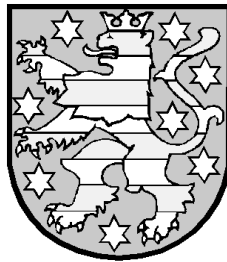


---

# THÜRINGER OBERVERWALTUNGSGERICHT



**- 3. Senat -**

3 EN 643/20

---

## Beschluss

In dem Normenkontrollverfahren

der ver.di - Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft  
Landesbezirk Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen,  
vertreten durch den Bundesvorstand,  
Karl-Liebknecht-Straße 30 - 32, 04107 Leipzig

**Antragstellerin**

bevollmächtigt:  
Müller.Kühn Kanzlei für Arbeitsrecht,  
Uferstraße 21, 04317 Leipzig

**gegen**

die Stadt Gera,  
vertreten durch den Oberbürgermeister,  
Kornmarkt 12, 07545 Gera

**Antragsgegnerin**

**wegen**

Gewerberechts,  
hier: einstweilige Anordnung nach § 47 Abs. 6 VwGO

---

---

hat der 3. Senat des Thüringer Oberverwaltungsgerichts durch den Vorsitzenden Richter am Oberverwaltungsgericht Bathe, den Richter am Oberverwaltungsgericht Peters und den an das Gericht abgeordneten Richter am Verwaltungsgericht Kirschbaum

am 29. September 2020 **beschlossen**:

§ 1 der Rechtsverordnung der Stadt Gera über das Offenhalten der Verkaufsstellen aus besonderen Anlass Nr. 1/2020 vom 10. September 2020, bekannt gemacht im Amtsblatt der Stadt Gera vom 18. September 2020, Seite 4, wird bis zu einer Entscheidung über einen von der Antragstellerin noch zu stellenden Normenkontrollantrag in der Hauptsache außer Vollzug gesetzt.

Die Antragsgegnerin hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

Der Streitwert wird auf 5.000,00 EUR festgesetzt.

## **G r ü n d e**

### **I.**

Die Beteiligten streiten über eine von der Antragsgegnerin mittels einer Rechtsverordnung erlaubten Öffnung der Verkaufsstellen am 3. und 4. Oktober 2020 in Teilen des Stadtgebietes.

Die Antragsgegnerin veranstaltet im Zeitraum vom 2. bis 4. Oktober 2020 in ihrem Stadtzentrum (Kleine und Große Kirchstraße, Markt, Johannisstraße und -platz, Sorge, Schloßstraße, Puschkinplatz, Breitscheidstraße - Eventflächen vor dem KuK, Museumsplatz, Bachgasse) die „Höhlermeile 2020“, deren Gegenstand das Angebot von Waren aller Art, ein Mittelaltermarkt, unterhaltende Tätigkeiten von Schaustellern und nach Schaustellerart sowie gastronomische Leistungen und damit verbundene Dienstleistungen ist. Die Veranstaltung soll bedingt durch die Corona-Pandemie in reduzierter Weise das in den vergangenen Jahren im September durchgeführte Höhlerfest fort-

---

setzen und ist als ein mit einem sicherheits- und infektionsschutzrechtlichen Hygienekonzept verbundener Jahrmarkt nach §§ 69, 68 Abs. 2 und 3 Gewerbeordnung festgesetzt.

Nach einer verwaltungsinternen Vorlage soll die Veranstaltung um verkaufsoffene Tage als besonderes Angebot ergänzt werden und dadurch dem wirtschaftlich durch die Corona-Pandemie stark betroffenen Einzelhandel die Chance gegeben werden, sich zu präsentieren. Angesichts der durch die Pandemie bedingten Umstände, eine Prognose erschwerende wird nach der im Vorjahr 2019 festgestellten Besucherzahl von 50.000 an 4 Tagen in diesem Jahr mit 20.000 Besuchern insgesamt gerechnet. Es werde nicht überregional geworben und überwiegend Besucher aus dem gesamten Stadtgebiet und dem nahen Geraer Umfeld erwartet.

Am 10. September 2020 erließ der Oberbürgermeister der Antragsgegnerin die „Rechtsverordnung der Stadt Gera über das Offenhalten der Verkaufsstellen aus besonderem Anlass Nr. 1/2020“, die im Amtsblatt der Antragsgegnerin Nr. 46/20 vom 18. September 2020 veröffentlicht wurde (im Folgenden: Rechtsverordnung). Die Rechtsverordnung hat folgenden Wortlaut:

„Aufgrund des § 10 Abs. 1, 2 und 3 Thüringer Ladenöffnungsgesetz (ThürLadÖffG) vom 24. November 2006 (GVBl. S. 541), zuletzt geändert am 21. Dezember 2011 (GVBl. S. 540), erlässt die Stadt Gera folgende Verordnung:

#### § 1

Aus Anlass der Veranstaltung „Geraer Höhlenmeile“ dürfen alle Verkaufsstellen in dem nachfolgend genannten Gebiet der Stadt Gera am Samstag, 3. Oktober 2020 (Tag der deutschen Einheit) in der Zeit von 13:00 Uhr bis 19:00 Uhr und am Sonntag, 4. Oktober 2020 in der Zeit von 13:00 Uhr bis 18:00 Uhr geöffnet sein:

- Bachgasse
- Burgstraße zwischen Florian-Geyer-Straße und Johannisplatz
- Florian-Geyer-Straße
- Dr.-Eckener-Straße
- Greizer Straße zwischen Steinweg und Schuhgasse
- Große Kirchstraße
- Heinrichstraße Nr. 27 bis 45 und Nr. 30 bis 46
- Hinter der Mauer
- Humboldtstraße zwischen Rudolf-Diener-Straße und Sorge

- 
- Johannisplatz
  - Johannisstraße
  - Kleine Kirchstraße
  - Leibnitzstraße
  - Leipziger Straße zwischen Rudolf-Diener-Straße und Steinweg
  - Markt
  - Museumsplatz
  - Puschkinplatz
  - Rittergasse
  - Rudolf-Diener-Straße
  - Schloßstraße
  - Schuhgasse
  - Siemensstraße
  - Sorge
  - Steinweg

## § 2

Ordnungswidrig im Sinne des § 14 Abs. 1 Nr. 2 ThürLadÖffG handelt, wer entgegen den Regelungen des § 1 eine Verkaufsstelle öffnet oder geöffnet hält. Zuwiderhandlungen können nach § 14 Abs. 2 ThürLadÖffG mit Geldbuße bis zu 5.000 EUR geahndet werden.

## § 3

Diese Verordnung tritt am Tag nach ihrer Verkündung in Kraft.“

Die sich gegen diese Rechtsverordnung im Wege des vorläufigen Rechtsschutzes mit einem beim Thüringer Oberverwaltungsgericht am 21. September 2020 eingegangenen Antrag wehrende Antragstellerin ist eine Gewerkschaft, die nach ihrer Satzung im Handel tätige Arbeitnehmer vertritt.

Sie verweist auf die in der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze zur Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen und meint, dass die Geraer Höhlermeile kein besonderer Anlass sei, der die Öffnung der Verkaufsstellen nach der Rechtsverordnung rechtfertige. Es handele sich bereits um eine bloße Alibiveranstaltung, die lediglich durchgeführt werde, um die formalen Voraussetzungen für eine Sonntagsöffnung zu schaffen. Der Jahrmarkt sei lediglich Begleitprogramm zum Einkaufen. Jedenfalls fehle es an einem notwendigen besonders gewichtigen Grund für die Verkaufsöffnung, da diese

---

an zwei aufeinanderfolgenden Tagen vorgesehen sei und daher in besonderer Weise Arbeitnehmerinteressen betroffen seien. Ferner fehle es jedenfalls partiell an einem räumlichen Zusammenhang zwischen den Veranstaltungsorten und den Straßen, in denen Geschäfte öffnen dürften; dies gelte insbesondere für die außerhalb der Altstadt gelegenen Siemens- und Leibnizstraße. Überdies sei zu bestreiten, dass die Veranstaltung ohne Verkaufsöffnung deutlich mehr Publikum anziehen würde als eine Verkaufsöffnung ohne Veranstaltung. Auch stünde die Öffnung von etwa 100.000 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche in keinem Verhältnis zur wesentlich geringeren Veranstaltungsfläche. Es fehle grundhaft an einer Prognose der zu erwartenden Besucherströme hinsichtlich der Veranstaltung und der Ladenöffnung. In den Erwägungen der Antragsgegnerin seien auch die weitreichenden allgemeinen Ladenöffnungszeiten in Thüringen nicht berücksichtigt worden; die Befriedigung eines Einkaufsbedürfnisses aus Anlass der Veranstaltung sei nicht erkennbar.

Die Antragstellerin beantragt,

durch den Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 47 Abs. 6 VwGO den § 1 der Rechtsverordnung der Antragsgegnerin über das Offenhalten der Verkaufsstellen aus besonderen Anlass vom 10. September 2020, veröffentlicht im Amtsblatt der Antragsgegnerin vom 18. September 2020, bis zu einer Entscheidung über einen Normenkontrollantrag außer Vollzug zu setzen.

Die Antragsgegnerin beantragt,

den Antrag auf Erlass der einstweiligen Anordnung abzulehnen.

Sie vertritt die Auffassung, dass die Geraer Höhlermeile ein besonderer Anlass im Sinne der Rechtsprechung des Senats sei, der die Ladenöffnung rechtfertige. Hierbei sei zu berücksichtigen, dass aufgrund der besonderen infektionsschutzrechtlichen Situation in diesem Jahr noch keine Veranstaltungen stattfinden konnten, was nunmehr nach Ausarbeitung von Hygienekonzepten eingeschränkt wieder möglich sei. Um die notwendigen Abstandsregelungen einhalten zu können, solle dabei auch nach Angaben des Fachministeriums auf Ladenflächen des Einzelhandels ausgewichen werden können. Ausgehend davon solle eine der aktuellen Situation angepasste Variante der vergangenen Höhlerfeste durchgeführt werden und in diesem Rahmen die Öffnung

---

der Verkaufsstellen erfolgen, wobei die verkaufsoffenen Tage als besonderes Angebot gelten und vor allem dem - coronabedingt - wirtschaftlich stark betroffenen Einzelhandel die Chance geben soll, sich zu präsentieren. Diese Zielstellung sei auch fachaufsichtlich geprüft und nicht beanstandet worden. Angesichts des umfangreichen Programms der Veranstaltung könne auch nicht von einer Alibiveranstaltung die Rede sein. Dass die Ladenöffnung an zwei aufeinanderfolgenden Tagen ermöglicht werde, sei kalendermäßig bedingt und berücksichtige, dass 2020 bislang kein Gebrauch von der Öffnungsmöglichkeit gemacht worden sei. Die Siemensstraße sei einbezogen worden, da es sich insoweit um die von den Besuchern genutzte „Haupteinflugschneise“ zur Veranstaltung handele. Eine Prognose, wie in der Verwaltungsakte belegt, liege vor.

Der Senat hat nach § 47 Abs. 2 Satz 3 VwGO dem Freistaat Thüringen Gelegenheit zur Äußerung gegeben. Das Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Soziales trägt daraufhin vor, dass es einen Kriterienkatalog zur rechtskonformen und landeseinheitlichen Umsetzung der Vorgaben der Rechtsprechung zur Anwendung des § 10 ThürLadÖffG für die Vollzugs- und Aufsichtsbehörden entwickelt habe. Nachdem 2020 bislang bedingt durch die infektionsschutzrechtlichen Corona-Verordnungen überhaupt keine oder allenfalls äußerst eingeschränkt Märkte und Straßenfeste hätten veranstaltet werden können, sei dies nunmehr unter Einhaltung der notwendigen Infektionsschutzregelungen möglich. Ein Schutzkonzept werde die Antragsgegnerin auch für die beabsichtigte Veranstaltung gewährleisten. Dies bedeute für die ladenöffnungsrechtliche Ebene, dass besondere Anlässe im Sinne von § 10 ThürLadÖffG nach vielen Monaten erstmalig überhaupt wieder möglich seien. Es dürfte gerichtsbekannt sein, dass die bisherigen infektionsschutzrechtlichen Maßnahmen die Geduld der Menschen und auch ihre persönliche Lebensgestaltung, etwa durch Verzicht auf Urlaub und Verwandtenbesuche, ganz erheblich beansprucht hätten und auch die Möglichkeit, beispielweise notwendige Kleidungseinkäufe zu erledigen oder einfach einmal unbeschwert bummeln zu gehen oder sonst am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben, erheblich eingeschränkt hätten. Dieser besonderen Situation habe sich die Antragsgegnerin unter Aufwendung erheblicher Anstrengungen gestellt. Weder könne der Antragstellerin in ihrem Vortrag zur prägenden Wirkung der Veranstaltung über den Innenstadtbereich hinaus, noch hinsichtlich der Ausführungen zum Ersatzcharakter der Veranstaltung gefolgt werden. Die Aussagen zur fehlenden Prognose seien spekulativ. Es sei in der Abwägung zur Dauer der Ladenöffnung die

---

Zeitdauer der infektionsschutzrechtlichen Einschränkungen einzustellen. Die außergewöhnlichen Pandemieumstände mit dem monatelangen Aus des gesamten öffentlichen Lebens begründeten einen so extremen Sonderfall, der hier ungeachtet der Rechtsprechung ausnahmsweise als sachliche Rechtfertigung im Sinne einer Ladenschließungsrechtlichen Kompensation zu beachten sei und dazu führen müsse, dass die Bedenken der Antragstellerin nicht überwiegen.

## II.

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung hat Erfolg.

1. Der Antrag nach § 47 Abs. 6 VwGO ist zulässig.

Seine Statthaftigkeit ergibt sich aus § 47 Abs. 6 VwGO i. V. m. § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO i. V. m. § 4 ThürAGVwGO. Danach entscheidet das Oberverwaltungsgericht auch außerhalb des Anwendungsbereiches des § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO über die Gültigkeit von - wie hier - im Rang unter dem Landesgesetz stehenden Rechtsvorschriften.

Der Zulässigkeit des Antrags steht nicht entgegen, dass die Antragstellerin bislang in der Hauptsache noch keinen Normenkontrollantrag anhängig gemacht hat, da er in Anlehnung an den vorläufigen Rechtsschutz nach §§ 80, 123 VwGO auch bereits zuvor gestellt werden kann (vgl. Beschluss des Senats vom 7. März 2016 - 3 EN 123/16 - juris; OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 16. Dezember 2013 - 6 B 11247/13 - GewArch 2014, 131; OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 26. März 2015 - OVG 1 S 19.15 - LKV 2015, 274; Sächsisches OVG, Beschluss vom 9. November 2009 - 3 B 455/09 - ArbuR 2010, 171).

Die Antragstellerin ist schließlich gemäß § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO antragsbefugt. Soweit sie geltend macht, die Voraussetzungen für den Erlass der streitgegenständlichen Verordnung lägen nicht vor, ergibt sich die Möglichkeit einer mehr als nur geringfügigen Verletzung ihres durch die Sonn- und Feiertagsruhe des Art. 140 GG i. V. m. Art. 139 Weimarer Reichsverfassung - WRV - geschützten Rechts auf eine effektive Wahrnehmung der Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit gemäß Art. 9 Abs. 3 GG und Art. 13, 37 Abs. 1 der Verfassung des Freistaats Thüringen (Urteil des Senats vom 22. September 2016 - 3 N 162/16 - juris; BVerfG, Urteil vom 9. November

---

2009 - 1 BvR 2857 und 1 BvR 2858/07; juris, BVerwG, Urteil vom 11. November 2015 - 8 CN 2/14 - ArbuR 2016, 85 (Kurz wiedergabe) und vom 26. November 2014 - 6 CN 1/13 - NVwZ 2015, 590; OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 16. Dezember 2013, a. a. O.; OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 26. März 2015, a. a. O.).

2. Der Antrag ist auch begründet.

a. Nach § 47 Abs. 6 VwGO kann das Gericht auf Antrag eine einstweilige Anordnung erlassen, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile oder aus anderen wichtigen Gründen dringend geboten ist.

Ob dies der Fall ist, beurteilt sich in Anlehnung an die Regelung in § 32 BVerfGG (vgl. auch § 26 ThürVerfGHG). An die vorläufige Aussetzung einer bereits in Kraft gesetzten Norm, an deren Vollzug ein erhebliches Allgemeininteresse besteht, ist deshalb ein besonders strenger Maßstab anzulegen. Insoweit sind die Folgen, die eintreten, wenn die einstweilige Anordnung nicht erginge, ein Normenkontrollantrag (§ 47 VwGO) aber später Erfolg hätte, gegenüber den Nachteilen abzuwägen, die aufträten, wenn die begehrte einstweilige Anordnung erlassen würde, der Normenkontrollantrag aber erfolglos bliebe. Die Erfolgsaussichten in der Hauptsache sind bei der Entscheidung über den Antrag auf Erlass der einstweiligen Anordnung nach § 47 Abs. 6 VwGO nur dann als Bestandteil der Folgenabwägung in die Bewertung einzubeziehen, wenn sich schon bei summarischer Prüfung im Anordnungsverfahren mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit ergibt, dass ein Normenkontrollantrag unzulässig, offensichtlich unbegründet oder offensichtlich begründet ist (st. Rspr. des Senats: vgl. nur zuletzt Beschluss vom 3. Juli 2020 - 3 EN 391/20 - juris m. w. N.).

Unter Beachtung dieses Prüfungsmaßstabes ergibt sich auch bei nur summarischer Prüfung, dass ein Normenkontrollantrag mit hoher Wahrscheinlichkeit Erfolg haben wird. Die begehrte einstweilige Anordnung ist auch unter Abwägung der vom Antragsgegner benannten gewichtigen Belange geboten.

b. Mit der für das Eilverfahren gebotenen hohen Wahrscheinlichkeit lässt sich aufgrund der Rechtsprechung des Senats sowie der des Bundesverwaltungsgerichts und des Bundesfassungsgerichts sicher abschätzen, dass die hier angegriffene Norm, die die Möglichkeit der Öffnung von Verkaufsstellen in im Einzelnen aufgeführten Straßen der



---

Stadt Gera am Samstag, den 3. Oktober 2020, dem gesetzlichen Feiertag des Tages der Deutschen Einheit, in der Zeit von 13.00 Uhr bis 19.00 Uhr, und am Sonntag, den 4. Oktober 2020 in der Zeit von 13.00 Uhr bis 18.00 Uhr aus Anlass der Veranstaltung „Geraer Höhlermeile“ eröffnet, nicht den materiell-rechtlichen Anforderungen der Ermächtigungsgrundlage des § 10 Abs. 1 ThürLadÖffG entspricht.

aa. Nach § 10 ThürLadÖffG dürfen an jährlich höchstens vier Sonn- und Feiertagen Verkaufsstellen aus besonderem Anlass für die Dauer von bis zu sechs zusammenhängenden Stunden in der Zeit von 11 bis 20 Uhr geöffnet sein (Absatz 1). Der Karfreitag, die Adventsontage und die übrigen Sonn- und Feiertage im Dezember dürfen mit Ausnahme wahlweise des ersten oder zweiten Adventsontags nicht freigegeben werden (Absatz 2). Diese Öffnungstage werden durch die Landkreise und die kreisfreien Städte im übertragenen Wirkungskreis durch Rechtsverordnung freigegeben (Absatz 3). Unter Berücksichtigung der Ziele des § 1 ThürLadÖffG können die Öffnungstage für die kreisangehörigen Gemeinden sowie die Ortsteile der kreisfreien Städte unterschiedlich sein. Für Ortsteile kreisangehöriger Gemeinden im Sinne des § 4 Abs. 2 der Thüringer Kommunalordnung kann aus besonderem Anlass die Freigabe unterschiedlicher Öffnungstage erfolgen (Absatz 4).

(1) Zum Verständnis und Auslegung dieser gesetzlichen Norm auf Grundlage der verfassungsrechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes und der Landesverfassung hat der Senat in seinem Urteil vom 22. September 2016 - 3 N 162/16 - juris) grundsätzlich ausgeführt:

„aa. Besondere Anlässe im Sinne des § 10 Abs. 1 ThürLadÖffG sind solche Ereignisse, die selbst einen beträchtlichen Besucherstrom anziehen, zu dessen Versorgung die Verkaufsöffnung erforderlich ist. Mit Blick auf das Erfordernis einer allenfalls geringen prägenden Wirkung der Ladenöffnung muss diese als bloßer Annex zur anlassgebenden Veranstaltung erscheinen (vgl. zu § 14 (Bundes-)Gesetz über den Ladenschluss (LadSchlG): BVerwG, Beschluss vom 18. Dezember 1989 - 1 B 153/89 - NVwZ 1990, 761 und Urteil vom 11. November 2015 - 8 CN 2/14 - a. a. O., ThürOVG, Beschluss vom 29. September 2000 - 2 N 804/00 - ThürVBl. 2001, 87).

(1) Dieses Verständnis des Begriffs des „besonderen Anlasses“ im Sinne des § 10 Abs. 1 ThürLadÖffG ist bereits verfassungsrechtlich geboten.

Sowohl Art. 140 Grundgesetz (GG) i. V. m. Art. 139 Weimarer Reichsverfassung (WRV) als auch Art. 40 Thüringer Verfassung (ThürVerf) i. V. m. den genannten Verfassungsbestimmungen des Grundgesetzes und der Weimarer Reichsverfassung enthalten einen Auftrag an den Gesetzgeber, der ein Mindestniveau des Sonn- und Feiertagsschutzes gewährleisten muss. Neben dem religiösen oder weltanschaulichen Sinngehalt der Sonn- und Feiertage zielt die Regelung in der säkularisierten Gesellschafts- und Staatsordnung auch auf die Verfolgung profaner Ziele, wie die der persönlichen Ruhe, Besinnung, Erholung und Zerstreuung. An den Sonn- und

---

Feiertagen soll grundsätzlich die Geschäftstätigkeit in Form der Erwerbsarbeit, insbesondere der Verrichtung abhängiger Arbeit, ruhen, damit der Einzelne diese Tage allein oder in Gemeinschaft mit anderen ungehindert von werktäglichen Verpflichtungen und Beanspruchungen nutzen kann. Bürger sollen sich an Sonn- und Feiertagen von der beruflichen Tätigkeit erholen und das tun können, was sie individuell für die Verwirklichung ihrer persönlichen Ziele und als Ausgleich für die Arbeit als wichtig ansehen (zu allem: BVerfG, Urteil vom 1. Dezember 2009 - 1 BvR 2857/07, 1 BvR 2858/07 - BVerfGE 125, 39 ff.; BVerwG, Urteile vom 11. November 2015 - 8 CN 2.14 - a. a. O. Rdn. 22 und vom 26. November 2014 - 6 CN 1.13 - a. a. O. Rdn. 35). Dieser verfassungsrechtliche Schutzauftrag statuiert für die Arbeit an Sonn- und Feiertagen mithin ein Regel-Ausnahme-Verhältnis; die typische werktägliche Geschäftigkeit hat an Sonn- und Feiertagen zu ruhen. Das gesetzliche Schutzkonzept für die Gewährleistung der Sonn- und Feiertagsruhe muss diese Tage erkennbar als solche der Arbeitsruhe zur Regel erheben (BVerfG, Urteil vom 1. Dezember 2009 - 1 BvR 2857/07, 1 BvR 2858/07 - a. a. O. Rdn. 157).

Für die hier in Rede stehende Ladenöffnung gilt, dass sie eine für jedermann wahrnehmbare Geschäftstätigkeit auslöst, die typischerweise den Werktagen zugeordnet wird; wegen dieser öffentlichen Wirkung ist sie geeignet, den Charakter des Tages in besonderer Weise werktätlich zu prägen. Je weitreichender die Freigabe der Verkaufsoffnung ist, umso höher muss angesichts der stärkeren werktäglichen Prägung des Tages das Gewicht der für die Ladenöffnung angeführten Sachgründe sein (BVerfG, Urteil vom 1. Dezember 2009 - 1 BvR 2857/07, 1 BvR 2858/07 - a. a. O. Rdn. 165; BVerwG, Urteil vom 11. November 2015 - 8 CN 2.14 - a. a. O. Rdn. 22).

Dies gilt in Thüringen umso mehr, weil der Landesgesetzgeber durch die vollständige Freigabe der werktäglichen Öffnungszeiten von Montag, 0.00 Uhr bis Samstag, 20.00 Uhr sowie durch zahlreiche andere Ausnahmeregelungen der Berufsausübungsfreiheit der Verkaufsstelleninhaber sowie der allgemeinen Handlungsfreiheit potenzieller Kunden im sehr weiten Umfang bereits Rechnung getragen hat (vgl. hierzu: BVerfG, Urteil vom 1. Dezember 2009 - 1 BvR 2857/07, 1 BvR 2858/07 - a. a. O. Rdn. 170).

Als ein solcher besonderer Sachgrund zählen daher weder das bloß wirtschaftliche Umsatzinteresse der Verkaufsstelleninhaber noch das alltägliche Erwerbsinteresse („Shoppinginteresse“) potenzieller Kunden. Eine auf Sachgründe von lediglich eingeschränktem Gewicht gestützte sonntägliche Öffnung von Verkaufsstellen mit uneingeschränktem Warenangebot ist nur dann ausnahmsweise hinnehmbar, wenn sie von geringer prägender Wirkung für den öffentlichen Charakter des Tages ist (BVerfG, Urteil vom 1. Dezember 2009 - 1 BvR 2857/07, 1 BvR 2858/07 - a. a. O. Rdn. 87 f., 90 f.; BVerwG, Urteil vom 11. November 2015 - 8 CN 2.14 - a. a. O. Rdn. 22 f.).

(2) Dieses Schutzkonzept, das bereits dem früheren Recht zugrunde lag (ThürOVG, Beschluss vom 29. September 2000 - 2 N 804/00 - a. a. O. Rdn. 19), ist nicht durch die zwischenzeitlichen Gesetzesnovellierungen durch den Thüringer Gesetzgeber in Frage gestellt.

Zwar wurde mit dem im Zuge der Föderalismusreform am 1. September 2006 in Kraft getretenen Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006 (BGBl. I S. 2034) der Ladenschluss aus dem Katalog der Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung gestrichen und der Thüringer Gesetzgeber hat von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, nicht das Gesetz über den Ladenschluss als Bundesrecht fortgeltend zu lassen, sondern die Ladenöffnungszeiten mit Erlass des Thüringer Ladenöffnungsgesetzes vom 24. November 2006 (GVBl S. 541) selbst zu regeln. Ausweislich der Begründung des Gesetzentwurfs der Regierungsfraktion sollte dabei an der Sonn- und Feiertagsruhe als elementarer Bestandteil der christlich-abendlichen Tradition aus religiösen, kultur- und familienpolitischen Gründen sowie zur Gewährleistung des arbeitsfreien Sonn- und Feiertages für die Beschäftigten festgehalten werden und Abweichungen von diesem Grundsatz nur in Ausnahme-

---

fällen und unter Abwägung der vorhandenen und allgemein anerkannten Freizeitbedürfnisse in der Bevölkerung mit den Schutzinteressen der Beschäftigten möglich bleiben (Landtag-Drucks. 4/2366 S. 1, 8 f., 13).

Etwas anderes ist auch nicht dem Umstand zu entnehmen, dass der Gesetzgeber die bislang im Ladenschlussgesetz enthaltene Voraussetzung, wonach Verkaufsstellen aus Anlass von Märkten, Messen oder ähnlichen Veranstaltungen an Sonn- und Feiertagen geöffnet sein können, durch die allgemeine Bezeichnung „aus besonderen Anlässen“ ersetzt hat. Diese Änderung beruht nach der Gesetzesbegründung darauf, Auslegungsschwierigkeiten zu vermeiden (Landtag-Drucks. 4/2366 S. 9). Dem eine stärkere Aushöhlung des Sonn- und Feiertagsschutzes zu entnehmen, stünde zudem der mehrfach in der Gesetzesbegründung betonte Wille entgegen, diesen zu stärken (Landtag-Drucks. 4/2366 S. 1, 8 f., 13). Jedenfalls eine verfassungsrechtlich bedenkliche weitgehende Freigabe von vier Sonntagen hat der Gesetzgeber ersichtlich damit nicht intendiert.

bb. Der Ordnungsgeber wird diesen Maßgaben nur dann gerecht, wenn er im Vorfeld des Normerlasses sich vergewissert hat, wie sich die von ihm zugelassene Öffnung von Verkaufsstellen auf den Charakter der hiervon betroffenen Sonntage auswirken wird. Dies setzt auch nach dem Thüringer Landesrecht jedenfalls voraus, dass der Ordnungsgeber über die weitere Frage, ob die Verkaufsoffnung überhaupt dem Anlass dienlich ist, hinaus zunächst auf Grundlage nachvollziehbarer tatsächlicher Annahmen - wie beispielsweise durch Befragungen, Auswertung vergangener Anlässe - prognostiziert, ob der besondere Anlass für sich genommen einen Besucherstrom erwarten lässt, der die Zahl der Besucher übersteigt, die allein wegen einer Öffnung der Verkaufsstellen kämen. Insoweit müssen seine Ermittlungen erkennen lassen, dass der Ladenöffnung nur eine geringe prägende Wirkung zukommt, sie also nur als bloßer Annex zur anlassgebenden Veranstaltung erscheint (insoweit nunmehr für das LadSchlG und andere Landesgesetze: BVerwG, Urteil vom 11. November 2015 - 8 CN 2.14 - a. a. O. Rdn. 25; BayVGH, Urteil vom 18. Mai 2016 - 22 N 15.1526 - juris Rdn. 36 ff.; OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 15. August 2016 - 4 B 887/16 - juris Rdn. 37 ff.).

Diese Prognose ist eine Normerlassvoraussetzung und nur eingeschränkter verwaltungsgerichtlicher Kontrolle zugänglich; das Gericht kann insbesondere nicht eine eigene Prognose anstelle des Ordnungsgebers setzen. Zu prüfen ist jedoch, ob sie bei Erlass der Rechtsverordnung über die Freigabe der Ladenöffnung schlüssig und vertretbar ist (BVerwG, Urteile vom 11. November 2015 - 8 CN 2.14 - a. a. O. Rdn. 36).“

(2) An dieser Rechtsprechung ist festzuhalten. Zum einem haben sich die landesrechtlichen Grundlagen nicht geändert (vgl. hierzu nur verschiedene Kleine Anfragen im Thüringer Landtag: Drucksache 6/4019 und 6/5613; zuletzt Gesetzesentwurf, Drucksache 7/1726). Zum anderen hat auch die zu ähnlichen vergleichbaren Regelungen anderer Länder ergangene höchstrichterliche Rechtsprechung diese Grundlagen bestätigt (BVerwG, Urteile vom 17. Mai 2017 - 8 CN 1/16 - BVerwGE 159, 27 ff., vom 12. Dezember 2018 - 8 CN 1/17 - BVerwGE 164, 64 ff. und vom 22. Juni 2020 - 8 CN 3.19 und 8 CN 1.19 - juris).

Hierbei hat das Bundesverwaltungsgericht zuletzt zu den bundesverfassungsrechtlichen Anforderungen ausgeführt (Urteil vom 22. Juni 2020 - 8 CN 3/19 - juris Rdn. 14 ff.):

---

„Art. 140 GG i. V. m. Art. 139 WRV schützt den Sonn- und Feiertag als Tag der Arbeitsruhe und der seelischen Erhebung. Er konkretisiert die Schutzpflichten aus Art. 4 Abs. 1 und 2 GG und dient der Verwirklichung des Sozialstaatsprinzips, weil er jedermann regelmäßige Ruhetage garantiert und den Schutz der Grundrechte verstärkt, deren Ausübung in besonderem Maße auf die synchrone Taktung des sozialen Lebens angewiesen ist, beispielsweise Art. 2 Abs. 2, Art. 6 Abs. 1, Art. 8 und Art. 9 Abs. 1 und 2 GG (BVerfG, Urteil vom 1. Dezember 2009 - 1 BvR 2857, 2858/07 - BVerfGE 125, 39 <77 f., 80 ff, 85 f.>).

Der Gesetzgeber ist gemäß Art. 140 GG i. V. m. Art. 139 WRV verpflichtet, den Sonn- und Feiertagsschutz entsprechend auszugestalten. Die Grenzen seines weiten Gestaltungsspielraums sind erst überschritten, wenn das gesetzliche Schutzkonzept offensichtlich ungeeignet oder völlig unzulänglich ist oder wenn es erheblich hinter dem Schutzziel zurückbleibt. Das ist der Fall, wenn die gesetzliche Regelung das verfassungsrechtlich geforderte Mindestniveau des Sonntagsschutzes unterschreitet (BVerfG, Urteile vom 10. Januar 1995 - 1 BvF 1/90, 1 BvR 342, 348/90 - BVerfGE 92, 26 <46> und vom 1. Dezember 2009 - 1 BvR 2857, 2858/07 - BVerfGE 125, 39 <78 f., 84>). Um dieses Mindestniveau zu wahren, muss der Gesetzgeber die Sonn- und Feiertage als Tage der Arbeitsruhe zur Regel erheben. Ausnahmen darf er nur aus zureichendem Sachgrund zur Wahrung gleich- oder höherrangiger Rechtsgüter zulassen; das bloß wirtschaftliche Umsatzinteresse der Verkaufsstelleninhaber und das alltägliche Erwerbsinteresse (Shopping-Interesse) potenzieller Käufer genügen dazu nicht. Außerdem muss sichergestellt sein, dass die Ausnahmen als solche für die Öffentlichkeit erkennbar bleiben (BVerfG, Urteil vom 1. Dezember 2009 - 1 BvR 2857, 2858/07 - BVerfGE 125, 39 <87 f., 90 ff.>; BVerwG, Urteile vom 11. November 2015 - 8 CN 2.14 - BVerwGE 153, 183 Rn. 22, vom 17. Mai 2017 - 8 CN 1.16 - BVerwGE 159, 27 Rn. 16 und vom 12. Dezember 2018 - 8 CN 1.17 - BVerwGE 164, 64 Rn. 19 m. w. N.).

Danach genügt es nicht, die Zahl der jährlich zulässigen Sonn- und Feiertagsöffnungen (im Folgenden kurz: Sonntagsöffnungen) gesetzlich zu beschränken. Darüber hinaus muss der Gesetzgeber nach Art. 140 GG i. V. m. Art. 139 WRV sicherstellen, dass entsprechende Ermächtigungen nur Sonntagsöffnungen ermöglichen, die durch einen zureichenden Sachgrund im Sinne der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung gerechtfertigt und für das Publikum am betreffenden Tag als Ausnahme von der sonntäglichen Arbeitsruhe zu erkennen sind. Eine Sonntagsöffnung darf nicht auf eine weitgehende Gleichstellung mit den Werktagen und ihrer geschäftigen Betriebsamkeit hinauslaufen (BVerfG, Urteil vom 1. Dezember 2009 - 1 BvR 2857, 2858/07 - BVerfGE 125, 39 <95>).“

Eingehend hat das Bundesverwaltungsgericht nochmals die Anforderungen an die Prognose zur Feststellung des Annexcharakters der Ladenöffnung formuliert (Urteil vom 22. Juni 2020 - 8 CN 3/19 - juris Rdn. 21 ff.):

„Wie oben dargelegt, lässt Art. 140 GG i. V. m. Art. 139 WRV eine Sonntagsöffnung im Zusammenhang mit einer Veranstaltung nur als Annex zu dieser zu. Von einem Annexcharakter kann nur die Rede sein, wenn die für die Prägekraft entscheidende öffentliche Wirkung der Veranstaltung größer ist als die der Ladenöffnung. Die öffentliche Wirkung hängt wiederum maßgeblich von der jeweiligen Anziehungskraft ab. Die jeweils angezogenen Besucherströme bestimmen den Umfang und die öffentliche Wahrnehmbarkeit der Veranstaltung einerseits und der durch die Ladenöffnung ausgelösten werktäglichen Geschäftigkeit andererseits. Daher lässt sich der Annexcharakter einer Ladenöffnung kaum anders als durch einen prognostischen Besucherzahlenvergleich beurteilen (VGH München, Urteil vom 24. Mai 2017 - 22 N 17.527 - juris LS 3 und Rn. 57; zu alternativen Kriterien sogleich unter Rn. 24). Diesem Prüfungsansatz hat sich die ganz überwiegende berufsgerichtliche Rechtsprechung angeschlossen (vgl. etwa VGH München, Urteile vom 18. Mai 2016 - 22 N 15.1526 - juris Rn. 32 f. und vom 24. Mai 2017 - 22 N 17.527 - juris LS 3 und Rn. 57; OVG Weimar, Urteil vom 22. September 2016 - 3 N 182/16 - juris LS 5 und

---

Rn. 53 und Beschluss vom 20. April 2016 - 3 EN 222/16 - juris Rn. 24; OVG Magdeburg, Beschluss vom 25. November 2016 - 1 M 152/16 - juris Rn. 11; OVG Bautzen, Urteile vom 31. August 2017 - 3 C 9/17 - juris Rn. 44 m. w. N. und vom 13. November 2019 - 6 C 7/19 - juris Rn. 37; OVG Koblenz, Beschluss vom 24. Oktober 2018 - 6 B 11337/18 - juris Rn. 9; OVG Lüneburg, Beschlüsse vom 5. Mai 2017 - 7 ME 31/17 - juris Rn. 10 und 19 und vom 1. November 2019 - 7 ME 56/19 - juris Rn. 8; ebenso für die frühere und die aktuelle brandenburgische Sonntagsöffnungsregelung OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 20. Juni 2017 - OVG 1 S 26.17 - juris Rn. 43 f. und Urteil vom 22. Juni 2018 - OVG 1 A 1.17 - juris Rn. 37 f.; hinsichtlich der Berliner Regelung hält es die dazu ergangene Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts für abschließend, vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 18. Juli 2019 - OVG 1 S 62.19 - juris LS 1 und Rn. 6).

Der prognostische Besucherzahlenvergleich stellt keine überzogenen oder praktisch unerfüllbaren Anforderungen an kommunale Normgeber oder Behörden. Er knüpft an das überkommene, allgemein anerkannte Erfordernis eines von der Veranstaltung selbst angezogenen beträchtlichen Besucherstroms an und ergänzt es um die Anforderung, dass dieser Besucherstrom größer sein muss als der von der Ladenöffnung angezogene. Dass es schwieriger sein sollte, die von einer Ladenöffnung angezogenen Besucherzahlen abzuschätzen als diejenigen, die von der Veranstaltung angezogen werden, wurde weder festgestellt noch vorgetragen und wäre auch nicht nachvollziehbar (vgl. hierzu das Urteil des Senats vom heutigen Tage - 8 CN 1.19 - Rn. 30 a.E.; zur Möglichkeit, auf Erfahrungswerte und Erhebungen der Verkaufsstelleninhaber zum werktäglichen Ladenbesuch zurückzugreifen, vgl. bereits BVerwG, Urteil vom 11. November 2015 - 8 CN 2.14 - BVerwGE 153, 183 Rn. 25).

Die konkreten Anforderungen an die prognostische Beurteilung und der Maßstab für ihre Kontrolle werden durch die Notwendigkeit bestimmt, den Annexcharakter der anlassbezogenen Sonntagsöffnung zu überprüfen, und gehen nicht über das dazu Erforderliche hinaus. So ist bereits geklärt, dass die Prognose weder explizit vorgenommen noch dokumentiert werden muss; selbstständige Verfahrenspflichten sind insoweit aus revisiblem Recht nicht begründbar. Erforderlich ist nur, dass die dem zuständigen Organ bei der Entscheidung über die Sonntagsöffnung vorliegenden Informationen und die ihm sonst bekannten Umstände die schlüssige und nachvollziehbare Prognose erlauben, die Zahl der von der Veranstaltung selbst angezogenen Besucher werde größer sein als die Zahl derjenigen, die allein wegen einer Ladenöffnung am selben Tag - ohne die Veranstaltung - kämen (BVerwG, Urteile vom 11. November 2015 - 8 CN 2.14 - BVerwGE 153, 183 LS 2 und Rn. 25 sowie vom 12. Dezember 2018 - 8 CN 1.17 - BVerwGE 164, 64 Rn. 21 ff.).

Der Kritik am prognostischen Besucherzahlenvergleich ist zuzugeben, dass die öffentliche Wirkung einer Veranstaltung nicht ausschließlich nach ihrer Anziehungskraft auf Besucher zu bestimmen ist. Andere Kriterien wie ihre äußere Gestaltung, etwa in Form von Ausstattung, Dekoration und Darbietungen, erlauben jedoch keine vergleichbar transparente, objektivierbare Beurteilung. Soweit sie als Anknüpfungstatsachen für die Beurteilung der Anziehungskraft der Veranstaltung in Betracht kommen, fließen sie ohnedies bereits in den prognostischen Besucherzahlenvergleich mit ein. Die Rationalität und Transparenz dieses Vergleichs trägt zur Rechtssicherheit bei und gewährleistet, dass die verfassungsrechtlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen einer Sonntagsöffnung eingehalten werden.“

bb. Zwar ist die Antragsgegnerin als kreisfreie Stadt für den Erlass der Rechtsverordnung in ihrem Stadtgebiet zuständig. Der Erlass der Rechtsverordnung oblag dabei als Aufgabe des übertragenen Wirkungsbereichs ausschließlich dem Oberbürgermeister (§§ 3, 29 Abs. 2 Nr. 2 ThürKO). Ungeachtet dessen, ob die übrigen formellen und materiellen Erlassvoraussetzungen beachtet wurden - insbesondere der Frage, ob

---

und inwieweit § 10 Abs. 3 ThürLadÖffG einer nur straßenbezogenen Öffnung von Verkaufsstellen entgegensteht - fehlt es an dem von der Antragsgegnerin zu ermittelnden besonderen Anlass, der die Ladenöffnungen an den streitgegenständlichen Sonn- und Feiertagen rechtfertigt.

(1) Dem Erlass der streitgegenständlichen Norm liegt bereits keine verwertbare Prognose der Antragsgegnerin zu Grunde.

Zwar trägt sie vor, sie prognostiziere eine Besucherzahl von 20.000 Menschen an beiden Tagen. Sie zeigt auch insoweit die Grundlage ihrer Schätzung auf, nämlich dass sie von den Besucherzahlen des Höhlenfestes in den vergangenen Jahren ausgeht, und weist zutreffend auf die Unsicherheit ihrer Angaben aufgrund der diesjährigen besonderen infektionsschutzrechtlichen Einschränkungen im Rahmen der Veranstaltung des Straßenfestes hin.

Allein eine solche pauschale Schätzung der Besucherzahlen genügt jedoch nicht den oben genannten Anforderungen an eine nach § 10 Abs. 1 ThürLadÖffG erforderlichen Prognose. Es mangelt ersichtlich an einer darüber hinausgehenden verwertbaren Einschätzung, wieviel Besucher anlassbezogen oder wegen der Ladenöffnung mobilisiert werden und damit einhergehend, was das prägende Ereignis ist. Zudem lässt der Vortrag der Antragsgegnerin eine Bewertung vermissen, ob und inwieweit eine Ladenöffnung überhaupt der Versorgung der Besucher erforderlich ist.

Eine solche Prognose und Bewertung erschließt sich dem Senat auch nicht ohne weiteres aus den vorgelegten Verwaltungsvorgängen.

(2) Hingegen lässt sowohl der Aktenvorgang zum Normerlass als auch der Vortrag der Antragsgegnerin im gerichtlichen Verfahren den Schluss zu, dass der Ladenöffnung am 3. und 4. Oktober 2020 nicht nur lediglich ein Annexcharakter zu der gewerberechtlich als Jahrmarkt genehmigten Veranstaltung „Höhlermeile“ zukommt. Vielmehr bringt die Antragsgegnerin unmittelbar zum Ausdruck, dass die Ladenöffnung die Attraktivität der Veranstaltung steigern soll, ihr also nicht lediglich eine nachrangige, sondern zentrale Bedeutung im Veranstaltungsprogramm zukommt. Die geöffneten Geschäfte erhalten nicht lediglich eine der Versorgung der Veranstaltung dienende Funktion, sondern eine selbständige, daneben stehende kommerzielle Bedeutung. Es wird auch nicht deutlich, ob und inwieweit das Angebot der geöffneten Geschäfte neben dem

---

Warenangebot des Jahrmarktes und dessen gastronomischen Leistungen erforderlich ist, zumal nach den dem Normerlass zu Grunde liegenden Angaben lediglich Besucher aus dem Stadtgebiet und der näheren Umgebung und nicht aus dem überregionalen Bereich erwartet werden.

(3) Auch soweit die Antragsgegnerin und der anhörungsberechtigte Freistaat Thüringen geltend machen, dass mit der Ladenöffnung dem ortsansässigen Handel ein gewisser wirtschaftlicher Ausgleich für die Umsatzeinbußen infolge der infektionsschutzrechtlichen Maßnahmen der vergangenen Monate verschafft werden soll, vermag dies - auch unter Berücksichtigung des vom Senat gesehenen dahinter stehenden „guten Willens“ - rechtlich keine Öffnung an den verfassungsrechtlich in besonderer Weise geschützten Sonn- und Feiertagen zu rechtfertigen. Der Senat nimmt insoweit Bezug auf die Rechtsprechung des OVG Nordrhein-Westfalen (Beschluss vom 4. September 2020 - 4 B 1320/20.NE - juris Rdn. 39 f.), dessen Grundaussagen auch auf die - gegenüber der Bestimmung in Nordrhein-Westfalen restriktiveren - Thüringer Regelung entsprechend übertragbar sind:

„Zwar ist die Lage des lokalen Einzelhandels nach wochenlangen Geschäftsschließungen im ganzen Land von fortbestehenden Gesundheitsrisiken und Hygieneanforderungen an den stationären Handel gekennzeichnet und hat sich wegen der durchgehend im Wesentlichen gefahrlosen Verfügbarkeit von Online-Angeboten zumindest zwischenzeitlich verschärft dargestellt. Ein erkennbarer Sachgrund für nur einzelne Gemeinden erfassende Freigaberegulungen, die nicht nur der grundsätzlich gebotenen Arbeitsruhe an Sonn- und Feiertagen Rechnung tragen, sondern auch unter Berücksichtigung der gebotenen Wettbewerbsneutralität gerechtfertigt werden können, liegt darin aber offensichtlich nicht. Wo keine hinreichend gewichtigen besonderen örtlichen Sachgründe angeführt werden können, die als solche erkennbar und andernorts nicht gegeben sind, lässt sich eine Ausnahme vom landesweit geltenden Gebot der Arbeitsruhe nicht verfassungsrechtlich rechtfertigen, auch wenn dies während des derzeitigen vorübergehenden Verbots von Großveranstaltungen regelmäßig nicht gelingen wird.“

Die Annahme, die Einnahmemöglichkeiten durch Ladenöffnungen von Montag bis Samstag reichten zur Bekämpfung der besonderen Gefährdungslage für den Erhalt des örtlichen Einzelhandels und der Arbeitsplätze im Ort nicht aus, greift nicht durch. Weder die aktuellen unbestrittenen Herausforderungen der Corona-Pandemie noch der Ministerialerlass setzen die verfassungsrechtliche Ordnung außer Kraft. Auch angesichts dessen, dass der Landesverordnungs- und -gesetzgeber trotz der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie bis Ende des Jahres ohne Ausnahme an dem Verbot von großen Festveranstaltungen (vgl. § 13 Abs. 4 CoronaSchVO in der derzeit geltenden Fassung vom 31.8.2020) sowie an grundsätzlich arbeitsfreien Sonn- und Feiertagen festgehalten hat, ist eine gewichtige sachliche Rechtfertigung für eine Durchbrechung des Sonn- und Feiertagsschutzes durch die derzeitige pandemiebedingte Ausnahmesituation und die damit verbundenen nachteiligen tatsächlichen Veränderungen für den stationären Einzelhandel nicht entbehrlich geworden.“

Soweit das Land einen außergewöhnlichen Sonderfall anerkennen will, findet eine Öffnung der Verkaufsstellen gleichwohl keine gesetzliche Grundlage. Ob und inwieweit

---

eine solche Lage möglicherweise eine Entscheidung nach § 11 ThürLadÖffG rechtfertigt, ist nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens.

(4) Überdies weist die Antragstellerin zutreffend darauf hin, dass die Regelung kaum zu rechtfertigen ist, soweit sie auch die Ladenöffnung entlang von Straßen außerhalb der Altstadt (Siemensstraße und Leibnizstraße) vorsieht. Allein der Hinweis der Antragsgegnerin, es handele sich hierbei um die „Einflugschneisen“ in die Altstadt, vermag nicht darzulegen, ob und inwieweit den an diesen Straßen gelegenen Geschäften - wohl größere Einkaufszentren und Möbelhäuser - eine der Veranstaltung „Höhlermeile“ in der Altstadt dienende Versorgungsfunktion zukommt. Vielmehr zeigt diese Regelung auf, dass insgesamt eine vornehmlich dem wirtschaftlichen Interesse der Gewerbetreibenden dienende Regelung beabsichtigt ist.

c. Umstände, die es trotz der erheblichen Erfolgsaussichten in der Hauptsache gebieten könnten, die einstweilige Anordnung im Rahmen der Folgenabwägung nicht zu erlassen, sind nicht erkennbar.

Würde der Aussetzungsantrag im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes abgelehnt, erweise sich im Ergebnis des Hauptsacheverfahrens die Verordnung aber als rechtswidrig, wäre die Antragstellerin in erheblicher Weise vorübergehend in ihren durch das Grundgesetz und die Landesverfassung geschützte Rechten unwiederbringlich beschnitten. Dies wiegt hier umso schwerer als der gewollte Schutz sogleich für zwei aufeinanderfolgende Tage entzogen würde.

Würde hingegen dem Aussetzungsantrag stattgegeben, erweise sich die Verordnung im Hauptsacheverfahren aber als rechtmäßig, ist nicht ohne weiteres zu erkennen, dass damit eine besondere Rechtsbeeinträchtigung zu befürchten ist. Allein ein Einkaufsinteresse der Bevölkerung genießt nicht diesen Schutz. Ein Vertrauensschutz der von der Ladenöffnung begünstigten Händler ist nicht zu erkennen. Auch deren ökonomisches Interesse, einen gewissen wirtschaftlichen Ausgleich für die infolge der coronabedingten infektionsschutzrechtlichen Maßnahmen erlittenen Umsatzeinbußen (was im Übrigen nicht für alle Händler zutrifft) zu erlangen, vermag ersichtlich nicht die verfassungsrechtlich geschützte Position der Antragstellerin und deren im Verkauf beschäftigten Mitglieder gleichberechtigt entgegenzutreten. Im Übrigen ist die Ladenöff-



---

nung erst sehr kurzfristig formell bekannt gemacht worden, so dass erhebliche Vor-  
kosten der Verkaufsstellen im Hinblick auf die Veranstaltung nicht ersichtlich sind und  
hierfür auch nichts vorgetragen worden ist.

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

Die Streitwertfestsetzung beruht auf den §§ 63 Abs. 2 Satz 1, 53 Abs. 2 Nr. 2, 52  
Abs. 2 GKG. Eine Reduzierung des Wertes auf die Hälfte, wie es der üblich gehand-  
habten Praxis im Eilverfahren entspricht, war hier wegen der Vorwegnahme der Haupt-  
sache nicht vorzunehmen.

Hinweis:

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, § 68 Abs. 1 Satz 5 i. V. m.  
§ 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

Bathe

Peters

Kirschbaum