

Az.: 3 C 4/22



BEGLAUBIGTE
ABSCHRIFT

SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Im Namen des Volkes

Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

der Evangelisch-Lutherischen Landeskirche Sachsen
vertreten durch das Landeskirchenamt
vertreten durch den Präsidenten
Lukasstraße 6, 01069 Dresden

– Antragstellerin –

prozessbevollmächtigt:

gegen

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

– Antragsgegner –

prozessbevollmächtigt:

wegen

Unwirksamkeit von § 9 Abs. 1 SächsCoronaNotVO in Bezug auf körpernahe Seelsorge, sowie § 18 Satz 1 und § 18a SächsCoronaNotVO v. 19. November 2021 i. d. F. vom 12. Januar 2022 hier: Normenkontrolle

hat der 3. Senat des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts durch den Vorsitzenden Richter am Oberverwaltungsgericht _____, den Richter am Oberverwaltungsgericht _____, die Richterinnen am Oberverwaltungsgericht _____ und _____ sowie den Richter am Oberverwaltungsgericht _____ auf Grund der mündlichen Verhandlung

vom 29. August 2024

für Recht erkannt:

Es wird festgestellt, dass § 9 Abs. 1 in Bezug auf körpernahe Dienstleistungen, die seelsorgeischen Zwecken dienen, und § 18a der Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt zur Regelung von Notfallmaßnahmen zur Brechung der vierten Coronavirus SARS-CoV-2-Welle (Sächsische Corona-Notfall-Verordnung - SächsCoronaNotVO) vom 19. November 2021 in der Fassung von Art. 1 der Fünften Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt zur Änderung der Sächsischen Corona-Notfall-Verordnung unwirksam gewesen sind. Im Übrigen wird der Antrag abgelehnt.

Die Kosten des Verfahrens trägt die Antragstellerin zu 1/3 und der Antragsgegner zu 2/3.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

- 1 Die Antragstellerin verfolgt mit ihren am 24. Januar 2022 eingegangenen Anträgen gemäß § 47 Abs. 1 VwGO das Begehren, § 9 Abs. 1 der Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt zur Regelung von Notfallmaßnahmen zur Brechung der vierten Coronavirus SARS-CoV-2-Welle (Sächsische Corona-Notfall-Verordnung - SächsCoronaNotVO) vom 19. November 2021 i. d. F. der Fünften Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt zur Änderung der Sächsischen Corona-Notfall-Verordnung vom 12. Januar 2022 (SächsGVBl. S. 28), soweit sich dieser auf seelsorgerische Tätigkeiten bezieht, sowie von § 18 Abs. 1 und § 18a SächsCoronaNotVO nachträglich für unwirksam zu erklären. Die Sächsische Corona-Notfall-Verordnung hatte in dieser Fassung bei den streitigen Regelungen folgenden Wortlaut:

„§ 1 Grundsatz

- (1) Die Öffnung, Inanspruchnahme und der Betrieb von Geschäften, Einrichtungen, Unternehmen, Veranstaltungen und sonstigen Angeboten ist unter Beachtung der nachfolgenden Vorschriften gestattet.
(...)

§ 2 Grundsätze zur Kontakterfassung

- (1) Sofern nach dieser Verordnung eine Kontakterfassung erforderlich ist, sollen Veranstalter und Betreiber vorrangig digitale Systeme, insbesondere die Corona-Warn-App, für die Kontakterfassung einsetzen. Zusätzlich ist eine analoge Form der Kontakterfassung entsprechend Abs. 2 anzubieten. (...)

§ 4

Hygienekonzept, Mindestabstand

- (1) (...)
- (2) Es besteht die Pflicht zur Einhaltung eines Mindestabstands von 1,5 Metern im öffentlichen Raum zu anderen Personen im Rahmen der Kontaktbeschränkung soweit tatsächlich möglich. In den Hygienekonzepten soll diese dringende Empfehlung berücksichtigt werden. Durch die Allgemeinverfügung des Staatsministeriums für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt zur Anordnung von Hygieneauflagen zur Verhinderung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (Covid-19) kann ein Mindestabstand festgelegt werden.

§ 5

Maskenpflicht

- (1) Eine Mund-Nasen-Bedeckung soll getragen werden, wenn sich Menschen im öffentlichen Raum unter freiem Himmel begegnen, ohne dass der Mindestabstand von 1,5 Metern eingehalten wird, soweit in dieser Verordnung nichts anderes geregelt ist.
- (2) Für das Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung, eines medizinischen Mund-Nasen-Schutzes (sogenannte OP-Maske), einer FFP2-Maske oder vergleichbaren Atemschutzmaske (Maskenpflicht) gilt:
 1. (...)
 - (...)
 6. ausgenommen von der Maskenpflicht sind ferner
 - (...)
 - c) Personen, die bei Zusammenkünften von Glaubensgemeinschaften vortragen,
 - (...)

§ 7

Versammlungen

- (1) Versammlungen im Sinne des Sächsischen Versammlungsgesetzes unter freiem Himmel sind ausschließlich ortsfest zulässig und auf eine Teilnehmerzahl von 200 Personen begrenzt. Ein medizinischer Mund-Nasen-Schutz ist zu tragen, wenn der Mindestabstand nach § 4 Absatz 2 Satz 1 nicht eingehalten werden kann.
- (2) Versammlungen in geschlossenen Räumen sind nur zulässig, wenn ausschließlich Personen teilnehmen, die einen Impf-, Genesenen- oder Testnachweis besitzen und zur Kontrolle vorlegen. Die Teilnehmerzahl ist auf 50 Personen begrenzt.
- (3) Im Einzelfall können Ausnahmen bewilligt oder Beschränkungen erteilt werden, wenn dies aus infektionsschutzrechtlicher Sicht vertretbar oder erforderlich ist.
- (4) Das Sächsische Versammlungsgesetz bleibt im Übrigen unberührt. (...)

§ 9

Dienstleistungen

- (1) Für die Inanspruchnahme von körpernahen Dienstleistungen besteht die Pflicht zur Vorlage eines Impf- oder Genesenennachweises für Kundinnen und Kunden sowie zur Kontrolle der jeweiligen Nachweise und zur Kontakterfassung durch den Dienstleister. Bei der Inanspruchnahme von körpernahen Dienstleistungen, die medizinischen, therapeutischen, pflegerischen, heilpädagogischen oder seelsorgerischen Zwecken dienen, sowie für Friseurdienstleistungen besteht die Pflicht zur Vorlage eines Impf-, Genesenen- oder Testnachweises, zur Kontrolle der jeweiligen Nachweise und zur Kontakterfassung durch den Dienstleister.
- (2) (...)

§ 18 Kirchen und Religionsgemeinschaften

Die Pflicht zur Vorlage eines Impf-, Genesenen- oder Testnachweises und zur Kontrolle der jeweiligen Nachweise durch den Verantwortlichen besteht für die Zusammenkünfte der Kirchen und Religionsgemeinschaften. Darüber hinaus regeln Kirchen und Religionsgemeinschaften ihre Zusammenkünfte zum Zwecke der Religionsausübung in eigener Verantwortung mit verpflichtender Wirkung. Für Zusammenkünfte in Kirchen und von Religionsgemeinschaften zum Zwecke der Religionsausübung sind Hygienekonzepte aufzustellen und der besonderen Infektionslage anzupassen.

§ 18a Beerdigungen

An Beerdigungen dürfen höchstens 20 Personen teilnehmen. Für Teilnehmerinnen und Teilnehmer an Beerdigungen besteht die Pflicht zur Vorlage eines Impf-, Genesenen- oder Testnachweises.

(...)

§ 21a Erleichterungen bei Rückgang des Infektionsgeschehens

- (1) Werden an drei aufeinanderfolgenden Tagen
1. in einem Landkreis oder einer Kreisfreien Stadt die Anzahl von 1.500 Neuinfektionen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 je 100.000 Einwohner innerhalb von sieben Tagen
 2. der Belastungswert Normalstation (Anzahl der belegten Krankenhausbetten der Normalstationen mit an COVID-19-Erkrankten im Freistaat Sachsen) von 1.300 und
 3. der Belastungswert Intensivstation (Anzahl der belegten Krankenhausbetten der Intensivstationen mit an COVID-19-Erkrankten im Freistaat Sachsen) von 420
- unterschritten, gelten in dem jeweiligen Landkreis oder der jeweiligen Kreisfreien Stadt die Regelungen der nachfolgenden Absätze ab dem übernächsten Tag. Wird einer der in Satz 1 genannten Schwellenwerte an drei aufeinanderfolgenden Tagen wieder überschritten, gelten die Regelungen der nachfolgenden Absätze ab dem übernächsten Tag nicht mehr. Die Werte nach Satz 1 Nummer 2 und 3 werden durch die Oberste Landesgesundheitsbehörde unter <https://www.coronavirus.sachsen.de/infektionsfaelle-in-sachsen-4151.html> veröffentlicht. Im Übrigen gilt § 21 Absatz 3 entsprechend.
- (2) ...
- (3) Abweichend von § 7 Absatz 1 sind Versammlungen unter freiem Himmel ohne die Beschränkung der Ortsfestigkeit auf eine Teilnehmerzahl von 1.000 Personen begrenzt.
- (4) Abweichend von § 7 Absatz 2 darf bei Versammlungen in geschlossenen Räumen die zulässige Auslastung
1. nicht mehr als 50 Prozent der jeweiligen Höchstkapazität, höchstens jedoch bis zu 500 Teilnehmerinnen und Teilnehmer gleichzeitig oder
 2. nicht mehr als 25 Prozent der jeweiligen Höchstkapazität, höchstens jedoch bis zu 1.000 Teilnehmerinnen und Teilnehmer gleichzeitig
- betragen.
- (...)

§ 22 Vollstreckungshilfe, Ordnungswidrigkeiten

(1) (...)

- (2) Ordnungswidrig im Sinne des § 73 Absatz 1a Nummer 24 des Infektionsschutzgesetzes handelt, wer
- 1 vorsätzlich
 - (a) (...)
 - (b) Entgegen § 6 Absatz 1 Satz 1 oder Absatz 2 Satz 1, § 18a Satz 1 an einer Zusammenkunft teilnimmt, die die zulässige Personenzahl überschreitet, (...)

§ 23

Inkrafttreten, Außerkrafttreten

- (1) Diese Verordnung tritt am 22. November 2021 in Kraft. Gleichzeitig tritt die Sächsische Corona-Schutz-Verordnung vom 5. November 2021 (SächsGVBl. S. 1232) außer Kraft.
- (2) Diese Verordnung tritt mit Ablauf des 6. Februar 2022 außer Kraft.“

- 2 Die Antragstellerin ist die Evangelisch-Lutherische Landeskirche Sachsen, welche das Gebiet des ehemaligen Landes Sachsen in den Grenzen von 1922 umfasst. Zu ihr gehören rund 660.000 Gemeindemitglieder in 551 Kirchgemeinden und Kirchspielen. Ihr Aufgabenkreis umfasst die Verkündigung ihrer Botschaft, Gottesdienste, insbesondere durch christliche Unterweisung, Seelsorge, Diakonie und weitere Tätigkeiten.
- 3 Mit am 24. Januar 2022 eingegangenem Schriftsatz hat die Antragstellerin einen Normenkontrollantrag in Bezug auf § 9 Abs. 1 Satz 2, § 18 Abs. 1 und § 18a SächsCoronaNotVO erhoben und diesen näher begründet. Die angegriffenen Regelungen verstießen gegen die Glaubens- und Gewissensfreiheit und ihr Recht auf Selbstbestimmung. Darüber hinaus fehle es wohl auch teilweise an einer hinreichenden Rechtsgrundlage.
- 4 § 9 Abs. 1 Satz 2 SächsCoronaNotVO verletze die in Art. 4 Abs. 1 und 2 GG und Art. 19 Abs. 1 und 2 SächsVerf garantierte Glaubens- und Religionsfreiheit. Diese umfasse nicht nur das Recht, sich einen Glauben zu bilden, sondern beinhalte auch die Freiheit, diesen Glauben zu leben und nach außen kundzutun. Die Glaubensfreiheit umfasse das Recht auf Manifestation der Glaubensinhalte durch kultische oder sakrale Handlungen, wie Gottesdienste, Prozessionen, Riten, Gebete etc. aber auch sonstige Äußerungen und Formen des religiösen Lebens, wie etwa die Seelsorge. Die sich aus der Glaubensfreiheit ergebenden individuellen Rechte auf Religionsausübung seien auch Bestandteil der kollektiven Religionsfreiheit.
- 5 § 9 Abs. 1 Satz 2 SächsCoronaNotVO lege fest, dass bei der Inanspruchnahme von körpernahen Dienstleistungen, die seelsorgerischen Zwecken dienen, die Pflicht zur Vorlage eines Impf-, Genesenen- oder Testnachweises und zur Kontrolle der jeweiligen Nachweise sowie zur Kontakterfassung durch den Dienstleister bestehe. Auch wenn Seelsorge im kirchlichen Bereich nicht als Dienstleistung im eigentlichen Sinne zu verstehen sei, sei davon auszugehen, dass auch die seelsorgerische Begleitung von hilfeschuchenden Menschen durch Kirchen

und Religionsgemeinschaften von der Regelung erfasst werden solle. Die mit der Pflicht zur Vorlage eines Impf-, Genesenen- oder Testnachweises und zur Kontrolle der jeweiligen Nachweise und zur Kontakterfassung durch den Dienstleister ausgestaltete Regelung der seelsorgerischen Tätigkeit stelle einen Eingriff in das Recht auf freie Religionsausübung dar. Durch die Regelung werde in alle Formen der religiös motivierten Seelsorge eingegriffen, die auf körperliche Nähe angewiesen seien. Seelsorge stelle in der Regel ein religiös geprägtes Gesprächsangebot unter vier Augen zur Bewältigung von Krisen dar. Sie diene unmittelbar der Lebens- und Glaubensvergewisserung und zur persönlichen Stabilisierung. Sie könne u. a. Krankheit, seelische Not, traumatische Ereignisse, ethische, berufliche oder andere Dilemmata oder eine allgemeine Lebenskrise betreffen. Seelsorge könne geplant werden und geplant stattfinden. In sehr vielen Fällen werde Seelsorge aber ungeplant und kurzentschlossen wahrgenommen, weil Menschen beispielsweise eine innere Verwirrung oder Panik auslösende Lebenslagen sowie sonstige akute Notsituationen nicht allein bewältigen könnten. Seelsorge müsse, damit das Angebot wahrgenommen werde, immer niedrigschwellig möglich sein und bei Bedarf kurzfristig oder sofort erbeten werden können. Dies unterscheide die Seelsorge von der Beratung und von sonstigen Dienstleistungen. Zur Seelsorge gehöre auch die Notfallseelsorge (etwa in Unfall- und Katastrophenorten), welche unbeschränkt und ohne förmliche Verfahren möglich sein müsse. Auch die Seelsorge in Fällen der präventiven Vorsorge, z. B. bei der Suizidprävention, stelle ein Angebot dar, auf welches die Betroffenen ohne Formalien zurückgreifen können müssten. Seelsorge erfolge auch aus besonderen Situationen heraus, z. B. ad hoc für Polizisten bei oder nach schweren Einsätzen. Auch bei Sterbefällen sei häufig ein kurzfristiges Bedürfnis für seelsorgerische Hilfeleistungen gegeben. Oft finde seelsorgerische Betreuung in Situationen statt, auf die sich die betreffende Person nicht habe einstellen können. Darüber hinaus suchten Menschen seelsorgerische Hilfe häufig unter der Bedingung auf, selbst anonym bleiben zu können. Zu denken wäre an die seelsorgerische Begleitung der Angehörigen von Suchtkranken, von Familien in schwierigen Lebenslagen oder anderen Situationen, in denen Menschen seelsorgerische Hilfe in Anspruch nehmen wollten.

- ⁶ Als körpernah würden Dienstleistungen eingestuft, bei denen die Wahrscheinlichkeit einer Exposition gegenüber infektiösen Partikeln jeglicher Größe in einem Umkreis von ein bis zwei Metern um eine infizierte Person herum grundsätzlich stark erhöht sei. Soweit man dies auf die Seelsorge übertrage, beziehe sich die Regelung insbesondere auf die seelsorgerische Begleitung, die auf körperliche Nähe angewiesen sei, und damit auf einen sehr sensiblen Bereich der Seelsorge. Im Rahmen der Seelsorge gebe es zahlreiche Situationen, in denen das gegenseitige Verstehen, eine zentrale Voraussetzung der Seelsorge, eine körperliche Nähe erfordere. Körperliche Nähe im Rahmen der Seelsorge sei zum einen immer dann erforderlich, wenn die Nähe zum wechselseitigen Verstehen, schon akustisch vor allem bei älteren Menschen, notwendig sei. Zu denken sei insbesondere auch an die seelsorgerische Begleitung

von Kranken und Sterbenden und an die seelsorgerische Betreuung von Unfallopfern. Diese Fälle der Seelsorge seien regelmäßig dadurch gekennzeichnet, dass die Betroffenen in Angesicht eines Unglücks Trost und Beistand durch die seelsorgerische Begleitung suchten, sich ein letztes Mal aussprechen wollten, Ängste mitteilen oder um Vergebung nachsuchten. Oft stelle die seelsorgerische Begleitung den letzten Kontakt zu einem anderen Menschen dar.

- 7 Darüber hinaus werde die körperliche Nähe gesucht und gespendet, wenn religiöse Riten oder sonstige Gebräuche, wie z. B. Segnungen, das Abendmahl, das gemeinsame Beten, Handauflegen, Handhalten oder Bekreuzigen dies erforderten und wünschenswert machten. Auch diese Handlungen seien als Teil der Seelsorge in den jeweiligen Situationen für die Betroffenen von herausragender Bedeutung, da sie es den Betroffenen ermöglichten, loszulassen und sich in ihr Schicksal, oder religiös ausgedrückt, in die Hand Gottes zu begeben. Damit werde deutlich, dass gerade die Seelsorge im körpernahen Bereich von ganz besonderer Bedeutung für die Seelsorge insgesamt sei und gerade dann notwendig werde, wenn das Bedürfnis an der seelsorgerischen Begleitung besonders hoch und akut sei.
- 8 Soweit man in den beschriebenen Situationen, in denen körperliche Nähe bei der Seelsorge erforderlich sei, darauf bestehen müsse, zunächst die erforderlichen Formalien zu erfüllen, wäre die Seelsorge in einer Vielzahl von Fällen, in denen sie von grundlegender Bedeutung sei, faktisch ausgeschlossen. Es sei in vielen der genannten Fälle unmöglich oder unzumutbar, die Formalien einzuhalten oder die Betroffenen dazu zu drängen, ihren Nachweispflichten nachzukommen. Zu beachten sei dabei auch, dass Seelsorge gerade in Notfällen häufig ungeplant und kurzentschlossen wahrgenommen werde, weil Menschen in einer vorab nicht absehbaren akuten Notsituation des seelsorgerischen Beistands bedürften. In diesen Fällen hätten die Betroffenen die erforderlichen Unterlagen häufig gar nicht zur Hand. Auch diese Menschen wären von der Seelsorge in konkreten Notsituationen ausgeschlossen.
- 9 Anders als in dem vom Senat entschiedenen Fall zu den Zugangsvoraussetzungen in Schulen (Beschl. v. 19. März 2021 - 3 B 81/21 -) sei die Erfüllung der Voraussetzungen in den genannten Fällen keine Frage des „Wollens“, sondern häufig eine Frage des „Könnens“. Darüber hinaus suchten Menschen seelsorgerische Hilfe häufig auch unter der Bedingung auf, selbst anonym bleiben zu können. Auch hier sei es unmöglich, zunächst den Pflichten der Kontrolle und dem Ausfüllen von Erfassungsbögen nachzukommen. Im Ergebnis müsse gerade die körpernahe Seelsorge, damit das Angebot genutzt werden könne, aus den genannten Gründen in vielen Fällen auch für Menschen uneingeschränkt möglich bleiben, die in dem konkreten Moment einen Impf-, Genesenen- oder Testnachweis nicht vorlegen könnten oder wollten. In diesen Situationen werde Seelsorge durch die Vorgabe der angegriffenen Regelung unmöglich gemacht. Dies stelle im Gegensatz zu den Fällen, in denen es für die Betroffenen ein Leichtes

sei, die Zugangsvoraussetzungen durch einen Test nachzuweisen, einen sehr schwerwiegenden Eingriff dar. Der Eingriff sei von besonderem Gewicht, da er regelmäßig in Situationen wirke, in denen die Betroffenen in ganz herausragender Weise auf die seelsorgerische Betreuung angewiesen seien.

- 10 Der dargestellte Eingriff in die Grundrechte sei nicht gerechtfertigt. Die für Grundrechtseingriffe vom Senat in seinem Beschluss vom 22. Dezember 2021 (- 3 B 445/21 -) angeführten verfassungsrechtlichen Voraussetzungen seien nicht erfüllt. Zwar verfolge der Ordnungsgeber mit der Regelung im Grundsatz ein legitimes Ziel, namentlich die Ausbreitung der Corona-Infektionen einzudämmen, welches es im Grundsatz auch rechtfertigen könne, die Religionsfreiheit einzuschränken. Jedoch bestünden Zweifel hinsichtlich der Geeignetheit. Es sei nicht davon auszugehen, dass die Beschränkung der körpernahen Seelsorge einen spürbaren Beitrag zur Verringerung der Ausbreitung der Corona-Infektionen leisten könne. Der Eingriff sei auch nicht erforderlich. Hinsichtlich der Erforderlichkeit sei zu beachten, dass es sich bei der Entgegennahme und dem Angebot körpernaher Dienstleistungen im Bereich der Seelsorge typischerweise um eine 1:1-Betreuung handle. In diesen Fällen bestehe ein wesentlich geringeres Infektionsrisiko als bei der Ansammlung einer Vielzahl von unterschiedlichen Personen an einem Ort. Wenn aber in der Verordnung in vielen Bereichen die Zusammenkunft von zahlreichen Personen zugelassen werde, scheine es nicht erforderlich, die wenigen Situationen der 1:1-Betreuung im Rahmen der körpernahen Seelsorge an Bedingungen zu knüpfen, die die Seelsorge in vielen Fällen praktisch ausschlossen.
- 11 Die Unverhältnismäßigkeit ergebe sich zum einen daraus, dass der schwerwiegende Eingriff nicht in einem angemessenen Verhältnis zum erreichbaren Schutz stehe. Aufgrund der 1:1-Situation im Bereich der Seelsorge und der relativ geringen Anzahl an Fällen, in denen Seelsorge körpernah stattfinden müsse, könne mit der Regelung kein erheblicher Beitrag zur Eindämmung des Infektionsgeschehens geleistet werden. Auf der anderen Seite schließe die Regelung aber insbesondere Menschen von der Seelsorge aus, die in besonders gravierendem Maße auf die Betreuung angewiesen seien.
- 12 Eine Unverhältnismäßigkeit folge auch daraus, dass die Regelung unterschiedslos alle Formen der körpernahen Seelsorge erfasse, ohne hinreichend zwischen verschiedenen Formen und Bedürfnissen zu unterscheiden. So gelte keine Ausnahme für Akutsituationen oder Umstände, die eine Befolgung der Pflichten unmöglich machten. Aufgrund der Wichtigkeit des Eingriffs in die Glaubensfreiheit sei jedoch zu beachten, dass die entsprechenden Verbote auf das zwingend erforderliche Maß zu beschränken seien. Es sei daher insbesondere unverträglich, wenn die Regelung keine Möglichkeit für eine Ausnahme in Einzelfällen eröffne, in denen bei umfassender Würdigung der konkreten Umstände eine Ausnahme geboten sei. Gerade in

Fällen der Unfallseelsorge, der Sterbebegleitung und der Betreuung von Kranken müsse es möglich sein, auch ohne die Erfüllung der Formalien dem Bedürfnis der Betroffenen entsprechen zu können.

- 13 Weiter ergebe sich die Unverhältnismäßigkeit auch daraus, dass die Regelung unterschiedslos an die Vorlage der Nachweise und die Kontakterfassung selbst anknüpfe. Damit würden auch Menschen ausgeschlossen, die zwar geimpft und geboostert seien, jedoch im Moment der Not den Nachweis möglicherweise nicht vorlegen könnten.
- 14 Gemäß § 18 Satz 1 SächsCoronaNotVO bestehe für die Zusammenkünfte der Kirchen und Religionsgemeinschaften die Pflicht zur Vorlage eines Impf-, Genesenen- oder Testnachweises und zur Kontrolle der Nachweise durch die Verantwortlichen. Diese Regelung verstoße gegen das in Art. 140 GG i. V. m. Art. 137 Abs. 3 WRV verbürgte Recht der Antragstellerin auf Selbstbestimmung hinsichtlich ihrer inneren Angelegenheiten. Hierzu gehörten insbesondere die Regelungen zu Gottesdiensten, Kultus und Liturgie. Zu den Selbstbestimmungsangelegenheiten der Kirchen gehöre damit insbesondere auch das Recht, den Zugang zu und die Teilnahme an Gottesdiensten nach eigenen Vorstellungen und Überzeugungen zu regeln. In dem § 18 Satz 1 SächsCoronaNotVO vorgebe, unter welchen Voraussetzungen eine Teilnahme an Gottesdiensten möglich oder unzulässig sei, greife die Vorschrift unmittelbar in das Selbstbestimmungsrecht der Kirchen ein. Die Regelung könne nur so verstanden werden, dass Personen, die der Nachweispflicht nicht nachkommen könnten oder wollten, von der Teilnahme an Gottesdiensten ausgeschlossen seien. Damit regele die Vorschrift, welche Personen an Gottesdiensten nicht teilnehmen dürften. Da alle Bestimmungen, welche die Teilnahme an Gottesdiensten beträfen, zum Kern des Selbstbestimmungsrechts der Kirchen gehörten, greife die Regelung in den Schutzbereich von Art. 137 Abs. 3 WRV ein.
- 15 Eingriffe in das Selbstbestimmungsrecht der Kirchen durch Gesetz seien grundsätzlich zulässig. Voraussetzung für ihre Rechtmäßigkeit sei ihre Verhältnismäßigkeit. Wie bei einem Eingriff in die Selbstverwaltungsgarantie der Kommunen seien Eingriffe in das Selbstverwaltungsrecht der Kirchen nach der Rechtsprechung des Senats (Beschl. v. 20. Juli 2021 - 3 B 287/21 -) nur dann mit der Verfassung vereinbar, wenn sie auf das Maß beschränkt seien, welches der Gesetzgeber zur Wahrung des jeweiligen Gemeinwohlbelangs für geboten halten dürfe. Dies sei der Fall, wenn die Beschränkungen durch hinreichende Gründe des Allgemeinwohls gerechtfertigt würden, die gewählten Mittel zur Erreichung des verfolgten Zwecks geeignet und erforderlich seien und bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht der ihn rechtfertigenden Gründe die Grenze der Zumutbarkeit noch gewahrt werde.

- 16 Daran fehle es vorliegend. Der Eingriff sei schon nicht erforderlich. Unter Berücksichtigung des Selbstbestimmungsrechts sei in § 18 Satz 2 SächsCoronaNotVO geregelt, dass die Religionsgemeinschaften die dort enthaltenen Vorgaben durch eigene Hygienekonzepte sicherzustellen hätten. Dies habe die Antragstellerin bereits durch ein eigenes und umfassendes Hygienekonzept umgesetzt. Für einen weiterführenden Eingriff in das Selbstbestimmungsrecht bestehe daher kein Bedarf, so dass es an der Erforderlichkeit fehle.
- 17 Der Eingriff dürfte zudem auch unverhältnismäßig sein. Aufgrund der selbstgeregelten Vorgaben bestehe ein hinreichender Schutz bezüglich der Ausbreitung des Corona-Virus. Unter Beachtung dieses bestehenden Schutzes sei es nicht verhältnismäßig, zusätzlich in erheblichem Maß in das Selbstbestimmungsrecht der Antragstellerin einzugreifen.
- 18 Die Regelung des § 18a SächsCoronaNotVO sei ebenfalls rechtswidrig gewesen. Hinsichtlich der geregelten Nachweis-, Prüf- und Dokumentationspflichten verweist die Antragstellerin auf ihre Ausführungen zu § 18 Satz 1 SächsCoronaNotVO.
- 19 Die Rechtswidrigkeit des Verbots der Teilnahme von mehr als 20 Personen an Beerdigungen ergebe sich zunächst aus einer nicht gerechtfertigten Einschränkung der Religionsausübungsfreiheit gemäß Art. 4 Abs. 1 und 2 GG sowie Art. 19 SächsVerf. Trauerbegleitung und das Abhalten von Trauergottesdiensten und Beerdigungen gehörten zu den religiös bestimmten Tätigkeiten und Angeboten der Antragstellerin. Hinter diesem Engagement stehe zum einen die christliche Vorstellung, dass der Tod ein Teil des Lebens sei und dass der Tod nur das irdische Leben beende. Zum anderen gelte die Trauerfeier auch den Hinterbliebenen und der Kirchgemeinde. Sie bringe deren Liebe zu dem Verstorbenen zum Ausdruck und könne ihnen helfen, Trost zu finden. Auch Beerdigungen gehörten damit zum Gegenstand der Glaubensfreiheit und der Religionsausübung und fielen unter den Schutzbereich der Religionsfreiheit i. S. v. Art. 4 Abs. 1 und 2 GG und Art. 19 SächsVerf.
- 20 Indem die Teilnehmerzahl an Beerdigungen begrenzt werde, greife die Regelung auch unmittelbar in den Schutzbereich des Grundrechts ein. Hierbei sei zu berücksichtigen, dass es sich bei Beerdigungen um einmalige Zeremonien handele, die nicht nach- oder wiederholt werden könnten. Zudem habe die kirchliche Beerdigung für die Gläubigen als zeremonieller Rahmen für den Übergang von dem einen in das andere Leben eine zentrale religiöse Bedeutung. Dies bedeute, mit dem Verbot der Teilnahme an einer Beerdigung sei eine nicht wiedergutzumachende Einschränkung der Ausübung der Glaubensfreiheit und damit eine ganz erhebliche Beeinträchtigung verbunden. Unter Berücksichtigung dieser besonderen Bedeutung und der sich daraus ergebenden Anforderung an eine Rechtfertigung der Einschränkung sei festzuhal-

- 21 ten, dass die Begrenzung auf 20 Personen ohne die Möglichkeit, auf besondere Umstände Rücksicht zu nehmen, nicht gerechtfertigt im Sinne der Erforderlichkeit und der Verhältnismäßigkeit sein könne. Hier sei insbesondere darauf hinzuweisen, dass das Bundesverfassungsgericht im Zusammenhang mit dem Verbot religiöser Veranstaltungen eine Möglichkeit der Berücksichtigung besonderer Umstände fordere (Beschl. v. 29. April 2020 - 1 BvQ 44/20 -, juris Rn. 14). Die starre Vorgabe trage anders als z. B. § 7 Abs. 3 SächsCoronaNotVO besonderen Umständen, die eine Abweichung begründen könnten, nicht hinreichend Rechnung. Insbesondere könnten nach der Regelung die Beziehungen zwischen dem Verstorbenen und den Hinterbliebenen nicht berücksichtigt werden, da die Begrenzung unabhängig vom Grad der Verwandtschaft oder der sonstigen Nähe bestehe. Das Verbot bestehe hiernach auch dann, wenn der Verstorbene eine Vielzahl von Nachfahren habe, mit der Folge, dass ggfs. nicht alle Kinder und Kindeskinde an der Beerdigung teilnehmen könnten.
- 22 Es finde auch keine Berücksichtigung, ob die Beerdigung im Freien oder in einem geschlossenen Raum stattfinde. Hier sei auch nicht nachvollziehbar, warum Versammlungen im Freien gemäß § 7 Abs. 1 SächsCoronaNotVO mit bis zu 200 Teilnehmern möglich sein sollten, während bei Beerdigungen unter gleichen Bedingungen eine Beschränkung auf 20 Personen vorgegeben werde. Hier zeige sich, dass der Verordnungsgeber selbst davon ausgegangen sei, dass der Schutz vor Corona bei Versammlungen im Freien durch eine Begrenzung auf 200 Personen hinreichend sichergestellt sei. Damit fehle es für eine Begrenzung auf 20 Personen bei Beerdigungen unter gleichen Bedingungen ganz offensichtlich an der Erforderlichkeit der Maßnahme. Das Gleiche gelte bezüglich der Versammlung in geschlossenen Räumen, die gemäß § 7 Abs. 2 Satz 3 SächsCoronaNotVO mit bis zu 50 Teilnehmern zulässig seien. Auch hier sei eine mit dem Infektionsschutz begründbare Erforderlichkeit der Begrenzung auf 20 Personen nicht darstellbar.
- 23 Zudem werde die starre Regelung des § 18a SächsCoronaNotVO anders als z. B. die Regelungen zu Versammlungen, Kultur und Sport auch nicht gemäß § 21a SächsCoronaNotVO von den Erleichterungen bei einem Rückgang des Infektionsgeschehens erfasst. Auch hier stelle sich die Frage nach der Erforderlichkeit und der Angemessenheit.
- 24 Die verschiedenen Anforderungen an die Zulässigkeit von Veranstaltungen schlugen auch auf die Verhältnismäßigkeit durch. Während der Verordnungsgeber offensichtlich davon ausgegangen sei, dass die höheren Zahlen bei sämtlichen Formen von Versammlungen verhältnismäßig seien, habe er es bei der Regelung des § 18a SächsCoronaNotVO unterlassen, die besondere Bedeutung von Beerdigungen zu berücksichtigen und die Teilnehmerzahlen entsprechend festzusetzen. Beachte man die Einmaligkeit und die Bedeutung von Beerdigungen

auch im religiösen Zusammenhang, müsse sich die weitergehende Einschränkung als unverhältnismäßig darstellen.

- 25 Auch die sonstigen räumlichen Verhältnisse könnten gemäß der starren Regelung keine abweichende Zahl begründen. Auch dies sei unter Berücksichtigung der besonderen Bedeutung von Beerdigungen nicht gerechtfertigt. Denn überall dort, wo aufgrund der räumlichen Gegebenheiten (Abstand, Lüftung, Raumvolumen etc.) die Infektionsgefahr durch eine Teilnahme von mehr als 20 Personen nicht steige, müsse im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Gewährleistung der Religionsfreiheit ein Abweichen von der starren Teilnehmerzahl möglich sein. Es sei zumindest nicht begründbar, warum in § 7 Abs. 3 SächsCoronaNotVO eine solche Möglichkeit eröffnet werde, während sie im Zusammenhang mit Beerdigungen nicht gegeben sein solle. All das mache deutlich, dass die Festsetzung der Teilnehmerzahl nicht gerechtfertigt sein könne, da sie weder erforderlich noch angemessen sei.
- 26 Die Rechtswidrigkeit des in § 18a SächsCoronaNotVO enthaltenen Verbots der Teilnahme von mehr als 20 Personen an Beerdigungen ergebe sich zudem daraus, dass die Voraussetzungen der Ermächtigungsgrundlage nicht erfüllt seien. Gemäß § 32 Satz 1 IfSG könne die Landesregierung durch Verordnung die erforderlichen Schutzmaßnahmen, die nach den §§ 28, 28a und §§ 29 bis 31 IfSG maßgebend seien, auch durch Rechtsverordnungen treffen. Gemäß § 32 Satz 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG gehörten dazu die notwendigen Schutzmaßnahmen, die zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich seien.
- 27 Bei der pauschalen Beschränkung der Teilnehmerzahl bei Beerdigungen auf 20 Personen, unabhängig von den äußeren Umständen und ohne Ausnahmemöglichkeit, handele es sich um keine notwendige Schutzmaßnahme. Wie der Antragsgegner durch die Regelungen in § 7 SächsCoronaNotVO zu erkennen gegeben habe, erachte er bei Veranstaltungen im Freien eine Beschränkung der Teilnehmerzahl auf 200 Personen als notwendig. Bei Veranstaltungen in Innenräumen erachte er eine Beschränkung auf 50 Personen für erforderlich. Zudem habe der Antragsgegner durch die Regelung in § 7 Abs. 3 SächsCoronaNotVO in zutreffender Weise zu erkennen gegeben, dass er entsprechend zu den sonstigen Bedingungen auch Abweichungen als vereinbar mit dem Infektionsschutz erachte.
- 28 Die Antragstellerin beantragt,

es wird festgestellt, dass § 9 Abs. 1 SächsCoronaNotVO in Bezug auf körpernahe Dienstleistungen, die seelsorgerischen Zwecken dienen, § 18 Satz 1 und § 18a SächsCoronaNotVO vom 19. November 2021 in der Fassung von Art. 1 der Fünften Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Gesellschaftlichen

Zusammenhalt zur Änderung der Sächsischen Corona-Notfall-Verordnung unwirksam gewesen sind.

29 Der Antragsgegner beantragt,

den Antrag abzulehnen.

30 Er weist darauf hin, dass bereits durch die 6. Änderungsverordnung zur Sächsischen Corona-Notfall-Verordnung (v. 2. Februar 2022, SächsGVBl. S. 121) die seelsorgerischen Kontakte nicht mehr zu den körpernahen Dienstleistungen zählten. Der Regelungsgehalt der Norm sei insoweit reduziert worden. An die Stelle von § 18 Satz 1 SächsCoronaNotVO sei nunmehr § 19 der Nachfolgeregelung getreten und die Verpflichtung aus dem streitgegenständlichen § 18 Satz 1 SächsCoronaNotVO nicht übernommen worden. An die Stelle von § 18a SächsCoronaNotVO sei § 6 Abs. 4 der Nachfolgeregelung getreten, der keine Beschränkung der Teilnehmerzahl mehr vorsehe.

31 Seiner Auffassung nach fehlt es der Antragstellerin für eine Fortführung des Verfahrens in Ansehung des Außerkrafttretens der Norm und der inhaltlich neu gefassten Nachfolgeregelungen an einem Rechtsschutzbedürfnis. Insbesondere liege auch keine schwerwiegende Grundrechtsbeeinträchtigung vor, die eine Verfahrensfortführung gebieten könne. Auch wenn die religionsverfassungsrechtlich gesicherte Glaubensfreiheit ohne ausdrückliche Schranken gewährleistet sei, habe dies den Antragsgegner doch nicht von der Notwendigkeit einer Abwägung dieses Rechts mit widerstrebenden anderen Belangen, die ebenfalls Verfassungsrang hätten, enthoben. Um ebensolche Belange handele es sich bei den Grundrechten der sich in Sachsen aufhaltenden Personen auf Leben und körperliche Unversehrtheit, welche durch die streitgegenständlichen Maßnahmen gegen die seinerzeit virulenten Gefahren der Corona-Epidemie zu schützen gewesen seien.

32 Bei dieser Abwägung sei zu berücksichtigen, dass die angegriffenen Regelungen der Antragstellerin die Ausübung der Religionsfreiheit nicht unmöglich gemacht hätten. Vielmehr hätten sie diese Ausübung nur hinsichtlich ihrer äußeren - nicht inhaltlichen - Art und Weise in dem seinerzeit unvermeidlichen Maß bestimmten Anforderungen unterworfen. So sei in § 9 der Verordnung die Ausübung und Inanspruchnahme von körpernahen Dienstleistungen zu seelsorgerischen Zwecken ausdrücklich als gestattet bezeichnet worden. Die im folgenden Satz aufgenommene Pflicht zur Vorlage eines Impf-, Genesenen- oder Testnachweises und zur Kontrolle des jeweiligen Nachweises sowie zur Kontakterfassung sei nicht geeignet, eine etwa gewünschte Inanspruchnahme derartiger Dienstleistungen durch die seelsorgerisch zu betreuenden Personen zu beeinträchtigen, zumal ein reiner (Schnell-)Testnachweis eine nur unwesentliche Verzögerung des Beginns dieses Vorgangs mit sich gebracht hätte. Auch habe diese Regelung nicht den Inhalt der seelsorgerischen Betreuung eingeschränkt.

- 33 Entsprechendes gelte auch für die seinerzeitige Regelung in § 18 SächsCoronaNotVO zur Vorlagepflicht eines Impf-, Genesenen- oder Testnachweises sowie zur Kontrolle derselben durch die für die Zusammenkünfte der Antragstellerin Verantwortlichen. Im Übrigen sei im folgenden Satz der Vorschrift klargestellt worden, dass darüberhinausgehende Regelungen allein von der Antragstellerin in ihrer eigenen Verantwortung mit verpflichtender Wirkung zu treffen gewesen seien. Dass ihr im dritten Satz der Regelung zugleich auferlegt worden sei, für Zusammenkünfte zum Zwecke der Religionsausübung Hygienekonzepte aufzustellen und der besonderen Infektionslage anzupassen, habe gleichfalls nur den äußeren Ablauf derartiger Veranstaltungen berührt, habe aber weder die Antragstellerin an der Durchführung noch teilnahmewillige Personen an ihrem Besuch gehindert. Ebenso wenig habe diese Regelung Einfluss auf den Inhalt der kirchlichen Zusammenkünfte genommen.
- 34 Schließlich sei auch die Begrenzung der Teilnehmerzahl an Beerdigungen durch § 18a Sächs-CoronaNotVO keine gravierende Einschränkung der Religionsfreiheit der Antragstellerin gewesen. Dabei sei schon die Deutung der Antragstellerin verfehlt, dass sich diese Regelung überhaupt auf kirchliche Beisetzungen erstreckt habe. Denn in der Sache handele es sich bei kirchlichen Beisetzungen um „Zusammenkünfte zum Zwecke der Religionsausübung“, die die Antragstellerin hinsichtlich des Teilnehmerkreises gemäß § 18 Satz 2 SächsCoronaNotVO „in eigener Verantwortung mit verpflichtender Wirkung“ zu regeln gehabt habe. Diese bereits in der ursprünglichen Sächsischen Corona-Notfall-Verordnung enthaltene Bestimmung sei durch die spätere Einfügung des § 18a SächsCoronaNotVO nicht geändert worden. Selbst wenn man aber insoweit abweichender Ansicht sein wolle, sei durch § 18a SächsCoronaNotVO die Durchführung kirchlicher Beisetzungen durch die dafür berufenen kirchlichen Amtsträger und damit die Grundrechtsphäre der Antragstellerin nicht berührt. Denn die Durchführung solcher Beisetzungen sei - anders als die gemeinschaftliche Religionsausübung in dem vom Bundesverfassungsgericht (einstweilige Anordnung v. 29. April 2020 - 1 BvQ 44/20 -, juris Rn. 2, 14) beanstandeten Fall - nicht untersagt worden. Auch habe die zugelassene Teilnehmerzahl weit über dem Kreis derjenigen Personen gelegen, die für die kirchlichen Handlungen erforderlich gewesen seien (insbes. Pfarrer, Küster, Organist). Soweit danach weitere Personen nur noch bis zum Erreichen der Obergrenze von 20 hätten hinzutreten dürfen, handele es sich zwar um eine gewisse Begrenzung der Teilnahmemöglichkeit. Diese habe in rechtlicher Hinsicht aber nur die Teilnahmewilligen selbst betroffen, nicht jedoch die Antragstellerin und die für sie handelnden Personen. Im Übrigen habe diese Begrenzung ihre Rechtfertigung vor dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit auf allen drei Prüfungsstufen in der hohen Ansteckungsgefahr mit einer potentiell tödlichen Erkrankung, die bei Zusammenkünften mit einer größeren Teilnehmerzahl besonders intensiv zu verzeichnen und entsprechend zu verhüten gewesen sei. Zudem

seien die Teilnahmemöglichkeiten weit über dasjenige hinausgegangen, was aus den entsprechenden Gründen zu dieser Zeit in den Regelungen hinsichtlich anderweitiger Zusammenkünfte gestattet gewesen sei (vgl. § 6 Abs. 1, § 7 sowie § 12 SächsCoronaNotVO in der Fassung vom 12. Dezember 2021). Damit habe der Ordnungsgeber Rücksicht auf besondere Belange im Zusammenhang mit kirchlichen Beisetzungen genommen.

- 35 Mit Schreiben vom 5. Juli 2023 hat der Senat die Antragstellerin darauf hingewiesen, dass nach Außerkrafttreten der angegriffenen Regelungen seiner Auffassung nach Zweifel an einer fortbestehenden Antragsbefugnis auch im Hinblick auf die geltend gemachte Wiederholungsgefahr bestünden. Eine Wiederholungsgefahr setze die konkret absehbare Möglichkeit voraus, dass in naher Zukunft eine gleiche oder gleichartige Entscheidung oder Maßnahme unter im Wesentlichen gleichartigen Verhältnissen zu Lasten der Antragstellerin zu erwarten sei. Daran fehle es wohl schon, da sich die Verhältnisse im Vergleich zu denen im Jahr 2022 maßgeblich geändert hätten.
- 36 Unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts hat die Antragstellerin geltend gemacht, dass ihr eine Antragsbefugnis nach wie vor zustehe. Sie könne geltend machen, durch die angegriffenen Normen in ihren Rechten verletzt worden zu sein und ein berechtigtes Interesse an der Feststellung der Unwirksamkeit dieser Regelungen zu haben. Die Möglichkeit einer Verletzung in ihren Rechten aus Art. 4 Abs. 1 und 2 GG, Art. 19 SächsVerf und aus Art. 140 GG, Art. 109 SächsVerf jeweils in Verbindung mit Art. 137 Abs. 3 RV stehe wohl außer Zweifel. Ein Rechtsschutzinteresse bestehe in Fällen der vorliegenden Art auch nach der Rechtsprechung des Senats. Es handele sich um eine Corona-Schutz-Verordnung mit kurzer Geltungsdauer, der gegenüber gewichtige Grundrechtseingriffe gerügt würden. Zudem hält sie an ihrer Auffassung einer Wiederholungsgefahr fest.
- 37 Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf die Gerichtsakte im vorliegenden Verfahren verwiesen.

Entscheidungsgründe

- 38 Der zulässige Normenkontrollantrag hat im tenorierten Umfang Erfolg. § 9 Abs. 1 SächsCoronaNotVO vom 19. November 2021 in der Fassung vom 12. Januar 2022 ist unwirksam gewesen, soweit sich dieser auf akute seelsorgerische Handlungen bezog. Auch § 18a SächsCoronaNotVO ist unwirksam gewesen. Dagegen hat der Normenkontrollantrag im Hinblick auf § 18 Satz 1 SächsCoronaNotVO keinen Erfolg.

- 39 A. Der Normenkontrollantrag ist zulässig.
- 40 Bei der angegriffenen Sächsischen Corona-Notfall-Verordnung vom 19. November 2021 i. d. F. vom 12. Januar 2022 handelt es sich um eine gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO im Rang unter dem Landesgesetz stehende Rechtsvorschrift. § 24 Abs. 1 SächsJG lässt die Normenkontrolle zu. Der Senat entscheidet gemäß § 24 Abs. 2 SächsJG hierüber in der Besetzung von fünf Berufsrichtern.
- 41 Die Antragstellerin ist bis zum Außerkrafttreten der Verordnung antragsbefugt im Sinne des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO gewesen, da sie geltend machen konnte, in eigenen Rechten verletzt zu sein. Sie konnte sich zumindest auf eine mögliche Verletzung ihres Grundrechts auf kollektive Religionsfreiheit aus Art. 4 Abs. 1 und 2 GG und Art. 19 SächsVerf berufen. Auch kommt eine Beeinträchtigung ihres kirchlichen Selbstbestimmungsrechts aus Art. 140 GG i. V. m. Art. 137 Abs. 3 WRV in Betracht. Die Verordnung macht die körpernahe Seelsorge von der Vorlage eines Impf-, Genesenen- oder Testnachweises und dessen Kontrolle abhängig, ebenso wie den Zugang zu kirchlichen Zusammenkünften und Beerdigungen, was eine Betroffenheit der Antragstellerin in den vorgenannten Rechten offensichtlich macht.
- 42 Der Zulässigkeit des Normenkontrollantrags steht auch nicht entgegen, dass die angegriffene Sächsische Corona-Notfall-Verordnung durch die Sächsische Corona-Schutz-Verordnung vom 1. März 2022 (SächsGVBl. S. 170) abgelöst wurde, die nach ihrem § 23 Abs. 1 am 4. März 2022 in Kraft getreten ist.
- 43 Ein Normenkontrollantrag kann trotz Aufhebung oder Außerkrafttreten nach Ablauf der Geltungsdauer der angegriffenen Rechtsvorschrift zulässig bleiben, wenn die Vorschrift während der Anhängigkeit eines zulässigerweise erhobenen Normenkontrollantrags aufgehoben wird oder außer Kraft tritt. Die Aufhebung oder das Außerkrafttreten der Norm allein lässt den zulässig gestellten Normenkontrollantrag nicht ohne Weiteres zu einem unzulässigen Antrag werden, wenn die Voraussetzung der Zulässigkeit nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO fortbesteht, mithin der Antragsteller weiterhin geltend machen kann, durch die Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in seinen Rechten verletzt (worden) zu sein. Erforderlich ist in diesen Fallgestaltungen aber, dass ein berechtigtes individuelles Interesse an der begehrten Feststellung, die bereits außer Kraft getretene Rechtsvorschrift sei unwirksam gewesen, besteht (vgl. BVerwG, Urt. v. 19. Februar 2004 - 7 CN 1/03 -, juris Rn. 13; Beschl. v. 2. September 1983 - 4 N 1/83 -, juris Rn. 9 ff.). Ein berechtigtes individuelles Interesse an der Fortführung des Normenkontrollverfahrens kann sich hierbei insbesondere ergeben aus der präjudiziellen Wirkung einer Entscheidung im Normenkon-

trollverfahren für die Frage der Rechtmäßigkeit oder Rechtswidrigkeit eines auf die angegriffene Rechtsvorschrift gestützten behördlichen Verhaltens und daran anknüpfende Entschädigungs- oder Schadensersatzansprüche, deren Durchsetzung der Antragsteller ernsthaft beabsichtigt (vgl. ausführlich NdsOVG, Beschl. v. 9. Juni 2021 - 13 KN 127/20 -, juris Rn. 55 ff. m. w. N.; BVerfG, Beschl. v. 15. Juli 2020 - 1 BvR 1630/20 -, juris Rn. 9; Beschl. v. 3. Juni 2020 - 1 BvR 990/20 -, juris Rn. 8; BVerwG, Urt. v. 12. November 2020 - 2 C 5/19 -, juris Rn. 15; SächsOVG, Urt. v. 21. April 2021 - 3 C 8/20 -, juris Rn. 15) oder zur Rechtsklärung bei schwerwiegenden Beeinträchtigungen grundrechtlich geschützter Freiheiten des Antragstellers durch die angegriffene Rechtsvorschrift, insbesondere dann, wenn die Rechtsvorschrift typischerweise auf kurze Geltung angelegt ist mit der Folge, dass sie regelmäßig außer Kraft tritt, bevor ihre Rechtmäßigkeit in einem Normenkontrollverfahren abschließend gerichtlich geklärt werden kann (NdsOVG, Beschl. v. 9. Juni 2021 a. a. O. m. w. N.; SächsOVG, Urt. v. 15. Oktober 2021 - 3 C 15/20 -, juris Rn. 34).

44 Das von der Antragstellerin angeführte Interesse wegen Wiederholungsgefahr besteht nicht. Dies würde die konkret absehbare Möglichkeit voraussetzen, dass in naher Zukunft eine gleiche oder gleichartige Entscheidung oder Maßnahme unter im Wesentlichen gleichartigen Verhältnissen zu ihren Lasten zu erwarten ist (BVerwG, Beschl. v. 31. März 2021 - 1 WB 12/21 -, juris Rn. 25 m. w. N.). Das ist schon deshalb nicht der Fall, weil sich die Verhältnisse im Vergleich zu denen im Januar 2022 maßgeblich geändert haben. Inzwischen wurden große Teile der Bevölkerung gegen das Coronavirus mehrfach geimpft und/oder haben einen gewissen Immunschutz durch mindestens eine überstandene Corona-Erkrankung erworben. Wegen der grundlegend geänderten Verhältnisse fehlt es damit an der konkret absehbaren Möglichkeit, dass es zukünftig nochmals zu einem den angegriffenen Regelungen vergleichbarem Verbot kommt. Allgemein hängen zukünftige Maßnahmen des Antragsgegners im Fall einer erneuten Pandemie-Situation von den konkreten jeweiligen Umständen ab, so dass die von der Antragstellerin begehrte Feststellung der Rechtswidrigkeit der streitgegenständlichen Norm aus dem Januar 2022 keine relevanten Erkenntnisse für die dann zu treffenden Maßnahmen liefern kann (vgl. SächsOVG, Urt. v. 27. April 2023 - 3 C 8/21 -, juris Rn. 34 f.).

45 Allerdings kann sich die Antragstellerin, worauf sie nach dem Verständnis des Senats mit ihrem Vorbringen in der Sache verweist, auf die kurze Geltungsdauer der Sächsischen Corona-Notfall-Verordnung sowie jedenfalls auf einen gewichtigen Eingriff in ihr Grundrecht auf kollektive Religionsfreiheit gemäß Art. 4 Abs. 1 und 2 GG und auf ihr kirchliches Selbstbestimmungsrecht aus Art. 140 GG i. V. m. Art. 137 Abs. 3 WRV berufen. Die in der Corona-Notfall-Verordnung enthaltenen Verbote und Gebote sind dadurch gekennzeichnet, dass sie typischerweise auf kurze Geltung angelegt sind mit der Folge, dass sie regelmäßig außer Kraft treten, bevor ihre Rechtmäßigkeit im Verfahren der Hauptsache

abschließend gerichtlich geklärt werden kann. Die in § 9 Abs. 1 SächsCoronaNotVO geregelten Vorlage- und Kontrollpflichten zu den Impf-, Genesenen- und Testnachweisen bei körpernahen Dienstleistungen, die seelsorgerischen Zwecken dienen, beeinträchtigen jedenfalls die von Art. 4 Abs. 1 und 2 GG geschützte Religionsfreiheit und berühren auch das kirchliche Selbstbestimmungsrecht aus Art. 140 GG i. V. m. Art. 137 Abs. 3 WRV in einem erheblichen Maß. Sie erschweren oder verunmöglichen die Ausübung von körpernahen seelsorgerischen Handlungen durch die Antragstellerin. Gleiches gilt für die entsprechende Vorlage- und Kontrollpflicht der Impf-, Genesenen- oder Testnachweise durch den Verantwortlichen für die Zusammenkünfte der Kirchen und Religionsgemeinschaften in § 18 Satz 1 SächsCoronaNotVO und die Beschränkungen aus § 18a SächsCoronaNotVO in Bezug auf Beerdigungen. Sie erschweren oder machen den Zugang zu Veranstaltungen der Antragstellerin und insbesondere auch den Zugang und die Teilnahme an Beerdigungen unmöglich. Da sie zudem in der Regel keines Verwaltungsvollzugs bedürfen, liegt eine nachträgliche Klärung ihrer Vereinbarkeit mit Grundrechten im Verfahren der verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle nahe (vgl. BVerfG, Beschl. v. 15. Juli 2020 a. a. O. m. w. N.; VerfGH Saarland, Beschl. v. 3. März 2021 - Lv 26/20 -, juris Rn. 70 f. m. w. N.; SachsAnhVerfG, Beschl. v. 8. Dezember 2020 - LVG 25/20 -, juris Rn. 34 m. w. N.; zum Fortsetzungsfeststellungsinteresse bei sich schnell erledigenden Verwaltungsakten vgl. SächsOVG, Urt. v. 27. April 2023 a. a. O. Rn. 37 m. w. N.; BVerwG, Urt. v. 22. November 2022 - 3 CN 1/21 -, juris Rn. 13 f.).

- 46 Die Antragstellerin hat ihren Antrag zu § 9 SächsCoronaNotVO in der mündlichen Verhandlung dahingehend konkretisiert, dass sich dieser auf den gesamten Absatz 1 dieser Vorschrift bezieht. Damit hat sie ihrem schriftsätzlich bereits hinreichend deutlich gemachten Begehren Rechnung getragen, die körpernahe Seelsorge von den Beschränkungen der dort geregelten Nachweispflichten unabhängig zu machen. Hätte sie ihren Antrag, wie ursprünglich schriftsätzlich angekündigt, auf § 9 Abs. 1 Satz 2 SächsCoronaNotVO beschränkt, hätte ein Erfolg ihres Antrags eine für sie strengere Nachweisregelung zur Folge gehabt, da dann für die Zulässigkeit einer körpernahen Seelsorge nicht mehr ein Testnachweis, sondern gemäß § 9 Abs. 1 Satz 1 SächsCoronaNotVO nur ein Impf- oder Genesennachweis genügt hätte. Diese Rechtsfolge war offensichtlich nicht gewollt. Diese Auffassung hat auch der Vertreter des Antragsgegners in der mündlichen Verhandlung geteilt und geht wie auch der Senat ebenfalls davon aus, dass sich der Antrag insoweit der Sache nach stets auf die Regelung des § 9 Abs. 1 SächsCoronaNotVO bezogen hat und es sich bei dem in der mündlichen Verhandlung gestellten Antrag nur um eine Klarstellung handelt.
- 47 B. Der Normenkontrollantrag ist teilweise begründet.

- 48 § 9 Abs. 1 SächsCoronaNotVO ist teilweise unwirksam gewesen, denn die Norm griff in die Ausübung körpernaher Seelsorge und damit in die Religionsfreiheit (Art. 4 Abs. 1 und 2 GG) der Antragstellerin in Fällen eines akuten Seelsorgebedarfs unverhältnismäßig ein. Es ist deshalb festzustellen, dass die einen akuten seelsorgerischen Bedarf, der körpernah auszuüben ist, nicht berücksichtigende Regelung des § 9 Abs. 1 SächsCoronaNotVO unwirksam gewesen ist. Ohne Erfolg ist der Antrag hingegen in Bezug auf die Vorlage- und Kontrollpflicht zu Impf-, Genesenen- und Testnachweisen gemäß § 18 Satz 1 SächsCoronaNotVO. Erfolgreich ist der Antrag jedoch, soweit er sich gegen die Beschränkungen für Teilnehmer an Beerdigungen aus § 18a Satz 1 SächsCoronaNotVO wendet und in § 18a Satz 2 SächsCoronaNotVO eine Vorlagepflicht geregelt war.
- 49 I. Bedenken gegen die formelle Rechtmäßigkeit der Corona-Notfall-Verordnung bestehen nicht. Maßgeblich für den von der Antragstellerin am 24. Januar 2022 erhobenen Antrag ist hier die Fassung der Sächsischen Corona-Notfall-Verordnung, die sie durch die Fünfte Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt zur Änderung der Sächsischen Corona-Notfall-Verordnung vom 12. Januar 2022 erlangt hat. Insbesondere verfügt die Verordnung über die von § 28a Abs. 5 Satz 1 IfSG in der hier für die Corona-Notfall-Verordnung vom 12. Januar 2022 maßgeblichen Fassung vom 10. Dezember 2021 (BGBl. I S. 5162) vorgesehene amtliche Begründung und zeitliche Befristung, hier gemäß § 23 Abs. 2 SächsCoronaNotVO eine Befristung bis zum 6. Februar 2022.
- 50 Die Begründungspflicht diene nach dem Willen des Gesetzgebers dazu, die wesentlichen Entscheidungsgründe für die getroffenen Maßnahmen transparent zu machen, und damit insbesondere der Verfahrensrationalität und der Legitimationssicherung. Sie sollte als prozedurale Anforderung den Grundrechtsschutz durch Verfahren gewährleisten. Innerhalb der Begründung war zu erläutern, in welcher Weise die Schutzmaßnahmen im Rahmen eines Gesamtkonzepts der Infektionsbekämpfung dienen, ohne dass insoweit eine empirische und umfassende Erläuterung geschuldet gewesen wäre. Sie war möglichst zeitnah nach Erlass der Rechtsverordnung zu veröffentlichen (vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Gesundheit, in: BT-Drs. 19/24334, S. 74).
- 51 Im Allgemeinen Teil der Begründung wird insbesondere ausgeführt:

„Aktuell entwickelt sich das Infektionsgeschehen zwar wieder rückläufig, jedoch sind die Auswirkungen der Omikron-Variante und damit der endgültige Trend noch nicht abschätzbar. Nach aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnissen ist die epidemiologische Infektiosität von Omikron zwei bis dreifach höher als bei der Delta-Variante. Unter den aktuellen Bedingungen wird bereits in wenigen Wochen in Sachsen ein sehr hoher Spitzenwert erwartet. Es ist zu befürchten, dass die Omikron-Variante viel mehr Personen erfasst als die Delta-Variante, da der Impfschutz weniger ausgeprägt ist. Ziel der Schutzmaßnahmen bleibt es daher, den Peak nicht

zu hoch werden zu lassen und die Systembelastung zu mindern. Wissenschaft und Praxis empfehlen daher nach wie vor, die Impfkampagne fortzuführen und die Kontaktbeschränkungen sowie das Testen an den Schulen fortzusetzen. Als ein Grund für die kontinuierliche Zirkulation von SARS-CoV-2 gilt auch die Öffnung von Settings mit den höchsten Transmissionswahrscheinlichkeiten. Vor diesem Hintergrund sind die aktuell in Sachsen geltenden Schutzmaßnahmen insbesondere in Form von Zugangsbeschränkungen und Untersagungen weiterhin notwendig. (...)

Aktuell liegen damit die Voraussetzungen für die Überlastungsstufe wegen Unterschreitens der maßgeblichen Schwellenwerte nicht mehr vor. Die Voraussetzungen für die Vorwarnstufe sind weiterhin gegeben. Unabhängig davon muss die bevorstehende Ausbreitung der Omikron-Variante berücksichtigt werden. Im Ergebnis ist in Sachsen ein endgültiger Trend des Infektionsgeschehens nach wie vor nicht abschätzbar. Um dennoch dem gegenwärtig zu verzeichnenden Rückgang des Infektionsgeschehens Rechnung zu tragen, sieht diese Änderung der Corona-Notfall-Verordnung Lockerungen vor, jedoch nur für den Fall, dass sich der positive Trend nicht umkehrt. Im Einzelnen sind dies: (...) Verschlechtert sich das Infektionsgeschehen erneut, gelten die bisherigen Schutzmaßnahmen. (...) Unabhängig davon werden mit dieser Änderungsverordnung folgende Punkte angepasst: (...)"

- 52 Dies wird noch weiter ausgeführt und sodann auch noch in Bezug auf die Einzelregelungen näher dargelegt.
- 53 Aus dieser Begründung wird hinreichend deutlich, dass der Verordnungsgeber bei den Änderungen der Corona-Notfall-Verordnung am 12. Januar 2022 die positive Veränderung des Infektionsgeschehens gesehen, jedoch auch in den Blick genommen hatte, dass eine erhebliche Unsicherheit in Bezug auf die weitere Entwicklung wegen einer bevorstehenden Ausbreitung der Omikron-Variante bestand. Er hatte hierauf mit einer weitgehenden Fortführung der bisherigen Maßnahmen, aber auch mit Lockerung von Einschränkungen unter dem Vorbehalt der weiteren Entwicklung des Infektionsgeschehens reagiert. Ob diese Begründung inhaltlich zutreffend war, ist eine im Rahmen der Begründetheit des Normenkontrollantrags zu klärende Frage des materiellen Rechts. In formeller Hinsicht waren hiermit jedenfalls die wesentlichen Erwägungen für den Erlass der Verordnung dargelegt worden. Insbesondere erschöpften sie sich nicht in einem bloßen Verweis auf die Erwägungen der Vorgängerverordnung, was wohl im Hinblick auf die vom Gesetzgeber geforderte Transparenz der Entscheidungsgründe und Legitimationssicherung unzureichend gewesen wäre (SächsOVG, Urt. v. 27. April 2023 - 3 C 8/21 -, juris Rn. 54). Die Begründung macht deutlich, dass sich der Verordnungsgeber mit der aktuellen Infektionslage im Freistaat Sachsen beschäftigt und diese zum Anlass für die Änderung der Verordnung gerade auch in Bezug auf Grundrechtseinschränkungen genommen und auch wesentliche Lockerungen eingeführt hat.
- 54 II. Die sich aus § 32 Satz 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1, § 28a Abs. 1 Nr. 2a und Nr. 10, Abs. 3, 6, 7 und 9 IfSG ergebenden materiellen Voraussetzungen für die Anordnung von

Schutzmaßnahmen gemäß § 28 Abs. 1 i. V. m. § 28a IfSG sind hier dem Grunde nach erfüllt.

- ⁵⁵ Nach § 32 Satz 1 IfSG dürfen die Landesregierungen unter den Voraussetzungen, die für Maßnahmen nach den §§ 28, 28a und 29 bis 31 IfSG maßgebend sind, durch Rechtsverordnungen entsprechende Ge- und Verbote zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten erlassen. § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 IfSG bestimmt zu diesen Voraussetzungen: Werden Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider festgestellt oder ergibt sich, dass ein Verstorbener krank, krankheitsverdächtig oder Ausscheider war, so trifft die zuständige Behörde die notwendigen Schutzmaßnahmen, insbesondere die in § 28a Abs. 1 IfSG und in den §§ 29 bis 31 IfSG genannten, soweit und solange es zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich ist; sie kann insbesondere Personen verpflichten, den Ort, an dem sie sich befinden, nicht oder nur unter bestimmten Bedingungen zu verlassen oder von ihr bestimmte Orte oder öffentliche Orte nicht oder nur unter bestimmten Bedingungen zu betreten. Für besondere Schutzmaßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) regelt § 28a Abs. 1 IfSG, dass für die Dauer der Feststellung einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite nach § 5 Abs. 1 Satz 1 IfSG durch den Deutschen Bundestag notwendige Schutzmaßnahmen im Sinn des § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG zur Verhinderung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) - unter anderem - insbesondere die Verpflichtung zur Vorlage eines Impf-, Genesenen- oder Testnachweises (Nr. 2a) und die Untersagung von oder Erteilung von Auflagen für das Abhalten von Veranstaltungen, Ansammlungen, Aufzügen, Versammlungen sowie religiösen oder weltanschaulichen Zusammenkünften (Nr. 10) sind. § 28a Abs. 3 IfSG gibt weiter vor, dass Entscheidungen über Schutzmaßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) insbesondere an dem Schutz von Leben und Gesundheit und der Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems auszurichten sind. Dabei sind absehbare Änderungen des Infektionsgeschehens durch ansteckendere, das Gesundheitssystem stärker belastende Virusvarianten zu berücksichtigen. Über den präventiven Infektionsschutz hinausgehende Schutzmaßnahmen sollen unter Berücksichtigung des jeweiligen regionalen und überregionalen Infektionsgeschehens mit dem Ziel getroffen werden, eine drohende Überlastung der regionalen und überregionalen stationären Versorgung zu vermeiden. Dafür wird als wesentlicher Maßstab insbesondere die Anzahl der in Bezug auf die Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) in ein Krankenhaus aufgenommenen Personen je 100.000 Einwohner innerhalb von sieben Tagen angegeben. Weitere Indikatoren, wie die unter infektionsepidemiologischen Aspekten differenzierte Anzahl der Neuinfektionen mit dem Coronavirus-SARS-CoV-2 je 100.000 Einwohner innerhalb von sieben Tagen, die verfügbaren intensivmedizinischen Behandlungskapazitäten und die Anzahl der gegen die Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) geimpften Personen, sollen bei der Bewertung

des Infektionsgeschehens berücksichtigt werden. Nach § 28a Abs. 6 Satz 1 IfSG können die Schutzmaßnahmen nach § 28a Abs. 1 i. V. m. § 28 Abs. 1, nach § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 und nach den §§ 29 bis 31 IfSG auch kumulativ angeordnet werden, soweit und solange es für eine wirksame Verhinderung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) erforderlich ist. Bei Entscheidungen über Schutzmaßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) sind soziale, gesellschaftliche und wirtschaftliche Auswirkungen auf den Einzelnen und die Allgemeinheit einzubeziehen und zu berücksichtigen, soweit dies mit dem Ziel einer wirksamen Verhinderung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) vereinbar ist. Einzelne soziale, gesellschaftliche oder wirtschaftliche Bereiche, die für die Allgemeinheit von besonderer Bedeutung sind, können nach § 28a Abs. 6 Satz 3 IfSG von den Schutzmaßnahmen ausgenommen werden, soweit ihre Einbeziehung zur Verhinderung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) nicht zwingend erforderlich ist. § 28a Abs. 7 IfSG benennt die unabhängig von einer durch den Deutschen Bundestag nach § 5 Abs. 1 Satz 1 IfSG festgestellten epidemischen Lage von nationaler Tragweite möglichen Schutzmaßnahmen. Hierzu zählen u. a. die Verpflichtung zur Vorlage von Impf-, Genesenen- oder Testnachweisen sowie an die Vorlage solcher Nachweise anknüpfende Beschränkungen des Zugangs in den oder bei den in Absatz 1 Nummer 4 bis 8 und 10 bis 16 genannten Betrieben, Gewerben, Einrichtungen, Angeboten, Veranstaltungen, Reisen und Ausübungen (Satz 1 Nr. 4) und die Beschränkung der Anzahl von Personen in oder bei den in Absatz 1 Nummer 4 bis 8 und 10 bis 16 genannten Betrieben, Gewerben, Einrichtungen, Angeboten, Veranstaltungen, Reisen und Ausübungen (Satz 1 Nr. 6). § 28a Abs. 8 IfSG ermöglicht darüberhinausgehende Schutzmaßnahmen, soweit und solange die konkrete Gefahr der epidemischen Ausbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) in einem Land besteht und das Parlament in dem betroffenen Land die Anwendbarkeit der Absätze 1 bis 6 des § 28a IfSG für das Land feststellt. Schließlich sieht § 28a Abs. 9 IfSG vor, dass § 28a Abs. 1 IfSG nach dem Ende einer durch den Deutschen Bundestag nach § 5 Abs. 1 Satz 1 IfSG festgestellten epidemischen Lage von nationaler Tragweite bis längstens zum Ablauf des 19. März 2022 für Schutzmaßnahmen nach Absatz 1 i. V. m. § 28 Absatz 1 Satz 1 und 2 IfSG anwendbar bleibt, die bis zum 25. November 2021 in Kraft getreten sind.

⁵⁶ (1) Zwar hat der Deutsche Bundestag die von ihm zuletzt am 25. August 2021 getroffene Feststellung des Fortbestehens der epidemischen Lage von nationaler Tragweite nach § 5 Abs. 1 IfSG (BT-PIPr. 19/238, S. 31076C) nicht über den 25. November 2021 hinaus verlängert, aber nach § 28a Abs. 7 Satz 1 IfSG konnten unabhängig von einer durch den Deutschen Bundestag nach § 5 Abs. 1 Satz 1 IfSG festgestellten epidemischen Lage von nationaler Tragweite näher bestimmte Maßnahmen notwendige Maßnahmen im

Sinne des § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG sein, soweit sie zur Verhinderung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) erforderlich waren. Hierzu zählen die bereits oben dargestellte Verpflichtung zur Vorlage von Impf-, Genesenen- oder Testnachweisen sowie hieran anknüpfende Zugangsbeschränkungen (§ 28a Abs. 7 Satz 1 Nr. 4 IfSG) sowie Beschränkungen von Personen u.a. bei bestimmten Ausübungen (Nr. 6), hier bei religiösen Zusammenkünften i. S. v. § 28a Abs. 1 Nr. 10 IfSG. Damit sind für den hier vorliegenden Zusammenhang aufgrund von § 28a Abs. 7 Nr. 4 und Nr. 6 IfSG auch unabhängig von der Feststellung einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite gemäß § 28a Abs. 1 Nr. 2a IfSG die Verpflichtung zur Vorlage eines Impf-, Genesenen- oder Testnachweises und nach § 28a Abs. 1 Nr. 10 IfSG u. a. die Untersagung von oder die Erteilung von Auflagen für das Abhalten von religiösen Zusammenkünften von einer Ermächtigungsgrundlage erfasst. Insoweit liegt für die hier streitigen Regelungen der Sächsischen Corona-Notfall-Verordnung in der Fassung vom 12. Januar 2022 eine hinreichende formelle Rechtsgrundlage vor.

- ⁵⁷ (2) Bei der angeordneten Pflicht zur Kontrolle der Impf-, Genesenen- oder Testnachweise durch den Dienstleister handelt es sich dem Grunde nach um eine notwendige Schutzmaßnahme i. S. v. § 28 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. § 28a Abs. 1 IfSG.
- ⁵⁸ Notwendige Maßnahmen im vorgenannten Sinne sind nur solche, die zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 erforderlich sind. Sie dürfen so lange aufrechterhalten werden, wie sie für den vorgenannten Zweck erforderlich sind (vgl. BVerwG, Urf. v. 22. November 2022 - 3 CN 2/21 - juris Rn. 12; Kießling, in: ders., Infektionsschutzgesetz, 2. Aufl. 2021, § 28a IfSG Rn. 23). Dabei gibt § 28a Abs. 3 IfSG die für die Maßnahmen nach § 28a Abs. 1 IfSG zu beachtenden und bereits oben im Einzelnen dargestellten besonderen Verhältnismäßigkeitsmaßstäbe vor. Entsprechend der ständigen Rechtsprechung des Senats kommt dem Ordnungsgeber im Rahmen dieser Prüfung der Notwendigkeit von Schutzmaßnahmen ein Einschätzungs-, Wertungs-, und Gestaltungsspielraum zu (SächsOVG, Beschl. v. 19. November 2021 - 3 B 411/21 -, juris Rn. 24; Beschl. v. 29. April 2020 - 3 B 144/20 -, juris Rn. 61, und Beschl. v. 11. November 2020 - 3 B 349/20 -, juris Rn. 47; BVerfG, Beschl. v. 12. Mai 2020 - 1 BvR 1027/20 -, juris Rn. 6 f., und Beschl. v. 19. November 2021 - 1 BvR 781/21 u. a. -, juris Rn. 170 ff.). Wenn die Freiheits- und Schutzbedarfe der verschiedenen Grundrechtsträger in unterschiedliche Richtung weisen, haben der Gesetzgeber und auch die von ihm zum Verordnungserlass ermächtigte Exekutive nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts von Verfassungen wegen einen Spielraum für den Ausgleich dieser widerstreitenden Grundrechte. Im Fall von Ungewissheiten im fachwissenschaftlichen Diskurs und damit einhergehender unsicherer Entscheidungsgrundlage in tatsächlicher Hinsicht kommt dem Normgeber ein Einschätzungsspielraum zu (vgl. BVerfG, Beschl. v. 13. Mai 2020 - 1 BvR

1021/20 -, juris Rn. 10; ThürVerfGH, Urt. v. 1. März 2021 - 18/20 -, juris Rn. 427 ff.). Dieser galt auch in Bezug auf das Virus SARS-CoV-2, solange und soweit in der Fachwissenschaft Ungewissheiten über dessen Eigenschaften bestanden (BVerwG, Urt. v. 22. November 2022 - 3 CN 1/21 - juris Rn. 59). Dies war im Januar 2022 grundsätzlich noch der Fall, wobei es zu diesem Zeitpunkt allerdings schon einige gesicherte wissenschaftliche Erkenntnisse zu Übertragungswegen und -formen gab, welche im Rahmen der Prognoseentscheidung auch entsprechend zu berücksichtigen waren. Allerdings war im hier streitgegenständlichen Zeitraum mit Omikron eine neue Virusvariante aufgetreten, hinsichtlich derer es - wie auch in der Begründung zur streitgegenständlichen Verordnung angeführt - an gesicherten Erkenntnissen zu Übertragbarkeit und verursachter Krankheitsschwere fehlte. Schon allein deswegen bestand hier der beschriebene Einschätzungsspielraum des Ordnungsgebers grundsätzlich fort. Sind wegen derartiger Unwägbarkeiten der wissenschaftlichen Erkenntnislage die Möglichkeiten des Gesetz- oder Ordnungsgebers begrenzt, sich ein hinreichend sicheres Bild zu machen, genügt es daher, wenn er sich an einer sachgerechten und vertretbaren Beurteilung der ihm verfügbaren Informationen und Erkenntnismöglichkeiten orientiert (BVerfG, Beschl. v. 19. November 2021 a. a. O. Rn. 171; BVerwG, Urt. v. 22. November 2022 - 3 CN 2/21 - a. a. O. Rn. 18). Der Einschätzungsspielraum erstreckt sich auch auf die erforderliche Prognose und die Wahl der Mittel, um die von ihm angestrebten Ziele zu erreichen (BVerfG, Beschl. v. 5. Mai 2021 - 1 BvR 781/21 u. a. -, juris Rn. 36). Die Prognose wird nicht dadurch ungültig und rechtswidrig, dass sie sich im Nachhinein als falsch erweist (vgl. BVerfG, Beschl. v. 18. Dezember 1968 - 1 BvL 5/64 -, juris Rn. 28). Allerdings kann ein grob unzutreffendes Ergebnis ein Indiz für ihre Ungültigkeit sein (zum Ganzen auch SächsOVG, Urt. v. 27. April 2023 - 3 C 8/21 -, juris Rn. 76).

- ⁵⁹ Sind wegen Unwägbarkeiten der wissenschaftlichen Erkenntnislage die Möglichkeiten des Gesetzgebers begrenzt, sich ein hinreichend sicheres Bild zu machen, genügt es daher, wenn er sich an einer sachgerechten und vertretbaren Beurteilung der ihm verfügbaren Informationen und Erkenntnismöglichkeiten orientiert (BVerfG, Beschl. v. 19. November 2021 a. a. O. Rn. 171). Der Einschätzungsspielraum erstreckt sich auch auf die erforderliche Prognose und die Wahl der Mittel, um die von ihm angestrebten Ziele zu erreichen (BVerfG, Beschl. v. 5. Mai 2021 - 1 BvR 781/21 u. a. -, juris Rn. 36).
- ⁶⁰ Hiervon ausgehend sind die Voraussetzungen für die Qualifikation der angegriffenen Regelungen als Schutzmaßnahme im angesprochenen Sinn erfüllt, da mit der Verordnung offensichtlich der Zweck verfolgt wird, die Verbreitung von COVID-19 zu verhindern, und die vom Robert-Koch-Institut (künftig: RKI) beschriebene Infektionslage (a) sowie das Pandemiegeschehen im Freistaat Sachsen (b) es dem Ordnungsgeber auch im Hinblick auf die ihm obliegende Schutzpflicht für Leben und Gesundheit aus Art. 2 Abs. 2

Satz 1 GG ermöglichte, mit den hier in Rede stehenden Schutzmaßnahmen i. S. v. § 28 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. § 28a Abs. 1 Nr. 2a und Nr. 10 IfSG grundsätzlich zu reagieren. Die Einschätzung beruht auf einer ausreichend tragfähigen Grundlage. Der Verordnungsgeber ist von einem zutreffend und vollständig ermittelten Sachverhalt ausgegangen. Er hat seine Prognose einleuchtend begründet und keine offensichtlich fehlerhafte, insbesondere in sich widersprüchliche Einschätzung getroffen (vgl. BVerwG, Urt. v. 29. Oktober 2009 - 7 C 22/08 -, juris Rn. 20; Urt. v. 22. November 2022 - 3 CN 2/21 -, a. a. O. Rn. 17 m. w. N.; SächsOVG, Urt. v. 27. April 2023 a. a. O. Rn. 78).

- ⁶¹ (a) Zur Infektionslage ab dem Inkrafttreten der streitgegenständlichen Verordnung vom 19. November 2021 im Zeitraum der Antragstellung Anfang Januar 2022 lagen folgende Erkenntnisse und Bewertungen des RKI vor:
- ⁶² Das RKI schätzte die Gefährdung für die Gesundheit der Bevölkerung in Deutschland insgesamt als sehr hoch ein. Ursächlich hierfür sei das Auftreten und die rasante Verbreitung der sog. Omikronvariante, die sich nach derzeitigem Kenntnisstand (aus anderen Ländern) deutlich schneller und effektiver verbreite als die bisherigen Virusvarianten. Dadurch sei mit einer schlagartigen Erhöhung der Infektionsfälle zu rechnen und es könne zu einer schnellen Überlastung des Gesundheitssystems und ggf. weiterer Versorgungsbereiche kommen. Die Infektionsgefährdung wurde für die Gruppe der Ungeimpften als sehr hoch, für die Gruppen der Genesenen und Geimpften mit Grundimmunisierung (zweimalige Impfung) als hoch und für die Gruppe der Geimpften mit Auffrischimpfung (dreimalige Impfung) als moderat eingeschätzt. Es wies darauf hin, dass sich die aktuelle epidemiologische Entwicklung aufgrund der feiertagsbedingt geänderten Inanspruchnahme der medizinischen Versorgung, geänderter Testhäufigkeiten, Melde- und Übermittlungsverzügen nur eingeschränkt einschätzen lasse. Ziel der Anstrengungen sei es, die Infektionszahlen deutlich zu senken, um die Dynamik der Ausbreitung der Omikronvariante zu bremsen, schwere Erkrankungen und Todesfälle zu minimieren und das Gesundheitswesen zu entlasten. Ein weiteres wichtiges Ziel sei die Vermeidung von Langzeitfolgen, die auch nach milden Krankheitsverläufen auftreten können und deren langfristige Auswirkungen noch nicht absehbar seien.
- ⁶³ In der 51. Kalenderwoche (KW) sei im Bundesgebiet weitgehend ein Rückgang der Fallzahlen gegenüber den Vorwochen zu verzeichnen gewesen. Zum 29. Dezember 2021 betrage die Sieben-Tage-Inzidenz der Gesamtbevölkerung 232 Fälle/100.000 EW. Am 4. Januar 2022 betrage diese 239,9 Fälle/100.000 EW. Damit sei die Sieben-Tage-Inzidenz in allen Altersgruppen insbesondere in der Gruppe der Ungeimpften sehr hoch. Auch die Zahl schwerer Erkrankungen an COVID-19, die im Krankenhaus aufgenommen und

intensivmedizinisch behandelt werden müssten, befinde sich weiter auf einem hohen Niveau. Die Zahl der hospitalisierten Fälle in den Altersgruppen ab 60 Jahren sei von Meldewoche (MW) 39 bis 47 stark gestiegen. Seit der MW 48 zeichne sich, in der Nachfolge der abnehmenden Inzidenz, in allen Altersgruppen eine Abnahme der Hospitalisierungen ab. Bundesweit sei der Anteil der betreibbaren ITS Betten, die mit Covid-19-Patienten belegt seien, mit nahezu 20 % immer noch sehr hoch. Regional sei die Belastung der ITS-Bettenkapazität deutlich höher. Die Zahl der Todesfälle sei sehr hoch.

- ⁶⁴ Zum jetzigen Zeitpunkt würden in Deutschland immer noch fast alle Infektionen durch die Deltavariante (B.1.617.2) verursacht. Allerdings steige die Zahl der Fälle mit Infektion durch die neue besorgniserregende Variante Omikron in den letzten Wochen deutlich an und habe zuletzt bei 7,4 % gelegen. Die Ausbreitung von Omikron sei in den Bundesländern sehr unterschiedlich, sie liege in MW 51 zwischen 1 % in Sachsen und 65 % in Bremen. Die Ausbreitung der Omikronvariante sei sehr beunruhigend. Unsicherheiten bestünden hinsichtlich der Effektivität und Dauer des Impfschutzes sowie der Schwere der Erkrankung. Zu den im Meldesystem vorliegenden Omikronfällen seien nur zum Teil Zusatzinformationen bekannt. Für 6.788 Fälle seien Angaben zu den Symptomen übermittelt worden, wobei überwiegend keine oder milde Symptome angegeben worden seien. Vier Personen seien verstorben.
- ⁶⁵ Es ließen sich nicht alle Infektionsketten nachvollziehen, Ausbrüche träten in vielen verschiedenen Umfeldern auf. Das Virus verbreite sich überall dort, wo Menschen zusammenkämen, insbesondere in geschlossenen Räumen. Häufungen würden oft in Privathaushalten und in der Freizeit dokumentiert, Übertragungen und Ausbrüche fänden aber auch in anderen Zusammenhängen statt, z. B. im Arbeitsumfeld, in Schulen, bei Reisen, bei Tanz- und Gesangsveranstaltungen und anderen Feiern, besonders auch bei Großveranstaltungen und in Innenräumen. Auch träten COVID-19-bedingte Ausbrüche in Alten- und Pflegeheimen und Krankenhäusern wieder zunehmend auf, wobei davon auch geimpfte Personen betroffen seien.
- ⁶⁶ Bis zum 4. Januar 2022 seien 74,2 % der Bevölkerung mindestens einmal und 71,3 % vollständig geimpft. Darüber hinaus hätten 39,3 % der Bevölkerung eine Auffrischimpfung erhalten. Alle Impfstoffe, die zurzeit in Deutschland zur Verfügung stünden, schützten nach derzeitigem Erkenntnisstand bei vollständiger Impfung die allermeisten geimpften Personen wirksam vor einer schweren Erkrankung. Die Wirksamkeit der Impfung gegen die Omikronvariante sei noch nicht endgültig zu beurteilen.

- 67 Es sei unbedingt erforderlich, bei Symptomen einer neu auftretenden Atemwegserkrankung wie z. B. Schnupfen, Halsschmerzen oder Husten (unabhängig vom Impfstatus) zuhause zu bleiben, die Hausarztpraxis zu kontaktieren und einen PCR-Test durchführen zu lassen. Grundsätzlich sollten alle nicht notwendigen Kontakte reduziert und Reisen vermieden werden. Sofern Kontakte nicht gemieden werden könnten, sollten Masken getragen, Mindestabstände eingehalten und die Hygiene beachtet werden. Innenräume seien vor, während und nach dem Aufenthalt mehrerer Personen regelmäßig und gründlich zu lüften (AHA+L-Regel). Es werde dringend dazu geraten, größere Veranstaltungen in Innenräumen und enge Kontaktsituationen abzusagen oder zu meiden. Es werde empfohlen, die Corona-Warn-App zu nutzen. Insbesondere vor Kontakt zu besonders gefährdeten Personen sollte ein vollständiger Impfschutz vorliegen und ein Test gemacht werden. Alle diese Empfehlungen gälten auch für Geimpfte und Genesene.
- 68 Es werde insbesondere den noch nicht grundimmunisierten Personen dringend empfohlen, sich gegen COVID-19 impfen zu lassen und hierbei auf einen vollständigen Impfschutz zu achten. Auch die Möglichkeit der Auffrischimpfung (Boosterimpfung) sollte von allen Personengruppen gemäß den STIKO-Empfehlungen genutzt werden.
- 69 Bei der überwiegenden Zahl der Fälle verlaufe die Erkrankung mild. Die Wahrscheinlichkeit für schwere und auch tödliche Krankheitsverläufe steige mit zunehmendem Alter und bei bestehenden Vorerkrankungen. Es könne jedoch auch ohne bekannte Vorerkrankungen und bei jungen Menschen zu schweren oder lebensbedrohlichen Krankheitsverläufen kommen. Internationale Studien wiesen darauf hin, dass die derzeit in Deutschland dominierende Deltavariante im Vergleich mit früher vorherrschenden Viren oder Varianten zu schwereren Krankheitsverläufen mit mehr Hospitalisierungen und häufigerer Todesfolge führe. Langzeitfolgen könnten auch nach leichten Verläufen auftreten. Die Therapie schwerer Krankheitsverläufe sei komplex und erst wenige Therapieansätze hätten sich in klinischen Studien als wirksam erwiesen. SARS-CoV-2 sei grundsätzlich leicht von Mensch zu Mensch übertragbar, insbesondere die derzeit zirkulierende Deltavariante und noch mehr die Omikronvariante. Die Übertragung durch Tröpfchen und Aerosole spiele dabei eine besondere Rolle, vor allem in Innenräumen. Das Infektionsrisiko könne durch die eigene Impfung und das individuelle Verhalten selbstwirksam reduziert werden (AHA+L-Regel). Untersuchungen deuteten darauf hin, dass die Impfung auch das Risiko einer Übertragung reduziere, diese aber nicht vollständig verhindere. Einfluss auf die Wahrscheinlichkeit der Übertragung hätten neben Verhalten und Impfstatus auch die regionale Verbreitung und die Lebensbedingungen (zum Ganzen vgl. SächsOVG, Beschl. v. 6. Januar 2022 - 3 B 454/21 -, juris Rn. 32 ff.).

- 70 (b) Der Inzidenzwert für den Freistaat Sachsen betrug - Stand: 4. Januar 2022 - 287,5 Fälle je 100.000 Einwohner in den letzten sieben Tagen und war damit seit Ende November 2021 gesunken. Mit Stand 4. Januar 2022 wurden 1.137 Patienten auf Normalstationen und 446 Patienten auf Intensivstationen behandelt. Die Belegung der Krankenhäuser war damit seit Anfang Dezember 2021 gesunken. Allerdings war seit dem 2. Januar 2022 auch wieder ein leichter Anstieg sowohl auf der Normal- als auch auf der Intensivstation gegenüber den Daten vom 1. Januar 2022 zu beobachten. Die Sieben-Tage-Inzidenz der Hospitalisierungen betrug - Stand 4. Januar 2022 - 3,2 und war damit gegenüber den Vorwochen deutlich rückläufig (vgl. SächsOVG, Beschl. v. 6. Januar 2022 a. a. O. Rn. 40). Medienberichten war zu entnehmen, dass in den vergangenen Wochen aufgrund ausgeschöpfter Kapazitäten in sächsischen Krankenhäusern mehrfach Patienten in andere Bundesländer verlegt werden mussten (SächsOVG, Beschl. v. 6. Januar 2022 a. a. O.). Operationen und Behandlungen mussten - nicht nur in weniger problematischen Fällen, sondern auch betreffend Tumor-Operationen - verschoben oder die Patienten auf die Suche nach Operationsterminen in weniger belasteten Bundesländern verwiesen werden.
- 71 Mit Stand vom 7. Januar 2022 wies die Sieben-Tage-Inzidenz der Neuinfektionen in Sachsen einen Wert von 303,6 auf. Die Sieben-Tage-Inzidenz Hospitalisierung belief sich auf 4,19. In den sächsischen Krankenhäusern wurden am 7. Januar 2022 insgesamt 1.311 COVID-19-Patienten behandelt (928 auf der Normalstation [54,9 % Auslastung] und 383 auf der Intensivstation [82,9 %] Auslastung).
- 72 Mit Stand 12. Januar 2022 betrug die Sieben-Tage-Inzidenz der Neuinfektionen in Sachsen 239,5. Die Sieben-Tage-Inzidenz Hospitalisierung belief sich auf 3,52. In den sächsischen Krankenhäusern wurden am 12. Januar 2022 insgesamt 1.121 COVID-19-Patienten behandelt (772 auf der Normalstation [51,3 % Auslastung] und 349 auf der Intensivstation [80,6 % Auslastung]).
- 73 Die Voraussetzungen für die Überlastungsstufe lagen wegen Unterschreitens der maßgeblichen Schwellenwerte nicht mehr vor. Die Voraussetzungen für die Vorwarnstufe waren noch gegeben. In seiner Begründung zur Fünften Änderungsverordnung der Sächsischen Corona-Notfall-Verordnung vom 12. Januar 2022 hatte der Ordnungsgeber ausgeführt, dass auch eine bevorstehende Verbreitung der Omikron-Variante berücksichtigt werden müsse. Im Ergebnis sei in Sachsen ein endgültiger Trend des Infektionsgeschehens nach wie vor nicht abschätzbar. Um dennoch dem gegenwärtig zu verzeichnenden Rückgang des Infektionsgeschehens Rechnung zu tragen, sehe diese Änderung der Corona-Notfall-Verordnung Lockerungen vor, jedoch nur für den Fall, dass sich der positive Trend nicht umkehre.

- 74 (3) Der mit § 9 Abs. 1 SächsCoronaNotVO verbundene Eingriff in die Religionsfreiheit im Sinne des Art. 4 Abs. 1 und 2 GG war unverhältnismäßig. Er machte die körpernahe Seelsorge auch in dringenden Fällen von der Vorlage eines Impf-, Genesenen- oder Testnachweises und dessen Kontrolle abhängig, ohne dass dieser Eingriff hinreichend gerechtfertigt war.
- 75 (a) Allerdings verfolgt der Ordnungsgeber mit dieser Regelung einen - auch in Ansehung der von der Antragstellerin gerügten Verletzung ihrer Grundrechte - legitimen Zweck.
- 76 Legitime Zwecke sind insbesondere solche, die sich aus verfassungsrechtlichen Schutzpflichten ergeben (BVerfG, Beschl. v. 19. November 2021 a. a. O. Rn. 169). Der Senat ist dabei im Rahmen der ihm obliegenden Prüfung nicht auf die Berücksichtigung solcher Zwecke beschränkt, die der Ordnungsgeber selbst ausdrücklich benannt hat (vgl. BVerfG a. a. O.).
- 77 Ziel der Regelungen ist sowohl der Lebens- und Gesundheitsschutz der sich im Freistaat Sachsen Aufhaltenden als auch die Sicherstellung der Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems (vgl. SächsOVG, Beschl. v. 6. Dezember 2021 - 3 B 419/21 -, juris Rn. 64). Auch in Ansehung der sich aus Art. 2 Abs. 2 GG ergebenden staatlichen Schutzpflichten handelt es sich dabei um legitime Zwecke (vgl. BVerfG, a. a. O. Rn. 176).
- 78 (b) Die in § 9 Abs. 1 Satz 2 SächsCoronaNotVO angeordnete Pflicht der Dienstleister zur Kontrolle des Impf-, Genesenen- oder Testnachweises war zur Erreichung des vorgenannten Ziels geeignet und erforderlich. Mit Ausnahme von Maßnahmen der akuten körpernahen Seelsorge war sie auch nicht unverhältnismäßig.
- 79 Eingriffe in Grundrechte sind nur gerechtfertigt, wenn sie zur Erreichung des verfolgten legitimen Zwecks geeignet und erforderlich sind und wenn bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht der sie rechtfertigenden Gründe die Grenze der Zumutbarkeit (Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn) noch gewahrt wird (st. Rspr., vgl. BVerfG, Beschl. v. 14. Januar 2015 - 1 BvR 931/12 -, juris Rn. 53 ff.; Beschl. v. 11. Februar 1992 - 1 BvR 1531/90 -, juris Rn. 56).
- 80 Ein Gesetz ist geeignet, wenn mit seiner Hilfe der erstrebte Erfolg gefördert werden kann. Es ist erforderlich, wenn der Gesetzgeber nicht ein anderes, gleich wirksames, aber das Grundrecht nicht oder weniger stark einschränkendes Mittel hätte wählen können. Bei der Beurteilung der Eignung und Erforderlichkeit einer Regelung steht dem Gesetzgeber ein Spielraum zu, der sich auf die Einschätzung und Bewertung der tatsächlichen Verhältnisse, auf die etwa erforderliche Prognose und auf die Wahl der Mittel bezieht, um die Ziele des Gesetzes zu erreichen (vgl. BVerfG, Urt. v. 3. März 2004 - 1 BvR 2378/98 u. a.

- , juris Rn. 210 m. w. N. und Rn. 225; Urt. v. 5. November 2019 - 1 BvL 7/16 -, juris Rn. 166 und 179; Beschl. v. 19. November 2021, a. a. O. Rn. 185 m. w. N. und Rn. 204). Dieser Spielraum reicht nicht stets gleich weit. Insoweit hängt sein Umfang vielmehr einzelfallbezogen etwa von der Eigenart des in Rede stehenden Sachbereichs, den Möglichkeiten, sich ein hinreichend sicheres Urteil zu bilden, und der Bedeutung der auf dem Spiel stehenden Rechtsgüter ab (vgl. BVerfG, Urt. v. 3. März 2004 a. a. O.). Für Letzteres können auch das vom Eingriff betroffene Recht und das Eingriffsgewicht eine Rolle spielen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 19. November 2021 a. a. O. Rn. 185 m. w. N.). Bei schwerwiegenden Grundrechtseingriffen dürfen dabei tatsächliche Unsicherheiten grundsätzlich nicht ohne Weiteres zulasten der Grundrechtsträger gehen. Erfolgt aber der Eingriff zum Schutz gewichtiger verfassungsrechtlicher Güter und ist es dem Gesetzgeber angesichts der tatsächlichen Unsicherheiten nur begrenzt möglich, sich ein hinreichend sicheres Bild zu machen, ist die verfassungsgerichtliche Prüfung auf die Vertretbarkeit der gesetzgeberischen Eignungsprognose beschränkt (vgl. BVerfG, Urt. v. 26. Februar 2020 - 2 BvR 2347/15 u. a. -, juris Rn. 237). Die Eignung setzt also nicht voraus, dass es zweifelsfreie empirische Nachweise der Wirkung oder Wirksamkeit der Maßnahmen gibt (vgl. BVerfG, Beschl. v. 1. Dezember 2020 - 2 BvR 916/11 u. a. -, juris Rn. 264, und Beschl. v. 19. November 2021 a. a. O. Rn. 185).
- 81 Grundrechtseingriffe dürfen ferner nicht weitergehen, als es der Schutz des Gemeinwohls erfordert. Daran fehlt es, wenn ein gleich wirksames Mittel zur Erreichung des Gemeinwohlziels zur Verfügung steht, das den Grundrechtsträger weniger und Dritte und die Allgemeinheit nicht stärker belastet. Die sachliche Gleichwertigkeit der alternativen Maßnahmen zur Zweckerreichung muss dafür in jeder Hinsicht eindeutig feststehen (BVerfG, Beschl. v. 19. November 2021 a. a. O. juris Rn. 203 m. w. N.).
- 82 Zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit war der Ordnungsgeber zudem gehalten, seine Schutzmaßnahmen an den Vorgaben des § 28a Abs. 3 IfSG auszurichten. Mit diesem hatte der Gesetzgeber beim Ergreifen von Schutzmaßnahmen zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit ein gestuftes Vorgehen vorgesehen, welches sich an dem tatsächlichen regionalen und überregionalen Infektionsgeschehen orientieren sollte (vgl. SächsOVG, Urt. v. 27. April 2023 a. a. O. Rn. 88).
- 83 Nach § 28a Abs. 3 IfSG in der hier maßgeblichen Fassung waren Entscheidungen über Schutzmaßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) nach § 28a Abs. 1 IfSG in Verbindung mit § 28 Abs. 1 IfSG, nach § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 IfSG und den §§ 29 bis 32 IfSG insbesondere an dem Schutz von Leben und Gesundheit und der Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems auszurichten; dabei wa-

ren absehbare Änderungen des Infektionsgeschehens durch ansteckendere, das Gesundheitssystem stärker belastende Virusvarianten zu berücksichtigen. Zum präventiven Infektionsschutz konnten insbesondere die in § 28a Abs. 1 Nr. 1, 2, 2a, 4 und 17 IfSG genannten Schutzmaßnahmen ergriffen werden. Weitergehende Schutzmaßnahmen sollten unter Berücksichtigung des jeweiligen regionalen und überregionalen Infektionsgeschehens mit dem Ziel getroffen werden, eine drohende Überlastung der regionalen und überregionalen stationären Versorgung zu vermeiden. Wesentlicher Maßstab für die weitergehenden Schutzmaßnahmen war insbesondere die Anzahl der in Bezug auf die Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) in ein Krankenhaus aufgenommenen Personen je 100.000 Einwohner innerhalb von sieben Tagen. Weitere Indikatoren, wie die unter infektionsepidemiologischen Aspekten differenzierte Anzahl der Neuinfektionen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 je 100.000 Einwohner innerhalb von sieben Tagen, die verfügbaren intensivmedizinischen Behandlungskapazitäten und die Anzahl der gegen die Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) geimpften Personen, sollten bei der Bewertung des Infektionsgeschehens berücksichtigt werden. Die Landesregierungen konnten im Rahmen der Festlegung der Schutzmaßnahmen unter Berücksichtigung der jeweiligen stationären Versorgungskapazitäten in einer Rechtsverordnung nach § 32 Schwellenwerte für die Indikatoren nach den Sätzen 4 und 5 festsetzen; entsprechend konnten die Schutzmaßnahmen innerhalb eines Landes regional differenziert werden. Das Robert Koch-Institut veröffentlichte im Internet unter <https://www.rki.de/covid-19-trends> werktäglich nach Altersgruppen differenzierte und mindestens auf einzelne Länder und auf das Bundesgebiet bezogene Daten zu Indikatoren nach den Sätzen 4 und 5. Die Länder konnten die Indikatoren nach den Sätzen 4 und 5 landesweit oder regional differenziert auch statt bezogen auf 100.000 Einwohner bezogen auf das Land oder die jeweilige Region als Maßstab verwenden.

- ⁸⁴ Im Übrigen ist eine Maßnahme im engeren Sinn verhältnismäßig, wenn der mit ihr verfolgte Zweck und die zu erwartende Zweckerreichung nicht außer Verhältnis zu der Schwere des Eingriffs steht. Um dem Übermaßverbot zu genügen, müssen hierbei die Interessen des Gemeinwohls umso gewichtiger sein, je empfindlicher die Einzelnen in ihrer Freiheit beeinträchtigt werden (st. Rspr: BVerfG, Beschl. v. 2. Oktober 1973 - 1 BvR 459/72 u. a. -, juris Rn. 35). Umgekehrt wird gesetzgeberisches Handeln umso dringlicher, je größer die Nachteile und Gefahren sind, die aus gänzlich freier Grundrechtsausübung erwachsen können (BVerfG, Beschl. v. 19. November 2021 a. a. O. Rn. 216). Die sachliche Rechtfertigung der in der Sächsischen Corona-Notfall-Verordnung angeordneten Maßnahmen ist auch nicht allein anhand des infektionsschutzrechtlichen Gefahrengrades der betroffenen Tätigkeit zu beurteilen. Kollidierende Grundrechtspositionen sind in ihrer Wechselwirkung zu erfassen und nach dem Grundsatz der praktischen Konkordanz so in Ausgleich zu bringen, dass sie für alle Beteiligten möglichst weitgehend wirksam werden

(BVerfG, Beschl. v. 30. Januar 2020 - 2 BvR 1005/18 -, juris Rn. 34, und v. 6. November 2019 - 1 BvR 16/13 -, juris Rn. 76 m. w. N.). Daher sind auch alle sonstigen relevanten Belange zu berücksichtigen, etwa die wirtschaftlichen und existentiellen Auswirkungen der Ge- und Verbote für die betroffenen Unternehmen und Bürger, aber auch öffentliche Interessen an der uneingeschränkten Aufrechterhaltung bestimmter Tätigkeiten und Bereiche. Dies entspricht auch der parlamentsgesetzlichen Vorgabe des § 28a Abs. 6 Satz 2 IfSG, bei Entscheidungen über Schutzmaßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) soziale, gesellschaftliche und wirtschaftliche Auswirkungen auf den Einzelnen und die Allgemeinheit einzubeziehen und zu berücksichtigen, soweit dies mit dem Ziel einer wirksamen Verhinderung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) vereinbar ist. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die Entscheidung des Ordnungsgebers, bestimmte Lebensbereiche und damit zusammenhängende Betriebe stark einzuschränken, auf dem Zusammenspiel einer Vielzahl je für sich kontingenter Maßnahmen beruht, durch das namentlich im Bereich der Kontaktbeschränkungen eine hinreichende Reduktion potentieller Übertragungssituationen erreicht werden soll und auch aus Gründen der Verhältnismäßigkeit indes ein vollständiger, „perfekter“ Kontaktausschluss nicht bewirkt werden soll und kann, so dass gewisse Unschärfen und Inkonsistenzen unvermeidliche Folge der verfassungsrechtlich vorgegebenen Verhältnismäßigkeitsabwägung sind (SächsVerfGH, Beschl. v. 11. Februar 2021 - Vf. 14-II-21 [e. A.] -, juris Rn. 31). Zudem ist dem Ordnungsgeber auch bei der Beurteilung der Angemessenheit einer Maßnahme grundsätzlich ein Einschätzungsspielraum zuzugestehen (BVerfG, a. a. O. Rn. 217 m. w. N.).

- ⁸⁵ Hiervon ausgehend sind die Voraussetzungen für die Verhältnismäßigkeit des in Rede stehenden Eingriffs von § 9 Abs. 1 Satz 2 SächsCoronaNotVO in Art. 4 GG in den Fällen dringender körpernaher Seelsorge nicht erfüllt und deshalb § 9 Abs. 1 SächsCoronaNotVO unwirksam. Die Auffassung des Antragsgegners, dass der geforderte Nachweis vom Seelsorger vorzulegen sei, widerspricht dem Wortlaut der Regelung.
- ⁸⁶ Art. 4 GG garantiert in Absatz 1 die Freiheit des Glaubens, des Gewissens und des religiösen und weltanschaulichen Bekenntnisses und in Absatz 2 das Recht der ungestörten Religionsausübung. Beide Absätze des Art. 4 GG enthalten ein umfassend zu verstehendes einheitliches Grundrecht. Es erstreckt sich nicht nur auf die innere Freiheit, zu glauben oder nicht zu glauben, sondern auch auf die äußere Freiheit, den Glauben zu bekunden und zu verbreiten. Dazu gehört auch das Recht des Einzelnen, sein gesamtes Verhalten an den Lehren seines Glaubens auszurichten und seiner inneren Glaubensüberzeugung gemäß zu handeln. Dies betrifft nicht nur imperative Glaubenssätze, sondern auch solche religiösen Überzeugungen, die ein Verhalten als das zur Bewältigung einer Lebenslage richtige bestimmen (vgl. BVerfG, Urt. v. 24. September 2003 - 2 BvR 1436/02,

juris Rn. 37 m. w. N.). Von Art. 4 GG ist auch die Veranstaltung von Gottesdiensten mitumfasst und es kann ein Verbot von Gottesdiensten von dessen „Veranstalter“ als schwerwiegender Eingriff in die Glaubensfreiheit aus Art. 4 GG gerügt werden (BVerfG, Beschl. v. 29. April 2020 - 1 BvQ 44/20 -, juris Rn. 13 f.). Es ist deshalb auch nicht zweifelhaft, dass die Beschränkung der von der Antragstellerin verantworteten körpernahen Seelsorge sie in ihrem Grundrecht aus Art. 4 GG betrifft.

- 87 Das Grundrecht der Religionsfreiheit aus Art. 4 Abs. 1 und 2 GG enthält keinen Gesetzesvorbehalt, Einschränkungen dieses Grundrechts können sich aber aus der Verfassung selbst ergeben, hier in Form verfassungsimmanenter Schranken, zu denen die Grundrechte Dritter sowie Gemeinschaftswerte von Verfassungsrang zählen, wobei die jeweilige Einschränkung überdies einer hinreichend bestimmten gesetzlichen Grundlage bedarf (BVerfG, Beschl. v. 9. Mai 2016 - 1 BvR 2202/13 -, juris Rn. 51 m. w. N.). Eingriffe in die Religionsfreiheit sind hiernach verfassungsrechtlich gerechtfertigt, wenn sie sich in einer im Sinne der praktischen Konkordanz qualifizierten Verhältnismäßigkeitsprüfung als geeignet, erforderlich und angemessen erweisen (Epping/Hillgruber, Beck OK Grundgesetz, Stand: 15. Juni 2024, Art. 4 Rn. 48). Dabei kann nach Lage der Dinge auch unter Berücksichtigung von Art. 4 GG die Untersagung von Gottesdiensten aus Gründen des Schutzes vor dem Corona-Virus gerechtfertigt sein (vgl. BVerfG, Beschl. v. 29. April 2020 - 1 BvQ 44/20 -, juris Rn. 13 f.). Die hier in Rede stehenden Verpflichtungen zum Nachweis und zur Kontrolle von Impf-, Genesenen- und Impfnachweisen können damit erst recht mit dem Grundrecht der Religionsfreiheit vereinbar sein, wenn dies aus Gründen des Infektionsschutzes gerechtfertigt ist.
- 88 Die in § 9 Abs. 1 Satz 2 SächsCoronaNotVO geregelten Verhaltenspflichten griffen in Fällen akuter körpernaher Seelsorge in die der Antragstellerin durch Art. 4 Abs. 1 GG gewährleistete Religionsfreiheit unverhältnismäßig ein. Im Übrigen waren sie verhältnismäßig.
- 89 Der Senat hat mehrfach entschieden, dass eine Verpflichtung zur Vorlage eines Impf- oder Genesennachweises - sog. 2G-Regel - als Voraussetzung für den Zugang zu einem Einzelhandelsgeschäft in Ansehung des dazu aktuellen Infektionsgeschehens im Freistaat Sachsen eine auch verhältnismäßige Einschränkung sein kann (SächsOVG, Beschl. v. 6. Januar 2022 - 3 B 454/21 -, juris Rn. 51 ff.; Beschl. v. 21. Dezember 2021 - 3 B 435/21 -, juris Rn. 60 ff.). Demgegenüber ist die hier in Rede stehende 3G-Regel ein schwächerer Eingriff in die Rechte der Betroffenen, da sie ihre Zugangsmöglichkeiten durch die Option zur Vorlage eines Testnachweises signifikant erweitert. In seinem Beschluss vom 6. Januar 2022 hat der Senat diese Auffassung auch in Ansehung eines

möglicherweise rückläufigen Infektionsgeschehens und des Auftretens der sog. Omikronvariante des Virus bekräftigt. Denn nach den oben dargestellten Angaben des RKI konnte nur von einer äußerst geringfügigen Verbreitung dieser Variante (1 %) im Freistaat Sachsen ausgegangen werden. Daher waren auch die zu ergreifenden Schutzmaßnahmen jedenfalls im Freistaat Sachsen noch nicht maßgeblich an den möglicherweise gegenüber der sog. Deltavariante abweichenden Spezifikationen dieser Virusvariante etwa hinsichtlich Krankheitsschwere und Wirksamkeit von Impfungen auszurichten gewesen. Auch war das Infektionsgeschehen im Freistaat nicht in einem solchen Maß rückläufig, dass sich die Anwendung der 3G-Regel als unverhältnismäßig erweisen würde. Insoweit ist zunächst zu sehen, dass aufgrund der zurückliegenden Feiertage die Sieben-Tage-Inzidenz nicht das tatsächliche Infektionsgeschehen widerspiegelte, da weniger Tests durchgeführt wurden und Verzögerungen in der Meldkette eingetreten sind. Allerdings waren die Neuinfektionen im Januar 2022 deutlich gesunken. Wie bereits dargelegt, lagen sie am 7. Januar 2022 bei 303,6 und am 12. Januar 2022 bei 239,5, jeweils als Sieben-Tage-Inzidenz. Gleichwohl war in Ansehung der vom RKI beschriebenen Gefahren in Zusammenhang mit der auch auf den Freistaat Sachsen zulaufenden Omikronwelle die Einschätzung des Verordnungsgebers berechtigt, es gelte weitere Infektionen mit dem Coronavirus und somit potentielle Krankenhausaufenthalte zu vermeiden, um eine zeitnah drohende Überlastungssituation im Bereich der medizinischen Versorgung zu verhindern. Diese Einschätzung ist nicht zu beanstanden, zumal der Verordnungsgeber durch die Fünfte Änderungsverordnung Lockerungen für den Fall einer niedrigen Inzidenz eingeführt hatte.

⁹⁰ Grundsätzlich kann auch die in § 9 Abs. 1 Satz 2 SächsCoronaNotVO enthaltene Verpflichtung zur Kontrolle des Impf- oder Genesenennachweises einschließlich eines Abgleichs mit amtlichen Ausweispapieren einen zulässigen, weil verhältnismäßigen Grundrechtseingriff darstellen (vgl. SächsOVG, Beschl. v. 22. Dezember 2021 a. a. O. Rn. 49 zu Art. 12 GG). Aus der Betroffenheit von Art. 4 GG folgt hier nichts anderes, da die Vorlage- und Kontrollpflichten einen weit geringeren Eingriff als etwa ein - ebenfalls in der Rechtsprechung als geeignetes Mittel angesehenes - Verbot von Gottesdiensten darstellen (vgl. BVerfG a. a. O.) und die geforderten Nachweise nach der Rechtsprechung des Senats ein geeignetes Mittel zur Verhinderung einer Überlastungssituation im Bereich der medizinischen Versorgung sind (SächsOVG, Beschl., v. 22. Dezember 2021 a. a. O.).

⁹¹ Die Kontrollpflichten stellen sich als geeignete Maßnahme dar, weil nicht davon ausgegangen werden kann, dass sämtliche Personen, die körpernahe Dienstleistungen zu seelsorgerischen Zwecken in Anspruch nehmen, die hierfür geltenden Zugangsvoraussetzungen von sich aus beachten (SächsOVG, Beschl. v. 6. Januar 2022, a. a. O. Rn. 53 zum Einzelhandel m. w. N.). Soweit die Antragstellerin die Geeignetheit der Maßnahme mit

ihrer Annahme, dass bei der körpernahen Seelsorge kein besonderes Infektionsrisiko bestehe, in Frage stellt, ist dem nicht zu folgen. Der Ordnungsgeber ist nach den der Verordnungsbegründung entnehmbaren Erwägungen davon ausgegangen, dass Kontakte zwischen Menschen, insbesondere wenn diese in Innenräumen stattfinden, Situationen schaffen, in denen es zur Übertragung des Coronavirus zwischen Menschen kommen kann. Diese Grundannahme ist ausweislich des dargestellten wissenschaftlichen Erkenntnisstandes zu Übertragungswegen des Coronavirus hinreichend empirisch belegt (vgl. BVerfG, Beschl. v. 19. November 2021 a. a. O. Rn. 195 f.). Da das Virus - wie ausgeführt - vornehmlich über Aerosole übertragen wird, kommt es auf einen „direkten Körperkontakt“ nicht an.

- 92 Auch auf die angesprochene Frage, welchen messbaren Beitrag die Vorlage- und Kontrollpflicht aus § 9 Abs. 1 Satz 2 SächsCoronaNotVO zur Bekämpfung des Infektionsgeschehens leisten konnte, kommt es nicht an. Denn die Geeignetheit einer Maßnahme setzt nicht voraus, dass das mit ihr verfolgte Ziel vollständig, d. h. zu 100 Prozent erreicht werden muss, zumal der Ordnungsgeber keine sog. Null-COVID-Strategie verfolgte. Ausreichend ist vielmehr eine Förderung des Ziels, welche in Ansehung von 660.000 Mitgliedern der Antragstellerin und damit potentiellen Nachfragern nach körpernahen seelsorgeischen Diensten offensichtlich erreicht wurde (vgl. SächsOVG, Beschl. v. 21. Dezember 2021 a. a. O. Rn. 88 m. w. N.). Im Übrigen ist der Antragsgegner im Rahmen seiner Maßnahmenkonzeption gemäß § 28a Abs. 6 Satz 2 IfSG ohnehin nicht auf Maßnahmen gegenüber den sog. „Infektionstreibern“ beschränkt gewesen (vgl. dazu SächsOVG, Beschl. v. 9. Dezember 2021 a. a. O. Rn. 66 und 75).
- 93 Der durch die Kontrollpflichten bewirkte Eingriff in Art. 4 i. V. m. Art. 19 Abs. 3 GG erwies sich allerdings in Bezug auf akute körpernahe Seelsorge als unangemessen.
- 94 Zwar war die Lage auf den Intensivstationen in Sachsen im Zeitpunkt der Antragstellung nach wie vor angespannt und schien in den nachfolgenden Wochen voraussichtlich weiteren erheblichen Belastungen ausgesetzt zu sein, welche aufgrund der außerordentlich schnellen Verbreitung der Omikronvariante des Virus und der Annahme, dass die epidemiologische Infektiosität von Omikron zwei- bis dreifach höher als bei der Delta-Variante sei (vgl. Verordnungsbegründung S. 12), in Sachsen zu erwarten waren. Vor diesem Hintergrund bestand in Ansehung der staatlichen Schutzpflicht in Bezug auf Leben und Gesundheit einschließlich der Aufrechterhaltung eines funktionsfähigen Gesundheitssystems als Gemeinwohlbelange von überragender Bedeutung weiterhin Handlungsbedarf. Die vom Antragsgegner ergriffenen Maßnahmen in Form von Kontrollpflichten der 3G-Regel standen zu diesen verfolgten Zielen auch nicht grundsätzlich außer Verhältnis. Soweit durch diese die allgemeine Handlungsfreiheit der von der 3G-Zugangsbeschränkung

erfassten Personen beschränkt wurden, hat der Senat bereits in seinem Beschluss vom 19. November 2021 (a. a. O. Rn. 54) zu der strengeren 2G-Regelung entschieden, dass die entsprechenden Beschränkungen grundsätzlich hinzunehmen sind. Auch in Bezug auf Beschränkungen der grundrechtlich geschützten Berufsausübungsfreiheit hat er in der vorgenannten Entscheidung (Rn. 76) Entsprechendes judiziert. Daran hält der Senat auch in Ansehung des Vortrags der Antragstellerin in Bezug auf die ihr zustehende Religionsfreiheit fest, soweit es um planbare seelsorgerische Maßnahmen geht. In diesem Fall überwog das Interesse der Allgemeinheit an einer Eindämmung des Coronavirus das Interesse des Seelsorgers an einer körpernahen Seelsorge, die dann zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt werden konnte, wenn die nachfragende Person ihren Nachweis nicht zur Hand hatte oder sich erst noch impfen lassen wollte. Sofern die nachfragende Person sich keinen Nachweis erstellen lassen oder anonym bleiben wollte, überwog wiederum das allgemeine Interesse an einem Schutz vor einer ungebremsten Ausbreitung von Corona das seelsorgerische Interesse der Antragstellerin.

- ⁹⁵ Anders liegt es hingegen in den Fällen, in denen eine akute Notsituation durch Unfall, einen schweren Krankheitsschub oder eine sonstige akute Notlage vorlag, so dass es wegen der besonderen Dringlichkeit einer körpernahen Seelsorge unzumutbar war, zunächst auf der Vorlage eines Nachweises i. S. v. § 9 Abs. 1 Satz 2 SächsCoronaNotVO zu bestehen, bevor eine körpernahe Seelsorge ausgeübt werden durfte. Eine Unverhältnismäßigkeit von § 9 Abs. 1 Satz 2 SächsCoronaNotVO lag auch in den Fällen vor, in denen sich der seelsorgerisch Bedürftige wegen einer Erkrankung nicht impfen lassen konnte oder an Corona erkrankt war und sich zugleich in einer gesundheitlich lebensbedrohlichen Situation befand. In diesen Fällen würde § 9 Abs. 1 SächsCoronaNotVO die körpernahe Seelsorge ausschließen, obwohl diese etwa wegen akuter Selbsttötungsgefahr, alsbald tödlicher Unfallverletzung oder Eintritts in die letzte Phase eines Sterbeprozesses unaufschiebbar war.
- ⁹⁶ Die Regelung ist deshalb insgesamt für unwirksam zu erklären, da die Norm nicht teilbar ist und dem Senat eine Neufassung der Norm mangels ihm zustehender Gestaltungskompetenz verwehrt ist.
- ⁹⁷ (4) Eine Verletzung der Antragstellerin in Art. 4 GG oder ihrem kirchlichen Selbstverwaltungsrecht aus Art. 140 GG i. V. m. Art. 137 Abs. 3 WRV durch die Pflicht aus § 18 Satz 1 SächsCoronaNotVO, für die Zusammenkünfte der Kirchen die Vorlage von Impf-, Genesenen- oder Testnachweisen zu kontrollieren, ist nicht gegeben.
- ⁹⁸ Im Hinblick auf Art. 4 GG liegt ein Verstoß aus den oben zu § 9 Abs. 1 Satz 2 SächsCoronaNotVO dargelegten Gründen nicht vor. Insoweit überwiegt das Interesse an der

Minderung des Infektionsrisikos bei Veranstaltungen in Innenräumen durch Zutrittsbeschränkung und damit einhergehender Kontrollpflicht.

- ⁹⁹ Ein Verstoß gegen das kirchliche Selbstverwaltungsrecht liegt ebenfalls nicht vor. Das kirchliche Selbstverwaltungsrecht umfasst alle Maßnahmen, die der Sicherstellung der religiösen Dimension des Wirkens der Religionsgemeinschaften im Sinne kirchlichen Selbstverständnisses und der Wahrung der unmittelbaren Beziehung der Tätigkeit zum kirchlichen Grundauftrag dienen (BVerfG, Beschl. v. 3. April 2020 - 2 BvR 1838/15 -, juris Rn. 30).
- ¹⁰⁰ Die Vorlage- und Kontrollpflicht ist der religiösen Zusammenkunft vorgelagert und hat keinerlei Einfluss auf Inhalt und Dauer der kirchlichen Veranstaltung. Sie stellt eine Einschränkung dar, die auch für zentrale Bereiche des täglichen Lebens Geltung beansprucht hat, etwa als Zugangsvoraussetzung für den Einzelhandel (§ 8 Abs. 1 Satz 1 SächsCoronaNotVO), Versammlungen sonstiger Art in geschlossenen Räumen (§ 7 Abs. 2 Satz 1 SächsCoronaNotVO) sowie in der Situation, in der die Öffnung von Kultur- und Freizeiteinrichtungen u. a. weitgehend untersagt war (§ 11 SächsCoronaNotVO). Auch für den Fall, dass die Antragstellerin in ihrem eigenen Hygienekonzept eine vergleichbare Regelung aufgenommen hätte, ist eine Verletzung in ihrem Selbstverwaltungsrecht nicht erkennbar, da es an einem Zusammenhang mit der Religionsausübung fehlt. Betroffen war die Antragstellerin allein in ihrer Befugnis, die Voraussetzungen für einen Zutritt zu ihren Veranstaltungen selbst zu regeln. Der insoweit festzustellende Eingriff ist jedoch wie auch bei den vorgenannten Beschränkungen des Zutritts durch die Gründe des Infektionsschutzes gerechtfertigt. Die Religionsausübung selbst wie auch deren Dauer und die Zahl der Teilnehmer waren nicht betroffen und nicht reglementiert, was den Eingriff als verhältnismäßig erscheinen lässt.
- ¹⁰¹ (5) Die Beschränkung der Teilnehmerzahl von Beerdigungen in § 18a Satz 1 SächsCoronaNotVO ist unwirksam, da sie gegen den Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG verstößt und die Antragstellerin in ihrem Recht auf Gleichbehandlung aus Art. 3 Abs. 1 GG verletzt.
- ¹⁰² § 18a Satz 1 SächsCoronaNotVO galt auch für kirchliche Beerdigungen. Die gegenteilige Auffassung des Antragsgegners lässt sich auf den Wortlaut der Norm nicht stützen und widerspricht auch dem Umstand, dass es sich bei § 18a SächsCoronaNotVO um eine gegenüber § 18 SächsCoronaNotVO speziellere Regelung handelt. Dabei sind auch die kirchlichen Vertreter „Teilnehmer“ im Sinne dieser Vorschrift und damit auch von ihren einschränkenden Regelungen in Bezug auf die Anzahl der Teilnehmenden erfasst.

- ¹⁰³ Der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG gebietet dem Normgeber, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln (vgl. BVerfG, Beschl. v. 7. Februar 2012 - 1 BvL 14/07 -, juris Rn. 40; Beschl. v. 15. Juli 1998 - 1 BvR 1554/89 u. a. -, juris Rn. 63). Es sind nicht jegliche Differenzierungen verwehrt, allerdings bedürfen sie der Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Differenzierungsziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind. Je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen reichen die Grenzen für die Normsetzung vom bloßen Willkürverbot bis zu einer strengen Bindung an Verhältnismäßigkeitserfordernisse. Insoweit gilt ein stufenloser, am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientierter verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab, dessen Inhalt und Grenzen sich nicht abstrakt, sondern nur nach den jeweils betroffenen unterschiedlichen Sach- und Regelungsbereichen bestimmen lassen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 18. Juli 2012 - 1 BvL 16/11 -, juris Rn. 30; Beschl. v. 21. Juni 2011 - 1 BvR 2035/07 -, juris Rn. 65; Beschl. v. 21. Juli 2010 - 1 BvR 611/07 u. a. -, juris Rn. 79). Hieraus folgt, dass die sich aus dem allgemeinen Gleichheitssatz ergebenden Grenzen für die Infektionsschutzbehörde bei Regelungen eines dynamischen Infektionsgeschehens weniger streng sind (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 17. April 2020 - 11 S 22/20 -, juris Rn. 25; SächsOVG, Beschl. v. 7. Januar 2021 a. a. O. Rn. 66). Auch kann eine strikte Beachtung des Gebots innerer Folgerichtigkeit nicht eingefordert werden (vgl. OVG Hamburg, Beschl. v. 26. März 2020 - 5 Bs 48/20 -, juris Rn. 13). Allerdings besteht der dem Ordnungsgeber zukommende Gestaltungsspielraum von vornherein nur in dem von der gesetzlichen Ermächtigungsnorm abgesteckten Rahmen (Art. 80 Abs. 1 GG). Der Ordnungsgeber darf keine Differenzierungen vornehmen, die über die Grenzen einer formell und materiell verfassungsmäßigen Ermächtigung hinaus eine Korrektur der Entscheidungen des Gesetzgebers bedeuten würden. In diesem Rahmen muss er nach dem Gleichheitssatz im wohlverstandenen Sinn der ihm erteilten Ermächtigung handeln und hat sich von sachfremden Erwägungen freizuhalten (BVerfG, Beschl. v. 23. Juli 1963 - 1 BvR 265/62 -, juris, Beschl. v. 26. Februar 1985 - 2 BvL 17/83 -, juris Rn. 39).
- ¹⁰⁴ Die Beschränkung von Beerdigungen auf 20 Teilnehmer durch § 18a SächsCoronaNotVO war wegen Verstoßes gegen den Gleichheitssatz rechtswidrig. Dies folgt schon aus einem Vergleich mit § 7 SächsCoronaNotVO. So waren bei - in ihrer tatsächlichen Durchführung vergleichbaren - ortsfesten Versammlungen im Sinne des Sächsischen Versammlungsgesetzes unter freiem Himmel 200 Teilnehmer zulässig (§ 7 Abs. 1 Satz 1 SächsCoronaNotVO). Bei Versammlungen in geschlossenen Räumen waren 50 Teilnehmer zulässig (§ 7 Abs. 2 Satz 2 SächsCoronaNotVO). Ein sachlicher Grund für die Beschränkung bei Beerdigungen auf 20 Teilnehmer, obwohl diese regelmäßig - auch - unter freiem Himmel stattfinden, ist nicht ersichtlich.

- 105 Hinzu kommt, dass die Teilnehmerbeschränkung in § 18a Satz 1 SächsCoronaNotVO an den Erleichterungen bei Rückgang des Infektionsgeschehens durch § 21a SächsCoronaNotVO nicht teilnahm. Hingegen konnten Versammlungen unter freiem Himmel unter den dort genannten Voraussetzungen mit bis zu 1000 Personen (§ 21a Abs. 3 SächsCoronaNotVO) und Versammlungen in geschlossenen Räumen mit ebenfalls bis zu 1000 Teilnehmern durchgeführt werden. Ein sachlicher Grund für die Nichtberücksichtigung der Teilnehmerzahl bei Beerdigungen ist gleichfalls nicht ersichtlich.
- 106 Es greift deshalb auch nicht der Einwand des Antragsgegners durch, dass die Antragstellerin von § 18a Satz 1 SächsCoronaNotVO nicht in ihren Rechten betroffen sei, da das notwendige kirchliche Personal für eine Beerdigung jedenfalls unter 20 Personen liege und deshalb immer teilnehmen könne. Im Übrigen handelte gemäß § 22 Abs. 2 Nr. 1 b) SächsCoronaNotVO ordnungswidrig, wer vorsätzlich entgegen § 18a Satz 1 SächsCoronaNotVO an einer Zusammenkunft teilnahm, die die zulässige Personenzahl überschritt. Da eine Überschreitung der Teilnehmerzahl von 20 Personen ohne weiteres erreicht und auch erkannt werden konnte, hätten sich auch unter Zugrundelegung der Auffassung des Antragsgegners die kirchlichen Teilnehmer an einer Beerdigung vorsätzlich und damit ordnungswidrig verhalten, wenn die Beerdigung mehr als 20 Teilnehmer aufgewiesen hätte. Damit beeinträchtigt diese Regelung auch bei dieser Betrachtungsweise den Teilnehmerkreis und damit die Antragstellerin in ihren Rechten.
- 107 § 18a Satz 2 SächsCoronaNotVO war unwirksam, weil er zu unbestimmt war. Das im konkreten Fall erforderliche Maß an Bestimmtheit hängt unter anderem von der Eigenart des zu regelnden Sachverhalts ab. Bei vielgestaltigen, komplexen Lebenssachverhalten oder absehbaren Änderungen der tatsächlichen Verhältnisse sind etwa geringere Anforderungen an die Bestimmtheit zu stellen als bei einfach gelagerten und klar vorhersehbaren Lebenssachverhalten (vgl. BVerfG, Beschl. v. 20. Oktober 1981 - 1 BvR 640/80 -, BVerfGE 58, 257 [278]; Beschl. v. 1. Juli 1987 - 1 BvL 21/82 -, BVerfGE 76, 130 [143]). Von Relevanz ist zudem, in welchem Umfang der zu regelnde Sachbereich einer genaueren begrifflichen Umschreibung überhaupt zugänglich ist und wie intensiv die Auswirkungen der Regelung für die Betroffenen sind. Insoweit berührt sich das Bestimmtheitsgebot mit dem Verfassungsgrundsatz des Vorbehalts des Gesetzes, der fordert, dass der Gesetzgeber die entscheidenden Grundlagen des zu regelnden Rechtsbereichs, die den Freiheits- und Gleichheitsbereich wesentlich betreffen, selbst festlegt und dies nicht dem Handeln der Verwaltung überlässt (vgl. BVerfG, Beschl. v. 27. April 2022 - 1 BvR 2649/21 -, BVerfGE 161, 299 [349 f. Rn. 126] m. w. N.).
- 108 Hiervon ausgehend lies die Norm nicht erkennen, wem gegenüber die Pflicht zur Vorlage eines Impf-, Genesenen- oder Testnachweises bei einer Beerdigung bestehen sollte und wer befugt

gewesen sein sollte, die Nachweise zu kontrollieren und Teilnehmer von Beerdigungen gegebenenfalls zurückzuweisen. Angesichts des mit einer Kontrolle und einem etwaigen Ausschluss von der Teilnahme an einer Beerdigung jedenfalls einhergehenden Eingriffs in die Grundrechte aus Art. 2 Abs. 1, Art. 4 GG hätte es hier einer hinreichend bestimmten Regelung bedurft.

- 109 Die Kostenentscheidung folgt aus § 155 Abs. 1 Satz 1 VwGO und trägt dem Verhältnis des jeweiligen Obsiegens Rechnung.
- 110 Die Revision ist nicht zuzulassen, da keiner der Gründe aus § 132 Abs. 2 VwGO gegeben ist.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision in diesem Urteil kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Sächsischen Obergericht, Ortenburg 9, 02625 Bautzen, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils schriftlich einzulegen. Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen. Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem oben genannten Gericht schriftlich einzureichen.

Die Schriftform ist auch bei Übermittlung als elektronisches Dokument nach Maßgabe des § 55a der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) sowie der Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs und über das besondere elektronische Behördenpostfach (Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung – ERVV) vom 24. November 2017 (BGBl. I 3803), die durch Artikel 6 des Gesetzes vom 5. Oktober 2021 (BGBl. I S. 4607, 4611) zuletzt geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung gewahrt. Verpflichtet zur Übermittlung als elektronisches Dokument in diesem Sinne sind ab 1. Januar 2022 nach Maßgabe des § 55d VwGO Rechtsanwälte, Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse; ebenso die nach der Verwaltungsgerichtsordnung vertretungsberechtigten Personen, für die ein sicherer Übermittlungsweg nach § 55a Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 VwGO zur Verfügung steht. Ist eine Übermittlung aus technischen Gründen vorübergehend nicht möglich, bleibt die Übermittlung nach den allgemeinen Vorschriften zulässig. Die vorübergehende Unmöglichkeit ist bei der Ersatzeinreichung oder unverzüglich danach glaubhaft zu machen; auf Anforderung ist ein elektronisches Dokument nachzureichen.

In der Begründung der Beschwerde muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der Obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, von der das Urteil abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden. In Streitigkeiten aus dem Beamtenverhältnis und Disziplinarrecht kann auch die Abweichung des Urteils von einer Entscheidung eines anderen Obergerichts vorgetragen werden, wenn es auf dieser Abweichung beruht, solange eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts in der Rechtsfrage nicht ergangen ist.

Für das Beschwerdeverfahren besteht Vertretungszwang; dies gilt auch für die Einlegung der Beschwerde und für die Begründung. Danach muss sich jeder Beteiligte durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule

eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, der die Befähigung zum Richteramt besitzt, als Bevollmächtigten vertreten lassen.

In Angelegenheiten, die ein gegenwärtiges oder früheres Beamten-, Richter-, Wehrpflicht-, Wehrdienst- oder Zivildienstverhältnis oder die Entstehung eines solchen Verhältnisses 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, sind auch Gewerkschaften und Vereinigungen von Arbeitgebern sowie Zusammenschlüsse solcher Verbände für ihre Mitglieder oder für andere Verbände oder Zusammenschlüsse mit vergleichbarer Ausrichtung und deren Mitglieder vertretungsbefugt. Vertretungsbefugt sind auch juristische Personen, deren Anteile sämtlich im wirtschaftlichen Eigentum einer dieser Organisationen stehen, wenn die juristische Person ausschließlich die Rechtsberatung und Prozessvertretung dieser Organisation und ihrer Mitglieder oder anderer Verbände oder Zusammenschlüsse mit vergleichbarer Ausrichtung und deren Mitglieder entsprechend deren Satzung durchführt, und wenn die Organisation für die Tätigkeit der Bevollmächtigten haftet. Diese Bevollmächtigten müssen durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln.

Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen.

Ein Beteiligter, der zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten.

gez.:

gez.:

