



# VERWALTUNGSGERICHTSHOF BADEN-WÜRTTEMBERG

## Im Namen des Volkes Urteil

In der Normenkontrollsache

prozessbevollmächtigt:

- Antragstellerin -

gegen

Land Baden-Württemberg,  
vertreten durch das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Integration Ba-  
den-Württemberg,  
Else-Josenhans-Str. 6, 70173 Stuttgart

prozessbevollmächtigt:

- Antragsgegner -

wegen Gültigkeit der CoronaVO

hat der 1. Senat des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg durch den  
Präsidenten des Verwaltungsgerichtshofs Prof. Dr. Graßhof, den Richter am  
Verwaltungsgerichtshof Hettich, die Richterin am Verwaltungsgerichtshof  
Dr. Kloster, den Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Axer und den Richter  
am Verwaltungsgericht Dr. Diesterhöft

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 11. April 2024

für Recht erkannt:

Die Anträge werden abgelehnt.

Die Antragstellerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Die Revision wird nicht zugelassen.

### **Tatbestand**

Die Antragstellerin begehrt die Feststellung der Unwirksamkeit außer Kraft getretener infektionsschutzrechtlicher Regelungen in Verordnungen des Antragsgegners.

Sie wandte sich mit Schriftsatz vom 06.05.2020 unter dem Betreff „Maskenpflicht gemäß § 3 I CVO“ mit einem Antrag nach § 47 Abs. 1 VwGO (1 S 1392/20) und einem Antrag nach § 47 Abs. 6 VwGO (1 S 1393/20) gegen § 3 Abs. 1 CoronaVO „in der Fassung vom 04.05.2020“ und erstreckte in beiden Verfahren mit Schriftsatz vom 08.05.2020 den Antrag auf § 3 Abs. 2 CoronaVO „in der Fassung vom 04.05.2020“ und auf §§ 1, 2 der Verordnung des Kultusministeriums über infektionsschützende Maßnahmen gegen die Ausbreitung des Virus SARS-Cov-2 im Bereich von Gottesdiensten und weiteren religiösen Veranstaltungen und Ansammlungen sowie Bestattungen vom 03.05.2020.

§ 3 der Verordnung der Landesregierung über infektionsschützende Maßnahmen gegen die Ausbreitung des Virus SARS-Cov-2 (Corona-Verordnung - CoronaVO) vom 17.03.2020 (GBl. S. 120) in der Fassung der Siebten Verordnung der Landesregierung zur Änderung der Corona-Verordnung vom 02.05.2020 (GBl. S. 206) bestimmte:

#### **„§ 3**

**Verbote des Aufenthalts im öffentlichen Raum und von Ansammlungen,  
Pflicht zum Tragen von Mund-Nasen-Bedeckungen**

(1) Der Aufenthalt im öffentlichen Raum ist bis zum 10. Mai 2020 nur alleine, mit einer weiteren nicht im Haushalt lebenden Person oder im Kreis der Angehörigen des eigenen Haushalts gestattet. Zu anderen Personen ist im öffentlichen Raum, wo immer möglich, ein Mindestabstand

von 1,5 Metern einzuhalten. Personen ab dem vollendeten sechsten Lebensjahr müssen zum Schutz anderer Personen vor einer Verbreitung des SARS-CoV-2-Virus

1. im öffentlichen Personennahverkehr, an Bahn- und Bussteigen und
2. in den Verkaufsräumen von Ladengeschäften und allgemein in Einkaufszentren

eine nicht-medizinische Alltagsmaske oder eine vergleichbare Mund-Nasen-Bedeckung tragen, wenn dies nicht aus medizinischen Gründen oder aus sonstigen zwingenden Gründen unzumutbar ist oder wenn nicht ein anderweitiger mindestens gleichwertiger baulicher Schutz besteht.

(2) Außerhalb des öffentlichen Raums sind Veranstaltungen und sonstige Ansammlungen von jeweils mehr als fünf Personen vorbehaltlich des Selbstorganisationsrechts des Landtages und der Gebietskörperschaften bis zum 10. Mai 2020 verboten. Ausgenommen von diesem Verbot sind Veranstaltungen und sonstige Ansammlungen, wenn deren teilnehmende Personen

1. in gerader Linie verwandt sind, wie beispielsweise Eltern, Großeltern, Kinder und Enkelkinder oder
  2. in häuslicher Gemeinschaft miteinander leben
- sowie deren Ehegatten, Lebenspartnerinnen oder Lebenspartner oder Partnerinnen oder Partner. Die Untersagung nach Satz 1 gilt namentlich für Zusammenkünfte in Vereinen, sonstigen Sport- und Freizeiteinrichtungen sowie öffentlichen und privaten Bildungseinrichtungen außerhalb der in §§ 1 und 1a genannten Bereiche.

(3) Ausgenommen von dem Verbot nach den Absätzen 1 und 2 sind Veranstaltungen, Ansammlungen und sonstige Zusammenkünfte, wenn sie

1. der Aufrechterhaltung des Arbeits- und Dienstbetriebs oder der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung oder der Daseinsfür- oder -vorsorge oder
2. dem Betrieb von Einrichtungen, soweit er nicht nach dieser Verordnung untersagt ist oder
3. der Wahrnehmung der Versammlungsfreiheit nach Artikel 8 des Grundgesetzes

zu dienen bestimmt sind. Satz 1 Nummer 1 gilt insbesondere für Veranstaltungen, Ansammlungen und sonstige Zusammenkünfte der Gerichte, Staatsanwaltschaften, der Notarinnen und Notare des Landes. Er gilt außerdem für Veranstaltungen, die der medizinischen Versorgung dienen wie beispielsweise Veranstaltungen zur Gewinnung von Blutspenden, wenn geeignete Maßnahmen zum Schutz vor Infektionen im Sinne von § 4 Absatz 4 getroffen werden. Im Fall von Satz 1 Nummer 3 haben die Teilnehmer untereinander und zu anderen Personen, wo immer möglich, im öffentlichen Raum einen Mindestabstand von 1,5 Metern einzuhalten. Versammlungen im Sinne des Versammlungsgesetzes können verboten werden, sofern der Schutz vor Infektionen anderweitig, insbesondere durch Auflagen, nicht sichergestellt werden kann.

(4) Veranstaltungen und sonstige Ansammlungen von Kirchen sowie Religions- und Glaubensgemeinschaften zur Religionsausübung sind zulässig. Das Kultusministerium wird gemäß § 32 Satz 2 IfSG ermächtigt,

durch Rechtsverordnung Vorgaben zum Infektionsschutz und sonstige ausführende Regelungen für Veranstaltungen und sonstige Ansammlungen nach Satz 1, ferner für alle Bestattungen, Totengebete sowie rituelle Leichenwaschungen zu erlassen.

(5) Die zuständigen Prüfungsbehörden können zur Durchführung von Staatsprüfungen, einschließlich der Kenntnisprüfungen, Ausnahmen von den Verboten nach den Absätzen 1 und 2 sowie von § 2 und § 4 Absatz 1 Nummer 2 zulassen.

(5a) Das für den Gegenstand der Ausbildung jeweils fachlich zuständige Ministerium kann unbeschadet der Regelungen in §§ 1 und 2 zur Behebung einer Personalknappheit unter Auflagen zum Schutz vor Infektionen für die Durchführung von Veranstaltungen zur Ausbildung oder Qualifikation für Berufe einschließlich von Prüfungen Ausnahmen von den Verboten nach den Absätzen 1 und 2 sowie § 4 Absatz 1 Nummer 2 zulassen.

(6) Die zuständigen Behörden können aus wichtigem Grund unter Auflagen zum Schutz vor Infektionen Ausnahmen vom Verbot nach den Absätzen 1 und 2 zulassen. Ein wichtiger Grund liegt insbesondere vor, wenn

1. Ansammlungen und sonstige Veranstaltungen der Aufrechterhaltung der kritischen Infrastruktur im Sinne von § 1b Absatz 8 dienen oder
2. es sich um gesetzlich vorgeschriebene Veranstaltungen handelt und eine Verlegung des Termins nicht möglich ist.“

Art. 3 der Siebten Verordnung der Landesregierung zur Änderung der Corona-Verordnung vom 02.05.2020 bestimmte, dass manche, näher bezeichnete Änderungen, unter anderem die Neufassung des § 3 Abs. 4 CoronaVO, am Tag nach der Verkündung und die Änderungsverordnung im Übrigen am 04.05.2020 in Kraft traten.

Der Antragsgegner erließ am 09.05.2020 eine neue Verordnung der Landesregierung über infektionsschützende Maßnahmen gegen die Ausbreitung des Virus SARS-CoV-2 (Corona-Verordnung - CoronaVO - GBl. S. 266). Diese bestimmte in § 10 Abs. 2 Satz 2, dass mit ihrem Inkrafttreten am 11.05.2020 die Corona-Verordnung vom 17.03.2020, die zuletzt durch die Verordnung vom 02.05.2020 geändert worden war, außer Kraft trat. Die Corona-Verordnung vom 09.05.2020 führte einen Teil der Regelungen der Corona-Verordnung vom 17.03.2020 i.d.F. vom 02.05.2020 in gleicher oder veränderter Form fort. Derzeit bestehen keine Regelungen mehr, die denen in der Corona-Verordnung vom 17.03.2020 i.d.F. vom 02.05.2020 vergleichbar sind.

Die Verordnung des Kultusministeriums über infektionsschützende Maßnahmen gegen die Ausbreitung des Virus SARS-Cov-2 im Bereich von Gottesdiensten und weiteren religiösen Veranstaltungen und Ansammlungen sowie Bestattungen vom 03.05.2020 (GBl. S. 275 - im Folgenden bezeichnet als: CoronaVO-Gottesdienste vom 03.05.2020) bestimmte:

### „§ 1

#### Veranstaltungen in geschlossenen Räumen

(1) Veranstaltungen und sonstige Ansammlungen in für religiöse Zwecke genutzten Räumlichkeiten von Kirchen und Religions- und Glaubensgemeinschaften (z.B. Kirchen, Moscheen, Synagogen) zur Religionsausübung sind unter folgenden Maßgaben und Voraussetzungen sowie unter dem Vorbehalt weiterer ortspolizeilicher Vorgaben zulässig, wenn sichergestellt ist, dass

a) ein Mindestabstand von 1,5 Metern von Person zu Person eingehalten ist; die Vorgabe gilt nicht für Personen, die in häuslicher Gemeinschaft leben;

b) bei der Durchführung Infektionsrisiken so weit wie möglich reduziert werden.

Insbesondere sind alle Gegenstände und Flächen, die berührt werden, vor und nach jeder Veranstaltung zu desinfizieren. Für die Teilnehmenden ist die Gelegenheit zur Handdesinfektion zu schaffen.

(2) Körperkontakte und die Verwendung von Gegenständen, die von mehreren Personen genutzt werden, sind so weit wie möglich zu vermeiden. Das Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung wird empfohlen.

(3) Der Veranstalter ist verpflichtet, für jeden Veranstaltungsort ein schriftliches Infektionsschutzkonzept zu erstellen, das die Umsetzung der Vorgaben nach Absatz 1 darstellt und eine verantwortliche Person ausweist. Das Infektionsschutzkonzept ist den zuständigen Behörden auf deren Verlangen vorzulegen.

### § 2

#### Veranstaltungen unter freiem Himmel

Religiöse Veranstaltungen und Ansammlungen unter freiem Himmel sind unbeschadet weiterer ortspolizeilicher Vorgaben zulässig. Dabei soll die Gesamtzahl von 100 Teilnehmenden nicht überschritten werden. Im Übrigen gelten die Vorgaben für die Durchführung von Veranstaltungen und Ansammlungen nach § 1 entsprechend.

### § 3

#### Veranstaltungen bei Todesfällen

(1) Bestattungen, Urnenbeisetzungen und Totengebete unter freiem Himmel sind unbeschadet weiterer ortspolizeilicher Vorgaben mit höchstens

50 Teilnehmenden zulässig. Bestatter und weitere Mitarbeiter sind hierbei nicht mitzuzählen, sofern sie mit der Trauergemeinde nicht in unmittelbaren Kontakt kommen.

(2) Das Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung wird empfohlen. Wo immer möglich, ist ein Mindestabstand von 1,5 Metern von Person zu Person einzuhalten; ausgenommen sind Personen, die in häuslicher Gemeinschaft miteinander leben.

(3) Bei der Verwendung von Gegenständen, die im Rahmen der Veranstaltung zum Einsatz kommen, muss die Gefahr einer Ansteckung soweit wie möglich reduziert werden.

(4) Rituelle Totenwaschungen, soweit sie in den dafür vorgesehenen spezialisierten Einrichtungen unter Wahrung der maßgeblichen Schutzmaßnahmen und durch dafür ausgebildete Personen vorgenommen werden, sind zulässig. Die Teilnahme weiterer Personen ist untersagt.

#### § 4 Inkrafttreten, Außerkrafttreten

Diese Verordnung tritt am 4. Mai 2020 in Kraft und am 15. Juni 2020 außer Kraft. Gleichzeitig tritt die Verordnung des Kultusministeriums vom 2. April 2020 (GBl. 2020 S. 198) außer Kraft.“

Das Kultusministerium fügte durch seine Verordnung zur Änderung der Verordnung über infektionsschützende Maßnahmen gegen die Ausbreitung des Virus SARS-Cov-2 im Bereich von Gottesdiensten und weiteren religiösen Veranstaltungen und Ansammlungen sowie Bestattungen vom 03.06.2020 in § 1 Absatz 1 Satz 2 nach dem Wort „Veranstaltung“ die Wörter „in geeigneter Weise“ ein und ersetzte in § 3 Abs. 1 Satz 1 die Zahl „50“ durch die Zahl „100“; diese Änderungsverordnung wurde am 03.06.2020 durch öffentliche Bekanntmachung notverkündet und danach im Gesetzblatt vom 22.06.2020 (GBl. S. 381) bekanntgemacht. Die Zweite Verordnung des Kultusministeriums zur Änderung der Verordnung über infektionsschützende Maßnahmen gegen die Ausbreitung des Virus SARS-Cov-2 im Bereich von Gottesdiensten und weiteren religiösen Veranstaltungen und Ansammlungen sowie Bestattungen vom 11.06.2020 änderte den Zeitpunkt des Außerkrafttretens in § 4 auf den 30.06.2020; diese Verordnung wurde am 11.06.2020 durch öffentliche Bekanntmachung notverkündet und danach im Gesetzblatt vom 22.06.2020 (GBl. S. 398) bekanntgemacht.

Der Senat setzte das Verfahren nach § 47 Abs. 1 VwGO mit Beschluss vom 20.07.2021 - 1 S 1392/20 - bis zum Abschluss des Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht auf den Vorlagebeschluss des Thüringer Verfassungsgerichtshofs vom 19.05.2021 - VerfGH 110/20 - aus. Mit Verfügung vom 01.06.2023 hat der Senat das Verfahren von Amts wegen wieder angerufen und unter 1 S 930/23 weitergeführt sowie mit Verfügung vom 20.12.2023 die vom Senat im Verfahren 1 S 926/20 beigezogenen Stellungnahmen sachkundigen Dritten gegenüber dem Bundesverfassungsgericht in dessen Verfahren zu den Az. 1 BvR 781/21, 1 BvR 798/21, 1 BvR 805/21, 1 BvR 820/21, 1 BvR 854/21, 1 BvR 860/21 und 1 BvR 889/21 (BVerfGE 159, 223 <Bundesnotbremse I>) in das vorliegende Verfahren eingeführt.

Die Antragstellerin macht zur Begründung ihrer auf Feststellung der Unwirksamkeit der angefochtenen Bestimmungen umgestellten Anträge geltend, dass diese zulässig seien, insbesondere ein Feststellungsinteresse vorliege. Die Maskenpflicht habe einen besonders schwerwiegenden Grundrechtseingriff bewirkt. Es sei nicht nur ein Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG), sondern auch ein massiver Eingriff in Art. 2 Abs. 2 Satz 1, 2. Alt. GG erfolgt. Die Antragstellerin habe in einem Supermarkt gearbeitet und monatelang ca. acht Stunden pro Tag die Maske tragen müssen. Ihre freie Atmung sei massiv und permanent eingeschränkt gewesen. Für die Vorschrift des § 3 Abs. 2 CoronaVO gelte dasselbe. Zudem bestehe ein Rehabilitationsinteresse. Ein solches sei bei Maßnahmen zu bejahen, die sich typischerweise so kurzfristig erledigten, dass sie sonst nicht gerichtlich in einem Hauptsacheverfahren zu überprüfen wären. Das sei hier der Fall. Die angefochtenen Corona-Verordnungen seien stets auf wenige Wochen beschränkt gewesen. Es sei offensichtlich, dass in diesem Zeitraum kein ordnungsgemäßes Hauptsacheverfahren durchführbar gewesen sei. Ein Feststellungsinteresse bestehe zudem zur Vorbereitung eines Amtshaftungsprozesses. Die Antragstellerin habe monatelang Masken kaufen müssen. Hierdurch seien ihr erhebliche Kosten weit jenseits einer etwaigen anzuerkennenden Bagatellgrenze entstanden. Es liege auch eine Wiederholungsgefahr vor. Da es sich um einen historisch beispiellosen Vorgang handele, sei es angemessen, dass man

(auch) den Fall der Wiederholungsgefahr den atypischen Besonderheiten anpasse. Wären die Gerichte ausreichend ausgestattet gewesen, hätten sie spätestens Anfang 2022 über die Hauptsachen verhandelt, als eine Wiederholungsgefahr noch bestanden habe.

Die Anträge seien auch begründet. Der Prüfungsmaßstab im Hauptsacheverfahren entspreche nicht dem Prüfungsmaßstab und dem Wissensstand zum Zeitpunkt der Eilentscheidung. Im Hauptsacheverfahren seien nach dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 15.07.2020 - 1 BvR 1630/20 - die tatsächlichen Rahmenbedingungen der Coronavirus-Pandemie sowie fachwissenschaftliche virologische, epidemiologische, medizinische und psychologische Bewertungen und Risikoeinschätzungen von wesentlicher Bedeutung.

Die Antragstellerin habe keine grundsätzlichen Einwände gegen die Beiziehung der Stellungnahmen aus dem verfassungsgerichtlichen Verfahren Az. 1 BvR 781/21 u.a. Sie habe jedoch massive Einwände dagegen, mit dieser Beiziehung die Sachverhaltsermittlung als abgeschlossen zu betrachten. Das Bundesverfassungsgericht fordere von den Fachgerichten eine fachgerichtliche Aufbereitung der Entscheidungsgrundlagen. Auch das Bundesverfassungsgericht habe diese Aufbereitung nicht geleistet, insbesondere die Aussagekraft der PCR-Tests und der Corona-Todesfall-Statistik des Robert Koch-Instituts (RKI) und die Annahme, dass ohne die Beschränkungen permanent der Zusammenbruch zumindest wichtiger Teile des Gesundheitssystems gedroht habe, nicht hinterfragt. Die Einstufung der Inhalte der Homepage des RKI als Sachverständigen-gutachten durch das Bundesverwaltungsgericht sei abenteuerlich. Noch grotesker wäre es nur, die gerichtliche Kontrolle dieser „Sachverständigengutachten“ auf Evidenz oder auf krass schwerwiegende Verstöße zu begrenzen. Sachverständige seien Personen, die exakt in der Mitte und neutral zwischen den Parteien eines Rechtsstreits stünden. Das RKI und das Paul-Ehrlich-Institut seien jedoch weisungsabhängige Regierungsbehörden bzw. Teile des Bundesgesundheitsministeriums und keine unabhängigen wissenschaftlichen Einrichtungen.



Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte habe in der Entscheidung *Communauté Genevoise d'Actions Syndicale ./. Schweiz* vom 15.03.2022 einen weiten „Corona-Beurteilungsspielraum“ eines Normgebers eine klare Absage erteilt. Das Gesetz müsse danach den konkreten Umständen einer Versammlung Rechnung tragen, für die Corona-Verordnungen könne im Ergebnis schwerlich etwas anderes gelten. Die Gerichte müssten eine ernsthafte und einzelfallbezogene Kontrolle der Tatsachen vornehmen. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte habe auch dem Bundesverfassungsgericht klar widersprochen, soweit dieses dem förmlichen Gesetzgeber einen juristischen Beurteilungsspielraum hinsichtlich der Angemessenheit von Corona-Maßnahmen zugesprochen habe. Diese Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sei eine bis dato von niemandem ernsthaft vertretene Überdehnung des Spielraums des formellen Gesetzgebers. Keine Bundes- oder Landesverfassungsnorm regle einen so weitgehenden Beurteilungsspielraum. Selbst wenn man unterstellen wollte, dass parlamentarischen Normgebern ein weiterer Beurteilungsspielraum zustehe, so lasse sich dies kaum auf den Ordnungsgeber übertragen.

Die angefochtenen Normen seien unter Verstoß gegen Art. 71 Abs. 4 LV erlassen, da den Gemeinden neue Aufgaben übertragen worden seien, ohne dass sie zuvor angehört worden seien.

Die in den angefochtenen Vorschriften enthaltenen Regelungen zur Maskenpflicht und zu Kontaktverboten im öffentlichen und nicht-öffentlichen Raum seien mit höherrangigem Recht nicht vereinbar. Die beanstandeten Verordnungsbestimmungen verstießen gegen den Vorbehalt des Gesetzes in der Form des Parlamentsvorbehaltes. Insoweit sei zugleich Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG verletzt. Für die angegriffenen Maßnahmen fehle es ausweislich des Vorlagebeschlusses des OLG Stuttgart vom 26.04.2023 - 1 Rb 36 Ss 574/21 - an einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage. Dieser Beschluss mache deutlich, dass die Aussagekraft des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts vom 22.11.2022 - 3 CN 1/21 -, welches für den Zeitraum von Mitte April bis Anfang Mai 2020 die Verfassungsmäßigkeit infektionsschutzrechtlicher Maßnahmen bejaht habe, bestenfalls sehr eingeschränkt sei. Eine konkrete Subsumtion zur

Frage der Vereinbarkeit der §§ 28, 32 IfSG a.F. mit dem Parlamentsvorbehalt lasse das Urteil komplett vermissen.

Soweit das Bundesverwaltungsgericht im Urteil vom 22.11.2022 - 3 CN 1/21 - von einer tragfähigen tatsächlichen Grundlage für die erlassenen Ge- und Verbote ausgehe, sei das allenfalls rein prozessual vertretbar, weil in jenem Verfahren keine durchgreifenden Revisionsgründe vorgebracht worden seien. Es gebe jedoch genügend Gründe für die Annahme, dass die Gefährdung der Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems nicht ansatzweise so gravierend gewesen sei wie damals behauptet. Die Darlegungen des weisungsabhängigen RKI hätten unter fundamentalen Strukturmängeln gelitten. Das habe untrennbar mit der PCR-Testmethode zusammengehungen. Die Universität Düsseldorf habe - leider erst später - herausfinden können, dass 78% der PCR-Positiv-Testungen kein vermehrungsfähiges Virus und damit keine Infektion nachgewiesen hätten.

Der Bundesgesetzgeber habe in § 4 IfSG dem RKI zwar wichtige Aufgaben zugeteilt, jedoch die Kriterien für dessen Tätigkeit nicht näher definiert. Dieses habe eine willkürliche Freiheit gehabt, ob es alle positiven PCR-Testungen oder, wie es richtig gewesen wäre, nur einen (relativ kleinen) Teil der positiven Testungen als Infektionsnachweis für die Berechnung der (echten) Inzidenz einstuft. Die RKI-Risikoeinschätzung sei von März bis September 2020 komplett gleichgeblieben, obwohl in diesem Zeitraum die Inzidenzwerte und die Belegung der Intensivbetten kaum unterschiedlicher hätte sein können. Dass das RKI die Zahl der sog. „Neuinfizierten“, genauer der PCR-Positiv-Getesteten, auch in den ersten Monaten der Pandemie nie von der Zahl der durchgeführten Testungen abhängig gemacht habe, habe daran gelegen, dass der Gesetzgeber auf jegliche wissenschaftliche Mindestvorgabe im Gesetz verzichtet habe. Dies sei mit dem Parlamentsvorbehalt unvereinbar.

Jeder positive PCR-Test sei in die RKI-Statistik eingegangen als „Nachweis“ für eine Infektion im medizinischen Sinne, d.h. im Sinne des § 2 Nr. 2 i.V.m. § 2 Nr. 1 IfSG. Eine Differenzierung nach Ct-Werten der durchgeführten Testungen sei nie erfolgt, auch keine Durchführung einer Kalibrierung der teils sehr

unterschiedlichen PCR-Testverfahren in den vielen unterschiedlichen Laboren. Das RKI habe die Ct-Werte noch nicht einmal bei den Laboren abgefragt, obwohl der Ct-Wert das Maß für die Infektiosität sei. Die Veröffentlichung von Melissa Arons et al. vom 24.04.2020 (<https://www.nejm.org/doi/full/10.1056/NEJMoa2008457>) zeige, dass der Antragsgegner im Mai 2020 von der Ct-Werte-Problematik hätte wissen können. Das Urteil des Niedersächsischen OVG vom 17.08.2023 - 14 KN 22/22 - zur Maskenpflicht im November 2020 belege, dass es schon damals Studien zu den Ct-Werten gegeben habe. Das RKI habe keine Hundertschaften an Personen zur Verfügung gehabt, um die Laborarbeiten durch eigene Mitarbeiter insoweit zu kontrollieren. Es wäre möglich gewesen, von den Laboren eine Einschätzung basierend auf den Ct-Werten zu verlangen. Der Maßnahmenkritiker und Medizinerjournalist xxxxxx habe die äußerst geringe Aussagekraft eines positiven PCR-Tests belegt. Es sei falsch gewesen, auch die lediglich mit dem Virus, genauer mit nichtvermehrungsfähigen und damit ungefährlichen Virus-Trümmerresten gestorbenen Personen mit in die Todesfall-Statistik des RKI aufzunehmen. Die sog. Corona-Toten seien fast nie obduziert worden. Für die RKI-Statistik hätten nicht nur Personen gezählt, die an oder mit Corona gestorben, sondern auch Corona-genesene Personen, die irgendwann später „ganz normal“ gestorben seien. Der PCR-Test an sich weise zunächst keine Infektion i.S.d. § 2 Nr. 1, 2 IfSG nach, sondern erst unterhalb eines gewissen Ct-Werts. Allenfalls unterhalb dieser Ct-Wert-Grenze möge es vertretbar sein, wenn das RKI den PCR-Test als Goldstandard deklariere. Er sei ursprünglich für rein kriminaltechnische Zwecke entwickelt und nicht für Zwecke der medizinischen Diagnostik zugelassen worden. Der Gesetzgeber wäre verpflichtet gewesen, einen Ct-Wert zu bestimmen, ebenso das RKI selbst, um sicherzustellen, dass Grundlage für die Inzidenzberechnungen nur Personen seien, die tatsächlich im medizinischen Sinne eine Gefahr für die Allgemeinheit bildeten. Es stelle einen klaren Verstoß gegen den Parlamentsvorbehalt dar, dass auf diese Weise die Risikoeinschätzung in den Händen des RKI und der Gesundheitsämter, die unterschiedliche Ct-Werte angewendet hätten, gelegen habe. PCR-Tests hätten nach deren Betriebsanleitung nur durch medizinisches Fachpersonal durchgeführt werden dürfen, in der Praxis seien jedoch Ehrenamtliche

eingesetzt worden. Die vom RKI verkündeten Inzidenzen und „Fallzahlen“ hätten folglich ganz überwiegend auf medizinisch nicht sicher lege artis durchgeführten Testungen beruht. Der Gesetzgeber hätte solche Testungen durch „Nicht-Ärzte“ verbieten müssen. Auch das Berufungsgericht Lissabon habe daher bezweifelt, dass ein positiver PCR-Test einer Infektion einer Person mit dem SARS-CoV-2-Virus entspreche. Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) habe sich, wenn auch viel zu spät, im Januar 2021 vom PCR-Test distanziert. Die Praxis des RKI, den Ct-Wert nicht zu berücksichtigen, habe zwei wesentlich unterschiedliche Gruppen innerhalb der Gesamtgruppe der PCR-Positiv-Getesteten zu Unrecht völlig gleichbehandelt und nicht danach unterschieden, ob es sich um eine reine Kontamination oder um Infizierte handele. Das sei medizinisch falsch und gleichheitswidrig. Auch eine nach Art. 3 Abs. 1 GG zulässige Typisierung fehle.

Im Nachgang habe sich herausgestellt, dass die Risikoeinstufung im Hinblick auf die angeblich historisch nie dagewesene Gefährlichkeit des Virus und die sog. „Fallzahlen“ des RKI auch deshalb nicht korrekt gewesen seien, weil es die propagierte Gefahr eines Zusammenbruchs namentlich der Intensivstationen so nie gegeben habe. Dies belege u.a. eine Studie des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) „Einschätzung der Infektionsdynamik von Covid-19 und der Belastung des Gesundheitssystems“. Hiernach seien im deutschen wie im bayerischen Gesundheitswesen bzw. auf den entsprechenden Intensivstationen ausreichend Kapazitäten vorhanden gewesen. Auch im Zeitraum Juli bis September 2020 habe keine nicht mehr verantwortbare Überbelastung des Gesundheitssystems gedroht. Der Bundesrechnungshof habe im Juni 2021 festgestellt, dass der Staat und alle Verordnungsgeber damals nicht in der Lage gewesen seien, die Zahl der tatsächlich aufgestellten sowie die der zusätzlich angeschafften Intensivbetten verlässlich zu ermitteln. Die Sorge vor einer Überlastung der Intensivstationen habe keinerlei solide Grundlage gehabt. Auch im hier relevanten Zeitraum Mai 2020 hätten die Krankenhäuser weniger Intensivbetten ausgewiesen, als sie eigentlich zur Verfügung gehabt hätten.

Durch die Maskenpflicht werde in nicht gerechtfertigter Weise in die Grundrechte aller Bürger aus Art. 2 Abs. 1 GG und die Berufsfreiheit aller Verkäufer und Betreiber von Einkaufszentren eingegriffen. Darüber hinaus griffen Maskenpflicht und Mindestabstandsgebot auch in die Versammlungsfreiheit nach Art. 8 GG ein. Insoweit sei auch das Zitiergebot nach Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG verletzt. Zwar nenne § 32 IfSG den Art. 8 GG als eingeschränktes Recht, jedoch führe die Corona-Verordnung Art. 8 GG als eingeschränktes Recht nicht auf. Die Maskenpflicht wirke unmittelbar auf das Recht, frei und selbstbestimmt atmen zu können, ein. Sie habe Auswirkungen auf u.a. die Herzschlagfrequenz, auch bei einem grundsätzlich gesunden Menschen. Eine staatliche Anordnung, die Änderung der Herzfrequenz erdulden zu müssen, stelle daher einen Eingriff in Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG dar, der das Zitiergebot auslöse. Diese Folge trete unabhängig davon ein, ob eine bestimmte Maske vorgeschrieben werde oder der Bürger insoweit eine Auswahl habe. Alltagsmasken seien durch die Konzentration von Viren, die sich in dem Stoff ansammelten, sogar gefährlich. Noch eindeutiger verfassungswidrig sei die gesamte Norm, weil die Verpflichtung, sich einer ärztlichen Untersuchung für ein Maskenbefreiungs-Attest zu unterziehen, einen noch eindeutigeren Eingriff in Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG darstelle. Ohne eine verfassungskonforme Rechtsgrundlage für den Ausnahmetatbestand sei die Norm in Gänze verfassungswidrig. Die Maskenpflicht sei formell verfassungswidrig gewesen, weil die damalige Rechtsgrundlage der §§ 32, 28 IfSG a.F. erst ab 19.11.2020 das Zitiergebot des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG i.V.m. Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG erfüllt habe.

Die sog. „Neubewertung“ des RKI vom 14.04.2020 zum angeblich plötzlich doch vorhandenen, großen Nutzen des generellen Maskentragens sei nicht hinreichend wissenschaftlich vertretbar belegt, wie der Beitrag von Prof. Dr. xxxxxx xxxx, Apotheker und Geschäftsführer der xxxxxxxxxxxx GmbH, in der Deutschen Apotheker-Zeitung zeige. Vor Mai 2020 habe es der praktisch einmütigen Auffassung in der Wissenschaft entsprochen, dass generelles, flächendeckendes Maske-Tragen das Virus nicht aufhalte. Alle Studien in der Broschüre „44 Studien zum Nutzen der Mund-Nasen-Bedeckungen“ belegten den, wenn überhaupt, nur minimalsten Nutzen von Masken, viele Studien belegten sogar einen gesundheitlichen Schaden, den das regelmäßige Maskentragen hervorrufe

oder zumindest hervorrufen könne. Diese „herrschende Meinung“ habe sich binnen kürzester Zeit just zu dem Zeitpunkt geändert, als es in Deutschland genügend Masken für ca. 80 Millionen Menschen gegeben habe. Das RKI habe von einer „Neubewertung“ gesprochen und diese in seinem Epidemiologischen Bulletin vom 07.05.2020 mit zwei neuen Studien begründet. Die erste Studie komme zum Ergebnis, dass ohnehin nur das Tragen chirurgischer Masken Sinn mache. Die zweite Studie sei bereits 2011 veröffentlicht worden und deshalb kaum geeignet, einen bis dato breiten Konsens in der Wissenschaft als angeblich neuen Erkenntnisgewinn in das Gegenteil zu verkehren, und beziehe sich gar nicht auf das 2020 entdeckte Coronavirus, sondern auf andere Viren. Die Wissenschaftler xxxxxx xxxxxx und xxx xxxxxxxxxx hätten die sog. RKI-Files in einem Artikel für den Cicero geprüft und seien zu dem Ergebnis gekommen, dass pauschale, landesweite Maskenpflichtanordnungen für nahezu die gesamte Bevölkerung, insbesondere für die gesunde Bevölkerung, nichts brächten, sondern wenn, dann nur Nachteile. Aus dem Protokoll zur Sitzung vom 26.02.2020 ergebe sich, dass das European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC) das Maskentragen nicht für gesunde Personen in der Allgemeinbevölkerung und das RKI selbst dies allenfalls im häuslichen Umfeld, wenn ein Krankheitsfall vorhanden gewesen sei, empfohlen habe. Am 19.03.2020 sei dem RKI ausweislich der nun offengelegten Protokolle bekannt gewesen, dass es Probleme mit der CE-Kennzeichnung von Masken gegeben habe. Auch Protokolle vom 08.06.2020 und späteren Daten belegten die fehlende wissenschaftliche Evidenz der Maskenpflicht. Auch der Beitrag von xxxxxxxx xxxxxxxx im Focus zeige, dass die RKI-Zahlen eher politisch motiviert gewesen seien. Die RKI-Files belegten, dass das RKI politisch beeinflusst gewesen sei und jedenfalls gegenüber der Öffentlichkeit mit gezinkten Karten gespielt habe. Zu Unrecht berufe sich der Antragsgegner für die Maskenpflicht auf die Nationale Akademie der Wissenschaften (Leopoldina). Diese habe verkannt, dass die große Zahl der sog. Asymptomatischen nicht identisch sei mit der großen Zahl Erkrankter ohne Symptome. Mit der bis zu diesem Zeitpunkt ganz einmütigen Meinung, wonach keine Evidenz bestehe, setze sich die Leopoldina schon nicht auseinander. Für die Stellungnahme der Österreichischen Gesellschaft für Infektionskrankheiten und Tropenmedizin (ÖGIT) gelte dies auch. Die ÖGIT verweise zudem noch auf die alte RKI-Empfehlung und gebe zu, dass es sehr viele

Gegenstimmen im Hinblick auf eine pauschale, landesweite Maskenpflicht gebe. Das Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte habe nur das Tragen guter Alltagsmasken befürwortet. Die Corona-Verordnung habe weder verlangt, dass die Alltagsmaske „gut“ sein müsse, noch Kriterien hierfür definiert. Die Arbeit von Scheid JL, Lupien SI, u.a. betreffe schon nicht die hier relevanten „Alltagsmasken“; die laut angegebener Quellenlage objektiv gemessenen Nebenwirkungen wie die Senkung der Sauerstoff-Sättigung des Blutes und beschleunigter Herzschlag würden verharmlost. Die unter <https://jamanetwork.com/journals/jamapediatrics/fullarticle/2781743> abrufbare Studie belege, dass jedenfalls das längere Maskentragen sehr wohl massiv in die körperliche Gesundheit eingreife. Die Entscheidungen des OVG Niedersachsen vom 17.08.2023 - 14 KN 22/22 - und des OVG Nordrhein-Westfalen vom 19.06.2023 - 13 D 283/20.NE - ignorierten eine kaum noch zählbare Anzahl an Studien, die das Maskentragen teilweise als nutzlos, meist sogar aber als schädlich, einstuften.

Die Regelung über die Maskenpflicht sei unverhältnismäßig und gleichheitswidrig. Es sei nicht erkennbar, warum die Maskenpflicht nur im ÖPNV, nicht hingegen im Fernverkehr gelte. Des Weiteren gelte sie nicht an Schulen und Universitäten. Es sei erforderlich, die Maskenpflicht abhängig von den Infektionsgefahren in den Regionen unterschiedlich zu regeln. Wenn nur bei 6 % der Infizierten Lebensgefahr bestehe, diese Personen aber durchweg Personen mit erheblichen Vorerkrankungen und ganz überwiegend alte Menschen seien, sei es nicht verhältnismäßig, der großen Zahl der Gesunden die Freiheitsrechte „wegzunehmen“. Die Regelung zur Maskenpflicht sei nicht umsetzbar; es bleibe vollkommen unklar, wie Verstöße gegen die Maskenpflicht kontrolliert werden sollten. Trage jemand keine Maske, sei für Dritte sogleich erkennbar, dass es sich um einen Asthmatiker handeln müsse. Dies sei mit den Rechten der betroffenen Personen nicht vereinbar. Es sei völlig unverständlich, dass die Länder die Maskenpflicht unterschiedlich ausgestalteten. Zahlreiche Mediziner bestritten den medizinischen Nutzen des Masketragens.

Das Mindestabstandsgebot sei wegen seiner landesweiten Geltung ebenfalls unverhältnismäßig. Es gebe nur sehr wenige Ausnahmen, obwohl regional eine

sehr unterschiedliche Ansteckungsgefahr bestehe. Zudem seien die Regelungen zum Abstandsgebot in § 3 Abs. 1 und 2 CoronaVO inkonsistent.

Die Antragstellerin beantragt,

festzustellen, dass § 3 Abs. 1 und 2 der Verordnung der Landesregierung über infektionsschützende Maßnahmen gegen die Ausbreitung des Virus SARS-Cov-2 vom 17.03.2020 in der Fassung vom 02.05.2020 und §§ 1, 2 der Verordnung des Kultusministeriums über infektionsschützende Maßnahmen gegen die Ausbreitung des Virus SARS-Cov-2 im Bereich von Gottesdiensten und weiteren religiösen Veranstaltungen und Ansammlungen sowie Bestattungen vom 03.05.2020 unwirksam waren.

Der Antragsgegner beantragt,

den Antrag abzulehnen.

Der Antrag sei mangels Feststellungsinteresse unzulässig. Eine Wiederholungsgefahr fehle. Mit gleichartigen Maßnahme wie der Maskenpflicht, dem Kontaktverbot und den Beschränkungen von Gottesdiensten sei in naher Zukunft wegen veränderter rechtlicher sowie tatsächlicher Umstände nicht zu rechnen. Es liege kein Fall eines tiefgreifenden Grundrechtseingriffs vor. An das Vorliegen tiefgreifender bzw. schwerwiegender Grundrechtseingriffe stelle das Bundesverfassungsgericht hohe Anforderungen und nehme diese insbesondere bei Grundrechtseingriffen an, die das Grundgesetz selbst unter Richtervorbehalt gestellt habe, oder bei Beeinträchtigungen besonders sensibler Rechtsgüter. Eine Ausweitung dieser Fallgruppe auf jede sich typischerweise schnell erledigende Beeinträchtigung in einer Rechtsposition unabhängig von der Intensität des Grundrechtseingriffs sei aus Gründen der Gewährung effektiven Rechtsschutzes nicht geboten. Die Maskenpflicht habe in besonders sensible Rechtsgüter wie die Menschenwürde aus Art. 1 Abs. 1 GG oder das Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit nach Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG nicht eingegriffen. Die Eingriffe in das Grundrecht auf allgemeine Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG sowie in die Sozialsphäre des allgemeinen Persönlichkeitsrechts aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG seien gerechtfertigt gewesen. Die Maskenpflicht habe nur in wenigen ausgewählten Berei-



chen des öffentlichen Lebens gegolten und für kurze Zeiträume. Das Kontaktverbot habe hauptsächlich in das Recht auf allgemeine Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG, nicht hingegen in das Grundrecht auf Freiheit der Person aus Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG eingegriffen. Letzteres habe der Senat im einstweiligen Rechtsschutzverfahren zwar nur angedeutet und dann offengelassen, aber auch nur, weil ein Eingriff ohne weiteres ebenso gerechtfertigt gewesen wäre wie derjenige in die allgemeine Handlungsfreiheit. Gleiches gelte für die Einschränkungen bei Gottesdiensten. Sie stellten ebenso wenig einen gravierenden, tiefgreifenden Grundrechtseingriff dar. Zwar handele es sich dabei um Beeinträchtigungen der Religionsfreiheit aus Art. 4 GG, die Eingriffsintensität sei jedoch äußerst gering gewesen. Eine präjudizielle Wirkung für in Aussicht genommene Entschädigungs- oder Schadensersatzansprüche könne das Verfahren nicht haben, denn Entschädigungs- oder Schadensersatzansprüche könne die Antragstellerin im Hinblick auf die angegriffenen Maßnahmen nicht geltend machen.

Die Anträge seien jedenfalls unbegründet. Die angegriffenen Verordnungen seien ordnungsgemäß zustande gekommen. Für die notverkündeten Corona-Verordnungen der Landesregierung sei eine Unterzeichnung der Urschrift der jeweiligen Verordnung durch den Ministerpräsidenten vor deren Notverkündung nicht zwingend erforderlich gewesen, um dem Ausfertigungsgebot nach Art. 63 Abs. 2 LV zu genügen. Jedenfalls sei die Unterzeichnung der Urschrift der Corona-Verordnung durch sämtliche Mitglieder der Landesregierung vor der ordentlichen Verkündung der Verordnung im Gesetzblatt erfolgt, so dass ein etwaiger formell-rechtlicher Fehler spätestens mit der regulären Verkündung der (Änderungs-)Verordnungen im Gesetzblatt für Baden-Württemberg geheilt worden sei. Dahinstehen könne, ob die so erfolgte Heilung lediglich mit Wirkung ex nunc oder tunc eingetreten sei. Denn für den Fall, dass eine Änderungsverordnung nach Auffassung des Senats infolge eines formellrechtlichen Fehlers für einen Zeitraum von wenigen Tagen (bis zur Verkündung im Gesetzblatt) unwirksam gewesen sein sollte, habe die vorangegangene Corona-Verordnung, die unter keinem formellrechtlichen Fehler mehr gelitten habe und auch materiell rechtmäßig gewesen sei, bis zum Wirksamwerden der Änderungsverordnung weiter fortgewirkt. Gleiches gelte für die CoronaVO-Gottesdienste vom

03.05.2020. Dem vertretungsberechtigten Ministerialdirektor xxxxx sei der Verordnungstext vor der Notverkündung zur Prüfung vorgelegt worden. Er habe die Authentizität des Norminhalts bestätigt und den Verkündungsbefehl erteilt. Wenn der Umstand, dass dies nicht durch Unterschrift auf der Originalurkunde erfolgt sei, einen formellen Fehler begründe, sei dieser jedenfalls geheilt. Eine ausgefertigte Originalurkunde habe am 05.05.2020 vorgelegen und damit vor der anschließenden regulären Verkündung der Verordnung im Gesetzblatt. Selbst wenn man dabei nur vor einer ex-nunc-Heilung ausgehe, habe die nicht angefochtene vorangegangene CoronaVO-Gottesdienste, die unter keinem formell-rechtlichen Fehler mehr gelitten habe und auch materiell rechtmäßig gewesen sei, bis zum Wirksamwerden der Änderungsverordnung weiter fortgewirkt. Die Anhörung der kommunalen Landesverbände (Art. 71 Abs. 4 LV) sei erfolgt.

Die angegriffenen Vorschriften seien auch materiell rechtmäßig. § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG sei eine dem Parlamentsvorbehalt genügende Ermächtigungsgrundlage gewesen, wie der Senat in seinen rechtskräftigen Urteilen vom 02.06.2022, das OVG Nordrhein-Westfalen in seinem Urteil vom 23.08.2022 und das Bundesverwaltungsgericht für den Zeitraum von Mitte April bis Anfang Mai 2020 in seinem Urteil vom 22.11.2022 entschieden hätten. Bei der Beurteilung der Erforderlichkeit der Maßnahmen habe der Ordnungsgeber einen weiten Einschätzungsspielraum gehabt. In dieser Hinsicht sei es notwendig, aber auch ausreichend gewesen, dass die Maßnahmen - wie vorliegend geschehen - auf einer ausreichend tragfähigen Grundlage beruht hätten. Die Entscheidungsgrundlagen hätten sich für den Antragsgegner wie folgt dargestellt: Er habe sich im Frühjahr 2020 mit einer äußerst dynamischen Entwicklung und einer flächendeckenden Ausbreitung eines neuartigen Virus konfrontiert gesehen, das im Falle einer Infektion teilweise zu schweren und mitunter sogar tödlichen Krankheitsverläufen geführt habe, insbesondere bei älteren Menschen und solchen mit vorbestehender Grunderkrankung (z.B. Lungenerkrankungen, koronare Herzerkrankung, Diabetes). Der Anteil schwerer Verläufe habe sich zu diesem Zeitpunkt nur anhand der Zahlen aus anderen Ländern grob abschätzen lassen, wobei unklar gewesen sei, wie verlässlich diese Zahlen gewesen seien. Welche Faktoren einen schweren Verlauf der COVID-19-Erkrankung

ausgelöst hätten, sei damals ebenfalls noch nicht abschließend geklärt gewesen. Es habe jedoch schon einiges darauf hingedeutet, dass das Alter der Infizierten eine Rolle spielen könnte. Die Symptome einer COVID-19-Erkrankung seien unspezifisch und vielfältig gewesen. Auch hätten noch keine belastbaren Erkenntnisse zu den Übertragungswegen vorgelegen. Es sei zwar vermutet worden, dass die Übertragung mutmaßlich über Tröpfcheninfektionen erfolge und dass eine erhöhte Ansteckungsgefahr insbesondere bei engen Kontakten, beim Sprechen und Singen sowie bei erhöhter Atemfrequenz bestehe. Welche Rolle Aerosole für das Infektionsgeschehen spielten, sei zunächst jedoch noch nicht klar gewesen. Nicht alle Personen, die sich mit dem SARS-CoV-2-Virus infiziert hätten, hätten Krankheitssymptome gezeigt. Gleichwohl hätten auch diese Personen ansteckend sein können. Nach damaligem Erkenntnisstand sei eine Ansteckung in ca. 40 % der Fälle, bevor die ansteckende Person selbst Symptome der COVID-19-Erkrankung gezeigt habe, erfolgt. Schnellstmöglichkeiten habe es zum damaligen Zeitpunkt noch nicht gegeben. Unklar sei auch die Inkubationszeit (meist zwischen sechs und 14 Tagen) gewesen. Schon damals habe sich gezeigt, dass zwischen der Infektion mit dem SARS-CoV-2-Virus und der Notwendigkeit einer intensivmedizinischen Behandlung ein gewisser Zeitraum liege. Ob ein Patient eine intensivmedizinische Behandlung benötigt habe und ggfs. intensiv habe beatmet werden müssen, habe sich erst mehrere Tage nach der Feststellung einer Infektion gezeigt. Die Dauer der Beatmungsbedürftigkeit habe zwischen 14 und 21 Tagen betragen, was mit einer länger andauernden Belegung von Beatmungskapazitäten einhergegangen sei. Eine spezifische Therapie bei einer COVID-19-Erkrankung habe im Frühjahr 2020 nicht existiert. Mangels Grundimmunität in der Bevölkerung sei mit einer hohen Ansteckungsrate gerechnet worden.

Der Antragsgegner habe sich auf den wissenschaftlichen Erkenntnisstand gestützt, der bei Erlass der angegriffenen Regelungen vorgelegen habe. Dieser Erkenntnisstand lasse sich im Wesentlichen den damaligen Veröffentlichungen des RKI entnehmen. Zudem habe der Antragsgegner auf die Bewertungen internationaler Einrichtungen, insbesondere der WHO sowie des European Centre for Disease Prevention and Control (EDPC) zurückgegriffen. Im März 2020 sei ein Beraterkreis „Corona“ des Ministerpräsidenten einberufen worden,

dem Prof. Dr. xxxxxxxxxx vom Universitätsklinikum Heidelberg, Prof. Dr. xxxx vom Universitätsklinikum Freiburg, Prof. Dr. xxxxxx vom Robert-Bosch-Krankenhaus Stuttgart, Prof. Dr. xxxxxx vom Universitätsklinikum Tübingen und der Referatsleiter xxxxxxxxxx im Landesgesundheitsamt Baden-Württemberg angehört hätten. Sämtliche Maßnahmen des Verordnungsgebers zu Beginn der Pandemie seien darauf ausgerichtet gewesen, die Anzahl physischer Kontakte in der Bevölkerung weitestgehend zu verringern. Die Einschränkung von physischen Kontakten sei zunächst die einzig bekannte, effektive Maßnahme gewesen, um Infektionsketten zu unterbrechen und eine Nachverfolgung von Infektionsketten („containment“) überhaupt gewährleisten zu können.

Die vorliegenden Stellungnahmen aus dem Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht stützten das Vorgehen der Landesregierung. Zum Zeitpunkt des Erlasses der angegriffenen Regelungen hätten diese nicht vorgelegen. Die Stellungnahmen verdeutlichten, dass die angegriffenen Maßnahmen des Antragsgegners zur Bekämpfung der Corona-Pandemie im Frühjahr 2020 auf stimmigen Prognoseentscheidungen beruht hätten.

Das Vorbringen der Antragstellerin zur COVID-Todesfallstatistik treffe nicht zu. Das RKI selbst stelle nicht fest, ob eine Person aufgrund einer Infektion mit dem SARS-CoV-2-Virus gestorben sei oder nicht. In den Lageberichten des RKI seien die ihm von den jeweiligen Gesundheitsämtern übermittelten COVID-19-Fälle und -Todesfälle erfasst worden. Die Meldungen der Gesundheitsämter wiederum hätten im damaligen Zeitraum auf Meldungen nach § 1 der Verordnung über die Ausdehnung der Meldepflicht nach § 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 und § 7 Absatz 1 Satz 1 des Infektionsschutzgesetzes auf Infektionen mit dem erstmals im Dezember 2019 in Wuhan/Volksrepublik China aufgetretenen neuartigen Coronavirus („2019-nCoV“) (CorViMV) basiert. Der Kreis der meldepflichtigen Personen werde in § 8 IfSG definiert. Nach § 9 Abs. 3 Sätze 3 bis 5 IfSG seien Meldungen unverzüglich zu korrigieren, wenn sich eine Verdachtsmeldung nicht bestätigt habe. Dass die nach § 8 IfSG zur Meldung verpflichteten Personen, insbesondere Ärztinnen und Ärzte, in relevantem Umfang fehlerhafte Meldungen vorgenommen und diese auch nicht mehr korrigiert hätten, wodurch Zweifel an der Richtigkeit der Angaben des RKI zu den COVID-19-

Todesfällen begründet werden könnten, sei für den Antragsgegner nicht ersichtlich. Die Behauptung der Antragstellerin, wonach für die RKI-Statistik auch Corona-genesene Personen zählten, die irgendwann später, „ganz normal“ gestorben seien, sei offensichtlich falsch. Es hätten in nennenswertem Maße Obduktionen stattgefunden, die die hohe Gefahr tödlicher Verläufe von Infektionen mit dem SARS-CoV-2-Virus und damit auch die Plausibilität der Angaben des RKI zu den ihm gemeldeten COVID-19-Todesfällen bestätigt hätten. Bereits im April 2020 sei am Universitätsklinikum der RWTH Aachen das deutsche COVID-19-Autopsieregister (DeRegCOVID) ins Leben gerufen worden, nach Angaben der Projektverantwortlichen das größte Register weltweit. Aus der ersten Welle im Frühjahr 2020 seien im Rahmen dieses Projektes 3,1 % aller bundesweit gemeldeten Todesfälle untersucht worden. Die Analyse der Sequenz der unmittelbar zum Tod führenden Ereignisse habe ergeben, dass in 86 % der Obduktionsfälle COVID-19 die zugrundeliegende Todesursache, während lediglich in 14 % der Fälle COVID-19 eine Begleiterkrankung gewesen sei.

PCR-Testungen stellten eine taugliche Grundlage für den Nachweis von Infektionen mit dem SARS-CoV-2-Virus dar. § 2 Abs. 1 Nr. 2 IfSG definiere als Infektion „die Aufnahme eines Krankheitserregers und seine nachfolgende Entwicklung oder Vermehrung im menschlichen Organismus“. Beim PCR-Test handle es sich um ein Standardverfahren zum Nachweis von Viren und damit zum Nachweis der Aufnahme eines Krankheitserregers im menschlichen Organismus. Der Test habe eine hohe Spezifität, weise also genau das Virus im menschlichen Organismus und damit das Vorliegen einer Infektion gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 2 IfSG nach. Die Diskussionen um die Bedeutung des Ct-Werts fielen bereits nicht in den hier relevanten Beurteilungszeitraum im Frühjahr 2020. Ungeachtet dessen sei eine frühzeitige und genaue Diagnose der Krankheit bei Verdachtsfällen erforderlich gewesen, weshalb auch PCR-Testungen mit geringen Ct-Werten für das Krisenmanagement von Relevanz gewesen seien. Der Ct-Wert treffe zudem nur eine Aussage zur Viruslast im Zeitpunkt der Testung. Die tatsächliche Viruslast selbst könne wiederum vor diesem Zeitpunkt oder danach höher sein. Serologische Untersuchungen in der deutschen Bevölkerung hätten außerdem gezeigt, dass der Nachweis von Antikörpern gegen das SARS-CoV-2 Virus im Blut von Personen 1,4 bis 5,1 Mal größer als die Anzahl

der Meldefälle gewesen sei. Es hätten sich also erheblich mehr Personen mit dem SARS-CoV-2-Virus infiziert, als dem RKI SARS-CoV-2-Infektionen tatsächlich gemeldet worden seien.

Die Versorgungslage in den Kliniken, insbesondere die Behandlungskapazitäten auf den Intensivstationen, sei im Frühjahr 2020 angespannt gewesen. Die sprunghaft ansteigenden pandemiebedingten Bedarfe hätten zu Recht eine Überlastung des Gesundheitssystems befürchten lassen. Im Frühjahr 2020 sei die Anzahl der intensivmedizinisch betreuten Patienten mit COVID-19 in Baden-Württemberg innerhalb kürzester Zeit rasant hochgeschneit. Binnen weniger Tage sei der Wert von 35 Patienten auf über 550 Patienten angestiegen. Die - weltweit von Staaten vorgenommene - Aufstockung der Krankenhauskapazitäten sei zum einen wichtig gewesen, um COVID-19-Patienten getrennt von Nicht-COVID-Patienten zu versorgen, und zum anderen, um genügend Kapazitäten im Hinblick auf Intensivbetten und Beatmungsgeräte für COVID-19-Patienten zur Verfügung zu haben.

Die Behauptung der Antragstellerin, dass es im Mai 2020 der praktisch einmütigen Auffassung in der Wissenschaft entsprochen habe, dass ein generelles, flächendeckendes Masken-Tragen das Virus nicht aufhalte und damit wenig sinnvoll sei, sei unzutreffend. Es habe im verfahrensgegenständlichen Zeitraum zahlreiche wissenschaftliche Empfehlungen zum Tragen von Mund-Nasen-Bedeckungen als Bestandteil eines Maßnahmenpakets zur Eindämmung des Infektionsgeschehens gegeben, u.a. von der Leopoldina, der ÖGIT, dem Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte und dem RKI. Die WHO habe ihre früher vertretene Position, wonach vom Tragen einer Maske abgeraten werde, schon Anfang April 2020 wieder aufgegeben. Die Verordnungsbestimmung zur Maskenpflicht greife entgegen dem Antragsvorbringen in die Menschenwürde nicht ein. Die Eingriffe in die Grundrechte der Antragstellerin aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG sowie Art. 2 Abs. 1 GG seien verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Insbesondere seien Mund-Nasen-Bedeckungen im Bundesgebiet bereits mit Erfolg eingesetzt worden, weshalb keine vernünftigen Zweifel daran bestehen könnten, dass sich der Ordnungsgeber mit seiner dahingehenden Anordnung im Rahmen seiner Einschätzungsprärogative

bewege. Die Verpflichtung zur Tragung einer solchen Maske sei auch im Übrigen mit Blick auf die in qualitativer, räumlicher und zeitlicher Hinsicht geringe Eingriffsintensität verhältnismäßig. Auch die Regelungen zu den Kontaktbeschränkungen seien verhältnismäßig.

Die Differenzierung zwischen § 3 Abs. 1 und 2 CoronaVO hinsichtlich der Anzahl der Kontaktpersonen sei gerechtfertigt gewesen. Es handele sich nicht um eine Differenzierung zwischen „im Freien“ und „in geschlossenen Räumen“, sondern zwischen „öffentlich“ und „privat“. Der Aufenthalt im öffentlichen Raum könne ebenso in geschlossenen Räumen stattfinden (z.B. Stadthallen, Shopping-Center, U-Bahn-Stationen etc.) wie der Aufenthalt im nicht-öffentlichen Raum im Freien (z.B. Garten, Balkon etc.). Eine Differenzierung zwischen „drinnen“ und „draußen“ sei mit der Regelung des § 3 Abs. 1 und Abs. 2 CoronaVO seitens des Antragsgegners weder getroffen worden noch intendiert gewesen. Das typische Kontakt-Setting sei vor dem Hintergrund der Kontaktpersonennachverfolgung das Differenzierungskriterium gewesen. Ansammlungen im privaten Raum blieben typischerweise auf Personen beschränkt, die sich kannten und regelmäßig in gleichbleibender Besetzung zusammenkämen. Im öffentlichen Raum komme es typischerweise zu einer Vielzahl von Begegnungen mit einer unbestimmten Anzahl von Personen, die sich nicht kannten und auch unterschiedlichen Gruppen der Gesellschaft angehörten. Zusammenkünfte im nicht-öffentlichen Raum von bis zu fünf Personen habe der Antragsgegner daher ermöglicht, da sich in diesen Konstellationen eine schnelle und vollständige Ermittlung sämtlicher Kontaktpersonen gewährleisten lasse, bei Kontakten im öffentlichen Raum hingegen nicht. Es handele sich also um eine infektionsschutzrechtliche Differenzierung. Auch habe der Ordnungsgeber mit § 3 Abs. 2 CoronaVO gerade Kindern ermöglichen wollen, sich in einem eng begrenzten Rahmen mit gleichaltrigen Kindern und Freunden zu treffen, um so der Gefahr einer Isolation von Kindern entgegenzuwirken. Denn die „+1-Regel“ auch im nicht-öffentlichen Raum hätte zur Folge gehabt, dass sich Kinder, die noch von Erziehungsberechtigten beaufsichtigt werden mussten, jedenfalls dann nicht mehr mit anderen Kindern hätten treffen können, wenn zumindest ein Erziehungsberechtigter jedes Kindes bei einem solchen Treffen anwesend

sein müsse. Dieser Gesichtspunkt sei aus Gründen des Kindeswohls gerechtfertigt.

Bis Mitte Mai habe es zudem keine hinreichend belastbaren wissenschaftlichen Erkenntnisse zur Differenzierung der Ansteckungsgefahr nach den Kriterien „im Freien“ und „in geschlossenen Räumen“ gegeben. Da infektiöse Tröpfchen aufgrund ihrer Partikelgröße nach dem Ausatmen relativ schnell zu Boden sanken und sich der Verbreitungsradius entsprechender Tröpfchen auf ca. 1,5 Meter beschränkt habe und das RKI eine untergeordnete Bedeutung der kleineren Aerosole für das Infektionsgeschehen angenommen habe, sei das RKI bis Ende Mai davon ausgegangen, dass bei den kontaktbeschränkenden Maßnahmen eine Differenzierung zwischen dem Ort des Kontaktes („drinnen“ oder „draußen“) nicht zielführend sei. Dies belegten die Ergebnisprotokolle des COVID-19-Krisenstabs des RKI aus den sog. „RKI-Files“.

Den Antrag der Antragstellerin nach § 47 Abs. 6 VwGO lehnte der Senat mit Beschluss vom 18.05.2020 - 1 S 1393/20 - ab. Mit Schriftsatz vom 09.07.2020 stellte die Antragstellerin einen Antrag auf Abänderung des Beschlusses vom 18.05.2020 nach § 47 Abs. 6 i.V.m. § 80 Abs. 7 VwGO analog; diesen Antrag lehnte der Senat mit Beschluss vom 26.08.2020 - 1 S 2074/20 - ab. Die mit Schriftsatz der Antragstellerin vom 27.05.2020 gegen den Beschluss vom 18.05.2020 erhobene Anhörungsrüge wies der Senat mit Beschluss vom 19.11.2020 - 1 S 1652/20 - zurück. Die Anhörungsrüge der Antragstellerin gegen den Beschluss vom 26.08.2020 wies der Senat mit Beschluss vom 19.11.2020 - 1 S 2872/20 - zurück.

In der mündlichen Verhandlung hat die Antragstellerin vier Beweiseinträge und einen Antrag nach „§§ 95 I – III, 173 I VwGO i. V. m. §§ 397, 402, 411 ZPO“ gestellt. Der Senat hat die Anträge durch Beschluss abgelehnt. Auf das Protokoll der mündlichen Verhandlung wird verwiesen.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die gewechselten Schriftsätze nebst Anlagen verwiesen.



## Entscheidungsgründe

Die Anträge sind zulässig (1), jedoch nicht begründet (2).

1. Die auf Feststellung der Unwirksamkeit der Regelungen in § 3 Abs. 1 und 2 CoronaVO vom 17.03.2020 i.d.F. vom 02.05.2020 und in §§ 1, 2 CoronaVO-Gottesdienste vom 03.05.2020 gerichteten Anträge sind zulässig. Die angegriffenen Normen unterfallen der Gerichtsbarkeit des Verwaltungsgerichtshofs i.S.v. § 47 Abs. 1 VwGO. Es handelt sich um normenkontrollfähige Normen nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO, § 4 AGVwGO. Die Antragstellerin ist antragsbefugt i.S.v. § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO. Denn es ist möglich, dass sie durch die angegriffenen Normen jedenfalls in ihrem Recht auf allgemeine Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG verletzt ist. Die Jahresfrist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO ist gewahrt.

Die Antragstellerin hat für die Feststellungsanträge ein Feststellungsinteresse. § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO geht von dem Regelfall einer noch gültigen Norm als Gegenstand des Normenkontrollverfahrens aus. Ein Normenkontrollantrag gegen eine nicht mehr gültige Rechtsnorm kann jedoch zulässig sein, wenn sie während seiner Anhängigkeit außer Kraft getreten ist und der Antragsteller weiterhin geltend machen kann, durch die Rechtsvorschrift oder ihre Anwendung in seinen Rechten verletzt (worden) zu sein; zusätzlich muss der Antragsteller ein berechtigtes Interesse an der Feststellung haben, dass die Norm unwirksam war (vgl. nur BVerwG, Urt. v. 19.02.2004 - 7 CN 1/03 - Buchholz 310 § 47 VwGO Nr. 164 S. 131, v. 29.06. 2001 - 6 CN 1/01 - Buchholz 310 § 47 VwGO Nr. 149 S. 68; Beschl. v. 14.06.2018 - 3 BN 1/17 - juris Rn. 18 f.). Ein Feststellungsinteresse besteht, wenn die begehrte Feststellung präjudizielle Wirkung für Entschädigungs- oder Schadensersatzansprüche haben kann, eine Wiederholungsfahr besteht oder eine Vorschrift, die einen gewichtigen Grundrechtseingriff bewirkte, nur eine kurze Geltungsdauer hatte (vgl. zur Entschädigungsklage: BVerwG, Beschl. v. 02.09.1983 - 4 N 1/83 - BVerwGE 68, 12, juris Rn. 11; Urt. v. 19.02.2004 - 7 CN 1/03 - juris Rn. 14; zur Wiederholungsfahr: BVerwG, Beschl. v. 14.06.2018 - 3 BN 1/17 - juris Rn. 19, m.w.N.; zur kurzen Geltungsdauer: BVerwG, Urt. v. 29.06. 2001 - 6 CN 1/01 - Buchholz 310 § 47

VwGO Nr. 149 S. 68; zur kurzen Geltungsdauer gerade in der Coronavirus-Pandemie: BVerwG, Urt. v. 22.11.2022 - 3 CN 1/21 - BVerwGE 177, 60, juris Rn. 13 f.; Urt. v. 22.11.2022 - 3 CN 2/21 - juris Rn. 10).

Diese Voraussetzungen liegen hier für alle angegriffenen Normen vor. Die Regelungen zu Kontaktbeschränkungen im Allgemeinen und bei Gottesdiensten und ähnlichen Veranstaltungen im Besonderen und zur Maskenpflicht führten zu gewichtigen Beschränkungen jedenfalls der allgemeinen Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG, die in einem Hauptsacheverfahren aufgrund ihrer kurzen Geltungsdauer vor ihrem Außerkrafttreten nicht gerichtlich überprüft werden konnten. Denn die Beschränkungen waren mehr als geringfügig, sie führten für die Normadressaten zu nicht unerheblichen Änderungen des Verhaltens im Alltag über einen längeren Zeitraum. Der vom Antragsgegner in diesem Zusammenhang angeführte Gesichtspunkt, ob die Grundrechtseingriffe gerechtfertigt waren, ist für die Frage des Feststellungsinteresses irrelevant. Auch der Umstand, dass die Auflage, wonach Versammlungsteilnehmer eine Mund-Nasen-Bedeckung zu tragen haben, im Einzelfall weder einen schweren Nachteil i.S.v. § 32 Abs. 1 BVerfGG darstellt, der ein Einschreiten des BVerfG im Wege der einstweiligen Anordnung gebieten würde (so BVerfG, Kammerbeschl. v. 27.06.2020 - 1 BvQ 74/20 - juris Rn. 3), noch ein Fortsetzungsfeststellungsinteresse i.S.v. § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO begründet (so Senat, Beschl. v. 27.09.2022 - 1 S 1405/22 - BA S. 5 ff.), führt nicht zur Verneinung des Feststellungsinteresses im vorliegenden Fall. Denn in jenen Fällen stand jeweils eine Auflage mit einer Geltungsdauer lediglich für die konkrete Versammlung im Streit.

2. Die Anträge sind nicht begründet.

Die Regelungen in § 3 Abs. 1, 2 CoronaVO vom 17.03.2020 i.d.F. vom 02.05.2020 wiesen den Anträgen der Antragstellerin zum Erfolg verhelpende formell-rechtliche Fehler nicht auf (a). Dies gilt auch für die Vorschriften der §§ 1, 2 CoronaVO-Gottesdienste vom 03.05.2020 (b). Die angegriffenen Regelungen waren auch materiell rechtmäßig (c).

a) Die angefochtenen Vorschriften in § 3 Abs. 1, 2 CoronaVO vom 17.03.2020 i.d.F. vom 02.05.2020 litten unter keinen zum Erfolg des Normenkontrollantrags führenden formell-rechtlichen Fehlern. Der Antragsgegner hat beim Erlass der verfahrensgegenständlichen Verordnung nicht gegen Art. 71 Abs. 4 LV verstoßen (aa). Er hat zudem dem Zitiergebot des Art. 61 Abs. 1 Satz 3 LV Rechnung getragen (bb). Den Ausfertigungs- und Verkündungsanforderungen aus Art. 63 Abs. 2 LV hat er zwar nicht in jeder Hinsicht entsprochen, zum Erfolg des vorliegenden Normenkontrollantrags führt dies jedoch nicht (cc).

aa) Gegen Art. 71 Abs. 4 LV hat der Antragsgegner beim Erlass der verfahrensgegenständlichen Verordnung nicht verstoßen.

Nach Art. 71 Abs. 1 Satz 1 LV gewährleistet das Land den Gemeinden und Gemeindeverbänden sowie den Zweckverbänden das Recht der Selbstverwaltung (Satz 1). Sie verwalten ihre Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze unter eigener Verantwortung (Satz 2). Art. 71 Abs. 4 LV bestimmt, dass, bevor durch Gesetz oder Verordnung allgemeine Fragen geregelt werden, welche die Gemeinden und Gemeindeverbände berühren, diese oder ihre Zusammenschlüsse rechtzeitig zu hören sind.

Der Senat hat in den Verfahren 1 S 926/20, 1 S 1067/20 und 1 S 1079/20 die Frage der Einhaltung des Art. 71 Abs. 4 LV für die dort streitigen Corona-Verordnungen von Mitte März 2020 bis Anfang Juni 2020 umfassend aufgeklärt und hat zu Art. 71 Abs. 4 LV insoweit festgestellt:

„Die Anwendung dieser Vorschrift setzt (mindestens) voraus, dass das fragliche Gesetz oder die Verordnung die Gemeinden oder Gemeindeverbände (Kreise) in tatsächlicher oder rechtlicher Hinsicht in ihren Interessen berührt (vgl. VerfGH, Urt. v. 15.02.2016 - VB 9/16 - juris Rn. 50; ähnl. Feuchte, Verfassung des Landes Baden-Württemberg [im Folgenden: Feuchte, Landesverfassung], Art. 71 Rn. 15, und wohl auch Pautsch, in: Haug, Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Art. 71 Rn. 68: Erfordernis eines „gemeindlichen oder gemeindeverbandlichen Bezugs unmittelbar aus dem beabsichtigten Rechtssetzungsakt“). Ist der Anwendungsbereich eröffnet, schreibt Art. 71 Abs. 4 GG kein bestimmtes Verfahren und keine bestimmte Form der Anhörung vor (vgl. Pautsch, a.a.O., Rn. 71). Die Durchführung der Anhörung muss aber im jeweiligen Einzelfall so ausgestaltet sein, dass sie dazu geeignet ist, den Zweck des Anhörungsrechts zu erfüllen, den Normgeber umfassend zu informieren

(vgl. zu Letzterem Braun, Kommentar zur Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Art. 71 Rn. 68 m.w.N.; Pautsch, a.a.O., Rn. 67). Allgemeinen anhörungsrechtlichen Grundsätzen entsprechend muss dazu (auch) im Interesse der Anzuhörenden gewährleistet sein, dass sie die Möglichkeit haben, innerhalb einer angemessenen Frist zur Durchführung des (hier Normgebungs-)Verfahrens, zu seinem Verfahrensgegenstand, den entscheidungserheblichen Tatsachen und zum möglichen Verfahrensergebnis Stellung zu nehmen (vgl. Senat, Urt. v. 02.11.2021 - 1 S 3252/20 - juris, m.w.N., zu § 28 LVwVfG). Die Anzuhörenden müssen eine „ernstliche Gelegenheit zur Stellungnahme“ haben, mithin die Möglichkeit erhalten, auf den Gang und das Ergebnis des Verfahrens dadurch Einfluss zu nehmen, dass die anhörende Stelle bei ihrer Entscheidung eine im Rahmen der Anhörung abgegebene Stellungnahme ernsthaft in Erwägung zieht (vgl. Senat, Urt. v. 02.11.2021 - 1 S 3252/20 - juris, m.w.N., zu § 28 LVwVfG).

An diesen Maßstäben gemessen, hat der Antragsgegner beim Erlass der verfahrensgegenständlichen Verordnungen nicht gegen Art. 71 Abs. 4 LV verstoßen (vgl. zum Meinungsstand betreffend die Frage, ob ein Verstoß gegen die Vorschrift überhaupt zur Rechtswidrigkeit einer Verordnung führen würde, Pautsch, a.a.O., Art. 71 Rn. 72, dort bejahend und m.w.N.). Es bedarf keiner Entscheidung, ob die im vorliegenden Verfahren angefochtene Ordnungsbestimmung - eine Vorschrift betreffend die landesweite Anordnung von Betriebsschließungen - überhaupt in den Anwendungsbereich des Art. 71 Abs. 4 LV gefallen ist. Der Antragsgegner hat seinen daraus gegebenenfalls folgenden Anhörungspflichten jedenfalls genügt.

Den vom Antragsgegner auf die dahingehende Aufklärungsverfügung des Senats hin vorgelegten Unterlagen ist zu entnehmen, dass der Chef der Staatskanzlei ab dem 13.03.2020 regelmäßig und in zeitlich engen Abständen zu gemeinsamen Sitzungen der von der Landesregierung eingerichteten Lenkungsgruppe „SARS-CoV-2 (Coronavirus)“ mit den kommunalen Landesverbänden eingeladen hatte. Diese Einladungen waren jeweils (u.a.) an die Präsidenten des Gemeindetags Baden-Württemberg, des Landkreistags Baden-Württemberg und des Städtetags Baden-Württemberg gerichtet. Allein bis zum 24.06.2020 fanden 25 solcher gemeinsamen Sitzungen statt (vgl. Anlagenkonvolut E 4). Den dazu erstellten Sitzungsprotokollen ist weiter zu entnehmen, dass die kommunalen Landesverbände in diesen Sitzungen regelmäßig teilgenommen hatten, (u.a.) über geplante Verordnungsvorhaben unterrichtet wurden und sich dazu geäußert haben. Der Antragsgegner hat ihnen in diesem Rahmen eine im oben genannten Sinne „ernstliche Gelegenheit zur Stellungnahme“ eingeräumt, die auch wahrgenommen wurde (vgl. näher dazu die Protokolle im Anlagenkonvolut E 3). Das entspricht auch - ohne dass es darauf entscheidungserheblich ankäme - der Selbsteinschätzung der kommunalen Landesverbände in der rückschauend unter dem 25.04.2022 - wohl auf Bitten der Landesregierung für das vorliegende Verfahren - erstellten Erklärung des Hauptgeschäftsführers des Landkreistags, des Präsidenten und Hauptgeschäftsführers des Gemeindetags und eines geschäftsführenden Vorstandsmitglieds des Städtetags,

wonach die „Einbindung der Kommunalen Landesverbände“ beim Erlass der Corona-Verordnungen im Zeitraum vom 16.03.2020 bis Mitte Juni 2020 „in vollem Umfang gewährleistet“ gewesen sei (vgl. Anlage E 5).

Dass die Anhörung mündlich im Rahmen von Videokonferenzen und mit jeweils knappem zeitlichem Vorlauf stattfand, war anhörungsrechtlich ebenfalls nicht zu beanstanden. Die Form und die Frist für eine Anhörung müssen, wie oben gezeigt, „angemessen“ sein. Es hängt von den Umständen des Einzelfalls, namentlich den Auswirkungen der beabsichtigten Regelung auf den Anzuhörenden, aber auch dem Gewicht der damit verfolgten Interessen und der Eilbedürftigkeit des Anliegens des Normgebers ab, welche Form und welche Frist in einem Anhörungsverfahren angemessen sind. Beim damaligen Stand des Pandemiegeschehens und dem dadurch verursachten dringenden Handlungsbedarf zum Schutz von hochrangigen Rechtsgütern (vgl. Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG und dazu noch näher unter II.), genügte eine - wie hier - mündliche Anhörung mit kurzer Fristsetzung, aber im oben genannten Sinne „ernsthafter“ Äußerungsmöglichkeit den Anforderungen des Art. 71 Abs. 4 LV.“ (Senat, Urt. v. 02.06.2022 - 1 S 926/20 - juris Rn. 84 ff.)

Der Senat hält hieran fest. Insbesondere gibt der Vortrag der Antragstellerin, die mit der Antragsbegründung vom Mai 2020 pauschal eine Verletzung von Art. 71 Abs. 4 LV gerügt hat, hierauf nach dem Hinweis des Gerichts vom 20.12.2023 auf die Urteile des Senats vom 02.06.2022 jedoch nicht zurückgekommen ist, keinen Anlass, hiervon abzuweichen.

bb) Das Zitiergebot des Art. 61 Abs. 1 Satz 3 LV wurde beim Erlass der streitgegenständlichen Corona-Verordnung eingehalten.

Nach Art. 61 Abs. 1 Satz 1 LV kann die Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen nur durch Gesetz erteilt werden. Gemäß Art. 61 Abs. 1 Satz 3 LV ist die Rechtsgrundlage in der Verordnung anzugeben (vgl. ebenso für den Erlass von bundesrechtlichen Verordnungen Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG). Dieses Zitiergebot dient im gewaltenteilenden System des Grundgesetzes und der Landesverfassung dem Zweck, die Delegation von Rechtssetzungskompetenz auf die Exekutive in ihren gesetzlichen Grundlagen verständlich und kontrollierbar zu machen. Es erfordert, dass nicht nur das ermächtigende Gesetz als solches, sondern die ermächtigende Einzelvorschrift aus diesem Gesetz in der Verordnung genannt wird (vgl. näher zu den Zwecken des Gebots und den daraus im Einzelnen folgenden Anforderungen Winkler, in: Haug, Verfassung des

Landes Baden-Württemberg, Art. 61 Rn. 23, m.w.N.; zur Einordnung als formell-rechtliche Anforderung VGH Bad.-Württ., Urt. v. 01.07.2008 - 9 S 593/08 - VBIBW 2009, 22; zu Art. 80 GG BVerfG, Urt. v. 06.07.1999 - 2 BvF 3/90 - BVerfGE 101, 1, m.w.N.). Eine Missachtung des Zitiergebots verletzt ein „unerlässliches Element des demokratischen Rechtsstaates“ und führt deshalb zur Nichtigkeit der Verordnung (vgl. BVerfG, Urt. v. 06.07.1999 - 2 BvF 3/90 - BVerfGE 101, 1, m.w.N.).

Den sich aus dem Zitiergebot ergebenden Anforderungen hat der Antragsgegner beim Erlass der verfahrensgegenständlichen Verordnung genügt. Er hat sich insbesondere nicht darauf beschränkt, pauschal auf das Infektionsschutzgesetz zu verweisen. Er hat vielmehr auf § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2, § 31 und § 32 dieses Gesetzes unter Angabe der jeweils gültigen Fassung und der Fundstelle im Bundesgesetzblatt verwiesen.

cc) Die Anforderungen des Art. 63 Abs. 2 LV und des Verkündungsgesetzes hat der Antragsgegner beim Erlass der streitbefangenen Verordnung nicht von Anfang an vollständig erfüllt. Das bei der streitigen Corona-Verordnung vom 02.05.2020 zu verzeichnende Ausfertigungsdefizit wurde jedoch mit Wirkung ex nunc geheilt und begründete insgesamt keinen zum Erfolg des Normenkontrollantrags führenden Rechtsfehler.

Nach Art. 63 Abs. 2 Halbs. 1 LV werden Rechtsverordnungen von der Stelle, die sie erlässt, ausgefertigt und, soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt, im Gesetzblatt verkündet. Den Anforderungen an eine ordnungsgemäße Ausfertigung und Verkündung sowie an die hierbei einzuhaltende Reihenfolge hat der Ordnungsgeber hier nicht in jeder Hinsicht entsprochen, ohne dass dies allerdings den Erfolg des Normenkontrollantrags zur Folge hat.

Der Senat hat sich in den Verfahren 1 S 926/20, 1 S 1067/20 und 1 S 1079/20 eingehend mit diesem Erfordernis der Ausfertigung und Verkündung befasst und insoweit ausgeführt:

„a) Nach Art. 63 Abs. 2 Halbs. 1 LV werden Rechtsverordnungen von der Stelle, die sie erlässt, ausgefertigt. Die „Ausfertigung“ stellt die Herstellung und Unterzeichnung der Originalurkunde der Rechtsverordnung dar, mit der (unter anderem) die Authentizität des Norminhalts bestätigt und der sog. Verkündungsbefehl erteilt wird (vgl. VGH Bad.-Württ., Urt. v. 13.11.1998 - 5 S 657/97 - ESVGH 49, 157; Braun, a.a.O., Art. 63 Rn. 1, 26; Belz, VBIBW 1983, 393 <395>, m.w.N.). Die Ausfertigung setzt im Anwendungsbereich des Art. 63 Abs. 2 LV voraus, dass die erlassende Stelle die Originalurkunde unterzeichnet (vgl. Braun, a.a.O., Art. 63 Rn. 4 f., 26; vgl. zur Ausfertigung von Polizeiverordnungen Senat, Urt. v. 24.10.2013 - 1 S 347/13 - VBIBW 2014, 292, m.w.N.; zur Ausfertigung von Landschaftsschutzverordnungen VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 08.12.1997 - 5 S 3310/96 - NuR 1998, 327; m.w.N.; vgl. zum Unterschriftserfordernis im Anwendungsbereich von Art. 63 Abs. 1 LV; Winkler, a.a.O., Rn. 6; Feuchte, Landesverfassung, a.a.O., Art. 63 Rn. 6; vgl. zu der - allerdings erst mit Wirkung vom 30.04.2022 eingefügten - Möglichkeit einer elektronischen Ausfertigung von Verordnungen Art. 63 Abs. 5 LV i.d.F. vom 26.04.2022).

Der Begriff der „Ausfertigung“ in Art. 63 Abs. 2 Halbs. 1 LV entspricht damit demjenigen in Art. 82 Abs. 1 Satz 2 GG, an dessen Wortlaut und Inhalt sich der Verfassungsgeber bei der Schaffung von Art. 63 Abs. 2 Halbs. 1 LV anlehnte (vgl. Braun, a.a.O., Art. 63 Rn. 8, und näher zur Entstehungsgeschichte unten c)). Art. 82 Abs. 1 Satz 2 GG bestimmt, dass „Rechtsverordnungen (...) von der Stelle, die sie erlässt, ausgefertigt und vorbehaltlich anderweitiger gesetzlicher Regelung im Bundesgesetzblatte verkündet“ werden. Auch im Anwendungsbereich des Art. 82 Abs. 1 Satz 2 GG ist anerkannt, dass unter einer „Ausfertigung“ die Herstellung der Urschrift einer Urkunde - der Originalurkunde - zu verstehen ist, die durch die Unterzeichnung des zuständigen Organs zu erfolgen hat. Auch mit einer Ausfertigung i.S.v. Art. 82 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG wird ferner beurkundet, dass das Rechtssetzungsverfahren abgeschlossen ist (sog. Dokumentationsfunktion), der Inhalt des unterzeichneten Dokuments mit dem Willen seines Urhebers übereinstimmt (sog. Authentizitäts- oder auch Identitäts-, Beurkundungs- und Gewährleistungsfunktion) und von dem Unterzeichner auf seine Legalität geprüft wurde (sog. Legalitätsfunktion, insoweit in Bezug auf die Ausfertigung von Gesetzen dem Umfang und in Bezug auf diejenige von Verordnungen bereits dem Grunde nach im Einzelnen str.), und wird der sog. Verkündungsbefehl erteilt (vgl. näher zum Ganzen - teils auch zum Ausfertigungsbegriff in Satz 1 des Art. 82 Abs. 1 GG - Butzer, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 95. Erg.-Lfg., Art. 82 Rn. 113 f., 227, 264; Mann, in: Sachs, Grundgesetz, 9. Aufl., Art. 82 Rn. 3; Domgörgen, in: Hömig/Wolff, Grundgesetz, 13. Aufl., Art. 82 Rn 2; Brenner, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Aufl., Art. 82 Rn. 17 f., 39; Sannwald, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, Kommentar zum Grundgesetz, 14. Aufl., Art. 82 Rn. 14 f., 22, 26; Bryde, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, 6. Aufl., Art. 82 Rn. 9; Bauer, in: Dreier, Grundgesetz, 3. Aufl., Art. 82 Rn. 8, 11 f., 23; vgl. zum bundesverfassungsrechtlich bereits im Rechtsstaatsprinzip verankerten Ausfertigungserfordernis, das auch für landesrechtliche Normsetzungsverfahren maßgeblich ist, auch BVerwG, Urt. v.

01.07.2010 - 4 C 4.08 - BVerwGE 137, 247 = juris Rn. 13, 15, und Beschl. v. 04.09.2014 - 4 B 29.14 - juris Rn. 5, m.w.N.).

Die Ausfertigung einer Rechtsverordnung im zuvor genannten Sinne ist nach Art. 63 Abs. 2 Halbs. 1 LV „von der Stelle, die sie erlässt,“ vorzunehmen. Daraus folgt grundsätzlich, dass der Leiter der Behörde, welche die Verordnung erlassen hat, oder dessen ständiger Vertreter das Original des Verordnungstextes zu unterzeichnen hat (vgl. Senat, Urt. v. 24.10.2013 - 1 S 347/13 - VBIBW 2014, 292; Belz, VBIBW 1983, 393 <395>; zu Art. 82 Abs. 1 Satz 2 GG ebenso Butzer, a.a.O., Art. 82 Rn. 262; dazu, dass das Bundesrecht den Landesgesetzgebern nicht vorgibt, von wem genau die Unterschrift geleistet werden muss, BVerwG, Beschl. v. 04.09.2014 - 4 B 29.14 - juris Rn. 5). Für den Fall, dass es sich bei der die Verordnung erlassenden Stelle - wie hier - um die als Erstdelegatar der Ermächtigungsgrundlage agierende Landesregierung handelt (vgl. hier § 32 Satz 1 IfSG), enthält Art. 63 Abs. 2 LV keine ausdrücklichen Vorgaben dazu, wer konkret die Unterschrift zur Ausfertigung leisten muss. Erforderlich, aber auch ausreichend ist die Unterschrift des Ministerpräsidenten.

Der Wortlaut der Norm („von der Stelle, die sie erlässt“) allein ließe zwar auch eine Auslegung des Inhalts zu, dass sämtliche Mitglieder der Landesregierung die Verordnung unterzeichnen müssen, weil die Verordnung in einem solchen Fall von dem Kollegialorgan „Landesregierung“ und nicht etwa von einem einzelnen seiner Mitglieder erlassen wird. Gegen eine solche Auslegung sprechen jedoch gesetzessystematische Erwägungen. Für das förmliche Gesetzgebungsverfahren bestimmt Art. 63 LV in Absatz 1 Satz 1 und 2, dass die verfassungsmäßig zustandekommenen Gesetze „durch den Ministerpräsidenten ausgefertigt und binnen Monatsfrist im Gesetzblatt des Landes verkündet (werden). Sie werden vom Ministerpräsidenten und mindestens der Hälfte der Minister unterzeichnet“ (vgl. zur Frage, welche verfahrensrechtliche Bedeutung die Unterzeichnung durch mindestens die Hälfte der Minister hat, Feuchte, Landesverfassung, a.a.O., Art. 63 Rn. 6, 11: „nicht glückliche“ Regelung, aber wohl separate Verfahrensanforderungen; nicht ganz eindeutig Braun, a.a.O., Art. 63 Rn. 3 (Teil der Ausfertigung) und Rn. 11 („eine Form der Gegenzeichnung“); Winkler, a.a.O., Art. 63 Rn. 6, 9 f., dort offenlassend: „Teil der Ausfertigung oder [...] Gegenzeichnung“). Genügt demnach für die Ausfertigung eines förmlichen Gesetzes gemäß Absatz 1 Satz 1 und 2 des Art. 63 LV die Unterschrift des Ministerpräsidenten und (je nach Normverständnis für die Ausfertigung oder als eigenständiger Verfahrensschritt vor der Verkündung) die Unterschrift der Hälfte der Minister, können für die Ausfertigung einer Rechtsverordnung der Landesregierung im Anwendungsbereich des Absatzes 2 von Art. 63 LV, der im Vergleich zu Absatz 1 ein vereinfachtes Verfahren normiert (Braun, a.a.O., Art. 63 Rn. 26; ebenso zu Art. 82 Abs. 1 Satz 2 gegenüber Satz 1 GG Butzer, a.a.O., Art. 82 Rn. 262; Brenner, a.a.O., Art. 82 Rn. 38; Bryde, a.a.O., Art. 82 Rn. 14), jedenfalls keine strengeren Anforderungen bestehen. Es bleibt daher nur die Frage, ob für die Ausfertigung von Verordnungen der Landesregierung wie bei der Ausfertigung von Verordnungen



gen anderer Behörden eine einzige Unterschrift - die des Ministerpräsidenten - genügt oder ob auch hier zusätzlich wie bei der Ausfertigung förmlicher Gesetze die Unterschrift der Hälfte der Minister erforderlich ist, wie dies jedenfalls der regelmäßigen Staatspraxis entspricht. Gegen ein zusätzliches Mitunterzeichnungserfordernis spricht der systematische Vergleich der Absätze 1 und 2 des Art. 63 LV. Denn der Verfassungsgeber hat eine Mitunterzeichnungspflicht nur für das förmliche Gesetzgebungsverfahren normiert und für das Verordnungsgebungsverfahren gerade nicht in den Verfassungstext aufgenommen. Den Gesetzesmaterialien (näher dazu unter c)) sind ebenfalls keine Anhaltspunkte dafür zu entnehmen, dass für den Verordnungserlass mehr als die Unterschrift des Ministerpräsidenten erforderlich ist. Insbesondere folgt aus dem Umstand, dass sich Art. 63 Abs. 2 LV im Wortlaut und Inhalt an Art. 82 Abs. 1 GG anlehnt und im Anwendungsbereich von Art. 82 Abs. 1 Satz 2 GG Rechtsverordnungen der Bundesregierung durch den Bundeskanzler nach Gegenzeichnung durch den zuständigen Fachminister unterzeichnet werden, nichts anderes. Diese ohnehin grundsätzlich nur eine (einzige) weitere Unterschrift erfordernde Vorgabe ergibt sich nicht aus Art. 82 Abs. 1 GG selbst, sondern aus der auf der Grundlage von Art. 65 Satz 4 GG erlassenen Geschäftsordnung der Bundesregierung (vgl. § 30 Abs. 1 GO-BReg; näher dazu Butzer, a.a.O., Rn. 262; Mann, a.a.O., Art. 82 Rn. 33; Brenner, a.a.O., Art. 82 Rn. 39). Die Geschäftsordnung der Landesregierung enthält und enthielt auch im März 2020 keine vergleichbaren Vorgaben (vgl. GO-LReg., GBl. 2007, S. 185 und GBl. 2010, S. 529 sowie heute GBl. 2021, S. 429).

b) Nach Art. 63 Abs. 2 LV werden Rechtsverordnungen, wie gezeigt, von der Stelle, die sie erlässt, ausgefertigt „und, soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt, im Gesetzblatt verkündet“. Die Verkündung ist ein „integrierender Bestandteil des Rechtssetzungsaktes selbst“ (BVerfG, Beschl. v. 19.03.1985 - 2 BvL 38/56 - BVerfGE 7, 330, m.w.N.), Wirksamkeitsvoraussetzung und schließt das Normgebungsverfahren ab (vgl. Braun, a.a.O., Art. 63 Rn. 15; Brenner, a.a.O., Art. 82 Rn. 11 f.). Das Nähere zu dem Verkündungserfordernis regelte im streitbefangenen Zeitraum das Gesetz über die Verkündung von Rechtsverordnungen (Verkündigungsgesetz - VerkG) vom 11.04.1983 (GBl. S. 131) in der Fassung des Gesetzes vom 16.07.1998 (GBl. S. 418). Nach § 2 VerkG werden Rechtsverordnungen unter anderem der obersten Landesbehörden, darunter die Landesregierung (vgl. § 7 LVwG), im Gesetzblatt verkündet. Abweichend hiervon bestimmt § 4 VerkG (Notverkündung), dass, wenn eine rechtzeitige Verkündung in der vorgeschriebenen Form nicht möglich erscheint (Satz 1), eine Rechtsverordnung in anderer geeigneter Weise öffentlich bekanntgemacht werden kann (Satz 2), wobei die Verkündung in der vorgeschriebenen Form nachzuholen ist, sobald die Umstände es zulassen (Satz 3).

c) Da die Ausfertigung erst die Originalurkunde der Rechtsverordnung herstellt und zudem den sog. Verkündungsbefehl enthält (vgl. oben a)), ist es erforderlich, dass die Ausfertigung einer Verordnung vor deren Verkündung erfolgt. Die Ausfertigung ist mit anderen Worten Voraussetzung für deren ordnungsgemäße Bekanntmachung und Wirksamkeit (vgl. für

Polzeiverordnungen nur Senat, Urt. v. 24.10.2013 - 1 S 347/13 - VBIBW 2014, 292, m.w.N. auch für andere Rechtsvorschriften).

Die Notwendigkeit, eine Verordnung zuerst auszufertigen - d.h. vor allem ein Originaldokument herzustellen und zu unterzeichnen (vgl. oben a)) - , besteht nach dem geltenden Landesverfassungsrecht auch dann, wenn die Verkündung der Verordnung aus Sicht des Ordnungsgebers dringlich ist und die Voraussetzungen für eine Notverkündung (vgl. oben b)) vorliegen.

Dafür spricht bereits der Wortlaut der Norm, wonach „Rechtsverordnungen (...) von der Stelle, die sie erlässt, ausgefertigt und, soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt, im Gesetzblatt verkündet“ werden. Denn die Formulierung dieser Vorschrift legt nahe, dass der Verfassungsgeber Ausnahmen von dem auf das Gesetzblatt bezogenen Verkündungserfordernis, nicht aber vom Ausfertigungserfordernis zulassen wollte. Die historische Auslegung bestätigt dieses Ergebnis. Die Materialien zur Entstehung der Landesverfassung enthalten zwar keine ausdrücklichen Erwägungen zu dem konkreten Zusammenhang von Ausfertigung und Verkündung. Sie lassen aber erkennen, dass der Landesverfassungsgeber mit dem Satzteil „soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt“ bei seinen Beratungen tatsächlich lediglich Ausnahmen von der Verkündungspflicht - und keine von dem Ausfertigungserfordernis - im Blick hatte. Die Materialien belegen außerdem, dass er bei der Schaffung von Art. 63 LV die entsprechenden Vorschriften des Grundgesetzes vor Augen hatte, die ebenfalls keine Verkündung ohne vorherige Ausfertigung kennen:

Der am 09.03.1952 gewählten Verfassungsgebenden Landesversammlung (VLV) wurden ein Verfassungsentwurf der damaligen Regierungsparteien (SPD, DVP/FDP, BHE; im Folgenden: Regierungsentwurf <RegE>) und ein zweiter Verfassungsentwurf aus den Reihen der CDU-Fraktion vorgelegt (vgl. VLV, Beilagenbände I und III, Beilagen 40 vom 16.06.1952 und Beilage 118 vom 30.07.1952; im Folgenden: CDU-E). Nach einer ersten Aussprache wurden diese Entwürfe dem Verfassungsausschuss überwiesen, der darüber in 45 nichtöffentlichen Sitzungen beriet, seine Beratungen am 29.05.1953 abschloss und dazu einen Bericht veröffentlichte (vgl. VLV, Beilagenband III, Beilage 1103 vom 01.09.1953). In dem Ausschuss wurde bereits über eine große Zahl von Fragen Einigkeit erzielt. Nach weiteren Beratungen im Plenum zu den offen gebliebenen Punkten und der Bildung einer neuen (Allparteien-)Regierung im Herbst 1953 erzielten die Fraktionen der neuen Koalition (nun CDU, SPD, FDP/DVO, BHE) den sog. Verfassungskompromiss (vgl. VLV, Beilagenband III, Beilage 1165 v. 07.10.1953) und die Verfassung des Landes Baden-Württemberg wurde nach den Beschlüssen der dritten Beratung, der Schlussabstimmung, angenommen (vgl. VLV, Beilagenband III, Beilage 1320 v. 11.11.1953; s. näher zur Entstehungsgeschichte Feuchte, Verfassungsgeschichte von Baden-Württemberg [im Folgenden: Feuchte, Verfassungsgeschichte], S. 169 ff., 174 ff.).

Die heute in Art. 63 Abs. 2 LV enthaltene Regelung, wonach „Rechtsverordnungen (...) von der Stelle, die sie erlässt, ausgefertigt und, soweit

das Gesetz nichts anderes bestimmt, im Gesetzblatt verkündet“ werden, entstammt im Wesentlichen wörtlich Art. 60 Abs. 2 RegE (vgl. VLV, a.a.O., Beilage 40, S. 53 [einzigster Unterschied: dort „im Gesetz- und Verordnungsblatt“ statt wie zuletzt „im Gesetzblatt“]; anders der insoweit nicht übernommene Art. 87 Abs. 3 i.V.m. 86 Abs. 1 CDU-E). Zu dem Regierungsentwurf selbst wurde keine Begründung im Sinne einer üblichen Gesetzesbegründung veröffentlicht. Der Entwurf geht auf einen von Staatssekretär Dr. Kaufmann im Staatsministerium erarbeiteten Entwurf zurück, den er den damaligen Regierungsparteien als Diskussionsgrundlage zur Verfügung gestellt und zu dem er in einer Notiz vom 25.05.1952 festgehalten hatte, dass es sich um eine „noch nicht besprochene Privatarbeit“ handele, zu der das Grundgesetz und die Landesverfassungen (der bisherigen Länder) „den Weg mehr oder minder vorgezeichnet“ hätten (zitiert nach Feuchte, Verfassungsgeschichte, a.a.O., S. 170 f. mit Fn. 16 und w.N.).

Dem nach erfolgter Beratung am 01.09.1953 ausgegebenen Bericht des Verfassungs-Ausschusses lag ein im Vergleich zu Art. 60 Abs. 2 RegE unveränderter Text zugrunde (vgl. die „Vergleichende Zusammenstellung der Vorentwürfe“, VLV, Beilage 850 vom 12.06.1953, abgedruckt bei Feuchte, Quellen zur Verfassung von Baden-Württemberg [im Folgenden: Feuchte, Quellen], 2. Teil, S. 232 ff. <311>). In seinem Bericht merkte der Verfassungs-Ausschuss zu Art. 60 des Entwurfs lediglich an: „Zu besonderen Bemerkungen geben die Ausschussberatungen keinen Anlass“ (VLV, Beilage 1103, a.a.O., S. 64). Den (später) veröffentlichten Protokollen der im Ausschuss erfolgten Beratungen, die sich nur punktuell mit dem Erlass von Rechtsverordnungen befassten, ist zu dem konkreten Inhalt des Ausfertigungserfordernisses und seinem Zusammenhang mit der nachfolgenden Verkündung zwar nichts Substantiiertes zu entnehmen (vgl. insbesondere die Protokolle der 2. Sitzung des Ausschusses vom 04.04.1952 bei Feuchte, Quellen zur Verfassung, 1. Teil, S. 132 ff., der 5. Sitzung vom 10.05.1952, a.a.O., S. 458 ff., der 6. Sitzung vom 15.05.1952, a.a.O., S. 630 f., und der 16. Sitzung vom 03.10.1952, bei Feuchte, Quellen, 3. Teil, S. 25 ff., 55 ff., der 17. Sitzung vom 09.10.1952, a.a.O., S. 121 ff., das dem Ausschuss vorgelegte Gutachten des Staatsministeriums „Die verfassungsrechtliche Bedeutung des Gesetzesvorbehalts“ vom 11.11.1952, bei Feuchte, Quellen, 4. Teil, S. 321 ff., sowie das Protokoll der 32. Sitzung des Ausschusses vom 12.12.1952, a.a.O., S. 370 ff.; s. zur Genese der Vorschrift auch Feuchte, Quellen, 3. Teil, S. 123 Fn. 53, und dens., a.a.O., 6. Teil, S. 663 Fn. 233). Aus den Materialien wird aber immerhin ersichtlich, dass sich der Verfassungs-Ausschuss bei der insoweit vergleichsweise ausführlichen Beratung des Teilsatzes in Art. 60 Abs. 2 des Entwurfs (später Art. 63 Abs. 2 LV) „soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt“ ausschließlich mit Ausnahmen von der Verkündungspflicht befasst und die vorangehende Frage der Ausfertigung in diesem Zusammenhang nicht erörtert hat (vgl. Feuchte, Protokoll der 47. Sitzung des Verfassungs-Ausschusses vom 14.04.1953 bei Feuchte, Quellen, 6. Teil, S. 58, 67 bis 71).

Dem Verfasser des Regierungsentwurfs stand außerdem, wie gezeigt, das Grundgesetz vor Augen. Dieses bestimmt und bestimmte auch bereits Anfang der 1950er Jahre (vgl. BGBl. I 1949, S. 1) in Art. 82 Abs. 1 Satz 2 GG: „Rechtsverordnungen werden von der Stelle, die sie erlässt, ausgefertigt und vorbehaltlich anderweitiger gesetzlicher Regelung im Bundesgesetzblatte verkündet.“ Im Anwendungsbereich des - Art. 63 Abs. 2 LV im Wortlaut weitgehend entsprechenden - Art. 82 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG ist ebenfalls anerkannt, dass eine fehlende oder unwirksame Ausfertigung zur Unwirksamkeit einer gleichwohl vorgenommenen Verkündung (vgl. Mann, a.a.O., Art. 82 Rn. 19; Pieroth, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 15. Aufl., Art. 82 Rn. 15, m.w.N.) und (auch) mangels Existenz einer Originalurkunde zur Unwirksamkeit (Nichtigkeit) der Rechtsvorschrift führt (vgl. Brenner, a.a.O., Art. 82 Rn. 12; Sannwald, a.a.O., Art. 82 Rn. 2; Pieroth, a.a.O., Art. 82 Rn. 1, 5).

Aus dem vom Antragsgegner zum Beleg seiner anderen Auffassung in Bezug genommenen Urteil des Hamburgischen Obergerichtes vom 31.03.2014 (- 4 Bf 233/12 - NordÖR 2014, 386) folgt nichts anderes. Diese zum hamburgischen Landesverfassungsrecht ergangene Entscheidung führt bei der Auslegung des Art. 63 Abs. 2 der baden-württembergischen Landesverfassung nicht weiter. Das Hamburgische Obergericht hat in seiner Entscheidung zum dortigen Landesrecht die Auffassung vertreten, dass es „nicht zu den rechtstaatlich unverzichtbaren Mindestanforderungen an eine Ausfertigung“ gehöre, dass vom Ausfertigungsorgan eine unterzeichnete Originalurkunde hergestellt werde, solange durch das Verfahren sichergestellt sei und dokumentiert werde, dass der veröffentlichte Normtext mit dem vom Verordnungsgeber Beschlossenen übereinstimme (vgl. HambOVG, Urt. v. 31.03.2014 - 4 Bf 233/12 - NordÖR 2014, 386, und m.w.N. zur a.A.; Nichtzulassungsbeschwerde dagegen erfolglos, vgl. BVerwG, Beschl. v. 04.09.2014 - 4 B 30.14 - juris). Das Obergericht hat zur Begründung auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu der Frage, welche Anforderungen das Bundesrecht an die Ausfertigung von landesrechtlichen Rechtsvorschriften stellt, verwiesen. Das Bundesverwaltungsgericht ist insoweit im Wesentlichen der Auffassung, dass sich die Anforderungen an die Ausfertigung von landesrechtlichen Rechtsvorschriften in erster Linie aus dem Landesrecht ergeben, dass das insoweit nur zu beachtende bundesrechtliche Rechtsstaatsprinzip nicht im Detail vorgebe, auf welche Weise die Funktion einer Ausfertigung sichergestellt werde, sondern nur „Mindeststandards“ enthalte, und dass insbesondere der für den Erlass von Verordnungen der Bundesregierung geltende Art. 82 Abs. 1 GG „keinen allgemein gültigen Maßstab für Normausfertigungen“ des Landesrechts biete (vgl. näher und m.w.N. BVerwG, Beschl. v. 04.09.2014 - 4 B 30.14 - juris). Das Hamburgische Obergericht hat hieran anknüpfend sinngemäß entschieden, dass das hamburgische Landesverfassungsrecht keine über die aus dem Rechtsstaatsprinzip folgenden „Mindeststandards“ hinausgehenden Anforderungen enthalte und dass die (damals) beim Verordnungserlass auf die Herstellung eines unterschriebenen Originaldokuments verzichtende Praxis des Hamburger Senats den „Ausfertigungsmindeststandard“ gewahrt habe. Diese an die „Mindeststandards“ des Rechtsstaatsprinzips anknüpfende

Auslegung des hamburgischen Landesverfassungsrechts durch das Hamburgische Obergericht ist für die Lösung des vorliegenden Falles indes nicht ergiebig. Maßgeblich hierfür ist allein Art. 63 Abs. 2 der baden-württembergischen Landesverfassung. Dieser wurde jedoch gerade, wie gezeigt, nicht lediglich mit Blick auf das Rechtsstaatsprinzip und die daraus nur folgenden „Ausfertigungsmindeststandards“ geschaffen, sondern lehnt sich an Art. 82 Abs. 1 GG an, in dessen Anwendungsbereich, soweit ersichtlich einhellig, die Anfertigung einer unterschriebenen Originalurkunde als erster Schritt und in diesem Sinne Mindestvoraussetzung für die Ausfertigung einer Verordnung gefordert wird.

Der Antragsgegner kann zum Beleg seiner Auffassung, für den Erlass einer Verordnung bedürfe es keiner unterschriebenen Originalurkunde, auch nicht mit Erfolg auf die Rechtsprechung der Bausenate des erkennenden Verwaltungsgerichtshofs zur Ausfertigung von Bebauungsplänen verweisen. Nicht weiter führt insbesondere sein Hinweis darauf, dass diese Senate die Auffassung vertreten, dass die „Herstellung einer Originalurkunde kein selbständiger Ausfertigungszweck“ sei (so VGH Bad.-Württ., Urte. v. 19.09.2006 - 8 S 1989/05 - VBIBW 2007, 303), weshalb es für eine Ausfertigung grundsätzlich ausreiche, dass das den Satzungsbeschluss enthaltene Gemeinderatsprotokoll (vom Bürgermeister) unterzeichnet werde (vgl. in diesem Sinne z.B. zsf. VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 25.03.2014 - 3 S 183/14 - VBIBW 2015, 23, m.w.N.). Bei Bebauungsplänen handelt es sich um Satzungen (§ 10 Abs. 1 BauGB) und nicht um Verordnungen. Für den Erlass von Satzungen gilt daher nicht das eine Originalurkunde voraussetzende Ausfertigungsgebot des allein auf Verordnungen bezogenen Art. 63 Abs. 2 LV, sondern wiederum „nur“ das aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleitete allgemeine Ausfertigungserfordernis mit seinen bloßen Mindestanforderungen. Für den Erlass von Verordnungen ist hingegen, wie gezeigt, Art. 63 Abs. 2 LV maßgeblich. Dass die Ausfertigung einer Verordnung im Anwendungsbereich dieser Norm die Herstellung einer unterzeichneten Originalurkunde erfordert, entspricht nicht nur der Auffassung unter anderem des erkennenden Senats etwa zu Polizeiverordnungen (vgl. erneut Senat, Urte. v. 24.10.2013 - 1 S 347/13 - VBIBW 2014, 291), sondern wird auch im Bereich der Bausenate vertreten (vgl. VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 13.11.1998 - 5 S 657/97 - zu Naturschutzverordnungen, und v. 08.12.1997 - 5 S 3310/96 - NuR 1998, 327 zu einer Landschaftsschutzverordnung).

Gilt demnach auch im Anwendungsbereich von Art. 63 Abs. 2 LV, dass eine ohne (ordnungsgemäße) Ausfertigung erfolgte Verkündung eines Verordnungstextes - auch in Eilfällen, die für eine Notverkündung in Betracht kommen - unwirksam ist, folgt daraus allerdings nicht, dass ein solcher Fehler gegebenenfalls nicht behebbar wäre. Zu Art. 82 Abs. 1 GG wird zwar vielfach die Auffassung formuliert, eine unwirksame oder fehlende Ausfertigung sowie eine unwirksame Verkündung seien „nicht heilbar“ (vgl. Mann, a.a.O., Art. 82 Rn. 19, 27; Sannwald, a.a.O., Art. 82 Rn. 26). Mit dieser Formulierung soll allerdings lediglich zum Ausdruck gebracht werden, dass der Fehler nicht mit Wirkung ex tunc korrigiert werden kann. Auch die Vertreter dieser Auffassung gehen davon aus,

dass die Ausfertigung und Verkündung nachgeholt werden kann (vgl. Mann, a.a.O., Art. 82 Rn. 27; Sannwald, a.a.O., Art. 82 Rn. 26). Es ist deshalb nicht ausgeschlossen, die fehlerhaften Verfahrensschritte in einem „ergänzenden Verfahren“ mit Wirkung ex nunc nachzuholen, dies mit der Folge, dass die Norm (vorbehaltlich der Bestimmung eines späteren Zeitpunkts durch sie selbst) ab dem Zeitpunkt in Kraft tritt, in dem sie nach erfolgter Ausfertigung ordnungsgemäß verkündet wurde (vgl. zu diesem zeitlichen Aspekt einer „Heilung durch Verkündung im Gesetzblatt“ in Bezug auf das Verkündungserfordernis bereits Senat, Beschl. v. 05.06.2020 - 1 S 1623/20 - DVBl. 2020, 1154, und OVG Sachs.-Anh., Beschl. v. 08.05.2020 - 3 R 77/20 - juris; allg. zur Heilung von Ausfertigungsmängeln BVerwG, Urt. v. 01.07.2010 - 4 C 4.08 - BVerwGE 137, 247 = juris Rn. 17, 20; zur grundsätzlichen Möglichkeit für den Gesetzgeber, jedenfalls für andere untergesetzliche Rechtsvorschriften als Verordnungen der Bundesregierung sogar - hier allerdings nicht vorhandene - gesetzliche Vorschriften über die rückwirkende Heilung von Ausfertigungsmängeln zu schaffen, BVerwG, Beschl. v. 07.04.1997 - 4 B 64/97 - NVwZ-RR 1997, 515, m.w.N.).“ (Senat, Urt. v. 02.06.2022 - 1 S 926/20 - juris Rn. 93 ff.)

Der Senat hält auch hieran fest. Insbesondere gibt der Vortrag der Antragstellerin, die eine Verletzung von Art. 63 Abs. 2 LV nicht rügt, keinen Anlass, hiervon abzuweichen.

An den vorstehenden Maßstäben gemessen, weist die streitgegenständliche Corona-Verordnung vom 02.05.2020 formell-rechtliche Defizite auf, die allerdings allesamt geheilt wurden.

Die angegriffene Verordnung vom 02.05.2020 wurde, wie sich u.a. aus dem Vermerk im Gesetzblatt hierzu ergibt (GBl. S. 211), zunächst am 02.05.2020 gemäß § 4 VerkG not- und anschließend in der nächsten Ausgabe des Gesetzblatts vom 08.05.2020 nach § 2 VerkG regulär verkündet. Vor der Notverkündung lag keine unterschriebene Originalurkunde vor. Vielmehr wurde die Notverkündung nach der im Umlaufverfahren erfolgten Beschlussfassung des Ministerrats vom Ministerpräsidenten telefonisch „freigegeben“, ohne dass bis dahin das unterschriebene Original der Urkunde hergestellt worden war. Diese Vorgehensweise stellte keine den oben beschriebenen Anforderungen genügende Ausfertigung dar und führte in der Folge zur Fehlerhaftigkeit auch der Notverkündung.

Eine ausgefertigte Originalurkunde lag allerdings wenige Tage später vor der anschließenden regulären Verkündung der Verordnung im Gesetzblatt vor. Damit wurde der formell-rechtliche Fehler mit Wirkung ex nunc geheilt und erlangte die Verordnung am Folgetag der Verkündung, also am 09.05.2020 Wirksamkeit. Eine Heilung ex tunc tritt jedoch nicht ein. In den Verfahren 1 S 926/20, 1 S 1067/20 und 1 S 1079/20 hat der Senat zu dieser Frage u.a. ausgeführt:

„Eine zeitlich darüber hinausgehende, vom ersten Tag an bestehende Unbeachtlichkeit des jeweils geschehenen formell-rechtlichen Fehlers liegt allerdings entgegen dem Vorbringen des Antragsgegners nicht vor. Ohne Erfolg verweist er zum Beleg seiner Auffassung insbesondere auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wonach ein Verfahrensfehler in vom Grundgesetz geregelten Normgebungsverfahren nur dann zur Nichtigkeit der Norm führt, wenn er „evident“ ist (vgl. BVerfG, Urt. v. 26.07.1972 - 2 BvF 1/71 – BVerfGE 34, 9, und Beschl. v. 11.10.1994 - 1 BvR 337/92 - BVerfGE 91, 148; zum Erlass von Satzungen auch VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 16.06.2000 - 9 S 1663/99 - juris). Es bedarf keiner Entscheidung, ob die zitierte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in den Anwendungsbereich des Art. 63 Abs. 2 LV zu übertragen ist und ob die hier in Rede stehenden Ausfertigungs- und Verkündungsmängel ggf. „evident“ waren. Denn die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts greift in einem Sachverhalt wie dem vorliegenden bereits dem Grunde nach nicht: Das Bundesverfassungsgericht hat die zitierte Beschränkung auf „evidente“ Verfahrensfehler mit Erwägungen zur Rechtssicherheit begründet. Es hat darauf abgestellt, dass das in den zitierten Beschlüssen beanstandete Normsetzungsverfahren einer jeweils ständigen Staatspraxis entsprochen habe, dass diese Praxis bis zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts überwiegend als unbedenklich angesehen worden sei und dass die verfahrensfehlerhaft zustande gekommenen Vorschriften „allgemein für gültig angesehen und angewandt“ worden sowie Grundlage für eine „Unzahl von Verwaltungsakten“ gewesen seien und dass „Verwaltung und Bürger (...) auf ihre Gültigkeit vertraut“ hätten (vgl. BVerfG, Beschl. v. 26.07.1972 - 2 BvF 1/71 - BVerfGE 34, 9 = juris Rn. 58 f.; ähnl. dass., Beschl. v. 11.10.1994 - 1 BvR 337/92 - BVerfGE 91, 148 = juris Rn. 133). Ein solcher Fall, in dem (im Rechtsstaatsprinzip wurzelnde) Überlegungen der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes möglicherweise Ausnahmen von dem Grundsatz, dass ein Verstoß gegen verfassungsrechtliche Vorschriften zur Nichtigkeit der verfassungswidrig erlassenen Norm führt, gebieten können, liegt hier nicht vor. Die Corona-Verordnungen wurden von Beginn der Corona-Pandemie an keineswegs „allgemein für gültig angesehen“, sondern waren von Anfang an einer großen Zahl von Rechtsbehelfen ausgesetzt, mit denen ihre Verfassungsmäßigkeit in Zweifel gezogen wurde. Dabei wurden frühzeitig auch formell-rechtliche Einwände vorgetragen und haben Antragsteller unter anderem infrage gestellt, ob die Voraussetzungen für eine Notverkündung vorlagen. Unabhängig davon erfolgte die Notverkündung von Verordnungen - wie der Antragsgegner selbst vorträgt - nicht auf der Grundlage einer ständigen

Staatspraxis, die überwiegend als unbedenklich eingeordnet wurde, sondern wick die Landesregierung von ihrer ständigen Praxis - wenn auch aus in tatsächlicher Hinsicht nachvollziehbaren Gründen einer besonderen Eilbedürftigkeit - ab. Der Senat hat über die Verordnungen zudem nur in Eilverfahren mit summarischer Prüfung entschieden und hat die Erfolgsaussichten von Hauptsacherechtsbehelfen gegen Betriebsschließungsbestimmungen als „offen“ eingeordnet. Ein Tatbestand, in dem ein schutzwürdiges Vertrauen auf den Bestand dieser Verordnungen entstanden sein konnte und Gründe der Rechtssicherheit Ausnahmen vom Nichtigkeitsdogma rechtfertigen könnten, lag bei diesem Sachstand nicht vor. Aus der oben zitierten Entscheidung des 9. Senats des erkennenden Verwaltungsgerichtshofs zum Erlass von Satzungen folgt ebenfalls nichts anderes. Sie betrifft zum einen nur Satzungen und mithin nicht den Anwendungsbereich von Art. 63 Abs. 2 LV. Unabhängig davon hat auch der 9. Senat hervorgehoben, dass das damalige fehlerhafte Vorgehen der dortigen Selbstverwaltungskörperschaft (Versorgungsanstalt) einer „ständigen Verwaltungspraxis entsprach und diese vorher nicht beanstandet worden war“, und sinngemäß betont, dass zahlreiche Mitglieder auf die Gültigkeit der Satzung vertraut hätten (vgl. VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 16.06.2000 - 9 S 1663/99 - juris). Ein solcher Fall ist hier, wie gezeigt, nicht gegeben.“ (Senat, Urt. v. 02.06.2022 - 1 S 926/20 - juris Rn. 111)

Hieran hält der Senat fest.

Die danach bestehenden Ausfertigungs- und Notverkündungsdefizite führen jedoch nicht zum Erfolg des Normenkontrollantrags. Der vorliegende formell-rechtliche Fehler war ab dem 09.05.2020 geheilt. Für eine bei diesem Stand allenfalls in Betracht kommende gerichtliche Feststellung allein, dass die zulässigerweise angegriffenen Vorschriften (gerade) „in der Fassung der Siebten Änderungsverordnung vom 02.05.2020“ für einige Tage unwirksam gewesen sind, fehlt der Antragstellerin das Rechtsschutzbedürfnis. Eine solche Feststellung würde ihr keinen rechtlichen oder tatsächlichen Vorteil bringen (ebenso in der Sache der Senat in den Verfahren 1 S 926/20, 1 S 1067/20, 1 S 1079/20, vgl. z.B. Senat, Urt. v. 02.06.2022 - 1 S 926/20 - juris Rn. 114).

Denn die Corona-Verordnung vom 17.03.2020 in der Fassung der Sechsten Verordnung der Landesregierung zur Änderung der Corona-Verordnung vom 23.04.2020 litt nach ihrer Veröffentlichung im Gesetzblatt vom 29.04.2020 (GBl. S. 192) ab dem 30.04.2020 unter keinem formell-rechtlichen Fehler mehr. Diese enthielt zu Kontaktbeschränkungen in § 3 Abs. 1 Satz 1, 2, Abs. 2 Satz 1, 2 und zur sog. Maskenpflicht in § 3 Abs. 1 Satz 3 wortgleiche und inhaltlich



identische Regelungen wie die Corona-Verordnung vom 17.03.2020 in der Fassung der Siebten Verordnung der Landesregierung zur Änderung der Corona-Verordnung vom 02.05.2020; diese waren auch materiell rechtmäßig (vgl. dazu sogleich näher unten unter c)) und daher von der Antragstellerin im Ergebnis ohnehin - auch bei einer Unwirksamkeit der Siebten Änderungsverordnung vom 02.05.2020 für einige Tage - zu beachten.

b) Auch die Regelungen der §§ 1, 2 CoronaVO-Gottesdienste vom 03.05.2020 wiesen den Anträgen der Antragstellerin zum Erfolg verhelfende formell-rechtliche Fehler nicht auf.

aa) Den Anforderungen des Art. 71 Abs. 4 LV war aus den oben zu a) aa) ausgeführten Gründen genügt.

bb) Das Zitiergebot des Art. 61 Abs. 1 Satz 3 LV wurde eingehalten. Der Antragsgegner hat beim Erlass der CoronaVO-Gottesdienste vom 03.05.2020 auf § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2, § 31 und § 32 IfSG unter Angabe der jeweils gültigen Fassung und der Fundstelle im Bundesgesetzblatt sowie auch auf die Subdelegationsnorm des § 3 Abs. 4 Satz 2 CoronaVO vom 17.03.2020 i.d.F. vom 02.05.2020 verwiesen.

Der Umstand, dass die zitierte Subdelegationsnorm des § 3 Abs. 4 Satz 2 CoronaVO vom 17.03.2020 i.d.F. vom 02.05.2020 erst am 09.05.2020 aufgrund der Bekanntmachung der Siebten Änderungsverordnung im Gesetzblatt vom 08.05.2020 Wirksamkeit erlangte (siehe dazu soeben unter a) cc)), führt nicht zu einer Verletzung des Zitiergebots im Hinblick auf die CoronaVO-Gottesdienste vom 03.05.2020. Denn bei Wirksamwerden der CoronaVO-Gottesdienste vom 03.05.2020 am 16.05.2020 - aufgrund der Bekanntmachung im Gesetzblatt vom 15.05.2020 (GBl. S. 275) - war die zitierte Subdelegationsnorm des § 3 Abs. 4 Satz 2 CoronaVO vom 17.03.2020 i.d.F. vom 02.05.2020 wirksam und gültig.

cc) Die angegriffene Verordnung vom 03.05.2020 wurde, wie sich u.a. aus dem Vermerk im Gesetzblatt hierzu ergibt (GBl. S. 276), zunächst am 03.05.2020

gemäß § 4 VerkG not- und anschließend in der Ausgabe des Gesetzblatts vom 15.05.2020 nach § 2 VerkG regulär verkündet. Vor der Notverkündung lag, wie der Antragsgegner dargelegt hat, keine unterschriebene Originalurkunde vor. Diese Vorgehensweise stellte keine den oben beschriebenen Anforderungen genügende Ausfertigung dar und führte in der Folge zur Fehlerhaftigkeit auch der Notverkündung.

Eine ausgefertigte Originalurkunde lag allerdings später vor der anschließenden regulären Verkündung der Verordnung im Gesetzblatt vor. Damit wurde der formell-rechtliche Fehler mit Wirkung ex nunc geheilt und erlangte die Verordnung am Folgetag der Verkündung, also am 16.05.2020 Wirksamkeit.

Die danach bestehenden Ausfertigungs- und Notverkündungsdefizite führen jedoch nicht zum Erfolg des Normenkontrollantrags. Der vorliegende formell-rechtliche Fehler war ab dem 16.05.2020 geheilt. Für eine bei diesem Stand allenfalls in Betracht kommende gerichtliche Feststellung allein, dass die Vorschriften der CoronaVO-Gottesdienste vom 03.05.2020 bis einschließlich zum 15.05.2020 unwirksam gewesen sind, fehlt der Antragstellerin das Rechtsschutzbedürfnis. Eine solche Feststellung würde ihr keinen rechtlichen oder tatsächlichen Vorteil bringen. Denn sowohl die Corona-Verordnung vom 17.03.2020 in der Fassung der Sechsten Verordnung der Landesregierung zur Änderung der Corona-Verordnung vom 23.04.2020 (GBl. S. 192), die im Gesetzblatt vom 29.04.2020 bekannt gemacht wurde und daher ab dem 30.04.2020 galt, mit ihren allgemeinen Regelungen zu Kontaktbeschränkungen als auch die Verordnung des Kultusministeriums über infektionsschützende Maßnahmen gegen die Ausbreitung des Virus SARS-Cov-2 im Bereich von Gottesdiensten und weiteren religiösen Veranstaltungen, Ansammlungen und Zusammenkünften sowie Bestattungen vom 02.04.2020 (GBl. S. 198) mit ihren Regelungen für Gottesdienste und vergleichbare Veranstaltungen enthielten deutlich weitergehende Beschränkungen als die angegriffenen Vorschriften der CoronaVO-Gottesdienste vom 03.05.2020. Nach den zuvor geltenden Regelungen waren Gottesdienste und vergleichbare Veranstaltungen grundsätzlich verboten und Ausnahmen nur für Veranstaltungen mit nicht mehr als fünf teilnehmenden Personen, für Gottesdienste in kleinstem Rahmen zur Aufzeichnung

oder medialen Verbreitung oder für Gottesdienste, an denen ausschließlich in häuslicher Gemeinschaft lebende Mitglieder religiöser Gemeinschaften teilnahmen, zulässig, wohingegen die Regelungen der angegriffenen Corona-VO-Gottesdienste vom 03.05.2020 - großzügiger als die vorangegangenen Regelungen und großzügiger als die allgemeinen Regelungen zu Kontaktbeschränkungen in der Corona-Verordnung vom 17.03.2020 in der Fassung vom 02.05.2020 - in § 1 Abs. 2 Satz 2 das Tragen von Mund-Nasen-Bedeckung in geschlossenen Räumen lediglich empfahl und in § 2 Satz 2 Ansammlungen mit deutlich höherer Teilnehmerzahl ermöglichte.

c) Die angefochtenen Verordnungsbestimmungen des § 3 Abs. 1, 2 CoronaVO vom 17.03.2020 i.d.F. vom 02.05.2020 und der §§ 1, 2 CoronaVO-Gottesdienste vom 03.05.2020 waren im maßgeblichen Beurteilungszeitraum (aa) materiell rechtmäßig. Sie stützten sich auf eine ausreichende gesetzliche Ermächtigungsgrundlage (bb), deren Tatbestandsvoraussetzungen erfüllt waren (cc). Sie erweisen sich auch im Übrigen als mit höherrangigem Recht vereinbar und begründeten insbesondere keine Grundrechtsverletzungen (dd).

aa) (1) Für die Frage, ob die Tatbestandsvoraussetzungen der Ermächtigungsgrundlage erfüllt waren, kommt es darauf an, ob diese im Zeitpunkt des Erlasses der angefochtenen Bestimmungen und während deren Geltungsdauer bis zu ihrem Außerkrafttreten vorlagen (BVerwG, Urt. v. 22.11.2022 - 3 CN 1/21 - BVerwGE 177, 60, juris Rn. 19, 34, 79; Urt. v. 16.05.2023 - 3 CN 6/22 - NVwZ 2023, 1830, juris Rn. 21, 29, 34).

Maßgeblich ist daher insoweit für die Beschränkungen durch § 3 CoronaVO vom 17.03.2020 i.d.F. 02.05.2020 der Zeitraum vom 02.05.2020 bis zum 15.05.2020. Denn die der angefochtenen Siebten Verordnung der Landesregierung zur Änderung der Corona-Verordnung vom 02.05.2020 (GBl. S. 206) nachfolgende Verordnung der Landesregierung über infektionsschützende Maßnahmen gegen die Ausbreitung des Virus SARS-CoV-2 (Corona-Verordnung - CoronaVO) vom 09.05.2020 (GBl. S. 266) sah in ihrem § 10 Abs. 2 Satz 2 das Außerkrafttreten der Vorgängerverordnung am 11.05.2020 vor. Aufgrund des

auch für diese Verordnung bestehenden Ausfertigungs- und Verkündungsman-  
gels erlangte diese Außerkrafttretens-Vorschrift jedoch erst Gültigkeit mit dem  
16.05.2020, dem auf die Bekanntgabe im Gesetzblatt vom 15.05.2020 folgen-  
den Tag.

Für die angefochtene CoronaVO-Gottesdienste vom 03.05.2020 ist der für die  
Prüfung der Tatbestandsvoraussetzungen der Ermächtigungsrundlage maß-  
gebliche Zeitraum der vom Tag ihres Erlasses, dem 03.05.2020, bis zum  
14.06.2020, dem Tag vor ihrem Außerkrafttreten am 15.06.2020. Vor diesem  
Datum des Außerkrafttretens wurde die hier nicht streitgegenständliche Zweite  
Verordnung des Kultusministeriums zur Änderung der Verordnung über infekti-  
onsschützende Maßnahmen gegen die Ausbreitung des Virus SARS-Cov-2 im  
Bereich von Gottesdiensten und weiteren religiösen Veranstaltungen und An-  
sammlungen sowie Bestattungen vom 11.06.2020 (GBl. S. 398) nicht wirksam;  
denn diese wurde am erst am 23.06.2020, dem Tag nach ihrer Bekanntma-  
chung im Gesetzblatt vom 22.06.2020 wirksam.

(2) Im Rahmen der Prüfung, ob die durch die angefochtenen Bestimmungen  
bewirkten Grundrechtseingriffe verhältnismäßig im engeren Sinne waren, sind  
zeitlich vorausgehende vergleichbare Maßnahmen mit zu berücksichtigen.  
Denn sie bestimmen das Gewicht der Grundrechtseingriffe mit. Nachfolgende  
Verordnungen bleiben insofern hingegen außer Betracht. Denn mit dem Außer-  
krafttreten angefochtener Vorschriften endet der durch diese bewirkte Grund-  
rechtseingriff (BVerwG, Urt. v. 22.11.2022 - 3 CN 1/21 - BVerwGE 177, 60, juris  
Rn. 79).

Maßgeblicher Beurteilungszeitraum ist insoweit für die Kontaktbeschränkungen  
durch § 3 Abs. 1 Satz 1, 2 CoronaVO vom 17.03.2020 i.d.F. 02.05.2020 der  
Zeitraum vom 21.03.2020 bis zum 15.05.2020. Vergleichbare Kontaktbeschrän-  
kungen wie die angefochtenen sah bereits § 3 Abs. 1 der Verordnung der Lan-  
desregierung über infektionsschützende Maßnahmen gegen die Ausbreitung  
des Virus SARS-Cov-2 (Corona-Verordnung - CoronaVO) vom 17.03.2020  
(GBl. S. 120) in der Fassung der Verordnung der Landesregierung zur Ände-  
rung der Corona-Verordnung vom 20.03.2020 (GBl. S. 133) vor. Letztere sollte

nach dem Willen des Ordnungsgebers am 21.03.2020 in Kraft treten. Die Beschränkungen wurden in tatsächlicher Hinsicht auch ab dem 21.03.2020 umgesetzt. Im Hinblick auf das Gewicht des Grundrechtseingriffs kommt es auf diese tatsächliche Umsetzung ab dem 21.03.2020 an. Ein späteres Inkrafttreten der Corona-Verordnung vom 17.03.2020 aufgrund des - bereits dargestellten - Ausfertigungsmangels ist daher für die Bemessung des Gewichts des Grundrechtseingriffs irrelevant.

Für die Kontaktbeschränkungen durch § 3 Abs. 2 CoronaVO vom 17.03.2020 i.d.F. vom 02.05.2020 ist maßgeblicher Beurteilungszeitraum für die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne der Zeitraum vom 18.03.2020 bis zum 15.05.2020. Denn vergleichbare Kontaktbeschränkungen enthielt bereits § 3 Abs. 1, 3 der Verordnung der Landesregierung über infektionsschützende Maßnahmen gegen die Ausbreitung des Virus SARS-Cov-2 (Corona-Verordnung - CoronaVO) vom 17.03.2020 (GBl. S. 120). Diese Beschränkungen wurden in tatsächlicher Hinsicht ab dem 18.03.2020 umgesetzt.

Für die Beurteilung der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne der Kontaktbeschränkungen durch die CoronaVO-Gottesdienste ist der Zeitraum vom 18.03.2020 bis zum 14.06.2020 maßgeblich. Denn § 3 Abs. 2 der Verordnung der Landesregierung über infektionsschützende Maßnahmen gegen die Ausbreitung des Virus SARS-Cov-2 (Corona-Verordnung - CoronaVO) vom 17.03.2020 (GBl. S. 120) enthielt eine vergleichbare Beschränkung mit dem Verbot von Zusammenkünften in Kirchen, Moscheen, Synagogen und Zusammenkünften anderer Glaubensgemeinschaften, das in tatsächlicher Hinsicht ab dem 18.03.2020 umgesetzt und nachfolgend durch Verordnungen des Kultusministeriums vom 21.03.2020 (GBl. S. 197) und vom 02.04.2020 (GBl. S. 198) dahin modifiziert wurde, dass solche Zusammenkünfte unter strengen Kontaktbeschränkungen zulässig waren.

Der Beurteilungszeitraum für die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne der Maskenpflicht nach § 3 Abs. 1 Satz 3 CoronaVO vom 17.03.2020 i.d.F. vom 02.05.2020 reicht vom 27.04.2020 bis zum 15.05.2020. Eine Pflicht zum Tragen

von Mund-Nasen-Bedeckungen führte Art. 1 der Sechsten Verordnung der Landesregierung zur Änderung der Corona-Verordnung vom 23.04.2020 (GBl. S. 192) ein, der zum 27.04.2020 in Kraft treten sollte und tatsächlich umgesetzt wurde. Die bloße Empfehlung zum Tragen von Mund-Nasen-Bedeckungen, die Art. 2 der Fünften Verordnung der Landesregierung zur Änderung der Corona-Verordnung vom 17.04.2020 (GBl. S. 189) aussprach, bleibt insoweit mangels verbindlicher Anordnung außer Betracht.

bb) In dem insoweit maßgeblichen Zeitraum vom 02.05.2020 bis zum 15.05.2020 (bezüglich § 3 Abs. 1, 2 CoronaVO vom 17.03.2020 i.d.F. vom 02.05.2020) und vom 03.05.2020 bis zum 14.06.2020 (bezüglich der §§ 1, 2 CoronaVO-Gottesdienste vom 03.05.2020) waren die zulässigerweise angefochtenen Verordnungsbestimmungen mit § 32 IfSG i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 IfSG i.d.F. vom 27.03.2020 auf eine ausreichende Ermächtigungsgrundlage gestützt.

(1) Die Vorschrift des § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 IfSG i.d.F. vom 10.02.2020 war keine Rechtsgrundlage für die streitigen Verordnungsbestimmungen. Denn die Dritte Verordnung der Landesregierung zur Änderung der Corona-Verordnung vom 28.03.2020 (GBl. S. 152) fasste § 3 Corona-Verordnung gänzlich neu. Diese Änderungsverordnung war - zutreffend - bereits auf § 32 IfSG i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 IfSG i.d.F. vom 27.03.2020 gestützt. Alle hier angefochtenen Verordnungsbestimmungen beruhten mithin nicht mehr auf § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 IfSG i.d.F. vom 10.02.2020.

(2) Nach § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG i.d.F. vom 27.03.2020 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. Unter diesen Voraussetzungen von Satz 1 kann die zuständige Behörde gemäß § 28 Abs. 1 Satz 2 IfSG i.d.F. vom 27.03.2020 Veranstaltungen oder sonstige Ansammlungen von Menschen beschränken oder verbieten und Badeanstalten oder in § 33 genannte Gemeinschaftseinrichtungen oder Teile davon schließen. Gemäß § 32 Satz 1 IfSG i.d.F. vom 20.07.2000, die bis zum 22.04.2021 galt, werden die Landesregierungen 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.

Der Anwendungsbereich dieser infektionsschutzrechtlichen Generalklausel war in Abgrenzung zu den anderen Rechtsgrundlagen aus dem Infektionsschutzgesetz dem Grunde nach eröffnet. Insbesondere können auf § 28 Abs. 1 IfSG auch präventive Maßnahme gestützt werden. Der Erlass präventiver Maßnahmen ist nicht nur auf der Grundlage des 4. Abschnitts des Infektionsschutzgesetzes („Verhütung übertragbarer Krankheiten“) möglich (ausf. Senat, Urt. v. 02.06.2022 - 1 S 926/20 - juris Rn. 126 ff., mit zahlreichen Nachweisen; ebenso in der Sache BVerwG, Urt. v. 22.11.2022 - 3 CN 1/21 - BVerwGE 177, 60, juris Rn. 15 ff.). Sind - wie hier (s. unten unter cc) (2)) - Kranke festgestellt, können Regelungen zur Beschränkung von Kontakten und zur Pflicht, eine Mund-Nasen-Bedeckung zu tragen, die unabhängig von einem Krankheits- oder Ansteckungsverdacht an jeden im Geltungsbereich einer infektionsschutzrechtlichen Verordnung gerichtet sind, notwendige Schutzmaßnahmen i.S.v. § 32 Satz 1 i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 IfSG sein. Der Ordnungsgeber ist nicht auf Maßnahmen gegen Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider beschränkt, sondern kann Maßnahmen auch gegenüber „Nichtstörern“, gegenüber der Allgemeinheit treffen (ausf. BVerwG, Urt. v. 22.11.2022 - 3 CN 1/21 - BVerwGE 177, 60, juris Rn. 21 ff.; ThürVerfGH, Urt. v. 28.02.2024 - 110/20 - juris Rn. 495 f.; SaarVerfGH, Beschl. v. 28.08.2020 - Lv 15/20 - juris Rn. 46; Senat, Urt. v. 02.06.2022 - 1 S 926/20 - juris Rn. 184 ff.; je m.w.N.).

Die am 23.05.2005 von der 58. Weltgesundheitsversammlung angenommenen Internationalen Gesundheitsvorschriften (2005) (IGV) stehen - entgegen der Auffassung der Antragstellerin aus dem Verfahren 1 S 278/23 in der gemeinsamen mündlichen Verhandlung vor dem Senat, der sich die hiesige Antragstellerin sinngemäß angeschlossen hat - der Anwendung von §§ 28, 32 IfSG nicht entgegen. Die IGV (2005) wurden durch das „Gesetz zu den Internationalen Gesundheitsvorschriften (2005) (IGV) vom 23. Mai 2005“ vom 20.07.2007 (BGBl. II, S. 930) in nationales Recht transformiert und gelten daher im Rang von einfachem Bundesrecht (BT-Drs. 17/7576, S. 22). Das Gesetz zur Durchführung der Internationalen Gesundheitsvorschriften (2005) und zur Änderung weiterer Gesetze vom 21.03.2013 (BGBl. I, S. 566) erließ Durchführungsvorschriften zur Erfüllung der völkerrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands aus den IGV (2005) und änderte in diesem Zusammenhang auch das Infektionsschutzgesetz. Die IGV (2005) bezwecken u.a., die grenzüberschreitende Ausbreitung von Krankheiten zu verhüten und zu bekämpfen und dabei eine unnötige Beeinträchtigung des internationalen Verkehrs und Handels zu vermeiden (Art. 1). Sie regeln in Art. 5 ff. vor allem Überwachungs- und Meldepflichten der Vertragsstaaten. Die WHO kann nach Art. 15 ff. lediglich Empfehlungen aussprechen, die die Vertragsstaaten nicht daran hindern, gemäß Art. 43 zusätzliche Gesundheitsschutzmaßnahmen zu ergreifen. Normen, die die Anwendung der §§ 28, 32 IfSG auf grenzüberschreitende Krankheiten wie COVID-19 ausschließen, bestehen nicht (vgl. auch Gassner, in: Kluckert, Das neue Infektionsschutzrecht, 2. Aufl., § 1 Rn. 29 ff.).

(3) § 32 i.V.m. § 28 Abs. 1 IfSG war in dieser Auslegung jedenfalls bis Mitte November 2020 eine verfassungsgemäße Grundlage für den Erlass von Rechtsverordnungen zur Bekämpfung von COVID-19, die die Anforderungen des Bestimmtheitsgebots erfüllte und auch den Anforderungen des Demokratie- und Rechtsstaatsprinzips, insbesondere der Wesentlichkeitsdoktrin entsprach. Im Infektionsschutzrecht ist eine Generalklausel, wie sie § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG enthält, sachgerecht. Sie trägt den Besonderheiten dieses Regelungsbereichs Rechnung. Der Gesetzgeber kann nicht voraussehen, welche übertragbaren Krankheiten neu auftreten und welche Schutzmaßnahmen zu ihrer Bekämpfung erforderlich sein werden. Die Generalklausel gewährleistet,



dass die zuständigen Behörden auf Infektionsgeschehen schnell und angemessen reagieren können, die durch das Auftreten neuartiger Krankheitserreger ausgelöst werden, für deren Bekämpfung die ausdrücklich normierten Schutzmaßnahmen nicht ausreichen. Tritt eine übertragbare Krankheit - wie hier COVID-19 - neu auf, kann § 32 i. V. m. der Generalklausel des § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG daher eine tragfähige Ermächtigungsgrundlage für den Erlass notwendiger Schutzmaßnahmen zu ihrer Bekämpfung sein. Hat sich der Erkenntnisstand in Bezug auf einen neuen Krankheitserreger verbessert, haben sich geeignete Parameter herausgebildet, um die Gefahrenlage zu beschreiben und zu bewerten, und liegen ausreichende Erkenntnisse über die Wirksamkeit möglicher Schutzmaßnahmen vor und liegt daher für nähere gesetzliche Regelungen eine Kodifikationsreife vor, kann der Gesetzgeber insbesondere im Hinblick auf Maßnahmen, die erheblich in grundrechtlich geschützte Freiheiten der Betroffenen eingreifen, gehalten sein, für die jeweilige übertragbare Krankheit zu konkretisieren, unter welchen Voraussetzungen welche Schutzmaßnahmen ergriffen werden können (ausf. BVerwG, Urt. v. 22.11.2022 - 3 CN 1/21 - BVerwGE 177, 60, juris Rn. 33 ff.; Urt. v. 16.05.2023 - 3 CN 6/22 - juris Rn. 21 ff.; Urt. v. 16.05.2023 - 3 CN 4/22 - juris Rn. 25 ff.; ebenso BayVerfGH, Entsch. v. 27.09.2023 - Vf. 62-VII-20 - juris Rn. 65; ThürVerfGH, Urt. v. 28.02.2024 - 110/20 - juris Rn. 436 ff.; ebenso, lediglich abweichend zum Ende des Beobachtungszeitraums des Gesetzgebers: Senat, Urt. v. 02.06.2022 - 1 S 926/20 - juris Rn. 139 ff., 170 ff. [„30.09.2020 als Enddatum“, „Herbst 2020“]).

Hieran hält der Senat auch angesichts des Vorlagebeschlusses des OLG Stuttgart vom 26.04.2023 - 1 Rb 36 Ss 574/21 - fest. Nach Auffassung des OLG Stuttgart ist die in § 32 Satz 1, § 28 Abs. 1 IfSG i.d.F. v. 20.07.2000 (BGBl. I, S.1045), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 27.03.2020 (BGBl. I, S.587) enthaltene Ermächtigungsnorm mit dem Grundgesetz unvereinbar. Es hat daher ein Verfahren der Rechtsbeschwerde in einem Ordnungswidrigkeitenverfahren wegen Verstoßes gegen die Maskenpflicht ausgesetzt und dem Bundesverfassungsgericht nach Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG die Frage der Vereinbarkeit der genannten Vorschrift mit Art. 103 Abs. 2 und Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG zur Entscheidung vorgelegt. Zu Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG hat das OLG Stuttgart u.a. ausgeführt, der Vorschrift in § 32 Satz 1 IfSG fehle es an der

gesetzgeberischen Entscheidung zu Inhalt und Ausmaß der erteilten Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen durch die Exekutive; für den Normunterworfenen sei weder erkennbar noch vorhersehbar gewesen, in welchen Fällen und mit welcher Tendenz der Verordnungsgeber von dieser Ermächtigung Gebrauch machen werde und welchen (bußgeldbewehrten) Inhalt die aufgrund der Ermächtigung erlassene Verordnung haben könne. Der Sache nach enthalte § 32 Satz 1 IfSG eine pauschale Generalermächtigung zur Schaffung von Ordnungswidrigkeitstatbeständen bei Verstößen gegen „notwendige Schutzmaßnahmen“, die ihrerseits durch § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG allein durch die Exekutive definiert würden (OLG Stuttgart, Beschl. v. 26.04. 2023 - 1 Rb 36 Ss 574/21 - juris Rn. 96 ff.). Dem folgt der Senat nicht. Die anerkannten, in ständiger Rechtsprechung entwickelten Grundsätze zur Zulässigkeit von Generalklauseln, zu Beobachtungszeiträumen insbesondere im Gefahrenabwehrrecht und zur Pflicht zur Kodifikation bei verbessertem Erkenntnisstand führen hier dazu, dass eine Kodifikationsreife angesichts des dynamischen Geschehens noch nicht vorlag (vgl. dazu erneut ausf. BVerwG, Urt. v. 22.11.2022 - 3 CN 1/21 - BVerwGE 177, 60, juris Rn. 33 ff.; Urt. v. 16.05.2023 - 3 CN 6/22 - juris Rn. 21 ff.; Urt. v. 16.05.2023 - 3 CN 4/22 - juris Rn. 25 ff.; ebenso, Senat, Urt. v. 02.06.2022 - 1 S 926/20 - juris Rn. 139 ff., 170 ff.).

Zudem entsprach die Ermächtigungsgrundlage in § 32 i. V. m. § 28 Abs. 1 IfSG für die angefochtenen Vorschriften zu den Kontaktbeschränkungen in § 3 Abs. 1 Satz 1, 2, Abs. 2 CoronaVO vom 17.03.2020 i.d.F. vom 02.05.2020, zur Maskenpflicht in § 3 Abs. 1 Satz 3 CoronaVO vom 17.03.2020 i.d.F. vom 02.05.2020 und zu den Beschränkungen von Kontakten in §§ 1, 2 CoronaVO-Gottesdienste vom 03.05.2020 den Anforderungen des Demokratie- und Rechtsstaatsprinzips, insbesondere der Wesentlichkeitsdoktrin, ohne dass es auf die - vor allem für Betriebsuntersagungen relevante - Frage der Zulässigkeit von Generalklauseln für Übergangszeiträume ankommt. Denn § 28 Abs. 1 Satz 1, 2 IfSG regelte ausdrücklich - was das OLG Stuttgart nicht hinreichend in den Blick nimmt - die Befugnis der zuständigen Behörde zu bestimmten, näher definierten Schutzmaßnahmen, nämlich die Befugnis, Personen „zu 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“ (Satz 1 Halbsatz 2) sowie die Befugnis, „Veranstaltungen oder sonstige Ansammlungen von Menschen [zu] beschränken oder [zu] verbieten“ (Satz 2). Die Vorschriften zur Beschränkung von Kontakten und Versammlungen sowie zur Maskenpflicht entsprachen aufgrund dieser expliziten, solche Verpflichtungen erfassenden Ermächtigungsgrundlage den Anforderungen des Demokratie- und Rechtsstaatsprinzips (so bereits Senat, Beschl. v. 13.05.2020 - 1 S 1314/20 - juris Rn. 26, 70, zur Maskenpflicht und zu Kontaktbeschränkungen; Beschl. v. 18.05.2020 - 1 S 1357/20 - juris Rn. 40, zur Maskenpflicht; ebenso BVerwG, Urt. v. 21.06.2023 - 3 CN 1/22 - NVwZ 2023, 1840, juris Rn. 28, zu Beschränkungen von Versammlungen aufgrund von § 28 Abs. 1 IfSG).

Ein Verstoß gegen die aus dem Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip folgende Wesentlichkeitsdoktrin ergibt sich entgegen dem Antragsvorbringen auch nicht im Hinblick auf Regelungen zu Testverfahren, wissenschaftlichen Mindestvorgaben, Ct-Werten von PCR-Tests und Kriterien für die Tätigkeit des RKI. Denn bis Juni 2020 lag eine Kodifikationsreife zu diesen Fragen ersichtlich nicht vor. Es ist in keiner Weise erkennbar, dass insoweit bis zu diesem Zeitpunkt inhaltlich ausreichende und hinreichend gesicherte Kenntnisse vorlagen, die eine Normierung erlaubt hätten. Auch die Antragstellerin trägt keine ausreichenden Anhaltspunkte hierfür vor. Zudem sprechen überwiegende Gründe dafür, dass nicht nur bis Juni 2020, sondern jedenfalls für den größten Zeitraum der Coronavirus-Pandemie eine Regelung dieser Fragen durch den Parlamentsgesetzgeber nicht geboten war. Die von der Antragstellerin angesprochenen infektiologischen, epidemiologischen und medizinischen Fragen betreffen - wie das Bundesverfassungsgericht zur einrichtungsbezogenen Nachweispflicht bezüglich einer COVID-19-Immunität zutreffend ausgeführt hat - einen komplexen und ständigen tatsächlichen Veränderungen unterworfenen Sachbereich, der jedenfalls bis ins Jahr 2022 von einem außergewöhnlich dynamischen Verlauf mit verschiedenen Virusvarianten, einer nicht sicher einschätzbaren tatsächlichen Situation, ständig neuen wissenschaftlichen Erkenntnissen aus dem In- und Ausland und der Notwendigkeit geprägt war, bisherige Erkenntnisse zu hinterfragen und neue Entwicklungen mit spezifisch wissenschaftlicher Fachkompetenz schnell zu bewerten. Diese besondere Komplexität begrenzt nicht

nur von vornherein die eigene Regelungspflicht des Gesetzgebers. Die fortlaufende Konkretisierung fachwissenschaftlicher Anforderungen durch den Ordnungsgeber dient in einer solchen Konstellation vielmehr einem dynamischen Grundrechtsschutz, während eine gesetzliche Fixierung dieser Anforderungen vor dem Hintergrund fortlaufend neuer Entwicklungen und Erkenntnisse in der Pandemiebekämpfung eine diesen Entwicklungen und Erkenntnissen entsprechende, angemessene Sicherung der Grundrechte eher hemmen als fördern würde (BVerfG, Beschl. v. 27.04.2022 - 1 BvR 2649/21 - BVerfGE 161, 299, juris Rn. 133 ff.).

(4) (a) Die Ermächtigungsgrundlage der § 32, § 28 Abs. 1 Satz 1, 2 IfSG i.d.F. vom 27.03.2020 verstieß auch nicht gegen das Zitiergebot des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG. Nach dieser Vorschrift muss ein Gesetz, das ein Grundrecht einschränkt, dieses unter Angabe des Artikels nennen. Den Anforderungen des Zitiergebots entsprach die Ermächtigungsgrundlage. Insbesondere liegt kein Verstoß gegen Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG im Hinblick auf die Versammlungsfreiheit und das Recht auf körperliche Unversehrtheit vor.

Das Zitiergebot dient zur Sicherung derjenigen Grundrechte, die aufgrund eines speziellen, vom Grundgesetz vorgesehenen Gesetzesvorbehalts über die im Grundrecht selbst angelegten Grenzen hinaus eingeschränkt werden können. Dazu gehören die Versammlungsfreiheit nach Art. 8 Abs. 2 GG (Remmert, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 19 Abs. 1 Rn. 53 [Stand: August 2023]) und das Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit nach Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG (BVerfG, Beschl. v. 25.05.1956 - 1 BvR 190/55 - BVerfGE 5, 13; Beschl. v. 21.07.2022 - 1 BvR 469/20 u.a. - BVerfGE 162, 378, juris Rn. 91 f.; Kammerbeschl. v. 11.08.1999 - 1 BvR 2181/98 u.a. - NJW 1999, 3399, juris Rn. 56). Auf diese ist das Zitiergebot folglich anwendbar. Es erfüllt eine Warn- und Besinnungsfunktion. Indem das Gebot den Gesetzgeber zwingt, Grundrechtseingriffe im Gesetzeswortlaut auszuweisen, will es sicherstellen, dass nur wirklich gewollte Eingriffe erfolgen; auch soll sich der Gesetzgeber über die Auswirkungen seiner Regelungen für die betroffenen Grundrechte Rechenschaft geben (st. Rspr., vgl. nur BVerfG, Beschl. v. 01.12.2020 - 2 BvR 916/11 - BVerfGE

156, 63, Rn. 230 m.w.N.). Ist der Schutzbereich eines Grundrechts nicht eröffnet, kann kein Verstoß gegen das Zitiergebot vorliegen (BVerfG, Kammerbeschl. v. 22.08.2006 - 2 BvR 1345/03 - juris Rn. 63).

Das Zitiererfordernis des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG wird nur ausgelöst, wenn das Gesetz einen zielgerichteten, d.h. finalen Grundrechtseingriff vornimmt. Allein das Betroffensein in einem Grundrecht begründet keine Notwendigkeit, das betroffene Grundrecht im Gesetz zu zitieren (BVerfG, Kammerbeschl. v. 11.08.1999 - 1 BvR 2181/98 u.a. - NJW 1999, 3399, juris Rn. 56, zu Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG; grds. zust. Remmert, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 19 Abs. 1 Rn. 57 m.w.N. auch zur Gegenauffassung [Stand: August 2023]; Keremeyer, in: von Münch/Kunig, GG, 7. Aufl., Art. 19 Rn. 37).

(b) Das Infektionsschutzgesetz in der Fassung vom 27.03.2020 benannte in § 32 als Grundrecht, das eingeschränkt werden kann, u.a. die Versammlungsfreiheit (Art. 8 GG), das Grundrecht der körperlichen Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) jedoch nicht; letzteres wurde erst durch das Vierte Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 22.04.2021 (BGBl. I, S. 802) als einschränkbares Recht in § 32 Satz 3 IfSG eingefügt. § 28 Abs. 1 Satz 4 IfSG i.d.F. vom 27.03.2020 nannte als eingeschränktes Recht u.a. das Grundrecht der Versammlungsfreiheit (Art. 8 GG); das Grundrecht der körperlichen Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) wurde erst durch das Dritte Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 18.11.2020 (BGBl. I, S. 2397) dort eingefügt (zur Annahme eines danach vorliegenden Redaktionsversehens durch das Unterlassen der gleichzeitigen Änderung des § 32 IfSG: OVG NRW, Beschl. v. 22.04.2021 - 13 B 559/21.NE - juris Rn. 31 ff.).

(c) Das Zitiergebot ist hinsichtlich Art. 8 Abs. 2 GG durch die Zitierung in §§ 28, 32 IfSG entgegen dem Antragsvorbringen gewahrt. Einer Zitierung in der erlassenen Verordnung selbst bedarf es nicht (vgl. BVerwG, Urt. v. 21.06.2023 - 3 CN 1/22 - NVwZ 2023, 1840 - juris Rn. 28).

(d) Die Regelung zur Maskenpflicht in § 3 Abs. 1 Satz 3 CoronaVO vom 17.03.2020 i.d.F. vom 02.05.2020 schränkt das Recht auf körperliche Unversehrtheit nicht zielgerichtet ein. Das Recht auf körperliche Unversehrtheit aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG schützt die Gesundheit im biologisch-physiologischen Sinne und betrifft damit insbesondere den Schutz gegen die Herbeiführung von Krankheiten und Gebrechen. Es erfasst aber auch nichtkörperliche Einwirkungen, die das Befinden einer Person in einer Weise verändern, die der Zufügung von Schmerzen entspricht (BVerfG, Beschl. v. 14.01.1981 - 1 BvR 612/72 - BVerfGE 56, 54, juris Rn. 55; Beschl. v. 01.12.2020 - 2 BvR 916/11 u.a. - BVerfGE 156, 63, juris Rn. 220; ebenso BayVerfGH, Entsch. v. 27.09.2023 - Vf. 62-VII-20 - juris Rn. 70; ebenso zum Kriterium der Entsprechung zur Schmerzzufügung: di Fabio, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art 2 Abs. 2 Nr. 1 Rn. 60 [Stand: August 2023]; Kunig/Kämmerer, in: von Münch/Kunig, GG, 7. Aufl., Art. 2 Rn. 118; Rixen, in: Sachs, GG, 9. Aufl., Art. 2 Rn. 155).

An einem zielgerichteten, unmittelbaren Eingriff in dieses Recht fehlt es. Das Zitiergebot des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG fand daher im Hinblick auf Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG bereits keine Anwendung. Die Regelungen zur Maskenpflicht bezwecken nicht, eine Beeinträchtigung der körperlichen Unversehrtheit durch den Staat oder Dritte zu ermöglichen oder zu befördern. Vielmehr waren sie gerade darauf gerichtet, Schäden für die körperliche Unversehrtheit zu verhindern. Dem Gesetzgeber ging es nicht darum, um bestimmter Ziele willen die durch Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG geschützten Rechtsgüter - noch dazu durch die Herbeiführung von Krankheiten und Gebrechen oder durch nichtkörperliche Einwirkungen, die der Zufügung von Schmerzen entsprechen - zu beeinträchtigen (ebenso BVerfG, Kammerbeschl. v. 11.08.1999 - 1 BvR 2181/98 u.a. - NJW 1999, 3399, juris Rn. 57, zum Transplantationsgesetz).

cc) Die Tatbestandsvoraussetzungen der Ermächtigungsgrundlage in § 32 i.V.m. § 28 Abs. 1 IfSG waren im Zeitraum vom 02.05.2020 bis zum 15.05.2020 (bezüglich § 3 Abs. 1, 2 CoronaVO vom 17.03.2020 i.d.F. vom 02.05.2020) und vom 03.05.2020 bis zum 14.06.2020 (bezüglich der CoronaVO-Gottesdienste vom 03.05.2020) erfüllt.

(1) Bei der durch das SARS-CoV-2-Virus - zum hier zu beurteilenden Zeitraum in der sog. „Basisvariante“ - verursachten Krankheit COVID-19 handelt es sich um eine übertragbare Krankheit i.S.v. § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG (ebenso BayVerfGH, Entsch. v. 27.09.2023 - Vf. 62-VII-20 - juris Rn. 58; ThürVerfGH, Urt. v. 28.02.2024 - 110/20 - juris Rn. 482). Eine solche liegt gemäß der Begriffsbestimmung des § 2 Nr. 3 IfSG vor, wenn sie durch Krankheitserreger oder deren toxische Produkte, die unmittelbar oder mittelbar auf den Menschen übertragen werden, verursacht wird.

SARS-CoV-2 (Severe acute respiratory syndrome coronavirus type 2) ist ein neues Coronavirus, das Anfang 2020 als Auslöser der COVID-19-Erkrankung („coronavirus disease 2019“) identifiziert wurde. Aufgrund ihrer Fähigkeit zur homologen Rekombination können Coronaviren relativ leicht ihr Wirtsspektrum erweitern und die Artengrenze überspringen. Sie verursachen vorwiegend milde Erkältungskrankheiten, können aber auch zu schweren Erkrankungen mit tödlichem Verlauf, vor allem bei alten und immunsupprimierten Menschen führen (vgl. RKI „SARS CoV-2 Virologische Basisdaten“, unter Verweis auf zahlreiche Quellen, abrufbar unter: [https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Virologische\\_Basisdaten.html?nn=13490888#doc14716546bodyText1](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Virologische_Basisdaten.html?nn=13490888#doc14716546bodyText1), Stand 09/2023, zuletzt abgerufen am 01.01.2024).

Der Hauptübertragungsweg für SARS-CoV-2 ist die respiratorische Aufnahme virushaltiger Partikel, die beim Atmen, Husten, Sprechen, Singen und Niesen entstehen. Neben einer steigenden Lautstärke können auch individuelle Unterschiede zu einer verstärkten Freisetzung beitragen. Je nach Partikelgröße bzw. den physikalischen Eigenschaften wird unterschieden zwischen den größeren Tröpfchen und kleineren Aerosolen, wobei der Übergang zwischen beiden Formen fließend ist. Während insbesondere größere respiratorische Partikel schnell zu Boden sinken, können Aerosole auch über längere Zeit in der Luft schweben und sich in geschlossenen Räumen verteilen. Grundsätzlich ist die Wahrscheinlichkeit einer Exposition gegenüber infektiösen Partikeln jeglicher Größe im Umkreis von 1-2 Metern um eine infektiöse Person herum erhöht. Beim Aufenthalt in Räumen kann sich die Wahrscheinlichkeit einer Übertragung

durch Aerosole auch über eine größere Distanz als 1,5 Meter erhöhen, insbesondere wenn der Raum klein und schlecht belüftet ist. Bei Wahrung des Mindestabstandes ist die Übertragungswahrscheinlichkeit im Außenbereich aufgrund der Luftbewegung sehr gering. Eine Übertragung durch kontaminierte Oberflächen ist insbesondere in der unmittelbaren Umgebung der infektiösen Person nicht auszuschließen, da vermehrungsfähige SARS-CoV-2-Viren unter Laborbedingungen auf Flächen einige Zeit infektiös bleiben können. Besonders groß ist die Infektiosität von Personen, wenn sie bereits Krankheitszeichen (Symptome) entwickelt haben (vgl. RKI, „Übertragungswege in der Allgemeinbevölkerung“, [https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Steckbrief.html?nn=13490888#doc13776792bodyText2](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Steckbrief.html?nn=13490888#doc13776792bodyText2), Stand 26.11.2021, zuletzt abgerufen am 05.01.2024).

Die Verbreitungsdynamik in der Gesamtbevölkerung wird mittels des sog. „R-Wertes“ angegeben. Die Basisreproduktionszahl  $R_0$  gibt an, wie viele Personen von einer infizierten Person durchschnittlich angesteckt werden, vorausgesetzt, dass in der Bevölkerung keine Immunität besteht und keine infektionspräventiven Maßnahmen ergriffen wurden. Eine Infektion breitet sich langfristig nur dann aus, wenn ihr  $R_0$  über 1 liegt. Für die Basisreproduktionszahl des im streitgegenständlichen Zeitraum relevanten ursprünglichen SARS-CoV-2-„Wildtyps“ wurde in mehreren systematischen Studien ein mittlerer Wert (Median) von 2,8 bis 3,8 ermittelt (vgl. RKI, „Reproduktionszahl“, [https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Steckbrief.html?nn=13490888#doc13776792bodyText4](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Steckbrief.html?nn=13490888#doc13776792bodyText4), Stand 26.11.2021, zuletzt abgerufen am 05.01.2024). Ohne Schutzmaßnahmen war daher davon auszugehen, dass eine Person durchschnittlich 2,8 bis 3,8 andere Personen mit SARS-CoV-2 infizieren würde.

(2) Im streitgegenständlichen Zeitraum von 02.05.2020 bis 14.06.2020 gab es auch zahlreiche an COVID-19 Erkrankte (vgl. § 2 Nr. 4 IfSG) und mit SARS-CoV-2 Infizierte und damit auch vielfach Krankheits- und Ansteckungsverdächtige (vgl. § 2 Nr. 5 und Nr. 7 IfSG) in der Bundesrepublik Deutschland und im Land Baden-Württemberg. Ein Krankheitsverdacht besteht, sofern Symptome gegeben sind, welche das Vorliegen einer bestimmten übertragbaren Krankheit



vermuten lassen (vgl. § 2 Nr. 5 IfSG), ein Ansteckungsverdacht liegt vor, wenn von einer Person anzunehmen ist, dass sie Krankheitserreger aufgenommen hat, ohne krank, krankheitsverdächtig oder Ausscheider zu sein (vgl. § 2 Nr. 7 IfSG).

Entsprechend den jeweiligen Tagesberichten des RKI (abrufbar unter: [https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Situationsberichte/Archiv\\_2020\\_tab.html](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/Archiv_2020_tab.html)) waren exemplarisch am 02.05.2020 (Zeitpunkt des Erlasses der Siebten Änderungsverordnung) in ganz Deutschland 161.703 Personen, davon 32.146 in Baden-Württemberg mit SARS-CoV-2 infiziert. Am 16.05.2020 lag die Zahl der Infektionen deutschlandweit bei 173.772, darunter ein Zuwachs von 620 Infektionen gegenüber dem Vortag. Bezogen auf Baden-Württemberg waren 33.893 Infektionen insgesamt, bei einem Zuwachs von 42 zum Vortag festzustellen. Am 10.06.2020 gab es kumuliert bundesweit 184.861 und davon in Baden-Württemberg 34.965 bestätigte SARS-CoV-2-Fälle, am 14.06.2020 bundesweit 186.269 und davon in Baden-Württemberg 35.090 Fälle. Über den genannten Zeitraum war folglich eine deutliche Zunahme der Infektionsfälle festzustellen. Es konnte daher ohne Zweifel davon ausgegangen werden, dass zahlreiche Kontaktpersonen der Infizierten aufgrund der leichten Übertragbarkeit von SARS-CoV-2 als ansteckungsverdächtig einzustufen gewesen sind.

Unerheblich ist insoweit das sinngemäße Vorbringen der Antragstellerin, die vom RKI berichteten Zahlen seien nicht valide, da sie auf PCR-Tests beruhten und eine Vielzahl von Personen erfassten, die bereits nicht ansteckend gewesen seien. Für den 02.05.2020 berichtete das RKI u.a.:

**„Klinische Aspekte**

Für 131.249 (81%) übermittelte Fälle liegen klinische Informationen vor. Häufig genannte Symptome waren Husten (50%), Fieber (42%) und Schnupfen (21%). Für 3.660 Fälle (2,8%) ist bekannt, dass sie eine Pneumonie entwickelt haben. Eine Hospitalisierung wurde bei 22.878 (18%) der 130.543 übermittelten COVID-19-Fälle mit diesbezüglichen Angaben angegeben.“ ([https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Situationsberichte/2020-05-02-de.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/2020-05-02-de.pdf?__blob=publicationFile))

Allein die 3.660 Fälle einer Pneumonie und die 22.878 Fälle einer Hospitalisierung belegen, dass die Tatbestandsvoraussetzung „Werden Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider festgestellt“ zweifelsohne bei Erlass der Maßnahmen - und auch während des gesamten Geltungszeitraums der angefochtenen Bestimmungen (s. die weiteren Situationsberichte des RKI, [https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Situationsberichte](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte)) - erfüllt war.

(3) Werden die soeben genannten Personengruppen - Kranke, Krankheits- und Ansteckungsverdächtige etc. - festgestellt, so trifft die zuständige Behörde die notwendigen Schutzmaßnahmen.

Dabei ist die zuständige Behörde nicht auf den in § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG genannten Personenkreis beschränkt, sondern kann die notwendigen Schutzmaßnahmen grundsätzlich auch gegenüber der Allgemeinheit - und damit auch gegenüber gesunden und nichtansteckungsverdächtigen Personen - treffen. Aus dem Wortlaut der Normen ergibt sich keine Beschränkung auf bestimmte Maßnahmen oder eine Einschränkung des Adressatenkreises. Aus dem Erfordernis der Feststellung von Kranken, Krankheitsverdächtigen, Ansteckungsverdächtigen oder Ausscheidern nach § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 1 IfSG lässt sich nicht ableiten, dass allein Maßnahmen gegenüber diesem Adressatenkreis in Betracht kommen. Mit dieser Formulierung wird eine Gefahrenlage beschrieben, aber kein Kreis von Normadressaten festgelegt. Das ergibt auch die Zusammenschau mit § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 2 IfSG und dem dort verwendeten Begriff „Personen“, der den Adressatenkreis nicht auf Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige und Ausscheider beschränkt. Nach dem Willen des historischen Gesetzgebers sollten die Maßnahmen ausdrücklich auch dem Schutz von bisher nicht kranken, krankheits- oder ansteckungsverdächtigen Personen dienen und sich daher auch gegen die Allgemeinheit richten. Aus der Systematik des § 28 IfSG ergibt sich nichts Gegenteiliges. Die Bezugnahme in § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG auf die gesondert geregelten Maßnahmen gegenüber Kranken, Krankheitsverdächtigen, Ansteckungsverdächtigen und Ausscheidern nach den §§ 29 bis 31 IfSG ist - wie bereits angesprochen - nicht als abschließende Regelung zu verstehen. Das Gleiche gilt für die in § 28 Abs. 1

Satz 1 Halbs. 2 IfSG benannten Verbote und Beschränkungen; im Übrigen können an die Allgemeinheit gerichtete Kontaktbeschränkungen Maßnahmen im Sinne der Regelung sein. § 28 Abs. 1 Satz 2 IfSG regelt die dort bezeichneten Maßnahmen wegen ihrer Bedeutsamkeit im Infektionsschutz ausdrücklich, ohne dadurch die generelle Ermächtigung des § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG einzuschränken. Schließlich ergibt sich aus Sinn und Zweck der Schutzmaßnahmen nach § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG, die gemäß § 1 Abs. 1 IfSG der Verhinderung der Weiterverbreitung übertragbarer Krankheiten dienen, dass diese möglichst umfassende Wirkungen entfalten und auch bislang Gesunde vor Ansteckungen schützen sollen (ausf. BVerwG, Urt. v. 22.11.2022 - 3 CN 1/21 - BVerwGE 177, 60, juris Rn. 21 ff.; ThürVerfGH, Urt. v. 28.02.2024 - 110/20 - juris Rn. 495 f.; Senat, Urt. v. 02.06.2022 - 1 S 926/20 - juris Rn. 183 ff.; je mit zahlreichen Nachweisen)

(4) Ge- und Verbote, wie sie die angefochtenen Vorschriften enthielten, können notwendig und erforderlich im Sinne von § 32 i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG sein. Die Vorschriften ermächtigen den Ordnungsgeber dazu, die notwendigen Schutzmaßnahmen zu erlassen, soweit und solange es zur Verhinderung der Verbreitung einer übertragbaren Krankheit erforderlich ist. Danach müssen die Maßnahmen 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. Sind die Voraussetzungen erfüllt, handelt es sich um notwendige Schutzmaßnahmen im Sinne der Ermächtigungsnormen (BVerwG, Urt. v. 22.11.2022 - 3 CN 1/21 - BVerwGE 177, 60, juris Rn. 33).

dd) Die angegriffenen Ordnungsbestimmungen erweisen sich auch im Übrigen als mit höherrangigem Recht vereinbar. Sie wahren das rechtsstaatliche Bestimmtheitsgebot (1). Das Gebot der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung ist eingehalten (2). Die Ordnungsbestimmungen dienen Zielen, die den Gesetzeszwecken des IfSG entsprechen (3), hatten eine tragfähige tatsächliche Grundlage (4) und waren geeignet (5), erforderlich (6) sowie verhältnismäßig im engeren Sinne (7).

(1) Die angefochtenen Bestimmungen entsprachen dem Bestimmtheitsgebot.

(a) Das aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) abgeleitete Gebot der Bestimmtheit von Normen verlangt, dass Rechtsvorschriften so gefasst sein müssen, dass der Betroffene seine Normunterworfenheit und die Rechtslage so konkret erkennen kann, dass er sein Verhalten danach auszurichten vermag (vgl. BVerfG, Urt. v. 05.08.1966 - 1 BvF 1/61 - BVerfGE 20, 150; Beschl. v. 12.01.1967 - 1 BvR 169/63 - BVerfGE 21, 73; Beschl. v. 07.07.1971 - 1 BvR 775/66 - BVerfGE 31, 255; Beschl. v. 09.04.2003 - 1 BvL 1/01, 1 BvR 1749/01 - BVerfGE 108, 52; Beschl. v. 03.03.2004 - 1 BvF 3/92 - BVerfGE 110, 33, jeweils m.w.N.; Senat, Urt. v. 16.08.2018 - 1 S 625/18 - juris). Dieses Gebot zwingt den Normgeber zwar nicht, jeden Tatbestand mit genau erfassbaren Maßstäben bis ins Einzelne zu umschreiben. Generalklauseln und unbestimmte, der Ausfüllung bedürftige Begriffe sind schon deshalb grundsätzlich zulässig, weil sich die Vielfalt der Verwaltungsaufgaben nicht immer in klar umrissene Begriffe einfangen lässt. Der Normgeber ist aber gehalten, seine Regelungen so bestimmt zu fassen, wie dies nach der Eigenart der zu ordnenden Lebenssachverhalte und mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist. Die Auslegungsbedürftigkeit nimmt einer Vorschrift dabei noch nicht die rechtsstaatlich gebotene Bestimmtheit; es kann nicht erwartet werden, dass jeder Zweifel ausgeschlossen wird. Es ist Aufgabe der Rechtsanwendungsorgane, Zweifelsfragen zu klären und die Entscheidung des Normgebers - gegebenenfalls mit Hilfe der üblichen Auslegungsmethoden - zu konkretisieren (vgl. BVerfG, Beschl. v. 21.06.1977 - 2 BvR 308/77 - BVerfGE 45, 363; Beschl. v. 03.06.1992 - 2 BvR 1041/88, 78/89 -, BVerfGE 86, 288; Beschl. v. 11.07.2013 - 2 BvR 2302/11 - BVerfGE 134, 33; BayVerfGH, Entsch. v. 22.06.2010 - Vf. 15-VII-09 - juris).

(b) Diesen Anforderungen entsprachen die angefochtenen Bestimmungen, insbesondere auch § 3 Abs. 1 Satz 2 CoronaVO vom 17.03.2020 i.d.F. vom 02.05.2020 (aa) und § 3 Abs. 1 Satz 3 CoronaVO vom 17.03.2020 i.d.F. vom 02.05.2020 (bb).

(aa) § 3 Abs. 1 Satz 2 CoronaVO vom 17.03.2020 i.d.F. vom 02.05.2020 war hinreichend bestimmt, auch soweit er die Einhaltung eines Mindestabstands von 1,5 Metern zu anderen Personen im öffentlichen Raum „wo immer möglich“ vorschrieb. Ein Verstoß gegen das Mindestabstandsgebot war seit der Vierten Verordnung zur Änderung der Corona-Verordnung vom 09.04.2020 keine Ordnungswidrigkeit mehr. Daher galten keine im Verhältnis zu den allgemeinen, dargelegten Erfordernissen des Rechtsstaatsprinzips gesteigerten Bestimmtheitsanforderungen.

Mit dem Tatbestandsmerkmal „wo immer möglich“ knüpfte der Verordnungsgeber an eine Vielzahl von Situationen des täglichen Lebens an. Der Wortlaut und der Sinnzusammenhang machten für die Normadressaten erkennbar, welche Pflichten galten.

Das Wort „wo“ hat zum einen räumlichen Bezug und legt daher nahe, dass der Mindestabstand in solchen Situationen nicht einzuhalten ist, in denen aufgrund räumlicher Enge und fehlenden Ausweichmöglichkeiten eine Beachtung des Mindestabstandes äußerlich erkennbar objektiv nicht möglich ist. Eine Pflicht der Bürger, vorhandene Engstellen ohne Ausweichmöglichkeit von vornherein zu vermeiden oder vor solchen Stellen zu warten, bis andere Personen durchgegangen sind und man selbst solche Stellen allein passieren kann, normierte der Verordnungsgeber nicht. Daher war - hinreichend nachvollziehbar für den Normadressaten - die Einhaltung des Mindestabstandes nicht vorgeschrieben, wenn sich Bürger an Engstellen begegneten, an denen der Mindestabstand von 1,5 Metern nicht eingehalten werden konnte, und zwar auch dann nicht, wenn sie die Situation durch vorheriges Abwarten hätten vermeiden können. Zudem hat das Wort „wo“ wie das Wort „wenn“ eine konditionale Bedeutung (siehe [duden.de](https://www.duden.de) zu „wo“). Das Tatbestandsmerkmal „wo immer möglich“ nimmt von der Pflicht zur Einhaltung des Mindestabstandes mithin - für die Normadressaten erkennbar - auch solche Situationen der Not und der Erste-Hilfe-Leistung aus, in denen aus sozialetischen Gründen eine Abweichung vom Mindestabstand zumutbar oder gar geboten war (ähnlich: BVerwG, Urt. v. 21.06.2023 - 3 CN 1/22 - NVwZ 2023, 1840, juris Rn. 17; ThürVerfGH, Urt. v. 01.03.2021 - 18/20 - juris Rn. 444; ThürOVG, Beschl. v. 03.07.2020 - 3 EN 391/20 - juris

Rn. 50 ff.; OVG NRW, Beschl. v. 19.05.2020 - 13 B 557/20.NE - juris Rn. 65; OLG Hamm, Beschl. v. 21.09.2021 - III-1 RBs 127/21 - juris Rn. 9 ff.).

(bb) Auch die Regelung zu den Ausnahmen von der Maskenpflicht in § 3 Abs. 1 Satz 3 CoronaVO vom 17.03.2020 i.d.F. vom 02.05.2020 war hinreichend bestimmt. Der Begriff der Zumutbarkeit ist ein unbestimmter Rechtsbegriff, der in zahlreichen Rechtsvorschriften verwendet wird und der der Auslegung zugänglich ist. Zudem hat der Ordnungsgeber näher bestimmt, dass sich die Unzumutbarkeit aus medizinischen Gründen oder sonstigen zwingenden Gründen ergeben kann (ebenso BayVerfGH, Entsch. v. 27.09.2023 - Vf. 62-VII-20 - juris Rn. 67 ff.). Dabei sah sich der Ordnungsgeber gehalten, verschiedene Lebenssachverhalte in einem dynamischen Pandemiegeschehen zu normieren. Angesichts der Vielzahl und Unterschiedlichkeit möglicher zwingender Gründe dafür, eine Mund-Nasen-Bedeckung nicht zu tragen, konnte die Ausnahmeregelung ihren Zweck, Grundrechtseingriffe zu verringern oder gänzlich zu vermeiden, besser und mit höherer Bestimmtheit erreichen als eine Vorschrift mit einer detaillierten Aufzählung zahlreicher Ausnahmetatbestände (ebenso BVerfG, Beschl. v. 19.11.2021 - 1 BvR 781/21 u. a. - BVerfGE 159, 223, juris Rn. 264 <Bundesnotbremse I>, zur Ausnahmeregelung zur Ausgangsbeschränkung).

(2) Das Gebot der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung ist nicht verletzt. Das Rechtsstaatsgebot aus Art. 20 Abs. 3 GG verpflichtet den Gesetzgeber zur Widerspruchsfreiheit der von ihm getroffenen Regelungen. Jedoch bedeutet Widerspruchsfreiheit nur, dass die Normen keine sich widersprechenden Verhaltensbefehle enthalten dürfen. Weitergehende Anforderungen im Sinne von Systemgerechtigkeit, Kohärenz und Rationalität ergeben sich aus dem rechtsstaatlichen Gebot der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung nicht, denn das Rechtsstaatsgebot verbietet nur den echten Normwiderpruch, der zudem nicht durch Auslegung auflösbar ist (vgl. BVerfG, Beschl. v. 15.12.2015 - 2 BvL 1/12 - BVerfGE 141, 1, juris Rn. 81; Kammerbeschl. v. 28.04.2009 - 1 BvR 224/07 - BVerfGK 15, 377, juris Rn. 18; Kammerbeschl. v. 27.01.2011 - 1 BvR 3222/09 - NJW 2011, 1578, juris Rn. 35; BVerwG, Urt. v. 13.05.2015 - 8 C 12/14 -

BVerwGE 152, 132, juris Rn. 20 f.; Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 20 - VII. Rechtsstaat Rn. 56 [Stand: August 2023]).

Soweit die Antragstellerin Inkonsistenzen darin erkennt, dass unklar sei, wie die Voraussetzungen der Unzumutbarkeit der Maskenpflicht kontrolliert würden, dass Personen, die keine Maske trügen, einer faktischen Prangerwirkung als an Atemwegserkrankungen Leidende ausgesetzt seien, dass die Maskenpflicht selbst dann gelte, wenn eine Straßenbahn oder ein Bahnsteig menschenleer sei, und dass nicht kontrollierbar sei, wer Lebenspartner oder Partner i.S.v. § 3 Abs. 2 Satz 2 CoronaVO vom 17.03.2020 i.d.F. vom 02.05.2020 sei (Schriftsatz vom 08.05.2020, S. 21 ff., unter aa, bb, gg, hh), sind sich widersprechenden Normbefehle weder ansatzweise dargelegt noch erkennbar.

Das Vorbringen, dass es inkonsistent sei, dass das Mindestabstandsgebot des § 3 Abs. 1 Satz 2 CoronaVO vom 17.03.2020 i.d.F. vom 02.05.2020 nicht auch im Hinblick auf eine weitere nicht im Haushalt lebende Person im Sinne von § 3 Abs. 1 Satz 1 CoronaVO vom 17.03.2020 i.d.F. vom 02.05.2020 anzuwenden sei (Schriftsatz vom 08.05.2020, S. 21 ff., unter cc), zeigt ebenfalls keinen Verstoß gegen das Prinzip der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung auf. Vielmehr ist es in sich schlüssig, dass im öffentlichen Raum der Mindestabstand von 1,5 Metern zu einer weiteren nicht im Haushalt lebenden Person gemäß § 3 Abs. 1 Satz 2 CoronaVO vom 17.03.2020 i.d.F. vom 02.05.2020 nicht einzuhalten ist, wenn der gemeinsame Aufenthalt gemäß § 3 Abs. 1 Satz 1 CoronaVO vom 17.03.2020 i.d.F. vom 02.05.2020 gestattet ist.

Auch die Behauptung von Inkonsistenzen zwischen zum einen § 3 Abs. 1 CoronaVO vom 17.03.2020 i.d.F. vom 02.05.2020 und § 3 Abs. 2 CoronaVO vom 17.03.2020 i.d.F. vom 02.05.2020 und zum anderen zwischen § 3 Abs. 1 CoronaVO vom 17.03.2020 i.d.F. vom 02.05.2020, § 3 Abs. 2 CoronaVO vom 17.03.2020 i.d.F. vom 02.05.2020 und der CoronaVO-Gottesdienste vom 03.05.2020 (Schriftsatz vom 08.05.2020, S. 21 ff., unter dd, ee, jj) geht fehl. Aus den genannten Vorschriften ergeben sich Regelungen für die drei unterschiedlichen Sachbereiche der Gottesdienste und ähnliche Veranstaltungen, des sonstigen Aufenthalts im öffentlichen Raum und des Aufenthalts außerhalb

des öffentlichen Raums. Widersprechende Normbefehle, die sich auf *einen* dieser Sachbereiche beziehen, sind insoweit nicht festzustellen.

Der von der Antragstellerin vorgebrachte Umstand, dass sich eine in einem Haushalt wohnende Familie gemäß § 3 Abs. 1 Satz 1 CoronaVO vom 17.03.2020 i.d.F. vom 02.05.2020 ohne Mindestabstand und ohne Maske im öffentlichen Raum bewegen könne, die Familienmitglieder jedoch beim Durchschreiten einer leeren Bushaltestelle den Mindestabstand einhalten und eine Maske aufsetzen müssten (Schriftsatz vom 08.05.2020, S. 21 ff., unter ff), belegt ebenfalls keinen Verstoß gegen den Grundsatz der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung. Die Behauptung, die Familienmitglieder müssten beim Durchschreiten der Bushaltestelle den Mindestabstand einhalten, ist bereits sachlich unzutreffend. Weder § 3 Abs. 1 Satz 3 CoronaVO vom 17.03.2020 i.d.F. vom 02.05.2020 noch eine sonstige Vorschrift ordnet dies an. Die von der Antragstellerin zutreffend erkannte Tatsache, dass die Maskenpflicht nach § 3 Abs. 1 Satz 3 CoronaVO vom 17.03.2020 i.d.F. vom 02.05.2020 nur an bestimmten Orten gilt, steht nicht in Widerspruch dazu, dass Angehörige eines Haushaltes sich im öffentlichen Raum gemäß § 3 Abs. 1 Satz 1 CoronaVO vom 17.03.2020 i.d.F. vom 02.05.2020 zusammen aufhalten dürfen.

Die Erstreckung der Pflicht, eine Maske zu tragen, auch auf leere Verkehrsmittel des öffentlichen Personennahverkehrs und leere Bahn- und Bussteige und die Begrenzung der Maskenpflicht auf bestimmte Orte (Schriftsatz vom 08.05.2020, S. 21 ff., unter gg, ii) verstößt nicht gegen den Grundsatz der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung. Sich widersprechenden Normbefehle sind auch insoweit nicht festzustellen.

(3) Der Ordnungsgeber verfolgte mit dem Erlass der Regelungen Ziele, die mit dem Zweck der Verordnungsermächtigung im Einklang standen.

Die Regelungen zielten, wie der Antragsgegner in der Antragserwiderung nachvollziehbar dargelegt hat (Schriftsatz vom 13.05.2020, S. 4, 11), darauf ab, die Verbreitung des Virus SARS-CoV-2 durch eine Unterbrechung bzw. Unterbindung von Infektionsketten zu verlangsamen und das Leben und die körperliche



Unversehrtheit einer potentiell sehr großen Zahl von Menschen zu schützen, indem Neuinfektionen verhindert und die Verbreitung des Virus verlangsamt wird. 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) (BVerwG, Urt. v. 22.11.2022 - 3 CN 1/21 - BVerwGE 177, 60, juris Rn. 49). Der damit bezweckte Schutz des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit jedes Einzelnen wie auch der Bevölkerung ist auch ein verfassungsrechtlich legitimer Zweck, der Grundrechtseinschränkungen rechtfertigen kann (BVerfG, Beschl. v. 16.10.1977 - 1 BvQ 5/77 - BVerfGE 46, 160, juris Rn. 13 f.; Beschl. v. 23.03.2022 - 1 BvR 1295/21 - NJW 2022, 1672, juris Rn. 21; Senat, Urt. v. 02.06.2022 - 1 S 926/20 - juris Rn. 203).

Die Maßnahmen dienten, wie der Antragsgegner in der Antragserwiderung ebenfalls nachvollziehbar dargelegt hat (Schriftsatz vom 13.05.2020, S. 4), auch dem Schutz des Gesundheitssystems vor Überlastung durch einen exponentiellen Anstieg der Fallzahlen und der dann bestehenden Gefahr von Todesfällen bei Engpässen in den Beatmungskapazitäten. Der Antragsgegner verfolgte das Ziel des Schutzes des Gesundheitssystems nicht um seiner selbst willen, sondern um somit Leben und Gesundheit des Einzelnen wie der Gemeinschaft vor den Gefahren durch Infektionskrankheiten zu schützen. Auch der Schutz des Gesundheitssystems vor Überlastung entspricht daher dem Zweck der Verordnungsermächtigung, übertragbare Krankheiten zu bekämpfen (§ 32 Satz 1 IfSG) und ihre Verbreitung zu verhindern (§ 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG) (ebenso BVerwG; Urt. v. 21.06.2023 - 3 CN 1/22 - NVwZ 2023, 1840, juris Rn. 31; BVerfG, Beschl. v. 19.11.2021 - 1 BvR 781/21 u. a. - BVerfGE 159, 223 Rn. 175 f. <Bundesnotbremse I>; noch offengelassen bei BVerwG, Urt. v. 22.11.2022 - 3 CN 1/21 - BVerwGE 177, 60, juris Rn. 50).

(4) Die Annahme des Ordnungsgebers, dass diese Ziele ohne die erlassenen Ge- und Verbote gefährdet und die Gefahr wegen einer möglichen Überlastung des Gesundheitssystems dringlich war, hatte eine tragfähige tatsächliche Grundlage (vgl. zu diesem Erfordernis: BVerfG, Beschl. v. 19.11.2021 - 1 BvR 781/21 u. a. - BVerfGE 159, 223 Rn. 177 <Bundesnotbremse I>; BVerwG, Urt. v. 22.11.2022 - 3 CN 1/21 - BVerwGE 177, 60, juris Rn. 59). Dabei kommt

es - entgegen der Auffassung der Antragstellerin - auf die Beurteilung der Lage durch den Verordnungsgeber ex ante an (BVerwG, Urt. v. 22.11.2022 - 3 CN 1/21 - BVerwGE 177, 60, juris Rn. 57; Senat, Urt. v. 02.06.2022 - 1 S 926/20 - juris Rn. 209). Denn diese war durch erhebliche Unwägbarkeiten der wissenschaftlichen Erkenntnislage geprägt. Die Möglichkeiten des Gesetzgebers, sich ein hinreichend sicheres Bild zu machen, waren daher begrenzt. Es genügte daher auch für schwerwiegende Grundrechtseingriffe, wenn er sich an einer sachgerechten und vertretbaren Beurteilung der vorhandenen und ihm verfügbaren Informationen und Erkenntnismöglichkeiten orientierte (BVerfG, Beschl. v. 19.11.2021 - 1 BvR 781/21 u.a. - BVerfGE 159, 223, juris Rn. 171, 185, 204). Erkenntnisse, die erst nach dem Erlass und der Geltungsdauer der getroffenen Maßnahmen vorlagen, haben daher außer Betracht zu bleiben und können ex post allenfalls indiziell Anhaltspunkte für oder gegen die Vertretbarkeit und Richtigkeit der damaligen Entscheidung des Gesetzgebers geben.

Aus dem Kammerbeschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 15.07.2020 folgt entgegen dem Antragsvorbringen nicht die Maßgeblichkeit einer ex post-Betrachtung. Das Gericht verhielt sich dort zu dieser Frage nicht. Soweit es ausführte, die tatsächlichen Rahmenbedingungen der Coronavirus-Pandemie sowie fachwissenschaftliche virologische, epidemiologische, medizinische und psychologische Bewertungen und Risikoeinschätzungen seien von Bedeutung, begründete es damit lediglich, dass die Verfassungsbeschwerde mangels vorheriger Inanspruchnahme fachgerichtlichen Rechtsschutzes unzulässig und von diesem Grundsatz im entschiedenen Fall keine Ausnahme zu machen sei, da es nicht allein um spezifisch verfassungsrechtliche Fragen gehe (BVerfG, Kammerbeschl. v. 15.07.2020 - 1 BvR 1630/20 - juris Rn. 11).

Im streitgegenständlichen Zeitraum vom 02.05.2020 bis zum 14.06.2020 lag nach den Erkenntnissen des hierzu berufenen RKI (§ 4 IfSG) eine ernste Gefahr für die Gesundheit der Bevölkerung vor.

In der Risikobewertung zum 02.05.2020 ([https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Situationsberichte/2020-05-02-de.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/2020-05-02-de.pdf?__blob=publicationFile)) führte das RKI aus:

„Es handelt sich weltweit und in Deutschland um eine sehr dynamische und ernst zu nehmende Situation. Bei einem Teil der Fälle sind die Krankheitsverläufe schwer, auch tödliche Krankheitsverläufe kommen vor. Die Anzahl der neu übermittelten Fälle in Deutschland ist rückläufig. Die Gefährdung für die Gesundheit der Bevölkerung in Deutschland wird derzeit insgesamt als **hoch** eingeschätzt, für Risikogruppen als **sehr hoch**. Die Wahrscheinlichkeit für schwere Krankheitsverläufe nimmt mit zunehmendem Alter und bestehenden Vorerkrankungen zu. Diese Gefährdung variiert von Region zu Region. Die Belastung des Gesundheitswesens hängt maßgeblich von der regionalen Verbreitung der Infektion, den vorhandenen Kapazitäten und den eingeleiteten Gegenmaßnahmen (Isolierung, Quarantäne, physische Distanzierung) ab und kann örtlich sehr hoch sein. Diese Einschätzung kann sich kurzfristig durch neue Erkenntnisse ändern.“

Ab dem 28.05.2020 kam das RKI zu folgender geänderter Risikobewertung, die bis zum 14.06.2020 Bestand hatte:

### „Allgemein

Es handelt sich weltweit und in Deutschland um eine sehr dynamische und ernst zu nehmende Situation. Die Anzahl der neu übermittelten Fälle ist aktuell rückläufig. Das Robert Koch-Institut schätzt die Gefährdung für die Gesundheit der Bevölkerung in Deutschland derzeit weiterhin insgesamt als hoch ein, für Risikogruppen als sehr hoch. Diese Einschätzung kann sich kurzfristig durch neue Erkenntnisse ändern.

### Übertragbarkeit

Das Infektionsrisiko ist stark von der regionalen Verbreitung, von den Lebensbedingungen (Verhältnissen) und auch vom individuellen Verhalten abhängig.

### Krankheitsschwere

Bei der überwiegenden Zahl der Fälle verläuft die Erkrankung mild. Die Wahrscheinlichkeit für schwere und auch tödliche Krankheitsverläufe nimmt mit zunehmendem Alter und bestehenden Vorerkrankungen zu.

### Ressourcenbelastung des Gesundheitssystems

Die Belastung des Gesundheitswesens hängt maßgeblich von der regionalen Verbreitung der Infektion, den vorhandenen Kapazitäten und den eingeleiteten Gegenmaßnahmen (Isolierung, Quarantäne, physische Distanzierung) ab. Sie ist aktuell in weiten Teilen Deutschlands gering, kann aber örtlich hoch sein.“

([https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Situationsberichte/2020-05-28-de.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/2020-05-28-de.pdf?__blob=publicationFile), sowie weitere Situationsberichte bis zum 14.06.2020 unter [https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Situationsberichte/Archiv\\_2020\\_tab.html](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/Archiv_2020_tab.html))

Für den Zeitpunkt des 02.05.2020 beruhte die Risikobewertung des RKI u.a. auf folgenden Feststellungen:

### **„Klinische Aspekte**

Für 131.249 (81%) übermittelte Fälle liegen klinische Informationen vor. Häufig genannte Symptome waren Husten (50%), Fieber (42%) und Schnupfen (21%). Für 3.660 Fälle (2,8%) ist bekannt, dass sie eine Pneumonie entwickelt haben. Eine Hospitalisierung wurde bei 22.878 (18%) der 130.543 übermittelten COVID-19-Fälle mit diesbezüglichen Angaben angegeben. Seit der 17. KW können die Fälle in einer eigenen Übermittlungskategorie (für COVID-19) erfasst werden. Seitdem können auch Geruchs- und Geschmacksverlust als Symptom in der Meldesoftware angegeben werden. Bei 458 von 3.059 neu in der COVID-19-Kategorie erfassten Fällen (15%) mit Angaben zur Klinik wurde das Symptom angegeben.

Geschätzte 129.000 Personen sind von ihrer COVID-19-Infektion genesen. Ein genaues Datum der Genesung liegt für die meisten Fälle nicht vor. Daher wird ein Algorithmus zur Schätzung der Anzahl der Genesenen verwendet.

Insgesamt sind 6.575 Personen in Deutschland im Zusammenhang mit einer COVID-19-Erkrankung verstorben (s. Tabelle 2). Es handelt sich um 3.698 (56%) Männer und 2.872 (44%) Frauen, für fünf Personen ist das Geschlecht unbekannt, für vier Personen das Alter. Der Altersdurchschnitt liegt bei 81 Jahren (Median: 82 Jahre). Von den Todesfällen waren 5.692 (87%) Personen 70 Jahre und älter. Im Unterschied dazu beträgt der Anteil der über 70-Jährigen an der Gesamtzahl der übermittelten COVID19-Fälle nur 19%. Es wird weiterhin von COVID-19-bedingten Ausbrüchen in Alters- und Pflegeheimen sowie in Krankenhäusern berichtet. In einigen dieser Ausbrüche ist die Zahl der Verstorbenen vergleichsweise hoch.

...

### **Betreuung, Unterbringung und Tätigkeit in Einrichtungen**

Gemäß Infektionsschutzgesetz wird für die COVID-19-Fälle auch übermittelt, ob sie in einer für den Infektionsschutz relevanten Einrichtung betreut, untergebracht oder tätig sind. Es wird dabei zwischen verschiedenen Arten von Einrichtungen unterschieden (s. Tabelle 3).

Da Angaben zu Betreuung, Unterbringung und Tätigkeit bei 37% der Fälle noch fehlen, sind die Anteile der Fälle mit einer Betreuung, Unter-

bringung oder Tätigkeit in den einzelnen Einrichtungen als Mindestangaben zu verstehen. Für die übermittelten COVID-19-Fälle aus allen genannten Einrichtungen ist unbekannt, wie hoch der Anteil derer ist, die sich auch in dieser Einrichtung angesteckt haben.

Unter den nach IfSG übermittelten COVID-19-Fällen wurde bisher für 9.765 Fälle übermittelt, dass sie in einer medizinischen Einrichtung gemäß § 23 Abs. 3 IfSG tätig waren. Zu den Einrichtungen zählen z.B. Krankenhäuser, ärztliche Praxen, Dialyseeinrichtungen und Rettungsdienste. Von den Fällen unter Personal in medizinischen Einrichtungen waren 72% weiblich und 28% männlich. Der Altersmedian liegt bei 41 Jahren.

Die relativ niedrigen Zahlen bei Betreuten in Gemeinschaftseinrichtungen nach § 33 IfSG spiegeln die auch insgesamt verhältnismäßig niedrigen übermittelten COVID-19-Fallzahlen bei Kindern wider.

Von den insgesamt 12.129 übermittelten COVID-19-Fällen, die in einer unter § 36 IfSG fallenden Einrichtung betreut werden und für die entsprechende Angaben vorliegen, sind 2.366 (20%) verstorben. Von den in einer unter § 36 IfSG fallenden Einrichtungen Tätigen sind 29 (0,4%) verstorben (Angaben verfügbar für 7.302 der Tätigen). Die hohen Fallzahlen bei Betreuten und Tätigen in diesen Einrichtungen stehen im Einklang mit der Anzahl der berichteten Ausbrüche in Alters- und Pflegeheimen der letzten Wochen.

...

### **Schätzung der Fallzahlen unter Berücksichtigung des Verzugs (Nowcasting) und der Reproduktionszahl (R)**

Die ausgewiesenen Fallzahlen spiegeln den Verlauf der Anzahl von Erkrankungsfällen nicht vollständig wider, da es unterschiedlich lange dauert, bis es nach dem Erkrankungsbeginn eines Falles zu einer COVID-19-Diagnose, zur Meldung und zur Übermittlung des Falls an das Robert Koch-Institut kommt. Es wird daher versucht, den tatsächlichen Verlauf der Anzahl von bereits erfolgten COVID-19- Erkrankungen durch ein so genanntes Nowcasting zu modellieren.

Die Reproduktionszahl  $R$  ist die Anzahl der Personen, die im Durchschnitt von einem Fall angesteckt werden. Diese lässt sich nicht aus den Meldedaten ablesen, sondern nur durch statistische Verfahren zum Beispiel auf der Basis des Nowcastings schätzen. Das Nowcasting und die  $R$ -Schätzung beziehen alle übermittelten Fälle mit Erkrankungsbeginn bis 3 Tage vor Datenstand ein. Fälle mit neuem Erkrankungsbeginn werden nicht berücksichtigt, da sie noch nicht in ausreichender Zahl übermittelt wurden und zu instabilen Schätzungen führen würden.

Mit Datenstand 02.05.2020 0:00 Uhr wird die Reproduktionszahl auf  $R = 0,78$  (95%- Prädiktionsintervall: 0,66-0,90) geschätzt.

Die im Rahmen des Nowcastings geschätzte Anzahl von Neuerkrankungen wurde bisher als gleitendes 3-Tage-Mittel dargestellt, um Zufallseffekte einzelner Tage auszugleichen. Seit dem 29.04.2020 verwendet das

RKI ein 4-Tage-Mittel, das den Verlauf des Säulendiagramms noch etwas glättet. Das Ergebnis der R-Schätzung ändert sich dadurch nicht. Abbildung 6 zeigt das aktuelle Ergebnis des Nowcastings. Durch den geglätteten Verlauf des Nowcastings kann die Berechnung des Punktschätzers von R in weniger Schritten durchgeführt werden. Für einen bestimmten Tag ergibt sich dieser Wert jetzt als einfacher Quotient der Anzahl von Neuerkrankungen für diesen Tag geteilt durch die Anzahl von Neuerkrankungen 4 Tage davor.

Eine detaillierte Beschreibung der Methodik ist verfügbar unter [https://www.rki.de/DE/Content/Infekt/EpidBull/Archiv/2020/17/Art\\_02.html](https://www.rki.de/DE/Content/Infekt/EpidBull/Archiv/2020/17/Art_02.html) (Epid. Bull. 17 | 2020 vom 23.04.2020).

...

### **Hinweise zur Datenerfassung und -bewertung**

Im Lagebericht werden die bundesweit einheitlich erfassten und an das RKI übermittelten Daten zu bestätigten COVID-19-Fällen dargestellt. COVID-19-Verdachtsfälle und -Erkrankungen sowie Nachweise von SARS-CoV-2 werden gemäß Infektionsschutzgesetz an das zuständige Gesundheitsamt gemeldet.

Die Gesundheitsämter ermitteln ggf. zusätzliche Informationen, bewerten den Fall und leiten die notwendigen Infektionsschutzmaßnahmen ein. Die Daten werden spätestens am nächsten Arbeitstag vom Gesundheitsamt elektronisch an die zuständige Landesbehörde und von dort an das RKI übermittelt. Am RKI werden sie mittels weitgehend automatisierter Algorithmen validiert. Es werden nur Fälle veröffentlicht, bei denen eine labordiagnostische Bestätigung unabhängig vom klinischen Bild vorliegt. Die Daten werden am RKI einmal täglich jeweils um 0:00 Uhr aktualisiert. Durch die Dateneingabe und Datenübermittlung entsteht von dem Zeitpunkt des Bekanntwerdens des Falls bis zur Veröffentlichung durch das RKI ein Zeitverzug, sodass es Abweichungen hinsichtlich der Fallzahlen zu anderen Quellen geben kann.

...

### **DIVI-Intensivregister**

Die Deutsche Interdisziplinäre Vereinigung für Intensiv- und Notfallmedizin (DIVI) führt gemeinsam mit dem RKI das DIVI-Intensivregister (<https://www.intensivregister.de/#/intensivregister>). Das Register erfasst intensivmedizinisch behandelte COVID-19-Patienten und Bettenkapazitäten auf Intensivstationen von allen Krankenhäusern in Deutschland und gibt einen Überblick darüber, in welchen Kliniken aktuell wie viele Kapazitäten auf Intensivstationen zur Verfügung stehen. Seit dem 16.04.2020 ist die Meldung für alle intensivbettenführenden Krankenhausstandorte verpflichtend.

Mit Stand 02.05.2020 (9:15 Uhr) beteiligen sich 1.219 Klinikstandorte an der Datenerhebung. Insgesamt wurden 32.045 Intensivbetten registriert, wovon 19.268 (60%) belegt sind; 12.777 (40%) Betten sind aktuell frei.

Im Rahmen des DIVI-Intensivregisters wird außerdem die Anzahl der intensivmedizinisch behandelten COVID-19-Fälle erfasst (siehe Tabelle 4).“

([https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Situationsberichte/2020-05-02-de.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/2020-05-02-de.pdf?__blob=publicationFile))

Die angegriffenen Maßnahmen des Antragsgegners beruhten rechtmäßiger Weise auf der fachlichen Bewertung des RKI für den Beurteilungszeitraum, dass die Gefährdung für die Gesundheit der Bevölkerung in Deutschland insgesamt als hoch, zudem für Risikogruppen als sehr hoch einzuschätzen war. Der Ordnungsgeber durfte sich auf die Erkenntnisse des RKI stützen. Dieses ist gemäß § 4 IfSG die nationale Behörde zur Vorbeugung übertragbarer Krankheiten sowie zur frühzeitigen Erkennung und Verhinderung der Weiterverbreitung von Infektionen (Absatz 1 Satz 1). Es arbeitet u. a. mit wissenschaftlichen Einrichtungen und Fachgesellschaften, mit ausländischen Stellen und internationalen Organisationen sowie mit der Weltgesundheitsorganisation zusammen (Absatz 1 Satz 3, Absatz 3 Satz 1). Zu seinen Aufgaben gehört die Erstellung von Empfehlungen und sonstigen Informationen zur Vorbeugung, Erkennung und Verhinderung der Weiterverbreitung übertragbarer Krankheiten (Absatz 2 Nr. 1). Es wertet die Daten zu meldepflichtigen Krankheiten und Nachweisen von Krankheitserregern infektionsepidemiologisch aus (Absatz 2 Nr. 2) und stellt die Ergebnisse der Auswertungen u. a. den obersten Landesgesundheitsbehörden und den Gesundheitsämtern zur Verfügung (Absatz 2 Nr. 3 Buchst. c und d). Durch seine Aufgabe, die Erkenntnisse zu einer übertragbaren Krankheit durch Erhebung, Auswertung und Veröffentlichung der Daten zum Infektionsgeschehen in Deutschland und durch die Auswertung verfügbarer Studien aus aller Welt fortlaufend zu aktualisieren, verfügt es über eine besondere fachliche Expertise bei der Risikoeinschätzung und -bewertung einer übertragbaren Krankheit. Daher durfte der Ordnungsgeber die vom RKI zur Verfügung gestellten Erkenntnisse und Bewertungen zu SARS-CoV-2 und COVID-19 wie ein Sachverständigengutachten bei seiner Entscheidung berücksichtigen und seinen Maßnahmen zugrunde legen (BVerwG, Urt. v. 22.11.2022 - 3 CN 1/21 - BVerwGE 177, 60, juris Rn. 55 ff.; ebenso ThürVerfGH, Urt. v. 28.02.2024 - 110/20 - juris Rn. 486 ff.).

Diese tragfähige tatsächliche Grundlage für die Annahme des Verordnungsgebers, dass die Verlangsamung der Verbreitung des Virus SARS-CoV-2 und der Schutz des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit einer potentiell sehr großen Zahl von Menschen ohne die erlassenen Ge- und Verbote gefährdet waren, bestand auch angesichts der sinkenden Zahl von Neuinfektionen im Beurteilungszeitraum. Der Antragsgegner konnte trotz der sinkenden Zahl von Neuinfektionen die weiter bestehende Gefährdungseinschätzung des RKI zugrunde legen. Er durfte bei seiner - ab dem 20.04.2020 auch tatsächlich umgesetzten - Öffnungsstrategie grundsätzlich stufenweise vorgehen, um im Rahmen einer engmaschigen Kontrolle zu beobachten, wie sich einzelne Öffnungsschritte auf das Infektionsgeschehen auswirken, und um Erfolge der Kontaktbeschränkungen nicht durch übereilte Lockerungen vorschnell zu gefährden (vgl. Senat, Beschl. v. 07.05.2020 - 1 S 1244/20 - juris Rn. 25 f.; Beschl. v. 18.02.2021 - 1 S 398/21 - juris Rn. 97; Beschl. v. 07.05.2021 - 1 S 978/21 -; Beschl. v. 11.06.2021 - 1 S 1533/21 - juris Rn. 93; Urt. v. 02.06.2022 - 1 S 926/20 - juris Rn. 224; ThürVerfGH, Urt. v. 28.02.2024 - 110/20 - juris Rn. 523 f.). Dabei konnte er sich - neben dem RKI - auch auf die fachlichen Einschätzungen der EU-Agentur ECDC vom 23.04.2020 und die Dritte Ad-hoc-Stellungnahme der Leopoldina vom 13.04.2020 stützen. Danach waren Beschränkungen unter disziplinierter Einhaltung von Schutzmaßnahmen nach und nach zurückzunehmen, da eine zu schnelle Aufhebung der Maßnahmen zu einem schnellen Wiederanstieg der Infektionen führen könnte (Risikobewertung der ECDC vom 23.04.2020, <https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/rapid-risk-assessment-coronavirus-disease-2019-covid-19-pandemic-ninth-update>; Dritte Ad-hoc-Stellungnahme der Leopoldina, „Coronavirus-Pandemie - Die Krise nachhaltig überwinden 13. April 2020“, [https://www.leopoldina.org/uploads/tx\\_leopublication/2020\\_04\\_13\\_Coronavirus-Pandemie-Die\\_Krise\\_nachhaltig\\_%C3%BCberwinden\\_final.pdf](https://www.leopoldina.org/uploads/tx_leopublication/2020_04_13_Coronavirus-Pandemie-Die_Krise_nachhaltig_%C3%BCberwinden_final.pdf)). Diese damalige fachliche Einschätzung wird ausweislich der Stellungnahme des BVÖGD gegenüber dem Bundesverfassungsgericht - ex post und daher ohne dass dies für die Rechtmäßigkeit der streitgegenständlichen Maßnahmen im hier streitgegenständlichen Zeitraum entscheidungserheblich wäre - bestätigt durch die Erfah-



rungen mit Lockerungen in der zweiten und dritten Infektionswelle (vgl. Stellungnahme des BVÖGD, S. 8 gegenüber dem Bundesverfassungsgericht im Verfahren 1 BvR 781/21 u.a.).

Ohne Erfolg macht die Antragstellerin geltend, der Antragsgegner habe sich für die streitgegenständlichen Maßnahmen nicht auf die Risikobewertung durch das RKI stützen dürfen. Ihr in der mündlichen Verhandlung gestellter Beweis-antrag Nr. 4 mit der Behauptung,

dass die Risikogrundannahmen des RKI, welche sich der hiesige Antragsgegner uneingeschränkt zu eigen gemacht hat, grob falsch und aus heutiger Sicht und auch schon mit Stand vom Mai 2020 medizinisch und statistisch unhaltbar waren, nämlich die teils ausdrücklichen, teils stillschweigenden Annahmen, a) jeder positive PCR-Test weise eine Infektion im medizinischen Sinne und im Sinne des § 2 Nr. 2 i. V. m. § 2 Nr. 1 IfSG und damit eine erhebliche Gefahr für die Allgemeinheit, vor allem aber für die sog. vulnerablen Gruppen dar, b) es gebe keine oder jedenfalls keine nennenswerte natürliche Immunität gegen das aus damaliger Sicht völlig neue Corona-Virus, c) die RKI-Covid-Todesfallstatistik verglichen mit herkömmlichen Grippeviren belege eine besorgniserregende Gefährlichkeit des Virus, während in Wahrheit diese Statistik eine große Vielzahl von lediglich mit dem Virus, in Wahrheit aber an völlig anderen Ursachen gestorbenen Personen enthielt, sogar Personen, die zuletzt negativ getestet worden waren und sogar Personen, die gar nicht PCR-positiv getestet wurden, bevor sie starben, d) es drohe eine erhebliche Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems, insbesondere der Intensivstationen, während in Wahrheit stets ausreichende Kapazitäten vorhanden waren,

war mangels Entscheidungserheblichkeit der behaupteten Tatsachen abzulehnen. Für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit der angegriffenen Vorschriften kommt es allein darauf an, ob der Verordnungsgeber im fraglichen Zeitraum ihrer Geltung die von ihm bejahte Gefahrenlage aufgrund der damaligen offiziellen Stellungnahmen des RKI i.S.v. § 4 Abs. 2 Nr. 1 IfSG annehmen konnte. Eine nachträgliche abweichende Einschätzung anderer Sachverständiger oder die Berufung auf spätere Studien kann hieran nichts ändern. Denn - wie stets im Recht der Gefahrenabwehr (vgl. nur Graulich, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 7. Aufl., E Rn. 126 ff.; BVerwG, Beschl. v. 06.03.2008 - 7 B 13/08 - juris Rn. 9; VGH Bad.-Württ., Urt. v. 10.05.1990 - 5 S 1842/89 - BWGZ 1991, 68, juris Rn. 29 ff.; BayVGh, Beschl. v. 19.01.2017 - 8 ZB 15.811 - juris Rn. 12) - entfällt die ex ante rechtmäßig prognostizierte Gefahr nicht,

wenn ex post festgestellt wird, dass zum damaligen Zeitpunkt keine Gefahrenlage bestand. Für die Beurteilung der Gefahrenlage stellt folglich das materielle Recht, hier das Infektionsschutzrecht auf die zum damaligen Zeitpunkt vorhandenen und dem Ordnungsgeber verfügbaren Informationen und Erkenntnismöglichkeiten ab (vgl. dazu erneut: BVerwG, Urt. v. 22.11.2022 - 3 CN 1/21 - BVerwGE 177, 60, juris Rn. 57; BVerfG, Beschl. v. 19.11.2021 - 1 BvR 781/21 u.a. - BVerfGE 159, 223, juris Rn. 171, 185, 204; Senat, Urt. v. 02.06.2022 - 1 S 926/20 - juris Rn. 209). Dabei durfte sich der Antragsgegner - wie dargelegt - auf die damaligen offiziellen Stellungnahmen des RKI stützen, da dieses durch die Entscheidung des Gesetzgebers dazu berufen war, die Erkenntnisse zu einer übertragbaren Krankheit durch Erhebung, Auswertung und Veröffentlichung der Daten zum Infektionsgeschehen in Deutschland und durch die Auswertung verfügbarer Studien aus aller Welt fortlaufend zu aktualisieren, und Anhaltspunkte dafür, dass es diese Aufgabe nicht erfüllte, fehlten.

Im Übrigen fehlt es dem Beweisantrag in allen seinen Teilen an der Benennung der notwendigen Anknüpfungstatsachen für die beantragte Beweiserhebung. Es handelt sich um ein Ausforschungsbegehren, das sich auf Behauptungen und Vermutungen stützt, für die es erkennbar an einer tatsächlichen Grundlage mangelt (dazu allgemein: BVerwG, Beschl. v. 13.06.2007 - 4 BN 6/07 - BRS 71 Nr. 49; Beschl. v. 06.01.2011 - 4 B 51/10 - BRS 78 Nr. 190; Beschl. v. 25.01.2016 - 2 B 34/14 u.a. - NVwZ-RR 2016, 428). Auch aus diesem Grund war der Antrag daher abzulehnen:

Die in der Begründung des Beweisantrags zu a) benannte Studie der Universität Düsseldorf, die im Jahr 2021 veröffentlicht wurde, besagt nichts über die entscheidungserheblichen Umstände im Mai 2020. Die Antragstellerin zeigt mit dem Antrag nicht ansatzweise auf, dass bis zum Ablauf des streitgegenständlichen Beurteilungszeitraums überhaupt Anhaltspunkte für Bedenken gegen das Vorgehen des RKI im Hinblick auf die durchgeführten Testungen bestanden. Noch weniger ist ersichtlich, dass im Beurteilungszeitraum durchgreifende fachwissenschaftliche Anhaltspunkte für Bedenken gegen die Testung auf das Virus SARS-CoV-2 durch PCR-Tests bestanden. Die WHO empfahl vielmehr im Januar 2020 die Testung von Patienten mit dem Verdacht der Infizierung durch

den Coronavirus SARS-CoV-2 durch PCR-Tests (WHO, Laboratory testing for 2019 novel coronavirus [2019-nCoV] in suspected human cases, Interim guidance vom 17.01.2020, <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/330676/9789240000971-eng.pdf?>). Die Antragstellerin benennt in dem Beweisantrag keinerlei konkrete Umstände, dass bis zum Ende des im vorliegenden Fall maßgeblichen Beurteilungszeitraums maßgebliche wissenschaftliche Bedenken gegen die Validität der Ergebnisse der PCR-Tests bestanden. Im Übrigen ergaben sich solche auch später nicht; vielmehr bestätigte sich auch ex post - und daher ohne dass dies für die Rechtmäßigkeit der streitgegenständlichen Maßnahmen im hier streitgegenständlichen Zeitraum entscheidungserheblich wäre - im Allgemeinen, dass PCR-Tests eine zuverlässige Diagnostik des SARS-CoV-2-Virus gewährleisten (vgl. Stellungnahme des BVÖGD, S. 5 gegenüber dem Bundesverfassungsgericht im Verfahren 1 BvR 781/21 u.a.) und der Antragsgegner die Ergebnisse der PCR-Tests als sog. „Goldstandard“ zugrunde legen durfte (vgl. bereits ausf. Senat, Beschl. v. 15.01.2021 - 1 S 4180/20 - juris Rn. 31 ff.).

Dies gilt auch für die zu b) und zu c) beantragte Beweiserhebung. Der Beweisantrag bezeichnet die Anknüpfungstatsachen, aus denen sich die behaupteten Tatsachen ergeben sollen, nicht.

Die im Hinblick auf die Beweiserhebung zu d) bezeichnete Studie des IMK vom April 2020 kam zu dem Ergebnis, dass die Krankenhauskapazitäten ausreichten, wenn die Wirkung der bisherigen Interventionen, zu denen die Studie Testungen, Quarantäne, Schließungen, Verbot von Massenveranstaltungen und Kontaktbeschränkungen zählte, bis Jahresende beibehalten werde (IMK, Einschätzung der Infektionsdynamik von COVID-19 und der Belastung des Gesundheitssystems, April 2020, S. 12 f., 16 - Anlage K 116). Sie lieferte mithin keine Anhaltspunkte für die Annahme, die Belastung des Gesundheitssystems im Mai 2020 hätte eine Aufgabe aller infektionsschutzrechtlichen Maßnahmen erlaubt. Der zitierte Bericht des Bundesrechnungshofs verhielt sich nur zu Anreizwirkungen des Krankenhausfinanzierungsgesetzes ab November 2020 mit dem Anknüpfen an einen bestimmten Prozentsatz freier intensivmedizinischer Betten (§ 21 Abs. 1a Satz 2 Nr. 1 KHG i.d.F. vom 18.11.2020), führte solche

für den hier streitgegenständlichen Zeitraum (§ 21 Abs. 3 KHG i.d.F. vom 27.03.2020, mit Maßgeblichkeit der Zahl ausgebliebener Patienten) jedoch gerade nicht an (Bundesrechnungshof, Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Absatz 2 BHO über die Prüfung ausgewählter coronabedingter Ausgabepositionen des Einzelplans 1-5 und des Gesundheitsfonds [Abgabe von Schutzmasken an vulnerable Personengruppen, Ausgleichszahlungen an Krankenhäuser und Aufbau von Intensivbettenkapazitäten], Gz.: IX 1-2020-0572, 09.06.2021, S. 23 ff., 29, 33 - Anlage K 118).

Ebenso war der von der Antragstellerin in der mündlichen Verhandlung gestellte Antrag Nr. 5

„nach §§ 95 I – III, 173 I VwGO i. V. m. §§ 397, 402, 411 ZPO“ auf Erläuterung der „Sachverständigengutachten“ des RKI zur sog. „Corona-Inzidenz“ und dazu, „dass eine Corona-Infektion (wenn es denn tatsächlich eine Infektion im medizinischen Sinne sei und nicht bloß einer der vielen, völlig harmlosen positiven PCR-Tests) viel, viel schlimmer sei als eine Grippeerkrankung“, durch den Präsidenten des RKI Prof. Dr. Lars Schaade und dessen Vorgänger Prof. Dr. Lothar Wieler

als nicht entscheidungserheblich abzulehnen. Denn maßgeblich sind die öffentlichen Verlautbarungen des RKI zum Zeitpunkt der Geltung der angefochtenen Vorschriften, nicht deren heutige fachliche Beurteilung. Die von der Antragstellerin angeführten Vorschriften vermitteln keinen Anspruch auf die beantragte Erläuterung im gerichtlichen Verfahren, weil die fachlichen Stellungnahmen des RKI lediglich „wie“ ein Sachverständigengutachten zu behandeln sind. Es handelt sich bei ihnen jedoch nicht um ein gerichtlich eingeholtes Sachverständigengutachten, sondern um fachkundige Stellungnahmen, die von der Landesregierung bei ihrer Entscheidung über den Erlass der beanstandeten Verordnungsbestimmungen - wie oben bereits dargelegt - nur in der zum damaligen Zeitpunkt veröffentlichten Form zugrunde gelegt werden konnten.

Aus eben diesen Gründen war auch der in der mündlichen Verhandlung gestellte Antrag Nr. 5

„nach §§ 95 I – III, 173 I VwGO i. V. m. §§ 397, 402, 411 ZPO“ auf Erläuterung des Berichts des Bundesrechnungshofs, „wonach die angebliche

permanente Gefahr des Zusammenbruchs zumindest eines wesentlichen Teils des Gesundheitssystems gerade nicht gegeben war wie das mehr als 2 Jahre ‚mantraartig‘ auch vom hiesigen Antragsgegner postuliert worden war“ durch den Präsidenten des Bundesrechnungshofs Kay Scheller

als nicht entscheidungserheblich abzulehnen. Der Bericht vom 09.06.2021 vermag die Prognose der Infektionsgefahr durch das Virus SARS-CoV-2 im streitgegenständlichen Zeitraum Mai und Juni 2020 nicht infrage zu stellen. Zudem ergeben sich - wie bereits ausgeführt - aus dem von der Antragstellerin für sich in Anspruch genommenen Bericht des Bundesrechnungshofs keinerlei Anhaltspunkte für die behauptete Anreizwirkung des Krankenhausfinanzierungsgesetzes im Mai und Juni 2020; der Antrag ist ersichtlich ein Ausforschungsantrag mit ins Blaue hinein aufgestellten Behauptungen.

Auch hinsichtlich der Bedeutung der Ct-Werte legt die Antragstellerin keine konkreten Anhaltspunkte für bis zum Ende des hier maßgeblichen Beurteilungszeitraums vorliegende durchgreifende wissenschaftliche Bedenken dar, auch PCR-Tests mit einem höheren Ct-Wert, z.B. über 30, zu berücksichtigen. Die von ihr angeführte Studie von Melissa M. Arons et al. (<https://www.nejm.org/doi/full/10.1056/NEJMoa2008457> - Anlage K 174), die am 24.04.2020 veröffentlicht wurde, kam zu dem Ergebnis, dass bei dem analysierten SARS-CoV-2-Ausbruch in einem Schwesternheim mit 76 Bewohnerinnen bei allen vier Beobachtungsgruppen die Mediane der Ct-Werte der PCR-Tests mit 23,1 bis 25,5 ähnlich waren und dass keine Korrelation zwischen den Ct-Werten und der Anzahl der Tage ab dem ersten Anzeichen typischer Symptome bestand. Nicht ersichtlich und auch nicht dargelegt ist, aus welchen Gründen der Antragsgegner aufgrund dieser Studie verpflichtet gewesen sein soll, umgehend Ct-cut-off-Werte für PCR-Tests zu definieren. Zudem sind auch nachfolgend solche Gründe nicht erkennbar. Zwar ergab eine am 30.06.2020, also nach dem hier maßgeblichen Beurteilungszeitraum, veröffentlichte Untersuchung, dass die Sterblichkeit von hospitalisierten COVID-19-Patienten 35,0% betrug bei Ct-Werten unter 25, 17,6% bei Ct-Werten von 25 bis 30 und 6,2% bei Ct-Werten von über 30 (Reed Magleby et al., Impact of Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus 2 Viral Load on Risk of Intubation and Mortality Among Hospitalized Patients With Coronavirus Disease 2019, veröff.:

30.06.2020, <https://academic.oup.com/cid/article/73/11/e4197/5865363>). Jedoch zeigten daraufhin durchgeführte Versuche, dass die Ct-Werte von Tests stark von Labor zu Labor variieren können und sie daher nicht allgemeingültig sind; zudem hängen diese auch vom Zeitpunkt und Abnahmeort der Probenahme im Infektionsverlauf und dem verwendeten PCR-Testsystem ab (Daniel Rhoads et al., College of American Pathologists (CAP) Microbiology Committee Perspective: Caution Must Be Used in Interpreting the Cycle Threshold (Ct) Value, veröff.: 12.08.2020, <https://academic.oup.com/cid/article/72/10/e685/5891762>). Insgesamt zeigte sich jedenfalls bis Ende 2020, dass sich hinsichtlich der Ct-Werte eine große Ergebnisvarianz aus den verschiedenen Testsystemen ergab und Ct-Werte von über 30 nicht generell ohne Aussagekraft waren, vielmehr sogar bei Ct-Werten von über 35 in einer nicht unerheblichen Anzahl von Proben ein replikationsfähiges Virus nachzuweisen war, zumal die Werte im Verlauf der Infektion schwankten und auch vom Abnahmezeitpunkt abhingen (vgl. im Einzelnen Senat, Beschl. v. 15.01.2021 - 1 S 4180/20 - juris Rn. 31 ff. m.w.N.).

Das Vorliegen einer tragfähigen tatsächlichen Grundlage für die Risikobewertung des Antragsgegners vermag die Antragstellerin auch nicht mit ihrem Vorbringen infrage zu stellen, die Risikoeinschätzung des RKI sei von März bis September 2020 trotz geänderter Umstände komplett gleichgeblieben und im Zeitraum Juli bis September 2020 habe keine nicht mehr verantwortbare Überlastung des Gesundheitssystems gedroht. Die Risikoeinschätzung des RKI hat sich, wie aus den zitierten Berichten des RKI vom 02.05.2020 und 28.05.2020 ersichtlich, im Beurteilungszeitraum geändert. Der Vortrag, im Zeitraum Juli bis September 2020 habe keine Überlastung des Gesundheitssystems gedroht, ist für den vorliegenden, im Juni 2020 endenden Beurteilungszeitraum irrelevant.

Auch der im Hinblick auf das Bestehen einer Gefahrenlage in der mündlichen Verhandlung gestellte Beweisantrag Nr. 2 mit der Behauptung,

dass bei PCR-Tests zum „Nachweis“ des Coronavirus SARS-CoV-2 vor dem 26. Mai 2022, also auch im Mai 2020, das Konformitätsbewertungsverfahren entsprechend der europäischen Richtlinie über In-vitro-Diag-

nostika – IVDD (98/79/EG) lediglich eigenverantwortlich durch den Hersteller ohne Beteiligung einer benannten Stelle oder einer staatlichen Institution durchgeführt worden ist,

war abzulehnen. Die zum Beweis gestellte Tatsache einer Mitteilung dieses Inhalts des Bundesministeriums der Gesundheit an xxxx xxxxxx ist als Anlage K 123 bereits bei den Gerichtsakten und damit gerichtsbekannt (§ 173 Satz 1 VwGO, § 291 ZPO). Im Übrigen benennt die Begründung des Beweisantrags mit der Behauptung, die Aussagekraft positiver PCR-Testungen verliere schon aufgrund dieser fehlenden staatlichen Kontrolle noch mehr enorm an Aussagekraft als dies ohnehin der PCR-Testmethode immanent sei, keine dem Beweis zugänglichen Tatsachen. Konkrete Anhaltspunkte irgendeiner Art dafür, dass aufgrund der Art des Konformitätsbewertungsverfahrens die Ergebnisse von PCR-Tests nicht valide waren, sind mit dem Antrag nicht benannt.

(5) Der Verordnungsgeber durfte die in § 3 Abs. 1 Satz 1, 2, Abs. 2, § 3 Abs. 1 Satz 3 CoronaVO vom 17.03.2020 i.d.F. vom 02.05.2020 und der CoronaVO-Gottesdienste vom 03.05.2020 angeordneten Maßnahmen als geeignet ansehen, die mit den Verordnungen verfolgten Ziele zu erreichen.

(a) Für die Eignung reicht es aus, wenn die Verordnungsregelungen den verfolgten Zweck fördern können. Bereits die Möglichkeit der Zweckerreichung genügt. Dem Verordnungsgeber stand wegen der damals in der Fachwissenschaft vorhandenen Ungewissheiten über die Eigenschaften des Virus SARS-CoV-2 ein tatsächlicher Einschätzungsspielraum bei der Beurteilung der Eignung einer Regelung zu. Die Grenzen dieses Spielraums sind überschritten, wenn die Eignungsprognose des Verordnungsgebers nicht auf tragfähigen tatsächlichen Annahmen beruht oder wenn das Prognoseergebnis nicht plausibel ist. Ob dies der Fall ist, unterliegt der verwaltungsgerichtlichen Prüfung (BVerfG, Beschl. v. 19.11.2021 - 1 BvR 781/21 u. a. - BVerfGE 159, 223, juris Rn. 185 <Bundesnotbremse I>; BVerwG, Urt. v. 22.11.2022 - 3 CN 1/21 - BVerwGE 177, 60, juris Rn. 59, Senat, Urt. v. 02.06.2022 - 1 S 926/20 - juris Rn. 212; je m.w.N.).

Entgegen der Auffassung der Antragstellerin folgt aus dem Urteil der Kammer des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 15.03.2022 in der Sache *Communauté Genevoise d'Actions Syndicale (CGAS) ./.* Schweiz (EGMR [III. Sektion], Urt. v. 15.03.2022 - 21881/20 - NZA 2023, 113) nicht, dass dem Antragsgegner hier kein oder ein deutlich geringerer Beurteilungsspielraum, als soeben dargestellt, zusteht. Denn die Große Kammer des Gerichtshofs kam - worauf die Antragstellerin in keiner Weise eingeht - auf Anrufung der Schweiz in ihrer Entscheidung vom 27.11.2023 zur Unzulässigkeit der Beschwerde zum Gerichtshof, da die CGAS den Rechtsweg vor den nationalen Gerichten nicht ausgeschöpft hatte (EGMR [III. Sektion], Urt. v. 27.11.2023 - 21881/20 - BeckRS 2023, 33331, Rn. 147 ff., 164 ff.); die Entscheidung der Kammer vom 15.03.2022 ist mithin nicht endgültig geworden. Zudem ging auch die Kammer in ihrem Urteil vom 15.03.2022 davon aus, dass die Schweiz bei der Maßnahme eines vollständigen Verbots von Versammlungen in der Zeit vom 17.03.2020 bis 30.03.2020 einen bestimmten, jedoch keinen unbegrenzten Einschätzungsspielraum hatte, erkannte an, dass COVID-19 eine sehr ernsthafte Bedrohung für die öffentliche Gesundheit war und die Informationen über die Eigenschaften und die Gefährlichkeit des Virus am Beginn der Pandemie sehr beschränkt waren (EGMR [III. Sektion], Urt. v. 15.03.2022 - 21881/20 - NZA 2023, 113, Rn. 84) und stütze ihr Ergebnis - ähnlich dem Senat und dem Bundesverfassungsgericht zur Bedeutung der Versammlungsfreiheit zu Beginn der Pandemie (Senat, Beschl. v. 15.04.2020 - 1 S 1078/20 - BeckRS 2020, 5956, Rn. 7; BVerfG, Kammerbeschl. v. 15.04.2020 - 1 BvR 828/20 - juris Rn. 12 ff.; Kammerbeschl. v. 17.04.2020 - 1 BvQ 37/20 - juris Rn. 17 ff.) - wesentlich auf die besondere Bedeutung der Versammlungsfreiheit in einer demokratischen Gesellschaft (EGMR [III. Sektion], Urt. v. 15.03.2022 - 21881/20 - NZA 2023, 113, Rn. 91). Schließlich anerkannte die Große Kammer in ihrem Urteil vom 27.11.2023 ausdrücklich die Befugnis der nationalen Behörden, angesichts des beispiellosen und höchst sensiblen Kontexts einen Ausgleich zwischen den privaten und öffentlichen Interessen unter Berücksichtigung der Gesundheitssituation, wie sie sich damals darstellte, vorzunehmen (EGMR [III. Sektion], Urt. v. 15.03.2022 - 21881/20 - NZA 2023, 113, Rn. 163).



(b) Danach ist die Annahme des Ordnungsgebers, die angegriffenen Regelungen zu den Kontaktbeschränkungen (aa) und zur Maskenpflicht (bb) seien geeignete Mittel zur Erreichung des Ordnungsziels, nicht zu beanstanden.

(aa) Der Hauptübertragungsweg für SARS-CoV-2 ist, wie dargelegt (s. oben unter cc) (1)), die respiratorische Aufnahme von virushaltigen Tröpfchen und Aerosolen, die beim Atmen, Husten, Sprechen, Singen und Niesen entstehen. Aerosole können auch über längere Zeit in der Luft schweben und sich in geschlossenen Räumen verteilen. Die Wahrscheinlichkeit einer Exposition gegenüber infektiösen Partikeln jeglicher Größe ist im Umkreis von 1-2 Metern um eine infektiöse Person herum erhöht. Der Ordnungsgeber durfte im Beurteilungszeitraum daher davon ausgehen, dass durch eine Reduzierung physischer Kontakte und die Einhaltung bestimmter Abstände zu anderen Personen die Ausbreitung des besonders leicht von Mensch zu Mensch übertragbaren Virus verlangsamt und die Infektionsdynamik verzögert werden. Eine Überschreitung des Einschätzungsspielraums des Antragsgegners hinsichtlich der tatsächlichen Verhältnisse und der Geeignetheit der auf Reduzierung von Kontakten und Einhaltung eines Mindestabstands zwischen Personen zielenden Regelungen des § 3 Abs. 1 Satz 1, 2, Abs. 2 CoronaVO vom 17.03.2020 i.d.F. vom 02.05.2020 und der CoronaVO-Gottesdienste vom 03.05.2020 liegt daher nicht vor (ebenso BVerwG, Urt. v. 22.11.2022 - 3 CN 1/21 - BVerwGE 177, 60, juris Rn. 58 ff.; Senat, Urt. v. 02.06.2022 - 1 S 926/20 - juris Rn. 211 ff., Urt. v. 02.06.2022 - 1 S 1067/20 - juris Rn. 177 ff. und Urt. v. 02.06.2020 - 1 S 1079/20 - juris Rn. 206 ff.).

Zudem ging bereits im April 2020 die Leopoldina von der Notwendigkeit von Hygienemaßnahmen wie Distanzregeln und Tragen von Mund-Nasen-Bedeckungen bei einer schrittweisen Normalisierung des öffentlichen Lebens aus (Dritte Ad-hoc-Stellungnahme der Leopoldina, „Coronavirus-Pandemie – Die Krise nachhaltig überwinden 13. April 2020“, [https://www.leopoldina.org/uploads/tx\\_leopublication/2020\\_04\\_13\\_Coronavirus-Pandemie-Die\\_Krise\\_nachhaltig\\_%C3%BCberwinden\\_final.pdf](https://www.leopoldina.org/uploads/tx_leopublication/2020_04_13_Coronavirus-Pandemie-Die_Krise_nachhaltig_%C3%BCberwinden_final.pdf)). Die damalige Einschätzung des Antragsgegners, dass die Übertragung des Virus über direkten Kontakt zwischen Menschen durch Tröpfchen und Aerosole erfolgt und dass daher Abstandsregeln

und Kontaktbeschränkungen ein wirksames Mittel zur Verlangsamung der Übertragung des Virus sind, bestätigten ex post - und daher ohne dass dies für die Rechtmäßigkeit der streitgegenständlichen Maßnahmen im hier streitgegenständlichen Zeitraum entscheidungserheblich wäre - ausdrücklich die Stellungnahmen der Sachverständigen gegenüber dem Bundesverfassungsgericht im Verfahren 1 BvR 781/21 u.a. (s. Stellungnahmen der Bundesärztekammer, S. 5, 9, 11, des BVÖGD, S. 4, 5, 7, 11, der Deutschen Gesellschaft für Epidemiologie, S. 1, 4, 5, 6, der Deutschen Gesellschaft für Infektiologie, S. 1, der Gesellschaft für Aerosolforschung e.V., S. 1, 2, der Gesellschaft für Virologie e.V., S. 1, 2, des Helmholtz-Zentrums für Infektionsforschung GmbH, S. 2, des Max-Planck-Instituts für Dynamik und Selbstorganisation, S. 4, des RKI, S. 2).

(bb) Auch die Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung nach § 3 Abs. 1 Satz 3 CoronaVO vom 17.03.2020 i.d.F. vom 02.05.2020 war ein geeignetes Mittel (ebenso NdsOVG, Urt. v. 17.08.2023 - 14 KN 22/22 - juris Rn. 187, zur dortigen Maskenpflicht im Herbst 2020; SaarlVerfGH, Beschl. v. 28.08.2000 - Lv15/20 - juris Rn. 54 ff.). Der Antragsgegner hat mit seiner Bewertung, die angegriffene Regelung sei ein geeignetes Mittel zur Erreichung der Verordnungsziele, seinen Einschätzungsspielraum nicht überschritten, auch nicht im Hinblick auf das Tragen sog. Alltagsmasken. Er durfte sich insoweit auf die fachliche Einschätzung des RKI stützen (ebenso BayVerfGH, Entsch. v. 27.09.2023 - Vf. 62-VII-20 - juris Rn. 60 ff.). Dieses kam in Kenntnis der Unterschiede zwischen einfachen Mund-Nasen-Bedeckungen (MNB oder auch „Alltagsmasken“) einerseits und medizinischen Mund-Nasen-Schutz-Produkten (MNS) andererseits, ferner unter Berücksichtigung des Umstands, dass die Effektivität der Masken in der Fachwelt seinerzeit im Einzelnen vor dem Hintergrund der noch beschränkten empirischen Erkenntnisse teils unterschiedlich bewertet wurde, sowie nach einer Würdigung der seinerzeit vorhandenen Studien, damals zu folgender zusammenfassender Einschätzung:

„Das Robert Koch-Institut (RKI) empfiehlt ein generelles Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung (MNB) in bestimmten Situationen im öffentlichen Raum als einen weiteren Baustein, um Risikogruppen zu schützen und den Infektionsdruck und damit die Ausbreitungsgeschwindigkeit von COVID-19 in der Bevölkerung zu reduzieren. Diese Empfehlung beruht auf einer Neubewertung aufgrund der zunehmenden Evidenz, dass ein

hoher Anteil von Übertragungen unbemerkt erfolgt, und zwar bereits vor dem Auftreten von Krankheitssymptomen. Ziel dieses Beitrags ist es, eine kurze Übersicht zum fachlichen Hintergrund der Empfehlung zu geben und zu erläutern, welche Dinge hierbei zu berücksichtigen sind.

Der Hauptübertragungsweg von SARS-CoV-2, dem Erreger von COVID-19, sind feine Tröpfchen aus der Atemluft. Im medizinischen Bereich und in der Pflege ist ein enger physischer Kontakt häufig unvermeidbar und deshalb gehören der chirurgische Mund-Nasen-Schutz (MNS) und sogenannte partikelfiltrierende Halbmasken (FFP2-/FFP3-Maske) zum Standard der im Arbeitsschutz und Infektionsschutz eingesetzten persönlichen Schutzausrüstung. Der wesentliche Unterschied zwischen einem MNS und FFP2-/FFP3-Masken besteht nicht nur in der Stärke der Filterwirkung der Atemluft, sondern im Ziel des Einsatzes. Während ein MNS primär andere Personen vor feinen Tröpfchen und Partikeln in der Ausatemluft desjenigen schützen soll, der einen MNS trägt (Fremdschutz), ist das Ziel von FFP2-/FFP3-Masken der persönliche Schutz des Trägers vor Infektionen, einschließlich solche, die durch mikroskopisch kleine Tröpfchen (Aerosole) übertragen werden. Dieser Schutz ist von zentraler Bedeutung, um die Gesundheit von medizinischem Personal und Pflegenden zu erhalten und so eine sichere Behandlung und Pflege ohne Infektionsrisiko zu gewährleisten. In einer aktuellen Studie konnte gezeigt werden, dass auch MNS zu einer relevanten Reduktion der Ausscheidung von Atemwegsviren über die Ausatemluft führt und aus Studien zur Influenza gibt es Hinweise auf eine Reduktion des Ansteckungsrisikos für gesunde Personen in Haushalten mit einem Erkrankten.

Neben anderen Faktoren ist das Fehlen von persönlicher Schutzausrüstung eine Ursache für Ausbrüche von COVID-19 in Krankenhäusern und in der Altenpflege, die damit die Gruppen mit dem höchsten Risiko für einen schweren Krankheitsverlauf treffen und auch zu Erkrankungen bei dringend zur Behandlung und Pflege benötigtem Personal führen. Auch in Deutschland wurden bereits Erkrankungen bei medizinischem Personal berichtet, das in den 14 Tagen vor der Erkrankung in einer medizinischen Einrichtung tätig war (unter den nach IfSG übermittelten COVID-19-Fällen waren mindestens 5.300 Personen in medizinischen Einrichtungen gemäß § 23 Abs. 3 IfSG tätig; Lagebericht vom 11.4.2020). MNS und FFP2-/FFP3-Masken sind ein essenzieller Bestandteil einer sicheren Arbeitssituation in Krankenhäusern und bei der Pflege von Erkrankten und hilfsbedürftigen Menschen und müssen prioritär in diesen Bereichen eingesetzt werden. Noch immer kommt es weltweit zu Engpässen in Bezug auf die Verfügbarkeit von persönlicher Schutzausrüstung, weshalb eine maximale Steigerung der Produktion auch durch in Deutschland ansässige Firmen notwendig ist, um Übertragungen zu verhindern und Leben zu retten.

Kommerziell und privat hergestellte MNB bestehen meist aus handelsüblichen, unterschiedlich eng gewebten Baumwollstoffen und entsprechen in ihrer Funktionsweise am ehesten einem MNS. Sie sind jedoch keine Medizinprodukte und unterliegen nicht entsprechenden Prüfungen oder Normen. Die Filterwirkung von MNB auf Tröpfchen und Aerosole wurde nur in wenigen Studien untersucht und war im Vergleich zu medizinischem MNS geringer. MNB werden aufgrund der Heterogenität der Materialien und fehlenden Daten zur individuellen Schutzwirkung in Studien

in Deutschland nicht für den Arbeitsschutz empfohlen. Wichtig ist, dass bei einem Hustenstoß sowohl die Filterwirkung von MNS als auch von MNB reduziert ist, d.h. dass eine (Selbst-) Isolation symptomatisch Erkrankter unabhängig vom Einsatz von MNB trotzdem erforderlich bleibt. Während in einigen asiatischen Ländern das Tragen von MNB oder MNS als Teil einer allgemeinen Präventionsstrategie während Influenzawellen akzeptiert ist, würde dies in Ländern wie Deutschland einen deutlichen Schritt weg von dem gewohnten Bild in der Öffentlichkeit darstellen. In einer aktuellen Empfehlung stellt die Weltgesundheitsorganisation (WHO) fest, dass der Einsatz von MNB im öffentlichen Raum nicht ausreichend evaluiert ist und daher weder eine Empfehlung für noch gegen den Einsatz gegeben werden könne. Wie die WHO betont, ist eine klare Kommunikation zu den Hintergründen, zu Kriterien und Gründen für die getroffene Entscheidung essenziell. Eine aktuelle Stellungnahme des Europäischen Zentrums für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (ECDC) kommt zu dem Schluss, dass der Einsatz von Gesichtsmasken als Mittel der Kontrolle von Infektionsquellen eingesetzt werden kann, um die Ausbreitung des Virus in der Bevölkerung durch infizierte Personen, die noch keine Symptome entwickelt haben, zu verhindern. Die Centers for Disease Control and Prevention (das amerikanische Public-Health-Institut CDC) sprechen eine Empfehlung für den Einsatz von MNB aus, um in Situationen, in denen andere Maßnahmen der physischen Distanzierung nur schwierig eingehalten werden können, eine Übertragung des Virus auf andere zu verhindern. Dies dient besonders dem Schutz von Menschen mit einem erhöhten Risiko für einen schweren Krankheitsverlauf.

Es ist wichtig, darauf hinzuweisen, dass der Einsatz von MNB die zentralen Schutzmaßnahmen, wie die (Selbst-)Isolation Erkrankter, die Einhaltung der physischen Distanz von mindestens 1,5 m, die Hustenregeln und die Händehygiene zum Schutz vor Ansteckung, nicht ersetzen kann. Diese zentralen Schutzmaßnahmen müssen also weiterhin strikt eingehalten werden. In einer Aktualisierung ihres Cochrane Reviews aus dem Jahr 2003 empfehlen die Autoren, basierend auf Beobachtungsstudien während des SARS-Ausbruchs, den Einsatz von Masken ebenfalls in Kombination mit anderen Maßnahmen. Auch die hygienische Handhabung und Pflege von MNB sind zu beachten. Aus diesem Grund ist darauf zu achten, dass die MNB – insbesondere beim Auf- und Absetzen – nicht berührt wird, um eine Kontamination durch die Hände zu verhindern. Generell geht eine längere Tragedauer auch mit einer erhöhten Kontaminationsgefahr einher (s. Hinweise des Bundesinstituts für Arzneimittel und Medizinprodukte (BfArM)).

Wie Beobachtungen aus Ausbruchsuntersuchungen und Modellierungsstudien zeigen, beruht die rasche Ausbreitung von SARS-CoV-2 auf einem hohen Anteil von Erkrankungen, die initial mit nur leichten Symptomen beginnen, ohne die Erkrankten in ihrer täglichen Aktivität einzuschränken. 6–8 Bereits 1–3 Tage vor Auftreten der Symptome kann es zu einer Ausscheidung von hohen Virusmengen kommen. Eine teilweise Reduktion dieser unbemerkten Übertragung von infektiösen Tröpfchen durch das Tragen von MNB könnte auf Populationsebene zu einer weiteren Verlangsamung der Ausbreitung beitragen. Dies betrifft die Übertra-

gung im öffentlichen Raum, an denen mehrere Menschen zusammentreffen und sich dort länger aufhalten (z.B. Arbeitsplatz) oder der physische Abstand von mindestens 1,5 m nicht immer eingehalten werden kann (z.B. Einkaufssituation, öffentliche Verkehrsmittel). Tätigkeiten, die mit vielen oder engeren Kontakten einhergehen, sind hier von besonderer Bedeutung. Da bei vielen Ansteckungen die Infektionsquelle unbekannt ist, kann eine unbemerkte Ausscheidung des Virus in diesen Fällen weder durch eine Verhaltensänderung (wie eine Selbstquarantäne) noch durch eine frühzeitige Testung erkannt werden, da der Beginn der Infektiosität unbekannt ist. Aus diesem Grund kann das Tragen von MNB im öffentlichen Raum vor allem dann im Sinne einer Reduktion der Übertragungen wirksam werden, wenn sich möglichst viele Personen daran beteiligen. Dabei muss berücksichtigt werden, dass es Personen gibt, die aufgrund von Vorerkrankungen den höheren Atemwiderstand beim Tragen von Masken nicht tolerieren können.

Um möglichst rasch eine nachhaltige Reduktion der Ausbreitungsgeschwindigkeit von COVID-19 in der Bevölkerung und sinkende Neuerkrankungszahlen zu erreichen, ist es notwendig, mehrere Komponenten einzusetzen, die sich gegenseitig ergänzen (s. 2. Strategie-Update). Dabei sind immer die Wirksamkeit der ergriffenen Maßnahmen und deren unerwünschte Auswirkungen sorgsam gegeneinander abzuwägen. In dem System verschiedener Maßnahmen ist ein situationsbedingtes generelles Tragen von MNB (oder von MNS, wenn die Produktionskapazität dies erlaubt) in der Bevölkerung ein weiterer Baustein, um Übertragungen zu reduzieren.“

(Epidemiologisches Bulletin Nr. 19/20 des RKI vom 07.05.2020, [https://www.rki.de/DE/Content/Infekt/EpidBull/Archiv/2020/Ausgaben/19\\_20.pdf](https://www.rki.de/DE/Content/Infekt/EpidBull/Archiv/2020/Ausgaben/19_20.pdf), zuletzt abgerufen am 07.02.2024; ebenso bereits in der Fassung 14.04.2020, vgl. dazu Senat, Beschl. v. 18.05.2020 - 1 S 1357/20 - Rn. 50 f.)

Auf diese fachliche Bewertung des RKI durfte sich der Antragsgegner bei der Anordnung der Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung stützen. Der von der Antragstellerin in der mündlichen Verhandlung gestellte Beweisantrag Nr. 1 mit der Behauptung,

dass es in Wahrheit und entgegen den öffentlichen RKI-Bekundungen der fachlichen wissenschaftlichen Auffassung des RKI entsprach, dass es gerade keine Evidenz für eine allgemeine Nutzung von Masken außerhalb des Arbeitsschutzes, noch nicht einmal von FFP2-Masken gab und gibt,

war abzulehnen, da er keine entscheidungserhebliche Tatsache bezeichnete. Denn eine nunmehr behauptete, lediglich interne abweichende Auffassung im RKI konnte sich nicht auf die Rechtmäßigkeit der hier streitgegenständlichen

Verordnung auswirken. Maßgeblich waren dessen abschließenden und veröffentlichten Stellungnahmen i.S.v. § 4 Abs. 2 Nr. 1 IfSG, die dem Antragsgegner bekannt waren. Im Übrigen handelt es sich um einen ins Blaue hinein gestellten Beweisermittlungsantrag, weil keine hinreichenden Tatsachen benannt sind, auf die die Beweisbehauptung gestützt wird. Die sog. RKI-Files vom 30.10.2020 sind angesichts ihres Datums ersichtlich nicht einschlägig; sie besagen nichts über die Rechtmäßigkeit der Einschätzung im Mai und Juni 2020, dass die Pflicht, eine Mund-Nasen-Bedeckung zu tragen, ein geeignetes Mittel zur Eindämmung der Coronavirus-Pandemie ist.

Ebenso war der in der mündlichen Verhandlung gestellte Antrag Nr. 5 der Antragstellerin

„nach §§ 95 I – III, 173 I VwGO i. V. m. §§ 397, 402, 411 ZPO“ auf Erläuterung des Protokolls vom 30.10.2020 aus den „RKI-Files“ und der Neubewertung des Maskentragens durch das RKI in der Stellungnahme vom 07.05.2020 durch den Präsidenten des RKI Prof. Dr. Lars Schaade und dessen Vorgänger Prof. Dr. Lothar Wieler

als nicht entscheidungserheblich abzulehnen. Denn maßgeblich sind - wie bereits oben zum Antrag „nach §§ 95 I – III, 173 I VwGO i. V. m. §§ 397, 402, 411 ZPO“ auf Erläuterung der Einschätzung der Gefährlichkeit des Virus SARS-CoV-2 im Vergleich zum Grippevirus ausgeführt (s. unter dd) (4)) - die öffentlichen Verlautbarungen des RKI zum Zeitpunkt der Geltung der angefochtenen Vorschriften, nicht deren heutige fachliche Beurteilung.

Auch das weitere schriftsätzliche Vorbringen der Antragstellerin hierzu vermag nicht infrage zu stellen, dass sich der Antragsgegner auf die zitierte Bewertung des RKI stützen durfte. Das Protokoll der Sitzung des COVID-19-Krisenstabs des RKI vom 26.02.2020 kann allenfalls die Auffassung des RKI vor seiner Neubewertung des Nutzens des Maskentragens im April und Mai 2020 belegen. Auch ist weder erkennbar noch dargelegt, aus welchen Gründen in der Sitzung vom 19.03.2020 angesprochene Probleme der CE-Kennzeichnung von Masken für die Rechtmäßigkeit der Einschätzung der Geeignetheit des Maskentragens relevant sein sollen. Die weiteren, von der Antragstellerin angeführten Protokolle liegen außerhalb des streitgegenständlichen Beurteilungszeitraums und

sind daher ebenso nicht entscheidungserheblich wie die Veröffentlichung von Harald Walach et al. vom Juni 2021 (<https://jamanetwork.com/journals/jamapediatrics/fullarticle/2781743>).

Im Übrigen wird diese Einschätzung des RKI - ex post und daher ohne dass dies für die Rechtmäßigkeit der streitgegenständlichen Maßnahmen im hier streitgegenständlichen Zeitraum entscheidungserheblich wäre - durch die Stellungnahmen der Sachverständigen gegenüber dem Bundesverfassungsgericht im Verfahren 1 BvR 781/21 u.a. bestätigt, die sämtlich von der Geeignetheit einer Pflicht, Masken - auch Alltagsmasken - zu tragen, jedenfalls dann auszugehen, wenn diese korrekt getragen werden (s. Stellungnahmen der Bundesärztekammer, S. 5, des BVÖGD, S. 4, 5, 7, 11, der Deutschen Gesellschaft für Epidemiologie, S. 5, 7, der Gesellschaft für Aerosolforschung e.V., S. 1, 2, der Gesellschaft für Virologie e.V., S. 2, des Helmholtz-Zentrums für Infektionsforschung GmbH, S. 2, des Max-Planck-Instituts für Dynamik und Selbstorganisation, S. 4, des Robert-Koch-Instituts, S. 2, des MODUS-COVID-Teams der TU Berlin, S. 2, 5).

(6) Ebenso durfte der Ordnungsgeber die angeordneten Maßnahmen als erforderlich ansehen, die mit den Verordnungen verfolgten Ziele zu erreichen.

(a) An der Erforderlichkeit einer Regelung 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. Bei der Beurteilung der Erforderlichkeit hatte der Ordnungsgeber 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. Ein solcher Spielraum hat jedoch Grenzen. Die Einschätzung des Ordnungsgebers muss auf ausreichend tragfähigen Grundlagen beruhen. Das Ergebnis der

Prognose muss einleuchtend begründet und damit plausibel sein. Das unterliegt der gerichtlichen Überprüfung (BVerfG, Beschl. v. 19.11.2021 - 1 BvR 781/21 u. a. - BVerfGE 159, 223, juris Rn. 205 <Bundesnotbremse I>; ThürVerfGH, Urt. v. 28.02.2024 - 110/20 - juris Rn. 504; BVerwG, Urt. v. 22.11.2022 - 3 CN 1/21 - BVerwGE 177, 60, juris Rn. 63 f.; Senat, Urt. v. 02.06.2022 - 1 S 926/20 - juris Rn. 215; je m.w.N.). Auch dieser Einschätzungsspielraum erfährt, wie oben zur Geeignetheit dargelegt, keine Begrenzung durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte.

(b) Hiervon ausgehend ist die Annahme des Verordnungsgebers, die angegriffenen Regelungen zu den Kontaktbeschränkungen (aa) und zur Maskenpflicht (bb) seien erforderlich zur Erreichung der Verordnungsziele, nicht zu beanstanden.

(aa) Die Annahme des Antragsgegners, die angegriffenen Verordnungsregelungen zu Kontaktbeschränkungen in § 3 Abs. 1 Satz 1, 2, Abs. 2 CoronaVO vom 17.03.2020 i.d.F. vom 02.05.2020 und in der CoronaVO-Gottesdienste vom 03.05.2020 seien zur Zweckerreichung erforderlich, ist nicht zu beanstanden. Die Prognose des Verordnungsgebers, ihm hätten zur Reduzierung der physischen Kontakte keine anderen, gleich wirksamen, aber weniger belastenden Regelungen zur Verfügung gestanden, beruhte auf tragfähigen Annahmen und war plausibel. Wie bereits ausgeführt, durfte der Verordnungsgeber angesichts der weiter bestehenden Ungewissheit zum Verlauf der Pandemie bei Lockerungen der bestehenden Beschränkungen schrittweise vorgehen und hierbei Schutz- und Hygienemaßnahmen vorsehen und aufrechterhalten, da - wovon auch die ECDC und die Leopoldina ausgingen - andernfalls ein schneller Wiederanstieg der Infektionen zu befürchten war. Maßnahmen, die sich allein auf den Schutz von Risikogruppen beschränkt hätten, wären zur Erreichung der vom Antragsgegner legitimer Weise verfolgten Ziele weniger wirksam gewesen.

Der Antragsgegner hat - entgegen dem Vorbringen der Antragstellerin - die Grenzen seines tatsächlichen Einschätzungsspielraums auch nicht dadurch überschritten, dass er die Kontaktbeschränkungen ohne regionale Differenzie-



rung landeseinheitlich anordnete. Beim damaligen Stand des Infektionsgeschehens durfte der Ordnungsgeber mit landesweiten Regelungen der Möglichkeit vorbeugen, dass infektiologische Wechselwirkungen zwischen einzelnen Regionen mit unterschiedlichen Maßnahmen entstehen, insbesondere dass es zu einem Ausweichverhalten in der Bevölkerung in dem Sinne kommt, dass Bürger aus Regionen mit größeren Beschränkungen z.B. im Freizeitverhalten Regionen mit geringeren Beschränkungen aufsuchen mit der Folge, dass Infektionen in diese bislang weniger betroffenen Regionen „eingeschleppt“ werden. Daher war die Beurteilung des Ordnungsgebers, eine andere als eine landesweit einheitliche Regelung wäre zur Zweckerreichung weniger wirksam gewesen, nachvollziehbar und schlüssig.

(bb) Auch die grundsätzliche Pflicht zum Tragen von Mund-Nasen-Bedeckungen in bestimmten Bereichen durfte der Antragsgegner als erforderlich ansehen. Mit seiner Einschätzung, gezielte Maßnahmen zum Schutz der Risikogruppen seien weniger effektiv und eine regionale Differenzierung führe zu Ausweichverhalten und infektiologisch schädlichen Wechselwirkungen zwischen einzelnen Regionen, hat er seinen Einschätzungsspielraum nicht überschritten. Diese Annahmen des Ordnungsgebers sind aus den zu den Kontaktbeschränkungen ausgeführten Gründen nicht zu beanstanden.

(7) Die angegriffenen Normen waren auch verhältnismäßig im engeren Sinne.

(a) 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. 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 Zielerrei-

chung herzustellen (BVerfG, Beschl. v. 19.11.2021 - 1 BvR 781/21 u. a. - BVerfGE 159, 223, juris Rn. 216 <Bundesnotbremse I>; BVerwG, Urt. v. 22.11.2022 - 3 CN 1/21 - BVerwGE 177, 60, juris Rn. 75; Senat, Urt. v. 02.06.2022 - 1 S 926/20 - juris Rn. 220; je m.w.N.)

(b) (aa) Nach diesem Maßstab waren die Kontaktbeschränkungen nach § 3 Abs. 1 Satz 1, 2, Abs. 2 CoronaVO vom 17.03.2020 i.d.F. vom 02.05.2020 verhältnismäßig im engeren Sinne.

(aaa) Diese Beschränkungen waren ein schwerwiegender Eingriff in den Schutz von Ehe und Familie (Art. 6 Abs. 1 GG). Der Schutz der Familie aus Art. 6 Abs. 1 GG erfasst die tatsächliche Lebens- und Erziehungsgemeinschaft der Kinder und ihrer Eltern. Hierin griffen die Kontaktbeschränkungen ein. Denn sie machten Vorgaben für private Zusammenkünfte sowohl im öffentlichen als auch im privaten Raum und reduzierten die Möglichkeiten, über die Ausgestaltung sowohl des familiären als auch des ehelichen Zusammenlebens selbst frei zu entscheiden (vgl. BVerfG, Beschl. v. 19.11.2021 - 1 BvR 781/21 u. a. - BVerfGE 159, 223, juris Rn. 108 f. <Bundesnotbremse I>). Zudem bewirkten die angegriffenen Vorschriften einen schwerwiegenden Eingriff in das Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1) und das allgemeine Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) der Betroffenen. Art. 2 Abs. 1 GG schützt familienähnlich intensive Bindungen auch jenseits des Schutzes von Ehe und Familie und somit die Freiheit, mit beliebigen anderen Menschen zusammenzutreffen, und gewährt in seiner Ausprägung als allgemeines Persönlichkeitsrecht auch Schutz davor, dass sämtliche Zusammenkünfte mit anderen Menschen unterbunden werden und die einzelne Person zu Einsamkeit gezwungen wird. In diese Rechte griffen die Kontaktbeschränkungen ein (vgl. BVerfG, Beschl. v. 19.11.2021 - 1 BvR 781/21 u. a. - BVerfGE 159, 223, juris Rn. 110 ff. <Bundesnotbremse I>; BVerwG, Urt. v. 22.11.2022 - 3 CN 1/21 - BVerwGE 177, 60, juris Rn. 78; Senat, Beschl. v. 18.05.2020 - 1 S 1357/20 - juris Rn. 87).

Diese Eingriffe hatten ein sehr erhebliches Gewicht. Die Beschneidung zwischenmenschlicher Kontakte war in ihrer Wirkung empfindlich, denn die Verbote betrafen nicht nur den öffentlichen, sondern auch den privaten Lebensbereich, schränkten die sozialen Kontaktmöglichkeiten gravierend ein und konnten in bestimmten Konstellationen erheblich zur Vereinzelung beitragen. Zudem bestanden diese Beschränkungen - wie zum Beurteilungszeitraum dargelegt - bereits seit Mitte März 2020, dauerten an und traten zu anderen infektionsschutzrechtlichen Ge- und Verboten hinzu.

Der Ordnungsgeber traf jedoch Regelungen, um die Eingriffe abzumildern. Die nachteiligen Folgen für die Betroffenen wurden durch die tatbestandlichen Ausnahmen in diesen Vorschriften selbst spürbar begrenzt. Diese gestatteten den Aufenthalt im öffentlichen Raum im Kreis der Angehörigen des eigenen Haushalts gemäß § 3 Abs. 1 Satz 1 CoronaVO vom 17.03.2020 i.d.F. vom 02.05.2020 sowie Veranstaltungen und sonstige Versammlungen außerhalb des öffentlichen Raums mit den in § 3 Abs. 2 Satz 2 CoronaVO vom 17.03.2020 i.d.F. vom 02.05.2020 genannten Verwandten und nahestehenden Personen und damit Kontakte zu engen Bezugspersonen. Auch mit Personen außerhalb dieses Kreises waren Kontakte möglich, nämlich nach § 3 Abs. 1 Satz 1 CoronaVO vom 17.03.2020 i.d.F. vom 02.05.2020 beim Aufenthalt im öffentlichen Raum mit einer weiteren nicht im Haushalt lebenden Person und bei Veranstaltungen und sonstige Ansammlungen außerhalb des öffentlichen Raums mit vier weiteren Personen gemäß § 3 Abs. 2 Satz 1 CoronaVO vom 17.03.2020 i.d.F. vom 02.05.2020. Mithin waren auch für Alleinstehende und für Menschen mit Bezugspersonen außerhalb des nach § 3 Abs. 2 Satz 2 CoronaVO vom 17.03.2020 i.d.F. vom 02.05.2020 definierten Kreises Kontakte im öffentlichen Raum und außerhalb des öffentlichen Raums möglich. Hinzu kamen die in § 3 Abs. 3, 4, 5 CoronaVO vom 17.03.2020 i.d.F. vom 02.05.2020 vorgesehenen Ausnahmen von den Verboten der Absätze 1 und 2 sowie insbesondere die in Absatz 7 von § 3 CoronaVO vom 17.03.2020 i.d.F. vom 02.05.2020 normierten Befugnisse der zuständigen Behörden, Ausnahmen zuzulassen. Insbesondere war die Bestimmung in § 3 Abs. 7 Satz 1 CoronaVO vom 17.03.2020 i.d.F. vom 02.05.2020, wonach Ausnahmen „aus wichtigem Grund“ gestattet werden kön-

nen, einer verfassungskonformen Auslegung zugänglich, die es erlaubt, grundrechtlich geschützten Anliegen unter Berücksichtigung der jeweiligen Umstände des Einzelfalls Rechnung zu tragen (vgl. insoweit Senat, Beschl. v. 15.04.2020 - 1 S 1078/20 - BeckRS 2020, 5956, zu Art. 8 GG; zum Ganzen bereits Senat, Beschl. v. 18.05.2020 - 1 S 1357/20 - juris Rn. 87).

Zudem nahm der Antragsgegner mit den Regelungen der CoronaVO-Gottesdienste vom 03.05.2020 spürbare Lockerungen der Kontaktbeschränkungen für den für zahlreiche Menschen wichtigen Bereich der Gottesdienste, der religiösen Veranstaltungen und Ansammlungen sowie Bestattungen vor. Denn er gestattete nach § 2 Abs. 2 CoronaVO-Gottesdienste vom 03.05.2020 religiöse Veranstaltungen und Ansammlungen unter freiem Himmel mit einer Gesamtzahl von bis zu 100 Teilnehmenden, die nicht überschritten werden sollte, und nach § 3 Abs. 1 Satz 1 CoronaVO-Gottesdienste vom 03.05.2020 Bestattungen, Urnenbeisetzungen und Totengebete unter freiem Himmel mit höchstens 50 Teilnehmenden.

Die empfindlichen, durch die genannten Regelungen jedoch abgemilderten Eingriffe waren verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Den durch die Kontaktbeschränkungen bewirkten 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 zu verlangsamen und damit die Bevölkerung vor Lebens- und Gesundheitsgefahren sowie die Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems zu schützen. Die Rechtsgüter Leben und Gesundheit haben eine überragende Bedeutung (BVerfG, Beschl. v. 19.11.2021 - 1 BvR 781/21 u. a. - BVerfGE 159, 223, juris Rn. 231 <Bundesnotbremse I>). Bei Erlass der Verordnung war - wie oben dargelegt - weiterhin von einer hohen Gefährdungslage auszugehen. Der Ordnungsgeber durfte annehmen, dass es zu einem exponentiellen Anwachsen von Infektionen oder ihrem erneuten Anstieg kommen würde, wenn er die seit dem 20.04.2020 vorgenommenen Lockerungen nicht zugleich durch effektive Schutzmaßnahmen begleiten würde und dass dabei der Reduzierung physischer Kontakte wegen der Übertragungswege des Virus weiterhin grundlegende Bedeutung zukam. Bei dieser Sachlage nahm der Antragsgegner

für den zu beurteilenden Zeitraum bei der Ausgestaltung der Kontaktbeschränkungen einen angemessenen Ausgleich zwischen den mit der Maßnahme verfolgten besonders bedeutsamen Gemeinwohlbelangen und den schwerwiegenden Grundrechtsbeeinträchtigungen vor (ähnlich BVerfG, Beschl. v. 19.11.2021 - 1 BvR 781/21 u. a. - BVerfGE 159, 223, juris Rn. 215 ff. <Bundesnotbremse I> zu den Kontaktbeschränkungen nach § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 IfSG i. d. F. des Gesetzes vom 22.04.2021; BVerwG, Urt. v. 22.11.2022 - 3 CN 1/21 - BVerwGE 177, 60, juris Rn. 77 ff. zu den Kontaktbeschränkungen nach der SächsCoronaSchVO vom 17.04.2020).

(bbb) Die Kontaktbeschränkungen berührten den Schutzbereich des Grundrechts auf Freiheit der Person aus Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG (i.V.m. Art. 104 Abs. 1 GG, vgl. näher zu dem Normzusammenhang BVerfG, Beschl. v. 07.10.1981 - 2 BvR 1194/80 - BVerfGE 58, 208) nicht. Denn dieses Grundrecht schützt die körperliche Bewegungsfreiheit vor staatlichen Eingriffen, also vor Verhaftung, Festnahme und ähnlichen Maßnahmen des unmittelbaren Zwangs (vgl. nur BVerfG, Beschl. v. 15.05.2002 - 2 BvR 2292/00 - BVerfGE 105, 239, juris Rn. 22 m.w.N.; di Fabio, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 2 Abs. 2 Nr. 2 Rn. 22 f. [Stand: August 2023]). Diese Freiheit ist hier nicht betroffen. Selbst wenn die durch § 3 Abs. 1 und 2 CoronaVO vom 17.03.2020 i.d.F. vom 02.05.2020 normierten Verbote als Eingriffe in das Grundrecht der Antragstellerin aus Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG einzuordnen wären, würden sich diese Eingriffe aus den zu (aaa) ausgeführten Gründen als gerechtfertigt erweisen (ebenso bereits Senat, Beschl. v. 18.05.2020 - 1 S 1357/20 - juris Rn. 88 f.).

(ccc) Die Kontaktbeschränkungen verletzen nicht das Grundrecht auf Freizügigkeit aus Art. 11 GG. Nach Art. 11 Abs. 1 GG genießen alle Deutschen Freizügigkeit im ganzen Bundesgebiet. Dies umfasst das Recht, an jedem Ort innerhalb des Bundesgebietes Aufenthalt und Wohnung zu nehmen (vgl. BVerfG, Urt. v. 17.12.2013 - 1 BvR 3139, 3386/08 - BVerfGE 134, 242; Urt. v. 17.03.2004 - 1 BvR 1266/00 - BVerfGE 110, 177; BVerwG, Urt. v. 20.11.2018 - 1 C 5/17 - NVwZ-RR 2019, 340). Die angegriffenen Regelungen griffen in diesen Schutzbereich nicht unmittelbar ein. Die Bestimmungen in § 3 Abs. 1 und

2 CoronaVO vom 17.03.2020 i.d.F. vom 02.05.2020 konnten sich allenfalls mittelbar auf Entscheidungen der Betroffenen auswirken, an welchen Orten, an denen sich auch andere Menschen aufhalten, sie zeitweise Aufenthalt nehmen mochten. Auch mittelbare und faktische Beeinträchtigungen der Wahl des Aufenthaltsorts können zwar einen zu rechtfertigenden Eingriff in die Freizügigkeit darstellen. Das setzt aber voraus, dass sie in ihrer Zielsetzung und Wirkung einem normativen und direkten Eingriff gleichkommen (BVerfG, Beschl. v. 17.02.2010 - 1 BvR 529/09 - NVwZ 2010, 1022 m.w.N.). Ein solcher Fall liegt hier nicht vor.

(ddd) Die beanstandeten Regelungen verletzen - entgegen der Auffassung der Antragstellerin - die Betroffenen auch nicht in dem Grundrecht auf Versammlungsfreiheit aus Art. 8 GG. Die Verbote nach § 3 Abs. 1 und 2 CoronaVO vom 17.03.2020 i.d.F. vom 02.05.2020 galten für Veranstaltungen, Ansammlungen und sonstige Zusammenkünfte ausdrücklich nicht, wenn sie der Wahrnehmung der Versammlungsfreiheit nach Art. 8 GG zu dienen bestimmt waren (§ 3 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 CoronaVO vom 17.03.2020 i.d.F. vom 02.05.2020).

(eee) Die Vorschriften der § 3 Abs. 1 und 2 CoronaVO vom 17.03.2020 i.d.F. vom 02.05.2020 verstießen nicht gegen den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG.

(aaaa) Art. 3 Abs. 1 GG gebietet dem Normgeber, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln. Der Gleichheitssatz ist dann verletzt, wenn eine Gruppe von Normadressaten oder Normbetroffenen im Vergleich zu einer anderen anders behandelt wird, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die unterschiedliche Behandlung rechtfertigen können. Dabei verwehrt Art. 3 Abs. 1 GG dem Gesetzgeber nicht jede Differenzierung. Differenzierungen bedürfen jedoch stets der Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Differenzierungsziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind (st. Rspr., vgl. BVerfG, Beschl. v. 15.07.1998 - 1 BvR 1554/89 u.a. - BVerfGE 98, 365, 385; Beschl. v. 21.06.2011 - 1 BvR 2035/07 - BVerfGE 129, 49, 68 f.; Urt. v. 19.02.2013 - 1 BvL 1/11 u.a. - BVerfGE 133, 59, 86).

Der allgemeine Gleichheitssatz enthält nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts keinen für jeden Regelungsbereich in gleicher Weise geltenden Maßstab. Je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen reichen die Grenzen für die Normsetzung vom bloßen Willkürverbot bis zu einer strengen Bindung an Verhältnismäßigkeitserfordernisse. Insofern gilt ein stufenloser, am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientierter verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab, dessen Inhalt und Grenzen sich nicht abstrakt, sondern nur nach den jeweils betroffenen unterschiedlichen Sach- und Regelungsbereichen bestimmen lassen (BVerfG, Beschl. v. 21.07.2010 - 1 BvR 611/07 u.a. - BVerfGE 126, 400, 416; Beschl. v. 18.07.2012 - 1 BvL 16/11 - BVerfGE 132, 179, 188).

Der jeweils aus Art. 3 Abs. 1 GG folgende Maßstab gilt für die normsetzende Exekutive entsprechend. Jedoch darf der Ordnungsgeber keine Differenzierungen vornehmen, die über die Grenzen einer formell und materiell verfassungsmäßigen Ermächtigung hinaus eine Korrektur der Entscheidungen des Gesetzgebers bedeuten würden. In diesem Rahmen muss er nach dem Gleichheitssatz im wohlverstandenen Sinn der ihm erteilten Ermächtigung handeln und hat sich von sachfremden Erwägungen freizuhalten (BVerfG, Beschl. v. 23.07.1963 - 1 BvR 265/62 - BVerfGE 16, 332, 338 f.; Beschl. v. 12.10.1976 - 1 BvR 197/73 - BVerfGE 42, 374, 387 f.; Beschl. v. 23.06.1981 - 2 BvR 1067/80 - BVerfGE 58, 68, 79; Beschl. v. 26.02.1985 - 2 BvL 17/83 - BVerfGE 69, 150, 160).

Ungleichbehandlungen des Ordnungsgebers haben sich daher grundsätzlich an infektionsschutzrechtlichen Gründen zu orientieren, da nur zu diesem Zweck die Verordnungsermächtigung erteilt ist. Denn § 32 Satz 1 i.V.m. § 28 Abs. 1 IfSG geben nur Befugnisse zu Schutzmaßnahmen aus Gründen des Infektionsschutzes, soweit und solange diese zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich sind (st. Rspr. des Senats, vgl. grdl. Senat, Beschl. v. 30.04.2020 - 1 S 1101/20 - VBIBW 2020, 333, juris Rn. 48 ff.; ebenso später zu § 28a IfSG: Senat, Beschl. v. 11.01.2022 - 1 S 3781/21 - juris; Beschl. v. 17.12.2021 - 1 S 3528/21 - juris; Beschl. v. 07.09.2021 - 1 S

2698/21 - juris; ebenso ThürVerfGH, Urt. v. 28.02.2024 - 110/20 - juris Rn. 521 f.; Shirvani, DVBl. 2022, 329, 333).

Dabei darf der Gesetzgeber generalisierende und typisierende Regelungen treffen (allg. BVerfG, Beschl. v. 04.04.2001 - 2 BvL 7/98 - BVerfGE 103, 310; Nußberger, in: Sachs, GG, 9. Aufl., Art. 3 Rn. 104 ff. m.w.N.). Dies gilt auch für den Verordnungseher im Infektionsschutzrecht. Im Rahmen der ihm zustehenden Typisierungsbefugnis darf er sich am Regelfall orientieren und dabei von einer möglichst breiten, alle betroffenen Gruppen und Regelungsgegenstände einschließenden Beobachtung ausgehen. Kommt er für diesen Regelfall eines bestimmten Verhaltens rechtmäßig zur Annahme eines Infektionsrisikos, muss er Sonderformen nicht ausdrücklich von der Geltung ausnehmen (BVerwG, Urt. v. 16.05.2023 - 3 CN 6/22 - juris Rn. 84; Urt. v. 21.06.2023 - 3 CN 1/22 - NVwZ 2023, 1840, juris Rn. 40; ThürVerfGH, Urt. v. 28.02.2024 - 110/20 - juris Rn. 525; Senat, Beschl. v. 13.05.2020 - 1 S 1314/20 - juris Rn. 85).

Zu den infektionsschutzrechtlichen Gründen, die Ungleichbehandlungen rechtfertigen können, treten überragend wichtige Gründe des Gemeinwohls hinzu, die Ungleichbehandlungen ebenfalls erlauben können, z.B. die bevorzugte Öffnung des Einzelhandels für solche Güter, die der unmittelbaren Grundversorgung der Bevölkerung dienen (vgl. Senat, Urt. v. 02.06.2022 - 1 S 926/20 - juris Rn. 277 m.w.N.; ThürVerfGH, Urt. v. 28.02.2024 - 110/20 - juris Rn. 523), der Zugang von Kindern und jungen Menschen zu Schulen und Hochschulen und die Differenzierung nach pädagogischen Erwägungen (vgl. Senat, Beschl. v. 18.05.2020 - 1 S 1357/20 - juris Rn. 100 ff.; Beschl. v. 05.11.2020 - 1 S 3405/20 - juris Rn. 20; ThürVerfGH, Urt. v. 28.02.2024 - 110/20 - juris Rn. 523) und die Ermöglichung der Wahrnehmung der für die Einzelnen und die Gesellschaft besonders wichtigen Grundrechte aus Art. 4 Abs. 1, 2 GG (vgl. BVerfG, Kammerbeschl. v. 29.04.2020 - 1 BvQ 44/20 - NVwZ 2020, 783) und Art. 8 Abs. 1 GG (vgl. BVerfG, Kammerbeschl. v. 15.04.2020 - 1 BvR 828/20 - juris; Kammerbeschl. v. 17.04.2020 - 1 BvQ 37/20 - NVwZ 2020, 711).

(bbbb) Nach diesem Maßstab verletzen die getroffenen Differenzierungen innerhalb der Kontaktbeschränkungen Art. 3 Abs. 1 GG nicht:



(aaaaa) Die Besserstellung von Gottesdiensten, weiteren religiösen Veranstaltungen und Ansammlungen, Bestattungen, Beisetzungen und Totengebete durch die Regelungen der CoronaVO-Gottesdienste vom 03.05.2020 gegenüber Ansammlungen und Veranstaltungen, die sich nach § 3 Abs. 1, 2 CoronaVO vom 17.03.2020 i.d.F. vom 02.05.2020 richteten, verletzte Art. 3 Abs. 1 GG nicht. Sie war gerechtfertigt durch die Bedeutung der Grundrechte aus Art. 4 Abs. 1, 2 GG. Die in § 2 Satz 2, § 3 Abs. 1 Satz 1 CoronaVO-Gottesdienste vom 03.05.2020 vorgesehenen deutlich höheren Personengrenzen - in § 2 Satz 2 CoronaVO-Gottesdienste vom 03.05.2020 zudem als bloße Sollvorschrift - ermöglichten in größerem Umfang die gemeinsame Wahrnehmung der Glaubens- und Weltanschauungsfreiheit sowie das Trauern und Abschiednehmen von verstorbenen Personen. Dieser Sachgrund rechtfertigt die Differenzierung.

(bbbbb) Die Freistellung zulässiger Kontakte zu Haushaltsangehörigen nach § 3 Abs. 1 Satz 1 CoronaVO vom 17.03.2020 i.d.F. vom 02.05.2020 von einer zahlenmäßigen Höchstgrenze verstieß nicht gegen Art. 3 Abs. 1 GG. Die darin liegende Ungleichbehandlung zu sonstigen Kontakten nach § 3 Abs. 1 Satz 1 CoronaVO vom 17.03.2020 i.d.F. vom 02.05.2020 (Kontakte zu nicht im Haushalt lebenden Personen) war gerechtfertigt. Sie hatte einen infektionsschutzrechtlichen Grund, weil zwischen denen in einem Haushalt lebenden Personen aufgrund des Zusammenlebens bereits Ansteckungsrisiken bestanden, während der Kontakt zu einer nicht im Haushalt lebenden Person ein zusätzliches Infektionsrisiko darstellte. Zudem führte die Freistellung zulässiger Kontakte zu Haushaltsangehörigen von einer zahlenmäßigen Höchstgrenze, wie bereits ausgeführt, zur Abmilderung des darin liegenden Grundrechtseingriffs und diente auf diese Weise dem Schutz persönlicher Nähebeziehungen und damit dem Schutz des allgemeinen Persönlichkeitsrechts nach Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG und - soweit zu den Haushaltsangehörigen familiäre Beziehungen bestehen - dem Schutz von Art. 6 Abs. 1 GG.

(cccc) Ebenso verstieß die Freistellung zulässiger Kontakte zu Verwandten, in häuslicher Gemeinschaft Lebenden sowie deren Ehegatten und Partnern in

§ 3 Abs. 2 Satz 2 CoronaVO vom 17.03.2020 i.d.F. vom 02.05.2020 nicht gegen Art. 3 Abs. 1 GG. Die darin liegende Ungleichbehandlung zu sonstigen Kontakten nach § 3 Abs. 2 Satz 1 CoronaVO vom 17.03.2020 i.d.F. vom 02.05.2020 (Kontakte zu Personen, die nicht Verwandte, in häuslicher Gemeinschaft Lebende sowie Ehegatten oder Partner dieser sind) war gerechtfertigt. Sie hatte insofern einen infektionsschutzrechtlichen Grund, weil zwischen denen in einem Haushalt lebenden Personen aufgrund des Zusammenlebens bereits Ansteckungsrisiken bestanden, während der Kontakt zu nicht im Haushalt lebenden Personen ein zusätzliches Infektionsrisiko darstellte. Zudem durfte der Verordnungsgeber in typisierender Weise auch von ohnehin bestehenden, zulässigen Kontakten zu den Verwandten nach § 3 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 CoronaVO vom 17.03.2020 i.d.F. vom 02.05.2020 und den Ehegatten und Partnern zu den in § 3 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 und 2 CoronaVO vom 17.03.2020 i.d.F. vom 02.05.2020 aufgeführten Personen ausgehen und daher zugrunde legen, dass insoweit keine nennenswerten zusätzlichen Infektionsrisiken entstehen; daher war die Regelung auch in dieser Hinsicht durch einen infektionsschutzrechtlichen Grund getragen.

Darüber hinaus diene diese Regelung der Abmilderung der in den Kontaktbeschränkungen liegenden Grundrechtseingriffe und somit dem Schutz des allgemeinen Persönlichkeitsrechts nach Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG und der Ehe und Familie nach Art. 6 Abs. 1 GG.

Schließlich ermöglichte die Regelung des § 3 Abs. 2 Satz 1 CoronaVO vom 17.03.2020 i.d.F. vom 02.05.2020 das Zusammenkommen zu Veranstaltungen und sonstigen Ansammlungen mit bis zu fünf Personen und damit je nach Einzelfall sogar mit mehr oder gleich vielen Personen wie nach § 3 Abs. 2 Satz 2 CoronaVO vom 17.03.2020 i.d.F. vom 02.05.2020.

(ddddd) Die Differenzierung zwischen § 3 Abs. 1 und 2 CoronaVO vom 17.03.2020 i.d.F. vom 02.05.2020 hinsichtlich der Anzahl der Kontaktpersonen war gerechtfertigt und verstieß nicht gegen Art. 3 Abs. 1 GG. Die Unterscheidung dahin, dass im öffentlichen Raum - wenn kein Treffen mit Haushaltsangehörigen, Verwandten oder Ehegatten zu diesen vorlag - ein Aufenthalt nur allein

oder mit einer weiteren nicht zum Haushalt gehörenden Personen gestattet war, jedoch bei Veranstaltungen und Ansammlungen außerhalb des öffentlichen Raums ein Treffen von bis zu fünf Personen erlaubt war, hatte ihren wesentlichen Grund in der Kontaktnachverfolgung. Die Regelung sah für Treffen im nicht-öffentlichen Raum - wie der Antragsgegner nachvollziehbar dargelegt hat - zulässige Zusammenkünfte von bis zu fünf Personen vor, da sich aufgrund der typischerweise bestehenden Bekanntschaft eine schnelle und vollständige Ermittlung sämtlicher Kontaktpersonen im Fall einer Infektion mit dem Coronavirus gewährleisten ließ, während bei Treffen im öffentlichen Bereich aufgrund der fehlenden persönlichen Beziehung zwischen den sich begegnenden Personen eine solche Kontaktverfolgung nicht sicherzustellen und daher ohne die „+1-Regel“ eine deutliche Ausweitung der Infektionsrisiken zu befürchten war. Dies war eine nach Art. 3 Abs. 1 GG zulässige Differenzierung. Denn die Nachverfolgbarkeit von Infektionen ist ein zulässiges, weil infektiologisches Differenzierungskriterium (ThürVerfGH, Urt. v. 28.02.2024 - 110/20 - juris Rn. 523).

Die ergänzende Erwägung des Ordnungsgebers, mit § 3 Abs. 2 CoronaVO vom 17.03.2020 i.d.F. 02.05.2020 gerade Kindern zu ermöglichen, sich in einem eng begrenzten Rahmen mit gleichaltrigen Kindern und Freunden zu treffen, um so der Gefahr einer Isolation von Kleinkindern entgegenzuwirken (vgl. dazu NdsOVG, Urt. v. 17.08.2023 - 14 KN 22/22 - juris Rn. 185 ff.; OVG Schl.-H., Beschl. v. 22.01.2021 - 3 MR 4/21 - juris Rn. 51 ff.; auch: LVerfG LSA, Urt. v. 26.03.2021 - LVG 4/21 - juris Rn. 176 ff., m.w.N.), ist ebenfalls verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Sie bezweckte die Reduzierung des mit den Kontaktbeschränkungen für Kleinkinder verbundenen Grundrechtseingriffs und diente somit dem besonders wichtigen Schutz des Kindeswohls, der infektionsschutzrechtliche Differenzierungen tragen kann.

(bb) Die Kontaktbeschränkungen nach den §§ 1, 2 der CoronaVO-Gottesdienste vom 03.05.2020 waren verhältnismäßig im engeren Sinne. Die Regelungen ermöglichten nach § 2 Satz 2 der CoronaVO-Gottesdienste eine Gesamtzahl von 100 Teilnehmenden für religiöse Veranstaltungen und Ansammlungen unter freiem Himmel, wobei die Gesamtzahl nur eine Soll-Bestimmung war. Angesichts der noch bestehenden sehr erheblichen Gefährdungslage

schuf diese Vorschrift einen angemessenen Ausgleich zwischen den Belangen des Infektionsschutzes und den Grundrechten aus Art. 2 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG, Art. 6 Abs. 1 GG und Art. 4 Abs. 1 und 2 GG. Der Eingriff in diese Rechte war daher gerechtfertigt und verhältnismäßig.

Ein Eingriff in die Rechte aus Art. 2 Abs. 2 GG, Art. 11 Abs. 1 GG lag aus den oben zu den allgemeinen Kontaktbeschränkungen ausgeführten Gründen nicht vor. Die Versammlungsfreiheit von Art. 8 Abs. 1 GG ist vorliegend von vornherein nicht einschlägig. Ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG liegt aus den oben zu (aa) (eee) (aaaa) ausgeführten Gründen nicht vor.

(cc) Die Regelungen zur Maskenpflicht nach § 3 Abs. 1 Satz 3 CoronaVO vom 17.03.2020 i.d.F. vom 02.05.2020 waren verhältnismäßig im engeren Sinne.

(aaa) Diese Pflicht bewirkte einen Eingriff in das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit nach Art. 2 Abs. 1 GG in seiner Ausprägung als allgemeine Handlungsfreiheit und als - in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG - allgemeines Persönlichkeitsrecht.

Der Schutzbereich des Rechts aus Art. 2 Abs. 1 GG umfasst das Recht, das eigene äußere Erscheinungsbild nach eigenem Gutdünken selbstverantwortlich zu bestimmen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 10.01.1991 - 2 BvR 550/90 - NJW 1991, 1477; BVerwG, Urt. v. 02.03.2006 - 2 C 3/05 - BVerwGE 125, 85 m.w.N.). In diesen Schutzbereich griff das in § 3 Abs. 1 Satz 3 CoronaVO vom 17.03.2020 i.d.F. vom 02.05.2020 geregelte grundsätzliche Gebot, in bestimmten öffentlichen Bereichen eine Mund-Nasen-Bedeckung zu tragen, ein. Das allgemeine Persönlichkeitsrecht nach Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG schützt insbesondere das Selbstbestimmungsrecht des Einzelnen über die Darstellung des persönlichen Lebens- und Charakterbildes. Der Einzelne soll selbst darüber befinden dürfen, wie er sich gegenüber Dritten oder der Öffentlichkeit darstellen will und was seinen sozialen Geltungsanspruch ausmachen soll (BVerfG, Beschl. v. 14.01.2020 - 2 BvR 1333/17 - NJW 2020, 1049; Beschl. v. 03.11.1999 - 2 BvR 2039/99 - NJW 2000, 1399). In diesen Schutzbereich griff der Antragsgegner mit § 3 Abs. 1 Satz 3 CoronaVO vom 17.03.2020 i.d.F. vom

02.05.2020 ebenfalls ein. Denn den Normadressaten wird damit grundsätzlich vorgegeben, in bestimmten öffentlichen Bereichen ihr Gesicht teilweise hinter einer Maske zu verbergen. Damit wird ihre als Ausdruck ihrer persönlichen Identität zu respektierende Entscheidung, ihr Gesicht in der Öffentlichkeit weder ganz noch teilweise zu verhüllen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 14.01.2020, - 2 BvR 1333/17 - NJW 2020, 1049, zum Tragen eines Kopftuchs), beeinträchtigt (a.A. OVG NRW, Urt. v. 19.06.2023 - 13 D 283/20.NE - juris Rn. 159 ff., m.w.N.: nur allgemeine Handlungsfreiheit, nicht das allgemeine Persönlichkeitsrecht betroffen).

Dieser Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit und das allgemeine Persönlichkeitsrecht der Betroffenen ist von gewissem Gewicht. Sie konnten wegen der angegriffenen Verordnungsbestimmung einige wichtige öffentliche Bereiche nicht betreten, ohne zuvor eine Mund-Nasen-Bedeckung aufzusetzen und damit ihr Gesicht zu verdecken. Sie konnten damit in ihrer persönlichen Identität erheblich beeinträchtigt werden.

Ein maßgebliches zusätzliches Gewicht erhielt der Eingriff nicht durch den von der Antragstellerin angeführten Umstand, das Unterlassen des Tragens einer Maske im öffentlichen Personennahverkehr oder in Verkaufsräumen führe bei Dritten zu dem Schluss, der Betroffene habe eine Atemwegserkrankung. Die Pflicht zum Tragen einer Alltagsmaske oder einer vergleichbaren Mund-Nasen-Bedeckung bestand nach § 3 Abs. 1 Satz 3 CoronaVO vom 17.03.2020 i.d.F. vom 02.05.2020 u.a. dann nicht, wenn dies aus medizinischen Gründen oder aus sonstigen zwingenden Gründen unzumutbar war. Der Schluss auf eine Erkrankung und damit verbunden - wie die Antragsbegründung andeutet - eine im Hinblick auf das allgemeine Persönlichkeitsrecht grundrechtsrelevante Stigmatisierung oder Offenbarung sehr persönlicher Umstände ist angesichts der Weite des Tatbestandsmerkmals des sonstigen zwingenden Grundes keine Folge der Maskenpflicht.

Zusätzliches Gewicht hatte der Eingriff für Kassenpersonal und Verkaufspersonal, da aufgrund der Dauer der Pflicht, die Maske zu tragen, eine erheblich größere Beeinträchtigung eintrat als bei Kunden und anderen Personen, die

der Pflicht nur kürzere Zeit unterlagen. Jedoch milderte der Antragsgegner diese Folgen spürbar ab. Nach § 3 Abs. 1 Satz 3 CoronaVO vom 17.03.2020 i.d.F. vom 02.05.2020 galt die Maskenpflicht u.a. dann nicht, wenn ein anderweitiger mindestens gleichwertiger baulicher Schutz bestand. Gemäß § 2 Abs. 1 der Verordnung des Wirtschaftsministeriums und des Sozialministeriums zur Eindämmung von Übertragungen des Corona-Virus (SARS-Cov-2) in Einzelhandelsbetrieben (Corona-Verordnung Einzelhandel - CoronaVO Einzelhandel) vom 03.05.2020 (GBl. S. 524) waren an Kassensarbeitsplätzen zwischen Kassenpersonal und Kundschaft geeignete Trennvorrichtungen anzubringen, z.B. in Form einer sichtdurchlässigen Abschirmung aus Glas oder Plexiglas oder notfalls in Form eines mit Klarsichtfolie bespannten Rahmens. Die Pflicht zur Tragung einer Alltagsmaske bestand nach § 2 Abs. 2 Satz 2 Halbs. 1 CoronaVO Einzelhandel nicht für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die durch eine bauliche Schutzvorrichtung wie z.B. durch eine Trennvorrichtung an Kassensarbeitsplätzen gesondert geschützt waren. Zudem galt diese Pflicht für sie auch dann nicht, wenn das Tragen einer Maske aus gesundheitlichen Gründen oder sonstigen zwingenden Gründen für sie unzumutbar war (§ 2 Abs. 2 Satz 1 a.E. CoronaVO Einzelhandel, § 3 Abs. 1 Satz 3 CoronaVO vom 17.03.2020 i.d.F. vom 02.05.2020). Schließlich kam unabhängig von diesen Ausnahmeregelungen in Betracht, dass der Inhaber einer Firma aufgrund seiner Pflicht zu Schutzmaßnahmen gegenüber den Beschäftigten nach § 618 Abs. 1 BGB sein Unternehmen durch betriebsinterne Maßnahmen so zu organisieren hatte, dass starke Belastungen der Beschäftigten durch ein langes Tragen der Maske vermieden wurden.

Der Eingriff war verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Den berechtigten Belangen der Betroffenen standen die gravierenden Folgen für Leib und Leben einer Vielzahl vom Coronavirus Betroffener gegenüber. Auch nach den seit Mitte März andauernden Beschränkungsmaßnahmen und einer merklichen Abnahme der Infektionsgeschwindigkeit und der Zahl der Ansteckungen bestand weiterhin die Gefahr, dass ohne Beschränkungen die Infektionsgeschwindigkeit wieder sehr schnell zunahm. Angesichts dessen war die Regelung in § 3 Abs. 1 Satz 3 CoronaVO vom 17.03.2020 i.d.F. vom 02.05.2020 verhältnismäßig im

engeren Sinne. Das gilt umso mehr, als die nachteiligen Folgen für die Betroffenen dadurch etwas abgemildert wurden, dass die Vorschrift einen Zumutbarkeitsvorbehalt und Ausnahmebestimmungen enthielt. Hinzu kommt, dass die Maßnahme nur einen räumlich und zeitlich beschränkten Teilbereich des öffentlichen Lebens betraf und die Betroffenen den Eingriffen in gewissem Umfang auf zumutbare Weise ausweichen konnten, etwa indem sie auf die Nutzung des öffentlichen Personenverkehrs einstweilen zugunsten von anderen Verkehrsmitteln verzichteten und persönliche Einkäufe durch eine Verringerung der Frequenz und die Inanspruchnahme von Angeboten des Fernhandels reduzierten. Zudem machte es die Maskenpflicht möglich, bestimmte Öffnungsschritte vorzunehmen, die mit diesen Lockerungen verbundenen Infektionsrisiken abzumildern und somit anderweitige erhebliche Grundrechtsbeschränkungen ganz oder teilweise wieder aufzuheben (ebenso BayVerfGH, *Entsch. v. 27.09.2023 - Vf. 62-VII-20 - juris Rn. 88 ff.*).

(bbb) Eine Verletzung des Grundrechts der durch die Regelung betroffenen Bürger auf körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) lag nicht vor. An einem unmittelbaren Eingriff in dieses Recht fehlt es, wie bereits oben zum Zitiergebot des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG unter bb) (4) (d) ausgeführt.

Auch ein nicht gerechtfertigter mittelbarer Eingriff in das Recht auf körperliche Unversehrtheit nach Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG liegt nicht vor (vgl. dazu bereits Senat, *Beschl. v. 18.05.2020 - 1 S 1357/20 - juris Rn. 64 ff.*; ebenso OVG NRW, *Urt. v. 19.06.2023 - 13 D 283/20.NE - juris Rn. 132 ff. m.w.N.*). Der Grundrechtsschutz des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG ist - jenseits der Frage der Auslösung des Zitiergebots nach Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG - nicht auf unmittelbar adressierte Eingriffe beschränkt. Auch staatliche Maßnahmen, die eine mittelbare oder faktische Wirkung entfalten, können in ihrer Zielsetzung und Wirkung einem normativen und direkten Eingriff als funktionales Äquivalent gleichkommen und müssen dann wie ein solcher behandelt werden (BVerfG, *Beschl. v. 14.01.1981 - 1 BvR 612/72 - BVerfGE 56, 54, juris Rn. 55*; *Beschl. v. 01.12.2020 - 2 BvR 916/11 u.a. - BVerfGE 156, 63, juris Rn. 220, 315 ff.*; *Beschl. v. 27.04.2022 - 1 BvR 2649/21 - BVerfGE 161, 299, juris Rn. 113*; *Kammerbeschl. v. 28.10.2021 - 2 BvR 737/11 - NJW 2013, 1941, juris Rn. 15*).

Ein mittelbarer Eingriff in das Recht auf körperliche Unversehrtheit nach Art 2 Abs. 2 Satz 1 GG kann sich nicht aus Folgen des nicht korrekten Tragens von Masken ergeben (vgl. BVerfG, Beschl. v. 01.12.2020 - 2 BvR 916/11 u.a. - BVerfGE 156, 63, juris Rn. 220, 316, 318, zu Auswirkungen einer elektronischen Fußfessel). Soweit geltend gemacht wird, dass das Tragen einer Maske Gefahren berge, z.B. wenn diese feucht werde und sich dort Bakterien ansammeln, handelt es sich um solche, die aus einer nicht sachgerechten Anwendung der Maske im Einzelfall resultieren können. Solche etwaigen Risiken kann der Träger einer Maske selbst hinreichend durch ordnungsgemäße Verwendung der Maske vermeiden (Senat, Beschl. v. 13.05.2020 - 1 S 1314/20 - juris Rn. 56; ebenso OVG NRW, Beschl. v. 10.02.2021 - 13 B 1932/20.NE - juris Rn. 70 f.; Urt. v. 19.06.2023 - 13 D 283/20.NE - juris Rn. 152 ff.). Sie sind mithin für die Frage eines Eingriffs in das Recht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG unerheblich.

Soweit die Maskenpflicht für Personen mit ernsthaften Atemwegserkrankungen wegen Beeinträchtigungen, die nicht nur in bloßen hinnehmbaren Unannehmlichkeiten bestanden (vgl. zu solchen Folgen nur: Stellungnahme der Deutschen Gesellschaft für Pneumologie zur Auswirkung von Mund-Nasenmasken auf den Eigen- und Fremdschutz bei aerogen übertragbaren Infektionen in der Bevölkerung, 20.05.2020, <https://www.thieme-connect.com/products/ejournals/pdf/10.1055/a-1175-8578.pdf>), zu einem mittelbaren Betroffensein im Recht auf körperliche Unversehrtheit führte, mangelte es ebenfalls an einem Eingriff, da diese wegen Unzumutbarkeit, eine Mund-Nasen-Bedeckung zu tragen, nach § 3 Abs. 1 Satz 3 CoronaVO vom 17.03.2020 i.d.F. vom 02.05.2020 der Maskenpflicht nicht unterlagen. Ein Eingriff in das Recht auf körperliche Unversehrtheit nach Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG ergibt sich für diese Personengruppe auch nicht aus einer Notwendigkeit, die Unzumutbarkeit des Maskentragens nachzuweisen. Insoweit war der Beweisantrag der Antragstellerin zu Nr. 3 b) mit der Behauptung,

dass die ärztliche Befreiung von der Maskenpflicht stets eine medizinische Untersuchung voraussetzte,



abzulehnen. Die bezeichnete Behauptung, dass die ärztliche Befreiung von der Maskenpflicht stets eine medizinische Untersuchung voraussetze, ist ins Blaue hinein aufgestellt. Es ist allgemeinkundig, dass Ärzte unter Einhaltung der Regeln der ärztlichen Kunst wahrheitsgemäß auch ärztliche Zeugnisse ausstellen dürfen, wenn ihnen die befundeten Tatsachen aus vorangegangenen, noch aktuellen Untersuchungen des Patienten bereits bekannt sind. Anknüpfungspunkte für die abweichende Behauptung, dass stets eine medizinische Untersuchung notwendig sei, benennt der Antrag bereits nicht. Im Übrigen ist nichts dafür ersichtlich, dass eine ärztliche Untersuchung auf Umstände, die eine Unzumutbarkeit in diesem Sinne begründen können, regelmäßig mit der Zufügung von Schmerzen verbunden wäre, die einem direkten Eingriff in die körperliche Unversehrtheit gleichkäme. Eine solche ärztliche Untersuchung erreicht daher die Schwelle eines Eingriffs in die körperliche Unversehrtheit (s. dazu die Nachweise unter bb) (4) (d)) typischerweise nicht.

Im Hinblick auf körperliche Auswirkungen des Tragens von Masken über längere Zeiträume, die nicht die Schwelle von unzumutbaren Auswirkungen auf die Gesundheit erreichen, ist dem Senat aufgrund eigener, sich aus dem Tragen von Masken während der Coronavirus-Pandemie ergebender Sachkunde bekannt, dass das Tragen einer Alltagsmaske oder medizinischen Maske in bestimmten Situationen zu einer Erschwerung der Atmung führen kann. Bei Personen, bei denen das Tragen von Masken daher wegen der Erschwerung des Atmens zu körperlichen Folgen wie z.B. Kopfschmerzen führte, die das Maß der Unzumutbarkeit nicht erreichten, waren etwaige mittelbare Eingriffe in das Recht auf körperliche Unversehrtheit aus den soeben zu (aaa) ausgeführten Gründen verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Der in diesem Zusammenhang von der Antragstellerin gestellte Beweisantrag zu Nr. 3 a) mit der Behauptung,

dass die Maskenpflicht die natürliche freie, körperliche Atmung und auch die körperliche Leistungsfähigkeit sehr stark behindert, erst recht, wenn diese viele Stunden am Stück getragen werden musste, und dass dies unabhängig davon gilt, ob es sich um eine sog. Alltagsmaske (Schal, Tuch o.Ä.) oder durch eine „professionelle“ Maske (OP-Maske, FFP2-Maske o.ä.). handelt,

war abzulehnen. Er benannte keine Tatsachen, die eine zum maßgeblichen Zeitpunkt der Geltung der angegriffenen Vorschriften erkennbare, sehr erhebliche Beeinträchtigung des Atmens nahelegten. Im Übrigen handelt es sich bei der Einschätzung einer „sehr starken Behinderung“ um eine Wertung und keine Tatsachenfrage.

(ccc) Die gemäß Art. 1 Abs. 1 GG unantastbare Menschenwürde der von der Maskenpflicht betroffenen Bürger wurde durch § 3 Abs. 1 Satz 3 CoronaVO vom 17.03.2020 i.d.F. vom 02.05.2020 nicht verletzt. Von der Vorstellung ausgehend, dass der Mensch in Freiheit sich selbst bestimmt und entfaltet (vgl. BVerfG, Urt. v. 30.06.1999 - 2 BvE 2/08 u.a. - BVerfGE 123, 267, juris Rn. 364 m.w.N.), umfasst die Garantie der Menschenwürde insbesondere die Wahrung personaler Individualität, Identität und Integrität (vgl. BVerfG, Urt. v. 17.01.2017 - 2 BvB 1/13 - BVerfGE 144, 20, juris Rn. 539 f.). Damit ist ein sozialer Wert- und Achtungsanspruch verbunden, der es verbietet, den Menschen zum „bloßen Objekt“ staatlichen Handelns zu machen oder ihn einer Behandlung auszusetzen, die seine Subjektqualität prinzipiell in Frage stellt (vgl. BVerfG, Urt. v. 17.01.2017- 2 BvB 1/13 - BVerfGE 144, 20, juris Rn. 539 f.). Einer solchen sie zum Objekt degradierenden Behandlung wurden die Normadressaten durch das Gebot, in bestimmten öffentlichen Bereichen eine Mund-Nasen-Bedeckung zum Schutz anderer vor einer potentiell tödlichen Erkrankung aufzusetzen, nicht ausgesetzt.

(ddd) Ein verfassungswidriger Eingriff in das Grundrecht auf freie Meinungsäußerung (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG) lag nicht vor. Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG gewährleistet jedermann das Recht, seine Meinung frei zu äußern und zu verbreiten. Mit der Regelung in § 3 Abs. 1 Satz 3 CoronaVO vom 17.03.2020 i.d.F. vom 02.05.2020 griff der Ordnungsgeber in den Schutzbereich dieses Grundrechts (vgl. dazu BVerfG, Beschl. v. 13.04.1994 - 1 BvR 23/94 - BVerfGE 90, 241; Kammerbeschl. v. 22.06.2018 - 1 BvR 2083/15 - NJW 2018, 2861) nicht ein. Die Freiheit, seine Meinung zu äußern, blieb unberührt. Auch der Umstand, dass beim Tragen einer Maske die Mimik teils verborgen und deshalb die soziale Kommunikation beeinträchtigt wird, bewirkt keine Beeinträchtigung der Meinungsfreiheit.

(eee) Einen verfassungswidrigen Eingriff in die Versammlungsfreiheit nach Art. 8 Abs. 1 GG bewirkte § 3 Abs. 1 Satz 3 vom 17.03.2020 i.d.F. vom 02.05.2020 nicht. Die Norm sah eine Maskenpflicht nur für bestimmte Bereiche vor und betraf daher die ganz überwiegende Zahl von Versammlungsflächen nicht.

Soweit die Maskenpflicht in Verkaufsräumen, Einkaufszentren und Verkehrsmitteln des Personenverkehrs galt, handelt es sich in der Mehrzahl der Fälle bereits nicht um öffentliche Flächen oder Foren, die für öffentliche Versammlungen überhaupt zur Verfügung stehen (vgl. zu den öffentlichen Foren nur BVerfG, Urt. v. 22.02.2011 - 1 BvR 699/06 - BVerfGE 128, 226). Die weit überwiegende Anzahl von Flächen, die für Versammlungen in geschlossenen Räumen zur Verfügung stehen, war daher von der Maskenpflicht nicht erfasst.

Gleiches gilt für die Flächen, die für öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel zur Verfügung stehen. Insoweit sind durch § 3 Abs. 1 Satz 3 CoronaVO vom 17.03.2020 i.d.F. vom 02.05.2020 nur die Bahn- und Bussteige und Einkaufszentren und diese lediglich insoweit erfasst, als in diesen Versammlungen unter freiem Himmel stattfinden können (vgl. zur Abgrenzung auch insoweit BVerfG, Urt. v. 22.02.2011 - 1 BvR 699/06 - BVerfGE 128, 226).

Mithin galt für die weit überwiegende Anzahl von Versammlungen unter freiem Himmel und in geschlossenen Räumen die Maskenpflicht nach § 3 Abs. 1 Satz 3 CoronaVO vom 17.03.2020 i.d.F. vom 02.05.2020 nicht. Wenn in einzelnen Fällen ausnahmsweise die Maskenpflicht aufgrund von § 3 Abs. 1 Satz 3 CoronaVO vom 17.03.2020 i.d.F. vom 02.05.2020 für Versammlungen bestand, war die damit verbundene Beschränkung der Art des Auftretens der Versammlungsteilnehmer aus den oben unter (aaa) aufgeführten Gründen gerechtfertigt.

(fff) Ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG liegt nicht vor.

(aaaa) Ein Gleichheitsverstoß im Verhältnis zu den Regelungen im Bereich der Hochschulen ist nicht festzustellen. Deren Studienbetrieb war nach § 2 Abs. 1

Satz 1 Halbs. 1 CoronaVO vom 17.03.2020 i.d.F. vom 02.05.2020 bis zum 10.05.2020 ausgesetzt, sodann bis in den Juni 2020.

(bbbb) Auch im Verhältnis zu den Schulen fehlt es an einer Verletzung von Art. 3 Abs. 1 GG. Der Schulbetrieb war im Beurteilungszeitraum nur mit den Abschlussklassen wieder aufgenommen. Diese Begrenzung des Schulbetriebs diente gerade der Verminderung von Infektionsgefahren. In diesem Zusammenhang keine Maskenpflicht in den Schulen anzuordnen, war infektionsschutzrechtlich gerechtfertigt. Denn der Verordnungsgeber konnte hier - anders als im Bereich des öffentlichen Personenverkehrs und des Einzelhandels - unmittelbarer und effektiver steuern, welche und wie viele Personen die Schulen aufsuchen, und er nahm diese Steuerungsmöglichkeiten mit der begrenzten Wiederaufnahme des Schulbetriebs auch wahr.

(cccc) Eine verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung bestand auch nicht im Verhältnis zu den Regelungen der CoronaVO-Gottesdienste vom 03.05.2020. Diese sah für die dort geregelten religiösen und weltanschaulichen Ansammlungen in geschlossenen Räumen gemäß § 1 Abs. 2 Satz 2 sowie bei Bestattungen, Urnenbeisetzungen und Totengebeten unter freiem Himmel gemäß § 3 Abs. 2 Satz 1 nur die Empfehlung vor, eine Mund-Nasen-Bedeckung zu tragen. Diese Besserstellung war aus den oben zu den Kontaktbeschränkungen ausgeführten Gründen (s. unter (aa) (eee) (bbbb) (aaaaa)) durch die besondere Bedeutung von Art. 4 Abs. 1, 2 GG gerechtfertigt.

(dddd) An einem Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG fehlt es auch insoweit, als § 3 Abs. 1 Satz 3 CoronaVO vom 17.03.2020 i.d.F. vom 02.05.2020 die Maskenpflicht nur für den Personennahverkehr vorsah und der Fernverkehr erst durch § 3 Abs. 1 Satz 3 CoronaVO vom 09.05.2020 (GBl. S. 266) mit der Erstreckung auf den Personenverkehr erfasst wurde. Maßgeblich für die zunächst vorgesehene Beschränkung der Maskenpflicht auf den Personennahverkehr war zum damaligen Zeitpunkt das Bestreben, für den Fernverkehr eine bundesweite Regelung zu erreichen. Die von dem Antragsgegner eingesetzte Lenkungsgruppe „SARS-CoV-2 (Coronavirus)“ hatte bereits am 28.04.2020 be-

schlossen, dass sich das Land im Länderkreis dafür einsetzen wird, eine bundesweite einheitliche Regelung einer Maskenpflicht im Fernverkehr sowie im Flugverkehr und an Flughäfen analog der Maskenpflicht im öffentlichen Personennahverkehr einzuführen (<https://www.baden-wuerttemberg.de/de/service/aktuelle-infos-zu-corona/lenkungsgruppe-corona/archiv-der-beschluesse-der-lenkungsgruppe-corona>). Angesichts der infektionsschutzrechtlich bedeutsamen Akzeptanz der Regelungen der Landesregierungen war es nicht sachwidrig, für den länderübergreifenden Fernverkehr eine bundesweite einheitliche Regelung anzustreben und erst nach einem Erfolg dieser Bemühungen die Maskenpflicht insoweit zu erstrecken.

(eeee) Schließlich mangelt es an einem Gleichheitsverstoß auch insoweit, als der Verordnungsgeber die Maskenpflicht auch auf Bahnsteige und Haltestellen zu jeder Tages- und Nachtzeit erstreckte. Aufgrund seiner Typisierungsbefugnis konnte der Verordnungsgeber auch für diese Sachverhalte die Maskenpflicht anordnen. Denn er durfte auch für diese Fälle davon ausgehen, dass Infektionsgefahren eintreten. Denn beim Zusammentreffen vieler Menschen auf engem Raum, z.B. auf Bahnsteigen und an Haltestellen, konnten auch im Freien, insbesondere bei Unterschreitung des Mindestabstandes Ansteckungsgefahren bestehen (vgl. die Stellungnahmen der Deutschen Gesellschaft für Epidemiologie, S. 4, und der Gesellschaft für Aerosolforschung e.V., S. 2 gegenüber dem Bundesverfassungsgericht im Verfahren 1 BvR 781/21).

3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Die Revision ist nicht zuzulassen, da keiner der Gründe des § 132 Abs. 2 VwGO vorliegt.

### **Rechtsmittelbelehrung**

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Mannheim, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils einzulegen und innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen.

Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

In der Begründung der Beschwerde muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung, von der das Urteil abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

Für das Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer in Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Bevollmächtigte sind nur Rechtsanwälte oder Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaats der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, die die Befähigung zum Richteramt besitzen, zugelassen. Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen.

Vor dem Bundesverwaltungsgericht sind auch die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 5 VwGO bezeichneten Organisationen einschließlich der von ihnen gebildeten juristischen Personen gemäß § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 7 VwGO als Bevollmächtigte zugelassen, jedoch nur in Angelegenheiten, die Rechtsverhältnisse im Sinne des § 52 Nr. 4 VwGO betreffen, in Personalvertretungsangelegenheiten und in Angelegenheiten, die in einem Zusammenhang mit einem gegenwärtigen oder früheren Arbeitsverhältnis von Arbeitnehmern im Sinne des § 5 des Arbeitsgerichtsgesetzes stehen, einschließlich Prüfungsangelegenheiten. Die in § 67 Abs. 4 Satz 5 VwGO genannten Bevollmächtigten müssen durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln. Ein Beteiligter, der nach Maßgabe des § 67 Abs. 4 Satz 3, 5 und 7 VwGO zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten.

Prof. Dr. Graßhof

Hettich

RinaVGH Dr.  
Kloster kann wegen  
Urlaubs  
nicht signieren

Prof. Dr. Graßhof

Dr. Axer

Dr. Diesterhöft

**Beschluss**  
**vom 11. April 2024**

Der Streitwert wird gemäß § 63 Abs. 2 Satz 1, § 52 Abs. 1, 2, § 39 Abs. 1 GKG auf 15.000,-- EUR festgesetzt.

**Gründe**

Nach § 52 Abs. 1 GKG ist, soweit nichts anderes bestimmt ist, der Streitwert nach der sich aus dem Antrag des Klägers für ihn ergebenden Bedeutung der Sache nach Ermessen zu bestimmen. Bietet der Sach- und Streitstand für die Bestimmung des Streitwerts keine genügenden Anhaltspunkte, ist nach § 52 Abs. 2 GKG ein Streitwert von 5.000,-- EUR anzunehmen. In demselben Verfahren und in demselben Rechtszug werden die Werte mehrerer Streitgegenstände nach § 39 Abs. 1 GKG zusammengerechnet, soweit nichts anderes bestimmt ist. Werden mehrere Klageanträge mit selbständiger Bedeutung gestellt, werden die Werte daher addiert, wenn die Streitgegenstände jeweils einen selbständigen wirtschaftlichen Wert oder einen selbständigen materiellen Gehalt haben (vgl. nur BayVGH, Beschl. v. 11.04.2018 - 15 C 18.750 - juris Rn. 8).

Nach diesem Maßstab ist hier der Streitwert auf 15.000,-- EUR festzusetzen. Bei den Vorschriften zur Kontaktbeschränkung nach § 3 Abs. 1 Satz 1, 2, Abs. 2 CoronaVO vom 17.03.2020 i.d.F. vom 02.05.2020, der Vorschrift zur Maskenpflicht nach § 3 Abs. 1 Satz 3 CoronaVO vom 17.03.2020 i.d.F. vom 02.05.2020 und den Vorschriften zu Kontaktbeschränkungen in §§ 1, 2 CoronaVO-Gottesdienste vom 03.05.2020 handelt es sich um je eigene, mithin insgesamt drei Streitgegenstände, die aufgrund ihrer selbständigen Bedeutung zu addieren sind (st. Rspr., vgl. nur Senat, Beschl. v. 25.06.2020 - 1 S 1739/20 -; Beschl. v. 29.04.2021 - 1 S 1204/21 -; Beschl. v. 22.09.2021 - 1 S 2944/21 -; Beschl. v. 12.10.2021 - 1 S 3038/21 -; Beschl. v. 15.11.2021 - 1 S 3295/21 -; Beschl. v. 17.12.2021 - 1 S 3528/21 -; Beschl. v. 17.12.2021 - 1 S 3670/21 -; alle in juris).

Der Beschluss ist unanfechtbar.

Prof. Dr. Graßhof

Hettich

RinaVGH Dr.  
Kloster kann wegen  
Urlaubs  
nicht signieren

Prof. Dr. Graßhof