



VERWALTUNGSGERICHTSHOF BADEN-WÜRTTEMBERG

Beschluss

In der Normenkontrollsache

Hans-Ulrich Tolzin,
[REDACTED]

- Antragsteller -

prozessbevollmächtigt:

Haintz legal Rechtsanwalts-GmbH,
[REDACTED], Az: 000022-23

gegen

Land Baden-Württemberg,

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

- Antragsgegner -

prozessbevollmächtigt:
[REDACTED]
[REDACTED]

wegen Gültigkeit der CoronaVO

hat der 1. Senat des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg durch [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

am 05. Februar 2025

beschlossen:

Es wird festgestellt, dass § 11 Abs. 4 Nr. 2 der Verordnung der Landesregierung über infektionsschützende Maßnahmen gegen die Ausbreitung des Virus SARS-CoV-2 (Corona-Verordnung - CoronaVO) vom 15. September 2021 am 26. September 2021 unwirksam war.

Der Antragsgegner trägt die Kosten des Verfahrens.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Gründe

I.

Der Antragsteller begehrt im Normenkontrollverfahren die Feststellung, dass § 11 Abs. 4 Nr. 2 der Verordnung der Landesregierung über infektionsschützende Maßnahmen gegen die Ausbreitung des Virus SARS-CoV-2 (Corona-Verordnung - CoronaVO) vom 15. September 2021 unwirksam war.

§ 11 CoronaVO bestimmte:

§ 11 Bundestagswahl und gleichzeitig stattfindende Wahlen und Abstimmungen

(1) Für die Wahlhandlung und die Ermittlung und Feststellung des Wahlergebnisses bei der Bundestagswahl gelten die Absätze 2 bis 7. Das Wahlgebäude im Sinne dieser Regelung umfasst außer den Wahlräumen und Sitzungsräumen der Wahlausschüsse und Wahlvorstände auch alle sonstigen Räume im Gebäude, die während der Wahlzeit und der Ermittlung und Feststellung des Wahlergebnisses sowie sonstigen Sitzungen der Wahlausschüsse öffentlich zugänglich sind.

(2) Die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister hat mindestens die Hygieneanforderungen nach § 7 Absatz 1 Satz 2 sicherzustellen.

(3) Im Wahlgebäude muss von allen Personen eine medizinische Maske getragen werden. Diese Verpflichtung besteht nicht für

1. Kinder bis zum vollendeten sechsten Lebensjahr,
2. Personen, denen das Tragen einer Maske gemäß Satz 1 aus gesundheitlichen Gründen nicht möglich oder zumutbar ist, wobei die **Glaubhaftmachung gesundheitlicher Gründe** in der Regel durch eine ärztliche Bescheinigung zu erfolgen hat, und
3. die Dauer einer vom Wahlvorstand angeordneten Abnahme der Maske zur Identitätsfeststellung.

Zu anderen Personen ist ein Mindestabstand von 1,5 Metern einzuhalten. **Vor dem Betreten des Wahlraums muss jede Person sich die Hände desinfizieren.**

(4) Für Personen, die sich auf Grundlage des Öffentlichkeitsgrundsatzes im Wahlgebäude aufhalten, gilt:

1. sie sind zur **Bereitstellung ihrer Kontaktdaten** gemäß § 8 Absatz 1 Satz 1 verpflichtet; der Wahlvorstand ist zur Erhebung und zur Überprüfung der Vollständigkeit dieser Daten berechtigt; die Wahlvorsteherin oder der Wahlvorsteher hat die gesammelten Daten der Bürgermeisterin oder dem Bürgermeister in einem verschlossenen Umschlag zu übergeben; die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister ist zur Datenverarbeitung nach § 8 Absatz 1 Satz 1 Verpflichtete oder Verpflichteter;

2. im Falle des Absatzes 3 Satz 2 Nummer 2 dürfen diese Personen sich in Wahlräumen zwischen 8 Uhr und 13 Uhr und zwischen 13 Uhr und 18 Uhr und ab 18 Uhr für jeweils längstens 15 Minuten aufhalten, in Briefwahlräumen für längstens 15 Minuten; zu den Mitgliedern des Wahlvorstands und den Hilfskräften muss jeweils ein Mindestabstand von 2 Metern eingehalten werden.

[...]

(8) Die Absätze 1 bis 7 gelten sinngemäß für gleichzeitig mit der Bundestagswahl stattfindende Wahlen und Abstimmung

Die Vorschrift des § 11 Abs. 4 Nr. 2 CoronaVO wurde erstmals mit der Verordnung der Landesregierung über infektionsschützende Maßnahmen gegen die Ausbreitung des Virus SARS-CoV-2 (Corona-Verordnung - CoronaVO) vom 14.08.2021 erlassen. Die Verordnung wurde am 14.08.2021 notverkündet und am 21.08.2021 im Gesetzblatt (S. 714) verkündet, ihr Geltungszeitraum umfasste die Zeit vom 16.08.2021 bis zum 13.09.2021. Die Geltungsdauer dieser Verordnung wurde mit Änderungsverordnung vom 11.09.2021 bis zum 20.09.2021 verlängert, sie wurde notverkündet am 11.09.2021 und am 29.09.2021 im Gesetzblatt (S. 794) verkündet. Die hier angegriffene CoronaVO vom 15.09.2021 wurde notverkündet am 15.09.2021, die Verkündung der Verordnung im Gesetzblatt erfolgte am 29.09.2021 (S. 794). Der Geltungszeitraum der Verordnung umfasste für die meisten Vorschriften - darunter auch § 11 Abs. 4 Nr. 2 - die Zeit vom 16.09.2021 bis 14.10.2021. Die CoronaVO vom 14.08.2021 in der Fassung der ÄnderungsVO vom 11.09.2021 sollte gleichzeitig außer Kraft treten (§ 25 Abs. 1).

Am Tag der Bundestagswahl am 26.09.2021 hielt sich der Antragsteller mehrfach ohne Maske in den Wahlräumen zur Bundestagswahl auf. Nach 18 Uhr

betrat er ohne Maske erneut das Wahllokal um der Auszählung der Stimmen beizuwohnen. Gegen 18.25 Uhr wurde er unter Verweis auf die streitgegenständliche Vorschrift aufgefordert, das Wahllokal zu verlassen. **Nachdem er sich unter Berufung auf sein Maskenattest und seinen Presseausweis weigerte, wurde ihm ein Platzverweis erteilt.**

Der Antragsteller war zu diesem Zeitpunkt in Besitz eines ärztlichen Attests vom [REDACTED], in dem der Facharzt für [REDACTED]

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

Am 08.12.2021 erhielt er einen Bußgeldbescheid i.H.v. 140 EUR, aufgrund eines Verstoßes gegen § 11 Abs. 4 Nr. 2 i.V.m. § 24 Nr. 12 der damals geltenden CoronaVO. Gegen diesen Bußgeldbescheid legte er am 19.12.2021 Einspruch ein, dem nicht abgeholfen wurde. Daraufhin wurde das Hauptverfahren vor dem Amtsgericht Böblingen eröffnet (Az. IFSG 9 OWi 241 Js 132817/21) und Termin zur mündlichen Verhandlung am 20.07.2022 bestimmt.

Am 18.07.2022 erhob der Antragsteller einen Normenkontrollantrag beim Verwaltungsgerichtshof mit dem Begehren, die Rechtswidrigkeit von § 11 Abs. 4 Nr. 2 CoronaVO feststellen zu lassen.

Am 19.07.2022 hob das Amtsgericht den Termin zur mündlichen Verhandlung am 20.07.2022 aus dienstlichen Gründen auf und setzte mit Beschluss vom 31.08.2022 das Bußgeldverfahren „im Hinblick auf den Normenkontrollantrag des Betroffenen vom 18.07.2022 an den Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg zunächst bis zum 01.03.2023“ aus.

Zur Begründung seines Normenkontrollantrags trägt der Antragsteller vor, um eine Wahl adäquat beobachten zu können, sei es nötig, sich länger als 15 Minuten in einem Wahllokal aufzuhalten. Die angefochtene Bestimmung sei daher

rechtswidrig gewesen. Der Normenkontrollantrag sei zulässig, insbesondere liege eine Antragsbefugnis vor. Durch die zeitlich beschränkte Aufenthaltsdauer im Wahllokal sei er in seiner allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG verletzt. Da er aus gesundheitlichen Gründen keinen Mund-Nasenschutz tragen könne und ihm so der Aufenthalt im Wahllokal für mehr als 15 Minuten verwehrt worden sei, bestehe auch die Möglichkeit eines Verstoßes gegen das Gleichbehandlungsgebot aus Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG, weil er aufgrund einer Behinderung benachteiligt worden sei. Auch eine Verletzung seines Rechtes aus Art. 38 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG erscheine möglich, da er durch die zeitliche Aufenthaltsbeschränkung nicht adäquat sein Grundrecht auf Wahlbeobachtung habe ausüben können. Schließlich erscheine eine Verletzung von Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG möglich, er sei Journalist und habe über seine Wahlbeobachtung berichten wollen. Die genannten Grundrechtseingriffe seien unverhältnismäßig. Insbesondere habe es mildere Mittel gegeben, wie z.B. die Vorlage eines aktuellen PCR-Testergebnisses oder Schnelltestergebnisses. Er sei trotz des zwischenzeitlichen Außerkrafttretens der Norm von dieser unmittelbar betroffen, denn gegen ihn sei ein Verfahren vor dem Amtsgericht Böblingen anhängig. **Auch eine Wiederholungsgefahr bestehe, da die Bundes- und Landesregierung die PCR-Testpandemie keineswegs bereits für beendet erklärt habe.**

Der Normenkontrollantrag sei auch begründet. Die angefochtene Vorschrift verletze ihn in seinen Grundrechten aus Art. 2 Abs. 1 (allgemeine Handlungsfreiheit), Art. 3 Abs. 3 Satz 2 (Diskriminierungsverbot), Art. 38 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 (Grundrecht auf Wahlbeobachtung) und Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG (Pressefreiheit). Die Vorschrift sei bereits formell nichtig, da die CoronaVO vom 15.09.2021 gegen das Zitiergebot aus Art. 80 Abs. 1 S. 3 GG verstoße. Darüber hinaus sei die Vorschrift unverhältnismäßig und damit materiell rechtswidrig. Zwar steht dem Gesetz- als auch dem Ordnungsgeber nach der ständigen Rechtsprechung eine Einschätzungs- und Beurteilungsprärogative hinsichtlich der Fragen der Geeignetheit und Erforderlichkeit zu. Den Normgeber treffe aber die Pflicht, sich an einer neuen Sach-Informationslage zu orientieren, sollte sich diese verändert haben. Er sei auch von Verfassung wegen dazu aufgefordert, seine Tatsachengrundlage von vornherein vollständig, schlüssig

und fehlerfrei zu ermitteln. Es gebe mildere und mindestens ebenso geeignete Mittel, wie z.B. die Abtrennung der Tische durch Plexiglas zumindest der maskenbefreiten Wahlhelfer und die Pflicht dieser, am Platz zu verbleiben. Außerdem wäre es möglich gewesen, die Wahlräume regelmäßig zu lüften oder Luftfilter einzusetzen. Hierzu hätte man für die Wahlen bereits vorhandene Belüftungsgeräte, z.B. aus Schulen, einsetzen können.

Der Antragsteller beantragt (wörtlich),

festzustellen, dass § 11 Abs. 4 Nr. 2 CoronaVO (vom 15.09.2021) den Antragsteller in dessen Grundrechten aus Art. 2 Abs. 1, 3 Abs. 3 Satz 2, 5 Abs. 1 Satz 2 und Art. 38 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 und 2 GG verletzt hat und unwirksam gewesen ist.

Der Antragsgegner beantragt,

den Antrag abzulehnen.

Der Antragsgegner trägt vor, der Antrag sei bereits unzulässig. Die angegriffene Bestimmung sei vom 16.09.2021 bis zum 14.10.2021 gültig gewesen. Zum Zeitpunkt der Antragstellung am 01.09.2022 sei die angefochtene Norm bereits seit über neun Monaten außer Kraft getreten. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sei ein Normenkontrollantrag gegen eine bereits außer Kraft getretene Rechtsvorschrift nur zulässig, wenn die angegriffene Rechtsvorschrift weiterhin Rechtswirkungen entfalte, indem in der Vergangenheit liegende Sachverhalte noch nach ihr zu entscheiden seien. Der Antragsteller berufe sich zwar darauf, dass gegen ihn ein Bußgeldverfahren vor dem Amtsgericht Böblingen anhängig sei, dieser Umstand alleine rechtfertige jedoch nicht zwingend die Annahme eines schutzwürdigen Interesses des Antragstellers an der Feststellung der Unwirksamkeit der angegriffenen Rechtsvorschrift im Wege des Normenkontrollantrags. Der Zweck des § 47 Abs. 1 VwGO bestehe darin, durch eine einzige Entscheidung eine Reihe von Einzelklagen zu vermeiden und dadurch die Verwaltungsgerichte zu entlasten. Diese Funktion der Normenkontrolle, Einzelklagen zu bündeln, um durch die frühzeitige allgemeinverbindliche Feststellung der Unwirksamkeit einer Rechtsunsicherheit zu vermeiden, sei allgemein anerkannt. Hieraus folge, dass der Antrag

nicht zulässig sei, soweit die Rechtsvorschrift zwar noch Rechtswirkungen entfalte, in dem sie Gegenstand eines Einzelrechtsschutzverfahrens sei, die Rechtswirkungen der Rechtsvorschrift aber nicht über dieses Einzelrechtsschutzverfahren hinausgingen, weil - wie vorliegend - keine weiteren Verfahren mehr anhängig seien, eingeleitet werden könnten oder diese aufgrund des Zeitablaufs zumindest nicht mehr zu erwarten seien. Dem Antragsteller sei es unbenommen, im Wege des bereits anhängigen Bußgeldverfahrens eine inzidente Überprüfung des § 11 Abs. 4 Nr. 2 CoronaVO zu veranlassen. Die zusätzliche Inanspruchnahme des Verwaltungsgerichtshofs im Wege der Normenkontrolle widerspreche der Funktion der Verfahrensart. Dies sei auch prozessökonomisch nicht zielführend.

Die Zulässigkeit des Antrags ergebe sich auch nicht aus der vom Antragsteller behaupteten Schwere der Grundrechtsverletzung durch den Bußgeldbescheid oder einer angeblichen Wiederholungsgefahr. Zwar werde zum Teil vertreten, dass es Art. 19 Abs. 4 S. 3 GG in Fällen tiefgreifender Grundrechtseingriffe, in denen die direkte Belastung durch den angegriffenen Hoheitsakt sich (typischerweise) auf eine Zeitspanne beschränkt, in welcher der Betroffene die gerichtliche Entscheidung dem von der maßgeblichen Prozessordnung vorgesehenen Verfahren kaum erlangen könne, gebiete, dass der Betroffene Gelegenheit erhalte Rechtseingriffe, auch wenn sie tatsächlich nicht mehr fortwirkten, gerichtlich klären zu lassen. Dem lasse sich aber nicht entnehmen, dass Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG verlangen könnte, Rechtsschutz durch die nachträgliche Einleitung eines verwaltungsgerichtlichen Normenkontrollverfahrens zu ermöglichen, wenn dem Antragsteller ein ausreichender Zeitraum zur Verfügung gestanden habe, den Normenkontrollantrag noch während der Geltungsdauer der angegriffenen Norm zu stellen. Der Antragsteller habe hier nicht vorgetragen, weshalb ihm die Stellung des Normenkontrollantrags während der mehrwöchigen Geltungsdauer der angegriffenen Vorschrift verwehrt gewesen wäre. Gründe hierfür liegen auch nicht auf der Hand.

Der Vortrag des Antragstellers zur Antragsbefugnis sei auch nicht hinreichend substantiiert. Der Antragsteller nenne bereits keine gesundheitlichen Gründe,

die dazu geführt hätten, dass ihm das Masketragen gemäß § 11 Abs. 3 S. 2 CoronaVO möglich bzw. nicht zumutbar gewesen sein soll.

Des Weiteren liege in der Bestimmung des §§ 11 Abs. 4 Nr. 2 CoronaVO kein tiefgreifender Grundrechtseingriff. Alleine die Möglichkeit der Verhängung eines Bußgeldes bei Nichtbeachtung der angegriffenen Rechtsvorschrift, sei für sich genommen nicht ausreichend, einen tiefgreifenden Grundrechtseingriff zu begründen. Denn diese Möglichkeit habe im Hinblick auf die meisten Vorgaben der CoronaVO (siehe § 24 CoronaVO) bestanden. Des Weiteren sei zu berücksichtigen, dass die angegriffene Vorschrift den Zugang zu Wahllokalen für von der Maskenpflicht befreite Wahlbeobachter nicht vollständig ausgeschlossen habe, sondern lediglich die Aufenthaltsdauer auf einen Zeitraum von 15 Minuten beschränkt worden sei.

Der Normenkontrollantrag sei auch nicht begründet. Es liege weder eine Verletzung des Zitiergebots vor, noch verstoße die Regelung gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.

Zur Bekämpfung des im Geltungszeitraum der angefochtenen Norm herrschenden Infektionsgeschehens sei das Tragen eines Mund-Nasen-Schutzes allgemein als wichtiges und effektives Mittel in Bezug auf Innenräume angesehen worden. Aufgrund der bevorstehenden Bundestagswahl, wie weiterer gleichzeitig stattfindender Wahlen und Abstimmungen, bei denen das Zusammentreffen zahlreicher, ansonsten nicht miteinander in Kontakt stehenden Bürger in den Wahllokalen zu erwarten war, sah es der Verordnungsgeber als geboten an, das Tragen einer medizinischen Maske, sowie weitere Hygienemaßnahmen anzuordnen. Für Personen, die sich nicht für die eigentliche Wahl, sondern auf Grundlage des Öffentlichkeitsgrundsatzes im Wahlgebäude aufhalten wollten, erachtete der Verordnungsgeber zusätzliche Schutzvorkehrungen als geboten und auch im Übrigen für verhältnismäßig.

Der Senat hat von Amts wegen die Verfahrensakten des Ordnungswidrigkeitenverfahrens vor dem Amtsgericht Böblingen (Az. 241 Js 132817/21) beigezogen. Eine Entscheidung in diesem Verfahren ist bislang nicht ergangen.

Mit Verfügung vom 09.10.2024 hat der Senat die Beteiligten darauf hingewiesen, dass er beabsichtige, über den Normenkontrollantrag auf der Grundlage des § 47 Abs. 5 Satz 1 2. Alt. VwGO durch Beschluss zu entscheiden.

Wegen des weiteren Vorbringens der Beteiligten wird auf die gewechselten Schriftsätze und die Gerichtsakten verwiesen.

II.

Der am 18.07.2022 gestellte Antrag auf Feststellung, dass § 11 Abs. 4 Nr. 2 CoronaVO (vom 15.09.2021) unwirksam gewesen ist, ist zulässig (A.) und begründet (B.).

Diese Entscheidung trifft der Senat nach Anhörung der Beteiligten gemäß § 47 Abs. 5 Satz 1 Alt. 2 VwGO durch Beschluss, da er den Sachverhalt für umfassend aufgeklärt hält und die entscheidungserheblichen Rechtsfragen ausreichend schriftsätzlich erörtert wurden (vgl. zu den Anforderungen an ein im richterlichen Verfahrensermessen liegendes Absehen von der Durchführung einer mündlichen Verhandlung im Normenkontrollverfahren: BVerwG, Beschl. v. 30.11.2017 - BVerwG 6 BN 1.17 - juris Rn. 15 f.; BayVGH, Beschl. v. 26.8.2014 - 14 N 14.104 - juris Rn. 6 f. jeweils m.w.N.).

Der wörtliche Antrag des Antragstellers ist sachdienlich (vgl. § 122 Abs. 1 in Verbindung mit § 88 VwGO) dahin auszulegen, dass er beantragt, festzustellen, dass § 11 Abs. 4 Nr. 2 der Verordnung der Landesregierung über infektionsschützende Maßnahmen gegen die Ausbreitung des Virus SARS-CoV-2 (Corona-Verordnung - CoronaVO) vom 15. September 2021 unwirksam war. Denn § 47 Abs. 5 VwGO eröffnet grundsätzlich keinen Raum für eine - hier wörtlich mit der spezifischen Feststellung der Verletzung von Art. 2 Abs. 1, 3 Abs. 3 Satz 2, 5 Abs. 1 Satz 2 und Art. 38 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 und 2 GG angestrebte - Ergänzung des Tenors über die Feststellung der Unwirksamkeit hinaus (vgl. BVerwG, Beschl. v. 14.07.2011 - 4 BN 8.11 - juris Rn. 5; ThürOVG,

Beschl. v. 12.05.2020 - 3 EN 287/20 - juris Rn. 7). Weiter ist der Antrag sachdienlich dahingehend auszulegen, dass der Antragsteller die Feststellung der Unwirksamkeit der Vorschrift für den einzigen Tag ihres Anwendungsbereichs begehrt. § 11 CoronaVO vom 15.09.2021 trifft Bestimmungen für die Bundestagswahl und gleichzeitig stattfindende Wahlen und Abstimmungen. Die Bundestagswahl fand am 26.09.2021 statt. Ein Rechtsschutzinteresse für einen über den 26.09.2021 hinausgehenden Prüfungsumfang ist in keiner Weise ersichtlich.

A. I. Der Normenkontrollantrag ist gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO in Verbindung mit § 4 AGVwGO statthaft, wonach der Verwaltungsgerichtshof auch außerhalb des Anwendungsbereichs des § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO über die Gültigkeit von im Rang unter dem Landesgesetz stehenden Rechtsvorschriften - wie hier einer Verordnung der Landesregierung - entscheidet.

II. Der Antragsteller hat den Normenkontrollantrag am 18.07.2022 und damit innerhalb der Jahresfrist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO anhängig gemacht (vgl. zu diesem Erfordernis BVerwG, Beschl. v. 28.07.2022 - 3 BN 8.21 - juris Rn. 10, 12, 16 f.).

III. Der Antragsteller ist antragsbefugt.

Antragsbefugt nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO ist jede natürliche oder juristische Person, die geltend machen kann, durch die Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in ihren Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden. Erforderlich, aber auch ausreichend ist es, dass der Antragsteller hinreichend substantiiert Tatsachen vorträgt, die die geltend gemachte Rechtsverletzung zumindest möglich erscheinen lassen (st. Rspr.; vgl. nur Senat, Urt. v. 29.04.2014 - 1 S 1458/12 - juris Rn. 34; BVerwG, Beschl. v. 17.07.2019 - 3 BN 2.18 - juris Rn. 11; jeweils m. w. N.).

Dies ist hier der Fall. Denn es ist jedenfalls nicht von vornherein nach jeder Betrachtungsweise ausgeschlossen, dass der in Baden-Württemberg wohnhafte Antragsteller durch die in § 11 Abs. 4 Nr. 2 CoronaVO geregelte zeitlich

begrenzte Aufenthaltsdauer für aus gesundheitlichen Gründen nicht der Maskenpflicht unterliegende Personen im Wahllokal in seiner allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) und seinem grundrechtlich geschützten Recht auf Pressefreiheit (Art. 5 Abs. 2 Satz 1 GG) verletzt worden sein könnte, da er vorgetragen hat, als Journalist über die Wahlbeobachtung habe berichten zu wollen. Auch eine Verletzung seines Rechts aus Art. 38 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG erscheint nicht ausgeschlossen, da er durch die zeitliche Aufenthaltsbeschränkung möglicherweise sein Recht auf Wahlbeobachtung nicht ausüben konnte. Ebenso kommt auch ein Verstoß gegen das Gleichbehandlungsgebot aus Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG in Betracht, da der Antragsteller vorträgt, auf Grund einer Behinderung benachteiligt worden zu sein.

III. Der Antragsteller verfügt trotz des Außerkrafttretens der angefochtenen Vorschrift vor Stellung des Normenkontrollantrags über das erforderliche Rechtsschutzbedürfnis.

Zwar geht § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO vom Regelfall einer noch geltenden Rechtsvorschrift aus (vgl. § 47 Abs. 5 Satz 2 VwGO). Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts kann ein Normenkontrollantrag allerdings auch gegen eine bereits außer Kraft getretene Rechtsnorm zulässig sein, wenn sie weiterhin Rechtswirkungen entfaltet, weil in der Vergangenheit liegende Sachverhalte noch nach ihr zu entscheiden sind (stRspr., vgl. BVerwG, Beschl. v. 14.07.1978 - 7 N 1/78 - juris Rn. 11; Beschl. v. 28.07.2022 - 3 BN 8/21 - juris Rn. 6 und Rn. 14 m.w.N.; BayVGh, Beschl. v. 12.08.2021 - 20 N 20.1117 - juris Rn. 21; Hoppe, in: Eyermann, 16. Aufl. 2022, VwGO § 47 Rn. 13; BeckOK VwGO/Giesberts, Stand 01.10.2024, VwGO § 47 Rn. 19; Panzer/Schoch in: Schoch/Schneider, Stand August 2024, VwGO § 47 Rn. 16). Darüber hinaus kann ein Normenkontrollantrag gegen eine nicht mehr gültige Rechtsnorm zulässig sein, wenn sie während seiner Anhängigkeit außer Kraft getreten ist und der Antragsteller weiterhin geltend machen kann, durch die Rechtsvorschrift oder ihre Anwendung in seinen Rechten verletzt (worden) zu sein; zusätzlich muss der Antragsteller ein berechtigtes Interesse an der Feststellung haben, dass die Norm unwirksam war (BVerwG, Beschl. v. 28.07.2022 - 3 BN 8/21 - juris Rn. 6 und Rn. 14 m.w.N.).

Vorliegend wurde der Normenkontrollantrag ca. neun Monate nach Außerkrafttreten der angefochtenen Vorschrift gestellt, **dennoch ist er zulässig, da die Norm im Hinblick auf das Ordnungswidrigkeitenverfahren des Antragstellers vor dem Amtsgericht Böblingen weiterhin Wirkung entfaltet.** Hieraus ergibt sich auch das schutzwürdige Interesse an der Feststellung der Unwirksamkeit der angegriffenen Norm: Zu seinen Lasten wurde am 08.12.2021 in Anwendung der angegriffenen Vorschrift von der Stadt Herrenberg **ein Bußgeldbescheid** i.H.v. 140,-- EUR (zzgl. Gebühren und Auslagen i.H.v. 28,50 EUR) erlassen, der noch Gegenstand eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens vor dem Amtsgericht Böblingen ist (XXXXXXXXXX). Dieses Verfahren ist zum Zeitpunkt der Entscheidung des Senats noch nicht abgeschlossen. Eine Hauptverhandlung wurde zuletzt mit Verfügung vom 09.06.2022 anberaumt, der Termin wurde auf den 20.07.2022 bestimmt. Dieser Termin wurde mit Verfügung vom 19.07.2022 aus „dienstlichen Gründen“ aufgehoben. Mit Beschluss des Amtsgerichts vom 31.08.2022 wurde das Verfahren „zunächst bis zum 01.03.2023 ausgesetzt“. Eine Verfolgungsverjährung ist bislang noch nicht eingetreten, denn die gesetzliche Verjährung gem. § 31 Abs. 2 Nr. 1 OWiG i.V.m. § 73 Abs. 1a Nr. 24 IfSG wurde durch die Anberaumung einer Hauptverhandlung (§ 30 Abs. 1 Satz 1 Nr. 11 OWiG) unterbrochen und begann mit diesem Termin von neuem (§ 33 Abs. 3 Satz 1 und 2 OWiG).

Soweit der Antragsgegner hiergegen einwendet, dass die vom Bundesverwaltungsgericht in der zitierten Entscheidung (BVerwG, Beschl. v. 28.07.2022 - 3 BN 8/21 - juris Rn. 10) benannte Fallgruppe nur als „obiter dictum“ formuliert gewesen sei und das Bundesverwaltungsgericht überdies davon ausgegangen sei, dass ein Feststellungsinteresse allenfalls vorliegen „kann“, verfängt dies nicht. Der Entscheidung des BVerwG lag ein mit der hiesigen Konstellation vergleichbarer Sachverhalt zugrunde. Streitgegenstand war ein Normenkontrollverfahren gegen bereits vor dessen Anhängigkeit außer Kraft getretene Vorschriften, dessen Zulässigkeit wegen fehlenden Feststellungsinteresses verneint wurde, weil gerade keine fortwirkenden Rechtswirkungen vorlagen. Überdies ist allgemein anerkannt und wird hier auch nicht bestritten, dass neben einem Feststellungsinteresse insbesondere auch noch eine Antragsbefugnis

vorliegen muss, sodass die Formulierung „kann“ hier keinen Ermessensspielraum meint, sondern auf die verschiedenen Zulässigkeitsvoraussetzungen einer Normenkontrollklage Bezug nimmt.

Ein Feststellungsinteresse entfällt auch nicht deshalb, weil das Amtsgericht Böblingen inzident über die Rechtmäßigkeit der hier angefochtenen Norm entscheiden könnte und es darüber hinaus keinerlei Interesse der Allgemeinheit an der Durchführung eines Normenkontrollverfahrens (mehr) gibt. Zwar trifft der Hinweis des Antragsgegners zu, dass Funktion des Normenkontrollverfahrens gem. § 47 Abs. 1 VwGO ist, durch eine frühzeitige und allgemeinverbindliche Feststellung der Unwirksamkeit einer Rechtsnorm eine mögliche Rechtsunsicherheit durch divergierende Inzidententscheidungen zu vermeiden und durch eine ökonomische Verfahrensgestaltung die Verwaltungsgerichtsbarkeit zu entlasten (vgl. Panzer/Schoch, in Schoch/Schneider, VwGO, Stand August 2024, § 47 Rn. 3; Ziekow, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 16. Aufl. 2022, § 47 Rn. 25). Hieraus kann jedoch nicht - auch nicht unter dem von dem Antragsgegner angeführten Gesichtspunkt der Prozessökonomie - gefolgert werden, dass die Klageerhebung in einem Einzelrechtsschutzverfahren gleich welchen Rechtswegs den Zugang zu einem Normenkontrollverfahren verschließt. Eine solche Folge lässt sich den Prozessordnungen nicht entnehmen (vgl. BVerwG, Urt. v. 28.01.2010 - 8 C 19/09 - juris Rn. 25; Beschl. v. 20.12.1988 - 7 NB 2/88 - juris Rn. 23; Beschl. v. 08.12.2000 - 4 B 75/00 - juris Rn. 7; VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 08.09.1961 - I 29/61 - ESVGH 11, 128 (129); ausführlich hierzu Ziekow, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 16. Aufl. 2022, § 47 Rn. 26). Schließlich wäre eine derartige Folgerung auch gerade im Hinblick auf die Bündelungsfunktion des Normenkontrollverfahrens widersprüchlich, liegt die Normverwerfungskompetenz doch beim Oberverwaltungsgericht und haben einzelne Instanzgerichte immer nur die Möglichkeit der Inzidentprüfung für das jeweilig zu entscheidende Verfahren.

Das Rechtsschutzbedürfnis fehlt schließlich nicht, weil der Antragsgegner davon ausgeht, dass es de facto „nur noch“ in dem Ordnungswidrigkeitenverfahren des Antragstellers auf die Gültigkeit der streitgegenständlichen Norm ankomme und somit kein „denkbares Allgemeininteresse“ an der nachträglichen

Feststellung der Wirksamkeit der Norm geben kann. Die Behauptung des Antragsgegners ist nicht belegt. Dessen ungeachtet greift diese Argumentation zu kurz, denn die Normenkontrolle gem. § 47 Abs. 1 VwGO ist nicht nur objektives Beanstandungsverfahren, sondern dient gleichzeitig auch dem Individualrechtsschutz (vgl. Gesetzesentwurf BT-Drs. 13/3993, Begr. zu Art. 1 Nr. 2; st. Rspr., vgl. BVerwG, Beschl. v. 18.07.1989 - 4 N 3/87 - juris Rn. 22; Panzer/Schoch in: Schoch/Schneider, VwGO, 45. Stand August 2024, § 47 Rn. 3; Ziekow, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 16. Aufl. 2022, § 47 Rn. 26).

B. Der Antrag ist begründet, die angefochtene Verordnungsvorschrift des § 11 Abs. 4 Nr. 2 CoronaVO weist einen formell-rechtlichen Fehler auf, der zu ihrer Unwirksamkeit führt.

I. Der Antragsgegner hat bei Erlass der Verordnung der Landesregierung über infektionsschützende Maßnahmen gegen die Ausbreitung des Virus SARS-CoV-2 (Corona-Verordnung - CoronaVO) vom 15. September 2021, den **Ausfertigungs- und Verkündungsanforderungen** aus Art. 63 Abs. 2 LV nicht von Beginn an entsprochen (1.). Dieser Verkündungsmangel wurde für die angefochtene Vorschrift des § 11 Abs. 4 Nr. 2 CoronaVO auch nicht durch Verkündung im Gesetzblatt geheilt, da die Heilungsvoraussetzungen an dem einzigen Tag, an dem die angefochtene Vorschrift Anwendung finden sollte, nämlich dem 26.09.2021 als Tag der Bundestagswahl, noch nicht vorlagen (2.).

1. In seinen rechtskräftigen (veröffentlichten) Urteilen vom 02.06.2022 (1 S 926/20, 1 S 1067/20 und 1 S 1079/20) und vom 11.04.2024 (1 S 932/23 und 1 S 578/23) hat der Senat dahin erkannt, **dass die Ausfertigung einer Rechtsverordnung gemäß Art. 63 Abs. 2 Halbs. 1 LV die Herstellung der Originalurkunde der Rechtsverordnung ist**, mit der die Authentizität des Norminhalts bestätigt und der Verkündungsbefehl erteilt wird, dass die Ausfertigung voraussetzt, dass die erlassende Stelle die Originalurkunde unterzeichnet, dass für die Ausfertigung einer Rechtsverordnung der Landesregierung nach Art. 63 Abs. 2 Halbs. 1 LV die Unterschrift des Ministerpräsidenten ausreicht, dass die Ausfertigung einer Rechtsverordnung vor der Verkündung erfolgen muss und dass dies auch im Fall einer Notverkündung nach § 4 VerkG gilt (Senat, Urt. v.

02.06.2022 - 1 S 926/20 - juris Rn. 93 - 107). Aufgrund des Vortrags des Antragsgegners zum Zustandekommen der CoronaVO vom 17.03.2020 und der nachfolgenden Änderungsverordnungen des sog. ersten Lockdowns (Senat, Urt. v. 02.06.2022 - 1 S 926/20 - juris Rn. 61) erkannte der Senat dahin, dass diese Verordnungen dem Erfordernis, dass die Ausfertigung der Verordnung vor der Verkündung erfolgen muss, im Zeitpunkt der Notverkündung jeweils nicht genügten, dass die Notverkündung daher jeweils fehlerhaft war, dass dieser formell-rechtliche Fehler, da eine ausgefertigte Originalurkunde allerdings jeweils wenige Tage später vor der anschließenden regulären Verkündung der Verordnungen im Gesetzblatt vorlag, geheilt wurde, dass die **Heilung jedoch nicht ex tunc, sondern lediglich ex nunc eintrat** und dass die Verordnungen daher jeweils am Folgetag der Verkündung im Gesetzblatt Wirksamkeit erlangten (Senat, Urt. v. 02.06.2022 - 1 S 926/20 - juris Rn. 108 - 111). Zudem erkannte der Senat dahin, dass es an einem Rechtsschutzbedürfnis für die Feststellung, dass eine Bestimmung einer CoronaVO für den Zeitraum von der fehlerhaften Notverkündung bis zum Inkrafttreten aufgrund der nachfolgenden Verkündung im Gesetzblatt unwirksam gewesen ist, fehlt, wenn die mit dieser Bestimmung vom Ordnungsgeber ausgesprochene Anordnung aufgrund einer vorangegangenen CoronaVO, die unter keinem formell-rechtlichen Fehler mehr litt und auch materiell rechtmäßig war, vom Antragsteller des Normenkontrollverfahrens im Ergebnis ohnehin zu beachten war (Senat, Urt. v. 02.06.2022 - 1 S 926/20 - juris Rn. 112 - 114).

An diesen Ausführungen hält der erkennende Senat auch unter Berücksichtigung des Vortrags des Antragsgegners im vorliegenden Verfahren fest. Daraus ergibt sich für das vorliegende Verfahren folgendes:

Die angegriffene CoronaVO wurde notverkündet am 15.09.2021. Aus den Angaben des Antragsgegners (Schriftsätze vom 27.09.2024 und vom 18.11.2024) ergibt sich jedoch nicht, dass zum Zeitpunkt der Notverkündung eine vom Ministerpräsidenten unterzeichnete Urschrift vorgelegen hat. Die Verkündung der sodann ordnungsgemäß von allen Mitgliedern der Landesregierung unterschriebenen und damit ausgefertigten Verordnung im Gesetzblatt erfolgte am 29.09.2021 (S. 794). Der Geltungszeitraum der Verordnung umfasste die Zeit vom 16.09.2021 bis 14.10.2021.

Die vorausgehende Verordnung vom 11.09.2021, die den Geltungszeitraum der Verordnung vom 14.08.2021, die die streitgegenständliche Vorschrift des § 11 Abs. 4 Nr. 2 CoronaVO erstmals und wortgleich enthielt, verlängerte, wurde notverkündet am 11.09.2021. Auch bei dieser Verordnung lässt sich dem Vortrag des Antragsgegners nicht entnehmen, dass eine vom Ministerpräsidenten im Zeitpunkt der Notverkündung unterzeichnete Urschrift vorgelegen hat. Die Verkündung im Gesetzblatt erfolgte ebenfalls am 29.09.2021 (S. 794). Der Geltungszeitraum dieser Verordnung datierte vom 16.08.2021 bis zum 20.09.2021. Die CoronaVO vom 14.08.2021 wurde notverkündet am 14.08.2021, die Verkündung im Gesetzblatt erfolgte am 31.08.2021 (S. 714) und erfolgte insoweit ordnungsgemäß, da bei Verkündung im Gesetzblatt eine von allen Mitgliedern der Landesregierung unterschriebene Verordnung vorlag. Der Geltungszeitraum der Verordnung umfasste die Zeit vom 16.08.2021 bis 13.09.2021.

Mangels ordnungsgemäßer Ausfertigung und Verkündung besteht mithin für die Zeit vom 14.09.2021 bis zum 29.09.2021 eine Lücke, in der keine § 11 Abs. 4 Nr. 2 CoronaVO entsprechende Vorschrift Gültigkeit besaß. Die Bundestagswahl (sowie gleichzeitig stattfindende Wahlen und Abstimmungen), für die § 11 CoronaVO ihren einzigen Anwendungsbereich haben sollte, fand in dieser Zeit, nämlich am 26.09.2021, statt.

2. Dieser Verkündungsmangel wurde für die angefochtene Vorschrift des § 11 Abs. 4 Nr. 2 CoronaVO auch nicht durch Verkündung im Gesetzblatt geheilt, da die Heilungsvoraussetzungen nicht vorlagen.

Der Senat hält ebenfalls an seiner Rechtsprechung fest (u.a. Urt. v. 02.06.2022 - 1 S 926/20 - juris Rn. 107), wonach Ausfertigungsmängel nur mit Wirkung ex nunc durch die ordnungsgemäße Verkündung im Gesetzblatt geheilt werden. Dies geschah vorliegend am 29.09.2021. Die konkret angegriffene Regelung des § 11 Abs. 4 Nr. 2 CoronaVO hatte ihren Anwendungsbereich jedoch ausschließlich am Tag der Bundestagswahl am 26.09.2021, sodass die drei Tage später eingetretene Heilung ins Leere lief.

Trat die Heilung des Ausfertigungsmangels von § 11 Abs. 4 Nr. 2 CoronaVO erst ab dem 30.09.2021 ein, konnten die darin statuierten Verhaltenspflichten am 26.09.2021 nicht gelten. Dabei kommt es nicht darauf an, ob – so der Antragsgegner – die Normadressaten aufgrund des damals unerkannten Ausfertigungsmangels kein schutzwürdiges Vertrauen auf die Nichtgeltung hatten. Die subjektive Vorstellung der Normadressaten ist für die objektiv zu bestimmende Frage nach der Wirksamkeit einer Rechtsnorm irrelevant. Ist eine Rechtsnorm zu einem bestimmten Zeitpunkt nicht wirksam, kommt es zwar im Grundsatz in Betracht, ihre Rechtsfolge später rückwirkend anzuordnen. Dies ist jedoch bei der Anordnung eines bestimmten Verhaltens zum Zwecke der Gefahrenabwehr – hier der Begrenzung der Aufenthaltsdauer in Wahlräumen – schon tatsächlich nicht möglich. Daher kommt eine entsprechende Auslegung des zeitlichen Geltungsbereichs des § 11 Abs. 4 Nr. 2 CoronaVO nicht in Betracht.

C. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

D. Gründe für die Zulassung der Revision gem. § 132 Abs. 2 VwGO liegen nicht vor.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

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

Die Beschwerde muss den angefochtenen Beschluss bezeichnen.

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

Für das Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer in Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Bevollmächtigte sind nur Rechtsanwälte oder Rechtslehrer an einer staatlichen oder staat-

lich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaats der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, die die Befähigung zum Richteramt besitzen, zugelassen. Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen.

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

████████████████████

████████████████

████████████

████████████████████

████████████████████