

Rechtsanwaltskanzlei
R. Ludwig

Kanzlei R. Ludwig : [REDACTED]
An das
Sächsische Obergerverwaltungsgericht

Rechtsanwaltskanzlei R. Ludwig

[REDACTED]
Mitglied der Rechtsanwaltskammer Sachsen-Anhalt

Bankverbindung:

[REDACTED]
Steuernummer:

Per beA

Aktenzeichen: 2023000055 RL - bitte stets angeben

[REDACTED] 16.04.2026

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

begründe ich die mit Schriftsatz vom 02. März 2026 durch Rechtsanwalt Stawrew eingelegte Nichtzulassungsbeschwerde gegen das Schlussurteil des Sächsischen Obergerverwaltungsgerichts vom 02.02.2026 – Az. 3 C 90/21 –, in vollständiger Abfassung mit Tatbestand, Entscheidungsgründen und Rechtsmittelbelehrung zugestellt am 16. Februar 2026, hiermit wie folgt:

Das angegriffene Urteil lehnt den Normenkontrollantrag gegen die Sächsische Corona-Schutz-Verordnung vom 5. November 2021 als unzulässig ab; die Revision ist nicht zugelassen worden. Ziel der Beschwerde ist die Zulassung der Revision.

Die Beschwerde stützt sich allein auf den Zulassungsgrund der grundsätzlichen Bedeutung gemäß § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO. Der tragende Angriff betrifft weder die Richtigkeit der Anwendung sächsischen Verkündungsrechts noch die materielle Wirksamkeit der Nachfolgeverordnung. Er betrifft aus-

schließlich die bundesrechtliche Reichweite des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO im Lichte des Art. 19 Abs. 4 GG und die daran anknüpfenden Darlegungsanforderungen des § 133 Abs. 3 Satz 3 VwGO.

Tragender Grundkomplex des Oberverwaltungsgerichts

Das Oberverwaltungsgericht hat die Unzulässigkeit des Normenkontrollantrags daraus hergeleitet, dass sich der Antrag gegen Vorschriften richte, die bei Antragstellung bereits außer Kraft getreten gewesen seien (UA Rn. 38). Es hat dazu ausgeführt, ein Normenkontrollantrag sei grundsätzlich nur gegen eine noch gültige Rechtsvorschrift zulässig; bei bereits vor Anhängigkeit außer Kraft getretenen Normen sei ein Antrag nur ausnahmsweise statthaft, wenn die Norm noch Rechtswirkungen äußere (UA Rn. 34) oder wenn ihre Geltungsdauer so kurz gewesen sei, dass ein Normenkontrollverfahren gar nicht rechtzeitig habe eingeleitet werden können (UA Rn. 35). Zugleich hat das Oberverwaltungsgericht betont, Art. 19 Abs. 4 GG gebiete keine allgemeine prinzipale Normenkontrolle; effektiver Rechtsschutz werde grundsätzlich über Vollzugsrechtsschutz und subsidiär über die Feststellungsklage gewährleistet (UA Rn. 36).

Entscheidend hat das Oberverwaltungsgericht sodann angenommen, die angegriffene Sächsische Corona-Schutz-Verordnung vom 5. November 2021 sei bei Eingang des Normenkontrollantrags am 24. November 2021 bereits außer Kraft gewesen. Dies hat es darauf gestützt, dass die sie verdrängende Sächsische Corona-Notfall-Verordnung vom 19. November 2021 spätestens am 23. November 2021 durch Einlieferung des Gesetz- und Verordnungsblatts bei der Post verkündet und am 24. November 2021 in Kraft getreten sei. Maßgeblich sei dafür nicht die tatsächliche individuelle Kenntnisnahme, sondern das formelle Inverkehrbringen des ersten Stücks des Gesetz- und Verordnungsblatts (UA Rn. 41).

Der tragende Grundkomplex lautet damit, knapp zusammengefasst:

Weil die Ersatzverordnung nach den Feststellungen des Oberverwaltungs-

gerichts vor Antragseingang bereits formell verkündet bzw. ausgegeben war und deshalb am 24. November 2021 in Kraft trat, und keiner der anerkannten Ausnahmetatbestände vorliegt, war die Altverordnung bei Eingang des Antrags bereits außer Kraft getreten; deshalb fehlte es an der Antragsbefugnis nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO.

Das Urteil knüpft den Zulässigkeitswegfall damit nicht an eine materielle Prüfung der Nachfolgeregelung, sondern an den von ihm angenommenen formalen Umschlagpunkt der Verkündung und des Inkrafttretens. Das Obergerverwaltungsgericht hebt selbst hervor, dass die Verkündung nach seiner Auffassung mit dem Inverkehrbringen des Gesetz- und Verordnungsblatts vollzogen sei und dass es für die Fixierung des gesetzlichen Umschlagpunkts unerheblich sei, dass kein normunterworfenen Bürger in diesem Augenblick tatsächlich Kenntnis nehmen konnten. Gerade an diese tragende Konstruktion knüpft die Beschwerde an.

Grundsätzliche Bedeutung, Revisibilität und Klärungsbedürftigkeit

Die Rechtssache wirft die bestimmte, fallübergreifende und im Revisionsverfahren klärbare Frage revisiblen Rechts auf, ob § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO im Lichte des Art. 19 Abs. 4 GG es zulässt, eine bis dahin geltende untergesetzliche Norm bereits dann als bei Eingang des Normenkontrollantrags prozessual erledigt zu behandeln, wenn die sie vorzeitig ersetzende Norm nach den Feststellungen der Vorinstanz zwar formal bereits ausgegeben oder verkündet war, der Normtext der Öffentlichkeit aber noch nicht in einer Weise eröffnet war, die eine verlässliche und zumutbare Kenntnisnahme ihrer Außerkraftsetzungswirkung gewährleistete.

Diese Frage betrifft unmittelbar die bundesrechtliche Auslegung des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO und des Art. 19 Abs. 4 GG.

Die Frage ist bestimmt. Sie zielt nicht ungerichtet auf „effektiven Rechtsschutz“ im Allgemeinen, sondern auf einen präzise begrenzten bundesprozessualen Entscheidungspunkt: den zulässigkeitsrechtlichen Wegfall des

Normenkontrollzugangs im Übergang zwischen formaler Ersetzung einer Altverordnung und verlässlicher öffentlicher Eröffnung des maßgeblichen Normtexts der Ersatzverordnung. Sie ist zugleich fallübergreifend. Das Problem ist nicht auf das sächsische Verkündungsrecht und nicht auf Corona-Verordnungen beschränkt. Es stellt sich typischerweise überall dort, wo kurz befristete untergesetzliche Normen in dichter Folge ersetzt werden und der formelle Zeitpunkt der Ausgabe oder Verkündung vor dem Zeitpunkt liegt, zu dem eine verlässliche Kenntnisnahme des autoritativen Normtexts praktisch eröffnet ist.

Die Frage betrifft revisibles Recht. Die Beschwerde greift ausdrücklich nicht die landesrechtliche Würdigung der Vorinstanz an, wonach die Sächsische Corona-Notfall-Verordnung am 23. November 2021 formell verkündet und am 24. November 2021 in Kraft getreten sei. Diese Feststellungen sind für das Revisionsverfahren zu unterstellen. Gerade deshalb stellt sich die bundesrechtliche Anschlussfrage in zugespitzter Form: Welche bundesrechtlich geforderte Zulässigkeitsfolge darf § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO in Verbindung mit Art. 19 Abs. 4 GG an einen solchen landesrechtlich festgestellten formalen Umschlagpunkt knüpfen?

Die Rechtsfrage ist auch klärungsbedürftig: Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgericht ist zwar dahin geklärt, dass § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO grundsätzlich von einer noch gültigen Norm ausgeht (vgl. BVerwG, Urt. v. 19.2.2004 - BVerwG 7 CN 1.03 -, juris Rn. 13; Urt. v. 29.6.2001 - BVerwG 6 CN 1.01 -, juris Rn. 10; Beschl. v. 14.7.1978 - BVerwG 7 N 1.78 -, BVerwGE 56, 172, 176 - juris Rn. 11; Beschl. v. 2.9.1983 - BVerwG 4 N 1.83 -, BVerwGE 68, 12, 13 - juris Rn. 8) und dass zwei klassische Ausnahmegruppen anerkannt sind: fortwirkende Rechtswirkungen einer bereits außer Kraft getretenen Norm (vgl. BVerwG, Beschl. v. 2.9.1983 - BVerwG 4 N 1.83 -, BVerwGE 68, 12, 14 f. - juris Rn. 8) sowie das Außerkrafttreten einer Norm während eines bereits zulässig anhängigen Normenkontrollverfahrens (vgl. BVerfG, Beschl. v. 27.7.1971 - 2 BvR 443/70 -, BVerfGE 31, 364, 370 - juris Rn. 12; BVerwG, Beschl. v. 7.4.1997 - BVerwG 2 BN 1.97 -, juris Rn. 8 m.w.N.). Ebenfalls geklärt ist, dass Art. 19 Abs. 4 GG den Ge-

setzgeber nicht allgemein verpflichtet, eine prinzipale verwaltungsgerichtliche Normenkontrolle einzuführen (BVerfG, Beschl. v. 27. Juli 1971 - 2 BvR 443/70 -, juris Rn. 8; BVerwG, Beschl. v. 12. November 2019 - 6 BN 2/19 -, juris Rn. 10 m.w.N.). Geklärt ist jedoch nicht die hier allein erhebliche Zwischenlage, in der die Altverordnung nach landesrechtlicher Sicht bereits formal verdrängt ist, die Ersatznorm für den Normunterworfenen aber noch nicht in einer Weise eröffnet ist, die eine verlässliche und zumutbare Kenntnis gerade ihrer Außerkraftsetzungswirkung trägt.

Gerade diese Zwischenlage wird durch die vorhandene höchstrichterliche Rechtsprechung nicht beantwortet. Die einschlägigen Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts behandeln entweder die fortwirkenden Rechtswirkungen außer Kraft getretener Normen, das Außerkrafttreten während bereits anhängiger Verfahren oder die generelle Verfassungsverträglichkeit der begrenzten Reichweite des § 47 VwGO. Die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung zur Verkündung betont ihrerseits, dass förmlich gesetzte Normen so zugänglich gemacht werden müssen, dass die Betroffenen sich verlässlich Kenntnis von ihrem Inhalt verschaffen können, und dass der Gesetzgeber den Rechtsschutz der Betroffenen durch die Ausgestaltung des Verkündungsvorgangs nicht unangemessen erschweren oder verkürzen darf (BVerfG Beschl. vom 22. November 1983, 2 BvL 25/81, Rn. 37). Die dogmatische Verknüpfung beider Linien für die hier interessierende Übergangskonstellation ist höchstrichterlich nicht ausdrücklich geklärt.

Die Beschwerde fragt damit nicht nach einer Erweiterung der bekannten Fallgruppen außer kraft getretener Normen aus bloßem Billigkeitsempfinden. Sie fragt nach dem rechtlich vorgelagerten Maßstab, zu welchem Zeitpunkt der in § 47 VwGO eröffnete Rechtsschutzweg gegenüber der bis dahin bekannten Altverordnung abgeschnitten werden darf, wenn der verdrängende Normtext zwar formal existent ist, seine maßgebliche Rechtsfolge für den Normunterworfenen aber noch nicht verlässlich eröffnet ist. Eben darin liegt der bundesrechtliche Klärungsbedarf.

Entscheidungserheblichkeit, Klärungsfähigkeit und Gegenargumente

Die aufgeworfene Rechtsfrage ist entscheidungserheblich. Wird sie zugunsten der Antragstellerin beantwortet, trägt die Unzulässigkeitsbegründung des angegriffenen Urteils nicht mehr. Dann dürfte die Sächsische Corona-Schutz-Verordnung bei Eingang des Antrags nicht schon deshalb als prozessual erledigt behandelt werden, weil die Nachfolgeverordnung nach landesrechtlicher Sicht formal bereits ausgegeben oder verkündet war. Die vom Oberverwaltungsgericht gezogene Schlussfolgerung aus § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO wäre dann bundesrechtlich unhaltbar; die Revision wäre zuzulassen.

Die Frage ist auch klärungsfähig. Weitere Tatsachenaufklärung ist nicht erforderlich. Die Beschwerde verlangt weder eine neue Bewertung des Verwaltungsvorgangs noch eine Korrektur der tatsächlichen oder landesrechtlichen Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts. Sie knüpft vielmehr an diese Feststellungen an: Ausfertigung am 20. November 2021, Inverkehrbringen des Gesetz- und Verordnungsblatts am 23. November 2021, Inkrafttreten der Notfallverordnung am 24. November 2021 und Verdrängung der Altverordnung; zugleich die vom Gericht selbst hervorgehobene Einsicht, dass die formale Ausgabe einen bestimmten Zeitpunkt fixiert, obwohl eine tatsächliche Kenntnisnahme aller Normunterworfenen in genau diesem Augenblick nur fiktiv unterstellt wird. Auf dieser Tatsachengrundlage kann die bundesrechtliche Anschlussfrage ohne weiteres entschieden werden.

Der naheliegende Einwand, es gehe lediglich um irrevisibles Landesrecht, greift nicht durch. Wäre die Beschwerde darauf gerichtet, die vom Oberverwaltungsgericht angenommene formelle Verkündung, die Posteinlieferung oder das Inkrafttreten der Nachfolgeverordnung in Frage zu stellen, läge ein unzulässiger Landesrechtsangriff vor. Genau das geschieht nicht. Die Beschwerde unterstellt die landesrechtlichen Prämissen der Vorinstanz und richtet sich allein gegen den bundesrechtlichen Folgesatz, dass dieser formale Zeitpunkt den Rechtsschutz gegen die bis dahin als in Kraft bekannte

Altverordnung sofort und endgültig abschneidet.

Ebenso wenig handelt es sich nur um Einzelfallanwendung. Die Frage betrifft das allgemeine Verhältnis von formaler Normexistenz, verlässlicher Normzugänglichkeit und prozessuaalem Wegfall des § 47-Rechtsschutzes. Sie ist nicht deshalb einzelfallgebunden, weil sie sich an den Feststellungen eines konkreten Urteils entzündet. Der revisionsrechtliche Prüfungsgegenstand ist ein abstrakt formulierbarer bundesrechtlicher Maßstab für einen wiederkehrenden, gerade bei kurzlebigen Verordnungsregimen typischen Übergangskonflikt.

Der Hinweis, die Antragstellerin hätte den Normenkontrollantrag früher erheben können, greift nicht durch. Er setzt bereits voraus, dass der Zugang zu § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO an den formal frühestmöglichen Umschlagpunkt der Ersetzung anknüpfen darf, und beantwortet damit die aufgeworfene bundesrechtliche Frage nicht, sondern nimmt sie vorweg. Die Beschwerde verlangt keinen allgemeinen nachträglichen Zugang zu bereits erledigten Normen. Sie richtet sich allein gegen die Annahme, der durch § 47 VwGO eröffnete Rechtsschutzweg dürfe schon in dem Zeitpunkt entfallen, in dem die Ersatznorm nach den Feststellungen der Vorinstanz zwar formal in Verkehr gebracht war, ihr maßgeblicher Normtext der Öffentlichkeit aber noch nicht in einer Weise eröffnet war, die eine verlässliche und zumutbare Orientierung über die Außerkraftsetzungswirkung trug.

Würde § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO so verstanden, ließe sich ein Rechtsverlust nur durch vorsorgliche, gegebenenfalls doppelte Antragstellung vermeiden. Der Rechtsschutzsuchende wäre gehalten, schon vor verlässlicher Klärung des maßgeblichen Normbestands auf Verdacht zu klagen, um den Zugang zum Gericht nicht zu verlieren. Eben diese Verlagerung des Übergangsrisikos auf den Betroffenen bedarf der Klärung an Art. 19 Abs. 4 GG.

Der Hinweis des Oberverwaltungsgerichts, effektiver Rechtsschutz werde im Ausgangspunkt über subjektive Klagearten und subsidiär über die Feststellungsklage gewährleistet, trägt die angegriffene Zulässigkeitsverneinung ebenfalls nicht. Er mag den allgemeinen Rechtssatz stützen, dass Art.

19 Abs. 4 GG eine prinzipale verwaltungsgerichtliche Normenkontrolle nicht schlechthin gebietet. Daraus folgt jedoch nicht, dass ein durch § 47 VwGO im konkreten Normenkontrollregime eröffneter Rechtsschutzweg in der hier vorliegenden Übergangskonstellation bereits am formal frühestmöglichen Umschlagpunkt entfallen darf.

Die Beschwerde stellt gerade nicht die allgemeine Existenz anderer Rechtschutzformen in Frage. Sie fragt vielmehr nach der bundesrechtlichen Auslegungsgrenze des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO selbst. Diese Frage wird durch den bloßen Verweis auf § 43 VwGO nicht beantwortet. Denn die Existenz subsidiärer oder inzidenter Rechtsschutzmöglichkeiten ersetzt nicht die Begründung dafür, weshalb der speziell eröffnete Normenkontrollzugang gegenüber der bis dahin maßgeblichen Altverordnung schon dann abgeschnitten sein soll, wenn die Ersatznorm nach den Feststellungen der Vorinstanz zwar formal gesetzt war, ihr Normtext der Öffentlichkeit aber noch nicht in einer Weise eröffnet war, die eine verlässliche Kenntnis über ihre Außerkraftsetzungswirkung trug.

Der Verweis auf andere Rechtsschutzwege verlagert die Kontrolle vielmehr aus dem spezifischen Normenkontrollregime in spätere oder andere Verfahrensformen. Ob dies allgemein verfassungsrechtlich hinnehmbar sein kann, ist nicht die hier aufgeworfene Frage. Entscheidungserheblich ist vielmehr, ob § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO im Lichte des Art. 19 Abs. 4 GG so ausgelegt werden darf, dass der gesetzlich eröffnete Spezialrechtsbehelf gerade in der sensiblen Übergangslage zwischen formaler Ersetzung und verlässlicher öffentlicher Eröffnung des außer Kraft setzenden Normtexts leerläuft. Eben diese bundesrechtliche Anschlussfrage hat das Oberverwaltungsgericht nicht beantwortet.

Ergebnis

Die Sache hat danach grundsätzliche Bedeutung im Sinne des § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO. Die Beschwerde legt eine bestimmte, fallübergreifende, entscheidungserhebliche, klärungsbedürftige und klärungsfähige Frage revisi-

blen Rechts dar.

Es wird daher beantragt, die Revision gegen das Schlussurteil des Sächsischen Obergerichtes vom 2. Februar 2026 zuzulassen.

Kanzlei Ralf Ludwig
durch

Ralf Ludwig
Rechtsanwalt