortlaut des Ausnahmetatbestands des § 2b Satz 2 Nr. 16 SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 das bloße Verweilen im Freien allein oder mit Angehörigen des eigenen Hausstands nicht als triftiger Grund zum Verlassen der Unterkunft gestattet war, ist diese Norm insoweit erweiternd verfassungskonform auszulegen. Es verstößt gegen das Übermaßverbot, das Verbot auch auf den Ausgang für ein Verweilen im Freien ohne Kontakt zu hausstandsfremden Personen zu erstrecken. Es ist bereits zweifelhaft, ob dies einen relevanten Beitrag zur Verhinderung möglicher hausstandsübergreifender Kontakte zu leisten vermochte (vgl. BVerwG, Urteil vom 22. November 2022 – 3 CN 2/21 – juris Rn. 23; BayVGh, Beschluss vom 4. Oktober 2021 – 20 N 20.767 – juris Rn. 80 ff.).

Hierbei war zu berücksichtigen, dass das Ziel des Ordnungsgebers, physische zwischenmenschliche Kontakte außerhalb des eigenen Hausstandes auf ein absolut nötiges Minimum zu reduzieren, auch durch die Ausgangsbeschränkung mit den aufgeführten Gründen nicht vollständig zu erreichen war. Auch ein nach den geschriebenen Ausnahmetatbeständen des § 2b

Satz 2 SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 erlaubtes Verlassen der Wohnung war mit Mobilität verbunden und konnte beabsichtigt oder unbeabsichtigt zu Kontakten mit Menschen außerhalb des eigenen Hausstands führen (vgl. BVerwG, Urteil vom 22. November 2022 – 3 CN 2/21 – juris Rn. 23). In der Begründung zu § 2b SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 gibt der Ordnungsgeber an, dass die genannten Ausnahmen der Wahrung der Verhältnismäßigkeit dienten und sich im Wesentlichen auf Wege beschränkten, die unerlässlich für die unmittelbare Gefahrenabwehr und Daseinsvorsorge sowie für die Berufsausübung, Gesundheitsfürsorge und die Funktionsfähigkeit von Staat, Einrichtungen und Gesellschaften seien. Soweit man den Erlaubnistatbestand des Sportes und der Bewegung im Freien zu dem Bereich der Gesundheitsfürsorge zählte, erschließt sich nicht, aus welchen Gründen das bloße Verweilen im Freien nicht umfasst sein sollte. Wegen der zum entscheidungserheblichen Zeitpunkt bereits über Monate andauernden pandemiebedingten Einschränkungen konnte es von großer Bedeutung sein, jedenfalls die Wohnung verlassen und an der frischen Luft verweilen zu können, ohne dafür einen weitergehenden Grund angeben und bei Bedarf glaubhaft machen zu müssen (vgl. BVerwG, Urteil vom 22. November 2022 – 3 CN 2/21 – juris Rn. 23).

(b) Die Vorschrift des § 2b Satz 1, 2 Nr. 4, 16 SächsCoronaSchVO griff auch in die allgemeine Handlungsfreiheit aus Art. 15 SächsVerf ein. Das Grundrecht schützt in sachlicher Hinsicht die menschliche Handlungsfreiheit im umfassenden Sinne. Geschützt wird jedes menschliche Verhalten (SächsVerfGH, Beschluss vom 23. Januar 1997 – Vf. 7-IV-94). Dies umfasst auch die Freiheit, einen anderen Ort aufzusuchen. Nach Maßgabe der obigen Ausführungen war dieser auch verfassungsrechtlich gerechtfertigt.

(4) Die Regelung des § 2c SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 erweist sich als verfassungswidrig.

(a) Der durch die Vorschrift zur nächtlichen erweiterten Ausgangsbeschränkung (Ausgangssperre) bewirkte Eingriff in die Fortbewegungsfreiheit aus Art. 16 Abs. 1 Satz 2 SächsVerf war verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt.

(aa) Entsprechend den Ausführungen zu § 2b SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 lag in der Regelung des § 2c SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 ein Eingriff in die Fortbewegungsfreiheit aus Art. 16 Abs. 1 Satz 2 SächsVerf.

(bb) Dieser war nicht verfassungsrechtlich gerechtfertigt, weil die Regelung des § 2c SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 sich nicht als erforderlich erweist.

(aaa) Die erweiterte Ausgangsbeschränkung zur Nachtzeit war geeignet, den Verordnungszweck zu fördern. In § 1 Abs. 1 SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 war festgehalten, dass die physisch-sozialen Kontakte zu anderen Menschen außer den Angehörigen des eigenen Hausstandes auf das absolut nötige Minimum zu reduzieren seien. Aus dem Beschluss zur Maßnahmenkonzeption der Bundeskanzlerin und den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder vom 13. Dezember 2020 ist ersichtlich, dass bei besonders extremen Infektionslagen mit einer Inzidenz von über 200 Neuinfektionen pro 100.000 Einwohnern pro Woche und diffusem Infektionsgeschehen die umfassenden allgemeinen Maßnahmen nochmals erweitert

werden sollten, um kurzfristig eine deutliche Absenkung des Infektionsgeschehens zu erreichen. Hierzu sollten in Regionen auch weitgehende Ausgangsbeschränkungen erwogen werden. Dieser gefasste Beschluss galt nach dem Beschluss zur Maßnahmenkonzeption der Bundeskanzlerin und der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder vom 19. Januar 2021 fort. Dort wurde erneut festgehalten, dass alle Kontakte auf das absolut notwendige Minimum zu reduzieren seien und es erheblich zur Reduzierung des Infektionsrisikos beitrage, wenn die Zahl der sich begegnenden Haushalte möglichst konstant und klein gehalten werde. Zudem müssten die regionalen Maßnahmen vor dem Hintergrund der zu vermeidenden Ausbreitung der Virusmutationen so angepasst werden, dass ein Erreichen der Inzidenz von 50 Neuinfektionen pro 100.000 Einwohnern pro Woche bis Mitte Februar auch in Regionen mit derzeit noch besonders hoher Inzidenz realistisch werde. Die nächtliche Ausgangssperre konnte zur Erreichung des Ziels bereits deshalb beitragen, weil damit unbeabsichtigte Kontakte von Menschen, die auch nachts stattfinden können, verhindert wurden.

Die nächtlichen Ausgangsbeschränkungen waren geeignet, um den Zweck der grundsätzlichen Unterbindung von Übertragungsbegegnungen im öffentlichen und privaten Raum zu fördern und einen Beitrag zur Reduzierung der Zahl von Neuinfektionen zu leisten, obwohl diese vorwiegend der Kontrolle und Förderung der Einhaltung der allgemeinen Kontaktregeln dienten (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 9. Februar 2021 – Vf. 6-VII-20 – juris Rn. 74; ThürVerfGH, Urteil vom 26. Juni 2024 – 4/22 – juris Rn. 563; SächsOVG, Urteil vom 27. April 2023 – 3 C 8/21 – juris Rn. 85). Auch wenn der Anreiz zum Verlassen des privaten Wohnbereichs aufgrund der im Übrigen geltenden Kontaktbeschränkungen und der Schließung insbesondere gastronomischer Einrichtungen ohnehin nachts deutlich geringer war und dies auch ohne die nächtliche Ausgangsbeschränkung zu einer Verminderung der Anzahl der Kontakte führte (vgl. NdsOVG, Beschluss vom 6. April 2021 – 13 ME 166/21 – juris Rn. 20), war diese dem Zweck der (weiteren) Verminderung von sozialen Kontakten und damit der Senkung der Zahl der Menschen, die eine infizierte Person im Mittel ansteckt, förderlich.

(bbb) Die zusätzlich zu der Ausgangsbeschränkung des § 2b SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 nachts geltende erweiterte Ausgangsbeschränkung des § 2c SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 war nicht erforderlich.

Mit der Bestimmung des § 28a Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 IfSG hat der Bundesgesetzgeber zum Ausdruck gebracht, dass Ausgangsbeschränkungen nur zulässig sind, soweit auch bei Berücksichtigung aller bisher getroffenen Schutzmaßnahmen eine wirksame Eindämmung der Verbreitung der Erkrankung COVID-19 erheblich gefährdet wäre. Die Frage, ob eine wirksame Eindämmung der Verbreitung der Krankheit ohne die zusätzlichen nächtlichen Ausgangsbeschränkungen erheblich gefährdet gewesen wäre, verlangte eine auf die jeweilige Pandemiesituation bezogene Gefährdungsprognose des Ordnungsgebers aus der ex-ante-Sicht. Entscheidend für die verfassungsrechtliche Beurteilung ist daher die Gefährdungsprognose zum Zeitpunkt des Erlasses der angegriffenen Verordnung (so ThürVerfGH, Urteil vom 26. Juni 2024 – 4/22 – juris Rn. 569; Beschluss vom 14. Dezember 2021 – 117/20 – juris Rn. 284). Erst im Nachhinein erlangte Erkenntnisse müssen vor diesem Hintergrund bei der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des Handelns des Ordnungsgebers außer Betracht bleiben.

Bezogen auf das zu erwartende Pandemiegeschehen erforderte die ex-ante-Prognose, dass die in § 28a Abs. 2 IfSG genannten Maßnahmen als „ultima ratio“ zu verstehen waren, sodass diese nur dann in Betracht zu ziehen gewesen seien, wenn Maßnahmen nach § 28a Abs. 1 IfSG nicht mehr griffen (vgl. NdsOVG, Beschluss vom 6. April 2021 – 13 ME 166/21 – juris Rn. 28), d.h. wenn ein Unterlassen der Maßnahme zu einer wesentlichen, im Umfang der Gefahrenrealisierung gewichtigen Verschlechterung des Infektionsgeschehens geführt hätte (vgl. Kießling in: dies., IfSG, 3. Aufl., § 28a Rn. 98 u.a. unter Verweis auf VGH BW, Beschluss vom 5. Februar 2021 – 1 S 321/21 – juris Rn. 37).

Es ist nicht ersichtlich, dass die hier zugrunde zu legende Gefahrenprognose des Verordnungsgebers die Annahme rechtfertigte, dass ohne die nächtliche Ausgangsbeschränkung die wirksame Eindämmung der Verbreitung von COVID-19 im Sinne des § 28a Abs. 2 Satz 1 IfSG erheblich gefährdet war.

Hierbei ist zu berücksichtigen, dass bereits durch die Regelungen in § 2 und § 2b SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 Kontakt- und Ausgangsbeschränkungen bestanden. Es ist weder aus der Verordnungsbegründung noch aus der Stellungnahme der Staatsregierung ersichtlich, inwieweit sich aus einem Unterlassen der zusätzlichen Beschränkung des nächtlichen Ausgangs eine gewichtige Verschlechterung des Infektionsgeschehens ergäbe. Soweit – erst – im Rahmen des hiesigen Normenkontrollverfahrens ausgeführt wird, dass bei einer Zulassung sämtlicher auch tagsüber geltenden Ausnahmezwecke das Phänomen des „nächtlichen Umherziehens größerer Personengruppen im öffentlichen Raum“ selbst bei unterstellter Beachtung eines möglicherweise verhängten Alkoholverbots nicht verhindert werden könnte, wobei dies zu „den besonders gewünschten Freizeitbetätigungen jüngerer Personengruppen“ gehöre, handelt es sich hierbei um eine nicht näher substantiierte Behauptung. Dies reicht zur Rechtfertigung einer der gegenüber den bereits bestehenden, intensiv in Grundrechte eingreifenden Regelungen hinausgehenden, restriktiven nächtlichen Ausgangsbeschränkung nicht aus (vgl. NdsOVG, Beschluss vom 6. April 2021 – 13 ME 166/21 – juris Rn. 31). Zu der Annahme, dass diese nächtlichen Treffen „in den späten Nachtstunden bis weit hinein in den frühen Morgen in geselliger Runde im öffentlichen Raum“ stattfanden und hierbei auch „oft“ nicht die allgemein vorgeschriebenen oder empfohlenen Infektionsschutzvorkehrungen, insbesondere nicht die Personenzahlbeschränkungen, eingehalten wurden, fehlt es an Belegen, in welcher Häufigkeit solche Szenarien zu erwarten gewesen bzw. welche konkreten Erfahrungen hierzu bereits vorhanden waren. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass zum Zeitpunkt der Geltungsdauer der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung vom 26. Januar 2021 jahreszeitbedingt eher weniger damit zu rechnen gewesen sein durfte, dass der Großteil der Bevölkerung sich nachts in großen Gruppen umherziehend verhielt. Überdies unterstellte der Verordnungsgeber damit ebenfalls, dass die Bevölkerung sich grundsätzlich den bereits bestehenden Verboten widersetze, ohne hierbei aufzuzeigen, warum bei Wahrunterstellung dieser Annahme zusätzliche, eingriffsintensivere Maßnahmen, befolgt werden würden.

Soweit das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 19. November 2021 (BVerfGE 159, 223) die mit dem Vierten Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 22. April 2021 (BGBl. I S. 802) später eingeführte Rege-

lung des § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 IfSG zu nächtlichen Ausgangsbeschränkungen als erforderlich erachtet hat, kann dies nicht unmittelbar auf die hier zu prüfende Norm übertragen werden. So hat der Bundesgesetzgeber – anders als der hiesige Ordnungsgeber – ausdrücklich das gesetzgeberische Ziel verfolgt, private Zusammenkünfte in den Abendstunden auch im privaten Raum zu begrenzen, weil diesen ein erhebliches Infektionsrisiko zugekommen sei (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021, BVerfGE 159, 223 [342 Rn. 275]; BT-Drs. 19/28444, S. 12). Diese Erwägungen sind weder im Rahmen der Ordnungsbegründung noch in der Stellungnahme der Staatsregierung zum Normenkontrollverfahren grundsätzlich gewesen. Zudem ist zu berücksichtigen, dass dem Bundesverfassungsgericht ausschließlich die Regelung einer nächtlichen Ausgangsbeschränkung zur Prüfung vorlag und gerade nicht – wie hier – eine Kombination aus einer ohnehin schon tagsüber geltenden und einer nachts weiter verschärften Beschränkung.

(b) Ob daneben eine Verletzung der allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 15 SächsVerf vorlag, bedarf angesichts des bereits festgestellten Verfassungsverstoßes keiner Entscheidung.

(5) Die Bestimmung des § 9 Abs. 3 SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 war mit der Verfassung des Freistaates Sachsen vereinbar.

(a) Die Begrenzung der Teilnehmerzahl auf maximal zehn Personen bei einer über fünf Tage andauernden Überschreitung des Inzidenzwertes von 300 Neuinfektionen auf 100.000 Einwohner innerhalb von sieben Tagen im Landkreis oder in der Kreisfreien Stadt in § 9 Abs. 3 SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 verstieß nicht gegen Art. 23 SächsVerf.

(aa) Art. 23 Abs. 1 SächsVerf gehört als Kommunikationsgrundrecht zu den unentbehrlichen und grundlegenden Funktionselementen eines demokratischen Gemeinwesens (vgl. Rozek in: Baumann-Hasske, Die Verfassung des Freistaates Sachsen, 4. Aufl., Art. 23 Rn. 2). Das Recht, sich ungehindert und ohne besondere Erlaubnis mit anderen zu versammeln, gilt seit jeher als Zeichen der Freiheit, Unabhängigkeit und Mündigkeit des selbstbewussten Bürgers und ist für eine freiheitlich demokratische Staatsordnung konstituierend (vgl. BVerfG, Urteil vom 22. Februar 2011, BVerfGE 128, 226 [50]; Beschluss vom 14. Mai 1985, BVerfGE 69, 315 [343]; Rozek in: Baumann-Hasske, Die Verfassung des Freistaates Sachsen, 4. Aufl., Art. 23 Rn. 2). Insbesondere kann demonstrativer Protest angezeigt sein, wenn die Organe des parlamentarischen Regierungssystems sich abzeichnende Missstände und Fehlentwicklungen nicht oder nicht rechtzeitig erkennen oder aus Rücksichtnahme auf andere Interessen hinnehmen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. Mai 1985, BVerfGE 69, 315 [347]; Rozek in: Baumann-Hasske, Die Verfassung des Freistaates Sachsen, 4. Aufl., Art. 23 Rn. 2).

In sachlicher Hinsicht schützt die Versammlungsfreiheit zunächst das Recht, eine Versammlung zu veranstalten, einschließlich des Rechts, Inhalt, Art und Zeitpunkt sowie sonstige Modalitäten selbst zu bestimmen (vgl. BVerfG, Urteil vom 22. Februar 2011, BVerfGE 128, 226 [50 f.]; Beschluss vom 14. Mai 1985, BVerfGE 69, 315 [343]; Rozek in: Baumann-Hasske, Die Verfassung des Freistaates Sachsen, 4. Aufl., Art. 23 Rn. 5). Grundrechtlich geschützt ist zudem der gesamte Vorgang des „Sich-Versammelns“, welcher auch den Zugang zu einer bevorstehenden oder sich bildenden Versammlung erfasst, weil andernfalls die Versammlungsfreiheit Gefahr liefe, durch staatliche Maßnahmen im Vorfeld ausgehöhlt zu werden (vgl. Rozek in:

Baumann-Hasske, Die Verfassung des Freistaates Sachsen, 4. Aufl., Art. 23 Rn. 5; vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 14. Mai 1985, BVerfGE 69, 315 [349]).

Überdies gewährleistet Art. 23 Abs. 1 SächsVerf das Versammlungsrecht grundsätzlich frei von Anmelde- und Erlaubnispflichten, sodass ein durch Rechtsverordnung angeordnetes generelles Versammlungsverbot mit Erlaubnisvorbehalt einen rechtfertigungsbedürftigen und nur begrenzt rechtfertigungsfähigen Eingriff in die Versammlungsfreiheit darstellt (vgl. Rozek in: Baumann-Hasske, Die Verfassung des Freistaates Sachsen, 4. Aufl., Art. 23 Rn. 13). Angesichts der grundrechtlichen Gewährleistungen der Versammlungsfreiheit kann dies entsprechend für eine Begrenzung der Teilnehmerzahl angenommen werden.

(bb) Versammlungen unter freiem Himmel können nach Art. 23 Abs. 2 SächsVerf durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes beschränkt werden. Für Versammlungen in geschlossenen Räumen findet dieser keine Anwendung, dennoch unterliegt die Versammlungsfreiheit insoweit verfassungsimmanenten Schranken, sodass Beschränkungen auf gesetzlicher Grundlage zum Schutze kollidierender Verfassungsgüter möglich sind (vgl. Rozek in: Baumann-Hasske, Die Verfassung des Freistaates Sachsen, 4. Aufl., Art. 23 Rn. 38).

Grundsätzlich war die Regelung des § 9 Abs. 3 SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 vom Gesetzesvorbehalt des Art. 23 Abs. 2 SächsVerf gedeckt, weil die Regelungen in § 9 SächsCoronaSchVO insgesamt an Versammlungen unter freiem Himmel gerichtet waren.

Der durch die Regelung des § 9 Abs. 3 SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 bewirkte Eingriff in die Versammlungsfreiheit war verfassungsrechtlich gerechtfertigt.

(aaa) Die Begrenzung der Teilnehmeranzahl von Versammlungen war grundsätzlich geeignet, den oben bereits dargestellten Zweck der Verminderung physischer zwischenmenschlicher Kontakte zu erreichen. Der Ordnungsgeber ging davon aus, dass die festgestellten Mutationen des Virus mit einer deutlich höheren Ansteckungsfähigkeit und deshalb mit einer Verschärfung der pandemischen Lage verbunden waren. Folglich blieb das Ziel, die nach wie vor zu hohen Neuinfektionszahlen auf eine Sieben-Tage-Inzidenz von 50 Neuinfektionen pro 100.000 Einwohner zu senken, um eine Kontaktnachverfolgung zu gewährleisten (vgl. Begründung der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung vom 26. Januar 2021, Allgemeiner Teil; vgl. auch Beschluss der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder vom 19. Januar 2021). Die Einschätzung des Ordnungsgebers, dass dieses Ziel ohne die Regelungen zur Begrenzung der Teilnehmerzahl gekoppelt an die jeweilige Sieben-Tage-Inzidenz der Neuinfektionen gefährdet und die Gefahr wegen einer möglichen Überlastung des Gesundheitssystems dringlich war, hatte eine tragfähige tatsächliche Grundlage.

Es sind keine Anhaltspunkte dafür ersichtlich, dass eine Begrenzung der Teilnehmerzahl von Versammlungen gekoppelt an die jeweiligen Neuinfektionszahlen den Spielraum des Ordnungsgebers bei der Beurteilung der Eignung einer Regelung überschritten hat. Jedenfalls konnte eine derartige Begrenzung den verfolgten Zweck fördern.

(bbb) Infolge des dem Verordnungsgeber für die Beurteilung der Erforderlichkeit einer Regelung zukommenden Spielraums einer Regelung (vgl. C.II.2.b.bb.1.a.bb.ccc) können Maßnahmen verfassungsrechtlich nur beanstandet werden, wenn nach den dem Verordnungsgeber bekannten Tatsachen und im Hinblick auf die bisher gemachten Erfahrungen feststellbar ist, dass Beschränkungen, die als Alternativen in Betracht kommen, die gleiche Wirksamkeit versprechen, die Betroffenen indessen weniger belasten (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. Juli 2000, BVerfGE 102, 197 [218 m.w.N.]; st. Rspr.). Der Verfassungsgerichtshof prüft deshalb nicht, ob die beste Lösung zur Erreichung des verfolgten Zwecks gefunden wurde.

Die Prognose des Verordnungsgebers, bei einer fünf Tagen andauernden Überschreitung des Inzidenzwertes von 300 Neuinfektionen auf 100.000 Einwohner innerhalb von sieben Tagen im Landkreis oder der Kreisfreien Stadt seien keine anderen Schutzmaßnahmen gleich effektiv, aber weniger eingriffsintensiv als eine über § 9 Abs. 1 und 2 SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 hinausgehende Begrenzung der Teilnehmerzahl von Versammlungen auf zehn, beruhte auf tragfähigen Annahmen und war plausibel.

Insbesondere überschritt es nicht den Beurteilungsspielraum des Verordnungsgebers, dass dieser in die Regelung des § 9 Abs. 4 SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 keine ausdrücklichen Ausnahmen für bestimmte Versammlungsformen aufgenommen hatte, bei denen möglicherweise geringere Infektionsrisiken bestanden als bei herkömmlichen Versammlungen. Im Rahmen der ihm zustehenden Typisierungsbefugnis darf ein Normgeber sich am Regelfall orientieren und dabei von einer möglichst breiten, alle betroffenen Gruppen und Regelungsgegenstände einschließenden Beobachtung ausgehen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 27. April 2022, BVerfGE 161, 299 [379 f. Rn. 190]; BVerwG, Urteil vom 21. Juni 2023 – 3 CN 1/22 – juris Rn. 40). § 9 Abs. 4 SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 enthielt insoweit einen Genehmigungsvorbehalt für infektiologisch vertretbare Versammlungen, der Sonderformen von Versammlungen wie Fahrraddemos und Autokorsos erfassen konnte (vgl. BVerwG, Urteil vom 21. Juni 2023 – 3 CN 1/22 – juris Rn. 40). Dem trägt insoweit auch die Verordnungsbegründung zu § 9 Abs. 5 SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 Rechnung, in welcher der Verordnungsgeber niedergelegt hatte, dass die Vorschrift verfassungskonform dahingehend ausgelegt werden konnte, dass bei atypischen Aufzügen wie einem Traktorumzug auch Ausnahmen von der Vorgabe einer ortsfesten Versammlung gemacht werden konnten.

Der Verordnungsgeber durfte auch davon ausgehen, dass die Regelungen in der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung vom 26. Januar 2021 zum Abstandsgebot und zum Tragen einer Mund-Nasenbedeckung das Ziel der weiteren Ausbreitung des Virus SARS-CoV-2 und der Krankheit COVID-19 zu verlangsamen, nicht ebenso wirksam erreicht hätten wie die Begrenzung der Teilnehmerzahl, die an verschiedene Inzidenzschwellen anknüpfte. Insbesondere durfte der Verordnungsgeber davon ausgehen, dass vor allem die Einhaltung von Abstandsgeboten mit zunehmender Teilnehmerzahl erschwert bis unmöglich war. Das Risiko einer Infektion bestand nach der maßgeblichen ex-ante-Sicht auch bei Versammlungen unter freiem Himmel und bei einer begrenzten Teilnehmerzahl (vgl. BVerwG, Urteil vom 21. Juni 2023 – 3 CN 1/22 – juris Rn. 41) unter besonderer Berücksichtigung eines dynamischen Geschehens auch bei einer ortsfesten Versammlung durch An- und Abreise (vgl. HessVGH, Beschluss vom

19. März 2021 – 2 B 587/21 – juris Rn. 7). Angesichts der noch nicht flächendeckend verfügbaren Impfungen und des Auftretens der neuen Virusmutationen hat der Verordnungsgeber seinen Einschätzungsspielraum nicht überschritten, indem er Verhaltensregeln nicht als gleich wirksame Maßnahmen erachtete.

(ccc) Das Selbstbestimmungsrecht des Veranstalters einer Versammlung, welches die Festlegung des Ortes, der Zeit sowie der Umstände und Inhalte der Versammlung umfasst (vgl. BVerfG, Beschluss vom 5. September 2003 – 1 BvQ 32/03 – juris Rn. 38; HessVGH, Beschluss vom 19. März 2021 – 2 B 587/21 – juris Rn. 4), gehört zum Gewährleistungskern der Versammlungsfreiheit. Auch die Festlegung der Teilnehmerzahl zählt als wesentliches Element dazu. Eine Versammlung ist als eine Form der Meinungskundgabe und Mittel der Meinungsbildung darauf angelegt, für die eigene Auffassung zu werben sowie weitere Anhänger und Unterstützer der eigenen Meinung zu gewinnen (vgl. VGH BW, Beschluss vom 16. Mai 2020 – 1 S 1541/20 – juris Rn. 4). Diese Möglichkeit des Expandierens ist wichtig, um an dem für das Funktionieren der Demokratie wesentlichen Prozess der öffentlichen Auseinandersetzung in der Gesellschaft teilzunehmen mit der Folge, dass Begrenzungen der Teilnehmerzahl – hier bereits im Verordnungswege – die Versammlungsfreiheit des Veranstalters empfindlich trifft (vgl. VGH BW, Beschluss vom 16. Mai 2020 – 1 S 1541/20 – juris Rn. 4). Zwar sind damit Begrenzungen der Teilnehmerzahl nicht per se unzulässig (vgl. BVerfG, Beschluss vom 1. Mai 2020 – 1 BvR 1003/20 – juris Rn. 7), sie sind aber einer strikten Prüfung im Rahmen der Verhältnismäßigkeit zu unterziehen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 30. August 2020 – 1 BvQ 94/20 – juris Rn. 14; Beschluss vom 14. Mai 1985, BVerfGE 69, 315 [349]).

Grundsätzlich können höchst ausnahmsweise besonders schwerwiegende Gefahren für die Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit, insbesondere gravierende Gefahren für die Schutzgüter von Leib und Leben, Begrenzungen der Teilnehmerzahl von Versammlungen rechtfertigen, soweit die schwerwiegenden Gefahren in keiner Weise anders abwendbar sind und die Maßnahmen zugleich eine im Hinblick auf die Gefahrenlage möglichst weitgehende Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts des Veranstalters gewährleisten (vgl. VGH BW, Beschluss vom 16. Mai 2020 – 1 S 1541/20 – juris Rn. 4).

Nach den damaligen Erkenntnissen war eine solche Gefährdungslage im Hinblick auf das zum Zeitpunkt des Verordnungserlasses herrschende Infektionsgeschehen in Bezug auf COVID-19 grundsätzlich gegeben. Es genügt, dass nach damaligen wissenschaftlichen Erkenntnissen eine Unterschreitung eines Mindestabstands von 1,5 m ohne Mund-Nasenbedeckung u.a. bei größeren Menschenansammlungen auch im Freien ein erhöhtes Übertragungsrisiko mit sich brachte und – trotz der Dauer der pandemischen Lage – weiterhin eine ernst zu nehmende Situation vorlag, bei der auch wegen der Verbreitung neuer Varianten des Virus Sars-CoV-2 weiterhin von einer sehr hohen Gefährdung für die Gesundheit der Bevölkerung in Deutschland auszugehen war (COVID-19-Lagebericht des RKI vom 19. Januar 2021, a.a.O.; vgl. HessVGH, Beschluss vom 19. März 2021 – 2 B 587/21 – juris Rn. 7). Es ist nichts dagegen zu erinnern, dass auch Versammlungen unter freiem Himmel ein relevantes Infektionspotential zugesprochen wurde, insbesondere vor dem Hintergrund der Annahme, dass die neuen Varianten nach dem damaligen Kenntnisstand eine höhere Übertragbarkeit aufwiesen (vgl. HessVGH, Beschluss vom 19. März 2021 – 2 B 587/21 – juris Rn. 7).

Daher kam die Begrenzung der Teilnehmeranzahl einer Versammlung grundsätzlich als eine Maßnahme in Betracht, die die Schutzpflicht des Staates in Bezug auf die weitere Eindämmung der Ausbreitung der Corona-Pandemie einerseits sowie die Versammlungsfreiheit andererseits in Einklang bringen konnte.

In Abwägung der Schwere des Eingriffs in das Grundrecht aus Art. 23 Abs. 1 SächsVerf und dem Gewicht der den Eingriff rechtfertigenden Gründe standen die Maßnahmen nicht außer Verhältnis zum verfolgten Zweck. Vor dem Hintergrund, dass der Normgeber aus dem Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit zu Maßnahmen des Gesundheits- und Lebensschutzes verpflichtet ist und er auch nicht gehalten war, eine neuerliche signifikante Gefahrerhöhung durch das Steigen der Infektionszahlen hinzunehmen, lag die Beschränkung der Teilnehmerzahl von Versammlungen im Ordnungswege im Rahmen seines Einschätzungsspielraums.

So hat er durch die Anknüpfung an die Sieben-Tages-Inzidenzwerte von 200 und 300 Neuinfektionen je 100.000 Einwohner und die daran gebundene Reduktion der maximalen Teilnehmerzahl den Umstand in die Abwägung einbezogen, dass er wegen seiner Handlungspflicht zum Schutz der körperlichen Unversehrtheit und des Lebens verpflichtet war, auf eine Verschärfung des Infektionsgeschehens mit weiteren Maßnahmen zu reagieren. Wegen des – aus der ex-ante-Sicht zu Recht – befürchteten, möglicherweise exponentiellen Anstiegs der Zahl der Neuinfektionen aufgrund der festgestellten Virusmutationen lag es noch im Rahmen seines Einschätzungsspielraums diese Teilnehmerbegrenzung auf 200 bzw. zehn Personen vorzunehmen. Der Freistaat Sachsen lag zum Zeitpunkt des Verordnungserlasses bei einer Sieben-Tagesinzidenz von 161 Neuinfektionen je 100.000 Einwohner – wobei einzelne Landkreise dies deutlich überschritten – und wies somit nach Sachsen-Anhalt und Thüringen gemeinsam mit Brandenburg den dritthöchsten Wert im bundesdeutschen Vergleich auf (vgl. COVID-19-Lagebericht des RKI vom 26. Januar 2021, a.a.O.).

Der besonderen Bedeutung der Versammlungsfreiheit hat der Ordnungsgeber dadurch Rechnung getragen, dass er die Möglichkeit der Ausnahmen in § 9 Abs. 4 SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 regelte. Hierdurch wurde der Versammlungsbehörde die Möglichkeit eröffnet, die konkreten Umstände des Einzelfalls – wie Örtlichkeit, Ablauf, Art und Mittel der Kundgebung – hinreichend zu berücksichtigen.

Insoweit unterschied sich die Regelung auch von der in § 2a Abs. 1 SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021, die weder eine Anknüpfung an die lokale Inzidenz noch eine Möglichkeit der Erteilung einer Ausnahmegenehmigung vorsah.

Zudem ist in die Abwägung einzustellen, dass jenseits der konkreten Kontaktsituation am Versammlungsort auch die nicht über Versammlungsaufgaben steuerbare An- und Abreise im Zusammenhang mit einer Versammlung einem gesteigerten Infektionsrisiko unterlag, welchem durch eine Begrenzung mit einer festen Teilnehmeranzahl begegnet werden konnte.

(b) Die angegriffene Bestimmung des § 9 Abs. 3 SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 verstößt nicht gegen Art. 20 Abs. 1 SächsVerf. Insoweit ist bereits der Schutzbereich der Meinungsäußerungsfreiheit nicht eröffnet, weil sich die gegenständliche Maßnahme nicht gegen die inhaltliche Ausrichtung von Versammlungen (vgl. hierzu BVerfG, Beschluss vom 5. September 2003, BVerfGK 2, 1 [5]; Beschluss vom 24. März 2001 – 1 BvQ 13/01 – juris Rn. 23 ff; Beschluss vom 13. April 1994, BVerfGE 90, 241 [246 f.]), sondern allein gegen die Art und Weise der Durchführung ihrer Versammlung richtet. Solche sich nicht auf den Meinungsinhalt beziehende Maßnahmen sind hingegen allein am Grundrecht der Versammlungsfreiheit zu messen (so Gusy in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl., Art. 8 Rn. 87; Geis in: Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Stand Februar 2025, Art. 8 Rn. 204; vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 19. Dezember 2007, BVerfGK 13, 82 [89]; Beschluss vom 23. Juni 2004, BVerfGE 111, 147 [154 f.]; Beschluss vom 11. April 2002 – 1 BvQ 12/02 – juris Rn. 7).

(6) Soweit die Bußgeldvorschriften in § 11 Abs. 2 Nr. 1 Buchst. a, c, f, Nr. 2 Buchst. a SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 angegriffen wurden, teilen diese das Schicksal der oben geprüften zugrundeliegenden Bestimmungen.

3. Die hier zu prüfenden Vorschriften in § 2a Abs. 1 Satz 1 und 2, § 2c sowie § 11 Abs. 2 Nr. 1 Buchst. c, Nr. 2 Buchst. a SächsCoronaSchVO vom 12. Februar 2021 waren im tenorierten Umfang materiell verfassungswidrig. § 2b Abs. 1 Satz 1, 2 Nr. 19 sowie § 11 Abs. 2 Nr. 2 Buchst. a SächsCoronaSchVO vom 12. Februar 2021 waren bei verfassungskonformer Auslegung demgegenüber verfassungsgemäß. Im Übrigen waren die Vorschriften materiell verfassungsgemäß. Die entsprechenden Ausführungen unter C.II.2. zu den wesensgleichen Regelungen der Vorgängerverordnung gelten entsprechend.

Die unter A.II. geschilderte Situation führte – trotz der leichten Verbesserung der Infektionslage – nicht dazu, dass anzunehmen ist, dass der Ordnungsgeber seine Einschätzungsprognose zu den Regelungen der § 2 Abs. 1 Satz 1, Abs. 4, § 2b Satz 1, 2 Nr. 4, § 9 Abs. 3 sowie die korrespondierenden Ordnungswidrigkeitentatbestände des § 11 Abs. 2 Nr. 1 Buchst. a, Buchst. f, Nr. 2 Buchst. a SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 im weiteren Verlauf für den Erlass der Regelungen der § 2 Abs. 1 Satz 1, Abs. 4, § 2b Abs. 1 Satz 1, 2 Nr. 7, § 9 Abs. 3 sowie der diese in Bezug nehmenden Ordnungswidrigkeitentatbestände des § 11 Abs. 2 Nr. 1 Buchst. a, Buchst. e, Nr. 2 Buchst. a SächsCoronaSchVO vom 12. Februar 2021 überschritten hat. Dies gilt bei verfassungskonformer Auslegung auch für die Regelungen in § 2b Abs. 1 Satz 1, 2 Nr. 19 sowie den diesen in Bezug nehmenden § 11 Abs. 2 Nr. 2 Buchst. a SächsCoronaSchVO vom 12. Februar 2021.

Soweit die Vorschriften der § 2a Abs. 1 Satz 1 und 2, § 2c sowie § 11 Abs. 2 Nr. 1 Buchst. c, Nr. 2 Buchst. a SächsCoronaSchVO vom 26. Januar 2021 für verfassungswidrig erklärt werden, gilt dies unter Verweis auf die obigen Ausführungen auch für die wesensgleichen Nachfolgebestimmungen in § 2a Abs. 1 Satz 1 und 2, § 2c sowie § 11 Abs. 2 Nr. 1 Buchst. c, Nr. 2 Buchst. a SächsCoronaSchVO vom 12. Februar 2021 nach der Maßgabe des Tenors.

D.

Die Entscheidung ist kostenfrei (§ 16 Abs. 1 Satz 1 SächsVerfGHG). Den Antragstellern sind in Anwendung von § 16 Abs. 4 SächsVerfGHG die notwendigen Auslagen zu einem Fünftel zu erstatten.

gez. Grünberg

gez. Wahl

gez. Herberger

gez. Hoven

gez. Jäger

gez. Kirst

gez. Schurig

gez. Strewe

gez. Uhle