

**R e c h t s a n w a l t s k a n z l e i**  
**R . L u d w i g**

Kanzlei R. Ludwig · ██████████

An das  
Sächsische Oberverwaltungsgericht

**Rechtsanwaltskanzlei R. Ludwig**

**Per beA**

Aktenzeichen: 2023000055 RL - bitte stets angeben

██████ 13.01.2026

**In dem Normenkontrollverfahren  
Julia Neigel./. Freistaat Sachsen  
Az. 3 C 90/21**

nehme ich zur Zulässigkeit wie folgt Stellung:

**Fehlerhafte Verkündung der Verordnung**

Die Sächsische Corona-Notfall-Verordnung vom 19. November 2021 ist nicht ordnungsgemäß (jedenfalls mit Wirksamkeit zum 22. November 2021) verkündet worden. Nach den vorliegenden Unterlagen wurde das Sächsische Gesetz- und Verordnungsblatt (Nr. 40/2021) frühestens am 23. November 2021 bei der Post eingereicht. Eine gesicherte Feststellung über den Zeitpunkt der tatsächlichen Ausgabe – also wann das erste Exemplar des Gesetz- und Verordnungsblattes in den Verkehr gelangte – liegt nicht vor. Damit bestehen erhebliche Zweifel, wann die Verordnung wirksam bekanntgemacht war. Nach der Rechtsprechung von Bundesverwaltungsgericht und Bundesverfassungsgerichts ist maßgeblich für die Verkündung einer Rechtsnorm der Moment, in dem das erste Stück des Verkündungsorgans (hier des SächsGVBl) in den Verkehr gebracht wird:

*„Hiervon ist auszugehen, wenn die Norm mit Wissen und Wollen des Normgebers (vgl. BVerwG, Urteil vom 18. August 2015 - 4 CN 10.14 - BVerwGE 152, 379 Rn. 7) in dem hierfür vorgesehenen Publikationsorgan - nach bisheriger Praxis ist das ein Printmedium - ohne sein weiteres Zutun nach außen dringt. Der Zeitpunkt, in dem die Äußerung des Verkündungswillens unwiderruflich wird, ist der Zeitpunkt des "Ausgebens" dieses Printmediums. Es ist genau der Zeitpunkt, in dem in Übereinstimmung mit dem Willen und Wollen des Normgebers das erste Stück des Printmediums "in Verkehr gebracht" wird (BVerfG, Beschluss vom 2. April 1963 - 2 BvL 22.60 - BVerfGE 16, 6 = juris Rn. 37 zur Verkündung von formellen Gesetzen).“*

Streitig ist, ob dieser Zeitpunkt der Moment der Übergabe an den Postdienstleister ist oder die Ausgabe erst dann erfolgt, wenn das (Bundes)Gesetzblatt an die meisten seiner regelmäßigen Bezieher ausgeliefert ist (MKS/Brenner Art. 82 Rn. 33; BK/v. Lewinski Art. 82 Rn. 232). Für letztere Ansicht spricht, dass erst mit der erfolgten Auslieferung des Gesetzblattes für die Öffentlichkeit die Möglichkeit besteht, in zumutbarer Weise Kenntnis von einem Gesetz zu nehmen. Das muss insbesondere für eine Notverordnung gelten, die ohnehin nur eine kurze Zeit in Kraft ist.

Ohne ordnungsgemäße Verkündung erlangt eine Norm keine rechtliche Existenz und Verbindlichkeit, wie das BVerfG wiederholt betont hat (BVerfGE 87, 48 (60)). Dieses Erfordernis der Publizität folgt aus dem Rechtsstaatsprinzip: Der Bürger muss in zumutbarer Weise verlässlich Kenntnis vom Erlass und Inhalt einer Norm erlangen können. Dem entspricht nur die strikte Beachtung der vorgeschriebenen Bekanntmachungsform. Formale Verkündungsvorschriften sind unabdingbar; bei Fehlen einer wirksamen Verkündung kann die Verordnung keine Wirksamkeit entfalten. Folglich bestehen ernsthafte und gewichtige Zweifel,

dass die SächsCoronaNotVO vor dem 25. November 2021, dem Tag, der auf die Ausgabe folgt, in Kraft war.

Mithin ist der Antrag auf Normenkontrolle bereits aus diesem Grund rechtzeitig gestellt und somit zulässig.

### **Anknüpfung an die alte Verordnung**

Die SächsCoronaSchVO vom 5.11.2021 ist mit einer ausdrücklich normierten Geltungsdauer bis zum 25.11.2021 versehen; aus dem Normtext ergibt sich damit prima facie, dass sie am 24.11.2021 noch in Kraft stand.

Greift der Normenkontrollantrag – wie hier - gerade diese Verordnung an, spricht der Wortlaut zunächst für die Fortgeltung; will die Staatsregierung sich auf eine frühere Außerkraftsetzung durch die Notfallverordnung berufen, trifft sie die Darlegungs- und Überzeugungslast dafür, dass diese Aufhebungsnorm wirksam verkündet und der Öffentlichkeit zugänglich war.

Materiell-rechtlich mag es für die Anwendbarkeit der neuen Notfallverordnung genügen, sie ab dem Tag nach der (unterstellten) Übergabe des SächsGVBl. An den Postdienstleister gelten zu lassen und Unklarheiten im Lichte der Verhältnismäßigkeit zu handhaben.

Für die Frage, ob der Rechtsschutz gegen die alte Verordnung abgeschnitten wird, gelten verfassungsgemäß strengere Maßstäbe: Die Antragstellerin muss in zumutbarer Weise die Möglichkeit gehabt haben, die Aufhebungsnorm (bzw. ersetzende Norm) an einem verlässlichen Ort zur Kenntnis zu nehmen; bloße Aufgabe zur Post ohne gesicherten Nachweis der tatsächlichen Ausgabe reicht insoweit nicht, weil sie faktisch die Rechtsschutzmöglichkeit abschneidet, ohne die hierfür erforderliche Publizität zu gewährleisten.

Aus verfassungsrechtlicher Sicht (Art. 19 Abs. 4 GG, Art. 20 Abs. 3 GG) ist es kaum hinnehmbar, wenn der Staat durch eine nur intern existente oder

nur auf dem Postweg befindliche „Ablösungsnorm“ die Fortgeltung einer belastenden Norm beendet und damit auch die Möglichkeit nimmt, diese noch im Geltungszeitraum gerichtlich überprüfen zu lassen.

Solange die Aufhebungsnorm nicht in einer Weise verkündet ist, die der Bürger typischerweise auch (tatsächlich) zur Kenntnis nehmen kann, ist für die Rechtsschutzfrage von der Fortgeltung der alten Verordnung bis zu ihrem im Normtext ausgewiesenen Enddatum auszugehen; ein am 24.11. eingereichter Antrag bleibt dann jedenfalls zulässig, selbst wenn materiell-rechtlich möglicherweise bereits ab einem früheren Zeitpunkt mit der neuen Verordnung gearbeitet wird

### **Fehlen des Prüfattests des Justizministeriums**

Darüber hinaus wurde die Verordnung unter Verletzung des in der publizierten Verwaltungsvorschrift „Normerlass“ (VwV Normerlass) vorgesehenen Verfahrens erlassen, da ein erforderliches Prüfattest des Sächsischen Staatsministeriums der Justiz nicht eingeholt bzw. nicht vorgelegen hat. Nach Nr. 5 der VwV Normerlass ist vom federführenden Ressort (hier: Sozialministerium) nach Abschluss der Normprüfung eine redaktionelle Endfassung der Verordnung zu erstellen; das Justizministerium erteilt sodann ein Prüfattest, wenn die zwingenden Anmerkungen des Prüfberichts umgesetzt wurden. Wird das Prüfattest mangels Umsetzung dieser Anmerkungen nicht erteilt, ist dies schriftlich zu begründen.

Vorliegend wurde nicht einmal ein Prüfbericht erstellt, d.h. die Norm ist seitens des Justizministeriums überhaupt nicht geprüft worden. Ferner schreibt Nr. 6 VwV Normerlass vor, dass das Prüfattest (bzw. ein ablehnendes Schreiben des Justizministeriums) einer Kabinettsvorlage beizufügen ist. Entscheidend ist schließlich Nr. 6 Buchst. c VwV Normerlass: Eine Rechtsverordnung ist auf Grundlage der Endfassung zu erlassen, zu der das Prüfattest erteilt wurde. Zusammengefasst bedeutet dies, dass der Verordnungsgeber sich selbst eine verbindliche Verfahrensvorschrift auferlegt hat,

wonach kein Erlass einer Rechtsverordnung ohne vorherige Prüfung und Bestätigung der Rechtmäßigkeit durch das Justizressort erfolgen soll. Dieses Prüfattest dient der formellen und materiellen Rechtssicherung der Norm: Es stellt sicher, dass die Verordnung sowohl handwerklich-rechts-technisch als auch inhaltlich mit höherrangigem Recht im Einklang steht. Die Staatsregierung hat mit der VwV Normerlass bewusst ein Instrument geschaffen, um die Rechtsstaatlichkeit des Normerlasses zu gewährleisten – insoweit liegt eine Selbstbindung des Normgebers vor.

Im vorliegenden Fall fehlt ein solches Prüfattest vollständig. Weder ist ersichtlich, dass das Justizministerium den abschließenden „Legalitäts-TÜV“ durchgeführt und grünes Licht erteilt hat, noch gibt es eine schriftliche Begründung für eine etwaige Nicht-Erteilung. Damit wurde die Verordnung im Eilverfahren erlassen, ohne dass die gemäß VwV Normerlass unverzichtbare rechtliche Qualitätskontrolle stattgefunden hat. Angesichts der Reichweite dieser Notfall-Verordnung – sie enthielt einschneidende Grundrechtseingriffe für die gesamte Bevölkerung Sachsens und war mit Bußgeldsanctionen bewehrt – kann das Fehlen des Prüfattests nicht als bloßer interner Formalfehler abgetan werden. Vielmehr liegt ein gravierender Verstoß gegen ein wesentliches formelles Erfordernis vor, das der Sicherung von Rechtmäßigkeit und Verhältnismäßigkeit diente. In der Rechtsprechung wird zwar zwischen justiziablen Rechtsverstößen und rein innerorganisatorischen Mängeln differenziert; vorliegend schlägt sich der Verstoß gegen die selbstauferlegte Prüfvorschrift jedoch unmittelbar in der äußeren Rechtssphäre nieder. Ein Masseneingriff in Grundrechte im Verordnungswege, der ohne die vorgesehene juristische Endkontrolle erlassen wurde, verletzt das Rechtstaatsprinzip. Insbesondere das Gebot der Normenklarheit und Widerspruchsfreiheit leidet, wenn die formelle Qualitätssicherung unterbleibt. Der Bayerische VGH hat in ähnlichem Kontext betont, dass die Einhaltung der formellen Voraussetzungen für den Normerlass nicht zur Disposition des Verordnungsgebers steht – werden wesentliche Verfahrensvorschriften missachtet, ist die Rechtsnorm unwirksam bzw. aufzuheben (vgl. BayVGH, Urt. v. 2.8.2023 – 20 N 20.2861, juris).

Das vollständige Fehlen des Prüfattests stellt einen beachtlichen formellen Mangel dar. Die Staatsregierung hat sich durch die VwV Normerlass selbst gebunden; eine gleichwohl „prüfattestfreie“ Verordnung verstößt gegen die Grundsätze der formellen Rechtmäßigkeit und kann nicht als gültig angesehen werden. Dieser Verstoß wiegt umso schwerer, als hier Grundrechte in breitem Ausmaß eingeschränkt wurden, ohne dass die üblichen Sicherungsmechanismen (rechtliche Vorabkontrolle) eingehalten wurden.

Selbst wenn man in weniger gravierenden Fällen interne Verfahrensmängel als unbedeutlich ansehen mag, verbietet sich eine solche Bagatellisierung im vorliegenden Fall. Die Normgebung während der Corona-Pandemie musste gerade wegen der weitreichenden Freiheitsbeschränkungen hohen formellen Anforderungen genügen. Wurde der interne Rechtmäßigkeitsvorbehalt (Prüfattest) ignoriert, so fehlt es der Verordnung an der vom Normgeber selbst als erforderlich erachteten Legitimation. Damit leidet sie an einem durchgreifenden formellen Defizit.

Beide dargelegten Mängel – die unterbliebene ordnungsgemäße Verkündung und das fehlende Prüfattest des Justizministeriums – sind jeweils für sich geeignet, die Unwirksamkeit der Sächsischen Corona-Notfall-Verordnung vom 19. November 2021 – jedenfalls vor dem 25. November 2021 – zu begründen. Im Zusammenspiel verstärken sie den Befund, dass die Verordnung in formeller Hinsicht eklatant rechtsfehlerhaft zustande kam.

Die verfassungsrechtlichen Publizitätsanforderungen (Art. 20 Abs. 3 GG) und das Rechtsstaatsprinzip gebieten es, an der Einhaltung der formellen Erlassvorschriften strikt festzuhalten. Andernfalls würde der Normgeber faktisch von unabdingbaren rechtlichen Schranken befreit. Eine gerichtliche Bestätigung der Unwirksamkeit ist nicht zuletzt aus generalpräventiven Gründen geboten, um klarzustellen, dass formelle Voraussetzungen im Normsetzungsverfahren unerlässlich sind und deren Missachtung die Nichtigkeit der betreffenden Norm nach sich zieht.

Das gilt umso mehr, wenn es sich um Verordnungen handelt, die nur einen sehr kurzen Zeitraum Wirksamkeit entfalten. Ansonsten würde in Situatio-

nen wie die einer festgestellten Notlage ein dauerhafter Zustand von Rechtsunsicherheit bestehen.

Es wird nachfolgend noch auf folgendes hingewiesen:

Ausweislich § 7 Abs. 5 des Vertrages zwischen dem Freistaat Sachsen und dem SV Saxonia Verlag vom 19./20.9.2018 war der Verlag als Auftragnehmer dazu verpflichtet, die Veröffentlichungsblätter so rechtzeitig beim Postdienstleister einzuliefern, dass die „Veröffentlichungsblätter bei normalem postalischen Verlauf am Erscheinungstag beim Empfänger eintreffen“. D.h auf der Freistaat Sachsen geht davon aus, dass es auf den Eingang bei den Empfängern und nicht auf den Einlieferungstag bei dem Postdienstleister ankommt. Auch insoweit liegt eine Selbstbindung vor.

Weitehrin wird darauf verwiesen, dass davon ausgegangen wird, dass die angegriffene Verordnung vom 05. November 2021 ebenfalls nicht ordnungsgemäß verkündet sein dürfte.

Kanzlei Ralf Ludwig  
durch

Ralf Ludwig  
Rechtsanwalt