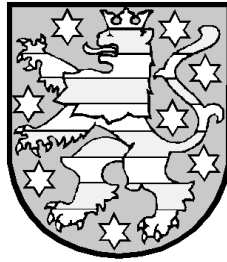

THÜRINGER OBERVERWALTUNGSGERICHT



verkündet am 20.12.2022

gez.: Schätzke
Justizangestellte
Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

- 3. Senat -

3 N 233/21

Im Namen des Volkes Urteil

In dem Normenkontrollverfahren

der M_____ GmbH & Co. KG,
vertreten durch die Geschäftsführer,
F_____, _____ W_____

Antragstellerin

bevollmächtigt:
PETERSEN HARDRAHT PRUGGMAYER
Rechtsanwälte Steuerberater PartmbH,
Königstraße 1, 01097 Dresden

gegen

den Freistaat Thüringen,
vertreten durch die Thüringer Ministerin für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und
Familie,
Werner-Seelenbinder-Straße 6, 99096 Erfurt

Antragsgegner

wegen

Seuchenrechts,
hier: Normenkontrollverfahren

hat der 3. Senat des Thüringer Oberverwaltungsgerichts durch den Vizepräsidenten des Oberverwaltungsgerichts Bathe, den Richter am Oberverwaltungsgericht Peters und die an das Gericht abgeordnete Richterin am Verwaltungsgericht Dr. Puletz

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 14. Dezember 2022 **für Recht er-**
kannt:

Der Antrag wird abgelehnt.

Die Antragstellerin hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Antragstellerin kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110% des vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht der Antragsgegner zuvor Sicherheit in Höhe von 110% des zu vollstreckenden Betrages leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

Die Antragstellerin wendet sich mit ihrem Normenkontrollantrag gegen die Schließung von Möbelmärkten im Zeitraum vom 1. April 2021 bis zum 9. Mai 2021 aufgrund der Thüringer Verordnung zur Regelung infektionsschutzrechtlicher Maßnahmen und schrittweisen weiteren Eindämmung der Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 vom 31. März 2021.

Die Antragstellerin betreibt im Landkreis Altenburger Land einen Möbelmarkt mit einer Verkaufsfläche von 20.000 m². In ihrem Warensortiment bietet sie Einrichtungen für Küchen, Bäder, Wohnzimmer, Esszimmer, Schlafzimmer, Kinderzimmer und Arbeitszimmer sowie Gartenmöbel, Fachsortimente und Polstermöbel an.

Am 31. März 2021 erließen das Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie (im Folgenden: TMASGFF) und das Thüringer Ministerium für Bildung, Jugend und Sport (im Folgenden: TMBJS) die Thüringer Verordnung zur

Regelung infektionsschutzrechtlicher Maßnahmen und schrittweisen weiteren Eindämmung der Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 - ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO -. Diese Verordnung wurde zunächst im Wege der Notveröffentlichung nach § 9 des Thüringer Verkündungsgesetzes - ThürVerkG - auf der Internetseite des TMASGFF (<https://www.tmasgff.de/covid-19/rechtsgrundlage>) und im Anschluss am 12. April 2021 im Thüringer Gesetz- und Verordnungsblatt (S. 174) veröffentlicht. Die für das vorliegende Verfahren maßgeblichen Bestimmungen der Verordnung hatten folgenden Wortlaut:

„§ 22

Geschäfte des Einzelhandels

(1) Geschäfte des Einzelhandels einschließlich Fabrikläden und Hersteller-Direktverkaufsstellen sind für den Publikumsverkehr zu schließen und geschlossen zu halten. Zulässig sind ausschließlich zum Versand, zur Lieferung oder zur Abholung vorgesehene Telefon- und Onlineangebote; die Abholung bestellter Waren durch Kunden ist nur zulässig, sofern die Übergabe außerhalb der Geschäftsräume erfolgt. Von der Schließung nach Satz 1 sind ausgenommen:

1. der Lebensmittelhandel einschließlich Bäckereien und Fleischereien, Getränke-, Wochen- und Supermärkte sowie Hofläden,
2. Reformhäuser,
3. Drogerien,
4. Sanitätshäuser,
5. Optiker und Hörgeräteakustiker,
6. Banken und Sparkassen,
7. Apotheken,
8. Filialen der Deutschen Post AG und Paketstellen von Logistikunternehmen,
9. Wäschereien und Reinigungen,
10. Tankstellen, Kfz-Handel, Kfz-Teile- und Fahrradverkaufsläden,
11. Tabak-, E-Zigaretten- und Zeitungsverkaufsstellen,
12. Tierbedarf,
13. Babyfachmärkte,
14. Kinderschuhgeschäfte,
15. Buchhandlungen,
16. Baumschulen, Gartenmärkte, Gärtnereien und Floristikgeschäfte,
17. Brennstoffhandel sowie

18. der Fernabsatzhandel und der Großhandel.

(2) Geschäfte nach Absatz 1 Satz 1 mit gemischtem Sortiment dürfen für den Publikumsverkehr geöffnet bleiben, wenn und soweit

1. die angebotenen Waren dem regelmäßigen Sortiment eines in Absatz 1 Satz 3 genannten Geschäfts entsprechen und
2. die Waren nach Nummer 1 den Schwerpunkt des Sortiments bilden.

Geschäfte im Sinne des Satzes 1 sind solche, die neben den in Absatz 1 Satz 3 genannten auch Waren aus nach Absatz 1 Satz 1 untersagten Geschäftsbereichen, für die keine Ausnahme nach Absatz 1 Satz 3 vorliegt, enthalten. Den Geschäften bleibt unbenommen, durch abgegrenzte Teilschließungen den Schwerpunkt in nach Absatz 1 Satz 3 und Satz 1 zulässigen Sortimenten nach Satz 1 Nr. 2 zu gewährleisten.

(3) Baumärkte dürfen nach vorheriger telefonischer oder elektronischer Vereinbarung Einzeltermine für einen bestimmten Zeitraum vereinbaren, an denen zeitgleich nur die Angehörigen eines gemeinsamen Haushalts teilnehmen; der vereinbarte Zeitraum darf nicht überschritten werden (Termineinkauf). Sofern gleichzeitig Einzeltermine für mehrere Kunden vergeben werden, darf sich nicht mehr als ein Kunde auf einer Fläche von 40 Quadratmetern in dem Geschäft aufhalten. Die Infektionsschutzregeln nach den §§ 3 bis 5 Abs. 1 bis 4 sind zu beachten.

(4) Ab dem 12. April 2021 dürfen Geschäfte des Einzelhandels nach Absatz 1 Satz 1 unter der Voraussetzung, dass

1. der Wert der landesweiten Sieben-Tage-Inzidenz an den vorangegangenen sieben Tagen unter 200 liegt oder gelegen hat und
2. die Kunden vor dem Zutritt ein negatives Ergebnis einer Testung auf das Vorliegen einer Infektion mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 nach § 10 Abs. 1 oder 3 nachweisen können,

Termineinkäufe für einen bestimmten Zeitraum vereinbaren; hinsichtlich des Verfahrens des Termineinkaufs gilt Absatz 3. Überschreitet die landesweite Sieben-Tage-Inzidenz an drei aufeinanderfolgenden Tagen den Wert von 200, sind ab dem der Bekanntmachung nach Satz 3 folgenden Tag Termineinkäufe in Geschäften des Einzelhandels untersagt; Absatz 3 bleibt unberührt. Die oberste Gesundheitsbehörde gibt für die jeweils maßgeblichen Zeiträume das Über- oder Unterschreiten des Wertes der landesweiten Sieben-Tage-Inzidenz auf ihrer Internetseite bekannt.

(...)

§ 46

Inkrafttreten, Außerkrafttreten

Diese Verordnung tritt am 1. April 2021 in Kraft und mit Ablauf des 24. April 2021 außer Kraft.“

Mit Art. 1 Nr. 2 der am 23. April 2021 in Kraft getretenen Ersten Verordnung zur Änderung der Thüringer SARS-CoV-2-Infektionsschutz-Maßnahmenverordnung vom 22. April 2021 (GVBl. S. 195) wurde das Datum des Außerkrafttretens der Thüringer SARS-CoV-2-Infektionsschutz-Maßnahmenverordnung vom 31. März 2021 in § 46 der Verordnung durch das Datum des 9. Mai 2021 ersetzt.

Die Antragstellerin hat am 14. April 2021 beim Thüringer Oberverwaltungsgericht zunächst einen Normenkontrollantrag mit dem Begehren, § 22 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. § 22 Abs. 3 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO vom 31. März 2021 für unwirksam zu erklären, gestellt. Nach dem Außerkrafttreten der ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO vom 31. März 2021 hat sie ihr Begehren auf die Feststellung der Unwirksamkeit der Normen umgestellt.

Zur Begründung trägt die Antragstellerin vor, zumindest aufgrund der präjudiziellen Wirkung für die in Aussicht genommenen Entschädigungsansprüche ein berechtigtes Interesse an der beantragten Feststellung zu haben. Wenn das angeordnete Öffnungsverbot rechtswidrig gewesen sei, könnte sie ihren Entschädigungsanspruch ohne Nachweis eines Sonderopfers auf das Rechtsinstitut des enteignungsgleichen Eingriffs stützen. Da selbst das Besitzrecht an einer Mietwohnung ein von Art. 14 Abs. 1 Satz 1 des Grundgesetzes - GG - geschütztes vermögenswertes Recht darstelle, sei auch das aus dem Gewerberaummietvertrag resultierende Nutzungsrecht zu dem im Mietvertrag vereinbarten Zweck als Einzelhandelsbetrieb vom Schutzbereich der Eigentumsgarantie umfasst. Durch die Schließung ihres Geschäftsbetriebes ohne gesetzliche Entschädigungsregelung und ohne Eröffnung der sog. „November- bzw. Dezember-Hilfen“ des Bundes sei sie in ihrer Existenz bedroht gewesen. Selbst bei einer Gewährung von Überbrückungshilfe wäre lediglich ein Zuschuss zu den betrieblichen Fixkosten in Höhe von 40 % bis 90 % geleistet worden. Der Normenkontrollantrag sei auch begründet. § 22 Abs. 1 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO könne auf keine dem Parlaments- und Wesentlichkeitsvorbehalt genügende Verordnungsermächtigung gestützt werden. Die in § 28a Abs. 1 Nr. 14 des Infektionsschutzgesetzes - IfSG - als notwendige Schutzmaßnahme im Sinne von § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG geregelte Schließung oder Beschränkung von Betrieben, Gewerben sowie dem Einzel- und Großhandel und die in § 28a Abs. 6 Satz 2 IfSG normierte Einbeziehung und Berücksichtigung sozialer, gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Auswirkungen auf den Einzelnen und die Allgemeinheit bei Entscheidungen über solche Schutzmaßnahmen hätten dem Ordnungsgeber im Hinblick auf Art. 3 Abs. 1 GG Differenzierungen ermöglicht, die über rein infektionsschutzrechtliche Gründe hinausgehen und den Eingriff für die Betroffenen unvorhersehbar machen würden. Inhalt, Zweck und Ausmaß der Schließung oder Beschränkung von Betrieben des Einzelhandels seien schon deshalb nicht hinreichend erkennbar, weil der Gesetzgeber nicht geregelt habe, welche Einzelhandelsbetriebe dem täglichen Bedarf und der Grundversorgung zuzurechnen

seien. Diese Festlegung sei sowohl für die betroffenen Inhaber der Geschäfte als auch für die betroffene Allgemeinheit während der gesamten Pandemie von wesentlicher Bedeutung gewesen. Dessen ungeachtet sei die Entscheidung darüber, welche Geschäfte geöffnet bleiben sollten, nicht unter Einbeziehung des Deutschen Bundestages, sondern ohne parlamentarische Beteiligung in den jeweiligen Telefonschaltkonferenzen der Ministerpräsidenten und der Bundeskanzlerin getroffen worden. § 22 Abs. 1 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO verletzte zudem in mehrfacher Hinsicht das Gebot der Gleichbehandlung gemäß Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 2 Abs. 1 der Verfassung des Freistaats Thüringen - ThürVerf -. So sei die Abgrenzung von Geschäften, die der Schließung nach § 22 Abs. 1 Satz 1 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO unterfielen, und solchen, die nach § 22 Abs. 1 Satz 2 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO hiervon ausgenommen seien, sachlich nicht gerechtfertigt. Zumindest mit Blick auf ihr Sortiment im Bereich Arbeits-, Schlaf- und Badezimmermöbel sowie Küchenmöbel sei auch ihr Geschäft der Grundversorgung zuzurechnen. Ebenso wenig bestehe eine Rechtfertigung für die Ausnahmeregelung betreffend Baumärkte in § 22 Abs. 3 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO. Die Rechtfertigung mit dem alltäglichen Bedürfnis und einer damit einhergehenden notwendigen Beratung treffe mindestens genauso auf sie zu. Überdies wahre § 22 Abs. 1 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht. Die statistische Datenlage belege, dass die Öffnung von Handelsbetrieben auf das Infektionsgeschehen und die Belastung der Arbeit in Krankenhäusern keinen oder zumindest keinen relevanten Einfluss genommen habe. Die sonstigen Regelungen für die technischen, organisatorischen und persönlichen Schutzmaßnahmen, insbesondere das Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung und die Begrenzung der Kundenzahl, hätten ausgereicht, um einen effektiven Schutz der Beschäftigten und Kunden vor einer Corona-Infektion zu gewährleisten. Auch die durch das Aufsuchen des Geschäfts entstehenden Kontakte - die angesichts der vorwiegenden Anreise der Kunden mit dem Auto ohnehin gering seien - beeinflussten das Infektionsgeschehen nicht. Im Übrigen sei zu berücksichtigen, dass auch während sehr hoher Infektionszahlen kein Gesundheitsnotstand zu verzeichnen gewesen sei. Auch die Verbreitung anderer Krankheiten hätte in der Vergangenheit zu Anspannungen im Gesundheitssystem und hohen Sterbezahlen geführt. Das Öffnungsverbot erweise sich daher im Ergebnis als erkennbar unangemessen. Es greife in schwerwiegender Form in ihre durch Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG geschützte Berufsausübungsfreiheit und ihr durch

Art. 14 Abs. 1 GG geschütztes Eigentumsgrundrecht ein, ohne dass dem ein nachweisbarer Nutzen für das Gemeinwohl gegenüberstehen würde, der die Schwere, Intensität und Dauer des Eingriffs rechtfertigen würde. Schließlich sei die angegriffene Regelung als ausgleichspflichtige Inhalts- und Schrankenbestimmung auch wegen des Fehlens eines Entschädigungstatbestandes, der richtigerweise bereits unmittelbar in das IfSG aufgenommen hätte werden müssen, unverhältnismäßig.

Die Antragstellerin beantragt,

festzustellen, dass § 22 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. § 22 Abs. 3 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO vom 31. März 2021 unwirksam war, soweit danach Möbelmärkte für den Publikumsverkehr zu schließen und geschlossen zu halten sind.

Der Antragsgegner beantragt,

den Antrag abzulehnen.

Zur Begründung führt er aus, die angegriffene Verordnungsregelung beruhe mit § 32 Satz 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1, § 28a Abs. 1 Nr. 14, Abs. 3 IfSG in der Fassung vom 31. März 2021 auf einer verfassungsgemäßen Ermächtigungsgrundlage. Insbesondere benenne § 28a IfSG ausreichend Kriterien zur näheren Bestimmung gerechtfertigter Maßnahmen. § 22 Abs. 1 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO sei zudem formell und materiell rechtmäßig. Man habe angesichts der Feststellung der epidemischen Lage von nationaler Tragweite nach § 5 Abs. 1 IfSG und des zum Zeitpunkt der Verabschiedung der Verordnung vorliegenden rasant steigenden Infektionsgeschehens von der Notwendigkeit der Maßnahmen ausgehen dürfen. Es müsse sich bei den einzuleitenden Schutzmaßnahmen nicht um die eine Maßnahme handeln, die allein zum Rückgang der Infektionszahlen führe. Dem Verordnungsgeber stehe ein Einschätzungs- und Wertungsspielraum hinsichtlich der erforderlichen Prognose und Wahl der Mittel zu. Es reiche aus, dass die Schutzmaßnahme nach einer vernünftigen, wissenschaftlich begründbaren Einschätzung gemeinsam mit anderen Schutzmaßnahmen den Rückgang der Infektionszahlen zur Folge habe bzw. haben könne. § 22 Abs. 1 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO sei überdies nicht unverhältnismäßig. Übergeordnetes Ziel der Verordnung sei sowohl der Schutz von Leben und Gesundheit des Einzelnen als auch die Sicherstellung der gesundheitlichen Versorgung und Vermeidung der

Überlastung der Gesundheitssysteme. Die in § 22 Abs. 1 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO angeordnete Schließung von Geschäften des Einzelhandels sei angesichts der damit einhergehenden Kontaktreduzierung zur Erreichung dieses Ziels zunächst geeignet gewesen. Darüber hinaus seien keine milderen, zur Erreichung der dargelegten Zielsetzung gleichermaßen geeigneten Schutzmaßnahmen ersichtlich gewesen. Die rasante Entwicklung des Infektionsgeschehens in Thüringen ab Anfang März 2021 habe gezeigt, dass die bis dahin ergriffenen Maßnahmen allein nicht mehr ausreichten, die weitere Verbreitung des Virus zu stoppen. Die Situation im Thüringer Gesundheitswesen, insbesondere den Krankenhäusern und deren Intensivstationen habe sich deutlich dem Zustand der Überlastung genähert. Zusätzlich sei zu berücksichtigen gewesen, dass die Impfquote in der Bevölkerung noch sehr gering gewesen sei und zu diesem Zeitpunkt nahezu keine Medikamente zur Behandlung der COVID-19-Krankheit zur Verfügung gestanden hätten. Die mit § 22 Abs. 1 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO für die Antragstellerin verbundenen Nachteile seien im Hinblick auf die Folgen eines weiteren Anstiegs von Ansteckungen und Erkrankungen einer Vielzahl Betroffener und im Hinblick auf die drohende Überlastung des Gesundheitswesens auch angemessen gewesen. Die Antragstellerin sei weder allein noch vollumfänglich in ihrer Geschäftstätigkeit eingeschränkt worden. Schließlich liege auch keine Verletzung des Gleichheitssatzes vor. Die Aufzählung der in § 22 Abs. 1 Satz 1 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO genannten Gewerbetreibenden belege, dass diese Personen gleichbehandelt worden seien. Soweit Satz 2 der Vorschrift Ausnahmen hiervon vorsehe, seien diese auf eine den Vorgaben des § 28a Abs. 6 IfSG beruhende Abwägung der gesellschaftlichen, sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen zurückzuführen. So seien unter anderem die Ausnahmen für Baumschulen, Gartenmärkte, Gärtnereien und Floristikgeschäfte festzulegen gewesen, um das wirtschaftlich nicht vertretbare Verderben ihrer Waren zu vermeiden. Hinsichtlich der in § 22 Abs. 3 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO geregelten Ausnahme für Baumärkte habe die Abwägung keine andere Vorgehensweise zugelassen, da Handwerker zur Verrichtung ihrer Aufträge auf die Käufe in den Baumärkten angewiesen und Reparaturen in Wohnungen zur Vermeidung weiterer Schäden erforderlich gewesen seien.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Gerichtsakte (zwei Bände) und den Verwaltungsvorgang des Antragsgegners (ein Ordner) Bezug genommen, die allesamt Gegenstand der mündlichen Verhandlung waren.

Entscheidungsgründe

Der Normenkontrollantrag hat keinen Erfolg.

Der Senat versteht das Begehren der Antragstellerin im Rahmen sachgemäßer Auslegung (§ 122 Abs. 1 i. V. m. § 88 VwGO) so, dass sie sich gegen die vom Antragsgegner angeordnete Schließung des Einzelhandels wendet, soweit davon Möbelmärkte betroffen sind. Diese Schließungsanordnung beschränkt sich nicht auf das grundsätzliche Öffnungsverbot in § 22 Abs. 1 Satz 1 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO vom 31. März 2021, sondern erstreckt sich auch auf die entsprechenden Ausnahmeregelungen in § 22 Abs. 1 Sätze 2 und 3 sowie § 22 Abs. 3 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO. Dementsprechend entscheidet der Senat vorliegend über die Gültigkeit von § 22 Abs. 1 Sätze 1 bis 3 und § 22 Abs. 3 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO vom 31. März 2021.

Dieses Begehren hat die Antragstellerin nach dem Außerkrafttreten der ThürSARS-CoV-2-Infektionsschutz-Maßnahmenverordnung vom 31. März 2021 in zulässiger Weise auf die Feststellung der Unwirksamkeit der Regelungen, soweit danach Möbelmärkte für den Publikumsverkehr zu schließen und geschlossen zu halten sind, umgestellt. Die Änderung stellt keine den Voraussetzungen des § 91 der Verwaltungsgerichtsordnung - VwGO - unterliegende Antragsänderung, sondern lediglich eine Einschränkung des Antrags gemäß § 173 Satz 1 VwGO i. V. m. § 264 Nr. 2 der Zivilprozessordnung - ZPO - dar.

Dieser Antrag ist zulässig (hierzu 1.), aber unbegründet (hierzu 2.).

1. Der Antrag ist zulässig.

a. Die Statthaftigkeit des Antrags ergibt sich aus § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO und § 4 des Thüringer Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung - 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.

b. Der Normenkontrollantrag ist form- und fristgerecht erhoben worden (§ 47 Abs. 2 i. V. m. § 82 VwGO).

c. Die Antragstellerin ist darüber hinaus auch nach Außerkrafttreten des § 22 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO vom 31. März 2021 antragsbefugt im Sinne des § 47 Abs. 2 Satz 1 Var. 1 VwGO. Es ist jedenfalls nicht von vornherein ausgeschlossen, dass sie als Inhaberin eines Möbelmarktes in Thüringen durch die streitgegenständliche Schließung ihres Geschäfts in ihren Grundrechten aus Art. 12 Abs. 1 GG und Art. 3 Abs. 1 GG betroffen ist, was sie gemäß Art. 19 Abs. 3 GG als juristische Person auch geltend machen kann.

d. Schließlich liegt für den Normenkontrollantrag auch ein Rechtsschutzinteresse vor.

§ 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO geht zwar grundsätzlich von einer noch geltenden Rechtsvorschrift als Gegenstand des Normenkontrollantrages aus. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts kann ein Normenkontrollantrag gegen eine während des Normenkontrollverfahrens außer Kraft getretene Norm jedoch zulässig bleiben, wenn der Antragsteller neben der weiterhin bestehenden Antragsbefugnis ein berechtigtes Interesse an der Feststellung hat, dass die Norm unwirksam war (vgl. BVerwG, Beschluss vom 28. Juli 2022 - 3 BN 8.21 - juris Rn. 6 m. w. N.). Ein solches kann sich ergeben aus der konkret absehbaren Möglichkeit, dass in naher Zukunft und unter im Wesentlichen unveränderten tatsächlichen und rechtlichen Umständen eine gleiche oder gleichartige Maßnahme des Antragsgegners zu erwarten ist, die den Antragsteller beschwert (vgl. BVerwG, Beschluss vom 14. Juni 2018 - 3 BN 1.17 - juris Rn. 19 und Urteile vom 17. Mai 2017 - 8 CN 1.16 - juris Rn. 13 sowie vom 11. November 2015 - 8 CN 2.14 - juris Rn. 14; Beschluss des Senats vom 9. September 2021 - 3 N 256/20 - nicht veröffentlicht). Ebenso kann ein entsprechendes Rechtsschutzinteresse bestehen, wenn die begehrte Feststellung präjudizielle Wirkung für die Frage der Rechtmäßigkeit oder Rechtswidrigkeit eines auf die Norm gestützten behördlichen Verhaltens und damit für in Aussicht genommene Entschädigungs- oder Schadensersatzansprüche haben kann (vgl. BVerwG, Urteil vom 19. Februar 2004 - 7 CN 1.03 - juris Rn. 14 und Beschluss vom 2. September 1983 - 4 N 1.83 - juris Rn. 11; Beschluss des Senats vom 9. September 2021 - 3 N 256/20 - nicht veröffentlicht). Nicht zuletzt ist ein berechtigtes Feststellungsinteresse anzuerkennen in Fällen schwerwiegender Grundrechtseingriffe durch typischerweise auf kurze Geltung angelegte Rechtsvorschriften, in welcher der Betroffene eine gerichtliche Entscheidung in einem Hauptsacheverfahren kaum erlangen kann (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 15. Juli 2020 - 1 BvR 1630/20 - juris Rn. 9 und vom 3. Juni 2020 - 1 BvR 990/22 - juris

Rn. 8; BVerwG, Urteil vom 29. Juni 2001 - 6 CN 1.01 - juris Rn. 10; Beschluss des Senats vom 9. September 2021 - 3 N 256/20 - nicht veröffentlicht). Als schwerwiegend sind dabei regelmäßig Eingriffe in Grundrechte anzusehen, die das Grundgesetz selbst - wie in den Fällen des Art. 13 Abs. 2 und Art. 104 Abs. 2 und 3 GG - unter den Richtervorbehalt gestellt hat (vgl. BVerfG, Beschluss vom 4. August 2015 - 1 BvR 2223/14 - juris Rn. 13 und Urteil vom 2. März 2006 - 2 BvR 2099/04 - juris Rn. 59). Darüber hinaus kann je nach den Auswirkungen des erledigten Hoheitsakts auf die Grundrechte des Betroffenen aber auch im Hinblick auf sonstige Grundrechte ein Feststellungsinteresse bestehen (vgl. allgemein BVerfG, Beschluss vom 4. Januar 2021 - 2 BvR 673/20 - juris Rn. 37). So geht das Bundesverfassungsgericht auch hinsichtlich der in den sog. Corona-Verordnungen enthaltenen Gebote und Verbote regelmäßig von einer nachträglichen Klärung ihrer Vereinbarkeit mit den Grundrechten im Verfahren der verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle aus (vgl. Beschluss vom 10. Februar 2022 - 1 BvR 1073/21 - juris Rn. 25 - bezüglich des Verbots touristischer Beherbergung; Beschluss vom 15. Juli 2020 - 1 BvR 1630/20 - juris Rn. 9 - bezüglich des Mindestabstandsgebots; Beschluss vom 3. Juni 2020 - 1 BvR 990/20 - juris Rn. 8 - bezüglich als Ordnungswidrigkeit bewehrter Ausgangsbeschränkungen).

Ausgehend von diesen Grundsätzen kann vorliegend dahinstehen, ob eine Wiederholungsfahrer im oben genannten Sinne besteht oder die begehrte Feststellung präjudizielle Wirkung für Entschädigungs- oder Schadensersatzansprüche haben kann. In jedem Fall kann sich die Antragstellerin auf einen schwerwiegenden Grundrechtseingriff in ihre durch Art. 12 Abs. 1 i. V. m. Art. 19 Abs. 3 GG geschützte Berufsausübungsfreiheit berufen.

§ 22 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO vom 31. März 2021 war vom Verordnungsgeber ausweislich § 46 der Verordnung nur bis zum 24. April 2021 und damit auf eine kurze Geltungsdauer von lediglich 23 Tagen angelegt. Wie die Bestimmungen der sonstigen Corona-Verordnungen trat § 22 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO vom 31. März 2021 außer Kraft, bevor seine Rechtmäßigkeit im Verfahren der Hauptsache gerichtlich geklärt werden konnte.

Darüber hinaus war die Antragstellerin durch die in § 22 Abs. 1 und 3 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO vom 31. März 2021 angeordnete Schließung ihres Möbelmarktes schwerwiegend jedenfalls in ihrer durch Art. 12 Abs. 1 i. V. m. Art. 19

Abs. 3 GG geschützten Berufsausübungsfreiheit beeinträchtigt. Aufgrund der angegriffenen Regelung war ihr der stationäre Vertrieb ihres Warensortiments zumindest vorübergehend vollumfänglich untersagt. Dieser Eingriff wirkt umso schwerer, als die Schließung der Geschäfte des Einzelhandels - wie hier des Möbelmarktes der Antragstellerin - bereits seit dem 16. Dezember 2020 (vgl. Art. 1 § 8 Abs. 2 und Art. 4 der Thüringer Verordnung zur Fortschreibung und Verschärfung außerordentlicher Sondermaßnahmen zur Eindämmung einer sprunghaften Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 sowie zur Ergänzung der allgemeinen Infektionsschutzregeln vom 14. Dezember 2020 [GVBl. S. 631]) und damit über einen längeren Zeitraum andauerte (zu ähnlichen Sachverhalten vgl. OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 30. Juni 2022 - 3 K 55/20 - juris Rn. 59 f.; OVG des Saarlandes, Urteil vom 31. Mai 2022 - 2 C 324/20 - juris Rn. 19; OVG Bremen, Urteil vom 19. April 2022 - 1 D 126/21 - juris Rn. 51 ff.).

2. Der Antrag ist jedoch unbegründet. Die Antragstellerin hat keinen Anspruch auf die begehrte Feststellung, dass § 22 Abs. 1 und 3 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO vom 31. März 2021, soweit danach Möbelmärkte für den Publikumsverkehr zu schließen und geschlossen zu halten sind, rechtswidrig waren. Die angefochtenen Regelungen beruhten auf einer verfassungskonformen Ermächtigungsgrundlage (hierzu a.) und waren formell (hierzu b.) und materiell (hierzu c.) rechtmäßig.

a. Rechtsgrundlage von § 22 Abs. 1 und 3 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO ist § 32 Satz 1 und 2 i. V. m. den §§ 28 Abs. 1 Satz 1, 28a Abs. 1 Nr. 14, Abs. 3, Abs. 6 IfSG in der Fassung vom 20. Juli 2000 (BGBl. I S. 1045), zuletzt geändert durch Gesetz zur Fortgeltung der die epidemische Lage von nationaler Tragweite betreffenden Regelungen vom 29. März 2021 (BGBl. I S. 370) (im Folgenden: IfSG). Danach sind die Landesregierungen bzw. die von ihnen bestimmten Stellen ermächtigt, unter den Voraussetzungen, die für Maßnahmen nach den §§ 28, 28a und 29 bis 31 IfSG maßgebend sind, durch Rechtsverordnungen entsprechende Ge- und Verbote zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten zu erlassen. Werden Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider festgestellt oder ergibt sich, dass ein Verstorbener krank, krankheitsverdächtig oder Ausscheider war, so trifft die zuständige Behörde nach § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 IfSG die notwendigen Schutzmaßnahmen, insbesondere die in § 28a und in den §§ 29 bis 31 IfSG genannten Schutzmaßnahmen, soweit und solange es zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer

Krankheiten erforderlich ist. Sie kann insbesondere Personen verpflichten, den Ort, an dem sie sich befinden, nicht oder nur unter bestimmten Bedingungen zu verlassen oder von ihr bestimmte Orte oder öffentliche Orte nicht oder nur unter bestimmten Bedingungen zu betreten. Speziell zur Verhinderung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) regelt ferner § 28a Abs. 1 Nr. 14 IfSG, dass für die Dauer der Feststellung einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite nach § 5 Abs. 1 Satz 1 IfSG durch den Deutschen Bundestag notwendige Schutzmaßnahmen im Sinne des § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 insbesondere auch die Schließung von Betrieben, Gewerben, Einzel- oder Großhandel sein können.

§ 28a Abs. 3 IfSG gibt weiter vor, dass Entscheidungen über Schutzmaßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 insbesondere an dem Schutz von Leben und Gesundheit und der Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems auszurichten sind. Die Schutzmaßnahmen sollen unter Berücksichtigung des jeweiligen Infektionsgeschehens regional bezogen auf die Ebene der Landkreise, Bezirke oder kreisfreien Städte an den Schwellenwerten nach Maßgabe der Sätze 4 bis 12 ausgerichtet werden, soweit Infektionsgeschehen innerhalb eines Landes nicht regional übergreifend oder gleichgelagert sind. Maßstab für die zu ergreifenden Schutzmaßnahmen ist insbesondere die Anzahl der Neuinfektionen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 je 100.000 Einwohnern innerhalb von sieben Tagen. Bei Überschreitung eines Schwellenwertes von über 50 Neuinfektionen je 100.000 Einwohner innerhalb von sieben Tagen sind umfassende Schutzmaßnahmen zu ergreifen, die eine effektive Eindämmung des Infektionsgeschehens erwarten lassen. Bei Überschreitung eines Schwellenwertes von über 35 Neuinfektionen je 100.000 Einwohner innerhalb von sieben Tagen sind breit angelegte Schutzmaßnahmen zu ergreifen, die eine schnelle Abschwächung des Infektionsgeschehens erwarten lassen. Unterhalb eines Schwellenwertes von 35 Neuinfektionen je 100.000 Einwohner innerhalb von sieben Tagen kommen insbesondere Schutzmaßnahmen in Betracht, die die Kontrolle des Infektionsgeschehens unterstützen. Vor dem Überschreiten eines Schwellenwertes sind die in Bezug auf den jeweiligen Schwellenwert genannten Schutzmaßnahmen insbesondere bereits dann angezeigt, wenn die Infektionsdynamik eine Überschreitung des jeweiligen Schwellenwertes in absehbarer Zeit wahrscheinlich macht oder wenn einer Verbreitung von Virusvarianten im Sinne von Satz 1 entgegengewirkt werden soll. Bei einer bundesweiten Überschreitung eines Schwellenwertes von über 50 Neuinfektionen je 100.000

Einwohner innerhalb von sieben Tagen sind bundesweit abgestimmte umfassende, auf eine effektive Eindämmung des Infektionsgeschehens abzielende Schutzmaßnahmen anzustreben. Bei einer landesweiten Überschreitung eines Schwellenwertes von über 50 Neuinfektionen je 100.000 Einwohner innerhalb von sieben Tagen sind landesweit abgestimmte umfassende, auf eine effektive Eindämmung des Infektionsgeschehens abzielenden Schutzmaßnahmen anzustreben. Nach Unterschreitung eines in den Sätzen 5 und 6 genannten Schwellenwertes können die in Bezug auf den jeweiligen Schwellenwert genannten Schutzmaßnahmen aufrechterhalten werden, soweit und solange dies zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 erforderlich ist. Bei der Prüfung der Aufhebung oder Einschränkung der Schutzmaßnahmen nach den Sätzen 9 bis 11 sind insbesondere auch die Anzahl der gegen COVID-19 geimpften Personen und die zeitabhängige Reproduktionszahl zu berücksichtigen. Die in den Landkreisen, Bezirken oder kreisfreien Städten auftretenden Inzidenzen werden zur Bestimmung des nach diesem Absatz jeweils maßgeblichen Schwellenwertes durch das Robert Koch-Institut im Rahmen der laufenden Fallzahlenberichterstattung auf dem RKI-Dashboard unter der Adresse <http://corona.rki.de> im Internet veröffentlicht.

Nach § 28a Abs. 6 IfSG können die Schutzmaßnahmen nach § 28a Abs. 1 i. V. m. § 28 Abs. 1, nach § 28 Abs. 1 Sätze 1 und 2 IfSG und nach den §§ 29 bis 31 IfSG auch kumulativ angeordnet werden, soweit und solange es für eine wirksame Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 erforderlich ist. Bei Entscheidungen über Schutzmaßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 sind soziale, gesellschaftliche und wirtschaftliche Auswirkungen auf den Einzelnen und die Allgemeinheit einzu beziehen und zu berücksichtigen, soweit dies mit dem Ziel einer wirksamen Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 vereinbar ist. Einzelne soziale, gesellschaftliche oder wirtschaftliche Bereiche, die für die Allgemeinheit von besonderer Bedeutung sind, können von den Schutzmaßnahmen ausgenommen werden, soweit ihre Einbeziehung zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 nicht zwingend erforderlich ist.

Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit dieser Ermächtigungsgrundlage bestehen nicht. Nachdem der Senat entsprechende Bedenken bereits unmittelbar nach dem Inkrafttreten des § 28a IfSG nicht geteilt hat (vgl. u. a. Beschlüsse vom 14. April 2021 - 3 EN 195/21 - juris Rn. 61, vom 23. März 2021 - 3 EN 119/21 - juris Rn. 59, vom 9. März 2021 - 3 EN 105/21 - juris Rn. 29 und vom 11. Februar

2021 - 3 EN 58/21 - juris Rn. 28), sieht er auch im Hauptsacheverfahren keine durchgreifenden Anhaltspunkte für eine formelle oder materielle Verfassungswidrigkeit der §§ 28, 28a IfSG.

aa. Insbesondere ist nicht davon auszugehen, dass die §§ 28, 28a IfSG mit dem aus dem Rechtsstaats- und Demokratieprinzip des Grundgesetzes abzuleitenden Parlamentsvorbehalt einschließlich des Wesentlichkeitsvorbehalts und dem Bestimmtheitsgrundsatz nach Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG unvereinbar waren (vgl. hierzu ausführlich: Thüringer VerfGH, Urteil vom 1. März 2021 - 18/20 - juris Rn. 377 ff. und Beschluss vom 14. Dezember 2021 - 117/20 - juris Rn. 212 ff.; VerfGH Sachsen-Anhalt, Urteil vom 26. März 2021 - 4/21 - juris Rn. 92 ff.; OVG Bremen, Urteil vom 19. April 2022 - 1 D 126/21 - juris Rn. 61).

Auch die von der Antragstellerin geäußerten Bedenken hinsichtlich des vom Parlamentsgeber im Einzelnen nicht hinreichend geregelten Inhalts, Zwecks und Ausmaßes der Schließung von Einzelhandelsgeschäften in § 28a Abs. 1 Nr. 14 IfSG greifen nicht durch.

Der im Rechtsstaatsprinzip und im Demokratiegebot wurzelnde Parlamentsvorbehalt gebietet es zwar, dass in grundlegenden normativen Bereichen, insbesondere im Bereich der Grundrechtsausübung, alle wesentlichen Entscheidungen vom Gesetzgeber getroffen werden. Dabei betrifft die Normierungspflicht nicht nur den Umstand, dass ein bestimmter Gegenstand gesetzlich geregelt wird, sondern auch, dass alle wesentlichen Fragen vom Gesetzgeber selbst entschieden und nicht anderen Normgebern überlassen werden. Inwieweit der Gesetzgeber die für den jeweils geschützten Lebensbereich wesentlichen Leitlinien selbst bestimmen muss, hängt dabei jedoch vom jeweiligen Sachbereich und der Eigenart des Regelungsgegenstandes ab (vgl. Thüringer VerfGH, Beschluss vom 14. Dezember 2021 - 117/20 - juris Rn. 214 f. unter Verweis auf BVerfG, Beschluss vom 7. März 2017 - 1 BvR 1314/12 - juris Rn. 182, Urteil vom 24. September 2003 - 2 BvR 1436/02 - juris Rn. 67 f.). Insbesondere in neuartigen und komplexen Entscheidungssituationen, wie es bei der Corona-Pandemie der Fall ist, kann der Gesetzgeber dem Verordnungsgeber einen weiten Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum übertragen und ihn zu tief greifenden Grundrechtseingriffen ermächtigen (vgl. Thüringer VerfGH, Beschluss vom 14. Dezember 2021 - 117/20 - juris Rn. 216 f.). Ebenso ist es mit Blick auf die gesetzlichen Anforderungen an die Bestimmung von Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung nach

Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG nicht zu beanstanden, dass der Gesetzgeber von einer detaillierten Regelung absieht und die nähere Ausgestaltung des zu regelnden Sachbereichs dem Ordnungsgeber überlässt, der die Regelungen rascher und einfacher auf dem neuesten Stand zu halten vermag als der Gesetzgeber (vgl. Thüringer VerfGH, Beschluss vom 14. Dezember 2021 - 117/20 - juris Rn. 230 unter Verweis auf BVerfG, Beschluss vom 11. März 2020 - 2 BvL 5/17 - juris Rn. 103).

Ausgehend von diesen Grundsätzen ist die in § 28a IfSG geregelte Schließung von Einzelhandelsgeschäften nicht zu beanstanden. Mit der Aufnahme in Nr. 14 des Katalogs möglicher notwendiger Schutzmaßnahmen im Sinne des § 28 Abs. 1 IfSG zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 und der Bestimmung weiterer Vorgaben für den Erlass von Schutzmaßnahmen in § 28a Abs. 3, 5 und 6 IfSG hat der Bundestag alle wesentlichen Entscheidungen im Zusammenhang mit der Schließung von Einzelhandelsgeschäften hinreichend bestimmt getroffen und es im Übrigen in zulässiger Weise dem Ordnungsgeber überlassen, einzelne soziale, gesellschaftliche oder wirtschaftliche Bereiche, die für die Allgemeinheit von besonderer Bedeutung sind, von Schutzmaßnahmen auszunehmen.

bb. Die Ermächtigungsgrundlage war auch mit den Grundrechten vereinbar. Insbesondere verstößt sie nicht wegen der fehlenden Regelung eines gesetzlichen Entschädigungsanspruchs für die von den Betriebsuntersagungen betroffenen Unternehmen gegen die Eigentumsfreiheit nach Art. 14 Abs. 1 GG.

Unter den Schutz der Eigentumsgarantie fallen grundsätzlich alle vermögenswerten Rechte, die dem Berechtigten von der Rechtsordnung in der Weise zugeordnet sind, dass er die damit verbundenen Befugnisse nach eigener Entscheidung zu seinem privaten Nutzen ausüben darf. Damit umfasst der verfassungsrechtliche Eigentumschutz zwar nicht nur dingliche oder sonst gegenüber jedermann wirkende Rechtspositionen, sondern auch schuldrechtliche Ansprüche (st. Rspr. des BVerfG vgl. Beschluss vom 18. Januar 2006 - 2 BvR 2194/99 - juris Rn. 33 m. w. N.). Er bleibt aber an Rechtspositionen gebunden. Ob darüber hinaus auch das im Fachrecht als sonstiges Recht gemäß § 823 Abs. 1 des Bürgerlichen Gesetzbuches - BGB - anerkannte Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb Eigentumsschutz nach Art. 14 Abs. 1 GG genießt, hat das Bundesverfassungsgericht bislang offen gelassen (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 23. März 2022 - 1 BvR 1295/21 - juris Rn. 16, vom 30. Juni 2020 - 1 BvR 1679/17 u. a. - juris Rn. 86 und vom 2. Juni

2016 - 1 BvR 2821/11 u. a. - juris Rn. 240). Es hat jedoch wiederholt betont, dass der Schutz des Gewerbebetriebs jedenfalls nicht weitergehen könne als der Schutz, den seine wirtschaftliche Grundlage genieße (grundlegend hierzu: BVerfG, Beschluss vom 15. Juli 1981 - 1 BvL 77/78 - juris Rn. 193). Insofern umfasse auch er nur den konkreten Bestand an Rechten und Gütern; bloße Umsatz- und Gewinnchancen oder tatsächliche Gegebenheiten würden auch unter dem Gesichtspunkt des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebs nicht von der Eigentumsgarantie erfasst (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 30. Juni 2020 - 1 BvR 1679/17 u. a. - juris Rn. 86, vom 2. Juni 2016 - 1 BvR 2821/11 u. a. - juris Rn. 240 und vom 10. Juni 2009 - 1 BvR 198/08 - juris Rn. 20).

Ausgehend hiervon berührt die in § 28a IfSG geregelte Schließung von Einzelhandelsgeschäften bereits nicht den Schutzbereich der Eigentumsgarantie. Die durch sie ermöglichten befristeten Betriebsuntersagungen führen regelmäßig nicht zu einem Eingriff in den konkreten Bestand an Rechten und Gütern der Betroffenen. Sie betreffen vielmehr in erster Linie vorübergehende Umsatz- und Gewinneinbußen, die allein durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützt sind (so im Ergebnis auch: BVerfG, Beschluss vom 11. November 2020 - 1 BvR 2530/20 - juris Rn. 11; OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 30. Juni 2022 - 3 K 55/20 - juris Rn. 83 ff.; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 2. Juni 2022 - 1 S 1067/20 - juris Rn. 193 ff.; OVG Bremen, Urteil vom 19. April 2022 - 1 D 126/21 - juris Rn. 66 ff.; OVG Niedersachsen, Urteil vom 25. November 2021 - 13 KN 62/20 - Rn. 60; a. A. offenbar: BGH, Urteil vom 17. März 2022 - III ZR 79/21 - juris Rn. 59).

Aber auch wenn man von einem Eingriff in den Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 GG durch eine Inhalts- und Schrankenbestimmung ausginge, bedürfte es keiner gesonderten Entschädigungsregelung, um die Verfassungsmäßigkeit der in § 28a IfSG geregelte Schließung von Einzelhandelsgeschäften zu sichern.

Inhalts- und Schrankenbestimmungen nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG sind grundsätzlich entschädigungslos hinzunehmen. Der in Art. 14 GG verankerte Bestandsschutz des Eigentums verlangt im Rahmen des Möglichen vorrangig, eigentumsbelastende Regelungen ohne kompensatorische Ausgleichszahlungen verhältnismäßig auszugestalten, etwa durch Ausnahmen und Befreiungen oder durch Übergangsregelungen. Eine Ausnahme hiervon hat das Bundesverfassungsgericht bislang nur in besonderen Härtefällen zulasten einzelner Eigentümer anerkannt, wenn der Gesetzgeber mittels

einer Ausgleichsregelung im Einzelfall unverhältnismäßige oder gleichheitswidrige Belastungen des Eigentümers vermeiden und schutzwürdigem Vertrauen angemessen Rechnung tragen konnte (vgl. u. a. BVerfG, Urteil vom 6. Dezember 2016 - 1 BvR 2821/11 - juris Rn. 258 ff. und Beschluss vom 2. März 1999 - 1 BvL 7/91 - juris Rn. 87 ff.) Ein solcher Ausnahmefall ist hier nicht gegeben.

Die in § 28a IfSG geregelte befristete Schließung von Einzelhandelsgeschäften war lediglich eine von vielen staatlichen, dynamischen Maßnahmen zur Bewältigung der Corona-Pandemie mit teilweise schwerwiegenden Grundrechtsbeeinträchtigungen einer unkalkulierbaren Vielzahl von Betroffenen in allen sozialen und wirtschaftlichen Bereichen. Selbst wenn man den Anwendungsbereich der ausgleichspflichtigen Inhalts- und Schrankenbestimmung auch auf diese Fallkonstellationen staatlicher Ausnahmezustände erstreckte, ergäbe sich eine Entschädigungspflicht demzufolge erst dann, wenn die Belastung der Inhaber von Betrieben, Gewerben, Einzel- oder Großhandel im Hinblick auf alle anderen Belasteten einen Ausnahmefall darstellte. Dies dürfte - ungeachtet der Schwere der Beeinträchtigung - zumindest angesichts der tiefgreifenden Beeinträchtigungen nahezu aller Lebens- und Wirtschaftsbereiche nicht anzunehmen sein (vgl. hierzu VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 2. Juni 2022 - 1 S 1067/20 - juris Rn. 234). Abgesehen davon ist das Vertrauen der betroffenen Unternehmen auf den ungestörten Fortgang ihrer Tätigkeit bereits deshalb weniger schutzwürdig, weil vorübergehende Betriebsschließungen als notwendige Schutzmaßnahmen auch schon vor der Schaffung des § 28a Abs. 1 IfSG möglich waren (vgl. hierzu OVG Bremen, Urteil vom 19. April 2022 - 1 D 126/21 - juris Rn. 72). In jedem Fall dürfte es - wie der BGH in seiner Grundsatzentscheidung zu Entschädigungsansprüchen Gewerbetreibender für Betriebsschließungen aufgrund von Infektionsschutzmaßnahmen zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie ausgeführt hat - nahezu ausgeschlossen sein, per Gesetz von vornherein die Voraussetzungen und den Umfang eines Entschädigungsanspruchs anhand klar definierter Maßstäbe festzulegen, die den Anspruch für den Berechtigten und die Behörden berechenbar machen (vgl. BGH, Urteil vom 17. März 2022 - III ZR 79/21 - juris Rn 61). Eine solche unkalkulierbare, die öffentlichen Haushalte überfordernde Geldleistungsverpflichtung dürfte überdies grundrechtlich auch nicht geboten sein (vgl. BGH, Urteil vom 17. März 2022 - III ZR 79/21 - juris Rn. 61 f.).

b. Bedenken an der formellen Rechtmäßigkeit der angefochtenen Regelungen der ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO vom 31. März 2021 bestehen nicht und werden von der Antragstellerin auch nicht geltend gemacht.

Die ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO vom 31. März 2021 und ihre Änderungsverordnungen waren von den hierzu gemäß § 32 Satz 1 IfSG i. V. m. § 7 Abs. 1 und 2 der Thüringer Verordnung zur Regelung von Zuständigkeiten und zur Übertragung von Ermächtigungen nach dem Infektionsschutzgesetz - ThürIfSGZustVO - vom 2. März 2016 (GVBl. S. 155), zuletzt geändert durch Art. 3 der Verordnung vom 21. September 2020 (GVBl. S. 501), ermächtigten TMASGFF und TMBJS erlassen und ordnungsgemäß durch die Veröffentlichungen im Gesetz- und Verordnungsblatt verkündet sowie gemäß § 28a Abs. 5 Satz 1 IfSG mit einer allgemeinen Begründung versehen und zeitlich befristet worden.

c. Die angefochtenen Regelungen der ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO vom 31. März 2021 erweisen sich zudem als materiell rechtmäßig.

aa. Maßgeblich für die Rechtmäßigkeitskontrolle des angefochtenen § 22 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO sind die verfügbaren Informationen und Erkenntnismöglichkeiten im Zeitraum vom 31. März 2021 bis zum 9. Mai 2021.

Ausgehend von der erforderlichen ex-ante-Betrachtung ist die materielle Rechtmäßigkeit einer gesetzlichen Vorschrift anhand der verfügbaren Informationen und Erkenntnismöglichkeiten zum Zeitpunkt des Erlasses und während der Geltungsdauer der jeweiligen Bestimmung zu beurteilen (vgl. Beschluss des Senats vom 28. Januar 2021 - 3 EN 22/21 - juris Rn. 60; zur verfassungsgerichtlichen Normenkontrolle: BVerfG, Beschlüsse vom 27. April 2022 - 1 BvR 2649/21 - juris Rn. 235 und vom 19. November 2021 - 1 BvR 971/21 - juris Rn. 193).

bb. Auch nach dem Vortrag der Antragstellerin ergeben sich keine Zweifel daran, dass die Tatbestandsvoraussetzungen des § 32 Satz 1 und 2 i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1, § 28a Abs. 1 Nr. 14, Abs. 3 IfSG in diesem Zeitraum erfüllt waren. Infolge der Coronapandemie, der vor Erlass der ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO vom 31. März 2021 zuletzt mit Beschluss des Bundestages vom 4. März 2021 festgestellten epidemischen Lage von nationaler Tragweite (BGBl. I S. 397) und des erheblichen Infektionsgesche-

hens zu diesem Zeitpunkt war der Antragsgegner grundsätzlich verpflichtet, infektionsschutzrechtliche Maßnahmen zu ergreifen, die auch die Schließung von Geschäften des Einzelhandels umfassen konnten.

cc. Die angefochtenen Regelungen waren auch mit höherrangigem Recht vereinbar. Insbesondere begründeten sie keinen unverhältnismäßigen Eingriff in die Grundrechte der Antragstellerin aus Art. 14 Abs. 1 GG, Art. 12 Abs. 1 GG und Art. 3 Abs. 1 GG.

(1) Ein Verstoß gegen das Eigentumsgrundrecht aus Art. 14 Abs. 1 GG scheidet bereits deshalb aus, weil die in § 22 Abs. 1 und 3 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO geregelte Schließung von Einzelhandelsgeschäften - wie bereits im Rahmen der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der Ermächtigungsgrundlage dargelegt - mangels eines Eingriffs in den konkreten Bestand an Rechten und Gütern der Betroffenen nicht den Schutzbereich der Eigentumsgarantie berührte. Zudem ist, soweit die Antragstellerin die Unvereinbarkeit der Regelung mit Art. 14 Abs. 1 GG daraus ableitet, dass der Verordnungsgeber keinen entsprechenden Entschädigungstatbestand für die von den Betriebsuntersagungen betroffenen Unternehmen vorgesehen hatte, § 32 Satz 1 und 2 i. V. m. den §§ 28 Abs. 1 Satz 1, 28a Abs. 1 Nr. 14 IfSG hierzu keine entsprechende Ermächtigungsgrundlage zu entnehmen.

(2) § 22 Abs. 1 und 3 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO verletzen auch nicht in unzulässiger Weise die durch Art. 12 Abs. 1 GG gewährleistete Berufsfreiheit. Die Regelungen griffen zwar - wie bereits im Rahmen der Zulässigkeit aufgezeigt - in die durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützte Berufsausübung ein. Dieser Eingriff war jedoch gerechtfertigt, insbesondere verhältnismäßig. Die Schließung von Einzelhandelsgeschäften diene einem legitimen Zweck und war geeignet, erforderlich sowie angemessen, um diesen Zweck zu erreichen.

(a) Die angefochtenen Regelungen verfolgten einen legitimen Zweck.

Mit Blick auf die Intensität der angefochtenen Regelung als Berufsausübungsregelung fordert der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, dass der Eingriff mit vernünftigen Erwägungen des Gemeinwohls begründet werden kann (vgl. BVerfG, Urteil vom 11. Juni 1958 - 1 BvR 596/56 - juris Rn. 74). Dabei kommt dem Gesetzgeber und auch der von ihm zum Verordnungserlass ermächtigten Exekutive nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ein weiter Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum

zu (vgl. BVerfG, Beschluss vom 13. Mai 2020 - 1 BvR 1021/20 - juris Rn. 10). Jedenfalls im besonderen Gefahrenabwehrrecht wie dem Infektionsschutzrecht ist dieser Spielraum jedoch darauf zu überprüfen, ob die einzelne Entscheidung auf einer hinreichend gesicherten Grundlage beruht. Je nach Eigenart des in Rede stehenden Sachbereichs, der Bedeutung der auf dem Spiel stehenden Rechtsgüter und den Möglichkeiten des Gesetzgebers, sich ein hinreichend sicheres Urteil zu bilden, kann die verfassungsgerichtliche Kontrolle dabei von einer bloßen Evidenz- über eine Vertretbarkeitskontrolle bis hin zu einer intensivierten inhaltlichen Kontrolle reichen. Sind wegen Unwägbarkeiten der wissenschaftlichen Erkenntnislage die Möglichkeiten des Gesetzgebers begrenzt, sich ein hinreichend sicheres Bild zu machen, genügt es, wenn er sich an einer sachgerechten und vertretbaren Beurteilung der ihm verfügbaren Informationen und Erkenntnismöglichkeiten orientiert (siehe BVerfG, Beschlüsse vom 27. April 2022 - 1 BvR 2649/21 - juris Rn. 152 und vom 19. November 2021 - 1 BvR 781/21 u. a. - juris Rn. 171).

An diesen Maßstäben gemessen, verfolgte der Ordnungsgeber mit der in § 22 Abs. 1 und 3 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO angeordneten Schließung von Einzelhandelsgeschäften legitime Zwecke.

Ausweislich der amtlichen Begründung der ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO vom 31. März 2021 (siehe https://www.tmasgff.de/fileadmin/user_upload/Gesundheit/COVID-19/Begrueundung/Begrueundung_ThuerSARS-CoV-2-MassnVO.pdf) diente die ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO dazu, unter anderem durch die Vermeidung von Kontakten in Innenräumen und die Einschränkung der Mobilität das insbesondere aufgrund der hohen Verbreitung der COVID-19-Variante B.1.1.7 stark angestiegene Infektionsgeschehen zu begrenzen und eine Überlastung des Gesundheitswesens zu verhindern. Der Ordnungsgeber wollte hierdurch erkennbar seine in Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG wurzelnde Schutzpflicht erfüllen. Sowohl der Lebens- und Gesundheitsschutz als auch die Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems sind bereits für sich genommen überragend wichtige Gemeinwohlbelange und daher verfassungsrechtlich legitime Gesetzeszwecke. Die Schutzpflicht des Staates aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG greift nicht erst ein, wenn Verletzungen bereits eingetreten sind, sondern ist auch in die Zukunft gerichtet. Aus Art. 2 Abs. 2 GG, der den Schutz des Einzelnen vor Beeinträchtigungen seiner körperlichen Unversehrtheit und seiner Gesundheit umfasst,

kann daher auch eine Schutzpflicht des Staates folgen, Vorsorge gegen Gesundheitsbeeinträchtigungen zu treffen (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 27. April 2022 - 1 BvR 2649/21 - juris Rn. 155 und vom 19. November 2021 - 1 BvR 781/21 u. a. - juris Rn. 174 ff.).

Die Beurteilung des Ordnungsgebers beruhte auf hinreichend tragfähigen Informationen und Erkenntnismöglichkeiten.

Nach Einschätzung des Robert Koch-Instituts (im Folgenden: RKI) lag zum Zeitpunkt des Erlasses der ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO vom 31. März 2021 und auch während ihrer gesamten Geltungsdauer eine sehr hohe Gefährdung für die Gesundheit der Bevölkerung in Deutschland vor. Insbesondere aufgrund der in diesem Zeitraum in Deutschland vorherrschenden, deutlich ansteckenderen und im Vergleich zu anderen Varianten vermutlich schwerere Krankheitsverläufe verursachenden COVID-19-Variante B.1.1.7 stufte das RKI die Situation als besorgniserregend ein. Die 7-Tage-Inzidenz war seit Mitte Februar 2021 in allen Altersgruppen kontinuierlich angestiegen. Auch die Fallzahlen auf den Intensivstationen und die Todesfälle hatten zugenommen. Das Infektionsgeschehen in Thüringen wies dabei seit Wochen die bundesweit höchsten Inzidenzen und Todesfälle auf. Mit deutlich sichtbaren Erfolgen der Impfkampagne im zweistelligen Bereich war im gesamten Bundesgebiet erst in einigen Monaten zu rechnen (s. Täglicher Lagebericht des RKI zur Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) vom 31. März 2021, https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/Maerz_2021/2021-03-31-de.pdf?__blob=publicationFile, und 23. April 2021, https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/Apr_2021/2021-04-23-de.pdf?__blob=publicationFile).

Diese Datenlage einschließlich der Bewertung musste und durfte der Ordnungsgeber seinem Handeln zu Grunde legen (zur allgemeinen Berücksichtigung von Daten des RKI vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 27. April 2022 - 1 BvR 2649/21 - juris Rn. 159 f. und vom 19. November 2021 - 1 BvR 781/21 u. a. - juris Rn. 178). Ob sich die Überlastung des Gesundheitswesens letztlich eingestellt hat, ist bei der Beurteilung der Vertretbarkeit der Prognoseentscheidung nicht von Relevanz (vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 2. Juni 2022 - 1 S 1067/20 - juris Rn. 176). Angesichts der bereits notwendigen Verlegungen von Patienten nicht nur innerhalb Thüringens, sondern auch in andere Bundesländer sowie der Hinzuziehung von Sanitätskräften der Bundeswehr für die Normal- und Intensivstationen (s. u. a. unter <https://www.zeit.de/news/2021->

04/14/engpass-bei-intensivbetten-droht-verlegung-von-patienten; <https://www.aerzteblatt.de/nachrichten/123017/Thueringer-COVID-19-Patienten-werden-in-andere-Laender-verlegt>) waren die Kapazitätsgrenzen aber ersichtlich erreicht.

Anhaltspunkte dafür, dass der Ordnungsgeber diese Informationen und Erkenntnismöglichkeiten seiner Beurteilung nur unzureichend zugrunde gelegt hat, liegen nicht vor. Ausweislich der im Verfahren vorgelegten Unterlagen hat der Ordnungsgeber durch seine Einbindung in die auf Bundesebene geschaffenen mehrdimensionalen Netzwerke zur Behandlung von Pandemiefragen und der Schaffung einer Vielzahl von landeseigenen Gremien (z. B. den Corona-Koordinierungsstab „intern“, Krisenstab im TMASGFF, die Unterstabsstelle Hotspots, den Corona-Koordinierungsstab „extern“ und den Wissenschaftlichen Beirat des Kabinetts zu Corona) alle zweckdienlichen Informationen der einzelnen Fachbereiche ausgetauscht, verarbeitet und den Entscheidungsträgern kontinuierlich - unter Berücksichtigung insbesondere der Informationen des RKI - in Gestalt von Lageberichten und Statistiken zur Verfügung gestellt.

(b) Die angefochtene Schließung von Einzelhandelsgeschäften war zur Erreichung dieses Ziels auch geeignet.

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts genügt für die Eignung eines Gesetzes bereits die Möglichkeit, durch die gesetzliche Regelung den Gesetzeszweck zu erreichen. Erst dann, wenn eine Regelung die Erreichung des Gesetzeszwecks in keiner Weise fördern kann oder sich sogar gegenläufig auswirkt, ist sie nicht mehr geeignet. Auch hier steht dem Gesetzgeber ein Spielraum zu, der sich auf die Einschätzung und Bewertung der tatsächlichen Verhältnisse, auf die etwa erforderliche Prognose und auf die Wahl der Mittel bezieht, um die Ziele des Gesetzes zu erreichen. Dieser Spielraum hängt einzelfallbezogen von der Eigenart des in Rede stehenden Sachbereichs, den Möglichkeiten, sich ein hinreichend sicheres Urteil zu bilden, und der Bedeutung der auf dem Spiel stehenden Rechtsgüter ab. Ist es dem Gesetzgeber angesichts der tatsächlichen Unsicherheiten nur begrenzt möglich, sich ein hinreichend sicheres Bild zu machen, ist die Prüfung auf die Vertretbarkeit der gesetzgeberischen Eignungsprognose beschränkt. Liegen der gesetzlichen Regelung prognostische Entscheidungen zugrunde, kann die Eignung nicht nach der tatsächlichen späteren Entwicklung, sondern lediglich danach beurteilt werden, ob die Prognose sachgerecht und vertretbar war (siehe BVerfG, Beschlüsse vom 27. April 2022 - 1 BvR 2649/21 - juris Rn. 166 f. und vom 19. November

2021 - 1 BvR 781/21 u. a. - juris Rn. 185 f. - jeweils m. w. N.). Nichts anderes kann für die vom Gesetzgeber zum Verordnungserlass ermächtigte Exekutive gelten (vgl. OVG Bremen, Urteil vom 19. April 2022 - 1 D 104/20 - juris Rn. 85 m. w. N.).

Hieran gemessen ist die Prognoseentscheidung des Ordnungsgebers nicht zu beanstanden.

Nach den Erkenntnissen im maßgeblichen Zeitraum der Geltung des § 22 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO vom 31. März 2021 erfolgte die Übertragung bei SARS-CoV-2 vorwiegend über direkten Kontakt zwischen Menschen durch Tröpfchen und Aerosole. Jeder Einschränkung von Kontakten zwischen Menschen wurde ein wesentlicher Beitrag zur Eindämmung der Virusübertragung zugesprochen (vgl. hierzu umfassend BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021 - 1 BvR 781/21 u. a. - juris Rn. 193 ff.). Dies galt insbesondere für die im maßgeblichen Zeitraum vorherrschende Virusvariante B.1.1.7, die nach damaligen Kenntnissen deutlich ansteckender sein sollte (s. Täglicher Lagebericht des RKI zur Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) vom 31. März 2021, https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/Maerz_2021/2021-03-31-de.pdf?__blob=publicationFile). Die Annahmen des Ordnungsgebers, durch die Schließung von Einzelhandelsgeschäften die Mobilität und den persönlichen Kontakt zwischen Menschen einzuschränken, um dadurch zum Lebens- und Gesundheitsschutz beizutragen und eine Überlastung des Gesundheitswesens zu verhindern, waren mithin ohne weiteres vertretbar und beruhten auf hinreichend tragfähigen Grundlagen.

Belastbare widerstreitende Erkenntnisse, dass es in Einzelhandelsgeschäften und bei der An- und Abreise zu ihnen nicht zu Ansteckungen kam, sind nicht ersichtlich. Die von der Antragstellerin vorgelegten Daten einschließlich der in der mündlichen Verhandlung benannten Studie der Universität Kassel zur Wirksamkeit von Maßnahmen zur COVID-19-Eindämmung in der ersten Welle 2020 vom 4. März 2021 belegen zwar, dass anderen Infektionsumfeldern ein deutlich größerer Einfluss auf das Infektionsgeschehen zuzuschreiben ist. Sie lassen jedoch nicht erkennen, dass im Einzelhandel kein Infektionsrisiko bestand. Dies steht auch im Einklang mit den Informationen des RKI, wonach der Infektionsort im maßgeblichen Zeitraum der Geltung des § 22 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO vom 31. März 2021 bei einem Großteil der Fälle nicht bekannt gewesen ist (s. täglicher Lagebericht des RKI zur Coronavirus-Krankheit-2019

(COVID-19) vom 31. März 2021, https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/Maerz_2021/2021-03-31-de.pdf?__blob=publicationFile).

Dass die Eignung im Rückblick anders zu beurteilen sein könnte, ist bei der Beurteilung der Vertretbarkeit der Prognoseentscheidung nicht von Relevanz.

(c) Die Regelungen in § 22 Abs. 1 und 3 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO vom 31. März 2021 waren auch erforderlich.

Nach der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung ist das Merkmal der Erforderlichkeit so zu verstehen, dass Grundrechtseingriffe nicht weitergehen dürfen, als es der Schutz des Gemeinwohls erfordert. Daran fehlt es, wenn ein gleich wirksames Mittel zur Erreichung des Gemeinwohlziels zur Verfügung steht, das den Grundrechtsträger weniger und Dritte und die Allgemeinheit nicht stärker belastet. Die sachliche Gleichwertigkeit der alternativen Maßnahmen zur Zweckerreichung muss dafür in jeder Hinsicht eindeutig feststehen. Dem Gesetzgeber steht grundsätzlich auch für die Beurteilung der Erforderlichkeit ein Einschätzungsspielraum zu. Der Spielraum bezieht sich unter anderem darauf, die Wirkung der von ihm gewählten Maßnahmen auch im Vergleich zu anderen, weniger belastenden Maßnahmen zu prognostizieren. Dient der Eingriff dem Schutz gewichtiger verfassungsrechtlicher Güter und ist es dem Gesetzgeber angesichts der tatsächlichen Unsicherheiten nur begrenzt möglich, sich ein hinreichend sicheres Bild zu machen, ist die gerichtliche Prüfung auf die Vertretbarkeit der gesetzgeberischen Prognose beschränkt (siehe BVerfG, Beschlüsse vom 27. April 2022 - 1 BvR 2649/21 - juris Rn. 187 f. und vom 19. November 2021 - 1 BvR 781/21 u. a. - juris Rn. 203 f. m. w. N.).

Ausgehend hiervon durfte der Ordnungsgeber im maßgeblichen Zeitraum der Geltung des § 22 Abs. 1 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO vom 31. März 2021 davon ausgehen, dass es kein gleich geeignetes milderes Mittel zur Verhinderung von Übertragungen des Coronavirus gab als die angegriffene Schließung von Geschäften des Einzelhandels.

Soweit die Antragstellerin als milderes Mittel die Umsetzung von Hygieneschutzkonzepten, eine Begrenzung der Kundenzahl und eine allgemeine Zulassung des „click & meet“-Systems benennt, verkennt sie bereits grundlegend die Zielrichtung der

streitgegenständlichen Maßnahme. Wie bereits dargelegt, ist die Verordnung darauf ausgerichtet, in Zeiten eines erheblichen Infektionsgeschehens mit erheblichen Inzidenzwerten grundsätzlich Kontakte zwischen Personen zu vermeiden und deren Mobilität einzuschränken. Dieses Ziel kann durch die Vorgabe strenger Hygieneauflagen und die Zulassung eines - wenn auch - beschränkten Zugangs nicht erreicht werden (vgl. u. a. Beschluss des Senats vom 25. März 2021 - 3 EN 175/21 - juris Rn. 110).

Abgesehen davon hätten diese Maßnahmen aber auch bei einer allgemein auf die Verhinderung von Infektionen ausgerichteten Verordnung das Infektionsrisiko nicht wie die angefochtene Schließung der Geschäfte des Einzelhandels ausschließen, sondern lediglich minimieren können.

(d) Die angefochtenen Regelungen waren schließlich auch angemessen.

Die Angemessenheit und damit die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne erfordert, dass der mit der Maßnahme verfolgte Zweck und die zu erwartende Zweckerreichung nicht außer Verhältnis zu der Schwere des Eingriffs stehen. Um dem Übermaßverbot zu genügen, müssen hierbei die Interessen des Gemeinwohls umso gewichtiger sein, je empfindlicher die Einzelnen in ihrer Freiheit beeinträchtigt werden. Umgekehrt wird gesetzgeberisches Handeln umso dringlicher, je größer die Nachteile und Gefahren sind, die bei gänzlich freier Grundrechtsausübung erwachsen können. Auch bei der Prüfung der Angemessenheit besteht grundsätzlich ein Einschätzungsspielraum des Normgebers. Die verfassungsrechtliche Prüfung bezieht sich dann darauf, ob dieser seinen Einschätzungsspielraum in vertretbarer Weise gehandhabt hat. Bei der Kontrolle prognostischer Entscheidungen setzt dies wiederum voraus, dass die Prognose des Normgebers auf einer hinreichend gesicherten Grundlage beruht (BVerfG, Beschlüsse vom 27. April 2022 - 1 BvR 2649/21 - juris Rn. 203 f. und vom 19. November 2021 - 1 BvR 781/21 u. a. - juris Rn. 216 f. m. w. N.).

Danach musste der Ordnungsgeber berücksichtigen, dass die mit § 22 Abs. 1 Satz 1 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO vom 31. März 2021 angeordnete Schließung von Geschäften des Einzelhandels erheblich in die Berufsausübungsfreiheit der Betreiber der Geschäfte nach Art. 12 Abs. 1 GG eingreift (siehe hierzu bereits unter 1. d.).

Gleichzeitig durfte der Ordnungsgeber seiner Prognoseentscheidung aber auch zugrunde legen, dass der Eingriff in wirtschaftlicher Hinsicht durch zahlreiche Hilfsleistungen des Bundes und der Länder für die betroffenen Unternehmen abgemildert wurde (vgl. Bundesministerium der Finanzen, Monatsbericht Februar 2021, abrufbar unter: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2021/02/Inhalte/Kapitel-2b-Schlaglicht/2b-corona-hilfen-fuer-unternehmen-und-beschaefigte.html>; Die Bundesregierung, Corona-Wirtschaftshilfen der Bundesregierung, Stand: 4. Januar 2022, abrufbar unter <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1995230/3838ef36ea352e9af06a13b4454416ed/2022-01-07-mpk-corona-wirtschaftshilfen-data.pdf?download=1>).

Eine weitere, gesetzliche Abmilderung des Eingriffs erfolgte durch die in § 22 Abs. 1 Satz 2 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO weiterhin als zulässig erachteten, ausschließlich zum Versand, zur Lieferung oder zur Abholung vorgesehenen Telefon- und Onlineangebote der betroffenen Unternehmen und die in § 22 Abs. 4 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO ab 12. April 2021 vorgesehene Möglichkeit des “click & collect“ ab einer 7-Tage-Inzidenz von unter 200.

Auf der anderen Seite durfte der Ordnungsgeber davon ausgehen, dass dem Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit der betroffenen Unternehmen mit dem Lebens- und Gesundheitsschutz sowie der Aufrechterhaltung eines funktionsfähigen Gesundheitssystems Gemeinwohlbelange von überragender Bedeutung gegenüberstanden, zu deren Wahrung dringender Handlungsbedarf bestand. Da im maßgeblichen Zeitraum weder ausreichender Impfschutz noch eine hinreichende Immunisierung der Bevölkerung aufgrund einer überstandenen Infektion oder ausreichende Therapiemöglichkeiten für eine COVID-19-Erkrankung zur Verfügung standen, konnte sowohl der Lebens- und Gesundheitsschutz als auch die Aufrechterhaltung eines funktionsfähigen Gesundheitssystems erfolgversprechend lediglich durch eine Begrenzung der Infektionszahlen durch eine erhebliche Verminderung der Kontakte erreicht werden (vgl. hierzu BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021 - 1 BvR 781/21 u. a. - juris Rn. 228).

(3) Die Regelungen in § 22 Abs. 1 und 3 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO vom 31. März 2021 verstießen schließlich auch nicht gegen Art. 3 Abs. 1 GG.

Der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG gebietet dem Gesetzgeber, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln. Hierbei verbleibt ihm grundsätzlich ein weiter Gestaltungsspielraum. Eine Verletzung des Gleichheitssatzes liegt erst vor, wenn die unterschiedliche Behandlung nicht durch Sachgründe gerechtfertigt ist, die dem Differenzierungsziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind. Dabei gilt ein stufenloser, am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientierter verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab, dessen Inhalt und Grenzen je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen vom bloßen Willkürverbot bis hin zu strengen Verhältnismäßigkeitserfordernissen reichen können (st. Rspr. des BVerfG, vgl. u. a. Beschlüsse vom 21. Juli 2022 - 1 BvR 469/20 - juris Rn. 156 und vom 18. Juli 2019 - 1 BvL 1/18 - juris Rn. 94 - jeweils m. w. N.; zu den Anforderungen des allgemeinen Gleichheitssatzes aus Art. 2 Abs. 1 ThürVerf vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 1. März 2021 - 18/20 - juris Rn. 511).

Dieser für den parlamentarischen Gesetzgeber resultierende Maßstab gilt für die normsetzende Exekutive entsprechend. Der dem Ordnungsgeber zukommende Gestaltungsspielraum ist jedoch enger, da er von vornherein nur in dem von der gesetzlichen Ermächtigungsnorm abgesteckten Rahmen besteht (Art. 80 Abs. 1 GG) (vgl. u. a. BVerfG, Beschlüsse vom 26. Februar 1985 - 2 BvL 17/83 - juris Rn. 39 und vom 23. Juni 1981 - 2 BvR 1067/80 - juris Rn. 27). Der Ordnungsgeber darf insoweit keine Differenzierungen vornehmen, die über die Grenzen einer formell und materiell verfassungsgemäßen Ermächtigung hinaus eine Korrektur der Entscheidung des Gesetzgebers bedeuten würden. Er muss vielmehr den Zweckerwägungen folgen, die im ermächtigenden Gesetz angelegt sind. In den Grenzen des ihm zustehenden Ermessens muss er nach dem Gleichheitssatz im wohlverstandenen Sinn der ihm erteilten Ermächtigung handeln und sich von sachfremden Erwägungen freihalten (ThürVerfGH, Urteil vom 1. März 2021 - 18/20 - juris Rn. 511).

Gemessen an diesen Maßstäben sind die vom Ordnungsgeber in § 22 Abs. 1 und 3 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO vom 31. März 2021 vorgenommenen Differenzierungen zwischen verschiedenen Geschäften des Einzelhandels gleichheitsrechtlich nicht zu beanstanden.

(a) Dies gilt insbesondere für die grundlegende Entscheidung des Ordnungsgebers, in § 22 Abs. 1 Satz 3 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO bestimmte Geschäfte des Einzelhandels von der Schließungsanordnung in § 22 Abs. 1 Satz 1

ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO auszunehmen (vgl. bereits Beschlüsse des Senats vom 30. Dezember 2021 - 3 EN 775/21 - juris Rn. 93 f.; 26. März 2021 - 3 EN 180/21 - juris Rn. 135; 23. März 2021 - 3 EN 119/21 - juris Rn. 131; ebenso: VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 2. Juni 2022 - 1 S 1067/20 - juris Rn. 244; Sächsisches OVG, Urteil vom 17. Mai 2022 - 3 C 16/20 - juris Rn. 84; OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 29. März 2021 - 11 S 42/21 - juris Rn. 53; OVG Mecklenburg-Vorpommern, Beschluss vom 24. März 2021 - 2 KM 120/21 - juris Rn. 62; OVG Bremen, Beschluss vom 23. März 2021 - 1 B 103/21 - juris Rn. 35; Kießling, Infektionsschutzgesetz, 3. Auflage 2022, § 28a IfSG Rn. 183).

Ausweislich der amtlichen Begründung bezweckte der Verordnungsgeber mit dieser Privilegierung, die Versorgung der Bevölkerung zur Aufrechterhaltung des täglichen Lebens sicherzustellen (die Aufnahme von ohnehin durch Satz 1 nicht erfassten Dienstleistungen wie z. B. Banken, Logistik oder Handwerksbetriebe erfolgte lediglich aus Klarstellungsgründen; siehe https://www.tmasgff.de/fileadmin/user_upload/Gesundheit/COVID-19/Begrueindung/Begrueindung_ThuerSARS-CoV-2-MassnVO.pdf). Damit hat der Verordnungsgeber seine Entscheidung an sachlichen Erwägungen ausgerichtet, die von der Ermächtigungsgrundlage des § 32 Satz 1 und 2 i. V. m. den §§ 28 Abs. 1 Satz 1, 28a Abs. 1 Nr. 14, Abs. 3, Abs. 6 IfSG gedeckt sind. Nach § 28a Abs. 6 Satz 2 IfSG hat der Verordnungsgeber in seine Entscheidung neben infektionsschutzrechtlichen Tatbeständen, Umständen und Gesichtspunkten auch soziale, gesellschaftliche und wirtschaftliche Auswirkungen auf den Einzelnen und die Allgemeinheit einzubeziehen. Gemäß § 28a Abs. 6 Satz 3 IfSG darf er darüber hinaus einzelne soziale, gesellschaftliche oder wirtschaftliche Bereiche, die - wie hier Geschäfte zur Grundversorgung mit für das tägliche Leben nicht verzichtbaren Produkten - für die Allgemeinheit von besonderer Bedeutung sind, von den Schutzmaßnahmen ausnehmen, soweit ihre Einbeziehung zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 nicht zwingend erforderlich ist.

(b) Auch die auf dieser Grundentscheidung aufbauende, in § 22 Abs. 1 Satz 3 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO erfolgte konkrete Auflistung der Geschäfte, die von der Schließungsanordnung ausgenommen sind, begründet keine Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes aus Art. 3 Abs. 1 GG.

Entsprechend der Besonderheit des Infektionsschutzrechts, dass Entscheidungen oftmals unter Zeitdruck und unter Bedingungen einer sich ständig verändernden Lage zu

treffen sind, kann der Gewährleistungsgehalt des Allgemeinen Gleichheitssatzes nicht strikt an das Gebot innerer Folgerichtigkeit geknüpft werden (vgl. hierzu bereits Beschluss des Senats vom 9. April 2020 - 3 EN 238/20 - juris Rn. 67; Sächsisches OVG, Urteil vom 10. August 2022 - 3 C 62/20 - juris Rn. 48; OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 30. Juni 2022 - 3 K 72/20 - juris Rn. 76; OVG Bremen, Beschluss vom 4. Januar 2022 - 1 B 479/21 - juris Rn. 54; OVG Niedersachsen, Beschluss vom 24. Januar 2022 - 14 MN 129/22 - juris Rn. 24; Bayerischer VGH, Beschluss vom 23. Juli 2021 - 25 NE 21.1832 - juris Rn. 41; OVG Mecklenburg-Vorpommern, Beschluss vom 24. März 2021 - 2 KM 120/21 - juris Rn. 59). Insbesondere im Falle von Massenerscheinungen, die sich - wie das vorliegende weltweite Infektionsgeschehen - auf faktisch alle Lebensbereiche auswirken, ist der Normgeber nicht gezwungen, die zweckmäßigste oder gar die vernünftigste Regelung zu wählen. Ihm ist vielmehr zuzugestehen, dass er auch generalisierende und pauschalierende Regelungen treffen kann, ohne wegen der damit unvermeidlich verbundenen Härten gegen den Gleichheitsgrundsatz zu verstoßen (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 1. März 2021 - 18/20 - juris Rn. 513; Bayerischer VerfGH, Entscheidung vom 21. Oktober 2022 - Vf. 26-VII-20 - juris Rn. 24).

Unter Berücksichtigung dessen bestehen vorliegend keine Anhaltspunkte dafür, dass der Ordnungsgeber bei der Entscheidung, nur die in § 22 Abs. 1 Satz 3 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO abschließend benannten Einrichtungen von der Schließungsanordnung auszunehmen, den ihm eingeräumten Gestaltungsspielraum in willkürlicher oder unvertretbarer Weise verlassen hat (vgl. bereits Beschlüsse des Senats vom 26. März 2021 - 3 EN 180/21 - juris Rn. 137, vom 23. März 2021 - 3 EN 119/21 - juris Rn. 133 und vom 7. Januar 2021 - 3 EN 851/20 - juris Rn. 34).

Dies ist auch hinsichtlich der in Nr. 16 genannten Baumschulen, Gartenmärkte, Gärtnereien und Floristikgeschäfte der Fall.

Deren Verkaufsprodukte werden zwar grundsätzlich nicht unbedingt täglich benötigt. Mit Blick auf den regelmäßig saisonal im Frühjahr allgemein neu entstehenden Bedarf an Pflanzen und Gartenartikeln erscheint es jedoch unter Berücksichtigung des aufgezeigten Gestaltungsspielraums des Ordnungsgebers nicht sachwidrig, in einer am 31. März erlassenen Verordnung auch diesen Bereich von der Schließungsanordnung auszunehmen (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 6. Januar

2022 - 5 S 1/22 - juris Rn. 97; OVG Bremen, Beschluss vom 4. Januar 2022 - 1 B 479/21 - juris Rn. 54; OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 22. Dezember 2021 - 13 B 1858/21.NE - juris Rn. 56; OVG Sachsen Anhalt, Beschluss vom 22. März 2021 - 3 R 22/21 - juris Rn. 80). Im speziellen Fall von Blumen hat der Verordnungsgeber zudem in zulässiger Weise deren besondere Verderblichkeit berücksichtigt (vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 11. Januar 2022 - 1 S 3781/21 - juris Rn. 125; OVG Schleswig-Holstein, Beschluss vom 30. Dezember 2021 - 3 MR 35/21 - juris Rn. 50; OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 28. Dezember 2021 - 13 B 1928/21.NE - juris Rn. 118).

(c) Unter Berücksichtigung der aufgezeigten gleichheitsrechtlichen Maßstäbe hat der Verordnungsgeber seinen Gestaltungsspielraum schließlich auch nicht dadurch in willkürlicher oder unverhältnismäßiger Weise überschritten, dass er Möbelmärkte nicht in den Katalog des § 22 Abs. 1 Satz 3 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO aufgenommen hat.

Das Infektionsrisiko in großflächigen Möbelmärkten mag zwar deutlich geringer sein als das in einigen der im Katalog benannten Einrichtungen. Anders als diese haben aber Möbelmärkte regelmäßig weder eine besondere Bedeutung für die Versorgung der Bevölkerung mit Gütern der täglichen Lebensführung noch für die speziell im Geltungszeitraum der Verordnung saisonal kurzfristig zu deckenden Bedarfe der Allgemeinheit. Die Anschaffung von Möbeln stellt in der Regel eine langfristig planbare und zeitlich flexible Investition dar, die nicht zuletzt aufgrund von Lieferzeiten regelmäßig auch erst lange nach dem Bedarfsfall zur Bedarfsdeckung führt (im Ergebnis ebenso: OVG Niedersachsen, Beschluss vom 26. Februar 2021 - 13 MN 63/21 - juris Rn. 42; OVG Schleswig-Holstein, Beschluss vom 14. April 2021 - 3 MB 13/21 - juris Rn. 11).

Eine andere Beurteilung folgt auch nicht unter Berücksichtigung des von der Antragstellerin in diesem Zusammenhang zitierten Beschlusses des OVG Sachsen vom 23. März 2021 - 3 B 67/21 -. Soweit darin eine sachlich ungerechtfertigte Ungleichbehandlung festgestellt wurde, betraf dies Babyfachmärkte, die der Verordnungsgeber in Thüringen bereits in zulässiger typisierender Weise in den Katalog der zur Öffnung befugten Geschäfte aufgenommen hatte. Ferner ist auch der von der Antragstellerin zitierte Beschluss des OVG Nordrhein-Westfalen vom 19. März

2021 - 13 B 252/21 - erkennbar nicht auf die vorliegende Sach- und Rechtslage übertragbar. Gegenstand des Eilverfahrens waren unterschiedliche Öffnungsmodalitäten im Einzelhandel nach einer generellen Öffnung aller Einzelhandelsgeschäfte.

(d) Schließlich ist auch die Entscheidung des Ordnungsgebers, in § 22 Abs. 3 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO zumindest Baumärkten beschränkt eine Aufnahme der Geschäfte zu ermöglichen, nicht zu beanstanden. Wie Gartenmärkte weisen auch sie eine besondere Bedeutung für den saisonal im Frühjahr kurzfristig zu deckenden Bedarf an Pflanzen und Gartenartikeln auf. Darüber hinaus erfüllen sie neben der Versorgung von Handwerkern einen besonderen kurzfristigen Versorgungsbedarf der Bevölkerung mit Werkzeugen und Baustoffen (vgl. hierzu Bayerischer VGH, Beschluss vom 27. April 2020 - 20 NE 20.793 - juris Rn. 16; OVG Schleswig-Holstein, Beschluss vom 15. April 2021 - 3 MB 14/21 - juris Rn. 12, 17; Sächsisches OVG, Beschluss vom 30. März 2021 - 3 B 65/21 - juris Rn. 43).

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

4. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 Abs. 1 Satz 1 VwGO i. V. m. den §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO.

5. Die in § 132 Abs. 2 VwGO genannten Voraussetzungen für eine Zulassung der Revision liegen nicht vor.

R e c h t s m i t t e l b e l e h r u n g

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung angefochten werden. Die Beschwerde ist beim

Thüringer Oberverwaltungsgericht

Jenaer Straße 2 a

99425 Weimar

durch einen Rechtsanwalt oder eine andere nach näherer Maßgabe des § 67 Abs. 2 und Abs. 4 Verwaltungsgerichtsordnung zur Vertretung befugte Person einzulegen. Die Beschwerde muss die Entscheidung bezeichnen, die angefochten werden soll.

Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach der Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist bei dem Thüringer Oberverwaltungsgericht einzureichen. In der Begründung muss entweder

- die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt werden

oder

- die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts bezeichnet werden, wenn geltend gemacht wird, von ihr werde in der in dem vorliegenden Verfahren ergangenen Entscheidung abgewichen und die Entscheidung beruhe auf dieser Abweichung,

oder

- ein Verfahrensmangel bezeichnet werden, auf dem die Entscheidung beruhen kann.

Bathe

Peters

Richterin am VG

Dr. Puletz

ist nach Beendigung
ihrer Abordnung verhindert
zu unterzeichnen.

Bathe

B e s c h l u s s

Der Streitwert wird auf 7.500 Euro festgesetzt.

G r ü n d e

Die Festsetzung des Streitwertes beruht auf den §§ 63 Abs. 2, 52 Abs. 1 des Gerichtskostengesetzes - GKG -. In Anlehnung an gewerberechtliche Untersagungsverfahren ist das Interesse der Antragstellerin in Höhe von 15.000,00 € zu bemessen (vgl. Nr. 54.2.1 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Fassung

der am 31. Mai / 1. Juni 2012 und am 18. Juli 2013 beschlossenen Änderungen). Dieser Wert ist angesichts der vorübergehenden Dauer der Maßnahme zu halbieren.

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

Richterin am VG
Dr. Puletz
ist nach Beendigung
ihrer Abordnung verhindert
zu unterzeichnen.

Bathe