

Sachgebiet:

BVerwGE: ja
Übersetzung: nein

Gesundheitsverwaltungsrecht einschl. des Rechts der Heilberufe, der Gesundheitsfachberufe und des Krankenhausfinanzierungsrechts sowie des Seuchen- und Infektionsschutzrechts

Rechtsquelle/n:

GG Art. 2 Abs. 1 und 2 Satz 1, Art. 8, 19 Abs. 2 und 4 Satz 1
IfSG i. d. F. des Gesetzes vom 27. März 2020 § 28 Abs. 1, § 32
VwGO § 47 Abs. 2 Satz 1
SächsCoronaSchVO vom 17. April 2020 § 1 Abs. 1 Satz 1, § 2 Abs. 2, § 3 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3, § 12 Abs. 1

Titelzeile:

Untersagung von Versammlungen anlässlich der Corona-Pandemie

Leitsätze:

1. § 32 Satz 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 IfSG i. d. F. des Gesetzes vom 27. März 2020 war eine verfassungsgemäße Grundlage für die Untersagung von Versammlungen durch die Sächsische Corona-Schutz-Verordnung vom 17. April 2020.

2. § 3 Abs. 1 Satz 1 der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung vom 17. April 2020 war unverhältnismäßig, soweit er Versammlungen untersagte.

Urteil des 3. Senats vom 21. Juni 2023 - BVerwG 3 CN 1.22

I. OVG Bautzen vom 16. Dezember 2021
Az: 3 C 20/20



Bundesverwaltungsgericht

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 3 CN 1.22
3 C 20/20

Verkündet
am 21. Juni 2023

...

als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Normenkontrollsache



ECLI:DE:BVerwG:2023:210623U3CN1.22.0

hat der 3. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 15. Juni 2023
durch die Vorsitzende Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Philipp,
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Liebler,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Kuhlmann,
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Sinner und
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Hellmann

am 21. Juni 2023 für Recht erkannt:

Das Urteil des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts vom
16. Dezember 2021 wird geändert.

Es wird festgestellt, dass § 3 Abs. 1 Satz 1 der Sächsischen
Corona-Schutz-Verordnung vom 17. April 2020
(SächsGVBl. S. 170) unwirksam war, soweit er Versamm-
lungen untersagt hat.

Im Übrigen wird die Revision zurückgewiesen.

Die Beteiligten tragen die Kosten des Verfahrens je zur
Hälfte.

G r ü n d e :

I

- 1 Der Antragsteller ist deutscher Staatsangehöriger mit Wohnsitz im Freistaat Sachsen. Er begehrt mit seinem Normenkontrollantrag die Feststellung, dass § 2 Abs. 2 und § 3 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. Abs. 3 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 17. April 2020 (SächsGVBl. S. 170) unwirksam waren.

- 2 Die Verordnung war gestützt auf § 32 Satz 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 des Infektionsschutzgesetzes (IfSG) vom 20. Juli 2000 in der Fassung des Gesetzes vom 27. März 2020. Sie galt vom 20. April bis 3. Mai 2020 (§ 12 Abs. 1 SächsCoronaSchVO).
- 3 Die angegriffenen Vorschriften lauteten wie folgt:

§ 2

Kontaktbeschränkung

(1) Der Aufenthalt im öffentlichen Raum ist ausschließlich alleine oder in Begleitung der Partnerin oder des Partners beziehungsweise mit Angehörigen des eigenen Hausstandes oder mit einer weiteren nicht im Hausstand lebenden Person oder zur Wahrnehmung des Sorge- und Umgangsrechts gestattet.

(2) Im öffentlichen Raum ist ein Mindestabstand von 1,5 Metern außer zu den in Absatz 1 genannten Personen einzuhalten.

§ 3

Verbot von Ansammlungen von Menschen

(1) Alle Veranstaltungen, Versammlungen und sonstige Ansammlungen sind untersagt. [...]

(2) Ausgenommen sind [...]

(3) Im Einzelfall können Ausnahmegenehmigungen auf Antrag insbesondere für Versammlungen im Sinne des Sächsischen Versammlungsgesetzes vom zuständigen Landkreis oder der zuständigen Kreisfreien Stadt erteilt werden, soweit dies aus infektionsschutzrechtlicher Sicht vertretbar ist.

- 4 Zur Begründung seines am 22. April 2020 anhängig gemachten Normenkontrollantrags hat der Antragsteller ausgeführt: Er sei mit vielen in der Verordnung vorgesehenen grundrechtseinschränkenden Maßnahmen nicht einverstanden gewesen. Er habe mit fünf weiteren Personen seine Meinung dazu vor dem Haupteingang des zuständigen Staatsministeriums für Soziales und Gesell-

schaftlichen Zusammenhalt kundtun wollen. Zudem habe er sich mit zwei Personen in seiner Wohnung zusammensetzen wollen, um über die Maßnahmen zu debattieren und ein politisches Engagement zu planen. Beides sei ihm ohne vorherige Beantragung einer Ausnahmegenehmigung verwehrt gewesen. Den Mindestabstand habe er einhalten wollen. Da dies aber nicht ausnahmslos möglich gewesen sei, habe der Verordnungsgeber lediglich eine Soll-Regelung vorsehen dürfen.

- 5 Das Oberverwaltungsgericht hat den Antrag mit Urteil vom 16. Dezember 2021 abgelehnt. Der Antrag sei zulässig. Der Antragsteller habe trotz des Außerkrafttretens der Verordnung ein Feststellungsinteresse. Es ergebe sich hinsichtlich des Versammlungsverbots daraus, dass es sich um einen gewichtigen Grundrechtseingriff durch eine sich typischerweise kurzfristig erledigende Rechtsvorschrift gehandelt habe. Ob dies auch hinsichtlich des Mindestabstandsgebots gelte, könne offenbleiben, da insoweit jedenfalls unter dem Gesichtspunkt der Wiederholungsgefahr ein Feststellungsinteresse bestehe. Der Antrag sei aber unbegründet. § 28 Abs. 1 i. V. m. § 32 Satz 1 IfSG sei als Verordnungsermächtigung hinreichend bestimmt gewesen. Auf ihrer Grundlage hätten auch unter den Schutz der Versammlungsfreiheit fallende Menschenansammlungen verboten oder – als weniger beeinträchtigende Maßnahme – unter einen Genehmigungsvorbehalt gestellt werden dürfen. Die Voraussetzungen des § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 IfSG hätten vorgelegen. Bei COVID-19 handele es sich um eine übertragbare Krankheit. Dem Verordnungsgeber habe für seine Maßnahmenkonzeption ein Einschätzungs- und Prognosespielraum zugestanden, der durch das Oberverwaltungsgericht nur auf seine vertretbare Ausfüllung zu prüfen sei. Es beständen keine Anhaltspunkte, dass der Verordnungsgeber bei seiner Gefahren einschätzung oder bei der Ausgestaltung der angegriffenen Schutzmaßnahmen und dem Ausgleich mit widerstreitenden Grundrechten von fehlerhaften Erwägungen ausgegangen oder die von ihm zugrunde gelegte Gefahrenprognose nicht sachgerecht gewesen sei. Die Regelung über den Mindestabstand sei nicht zu beanstanden. Durch die in § 2 Abs. 1 SächsCoronaSchVO geregelten Ausnahmen und die Nichtgeltung des Gebots für zufällige oder individuell unvermeidbare Kontakte sei unter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes sichergestellt gewesen, dass vom Adressaten nichts Unmögliches verlangt

werde. Auch der in § 3 Abs. 3 SächsCoronaSchVO festgelegte Genehmigungsvorbehalt für Versammlungen sei (verfassungs-)rechtlich unbedenklich. Ausgehend von dem Zweck, andere als notwendige Kontakte zum Schutz vor Infektionen weitestgehend zu vermeiden, sei der Begriff der Ansammlung als Zusammentreffen von mindestens zwei Personen zu jedweden gemeinsamen Zweck zu verstehen. Der Genehmigungsvorbehalt habe nicht gegen das Grundrecht der Versammlungsfreiheit verstoßen. Er habe sich lediglich auf die Einhaltung infektionsschutzrechtlicher Vorgaben gerichtet und Versammlungen nicht einer umfassenden und damit verfassungswidrigen Vorprüfung unterstellt. Sonstige vor einer Genehmigung zu erfüllende Voraussetzungen seien nicht aufgestellt worden. Auch habe er entsprechend der zeitlichen Geltung der Verordnung nur für 13 Tage bestanden. Der Eingriff in die Versammlungsfreiheit sei verhältnismäßig gewesen. Bei der Ermessensausübung habe der Wertgehalt von Art. 8 Abs. 1 GG hinreichend berücksichtigt werden müssen. Vor dem Hintergrund der damaligen Infektionslage seien auch Eil- und Spontanversammlungen unter den Genehmigungsvorbehalt gestellt worden, um der zuständigen Behörde eine vorherige infektionsschutzrechtliche Überprüfung zu ermöglichen. Angesichts der seinerzeit herrschenden Unsicherheit über die Übertragungswege und die Gefährlichkeit einer Infektion mit dem Coronavirus, fehlender Gegenmittel und der grundsätzlich empfohlenen Kontaktbeschränkung als Basisschutzmaßnahme habe es sich bei den in den nachfolgenden Verordnungen festgelegten Beschränkungen von Versammlungen in Ablauf und Umfang nicht offensichtlich um gleich geeignete, aber mildere Maßnahmen gehandelt. Schließlich sei auch kein Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz gemäß Art. 3 Abs. 1 GG festzustellen, soweit die in § 3 Abs. 2 SächsCoronaSchVO aufgeführten Zusammenkünfte, die aus sozialen, privaten oder wirtschaftlichen zwingenden Gründen privilegiert worden seien, keiner Genehmigung bedurften. Bei Gottesdiensten mit bis zu 15 Personen seien im Gegensatz zu sonstigen Versammlungen typischerweise nur geringe Infektionsgefahren zu erwarten gewesen.

- 6 Der Antragsteller führt zur Begründung seiner vom Oberverwaltungsgericht wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache zugelassenen Revision aus, das Abstandsgebot in § 2 Abs. 2 SächsCoronaSchVO verlange Unmögliches von den Adressaten und sei unverhältnismäßig. Die im Grundsatz der Kontaktreduzie-

rung in § 1 Abs. 1 Satz 1 SächsCoronaSchVO enthaltene Beschränkung ("wo immer möglich") sei nicht auf § 2 Abs. 2 SächsCoronaSchVO zu übertragen. Der Adressat könne nicht erkennen, was von ihm verlangt werde. Hinsichtlich des Versammlungsverbots liege wegen einer Verletzung des Parlamentsvorbehalts keine wirksame Ermächtigungsgrundlage vor. Der Gesetzgeber hätte rechtzeitig eine hinreichend konkrete Ermächtigungsgrundlage schaffen müssen. § 28 Abs. 1 IfSG sehe Einschränkungen von Versammlungen nicht vor, eine Versammlung sei kein Unterfall einer sonstigen Veranstaltung oder Ansammlung. § 3 Abs. 3 SächsCoronaSchVO sei unbestimmt, denn der Erlaubnisvorbehalt kombiniere ein Ermessen auf der Rechtsfolgenseite mit einem unbestimmten Rechtsbegriff auf der Tatbestandsseite, wonach die Versammlung aus infektionsschutzrechtlicher Sicht vertretbar sein müsse. Das generelle Versammlungsverbot mit Erlaubnisvorbehalt habe die Wesensgehaltsgarantie im Hinblick auf die Versammlungsfreiheit verletzt. Es sei nicht erforderlich gewesen, insbesondere nicht für Versammlungen mit reduzierten zwischenmenschlichen Kontakten wie Fahrraddemos und Autokorsos. Eine Anmeldepflicht mit der Möglichkeit, Auflagen zu erteilen oder ein Verbot auszusprechen, hätte ein milderes Mittel dargestellt. Der Verordnungsgeber hätte zudem eine Pflicht zur Genehmigung beim Fehlen infektionsschutzrechtlicher Untersagungsgründe normieren können. Das Schutzkonzept der Verordnung sei nicht konsistent gewesen, da sie in anderen Bereichen kleinere Zusammenkünfte nicht verboten habe. Die Regelung sei auch unverhältnismäßig im engeren Sinne gewesen, da es an einer unmittelbaren Gefahr für ein gleichgewichtiges Rechtsgut gefehlt habe.

7 Der Antragsgegner verteidigt das angegriffene Urteil.

II

8 Der Senat entscheidet über die Revision auf der Grundlage der mündlichen Verhandlung vom 15. Juni 2023. Der Schriftsatz des Antragsgegners vom 16. Juni 2023 gibt keinen Anlass, die mündliche Verhandlung gemäß § 104 Abs. 3 Satz 2 VwGO wiederzueröffnen. Eine Schriftsatzfrist gemäß § 173 Satz 1 VwGO i. V. m. § 283 ZPO ist dem Antragsgegner nicht eingeräumt worden.

- 9 Die zulässige Revision des Antragstellers ist teilweise begründet. Die Ablehnung des zulässigen (1.) Normenkontrollantrags steht mit Bundesrecht in Einklang, soweit der Antragsteller die Feststellung begehrt, dass § 2 Abs. 2 SächsCoronaSchVO unwirksam war. Insoweit bleibt die Revision ohne Erfolg (2.). Das Urteil beruht aber auf einer Verletzung von Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO), soweit das Oberverwaltungsgericht angenommen hat, die Untersagung von Versammlungen durch § 3 Abs. 1 Satz 1 SächsCoronaSchVO sei verhältnismäßig gewesen (3.).
- 10 1. Der gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO statthafte Normenkontrollantrag ist zulässig. Dass die angegriffenen Rechtsvorschriften außer Kraft getreten sind, hat ihn nicht unzulässig werden lassen (vgl. BVerwG, Urteil vom 22. November 2022 - 3 CN 1.21 - NVwZ 2023, 1000 Rn. 8 ff.).
- 11 a) Der Antragsteller hat den Normenkontrollantrag während der Geltungsdauer der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung anhängig gemacht. Er kann – wie geschehen – nach deren Außerkrafttreten mit Ablauf des 3. Mai 2020 weiterhin geltend machen, durch das Abstandsgebot jedenfalls in seinem Recht auf freie Entfaltung seiner Persönlichkeit (Art. 2 Abs. 1 GG) und durch die Untersagung von Versammlungen in seiner Versammlungsfreiheit (Art. 8 Abs. 1 GG) verletzt worden zu sein.
- 12 b) Der Antragsteller hat ein berechtigtes Interesse an der begehrten Feststellung, dass die Ordnungsregelungen unwirksam gewesen sind.
- 13 Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG garantiert effektiven und möglichst lückenlosen richterlichen Rechtsschutz gegen Akte der öffentlichen Gewalt. Mit dem Gebot effektiven Rechtsschutzes ist es zwar grundsätzlich vereinbar, die Rechtsschutzgewährung von einem fortbestehenden Rechtsschutzinteresse abhängig zu machen und bei Erledigung des Verfahrensgegenstandes einen Fortfall des Rechtsschutzinteresses anzunehmen. Trotz Erledigung des ursprünglichen Rechtsschutzziels kann ein Bedürfnis nach gerichtlicher Entscheidung aber fortbestehen, wenn das Interesse des Betroffenen an der Feststellung der Rechtslage in besonderer Weise schutzwürdig ist. Ein Rechtsschutzbedürfnis besteht trotz Erledigung unter anderem dann fort, wenn ein gewichtiger Grundrechtseingriff

von solcher Art geltend gemacht wird, dass gerichtlicher Rechtsschutz dagegen typischerweise nicht vor Erledigungseintritt erlangt werden kann (vgl. BVerwG, Urteil vom 22. November 2022 - 3 CN 1.21 - NVwZ 2023, 1000 Rn. 13 m. w. N.).

- 14 Danach ist ein schützenswertes Interesse des Antragstellers an der nachträglichen gerichtlichen Klärung der Rechtmäßigkeit der angegriffenen Verordnungsregelungen anzuerkennen. Die zur Prüfung gestellten Normen hatten eine kurze Geltungsdauer (20. April bis 3. Mai 2020), innerhalb derer gerichtlicher Rechtsschutz im Hauptsacheverfahren nicht erlangt werden konnte. Nicht nur der Eingriff in die Versammlungsfreiheit durch die Untersagung von Versammlungen in § 3 Abs. 1 Satz 1 SächsCoronaSchVO, sondern auch der Eingriff in das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit durch das Abstandsgebot in § 2 Abs. 2 SächsCoronaSchVO hatten ein Gewicht, das die nachträgliche Klärung von deren Rechtmäßigkeit rechtfertigt. Ob sich ein schützenswertes Interesse des Antragstellers im Hinblick auf das Abstandsgebot – wie das Oberverwaltungsgericht angenommen hat (UA Rn. 15) – auch aus einer Wiederholungsgefahr ergibt, kann somit offenbleiben.
- 15 2. Das Oberverwaltungsgericht hat den Antrag festzustellen, dass das Gebot des § 2 Abs. 2 SächsCoronaSchVO, im öffentlichen Raum einen Mindestabstand von 1,5 m außer zu bestimmten Personen einzuhalten, unwirksam war, ohne Bundesrechtsverstoß abgelehnt. Seine Auslegung der Norm ist weder willkürlich (a) noch verstößt sie gegen das Bestimmtheitsgebot (b). Das Abstandsgebot war verhältnismäßig (c).
- 16 a) Das Oberverwaltungsgericht hat § 2 Abs. 2 SächsCoronaSchVO dahin ausgelegt, dass die Abstandspflicht unter dem Vorbehalt des Möglichen stand (UA Rn. 34, 32 <S. 17>). Diese Auslegung des (irrevisiblen) Landesrechts, an die der Senat gemäß § 173 Satz 1 VwGO i. V. m. § 560 ZPO gebunden ist, ist bundesrechtlich nicht zu beanstanden. Das das Gebot einschränkende Auslegungsergebnis der Vorinstanz überschreitet nicht die Auslegungsgrenzen, indem es deutlich erkennbare, möglicherweise sogar ausdrücklich im Wortlaut der Vorschrift dokumentierte Entscheidungen abänderte oder ohne ausreichende Rückbindung an Aussagen des Normgebers neue Regelungen schaffte (vgl. hierzu BVerfG, Beschluss vom 6. Juli 2010 - 2 BvR 2661/06 - BVerfGE 126, 286 <306>

und Kammerbeschluss vom 26. September 2011 - 2 BvR 2216/06 u. a. - BVerfGK 19, 89 <102 f.>). Das Oberverwaltungsgericht hat darauf abgestellt, dass der Möglichkeitsvorbehalt in der Grundsatzregelung des § 1 Abs. 1 Satz 1 SächsCoronaSchVO enthalten ist, wonach "wo immer möglich" ein Mindestabstand zu anderen Personen außer zu den Angehörigen des eigenen Hausstandes von 1,5 m einzuhalten ist. Diese Regelung bezeichnet der Klammerzusatz im Sinne einer Legaldefinition als "Kontaktbeschränkung".

- 17 b) § 2 Abs. 2 SächsCoronaSchVO genügt in dieser Auslegung auch dem in Art. 20 Abs. 3 GG gründenden rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebot. Danach müssen Rechtsnormen so gefasst sein, dass der Betroffene seine Normunterworfenheit und die Rechtslage so konkret erkennen kann, dass er sein Verhalten daran auszurichten vermag. Es genügt, wenn sich der Regelungsgehalt einer Norm mit Hilfe der üblichen Auslegungsmethoden feststellen lässt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 20. März 2013 - 2 BvF 1/05 - BVerfGE 133, 241 Rn. 84; BVerwG, Urteil vom 24. Januar 2019 - 3 C 7.17 - BVerwGE 164, 253 Rn. 23, jeweils m. w. N). Dass vom Antragsteller als Adressaten der Rechtsverordnung nichts Unmögliches verlangt werden kann und verlangt wurde, lag – wie das Oberverwaltungsgericht zu Recht angenommen hat (UA Rn. 34) – angesichts der Grundsatzregelung des § 1 Abs. 1 Satz 1 SächsCoronaSchVO nahe. Der Verordnungsgeber durfte auch davon ausgehen, dass es den Betroffenen in der Regel keine Schwierigkeiten bereiten würde, zu erkennen, wo die Einhaltung des Mindestabstands möglich war und wo nicht. Die Möglichkeit der Abstandswahrung hing von den jeweiligen örtlichen Gegebenheiten ab. Deshalb musste der Verordnungsgeber angesichts der Vielzahl von Fallkonstellationen auch keine Regelbeispiele in die Vorschrift aufnehmen. Schwierig zu beurteilende Einzelfälle mögen denkbar sein, führen aber nicht zur Unbestimmtheit der Regelung.
- 18 c) Die Regelung in § 2 Abs. 2 SächsCoronaSchVO war ausgehend von der Auslegung des Landesrechts und den tatsächlichen Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts verhältnismäßig und damit eine notwendige Schutzmaßnahme im Sinne von § 32 Satz 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG. Der Senat hat bereits entschieden, dass die durch die Kontaktbeschränkungen in § 2 Abs. 1 SächsCoronaSchVO bewirkten Eingriffe in das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit gerechtfertigt waren (vgl. BVerwG, Urteil vom 22. November

2022 - 3 CN 1.21 - NVwZ 2023, 1000 Rn. 47 ff.). Für das Abstandsgebot in § 2 Abs. 2 SächsCoronaSchVO ergibt sich nichts Abweichendes.

- 19 3. Soweit das Oberverwaltungsgericht die Untersagung von Versammlungen durch § 3 Abs. 1 Satz 1 SächsCoronaSchVO für rechtmäßig gehalten hat, beruht sein Urteil dagegen auf einer Verletzung von Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO). Untersagungen von Versammlungen konnten zwar auf § 32 Satz 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 des Gesetzes zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz - IfSG) vom 20. Juli 2000 (BGBl. I S. 1045) i. d. F. des Gesetzes zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 27. März 2020 (BGBl. I S. 587) – im Folgenden: IfSG – gestützt werden (a). § 32 Satz 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 IfSG war auch eine verfassungsgemäße Grundlage für den Erlass einer Ordnungsregelung zur Beschränkung von Versammlungen (b). Die Untersagung von Versammlungen in § 3 Abs. 1 Satz 1 SächsCoronaSchVO schränkte jedoch trotz des Genehmigungsvorbehalts in § 3 Abs. 3 SächsCoronaSchVO die Versammlungsfreiheit (Art. 8 Abs. 1 GG) unverhältnismäßig ein (c). Vor diesem Hintergrund kann offenbleiben, ob die Ordnungsregelung auch den Wesensgehalt des Grundrechts im Sinne des Art. 19 Abs. 2 GG angetastet hat (d), und ob gegenüber den Ausnahmen in § 3 Abs. 2 SächsCoronaSchVO eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung von Versammlungen im Sinne des Art. 3 Abs. 1 GG vorliegt (e).
- 20 a) Das Oberverwaltungsgericht hat zutreffend angenommen, dass die Untersagung von Versammlungen in § 3 Abs. 1 Satz 1 SächsCoronaSchVO auf § 32 Satz 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 IfSG gestützt werden konnte.
- 21 aa) § 32 Satz 1 IfSG ermächtigt die Landesregierungen, unter den Voraussetzungen, die für Maßnahmen (u. a.) nach § 28 IfSG maßgebend sind, auch durch Rechtsverordnungen entsprechende Gebote und Verbote zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten zu erlassen. Nach § 32 Satz 2 IfSG können die Landesregierungen die Ermächtigung durch Rechtsverordnung auf andere Stellen übertragen. Hiervon hat die Staatsregierung des Freistaates Sachsen durch § 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) i. d. F. der Änderungsverordnung vom 13. März 2020 (SächsGVBl. S. 82) Gebrauch gemacht und die Zuständigkeit für den Verordnungserlass dem Sächsischen Staatsministerium für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt übertragen (vgl. OVG Bautzen, Urteil vom 15. Oktober 2021 - 3 C 15/20 - Rn. 49 i. V. m. Rn. 48 <S. 18>).

- 22 bb) Gemäß § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG trifft die zuständige Behörde, wenn Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider festgestellt werden oder sich ergibt, dass ein Verstorbener krank, krankheitsverdächtig oder Ausscheider war, die notwendigen Schutzmaßnahmen, insbesondere die 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. Nach § 28 Abs. 1 Satz 2 IfSG kann die zuständige Behörde unter den Voraussetzungen von Satz 1 Veranstaltungen oder sonstige Ansammlungen von Menschen beschränken oder verbieten und Badeanstalten oder in § 33 IfSG genannte Gemeinschaftseinrichtungen oder Teile davon schließen. Die Grundrechte der Freiheit der Person (Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG), der Versammlungsfreiheit (Art. 8 GG), der Freizügigkeit (Art. 11 Abs. 1 GG) und der Unverletzlichkeit der Wohnung werden insoweit eingeschränkt (§ 28 Abs. 1 Satz 4, § 32 Satz 3 IfSG).
- 23 cc) Die Voraussetzungen, unter denen nach diesen Vorschriften Verbote zur Bekämpfung einer übertragbaren Krankheit erlassen werden können, lagen unstrittig vor (vgl. BVerwG, Urteil vom 22. November 2022 - 3 CN 1.21 - NVwZ 2023, 1000 Rn. 19 f. zur hier inmitten stehenden Verordnung). Dass Regelungen zur Beschränkung von Kontakten, die – wie hier die Versammlungsuntersagung – unabhängig von einem Krankheits- oder Ansteckungsverdacht an jeden im Geltungsbereich der Verordnung gerichtet sind, notwendige Schutzmaßnahmen im Sinne von § 32 Satz 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 IfSG sein können, ist in der Rechtsprechung des Senats geklärt (vgl. BVerwG, a. a. O. Rn. 21 ff.).

Notwendige Schutzmaßnahmen in diesem Sinne müssen an dem Ziel ausgerichtet sein, die Verbreitung der Krankheit zu verhindern, und sie müssen verhältnismäßig sein, das heißt geeignet und erforderlich, den Zweck zu erreichen, sowie verhältnismäßig im engeren Sinne (vgl. BVerwG, Urteil vom 22. November 2022 - 3 CN 2.21 - NVwZ 2023, 1011 Rn. 12).

- 24 dd) Ohne Verstoß gegen Bundesrecht hat das Oberverwaltungsgericht angenommen, dass die Vorschriften auch zur Untersagung von Versammlungen im Verordnungswege ermächtigen. Der Begriff "Ansammlung von Menschen" in § 28 Abs. 1 Satz 2 IfSG stellt in diesem Zusammenhang den Oberbegriff dar (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021 - 1 BvR 781/21 u. a. - BVerfGE 159, 223 Rn. 210), der neben Veranstaltungen auch solche Zusammenkünfte von Menschen umfasst, die unter den Schutz des Art. 8 Abs. 1 GG fallen. Dieses Grundrecht schützt die Freiheit, mit anderen Personen zum Zwecke einer gemeinschaftlichen, auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgebung örtlich zusammen zu kommen (vgl. BVerfG, Urteil vom 22. Februar 2011 - 1 BvR 699/06 - BVerfGE 128, 226 <250>). Dass § 28 Abs. 1 Satz 2 IfSG auch Versammlungen erfasst, wird durch § 28 Abs. 1 Satz 4 und § 32 Satz 3 IfSG bestätigt, die nach Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG (Zitiergebot) die Versammlungsfreiheit (Art. 8 GG) als eines der Grundrechte nennen, die durch Schutzmaßnahmen eingeschränkt werden können. Darüber hinaus sprechen sowohl die Gesetzgebungshistorie, wonach alle Zusammenkünfte von Menschen, die eine Verbreitung von Krankheitserregern begünstigen können, von der Generalklausel erfasst werden sollten (vgl. BT-Drs. 14/2530 S. 75), als auch der Sinn und Zweck der Vorschrift, die Verbreitung übertragbarer Krankheiten zu verhindern, für eine grundsätzliche Einschränkung (auch) von Versammlungen im Sinne des Art. 8 Abs. 1 GG auf der Grundlage von § 32 Satz 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 IfSG.
- 25 b) § 32 i. V. m. § 28 Abs. 1 IfSG war in dieser Auslegung im hier maßgeblichen Zeitraum vom 17. April bis 3. Mai 2020 eine verfassungsgemäße Grundlage für die Untersagung von Versammlungen im Sinne des Art. 8 Abs. 1 GG durch die Sächsische Corona-Schutz-Verordnung vom 17. April 2020.

- 26 aa) Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ergibt sich aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG (Maßnahmen gegen übertragbare Krankheiten bei Menschen). Das Infektionsschutzgesetz trifft Regelungen zu Versammlungen – wie zu Gaststätten oder Schulen – ausschließlich unter dem Gesichtspunkt des Infektionsschutzes. § 28 Abs. 1 IfSG enthält deshalb keine Regelungen auf dem Gebiet des Versammlungsrechts, für das der Bund nach dem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006 (BGBl. I S. 2034) keine Gesetzgebungskompetenz mehr hat.
- 27 bb) Der Senat hat bereits entschieden, dass die Generalklausel des § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG als Grundlage für Rechtsverordnungen zur Bekämpfung von COVID-19 bei Erlass der Verordnung am 17. April 2020 und auch während ihrer Geltungsdauer den Anforderungen des Bestimmtheitsgebotes (Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG) sowie des Demokratie- und Rechtsstaatsprinzips (Art. 20 Abs. 2 und 3 GG) entsprach (vgl. BVerwG, Urteil vom 22. November 2022 - 3 CN 1.21 - NVwZ 2023, 1000 Rn. 34 ff. zu Kontaktbeschränkungen und der Schließung von Gastronomiebetrieben und Sportstätten). Im Hinblick auf Untersagungen von Versammlungen ergibt sich nichts Abweichendes.
- 28 Der Bundesgesetzgeber hat die Möglichkeit der Beschränkung und des Verbots von Veranstaltungen oder sonstigen Ansammlungen von Menschen in § 28 Abs. 1 Satz 2 IfSG – anknüpfend an § 34 Abs. 1 Satz 2 BSeuchG – ausdrücklich vorgesehen und damit selbst die Entscheidung getroffen, dass auch Versammlungen im Sinne des Art. 8 Abs. 1 GG auf Grundlage dieser Ermächtigung aus Gründen des Infektionsschutzes beschränkt oder verboten werden können (Art. 1 des Gesetzes zur Neuordnung seuchenrechtlicher Vorschriften <Seuchenrechtsneuordnungsgesetz - SeuchRNeuG> vom 20. Juli 2000, BGBl. I S. 1045; Gesetzentwurf BT-Drs. 14/2530 S. 16, 74 f.). Diese Entscheidung hat er im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie durch die Streichung der Wortgruppe "einer größeren Anzahl von Menschen" in § 28 Abs. 1 Satz 2 IfSG durch das Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 27. März 2020 (BGBl. I S. 587; Gesetzentwurf BT-Drs. 19/18111 S. 9 f., 24) bestätigt. Dass der Gesetzgeber dabei auch durch das Grundrecht der Versammlungsfreiheit geschützte Versammlungen im Blick hatte, ergibt sich – wie erwähnt – daraus, dass § 28 Abs. 1 Satz 4 und § 32 Satz 3

IfSG in Erfüllung des Zitiergebots (Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG) Art. 8 GG als eingeschränktes Grundrecht ausdrücklich nennen.

- 29 c) Die Untersagung von Versammlungen in § 3 Abs. 1 Satz 1 SächsCoronaSchVO unter dem Vorbehalt einer Ausnahmegenehmigung in § 3 Abs. 3 SächsCoronaSchVO war nicht verhältnismäßig und damit keine notwendige Schutzmaßnahme im Sinne von § 32 Satz 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 IfSG. Die Regelung hatte zwar ein legitimes Ziel (aa) und war zu dessen Erreichung auch geeignet und erforderlich (bb). Sie schränkte aber die durch Art. 8 Abs. 1 GG gewährleistete Versammlungsfreiheit unangemessen ein (cc).
- 30 aa) Der Verordnungsgeber verfolgte mit der Untersagung von Versammlungen ein Ziel, das mit dem Zweck der Verordnungsermächtigung im Einklang stand.
- 31 (1) Die Untersagung diente dem Ziel, die Ausbreitung des Virus SARS-CoV-2 und der Krankheit COVID-19 zu verlangsamen. Mit der Verlangsamung des Infektionsgeschehens sollte sichergestellt werden, dass die Leistungsfähigkeit des Gesundheitswesens und insbesondere der Krankenhäuser zur Behandlung schwer- und schwerstkranker Menschen erhalten blieb (UA Rn. 23 i. V. m. Rn. 22 <S. 10>). Das hat das Oberverwaltungsgericht für das Revisionsverfahren verbindlich festgestellt (vgl. für tatsächliche Feststellungen: § 137 Abs. 2 VwGO; für die Auslegung irrevisiblen Landesrechts: § 137 Abs. 1, § 173 Satz 1 VwGO i. V. m. § 560 ZPO); es ergibt sich auch aus der Verordnungsbegründung. Das Ziel entsprach dem Zweck der Verordnungsermächtigung, übertragbare Krankheiten zu bekämpfen (§ 32 Satz 1 IfSG) und ihre Verbreitung zu verhindern (§ 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG; vgl. BVerwG, Urteil vom 22. November 2022 - 3 CN 1.21 - NVwZ 2023, 1000 Rn. 49 ff.).
- 32 (2) Die Annahme des Verordnungsgebers, dass dieses Ziel ohne die erlassene Untersagung gefährdet und die Gefahr wegen einer möglichen Überlastung des Gesundheitssystems dringlich war, hatte eine tragfähige tatsächliche Grundlage (vgl. zu diesem Erfordernis: BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021 - 1 BvR 781/21 u. a. - BVerfGE 159, 223 Rn. 177; BVerwG, Urteil vom 22. November 2022 - 3 CN 1.21 - NVwZ 2023, 1000 Rn. 52).

- 33 (aa) Zur Risikobewertung, den erforderlichen Infektionsschutzmaßnahmen und der empfohlenen Strategie zur Bekämpfung der Ausbreitung des Virus verweist das Oberverwaltungsgericht auf die Risikoeinschätzung des Robert Koch-Instituts (RKI) vom 26. März 2020, das die Gefährdung für die Gesundheit durch das hochansteckende Virus SARS-CoV-2 nach wie vor als hoch einschätze. Dies gelte insbesondere, aber nicht nur für ältere Menschen mit Vorerkrankungen. In Fragen der Vorbeugung übertragbarer Krankheiten sowie zur frühzeitigen Erkennung und Verhinderung der Weiterverbreitung von Infektionen komme den Empfehlungen des RKI eine vorrangige Bedeutung zu (UA Rn. 23 i. V. m. Rn. 22 <S. 10 ff.>). Auch die Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina, deren Expertise in der Beratung von Politik und Öffentlichkeit ebenfalls eine große Bedeutung zukomme, empfehle Lockerungen mit Bedacht und mit begleitenden Maßnahmen vorzunehmen. Vordringliche Voraussetzung für eine solche allmähliche Lockerung sei dabei, dass sich die Neuinfektionen auf niedrigem Niveau stabilisierten und das Gesundheitssystem nicht überlastet werde. Ferner müssten Infizierte zunehmend identifiziert und die Schutzmaßnahmen (Hygienemaßnahmen, Mund-Nasen-Schutz, Distanzregeln) diszipliniert eingehalten werden (UA Rn. 23 i. V. m. Rn. 22 <S. 11>). Das Oberverwaltungsgericht hat darüber hinaus festgestellt, in dem in Rede stehenden Zeitraum seien weder eine Impfung oder eine spezifische Medikation noch ein infektionsmedizinisch hinreichend sicherer Mund-Nasen-Schutz verfügbar gewesen. In Sachsen seien am 20. April 2020 4 323 Menschen infiziert und 111 Menschen infolge der Erkrankung verstorben gewesen. An diesem Tag hätten sich 365 Patienten im Krankenhaus befunden, 63 davon auf einer Intensivstation (UA Rn. 23).
- 34 (bb) Diese Feststellungen tragen die vom Ordnungsgeber angenommene Gefährdungslage. Der Ordnungsgeber und das Oberverwaltungsgericht konnten sich insbesondere auf die Risikobewertung und weiteren Erkenntnisse des RKI stützen (vgl. BVerwG, Urteil vom 22. November 2022 - 3 CN 1.21 - NVwZ 2023, 1000 Rn. 56 f.). Der Antragsteller hat gegen sie keine durchgreifenden Revisionsgründe vorgebracht (§ 137 Abs. 2 VwGO).

- 35 bb) Das Oberverwaltungsgericht hat ohne Bundesrechtsverstoß angenommen, dass der Ordnungsgeber die in § 3 Abs. 1 Satz 1 SächsCoronaSchVO angeordnete Untersagung von Versammlungen als geeignet (1) und erforderlich (2) ansehen durfte, um das mit der angegriffenen Regelung verfolgte Ziel zu erreichen.
- 36 (1) Für die Eignung reicht es aus, wenn die Ordnungsregelung den verfolgten Zweck fördern kann. Bereits die Möglichkeit der Zweckerreichung genügt (stRspr, vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021 - 1 BvR 781/21 u. a. - BVerfGE 159, 223 Rn. 185; BVerwG, Urteil vom 22. November 2022 - 3 CN 1.21 - NVwZ 2023, 1000 Rn. 59, jeweils m. w. N.). Das Oberverwaltungsgericht hat rechtsfehlerfrei angenommen, dass dem Ordnungsgeber wegen der damals in der Fachwissenschaft vorhandenen Ungewissheiten über die Eigenschaften des Virus SARS-CoV-2 (vgl. UA Rn. 25) bei der Beurteilung der Eignung einer Regelung ein tatsächlicher Einschätzungsspielraum zustand (UA Rn. 28), der in Bezug auf die Einhaltung seiner Grenzen verwaltungsgerichtlicher Kontrolle unterliegt (BVerwG, Urteil vom 22. November 2022 - 3 CN 1.21 - NVwZ 2023, 1000 Rn. 59 m. w. N.). Es hat keine Anhaltspunkte gesehen, dass die Einschätzung des Ordnungsgebers, durch eine Reduzierung physischer Kontakte und die Einhaltung bestimmter Abstände zu anderen Personen könne die Ausbreitung des besonders leicht von Mensch zu Mensch übertragbaren Virus verlangsamt und die Infektionsdynamik verzögert werden, nicht auf tragfähigen tatsächlichen Annahmen beruht hätte oder das Prognoseergebnis nicht plausibel gewesen wäre (UA Rn. 28, 50). Der Antragsteller hat dagegen keine begründeten Revisionsgründe vorgebracht (§ 137 Abs. 2 VwGO). Dafür ist auch nichts ersichtlich.
- 37 (2) An der Erforderlichkeit einer Maßnahme fehlt es, 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. Die sachliche Gleichwertigkeit der alternativen Maßnahme zur Zweckerreichung muss dafür in jeder Hinsicht eindeutig feststehen (stRspr, vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021 - 1 BvR 781/21 u. a. - BVerfGE 159, 223 Rn. 203 m. w. N.; BVerwG, Urteil vom 22. November 2022 - 3 CN 1.21 - NVwZ 2023, 1000 Rn. 63).

- 38 Bei der Beurteilung der Erforderlichkeit hatte der Verordnungsgeber angesichts der im hier maßgeblichen Zeitraum fehlenden Erfahrungen mit dem SARS-CoV-2-Virus und den Wirkungen von Schutzmaßnahmen einen tatsächlichen Einschätzungsspielraum, der sich darauf bezog, die Wirkung der von ihm gewählten Maßnahmen im Vergleich zu anderen, weniger belastenden Maßnahmen zu prognostizieren (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021 - 1 BvR 781/21 u. a. - BVerfGE 159, 223 Rn. 204). Ein solcher Spielraum hat jedoch Grenzen. Die Einschätzung des Verordnungsgebers muss auf ausreichend tragfähigen Grundlagen beruhen. Das Ergebnis der Prognose muss einleuchtend begründet und damit plausibel sein (vgl. BVerwG, Urteil vom 22. November 2022 - 3 CN 1.21 - NVwZ 2023, 1000 Rn. 64 m. w. N.). Das unterliegt der gerichtlichen Überprüfung (vgl. BVerwG, Urteil vom 22. November 2022 - 3 CN 2.21 - NVwZ 2023, 1011 Rn. 17 ff.).
- 39 Danach ist die Annahme des Oberverwaltungsgerichts, die angegriffene Versammlungsuntersagung sei zur Zweckerreichung erforderlich gewesen, revisionsrechtlich nicht zu beanstanden. Die Prognose des Verordnungsgebers, aufgrund der seinerzeitigen Infektions- und Erkenntnislage sei grundsätzlich davon auszugehen, dass keine Schutzmaßnahmen getroffen werden könnten, die gleich effektiv, aber weniger eingriffsintensiv wären, als die Versammlung nicht durchzuführen, beruhte nach den im angefochtenen Urteil getroffenen, für das Revisionsverfahren verbindlichen (§ 137 Abs. 2 VwGO) Tatsachenfeststellungen auf tragfähigen Annahmen und war plausibel.
- 40 (aa) Die Versammlungsuntersagung ging nicht deshalb über das erforderliche Maß hinaus, weil sie keine ausdrücklichen Ausnahmen für bestimmte Versammlungsformen – etwa Fahrraddemos oder Autokorsos – vorsah, 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 - 1 BvR 2649/21 - BVerfGE 161, 299 Rn. 190). Dementsprechend konnte der Verordnungsgeber darauf abstellen, dass Versammlungen in aller Regel zu physischen,

mit einem Infektionsrisiko verbundenen Kontakten führten und musste Sonderformen nicht ausdrücklich von der Geltung ausnehmen. Außerdem enthielt § 3 Abs. 3 SächsCoronaSchVO mit dem Genehmigungsvorbehalt für infektiologisch vertretbare Versammlungen einen Tatbestand, der diese Sonderformen von Versammlungen erfassen konnte.

- 41 (bb) Der Ordnungsgeber durfte auch davon ausgehen, dass Schutzauflagen – z. B. Abstandsgebote, Tragen einer Mund-Nase-Bedeckung, Teilnehmerbeschränkung – das Ziel, die Ausbreitung des Virus SARS-CoV-2 und der Krankheit COVID-19 zu verlangsamen, nicht ebenso wirksam erreicht hätten wie das generelle Versammlungsverbot des § 3 Abs. 1 Satz 1 SächsCoronaSchVO (vgl. UA Rn. 50). Nach den Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts wurde seinerzeit die Tröpfcheninfektion als Hauptübertragungsweg für das SARS-CoV-2-Virus angesehen (UA Rn. 23 i. V. m. Rn. 22 <S. 10, 12>; Rn. 33 i. V. m. Rn. 32 <S. 17>). Das Risiko einer Infektion bestand nach der maßgeblichen ex-ante-Sicht auch bei Versammlungen unter freiem Himmel und bei einer begrenzten Teilnehmerzahl. Ein Schutz durch Impfung, eine spezifische Medikation oder eine infektionsmedizinisch hinreichend sichere Mund-Nase-Bedeckung standen nicht zur Verfügung. Dass der Ordnungsgeber – und ihm folgend das Oberverwaltungsgericht – Verhaltens- und Hygieneregeln für Kontakte im öffentlichen Raum nicht als gleich wirksame Maßnahmen wie die Reduzierung der physischen Kontakte angesehen hat, ist danach plausibel (vgl. BVerwG, Urteil vom 22. November 2022 - 3 CN 1.21 - NVwZ 2023, 1000 Rn. 67 m. w. N.).
- 42 (cc) Auch die vorherige Anzeige der Versammlung wäre zwar ein milderer, aber kein gleich wirksames Mittel gewesen. Die unter einem Genehmigungsvorbehalt stehende Versammlungsuntersagung stellte sicher, dass eine Versammlung nicht stattfinden durfte, solange sie nicht genehmigt, die infektionsschutzrechtliche Prüfung also nicht mit positivem Ergebnis abgeschlossen war. Bei einer bloßen Anzeigepflicht hätte die Versammlung dagegen stattfinden können, solange die Behörde sie nicht untersagt hätte. Hätte sie unter den erschwerten Arbeitsbedingungen der Behörden in der Situation der Pandemie nicht rechtzeitig ein Verbot erlassen oder Auflagen verfügt, wäre dies zu Lasten des Infektionsschutzes gegangen. Insoweit ist die Annahme des Oberverwaltungsgerichts, der

Verordnungsgeber habe eine infektionsschutzrechtliche Vorprüfung von Versammlungen als erforderlich ansehen dürfen, revisionsrechtlich nicht zu beanstanden.

43 dd) Dagegen steht die Annahme des Oberverwaltungsgerichts, die Untersagung von Versammlungen in § 3 Abs. 1 Satz 1 SächsCoronaSchVO unter dem Vorbehalt einer Ausnahmegenehmigung in § 3 Abs. 3 SächsCoronaSchVO sei auch verhältnismäßig im engeren Sinne gewesen, nicht mit Bundesrecht in Einklang. Der mit der Regelung verfolgte Zweck und die zu erwartende Zweckerreichung standen außer Verhältnis zur Schwere des Eingriffs in das Grundrecht der Versammlungsfreiheit.

44 (1) Die Angemessenheit und damit die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne erfordern, dass der mit der Maßnahme verfolgte Zweck und die zu erwartende Zweckerreichung nicht außer Verhältnis zu der Schwere des Eingriffs stehen (stRspr, vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021 - 1 BvR 781/21 u. a. - BVerfGE 159, 223 Rn. 216 m. w. N.). In einer Abwägung sind Reichweite und Gewicht des Eingriffs in Grundrechte einerseits und die Bedeutung der Maßnahme für die Zweckerreichung andererseits gegenüberzustellen. Angemessen ist eine Maßnahme dann, wenn bei der Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht sowie der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe die Grenze der Zumutbarkeit noch gewahrt wird. Dabei ist ein angemessener Ausgleich zwischen dem Gewicht des Eingriffs und dem verfolgten Ziel sowie der zu erwartenden Zielerreichung herzustellen (stRspr, vgl. BVerwG, Urteil vom 22. November 2022 - 3 CN 1.21 - NVwZ 2023, 1000 Rn. 75 m. w. N.)

45 (2) Die Untersagung aller Versammlungen durch § 3 Abs. 1 Satz 1 SächsCoronaSchVO war ein schwerer Eingriff in die Versammlungsfreiheit. Art. 8 Abs. 1 GG schützt – wie gezeigt – die Freiheit, mit anderen Personen zum Zwecke einer gemeinschaftlichen, auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgebung örtlich zusammen zu kommen. Als Abwehrrecht, das auch und vor allem andersdenkenden Minderheiten zugutekommt, gewährleistet Art. 8 GG den Grundrechtsträgern das Selbstbestimmungsrecht über Ort, Zeitpunkt, Art und Inhalt der Veranstaltung.

Schon in diesem Sinne gebührt dem Grundrecht in einem freiheitlichen Staatswesen ein besonderer Rang; das Recht, sich ungehindert und ohne besondere Erlaubnis mit anderen zu versammeln, galt seit jeher als Zeichen der Freiheit, Unabhängigkeit und Mündigkeit des selbstbewussten Bürgers (vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. Mai 1985 - 1 BvR 233/81 u. a. - BVerfGE 69, 315 <343>). Als Freiheit zur kollektiven Meinungskundgabe ist die Versammlungsfreiheit für eine freiheitlich demokratische Staatsordnung konstituierend (vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. Mai 1985 - 1 BvR 233/81 u. a. - BVerfGE 69, 315 <344>; Urteil vom 22. Februar 2011 - 1 BvR 699/06 - BVerfGE 128, 226 <250>). Das gilt auch in der Situation einer Pandemie. Die Beschränkungen der Versammlungsfreiheit durch § 3 Abs. 1 Satz 1 SächsCoronaSchVO waren zwar nicht darauf gerichtet, die kollektive Meinungskundgabe einer inhaltlichen Beschränkung zu unterwerfen (UA Rn. 47). Physische Kontakte wurden in anderen Lebensbereichen durch die Verordnung ebenfalls beschränkt. Gleichwohl wurde die kollektive Meinungskundgabe behindert, was bei Versammlungen unter freiem Himmel besonders schwer wog. Die Sichtbarkeit von Versammlungen unter freiem Himmel – und damit ihre Wirksamkeit für die Meinungsbildung – konnte durch andere Formen der Kommunikation nur zum Teil ersetzt werden.

- 46 Das Gewicht des Grundrechtseingriffs wurde dadurch erhöht, dass Versammlungen in Sachsen bereits seit dem 23. März 2020 untersagt worden waren, zunächst aufgrund der Ausgangsbeschränkung in Nr. 1 der Allgemeinverfügung vom 22. März 2020 (Bekanntmachung des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt, Az. 15-5422/10), dann durch die Ausgangsbeschränkung in § 2 Abs. 1 SächsCoronaSchVO vom 31. März 2020 (SächsGVBl. S. 86).
- 47 Der Vorbehalt einer ausnahmsweisen Genehmigung in § 3 Abs. 3 SächsCoronaSchVO minderte das Gewicht des Eingriffs nur unwesentlich. Er änderte nichts daran, dass sich die Grundrechtsträger nicht mehr ohne weiteres versammeln durften, sondern nur, wenn der zuständige Landkreis oder die kreisfreie Stadt ihnen das gestattet hatte. Sie mussten die Genehmigung beantragen und ihre Erteilung ggf. gerichtlich durchsetzen. Gelang ihnen dies vor der Erledigung des Versammlungszwecks nicht, so war der Zweck der Versammlung

vereitelt. Das Risiko für die Durchführung der Versammlung verblieb unter diesen Umständen beim Bürger. Im Hinblick auf den Freiheitsgebrauch bedeutet es einen wesentlichen Unterschied, ob eine Genehmigung für etwas grundsätzlich Verbotenes zu beantragen und ggf. vor den Gerichten zu erstreiten ist oder ob etwas grundsätzlich Erlaubtes ggf. beschränkt oder verboten werden kann. Die Versammlungsfreiheit ist in diesem Sinne mehr und anderes als eine Summe von Genehmigungsansprüchen (Gusy in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 8 Rn. 35).

- 48 Zudem ließ die Vorschrift nicht erkennen, unter welchen Voraussetzungen Versammlungen infektiologisch vertretbar sein könnten, und selbst für infektiologisch vertretbare Versammlungen stellte sie die Erteilung der Genehmigung in das Ermessen der Behörde. Das Oberverwaltungsgericht hat lediglich angenommen, dass das Fehlen infektionsschutzrechtlicher Bedenken "bis zu einer Ermessensreduzierung auf Null" führen "konnte" (UA Rn. 52). Insgesamt war der Vorbehalt einer Ausnahmegenehmigung in § 3 Abs. 3 SächsCoronaSchVO damit nicht geeignet, eine reale Chance für die Durchführung von Versammlungen zu eröffnen. Eine nachträgliche Konkretisierung der Genehmigungsvoraussetzungen durch die Rechtsprechung konnte daran mit Blick auf die kurze Laufzeit der Verordnung nichts mehr ändern.
- 49 (3) Den durch die Untersagung von Versammlungen bewirkten, gewichtigen Grundrechtseingriffen standen Gemeinwohlbelange von überragender Bedeutung gegenüber. Ziel der Verordnung war es, die Ausbreitung des SARS-CoV-2-Virus und der dadurch verursachten bedrohlichen COVID-19-Erkrankung (vgl. § 2 Nr. 3a IfSG) zu verlangsamen und damit die Bevölkerung vor Lebens- und Gesundheitsgefahren zu schützen. Die Rechtsgüter Leben und Gesundheit haben eine überragende Bedeutung (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG; stRspr, vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021 - 1 BvR 781/21 u. a. - BVerfGE 159, 223 Rn. 231 m. w. N.; BVerwG, Urteil vom 22. November 2022 - 3 CN 2.21 - NVwZ 2023, 1011 Rn. 32). Der Ordnungsgeber durfte bei Erlass des generellen Versammlungsverbots davon ausgehen, dass dringlicher Handlungsbedarf bestand. Das RKI schätzte die Gefahr für die Gesundheit der Bevölkerung in Deutschland immer noch als hoch ein (UA Rn. 22 <S. 10>).

- 50 In die Prüfung der Angemessenheit ist über die Bedeutung des verfolgten Zwecks hinaus einzustellen, in welchem Maße er durch die in Rede stehende Maßnahme gefördert wird. Hierzu hat das Oberverwaltungsgericht unter Bezugnahme auf den Beschluss des Oberverwaltungsgerichts Weimar vom 10. April 2020 - 3 EN 248/20 - BeckRS 2020, 6395 Rn. 40 ausgeführt, es sei zum einen nicht zwingend möglich, Versammlungen unter Beachtung der auch für andere Veranstaltungen geltenden Sicherheitsauflagen und allgemeinen Hygieneauflagen gefahrmindernd durchzuführen, zum anderen ergebe sich ein kaum kontrollierbarer Bereich von möglichen Ansammlungen bei ankommendem und abfahrendem Verkehr, also beim Betreten und Verlassen des Versammlungsbereichs (UA Rn. 48 Satz 1 i. V. m. Rn. 47). Danach durfte der Verordnungsgeber zugrunde legen, dass die Maßnahme einen qualitativ und quantitativ erheblichen Beitrag zur Erreichung des Ziels leisten konnte, physische Kontakte zu reduzieren und dadurch die Verbreitung von COVID-19 zu verhindern.
- 51 Der Verordnungsgeber bewertete die Gefahr allerdings nicht mehr als so dringlich wie noch bei Erlass der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung vom 31. März 2020. Angesichts der Verlangsamung der Infektionsgeschwindigkeit in Sachsen sah er Spielraum für schrittweise Lockerungen gegenüber den dort verordneten Beschränkungen. So hob er die bisherige Ausgangsbeschränkung auf. Ladengeschäfte des Einzelhandels jeder Art bis zu einer Verkaufsfläche von 800 qm, soweit sie sich nicht in Einkaufszentren und großflächigem Einzelhandel befanden, durften wieder öffnen (§ 7 Abs. 2 Nr. 3 SächsCoronaSchVO). Gottesdienste mit bis zu 15 Besuchern waren wieder zugelassen (§ 3 Abs. 2 Nr. 3 SächsCoronaSchVO). Insoweit sah der Verordnungsgeber Abstands- und Hygieneregeln für den Infektionsschutz als ausreichend an.
- 52 (4) In dieser Situation trug die generelle Untersagung von Versammlungen in § 3 Abs. 1 Satz 1 SächsCoronaSchVO, die lediglich durch den nicht näher konkretisierten Vorbehalt einer Ausnahmegenehmigung in § 3 Abs. 3 SächsCoronaSchVO geöffnet war, der Bedeutung der Versammlungsfreiheit für ein freiheitliches Staatswesen nicht angemessen Rechnung. Auch der Verordnungsgeber ging offenbar davon aus, dass der Versammlungsfreiheit eine besondere Bedeutung zukommt, denn für Versammlungen im Sinne des Sächsischen Versammlungsgesetzes sah er einen Genehmigungsvorbehalt vor, für

sonstige Ansammlungen nicht. Um dem Grundrecht der Versammlungsfreiheit hinreichend Rechnung zu tragen, hätte er jedoch jedenfalls regeln müssen, unter welchen Voraussetzungen Versammlungen infektiologisch vertretbar und damit genehmigungsfähig sein können, um zumindest Versammlungen unter freiem Himmel mit begrenzter Teilnehmerzahl unter Beachtung von Schutzauflagen wieder zu ermöglichen (vgl. z. B. die gegenständliche Beschränkung der Untersagung von Versammlungen in § 3 Abs. 3 SächsCoronaSchVO vom 30. April 2020 <SächsGVBl. S. 186>). Auch den Anspruch auf Erteilung der Ausnahmegenehmigung bei infektiologischer Unbedenklichkeit der beabsichtigten Versammlung hätte der Ordnungsgeber selbst ausdrücklich festschreiben müssen. Nur so hätte er die erforderliche Rechtssicherheit für Bürger und Behörden schaffen können. Weitergehende Schutzauflagen hätte die zuständige Behörde dann im Einzelfall, soweit dies aus Gründen des Infektionsschutzes geboten war, auf der Grundlage von § 28 Abs. 1 IfSG oder einer entsprechenden Verordnungsregelung (vgl. § 3 Abs. 3 Satz 3 SächsCoronaSchVO vom 30. April 2020) anordnen können.

- 53 d) Da § 3 Abs. 1 Satz 1 SächsCoronaSchVO danach bereits wegen eines Verstoßes gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit unwirksam war, soweit er Versammlungen untersagte, kann offenbleiben, ob diese Vorschrift auch den Wesensgehalt der Versammlungsfreiheit angetastet hat und damit gegen die Wesensgehaltsgarantie des Art. 19 Abs. 2 GG verstieß (vgl. BVerfG, Urteile vom 5. Februar 2004 - 2 BvR 2029/01 - BVerfGE 109, 133 <156> und vom 4. Mai 2011 - 2 BvR 2333/08 u. a. - BVerfGE 128, 326 <372 f.>).
- 54 e) Ebenso kann dahinstehen, ob der allgemeine Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) verletzt wurde, weil § 3 Abs. 2 SächsCoronaSchVO bestimmte Lebenssachverhalte von dem Verbot der Ansammlungen von Menschen in § 3 Abs. 1 Satz 1 SächsCoronaSchVO ausgenommen hat, während § 3 Abs. 3 SächsCoronaSchVO durch Art. 8 Abs. 1 GG geschützte Versammlungen untersagt und unter einen Genehmigungsverhalt gestellt hat (vgl. UA Rn. 53).

55 Die Kostenentscheidung folgt aus § 155 Abs. 1 Satz 1 VwGO.

Dr. Philipp

Liebler

Dr. Kuhlmann

Dr. Sinner

Hellmann

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 5 000 € festgesetzt.

G r ü n d e :

- 1 Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 47 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. § 52 Abs. 2 GKG.
- 2 Der Umstand, dass der Antragsteller zwei Vorschriften der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung vom 17. April 2020 angreift, rechtfertigt nicht, wie seine Prozessbevollmächtigte angeregt hat, den doppelten Auffangstreitwert anzusetzen. Es handelt sich bei der angegriffenen Verordnung um einen einheitlichen Streitgegenstand. Davon ist der Senat auch im Verfahren 3 CN 1.21 (NVwZ 2023, 1000) ausgegangen, in dem mehrere Vorschriften der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung vom 17. April 2020 angegriffen waren. Dort hat der Senat ebenfalls den Auffangstreitwert festgesetzt.

Dr. Philipp

Liebler

Dr. Sinner