

Kanzlei:

Rechtsanwalt Stawrew 

An das Bundesverfassungsgericht

- nur per beA -

Berlin, den 08.08.2025

Verfassungsbeschwerde

der Frau Julia Neigel,

– Beschwerdeführerin –

Verfahrensbevollmächtigter: Rechtsanwalt Kiril Stawrew,

wegen:

1. Teilurteil des Sächsischen Obergerichts vom 14.02.2024 – Az. 3 C 90/21 (Anlage 1)
2. Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 10. Juni 2025, Az: BVerwG 3 BN 6.24 3 C 90/21 (Anlage 2), zugestellt am 08. Juli 2025 mit Anschreiben vom gleichen Tage (Anlage 3)

Ich zeige an, dass mir die Beschwerdeführerin Vollmacht erteilt (Anlage 4) und mich mit der Wahrnehmung ihrer Interessen beauftragt hat.

Namens und im Auftrag der Beschwerdeführerin erhebe ich

Verfassungsbeschwerde

gegen

1. das Teilurteil des Sächsischen Obergerichtes vom 14.02.2024 – Az. 3 C 90/21 (Anlage 1)
2. den Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 10. Juni 2025
Az: BVerwG 3 BN 6.24 3 C 90/21 (Anlage 2), zugestellt am 08. Juli 2025 mit
Anschreiben vom gleichen Tage (Anlage 3)

Gerügt wird die Verletzung des Grundrechts der Beschwerdeführerin aus Art.19 IV GG.

Es wird beantragt zu beschließen:

das Teilurteil des Sächsischen Obergerichtes vom 14.02.2024 – Az. 3 C 90/21 – sowie der Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 10. Juni 2025, Az: BVerwG 3 BN 6.24 3 C 90/21 verletzen die Beschwerdeführerin in ihrem Grundrecht aus Artikel 19 Absatz 4 des Grundgesetzes. Sie werden aufgehoben. Die Sache wird an das Sächsischen Obergericht zurückverwiesen.

Inhalt

Begründung.....	3
I. Sachverhalt.....	3
1. Zum Hintergrund der gerichtlichen Entscheidungen.....	3
2. Die Begründung der Nichtzulassungsbeschwerde.....	5
I. Sachdienlichkeit im Hinblick auf die Frage eines „wesentlich neuen Streitstoffs“	5
1. Grundsätzliches zur Sachdienlichkeit	5
I. Sachdienlichkeit und das Verbot sich widersprechender Entscheidungen	6
1. Die Gefahr widersprüchlicher Entscheidungen im vorliegenden Fall	6
I. Sachdienlichkeit im Hinblick auf eine zum Zeitpunkt der Klageerweiterung geänderte Fassung der Corona-Notfall-VO	8
1. Die Ausführungen des OVG im angegriffenen Teilurteil	8
2. Die rechtliche Fehlerhaftigkeit der Ausführungen des OVG	9
I. Abweisung der Klageerweiterung statt Abtrennung nach § 93 VwGO	10
1. Die Ausführungen des OVG im angegriffenen Teilurteil	10
2. Die rechtliche Fehlerhaftigkeit der Ausführungen des OVG	10
3. Die Begründung des Bundesverwaltungsgerichts.....	13
1. Weitgehende inhaltliche Übereinstimmung der beiden Verordnungen.....	15

2. Keine ordnungsgemäße Ausfertigung und Verkündung der Corona-Schutz-Verordnung vom 5. November 2021	16
II. Rechtsausführungen	17
§ 1 Zulässigkeit.....	17
§ 2 Begründetheit	19
a.) Verletzung des Art. 19 IV GG wegen zu später Entscheidung	20
b.) Verletzung des Art. 19 IV GG wegen unterlassener Umdeutung (§ 88 VwGO) und unterlassenem richterlichen Hinweis § 86 Abs. 3 VwGO	26
c.) Weitere Verletzungen des Art. 19 IV GG.....	29
§ 3 Annahmenvoraussetzungen.....	30

Begründung

I. Sachverhalt

1. Zum Hintergrund der gerichtlichen Entscheidungen

Die Beschwerdeführerin ist freie Künstlerin und Sängerin einer Musikgruppe. Ihr Berufsrecht fällt damit unter den besonderen Schutz des Art. 15 ICESCR der völkerrechtlichen kulturellen Teilhabe und des kulturellen Rechtsschutzes aus dem UN-Sozialpakt 1. (siehe Az. 1 BvL 10/10 vom 18.07.2012, 2. Leitsatz, Rn. 48, 86)

Mit anwaltlichem Schriftsatz vom 24.11.2021

(Anlage 5)

erhob sie vor dem Sächsisches Obergerverwaltungsgericht (nachfolgend: OVG) einen Antrag auf prinzipale Normenkontrolle gem. § 47 Abs. 1 VwGO gegen einige Bestimmungen der Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt zum Schutz vor dem Coronavirus SARS-CoV-2 und COVID-19 (Sächsische Corona-Schutz-Verordnung – SächsCoronaSchVO) vom 5. November 2021.

Mit weiterem Anwaltsschriftsatz vom 16.02.2022

(Anlage 6)

änderte sie in ihren dortigen Anträgen zu 1.) bis 3.) die ursprünglichen Anträge und begehrte ferner mit den Anträgen zu 4.) bis 6.) im Wege des

Normenkontrollverfahrens, dass auch einige Vorschriften der 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 vom 06. Februar 2022 unwirksam sind. Konkret geht es dabei um § 11 Abs. 2 Nr. 3, § 12 und § 21a Abs. 7 dieser Verordnung.

Nach diesen Vorschriften war der Zugang zu Kultureinrichtungen nur mit Impf- oder Genesenennachweis sowie einem negativen Testnachweis gestattet. Darüber hinaus war die zulässige Auslastung der Einrichtungen begrenzt. Großveranstaltungen mit mehr als 1.000 Personen waren vollständig untersagt. Bei rückläufigem Infektionsgeschehen konnten die Beschränkungen jedoch gelockert werden.

Entgegen der Sachverhaltsdarstellung in dem angegriffenen Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts (Anlage 2) ging es dabei um den sog. Kulturlockdown der Kultur- und Freizeiteinrichtungen, der seit der Corona-Notfall-Verordnung vom 19. November 2021 durchgehend mit wechselnden Fassungen als Kettenverordnung durchgeführt wurde, wobei zuvor die sog. 2G-Regelung bei Konzerten Anwendung fand. Diese 2G-Regelung betraf damit ab da nur noch andere Geschäfte, allerdings nicht mehr den Bereich der Kultur. Dieser Bereich wurde vielmehr vollständig bis März 2021 geschlossen. Darüber hinaus gab es eine Ausgangssperre für nicht geimpfte Personen mit natürlichem Gesundheitsstatus.

Der erste Normenkontrollantrag der Beschwerdeführerin (Anlage 5) ging am 24. November 2021 beim Oberverwaltungsgericht ein und richtete sich somit ursprünglich anfänglich zuerst einmal gegen die unmittelbar zuvor geltende Sächsische Corona-Schutz-Verordnung vom 5. November 2021.

Diese sollte gemäß § 18 Abs. 2 mit Ablauf des 25. November 2021 außer Kraft treten.

Die Corona-Notfall-Verordnung vom 19. November 2021 sollte nach § 23 Abs. 1 Satz 1 am 22. November 2021 in Kraft treten und gleichzeitig die Schutzverordnung vorzeitig ablösen. (§ 23 Abs. 1 Satz 2).

Mit Teilurteil vom 14. Februar 2024 (Anlage 1) lehnte das Oberverwaltungsgericht diesen erweiterten Antrag ab. Die Einbeziehung der Corona-Notfall-Verordnung vom 19. November 2021 stelle eine Antragsänderung im Sinne des § 91 VwGO dar, die unzulässig sei. Der Antragsgegner habe der Änderung widersprochen, zudem fehle es an der erforderlichen Sachdienlichkeit. Beide Verordnungen hätten unterschiedliche Regelungskonzepte und bezögen sich auf unterschiedliche rechtliche und tatsächliche Verhältnisse.

Die Corona-Schutz-Verordnung vom 5. November 2021 sei im Kontext der damals ansteigenden Infektionszahlen durch die Delta-Variante erlassen worden. Demgegenüber verfolgte die Corona-Notfall-Verordnung vom 19. November 2021 das Ziel, durch verschärfte Schutzmaßnahmen die weitere Ausbreitung des Virus

ezinzudmmen. Diese Regelung sei vor dem Hintergrund der sogenannten „berlastungsstufe“ im Freistaat Sachsen getroffen worden. Der erneute Anstieg der Infektionen Ende Januar/Anfang Februar 2022 sei auf die Omikron-Variante zurückzuführen und habe zur sechsten Änderungsverordnung vom 2. Februar 2022 geführt.

Der zuständige Senat am Oberverwaltungsgericht war nach seiner Auffassung nicht verpflichtet, den neu eingebrachten Streitgegenstand abzutrennen. Aufgrund der Entscheidung zur fehlenden Sachdienlichkeit sei rückwirkend die Rechtshängigkeit des nachträglichen eingebrachten Antrags entfallen. Eine Abtrennung nach § 93 Satz 2 VwGO kam nicht in Betracht, da dieser Antrag nicht bereits ursprünglich gestellt worden war, sondern erst nachträglichen im Wege der Antragserweiterung nach § 91 VwGO von der Beschwerdeführerin.

2. Die Begründung der Nichtzulassungsbeschwerde

Das Oberverwaltungsgericht hat die Revision gegen sein Teilurteil nicht zugelassen, daher erhob die Beschwerdeführerin fristgerecht eine auf alle Zulassungsgründe des § 132 Abs. 2 VwGO gestützte Beschwerde, die mit Schriftsatz des Unterzeichners vom 27. April 2024

(Anlage 7)

näher begründet wurde.

Zur Frage der Sachdienlichkeit sowie zu der Problematik der Abweisung der Klageerweiterung statt einer Abtrennung führte sie darin aus (S. 10ff):

I. Sachdienlichkeit im Hinblick auf die Frage eines „wesentlichen neuen Streitstoffs“

Fragen von grundsätzlicher Bedeutung stellen sich auch hinsichtlich der vom OVG verneinten Sachdienlichkeit. Auch insoweit wird daher hier der Zulassungsgrund des § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO geltend gemacht.

1. Grundsätzliches zur Sachdienlichkeit

Im Ansatz zutreffend nimmt das OVG an, dass eine Sachdienlichkeit vorliegt, wenn der bisherige Prozessstoff im Wesentlichen weiterverwertet werden kann.

Der Regelung des § 91 VwGO liegt die Überlegung des Gesetzgebers zugrunde, dass dem Beklagten, der sich mit einem geänderten oder erweiterten Streitstoff in diesem Verfahren nicht befassen möchte, und

daher seine Einwilligung verweigert, gleichwohl zugemutet werden kann, sich damit zu befassen.

Der Grund dafür ist die Prozessökonomie: der Wunsch des Beklagten und ggf. auch das Interesse des Spruchkörpers daran, den Streitstoff nicht zu erweitern und das Verfahren damit nicht zu verkomplizieren und in die Länge zu ziehen, soll nach dem Willen des Gesetzgebers zurücktreten hinter der Prozessökonomie, die vor allem dem Zweck dient, die Ressourcen der Justiz insgesamt zu schonen.

Die insoweit maßgebliche Prozessökonomie spricht im vorliegenden Fall allerdings geradezu für die Bejahung der Sachdienlichkeit:

Dabei ist zunächst zu berücksichtigen, dass sich der Streitstoff durch die Erweiterung des Normkontrollantrags auf die Corona-Notfall-VO nicht wesentlich geändert hat. Denn bereits in dem Normkontrollantrag gegen die Corona-Schutz-VO hat der Antragsgegner die Corona-Notfall-VO als Verteidigung eingebracht, mit der Behauptung, dass wegen der zwischenzeitlich in Kraft getretenen Corona-Notfall-VO der ursprüngliche Antrag der Antragstellerin verspätet und damit unzulässig sei.

Ob diese Corona-Notfall-VO ordnungsgemäß verkündet wurde und in Kraft getreten ist und wenn ja, wann, und ob sie ihrerseits wirksam ist - denn nur dann könnte sie denkllogisch die Corona-Schutz-VO vorzeitig außer Kraft treten lassen - war somit Gegenstand und Streitstoff des ursprünglichen Normenkontrollverfahrens.

Dies gilt unabhängig davon, ob die Antragstellerin die Corona-Notfall-VO mit einem Normkontrollantrag angreift oder nicht: Über die Corona-Notfall-VO, das heißt über ihre formelle und materielle Wirksamkeit, hätte mithin ohnehin entschieden werden müssen, weil der Antragsgegner es war, der diese Verordnung eingebracht hat, um sich gegen den ursprünglichen Normenkontrollantrag zu verteidigen.

...

I. Sachdienlichkeit und das Verbot sich widersprechender Entscheidungen

Die Frage der Sachdienlichkeit der Klageerweiterung ist zudem zu prüfen unter dem Gesichtspunkt der Vermeidung sich widersprechender Entscheidungen.

1. Die Gefahr widersprüchlicher Entscheidungen im vorliegenden Fall

Dass die Verneinung einer Sachdienlichkeit rechtsfehlerhaft ist, ergibt sich auch daraus, dass vorliegend andernfalls die Gefahr widersprüchlicher Entscheidungen bestünde:

Wie bereits ausgeführt ist die Frage nach der formellen und materiellen Wirksamkeit der Corona-Notfall-VO auch im Rahmen des

ursprünglichen Normkontrollantrags gegen die Corona-Schutz-VO zu prüfen, da sich der Antragsgegner mit der Corona-Notfall-VO verteidigt und insoweit meint, durch diese sei die Corona-Schutz-VO vorzeitig außer Kraft getreten und der Antrag gegen die Corona-Schutz-VO sei deswegen verspätet.

Müsste die Antragstellerin die Corona-Notfall-VO in einem gesonderten Verfahren zur Überprüfung stellen, so besteht die Gefahr sich widersprechender Entscheidungen. So könnte beispielsweise das Gericht im Verfahren gegen die Corona-Schutz-VO zum Ergebnis kommen, dass die Corona-Notfall-VO tatsächlich rechtmäßig vor dem 24. November 2021 verkündet wurde und somit rechtswirksam ist. Daraus folgend wäre der Normkontrollantrag der Antragstellerin gegen die Corona-Schutz-VO verspätet.

In einem Verfahren gegen die Corona-Notfall-VO könnte allerdings das Gericht zu einer anderen Auffassung gelangen und beispielsweise feststellen, dass die Corona-Notfall-VO nicht ordnungsgemäß vor dem 24. November 2021 verkündet wurde und in Kraft getreten war, oder zumindest materiell nichtig sei. Dies hätte zur Folge, dass sie die Corona-Schutz-VO nicht vorzeitig außer Kraft gesetzt hat. Damit hätte die Antragstellerin die Corona-Schutz-VO rechtzeitig mit ihrem Kontrollantrag angegriffen.

Allerdings sind es nicht nur Rechtsfragen, die zu widersprüchlichen Entscheidungen führen könnten, wenn die Verfahren gegen die Corona-Schutz-VO und gegen die Corona-Notfall-VO gesondert geführt würden. Vielmehr können auch tatsächliche Fragen, wie etwa die Würdigung von Zeugenaussagen, zu widersprechenden Entscheidungen der Gerichte führen.

So könnte beispielsweise das Gericht in Bezug auf die Überprüfung der Corona-Schutz-VO eine etwaige Zeugenaussage, wonach die Corona-Notfall-VO am 22. November gedruckt und zur Post gebracht worden sei, als glaubhaft erachten und damit gegebenenfalls eine Verkündung am 22. November annehmen.

Das mit der Corona-Notfall-VO befasste Gericht könnte jedoch nach einer Vernehmung eines etwaigen Zeugen zu einer anderen Beweismwürdigung gelangen und annehmen, dass die Aussage des Zeugen nicht glaubhaft ist und ein Inkrafttreten am 22. November daher ausscheidet und zudem unklar bleibt, wann die Verordnung in Kraft getreten ist.

Auch dies könnte zu unterschiedlichen, sich widersprechenden Entscheidungen in Bezug auf Inkrafttreten und Wirksamkeit der Corona-Notfall-VO führen, wenn diese in einem gesonderten Verfahren zur Überprüfung gestellt wird.

Derartige sich widersprechende Entscheidungen können sinnvollerweise nur dann vermieden werden, wenn die Wirksamkeit der Verordnungen, die rechtlich miteinander zusammenhängen aufgrund

des willentlichen Verhaltens des Antragsgegners, gemeinsam in einem Verfahren überprüft werden.

Auf diese Weise besteht nämlich nicht die Gefahr, dass zwei Gerichte mit derselben Sache befasst werden und dabei zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen.

Ungeachtet dessen ist es grundsätzlich nicht prozessökonomisch, wenn zwei Gerichte die gleichen tatsächlichen und/oder rechtlichen Frage prüfen müssen, schon weil eine doppelte Beweisaufnahme unnötigen Arbeitsaufwand darstellt und die Ressourcen der Justiz gerade nicht prozessökonomisch einsetzt.

Das Verneinen der Sachdienlichkeit führt daher im vorliegenden Fall genau zum gegensätzlichen Ergebnis, nämlich dass ein doppelter gerichtlicher Prüfungsaufwand zu einigen Sach- und Rechtsfragen für die Gerichtsbarkeit entsteht, der durch die Regelung des § 91 VwGO gerade vermieden werden soll.

Das Gericht verkennt auch hier wieder, dass sich dieser Fall grundlegend von anderen Fällen unterscheidet, in denen beispielsweise eine Verordnung ausläuft und anschließend eine neue Verordnung erlassen wird, die inhaltlich den gleichen Wortlaut hat wie die vorhergehende Verordnung. Der wesentliche Unterschied in derartigen Fällen liegt nämlich darin, dass der Erlass der nachfolgenden Verordnung rechtlich keinerlei Relevanz für die Wirksamkeit der vorherigen Verordnung hat.

Anders liegt es jedoch, wenn - wie hier - die „nachfolgende“ Verordnung die vorherige vorzeitig außer Kraft treten lässt, so dass die prozessuale Frage auftritt, ob denn die Klage gegen die vorherige Verordnung damit noch rechtzeitig war. Hier besteht eine rechtliche Konnexität zwischen den beiden Verordnungen die atypisch ist und normalerweise so nicht auftritt.

...

I. Sachdienlichkeit im Hinblick auf eine zum Zeitpunkt der Klageerweiterung geänderte Fassung der Corona-Notfall-VO

Schließlich wäre im Zusammenhang mit der Beurteilung der Frage der Sachdienlichkeit der Klageänderung auch die Frage zu klären, wie sich der Umstand auswirkt, dass die mit der Klageerweiterung angegriffene Corona-Notfall-VO inzwischen in einer geänderten Fassung vorlag.

1. Die Ausführungen des OVG im angegriffenen Teilurteil

Das OVG begründet die nach seiner Auffassung fehlende Sachdienlichkeit ferner damit, dass die Antragstellerin die Corona-Notfall-VO in der Fassung vom 06. Februar 2022 angegriffen habe. Das

OVG führt dazu aus:

Mit der Antragserweiterung begehrt die Antragstellerin allerdings eine Überprüfung der Sächsischen Corona-Notfall-Verordnung vom 19. November 2021 in der Fassung der Sechsten Änderungsverordnung vom 2. Februar 2022. Es handelt sich also um eine erst während eines wesentlich späteren Zeitraumes, nämlich ab dem 6. Februar 2022 geltende Verordnung. Für die materielle Prüfung dieser Verordnung sind demnach die zu diesem Zeitpunkt gegebenen tatsächlichen Verhältnisse im Hinblick auf das Infektionsgeschehen neu zu erheben, was wegen des damit verbundenen Mehraufwandes und des für die Sachdienlichkeit wesentlichen Gesichtspunkts der Prozessökonomie der Sachdienlichkeit entgegensteht.

2. Die rechtliche Fehlerhaftigkeit der Ausführungen des OVG

Aufgrund des geltenden Prozessrechts gab es für die Antragstellerin allerdings keine andere Möglichkeit, als die Corona-Notfall-VO in der Fassung anzugreifen, in der sie zum damaligen Zeitpunkt in Kraft war. Dass die Antragstellerin eine andere Fassung der Corona-Notfall-VO angreifen musste, liegt wiederum auch hier am Verhalten des Antragsgegners, der die ursprüngliche Corona-Notfall-VO geändert hatte, so dass diese in einer anderen Fassung fortbestand.

Auch insoweit kann der Antragstellerin das Verhalten des Antragsgegners, der die Fassung der Corona-Notfall-VO zwischenzeitlich geändert hatte, nicht zum Nachteil gereichen: Sie darf daher nicht schlechter gestellt werden als die stünde, wenn der Antragsgegner die ursprüngliche Corona-Notfall-VO nicht geändert hätte. Denn das Recht der Antragstellerin, eine Verordnung des Antragsgegners in einer prozessökonomischen Weise – nämlich im gleichen Verfahren durch Klageerweiterung - anzugreifen, kann nicht zur Disposition des Antragsgegners stehen.

Aber genau das wäre der Fall, wenn man hier auf die Argumentation des OVG abstellte und die Sachdienlichkeit der Klageerweiterung nur deshalb verneint, weil der Antragsgegner die ursprüngliche Verordnung inzwischen abgeändert hatte.

Zudem gelten die gleichen Argumente, die für eine Sachdienlichkeit sprechen - nämlich die Gefahr widersprüchlicher Entscheidungen wegen unterschiedlicher Beurteilung von Rechts- oder Tatsachenfragen sowie die Vermeidung von Doppelaufwand, z. B. doppelter Beweisaufnahme - für den Fall, dass die ursprüngliche Corona-Notfall-VO zwischenzeitlich verändert wurde und daher in einer geänderten Fassung angegriffen werden muss.

Auch in diesem Fall wäre die Überprüfung der geänderten Corona-Notfall-VO in einem separaten Verfahren mit den gleichen Nachteilen für die Prozessökonomie verbunden, nämlich doppelter Arbeitsaufwand und die Gefahr sich widersprechender Entscheidungen, wie im Fall,

wenn die Corona-Notfall-VO nicht geändert worden wäre zum Zeitpunkt der Klageerweiterung.

Trotz der geänderten Fassung der Corona-Notfall-VO ist daher nicht ersichtlich, welchen Mehrwert, insbesondere für die Prozessökonomie, es gehabt hätte, wenn diese Notfallverordnung in der Fassung vom 6. Februar 2022 in einem separaten Verfahren überprüft worden wäre.

Auch in diesem separaten Verfahren hätte nämlich überprüft werden müssen, ob die ursprüngliche Corona-Notfall-VO von November 2021 formell und materiell wirksam ist. Denn sollte diese formell und/oder materiell unwirksam gewesen sein, so hätte der Mangel selbstverständlich auch auf allen nachfolgenden Fassungen dieser Notfallverordnung, also auch auf die Fassung vom 6. Februar 2022 durchgeschlagen und diese Verordnung ebenso erfasst.

Ein Gericht, welches die formelle und materielle Wirksamkeit der Corona-Notfall-VO in der Fassung vom 6. Februar 2022 hätte prüfen müssen, wäre also nicht um die Frage herumgekommen, ob die ursprüngliche Corona-Notfall-VO aus November 2021 ihrerseits formell und materiell wirksam war. Es wäre also bei der Überprüfung in einem separaten Verfahren zu einem Mehraufwand gekommen und zur Gefahr sich widersprechender Entscheidungen, was dem gesetzgeberischen Anliegen der Prozessökonomie, welches im § 91 VwGO seinen Niederschlag gefunden hat, geradezu widersprochen hätte.

...

I. Abweisung der Klageerweiterung statt Abtrennung nach § 93 VwGO

Auch im Zusammenhang mit der Entscheidung des Gerichts, die Klagerweiterung durch abweisendes Teilurteil zu bescheiden, statt eine Abtrennung gem. § 93 VwGO vorzunehmen, wirft Fragen von grundsätzlicher Bedeutung auf, die – soweit ersichtlich – höchststrichterlich noch nicht entschieden sind.

1. Die Ausführungen des OVG im angegriffenen Teilurteil

Das OVG führt in dem angegriffenen Teilurteil hierzu aus:

Eine Abtrennung gemäß § 93 Abs. 2 VwGO käme dagegen nur in Betracht, wenn der weitere Antrag im Wege objektiver Klagehäufung gemäß § 44 VwGO noch rechtshängig ist, etwa weil er zugleich mit dem primär verfolgten Begehren bereits bei Klageerhebung oder Antragstellung und nicht wie durch die Antragstellerin erst nachträglich mittels Antragserweiterung nach § 91 VwGO gestellt wurde.

2. Die rechtliche Fehlerhaftigkeit der Ausführungen des OVG

Die insoweit maßgebliche Vorschrift des § 93 VwGO S. 2 lautet:

„Es kann anordnen, daß mehrere in einem Verfahren erhobene Ansprüche in getrennten Verfahren verhandelt und entschieden werden.“

Ausgehend vom Wortlaut der Norm kommt mithin eine Abtrennung in Betracht, sobald mehrere in einem Verfahren erhobene Ansprüche vorliegen. Der Wortlaut sieht hingegen keinerlei Beschränkungen vor, etwa der Gestalt, dass es sich hierbei um Ansprüche handeln muss, bei denen der weitere Antrag im Wege objektiver Klagehäufung gemäß § 44 VwGO noch rechtshängig ist.

Was das Oberverwaltungsgericht in methodischer Hinsicht macht, stellt mithin eine teleologische Reduktion dar, denn es nimmt einen Fall, der an sich vom Wortlaut der Norm erfasst wäre, aus dem Anwendungsbereich des § 93 S. 2 VwGO heraus, indem es einschränkende, im Wortlaut des Gesetzes selbst nicht vorhandene Tatbestandsmerkmale annimmt.

Methodisch setzt eine teleologische Reduktion allerdings stets voraus, dass der Wortlaut des Gesetzes, insbesondere gemessen an seinem Sinn und Zweck, als zu weitgehend angesehen werden muss und daher einer entsprechend einschränkenden Auslegung bedarf.

Dass die Voraussetzungen einer teleologischen Reduktion vorliegen, hätte das Gericht aufzeigen und begründen müssen. Es hätte insbesondere darlegen müssen, dass mit Rücksicht auf Sinn und Zweck des Gesetzes der Wortlaut zu weitgehend ist und daher einer einschränkenden Auslegung bedarf mit der Folge, dass der vorliegende Fall aus dem Anwendungsbereich des § 93 S. 2 VwGO herausfällt. Derartige Ausführungen finden sich allerdings im angegriffenen Teilurteil nicht.

Abgesehen vom Fehlen einer derartigen Begründung ist auch nicht ersichtlich, dass Sinn und Zweck des § 93 S. 2 VwGO eine teleologische Reduktion des Wortlauts erforderlich machen würden. Weswegen in Hinblick auf Sinn und Zweck der Norm eine Verweisung möglich sein soll, wenn die Voraussetzungen des Paragraph 44 VwGO vorliegen, stattdessen aber nicht möglich sein soll, wenn eine nachträgliche Klageerweiterung erfolgt, ist nicht nachvollziehbar. Die Unterschiede zwischen der nachträglichen Klageerweiterung, wie im vorliegenden Fall, und einer Klagehäufung gem. § 44 VwGO sind nicht dergestalt, dass sie eine Ungleichbehandlung in Hinblick auf § 93 S. 2 VwGO rechtfertigen würden.

Statt einer teleologischen Reduktion, die unzulässig ist, weil deren Voraussetzungen im vorliegenden Fall nicht gegeben sind, hätte das Gericht allerdings die Norm des § 93 Satz 2 VwGO verfassungskonform auslegen müssen. Dabei hätte das Gericht die Norm insbesondere im Lichte der verfassungsrechtlichen Rechtsweggarantie in Artikel 19 Abs. 4 GG auslegen müssen.

Insoweit ist zu berücksichtigen, dass ein Normenkontrollantrag nur innerhalb von einem Jahr erhoben werden kann, § 47 Abs. 2 VwGO. Ein Gericht, welches - ohne dass hierfür zwingende Gründe vorliegen - erst nach Ablauf dieser Antragsfrist entscheidet und dabei von der Verweisungsmöglichkeit des § 93 S. 2 VwGO keinen Gebrauch macht, entzieht dem Bürger damit die Möglichkeit, die entsprechende Verordnung einer gerichtlichen Prüfung zu unterziehen. Denn nach Abweisung durch Teilurteil wäre die erneute Erhebung einer Normenkontrollklage verfristet und damit unzulässig.

Wenn das Gericht also in derartigen Fällen nicht gehalten ist, gemäß § 93 S. 2 VwGO die Verweisung auszusprechen, um dem Bürger auch weiterhin die inhaltliche Überprüfung einer ihn belastenden Verordnung zu ermöglichen, könnte es, sofern es sich nur mit der Entscheidung hinreichend Zeit lässt, den Rechtsweg und die Überprüfbarkeit einer Verordnung - wie im vorliegenden Fall - geradezu vereiteln.

Es ist aber nicht der Sinn und Zweck des 93 VwGO und auch nicht der Wille des Gesetzgebers, dem Bürger unter Missachtung des Art. 19 Absatz 4 GG die Überprüfung ihn belastender Verordnungen unmöglich zu machen.

Im vorliegenden Fall ist insbesondere nicht ersichtlich, warum das Gericht, wenn es die Klageerweiterung für nicht sachdienlich und damit für unzulässig hält, nicht so rechtzeitig das Teilurteil verkündet hat, dass es der Antragstellerin innerhalb der Jahresfrist des § 47 Abs. 2 VwGO noch möglich gewesen wäre, ein gesondertes Normenkontrollverfahren gegen die Corona-Notfall-VO einzuleiten.

Sämtliche Argumente, die das Oberverwaltungsgericht gegen die Sachdienlichkeit anführt, lagen bereits zum Zeitpunkt der Klageerweiterung im Februar 2022 vor, und es ist kein Grund ersichtlich, warum das Gericht zunächst einmal das Ablaufen der Antragsfrist des § 47 Abs. 2 VwGO abwarten musste, bevor es anschließend die Sachdienlichkeit in einem abweisenden Teilurteil verneint.

Wenn das Gericht aber ohne ersichtlichen Grund mit seiner Entscheidung so lange wartet, dass die Corona-Notfall-VO wegen Fristablaufs nicht mehr gerichtlich angreifbar ist, so muss es wegen der Rechtsweggarantie in Artikel 19 Absatz 4 GG zumindest die Möglichkeit des § 93 S. 2 VwGO nutzen, um das Verfahren zu verweisen und die inhaltliche Überprüfung der Corona-Notfall-VO zu ermöglichen.

Dies muss jedenfalls dann gelten, wenn - wie im vorliegenden Fall - das Vorliegen einer Sachdienlichkeit mit nachvollziehbaren Argumenten (Vermeidung widersprechender Entscheidungen, Vermeidung einer Doppelbelastung, z.B. doppelte Beweisaufnahme, seitens der Antragstellerin angenommen und begründet werden konnte, und die Klageerweiterung daher nicht unter willkürliche Verkennung der Rechtslage und mit völlig unhaltbaren Annahmen vorgenommen wurde, sondern aufgrund nachvollziehbarer und vertretbarer Erwägungen.

Denn es wäre unverhältnismäßig und unzulässig, den Bürger, der sich bei seinem Prozessverhalten von nachvollziehbaren und vertretbaren Erwägungen leiten ließ, allein deswegen, weil ein Gericht andere ggf. vertretbare und nachvollziehbare Erwägungen bevorzugt, derart zu bestrafen, dass ihm die Überprüfung einer ihn belastenden Verordnung unmöglich gemacht wird.

Soweit das OVG ausführt, es sei nicht verpflichtet gewesen, den auf die Corona-Notfall-VO zielenden Antrag vom ursprünglich gestellten Antrag abzutrennen und das Verfahren unter neuem Aktenzeichen zu führen, weil mit der Abweisung des Erweiterungsantrags dessen Rechtshängigkeit entfalle, erweist sich diese Argumentation als zirkulär. Das OVG beschreibt die *Wirkungen* einer *zulässigen* Abweisung des Erweiterungsantrags. Es beschreibt die Wirkungen, die sich ergeben, *wenn* es zulässigerweise den auf die Corona-Notfall-VO gerichteten Erweiterungsantrag abweist, weil die Voraussetzungen des § 93 VwGO nicht vorliegen. Die hier gestellte Frage lautet jedoch, *ob* das OVG *überhaupt* befugt war, den Erweiterungsantrag abzuweisen, oder ob es nicht vielmehr im Interesse eines effektiven Rechtsschutzes der Antragstellerin (Art. 19 Abs. 4 GG) gehalten war, den auf die Corona-Notfall-VO zielenden Erweiterungsantrag als selbständiges Normenkontrollverfahren fortzuführen.

3. Die Begründung des Bundesverwaltungsgerichts

Das Bundesverwaltungsgericht lehnte in seinem Beschluss vom 10. Juni 2025, Az: BVerwG 3 BN 6.24 3 C 90/21, zugestellt am 08. Juli 2025 (Anlage 2), die Nichtzulassungsbeschwerde ab und führte zur Begründung u.a. aus:

15 Die Antragstellerin führt hierzu aus, der Streitstoff habe sich durch die Erweiterung des Normkontrollantrags auf die SächsCoronaNotVO nicht wesentlich geändert (Beschwerdebegründung S. 10 f.). Der Antragsgegner habe sich im Verfahren gegen die SächsCoronaSchVO mit der Behauptung verteidigt, dass wegen der zwischenzeitlich in Kraft getretenen SächsCoronaNotVO der Antrag verspätet und damit unzulässig sei. Ob die SächsCoronaNotVO ordnungsgemäß verkündet und auch im Übrigen wirksam sei, sei somit Streitstoff des ursprünglichen Verfahrens. Ein selbständiges Normenkontrollverfahren gegen die SächsCoronaNotVO habe zu sich widersprechenden Entscheidungen über deren Wirksamkeit führen können.

...

16 Mit diesem Vortrag wirft die Antragstellerin keine klärungsbedürftige Frage des revisiblen Rechts auf. In der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist geklärt, dass eine Klageänderung in der Regel als sachdienlich anzusehen ist, wenn sie

der endgültigen Beilegung des sachlichen Streits zwischen den Beteiligten im laufenden Verfahren dient und der Streitstoff im Wesentlichen derselbe bleibt. (stRspr, vgl. BVerwG, Urteil vom 31. August 2022 - 6 A 9.20 - BVerwGE 176, 224 Rn. 29 m. w. N.). Der Vortrag der Antragstellerin zur Frage des wesentlich neuen Streitstoffs knüpft an die Auslegung und die Bestimmung des Verhältnisses zweier landesrechtlicher Verordnungen zueinander in der Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts an (UA Rn. 36 ff.) und betrifft damit – ebenso wie die Problematik der ordnungsgemäßen Verkündung der SächsCoronaNotVO – Fragen des nichtrevisiblen Landesrechts (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO).

Ein fallübergreifender bundesrechtlicher Klärungsbedarf zur Auslegung der Sachdienlichkeit im Sinne von § 91 Abs. 1 VwGO ist damit nicht dargelegt. Die zweite Teilfrage ist zudem einer rechtsgrundsätzlichen Klärung nicht zugänglich, weil ihre Beantwortung angesichts von Kriterien wie "wesentlich", "umfangreich" und "neu" von den Umständen des jeweiligen Einzelfalls abhängt. Im Übrigen ist weder dargelegt noch ersichtlich, warum die Möglichkeit, dass im anhängigen Normenkontrollverfahren als Vorfrage zu klären sein könnte, ob § 23 Abs. 1 Satz 2 SächsCoronaNotVO die Sächsische Corona-Schutz-Verordnung vom 5. November 2021 wirksam außer Kraft gesetzt hat, das Normenkontrollgericht hindern sollte, die Einbeziehung der § 11 Abs. 2 Nr. 3, § 12 und § 21a Abs. 7 SächsCoronaNotVO in das anhängige Verfahren als weiteren selbständigen Streitgegenstand als nicht sachdienlich zu erachten.

17 c) Zur Sachdienlichkeit der Antragsänderung im Hinblick auf eine zum Zeitpunkt der Antragserweiterung geänderte Fassung der SächsCoronaNotVO wirft die Beschwerde die Fragen auf:

..

18 Die Antragstellerin hält diese Fragen selbst nur für klärungsbedürftig, wenn die Sachdienlichkeit der Antragsänderung nach den bisherigen Rechtsfragen zu bejahen war. Das ist – wie dargelegt – nicht der Fall. Inwiefern die Sachdienlichkeit ohne die Änderung der SächsCoronaNotVO zu bejahen gewesen wäre, ist ebenfalls weder dargelegt noch ersichtlich.

19 d) Im Hinblick auf die Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts über die Klageerweiterung durch Teilurteil anstelle einer Verfahrenstrennung gemäß § 93 VwGO wirft die Beschwerde folgende Fragen auf:

...

20 Das Oberverwaltungsgericht hat angenommen, eine Abtrennung gemäß § 93 Satz 2 VwGO komme nur in Betracht, wenn der weitere Antrag im Wege objektiver Klagehäufung gemäß § 44 VwGO noch rechtshängig ist. Mit der Entscheidung über die fehlenden Voraussetzungen einer zulässigen Klageerweiterung entfalle die Rechtshängigkeit des nachträglich anhängig gemachten Streitgegenstandes rückwirkend (UA Rn. 41).

21 Die hierauf bezogenen Fragen können auch ohne Durchführung eines Revisionsverfahrens beantwortet werden. Ein Gericht kann nach § 93 Satz 2 VwGO nur anordnen, dass mehrere in einem Verfahren erhobene Ansprüche in getrennten Verfahren verhandelt und entschieden werden, wenn die prozessualen Ansprüche im Zeitpunkt seiner Anordnung rechtshängig sind. Ein nicht (mehr) rechtshängiger Anspruch ist nicht "in einem Verfahren erhoben" und kann nicht abgetrennt werden. Klärungsbedarf im Hinblick auf die Annahme, die Rechtshängigkeit der Antragserweiterung auf die SächsCoronaNotVO sei durch die Verneinung ihrer Zulässigkeit rückwirkend entfallen, ist weder geltend gemacht noch ersichtlich (vgl. BVerwG, Urteil vom 31. August 2022 - 6 A 9.20 - BVerwGE 176, 224 Rn. 30; Wöckel, in: Eyermann, VwGO, 16. Aufl. 2022, § 91 Rn. 39). Er ergibt sich auch nicht aus dem Umstand, dass das Oberverwaltungsgericht über die Zulässigkeit der Antragserweiterung erst nach Außerkrafttreten der SächsCoronaNotVO und nach Ablauf der Antragsfrist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO entschieden hat. Sollte die Antragstellerin darauf vertraut haben, der Antragsgegner werde der Antragserweiterung zustimmen oder das Oberverwaltungsgericht die Erweiterung für sachdienlich halten, fiel das in ihren Verantwortungsbereich.

Für dieses Verfahren von Bedeutung ist in tatsächlicher Hinsicht noch folgendes:

1. Weitgehende inhaltliche Übereinstimmung der beiden Verordnungen

Ergänzend sei anzumerken, dass die beiden Verordnungen, nämlich die Sächsischen Corona-Notfall-Verordnung vom 19. November 2021 sowie die Sächsische Corona-Schutz-Verordnung vom 5. November 2021 zu einem hohen Prozentsatz **inhaltlich übereinstimmen**, so dass es auch deswegen geboten war, diese im Rahmen eines Verfahrens zu überprüfen und deswegen die Klageerweiterung in Bezug auf die Sächsischen Corona-Notfall-Verordnung vom 19. November 2021 für sachdienlich i.S.d. § 91 VwGO anzusehen. Hier kommt hinzu, dass durch die Beschwerdeführerin durch Angreifen beider Verordnungen sie als Künstlerin im Speziellen auch ihr besonderes Recht der kulturellen Teilhabe nach dem UN-Sozialpakt 1 einfordert.

In beiden Verordnungen ging es außerdem in den Anträgen um die Anfechtung der gleichen Verletzung der kulturellen Teilhabe nach dem Recht aus Art. 15 des UN-Sozialpakt 1, die nach dem Urteil des BVerfG (Az. 1 BvL 10/10 vom 18.07.2012) nach dessen 2. Leitsatz ein Verstoß gegen Art. 1 GG i.V.m. Art. 20 GG darstellt. Darauf wurde überhaupt nicht eingegangen.

2. Keine ordnungsgemäße Ausfertigung und Verkündung der Corona-Schutz-Verordnung vom 5. November 2021

Gemäß Art. 76 Abs. 2 Verfassung des Freistaates Sachsen hat der Verkündung einer Rechtsverordnung deren Ausfertigung vorauszugehen. Eine Rechtsverordnung, die nicht zuvor ausgefertigt worden ist, kann auch nicht wirksam verkündet werden.

Bereits in der mündlichen Verhandlung vor dem Obergerverwaltungsgericht am 08. Februar 2024 wurde mittels Wayback Machine aufgezeigt und nachgewiesen, dass am 23.11.2021 lediglich noch eine Entwurfsfassung der Sächsischen Corona-Notfall-Verordnung vom 19. November 2021 online stand.

Ein weiteres Schreiben des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und gesellschaftlichen Zusammenhalt vom 18.6.2024

(Anlage 8)

belegt darüber hinaus, dass es an einer Ausfertigung der Sächsischen Corona-Notfall-Verordnung vom 19. November 2021 gefehlt hatte.

Der Antragsgegner räumte vor dem Obergerverwaltungsgericht zudem ein, dass die Sächsische Corona-Notfall-Verordnung vom 19. November 2021 erst am 23.11.2021 bei der Deutschen Post eingeliefert wurde. Dies bedeutet, dass sie frühestens zu diesem Zeitpunkt den Herrschaftsbereich der Sächsischen Staatskanzlei verlassen haben kann und frühestens zu diesem Zeitpunkt nach den vom BVerfG aufgestellten Maßstäben verkündet worden sein kann.

Gemäß Art. 76 Abs. 2 Verfassung des Freistaates Sachsen hat der Verkündung einer Rechtsverordnung zudem deren Ausfertigung vorauszugehen. Eine Rechtsverordnung, die nicht zuvor ausgefertigt worden ist, kann auch nicht wirksam verkündet werden. Insbesondere das Schreiben des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und gesellschaftlichen Zusammenhalt vom 18.6.2024 (Anlage 8) belegt eindeutig, dass es an einer Ausfertigung der Notfall-VO gefehlt hat.

Hinsichtlich der Sächsischen Corona-Notfall-Verordnung vom 19. November 2021 fehlt es somit sowohl an einer Ausfertigung als auch an einer wirksamen Verkündung.

Auf Grund der fehlenden Ausfertigung sowie nicht festgestellten Verkündung der Sächsischen Corona-Notfall-Verordnung vom 19. November 2021 musste das Obergerverwaltungsgericht davon ausgehen, dass es die Verordnung, wenn es im Rahmen des Verfahrens über diese entscheiden muss, für nichtig wird erklären müssen und damit den angefochtenen Kulturlockdown und die gesamte Kettenverordnung und deren weitere Fassungen.

Kurz danach, wenige Tage später, nachdem das Obergerverwaltungsgericht die Hinweise über die fehlende Verkündung der Sächsischen Corona-Notfall-Verordnung vom 19. November 2021 erhielt und es während und nach der mündlichen Verhandlung zu Befangenheitsanträgen und Offenlegung des Interessenskonflikts und der Befangenheit des Pressesprechers kam, der als Richter an den Verordnungen mitgewirkt hatte, entschied das Gericht mit dem angegriffenen Teilurteil (Anlage 1) urplötzlich und 2 Jahre später, dass die Klageerweiterung in Bezug auf die Sächsische Corona-Notfall-Verordnung vom 19. November 2021 unzulässig sei.

Über einen Zeitraum von zwei Jahren, nämlich von der Klageerweiterung am 19. Februar 2021 bis zur Entscheidung am 14. Februar 2024 gab das Obergerverwaltungsgericht hingegen keinerlei richterliche Hinweise in Bezug auf die Zulässigkeit der Klageerweiterung gegen die Sächsische Corona-Notfall-Verordnung vom 19. November 2021 und gab dazu auch keinerlei Hinweis, im Gegensatz zu ihrem zügigen Hinweis bezüglich einer möglichen Verfristung des Normenkontrollantrags.

Insbesondere hat es in diesen zwei Jahren das Teilurteil über die (angebliche) Unzulässigkeit nicht verkündet – obwohl es dafür ausreichend Zeit hatte in diesen zwei Jahren.

Erst als es mit den Hinweisen auf die Unwirksamkeit der mangels ordnungsgemäßer Verkündung im Verhandlungstermin am 08. Februar 2024 konfrontiert wurde, erließ es kurze Zeit darauf das als Anlage 1 beigefügte und mit dieser Verfassungsbeschwerde angefochtene Teilurteil.

II. Rechtsausführungen

§ 1 Zulässigkeit

(1) Fristberechnung

a) Die Frist zur Erhebung einer Verfassungsbeschwerde beginnt bei Urteilen und Beschlüssen im Verwaltungsprozess mit der Zustellung der vollständigen

Entscheidung (§93 Abs.1 S.2 BVerfGG). Dies erfolgte im vorliegenden Fall am 08. Juli 2025.

b) Die Verfassungsbeschwerde ist deshalb fristgerecht eingelegt worden

(2) Erschöpfung des Rechtswegs

a) Grundsätzlich ist die Verfassungsbeschwerde subsidiär: der Rechtsweg muss erschöpft sein, § 90 Abs.2 BVerfGG.

Im vorliegenden Fall wurde der Rechtsweg erschöpft, da gegen den Beschluss bezüglich der Nichtzulassungsbeschwerde des Bundesverwaltungsgerichts keinerlei Rechtsmittel gegeben sind.

b) Darüber hinaus liegen im vorliegenden Fall auch die beiden Ausnahmefälle des § 90 Abs.2 S.2 BVerfGG vor: die Verfassungsbeschwerde ist von allgemeiner Bedeutung, weil sie grundsätzliche verfassungsrechtliche Fragen aufwirft.

Die Frage, ob Art 19 IV GG die Fachgerichte, insbesondere das mit einem Normenkontrollverfahren befasste Obergericht dazu verpflichtet, eine Klageabweisung so rechtzeitig zu fällen, dass die § 47 II VwGO Frist gewahrt werden kann, kann für eine Vielzahl anderer Verfahren von Bedeutung sein, denn eine solche Situation kann auch in anderen Verfahren eintreten.

Außerdem entstünde der Beschwerdeführerin ein schwerer und unabwendbarer Nachteil, wenn sie zunächst auf einen weiteren Rechtsweg verwiesen würde, unterstellt, ein solcher wäre im vorliegenden Fall überhaupt gegeben.

(3) Zum Prüfungsumfang bei Gerichtsentscheidungen

a) Das Bundesverfassungsgericht ist zwar nicht befugt, seine eigene Wertung des Einzelfalls nach Art eines Rechtsmittelgerichts an die Stelle derjenigen des zuständigen Richters zu setzen.

Es kann vielmehr in derartigen Fällen eine Verletzung des Grundrechts der unterlegenen Partei (abgesehen vom Willkürverbot, BVerfGE 85, 248 [257 f.]) nur feststellen, wenn der zuständige Richter entweder nicht erkannt hat, dass es sich um eine Abwägung widerstreitender Grundrechtsbereiche handelt, oder wenn seine Entscheidung auf einer grds. unrichtigen Anschauung von der Bedeutung des einen oder anderen der Grundrechte, insb. vom Umfang ihrer Schutzbereiche (zum „Schutzbereich“ BVerfG, NJW 2002, 663; Spranger NJW 2002, 2074), beruht“, BVerfGE 30, 173 (197).

Das ist der Fall, wenn die von den Fachgerichten vorgenommene Auslegung der Norm die Tragweite des Grundrechts nicht hinreichend berücksichtigt oder ein Ergebnis zu einer unverhältnismäßigen Beschränkung der grundrechtlichen Freiheit führt, BVerfG (K), NJW 2002, 2090.

b) Die Grenzen der Eingriffsmöglichkeiten des Gerichts hängen von der Intensität der Grundrechtsbeeinträchtigung ab. Je nachhaltiger ein verwaltungsgerichtliches Urteil im Ergebnis die Grundrechtssphäre des Bürgers betrifft, desto strengere Anforderungen sind an die Begründung dieses Eingriffs zu stellen und desto weiterreichend sind folglich die Nachprüfungsmöglichkeiten des Bundesverfassungsgerichts; in Fällen höchster Eingriffsintensität ist es durchaus befugt, die von den Zivilgerichten vorgenommene Wertung durch seine eigene zu ersetzen“, BVerfGE 42, 147 ff.

c) Diese Voraussetzungen sind im vorliegenden Fall gegeben:

Obgleich sich der Unterzeichner in der Begründung der Nichtzulassungsbeschwerde ausdrücklich auf die Vorschrift des Art. 19 IV GG berufen hat, wurde diese nicht hinreichend berücksichtigt. Die Antragstellerin hat sich außerdem in ihren Schriftsätzen im Zusammenhang mit ihren eingeschränkten oder vom Antragsgegner verbotenen Konzerten immer wieder auf ihr Recht auf Einhaltung des Artikel 15 aus dem Sozialpakt 1 berufen, welches das BVerfG in seinem Urteil 1 BvL 10/10 vom 18.07.2012 als Grundlage für die Einhaltung von Art. 1 GG i.V.m. Art. 20 GG und deren Teilhabe als Existenzminimum in der Bundesrepublik Deutschland benennt. Dieser besondere Umstand ist ebenfalls von wesentlicher Bedeutung.

Ausweislich der Begründung der angegriffenen Entscheidungen (Anlage 1 und 2) haben die Gerichte nicht erkannt, dass es sich um eine Abwägung widerstreitender Grundrechtsbereiche handelt und Art 19 IV GG hier verletzt ist.

Ihre Entscheidungen beruhen zudem auf einer im Grundsatz unrichtigen Anschauung von der Bedeutung des Art. 19 IV GG, und insbesondere vom Umfang seines Schutzbereiches.

Das wird z.B. auch daran deutlich, dass jegliche Auseinandersetzung mit dem Schutzbereich des Art. 19 IV GG, dem Eingriff darin und einer etwaige Rechtfertigung in den angegriffenen Entscheidungen (Anlage 1 und 2) fehlt, obwohl – wie gesagt – eine Verletzung des Art. 19 IV GG vom Unterzeichner in der Begründung der Nichtzulassungsbeschwerde ausdrücklich gerügt wurde.

§ 2 Begründetheit

(1) Art. 19 Abs. 4 GG gewährleistet nicht nur das formelle Recht, die Gerichte gegen jede behauptete Verletzung subjektiver Rechte durch ein Verhalten der öffentlichen Gewalt anzurufen, sondern auch die Effektivität des Rechtsschutzes. Wirksam ist nur ein zeitgerechter Rechtsschutz.

Art. 19 Abs. 4 GG eröffnet den Rechtsweg gegen jede behauptete Verletzung subjektiver Rechte durch ein Verhalten der öffentlichen Gewalt. Gewährleistet wird

nicht nur das formelle Recht, die Gerichte anzurufen, sondern auch die Effektivität des Rechtsschutzes (vgl. BVerfGE 35, 263 [274]; 35, 382 [401 f.] m.w.N.). Wirksamer Rechtsschutz bedeutet auch Rechtsschutz innerhalb angemessener Zeit (Beschluss vom 16. Mai 1995 - 1 BvR 1087/91 - BVerfGE 93, 1)

Es korrespondiert mit der Regelung des Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union wonach jede Person, deren durch das Recht der Union garantierte Rechte oder Freiheiten verletzt worden sind, das Recht hat, nach Maßgabe der in diesem Artikel vorgesehenen Bedingungen bei einem Gericht einen wirksamen Rechtsbehelf einzulegen.

Ferner korrespondiert Art. 19 IV GG mit Art. 6 MRK, und dem darin verankerten Recht auf ein faires Verfahren, öffentlich und innerhalb angemessener Frist, sowie mit Art 13 EGMR, wonach jede Person das Recht hat, bei einer innerstaatlichen Instanz eine wirksame Beschwerde zu erheben

a.) Verletzung des Art. 19 IV GG wegen zu später Entscheidung

Im Interesse der Rechtssicherheit sind strittige Rechtsverhältnisse in angemessener Zeit zu klären (vgl. BVerfGE 60, 253 <269>; 88, 118 <124>; 93, 1 <13>, BVerfG, Beschluss vom 14. Dezember 2010 - 1 BvR 404/10 -).

Dem Grundgesetz lassen sich allerdings keine allgemein gültigen Zeitvorgaben dafür entnehmen, wann von einer Überlangen, die Rechtsgewährung verhindernden und damit unangemessenen Verfahrensdauer auszugehen ist; dies ist vielmehr eine Frage der Abwägung im Einzelfall (vgl. BVerfGE 55, 349 <369>; BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 20. September 2007 - 1 BvR 775/07 -, NJW 2008, S. 503 BVerfG, Beschluss vom 14. Dezember 2010 - 1 BvR 404/10 -).

Bei der verfassungsrechtlichen Beurteilung der Frage, ab wann ein Verfahren unverhältnismäßig lange dauert, sind sämtliche Umstände des Einzelfalls zu berücksichtigen, insbesondere die Natur des Verfahrens und die Bedeutung der Sache für die Parteien, die Auswirkungen einer langen Verfahrensdauer für die Beteiligten, die Schwierigkeit der Sachmaterie, das den Beteiligten zuzurechnende Verhalten, insbesondere Verfahrensverzögerungen durch sie, sowie die gerichtlich nicht zu beeinflussende Tätigkeit Dritter, vor allem der Sachverständigen (vgl. BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 20. Juli 2000 - 1 BvR 352/00 -, NJW 2001, S. 214 <215> BVerfG, Beschluss vom 14. Dezember 2010 - 1 BvR 404/10 -).

Dagegen kann sich der Staat nicht auf solche Umstände berufen, die in seinem Verantwortungsbereich liegen (vgl. BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 14. Oktober 2003 - 1 BvR 901/03 -, NVwZ 2004, S. 334 <335>; BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 24. September 2009 - 1 BvR 1304/09 -, juris, BVerfG, Beschluss vom 10. Januar 2023 - 1 BvR 1346/22).

Ferner haben die Gerichte auch die Gesamtdauer des Verfahrens zu berücksichtigen und sich mit zunehmender Dauer nachhaltig um eine Beschleunigung des Verfahrens zu bemühen (vgl. BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 20. Juli 2000 - 1 BvR 352/00 -, NJW 2001, S. 214 <215>; Beschluss der 2.

Kammer des Ersten Senats vom 24. September 2009 - 1 BvR 1304/09 -, juris, BVerfG, Beschluss vom 14. Dezember 2010 - 1 BvR 404/10 -).

Auf Umstände, die innerhalb des staatlichen Verantwortungsbereichs liegen, wie etwa eine allgemein angespannte Personalsituation, kann sich der Staat zur Rechtfertigung der überlangen Dauer eines Verfahrens nicht berufen. Der Staat muss alle notwendigen Maßnahmen treffen, damit Gerichtsverfahren innerhalb angemessener Zeit beendet werden können (vgl. BVerfGE 36, 264 <274 f.>; BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom 2. Juli 2003 - 2 BvR 273/03 -, Rn. 13; BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 14. Oktober 2003 - 1 BvR 901/03 -, Rn. 10; BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 29. März 2005 - 2 BvR 1610/03 -, Rn. 13; Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 17. Auflage 2022, Art. 19 Rn. 79 BVerfG, Beschluss vom 10. Januar 2023 - 1 BvR 1346/22).

Ausfallzeiten haben die Justizbehörden und Gerichte zu verantworten, denn diese Umstände sind grundlegender Bestandteil der ihnen obliegenden Personal- und Ressourcenplanung (vgl. BSG, Urteil vom 24. März 2022 - B 10 ÜG 2/20 R, Rn. 43). Der Staat kann sich nicht darauf berufen, dass er seine Gerichte nicht so ausstattet, wie es erforderlich ist, um die anstehenden Verfahren ohne vermeidbare Verzögerung abzuschließen (BVerfG, Beschluss vom 10. Januar 2023 - 1 BvR 1346/22).

Es ist seine Aufgabe, im Rahmen des Zumutbaren alle Maßnahmen zu treffen, die geeignet und nötig sind, einer Überlastung der Gerichte vorzubeugen und ihr dort, wo sie eintritt, rechtzeitig abzuhelpen (BVerfG, Beschluss vom 10. Januar 2023 - 1 BvR 1346/22).

Der Staat hat die dafür erforderlichen – personellen wie sächlichen – Mittel aufzubringen, bereitzustellen und einzusetzen. Diese Aufgabe folgt aus der staatlichen Pflicht zur Justizgewährung, die Bestandteil des in Art. 20 Abs. 3 GG verankerten Rechtsstaatsprinzips ist (vgl. BVerfGE 36, 264 <274 f.>, BVerfG, Beschluss vom 10. Januar 2023 - 1 BvR 1346/22)

Art. 19 IV GG gebietet, dass die Vorschrift des § 91 VwGO dahingehend auszulegen ist, dass der Rechtsweg vor dem bereits angerufenen Gericht gegeben ist, wenn eine Klageänderung sachdienlich ist.

Wird mithin rechtsfehlerhaft die Sachdienlichkeit verneint und eine Klageänderung nicht zugelassen, so ist damit zugleich die Rechtsweggarantie des Art. 19 IV GG verletzt.

Die Gewährleistung wirksamen gerichtlichen Rechtsschutzes gegen (behauptete) Verletzungen von Rechten durch die öffentliche Gewalt ist zumal dann von besonderer Bedeutung, wenn es um die Abwehr von Grundrechtsverletzungen oder um die Durchsetzung verfassungsrechtlicher Gewährleistungen zugunsten des privaten Einzelnen gegenüber der öffentlichen Gewalt geht (BVerfGE 46, 166 [177

ff.]; Beschluss des Senats vom 10. November 1981 - 2 BvR 1058/79 -, Umdruck S. 23 f.; BVerfGE 60, 253 ff.).

(2) Sofern allerdings ein Gericht die Klageänderung für nicht sachdienlich hält und durch Prozessurteil – wie hier – darüber entscheiden möchte, so folgt aus Art. 19 IV GG zumindest die Pflicht, es so rechtzeitig zu tun, dass eine fristgerechte gesonderte Anfechtung durch den Bürger noch möglich ist.

Denn gem. § 47 Abs. 2 S. 1 VwGO kann jede natürliche oder juristische Person, die geltend macht, durch die Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in ihren Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden, sowie jede Behörde den Antrag **innerhalb eines Jahres nach Bekanntmachung der Rechtsvorschrift** stellen.

Wird mithin ein Normenkontrollverfahren gegen eine Verordnung erst **nach Ablauf eines Jahres** nach Bekanntmachung der Verordnung eingeleitet, ist es unzulässig.

Wegen der Vorschrift des Art. 19 IV GG hätte das OVG daher, wenn es die Klageränderung für unzulässig hält, das Teilurteil innerhalb der Frist des § 47 Abs. 2 S. 1 VwGO verkünden müssen, damit die Beschwerdeführerin noch innerhalb dieser Frist die Corona-Notfall-Verordnung vom 19. November 2021 gem. § 47 VwGO zulässigerweise einer Überprüfung hätte unterziehen können.

Die Beschwerdeführerin hatte die Corona-Notfall-Verordnung vom 19. November 2021 mit Schriftsatz vom 16. Februar **2022** im Wege der Klageerweiterung angegriffen.

Über diese – aus Sicht des OVG – unzulässige Klageerweiterung entschied das OVG allerdings erst am **14.02.2024**, mithin

nahezu zwei Jahre später,

und damit lange nach Ablauf der Frist des § 47 Abs. 2 S. 1 VwGO.

Im vorliegenden Verfahren teilte das OVG zudem in der mündlichen Verhandlung mit, man würde stets so verfahren, dass Verordnungen jeweils in gesonderten Verfahren angegriffen werden müssten.

Wenn dem so ist, mithin eine ständige Praxis des OVG dahingehend bestanden hat, so hätte das OVG das Teilurteil über Corona-Notfall-Verordnung vom 19. November 2021 sogar **sofort** fällen können, so dass die Beschwerdeführerin noch fristgerecht darüber ein (eignes) Normenkontrollverfahren gegen diese Verordnung hätte einlegen können.

Ausgehend von seiner eigenen Praxis müsste dem OVG noch am Tage des Eingangs der Klageerweiterung klar gewesen sein, dass diese aus deren Sicht unzulässig sei, und es hätte dies daher auch unverzüglich mit einem Teilurteil entscheiden oder zumindest einen richterlichen Hinweis diesbezüglich geben können und auch müssen.

Dies geht insbesondere hervor aus der Begründung des OVG in seinem Teilurteil (Anlage 1), Rn. 37, in der es wörtlich heißt:

37 Der Senat hat bei Normenkontrollen gegen die Sächsischen Corona-Schutz-Verordnungen auch bei einer inhaltsgleichen Regelung die Sachdienlichkeit bisher verneint (Urt. v. 4. August 2022 - 3 C 24/20 -, juris Rn. 27).

Er hat darauf verwiesen, dass es sich nicht um den wesentlich gleichen Streitstoff handle, da sich die der Nachfolgeverordnung zugrundeliegenden tatsächlichen Verhältnisse verändert haben und daher insoweit zusätzlich erhoben werden müssten und somit den Streitstoff wesentlich erweiterten (SächsOVG, Urt. v. 25. Januar 2024 - 3 C 17/21 - Rn. 25, n. v.).

Auch hier fehlt es an einem im Wesentlichen identischen Streitstoff, da der Sächsischen Corona-Notfall-Verordnung vom 19. November 2021 in der Fassung vom 2. Februar 2022 gegenüber der ursprünglich angegriffenen Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung eine grundlegend andere Konzeption zugrunde liegt und sich zudem die dieser Notfall-Verordnung zugrundeliegenden rechtlichen und tatsächlichen Verhältnisse verändert haben, insoweit zusätzlich erhoben werden müssten und damit den Streitstoff wesentlich erweitern.

Es handelt sich um einen vollständig neuen Sachverhalt, der nicht zuvor Gegenstand des Verfahrens war. So wurde die Sächsische Corona-Schutz-Verordnung vom 5. November 2021 vor dem Hintergrund der seit Herbst 2021 wieder ansteigenden Infektionszahlen im Freistaat Sachsen, die vor allem durch die in Deutschland zu diesem Zeitpunkt vorherrschende Virusvariante „Delta“ verursacht wurden, und der Erfüllung der Voraussetzungen für die Auslösung der Vorwarnstufe erlassen und sah u. a. 2G-Regelungen für die Bereiche Innengastronomie, Veranstaltungen und Feste in Innenräumen sowie Kultureinrichtungen, Freizeiteinrichtungen, Diskotheken, Clubs und Bars im Innenbereich sowie Großveranstaltungen vor.

Da seit dem 19. November 2021 im Freistaat Sachsen die Überlastungsstufe galt, zielte die Sächsische Corona- Notfall-Verordnung hingegen darauf ab, durch eine zeitlich befristete Verschärfung und Ausweitung der bereits bestehenden Schutzmaßnahmen die Zahl der Neuinfektionen zu reduzieren, Kontakte durch Einschränkungen bei infektionsträchtigen Lebensbereichen zu minimieren und dadurch die Infektionsdynamik zu verlangsamen. So wurden

u. a. Großveranstaltungen, Veranstaltungen und Feste gänzlich untersagt.

Der Ende Januar/Anfang Februar 2022 zu beobachtende (erneute) Anstieg der Infektionszahlen, der zum Erlass der Sechsten Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt zur Änderung der Sächsischen Corona- Notfall-Verordnung vom 2. Februar 2022 führte, wurde auf die Omikron-Variante zu- rückgeführt. Es fanden unter grundsätzlicher Fortführung der bestehenden Schutzmaßnahmen verschiedene Anpassungen statt, so u. a. eine nach Zugangsvoraussetzungen gestufte Öffnung von Kultur- und Freizeiteinrichtungen entsprechend dem Infektionsrisiko, der kulturellen Bedeutung und der Krankenhausauslastung mit Ausnahme von Diskotheken, Clubs und Bars.

Alles von dem, was als Begründung aufgeführt wurde, war dem OVG aber schon am Tag der Klageerweiterung, mithin am 16.02.2022 bekannt.

Schon damals war dem OVG bekannt, dass es sich dabei um „Streitstoff handele, da sich die der Nachfolgeverordnung zugrundeliegenden tatsächlichen Verhältnisse verändert haben und daher insoweit zusätzlich erhoben werden müssten und somit den Streitstoff wesentlich erweiterten“

In seiner Begründung beruft sich das OVG auf keinen einzigen Umstand, der nicht schon zum Zeitpunkt der Klageerweiterung am 16.02.2022 bekannt war.

Mithin hätte das OVG mit dieser Begründung auch unverzüglich nach dem 16.02.2022 das Teilurteil (Anlage 1) verkünden können, so dass die Beschwerdeführerin noch rechtzeitig den Rechtsweg gegen die Corona-Notfall-Verordnung vom 19. November 2021 im Jahr 2022 beschreiten kann.

Nicht gerechtfertigt ist unter diesen Umständen das lange Zuwarten des OVG mit der Entscheidung darüber, mit der Folge, dass wegen des zwischenzeitlichen Ablaufs der Klagefrist des § 47 Abs. 2 S. 1 VwGO - nunmehr eine separate gerichtliche Überprüfung der nicht mehr möglich ist.

Ein solches „Hinauszögern“ einer Entscheidung über den Zeitpunkt hinaus, in welchem das staatliche Handeln (hier die Corona-Notfall-Verordnung vom 19. November 2021) noch hätte gerichtlich überprüft werden können, ist mit Art. 19 IV GG nicht vereinbar.

Ob insoweit etwas anderes gelten muss, wenn erst spätere Entwicklungen und Erkenntnisse dazu geführt haben, dass das entsprechende Teilurteil nicht hätte früher erlassen werden können, bedarf hier keiner Entscheidung.

Denn im vorliegenden Fall gab es, angesichts der vom OVG als üblich dargelegten Entscheidungspraxis des OVG, gesonderte Verordnungen auch stets in gesonderte Verfahren zu überprüfen, und seiner Begründung in Rn. 37 des Teilurteils (Anlage 1) keinerlei Grund und Rechtfertigung dafür, das Teilurteil hinsichtlich der Corona-Notfall-Verordnung vom 19. November 2021 erst zu einem so späten Zeitpunkt zu verkünden.

Vielmehr wäre es dem OVG möglich und zumutbar, und wegen Art. 19 IV GG auch erforderlich gewesen, das Teilurteil unverzüglich zu verkünden, mit der Folge, dass die Corona-Notfall-Verordnung vom 19. November 2021 noch innerhalb der Frist anderweitig hätte gerichtlich angegriffen werden können.

Eine so späte Entscheidung stellt im Ergebnis eine „Versperrung des Rechtswegs“ bzw. eine „Vereitelung der Überprüfung“ dar, weil sie – ohne zwingende und unvermeidbare Gründe hierfür zu einem Zeitpunkt erfolgt, der eine Überprüfung der Verordnung in einem eigenständigen Normenkontrollverfahren wegen Fristablaufs nicht mehr möglich macht.

Insofern kommt es – entgegen der Auffassung des BVerwG – auch nicht darauf an, ob die Beschwerdeführerin hätte, anstatt das von ihr bereits eingeleitete Verfahren zu erweitern, in Bezug auf die Corona-Notfall-Verordnung vom 19. November 2021 sofort ein gesondertes Verfahren gem. § 47 VwGO anstreben können.

Selbst wenn man hier unterstellt, dass die Beschwerdeführerin insoweit „den falschen Weg eingeschlagen hat“, entbindet es das Gericht dennoch nicht davon, seinerseits die Entscheidung – zumal sie einer ständigen Praxis des Gerichts entspricht – so rechtzeitig zu verkünden, dass die Beschwerdeführerin noch fristwährend „ihren Fehler gutmachen kann“.

Keinesfalls kann sich ein Gericht hingegen wegen Art. 19 IV GG sehenden Auges auf den – von ihm erkannten Fehler – des Bürgers zurückziehen und ohne sachlichen Grund den Ablauf der Klagefrist abwarten, sich also den Fehler „zu Nutze machen“ um die Beschwerdeführerin dadurch von einer gerichtlichen Überprüfung der Corona-Notfall-Verordnung vom 19. November 2021 im Ergebnis abzuhalten.

Etwaige Fehler des Bürgers bei der Wahrnehmung seiner Rechte entbinden das Gericht wegen Art. 19 IV GG nicht davon, so rechtzeitig zu entscheiden, dass der Bürger seine Fehler noch korrigieren kann.

Dies gilt umso mehr, als hier – entgegen der Auffassung der Gerichte – ein „Fehler“ nicht vorlag, sondern die von der Beschwerdeführerin vorgenommene Klageerweiterung tatsächlich sachdienlich ist.

Jedenfalls war aber ihre Einschätzung, die Klageerweiterung sei sachdienlich und damit gem. § 91 VwGO zulässig, „**vertretbar**“, so dass das Oberverwaltungsgericht auch deswegen nach Art. 19 IV GG verpflichtet ist, wenn es die Lage anders

beurteilt, das Teilurteil zumindest so rechtzeitig ergehen zu lassen, dass die Beschwerdeführerin noch innerhalb der Frist des § 47 Abs. 2 S. 1 VwGO eine Möglichkeit der Einleitung eines Normenkontrollverfahrens hat.

b.) Verletzung des Art. 19 IV GG wegen unterlassener Umdeutung (§ 88 VwGO) und unterlassenem richterlichen Hinweis § 86 Abs. 3 VwGO

Wenn das Gericht schon so lange mit seinem Teilurteil zuwartet, in dem es für die Beschwerdeführerin überraschenderweise die Auffassung vertritt, dass die Klageänderung nicht sachdienlich sei, dann hätte sich dem Obergericht aufdrängen müssen auf einen sachgerechten Antrag hinzuwirken oder aber eine sachgerechte Auslegung der Prozessklärung vorzunehmen, um die Beschwerdeführerin nicht in ihrem Grundrecht aus Art. 19 IV GG zu verletzen.

Hierfür bietet das Prozessrecht bei grundrechtskonformer Betrachtung ausreichend Möglichkeiten:

So ist nach § 86 Abs. 3 VwGO der Vorsitzende verpflichtet auf sachgerechte Anträge hinzuwirken und darauf hinzuwirken, dass unklare Anträge erläutert werden. Es wäre dem OVG zur Wahrung der Grundrechte der Beschwerdeführerin ohne Weiteres möglich gewesen den im Wege der Klageerweiterung gestellten Normenkontrollantrag als eigenständiges, die Frist wahrendes, Normenkontrollverfahren nach § 47 VwGO zu werten und zu behandeln.

Das Gericht ist auch außerdem verpflichtet einen Antrag so auszulegen, dass sachdienliche Anträge gestellt werden oder den Antragsteller darauf hinzuweisen, dass deren Fehler korrigiert werden, um die Sachdienlichkeit des Antrags angemessen herzustellen, so zum Beispiel durch Abtrennung des Verfahrens in der angemessenen Frist.

Denn das Gericht darf nach § 88 VwGO über das Klagebegehren nicht hinausgehen, ist aber an die Fassung der Anträge nicht gebunden. Das Gericht kann den im Wege der Klageänderung geltend gemachten Anspruch nicht ignorieren, da er rechtshängig gemacht wurde. Das Klagebegehren hierbei war ganz klar. Daher musste sich dem Senat geradezu aufdrängen, wegen der aus Sicht des Senats unklaren Lage und der Frage, ob die Klageänderung sachdienlich ist, den Antrag als separates Verfahren zu führen.

Eine Auslegung hätte nämlich ergeben, dass die Beschwerdeführerin begehrt hat auch die Corona-Notfall-Verordnung vom 22. November 2021 grundsätzlich für nichtig erklären zu lassen, weil der Zeitpunkt ihrer formell rechtzeitigen Klageeinreichung in der Prüfung höchstwahrscheinlich ergeben würde, dass die Corona-Notfall-Verordnung vom 22. November 2021 automatisch nicht rechtzeitig verkündet wurde und damit nach dem IfSG und nach Aufhebung der pandemischen Lage ab dem 25.11.2021 keine weiteren Grundrechtseingriffe dieser Härte mit der

Verordnung vom 25.11.2021 sowie mit deren späteren Fassungen hätten durchgeführt werden dürfen.

Dass die Antragstellerin dies im Wege der Klageerweiterung beantragt hat, ist nach § 88 VwGO unerheblich, da das Gericht an die Fassung der Anträge nicht gebunden ist.

Wenn das Gericht also Probleme bei der Sachdienlichkeit erkennt, darf es nicht auf die Fassung der Anträge bestehen, sondern muss das Begehren des Antrags so werten, wie es einer Auslegung des klar erkennbaren Klagebegehrens entspricht.

Das Schweigen des Gerichts zu diesem Thema konnte für die Beschwerdeführerin nur bedeuten, dass sie darin kein formelles Problem sehen und ihr keine Nachteile erwachsen, wenn sie abwartet, was sich in einer mündlichen Verhandlung ergibt, wenn sie nachweisen kann, dass ihr Normenkontrollantrag vom 24. November 2021 formell, entgegen der bis dahin durch richterlichen Hinweis vom 29. November 2021 und vom 14. Februar 2022

(Anlage 9)

und deren kundgetanen Vermutung, der Normenkontrollantrag wäre verspätet, dann doch rechtzeitig eingereicht wurde und damit formell zulässig wäre.

So bestand keine Veranlassung zur Einreichung eines separaten zusätzlichen Normenkontrollantrages zu dieser weiteren Verordnung. In dem aber der Senat den Vorgaben von § 86 Abs. 3 VwGO und § 88 VwGO, die zur Wahrung des Grundrechts aus Art. 19 IV GG in die VwGO eingefügt worden sind, missachtet hat und zugleich erst 2 Jahre später die Klageänderung als unzulässig, weil nicht sachdienlich, angesehen hat, hat der Senat die Antragstellerin in ihrem Grundrecht aus Art. 19 IV GG verletzt. Dieser Grundrechtsverstoß ist durch die Nichtzulassung der Revision durch das Bundesverwaltungsgericht perpetuiert worden.

In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist zudem anerkannt, dass Verletzungen der 86 Abs. 3 VwGO und des 88 VwGO zugleich Verletzungen des Art. 19 IV GG darstellen.

So hat das BVerfG in seinem Beschluss vom 23.10.2007 - 2 BvR 542/07, Rn. 20 f. ausgeführt:

a) Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts enthält Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG eine Rechtsweggarantie des Inhalts, dass ein möglichst umfassender gerichtlicher Schutz gegen die Verletzung der Rechtssphäre des Einzelnen durch Eingriffe der öffentlichen Gewalt zur Verfügung stehen muss (vgl. BVerfGE 8, 274 <326>; 25, 352 <365>; 51, 176 <185>; 54, 39 <41>; 67, 43 <58>; 96, 27 <39>). Gewährleistet ist der

*Rechtsweg im Rahmen der jeweiligen Prozessordnungen, so dass der Weg zu den Gerichten, insbesondere auch zur inhaltlichen Überprüfung einer Verwaltungsentscheidung, von der Erfüllung und dem Fortbestand bestimmter formaler Voraussetzungen abhängig gemacht werden darf (vgl. BVerfGE 9, 194 <199 f.>; 10, 264 <267 f.>; 27, 297 <310>; 35, 65 <72 f.>; 40, 272 <274>; 77, 275 <284>). Die dem Gesetzgeber obliegende normative Ausgestaltung des Rechtswegs muss aber das Ziel dieser Rechtsgewährleistung, nämlich den wirkungsvollen Rechtsschutz, auch tatsächlich verfolgen und ermöglichen. Sie muss im Hinblick darauf geeignet und angemessen sowie für den Rechtsuchenden zumutbar sein (BVerfGE 77, 275 <284>). Der Zugang zu den Gerichten und zu den in den Verfahrensordnungen eingeräumten Instanzen darf nicht in unzumutbarer, aus Sachgründen nicht mehr zu rechtfertigender Weise erschwert werden (vgl. BVerfGE 40, 272 <274 f.>; 78, 88 <99>; 88, 118 <124>). Entsprechendes gilt auch innerhalb des jeweils eingeleiteten Verfahrens, soweit es darum geht, sich dort effektiv Gehör verschaffen zu können (vgl. BVerfGE 81, 123 <129>). Der gerichtlichen Durchsetzung des materiellen Anspruchs dürfen auch hier nicht unangemessen hohe verfahrensrechtliche Hindernisse in den Weg gelegt werden (vgl. BVerfGE 53, 115 <128>). **Insbesondere darf ein Gericht nicht durch die Art und Weise der Handhabung verfahrensrechtlicher Vorschriften den Anspruch auf gerichtliche Durchsetzung des materiellen Rechts unzumutbar verkürzen** (vgl. BVerfGE 84, 366 <369 f.>).*

*b) Die Entscheidung des Verwaltungsgerichts, **den Antrag des Beschwerdeführers vom 12. Februar 2007 als unzulässig zu bewerten und ihn nicht in Anwendung von § 88 VwGO als neuerlichen Antrag nach § 123 VwGO auszulegen oder aber zumindest vor einer Entscheidung in Anwendung von § 86 Abs. 3 VwGO einen Hinweis auf mögliche Bedenken hinsichtlich der Zulässigkeit des gestellten Antrags zu geben**, erschwert den Rechtsweg für den Beschwerdeführer in unzumutbarer Weise und verstößt somit gegen Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG.*

(Hervorhebung durch den Unterzeichner)

In seinem Beschluss vom 16. März 1999, Az. 2 BVR 2131/95, Rn. 26 hat das BVerfG ausgeführt:

*Die vom Verwaltungsgericht vorsorglich vorgenommene Umdeutung des Rechtsschutzbegehrens des Beschwerdeführers in einen unzulässigen Antrag, **ohne dass zuvor auf die Stellung eines sachdienlichen Antrags hingewirkt worden wäre** (vgl. §§ 86 Abs. 3, 88, 2. Halbsatz, 122 Abs. 1 VwGO), verstößt daher auch gegen das in Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG enthaltene Verfassungsgebot, Rechtsbehelfe nicht so auszulegen, dass die Beschreitung des eröffneten Rechtswegs in einer unzumutbaren, aus Sachgründen nicht mehr zu rechtfertigenden Weise erschwert wird (vgl. BVerfGE 78, 88 <99> m.w.N.). In ihrer Zusammenschau verhindern die Haupt- und die Hilfsbegründung des Verwaltungsgerichts in verfassungsrechtlich nicht*

tragfähiger Weise, dass der Beschwerdeführer mit seinem Vorbringen zur Sache überhaupt gehört wird.

(Hervorhebung durch den Unterzeichner)

Das Bundesverwaltungsgericht hat mit seinem Beschluss hinsichtlich der Nichtzulassungsbeschwerde (Anlage 2) die gleichen Verstöße des OVG gegen Art. 19 IV GG wiederholt und perpetuiert.

c.) Weitere Verletzungen des Art. 19 IV GG

Das Recht der Beschwerdeführerin aus Art. 19 IV GG wurde zudem unter weiteren Gesichtspunkten verletzt:

aa.) Verneinung der Sachdienlichkeit (§ 91 VwGO) trotz präjudiziellen Konnexes

Das OVG verneint Sachdienlichkeit im Wesentlichen mit „anderer Konzeption“, veränderten Verhältnissen und daraus folgend zusätzlichem Sachaufwand; das BVerwG trägt dies. Diese Sicht verkennt den entscheidungspräjudiziellen Kern: Für Zulässigkeit und Begründetheit beider Stränge (Schutz-VO ↔ Notfall-VO) ist die Wirksamkeitskette der Ablösung/Verkündung (22./25.11.2021) zentrale Vorfrage; sie ist rechtszentriert und tatsachenarm. Der von den Fachgerichten bemühte „neue Tatsachenstoff“ (Omikron, geänderte Auslastungen) betrifft spätere Abwägungen, nicht diese Scharnierfrage. Eine einheitliche Behandlung dieser Vorfrage hätte den Streit prozessökonomisch und rechtsschutzschonend gebündelt. Die schematische Berufung auf „neuen Streitstoff“ überschießt daher den Zweck des § 91 VwGO und führt zu übertriebenem Formalismus.

bb.) Auslegung gegen den Rechtsschutz (Fixierung auf die Februar-Fassung, § 88 VwGO)

Das OVG fixiert die Erweiterung auslegungsleitend auf die Fassung ab 06.02.2022, statt sie pro actione auf die Erstfassung (ab 22.11.2021) zu beziehen – gerade jene, in der die Ablösung/Verkündung und der Übergang nach § 28a Abs. 9 IfSG a. F. Anknüpfen und als Kettenverordnung gleichbleibend durchgeführt wurde. In allen Verordnungen wurde auf Grund des Berufes der Beschwerdeführerin die Verletzung der kulturelle Teilhabe aus Art. 15 UN-Sozialpakt 1 im Besonderen zum Inhalt ihrer Schriftsätze gemacht.

Damit wurde durch das OVG der identische Kernstreitstoff künstlich in einen „anderen Zeitraum“ verschoben, um Sachdienlichkeit zu verneinen. Das verletzt im vorliegenden Fall Art. 19 Abs. 4 GG.

cc.) Unterlassene Wahl des milderer Mittels (Abtrennung, § 93 VwGO)

Selbst bei strenger Lesart des § 91 VwGO hätte eine Abtrennung den Hauptsachezugang erhalten. Das OVG lehnt die Abtrennung allerdings ab, weil mit der Verneinung der Sachdienlichkeit die Rechtshängigkeit rückwirkend entfalle; das BVerwG bestätigt diese Auffassung in einem Beschluss (Anlage 2).

Diese Zirkularität entzieht jedoch Art. 19 Abs. 4 GG praktische Wirksamkeit: Gerade wenn die Sachdienlichkeitsfrage (noch) offen ist, muss das Gericht rechtsschonend trennen können, statt den Rechtsschutz ex post zu vernichten.

§ 3 Annahmeveraussetzungen

Die Voraussetzungen für die Annahme der Verfassungsbeschwerde zur Entscheidung sind gegeben (§ 93a BVerfGG).

(3) Der Verfassungsbeschwerde kommt grundsätzliche Bedeutung zu (§93a Abs.2a BVerfGG). Diese ist nur gegeben, wenn die Verfassungsbeschwerde eine verfassungsrechtliche Frage aufwirft, die sich nicht ohne weiteres aus dem Grundgesetz beantworten lässt und noch nicht durch die verfassungsgerichtliche Rspr. gelöst oder die durch die veränderten Verhältnisse erneut klärungsbedürftig geworden ist (BVerfG NJW 1994, 993).

So liegt es hier: Die Frage, ob Art 19 IV GG die Fachgerichte, insbesondere das mit einem Normenkontrollverfahren befasste Obergerverwaltungsgericht dazu verpflichtet, eine Klageabweisung so rechtzeitig zu fällen, dass die § 47 II VwGO Frist gewahrt werden kann, lässt sich nicht ohne weiteres aus dem Grundgesetz beantworten.

Soweit ersichtlich gibt es bisher auch keine Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts darüber, ob und unter welchen Voraussetzungen Art. 19 IV GG es erforderlich macht, dass ein Gericht ein für den Bürger negatives Urteil so rechtzeitig erlässt, dass dem Bürger immer noch die Möglichkeit verbleibt, ein anderweitiges Rechtsmittel einzulegen bzw. einen anderweitigen Rechtsweg zu beschreiten und sein Anliegen damit weiter zu verfolgen.

(4) Unabhängig davon ist aber die Annahme der Verfassungsbeschwerde zur Durchsetzung des hier als verletzten Grundrechts angezeigt (§ 93a Abs.2 b BVerfGG).

Das ist der Fall, wenn die geltend gemachte Verletzung von Grundrechten oder grundrechtsgleichen Rechten besonderes Gewicht hat oder den Beschwerdeführer in existentieller Weise betrifft.

Besonders gewichtig ist eine Grundrechtsverletzung, die auf eine generelle Vernachlässigung von Grundrechten hindeutet oder wegen ihrer Wirkung geeignet ist, den Bürger von der Ausübung von Grundrechten und darüber hinaus der Durchsetzung von Menschenrechten aus dem Völkerrecht (kulturelle Teilhabe aus Art. 15 UN-Sozialpakt 1 abzuhalten. Eine geltend gemachte Verletzung hat ferner dann besonderes Gewicht, wenn sie auf einer groben Verkenntung des durch ein Grundrecht gewährten Schutzes oder einem geradezu leichtfertigen Umgang mit grundrechtlich geschützten Positionen beruht oder rechtsstaatliche Grundsätze krass verletzt. An ihrer Klärung muss zudem ein über den Einzelfall hinausgehendes Interesse bestehen. Das kann etwa dann der Fall sein, wenn sie für eine nicht unerhebliche Anzahl von Streitigkeiten bedeutsam ist oder ein Problem von einigem Gewicht betrifft, das in künftigen Fällen erneut Bedeutung erlangen kann, BVerfG NJW 1994, 993.

So liegt es hier:

Wegen der häufig langen Verfahrensdauer kann es auch in Zukunft zu Fällen kommen, in denen eine prozessuale Entscheidung erst so spät verkündet wird, dass etwaige Frist, die der Bürger sonst hätte nutzen können, um seine Rechte zu verteidigen, in der Zwischenzeit verstrichen sind.

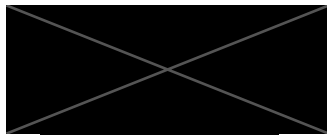
Hier bedarf es einer grundsätzlichen Klärung, ob die Grundrechte, insbesondere Art. 19 IV GG die Gerichte nicht dazu verpflichten, ihre Entscheidungen so rechtzeitig zu treffen, dass der Bürger noch die Möglichkeit hat, anderweitig vorzugehen und seine Rechte zu verfolgen.

Wie insbesondere aus den zitierten Entscheidungen des BVerfG, nämlich vom 16. März 1999, Az. 2 BvR 2131/95 und vom 23.10.2007 - 2 BvR 542/07 sind Verfassungsbeschwerden wegen Verstößen gegen §§ 88 VwGO, 86 Abs. 3 VwGO annahmefähig, weil dies zur Durchsetzung der in § 90 Abs. 1 BVerfGG genannten Rechte des Beschwerdeführers angezeigt ist (§ 93a Abs. 2 Buchstabe b BVerfGG). Diese Verfassungsbeschwerden ist insoweit zulässig und offensichtlich begründet im Sinne von § 93c Abs. 1 Satz 1 BVerfGG, denn die angegriffene Entscheidung verletzt den Beschwerdeführer in seinem Grundrecht aus Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG (so BVerfG, Beschluss vom 23.10.2007 - 2 BvR 542/07, Rn. 17).

Hinzu kommt, dass ein derartiges Vorgehen, wie das des OVG, das Vertrauen des Bürgers in den Rechtsstaat beeinträchtigt.

Gibt es nämlich, wie hier, keinerlei einleuchtenden Grund, mit der Entscheidung über die Lageveränderung so lange zuzuwarten, kann beim betroffenen Bürger der Verdacht entstehen, dass die Entscheidung nur deswegen so weit hinausgezögert wurde, damit ihm die Möglichkeit, eine Verordnung doch noch zur Überprüfung zu stellen, vereitelt wurde.

Ein solcher Verdacht kann das Vertrauen der Bürger in die Gerichtsbarkeit erschüttern und deswegen ist es geboten, im Hinblick auf Art. 19 IV GG von den Gerichten zu verlangen, dass sie sich so rechtzeitig positionieren, dass der Bürger noch fristgerecht anderweitig vorgehen kann.



Kiril Stawrew
Rechtsanwalt