



verkündet am 26. Juni 2024

gez.: Crémer

Angestellte beim Verfassungsgerichtshof
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

THÜRINGER VERFASSUNGSGERICHTSHOF

VerfGH 4/22

Im Namen des Volkes

URTEIL

In dem abstrakten Normenkontrollverfahren

der Fraktion der Alternative für Deutschland im Thüringer Landtag,
vertreten durch den Fraktionsvorsitzenden,
Jürgen-Fuchs-Str. 1, 99096 Erfurt,

Antragstellerin,

bevollmächtigt:

Prof. Dr. Michael Elicker,

_____, _____, _____,

Anhörungsberechtigte:

1. Thüringer Landtag,
vertreten durch die Präsidentin,
Jürgen-Fuchs-Str. 1, 99096 Erfurt,

2. Thüringer Landesregierung,
Regierungsstr. 73, 99084 Erfurt,
vertreten durch den Ministerpräsidenten,
dieser vertreten durch die Thüringer Ministerin für Migration,
Justiz und Verbraucherschutz,
Werner-Seelenbinder-Str. 5, 99096 Erfurt,

gegen

§§ 9, 11, 12, 13, 15, 17, 18, 18a, 28 der Thüringer Verordnung zur Regelung infektionsschutzrechtlicher Maßnahmen zur Eindämmung des Coronavirus SARS-CoV-2 in der Fassung der Dritten Verordnung zur Änderung der Thüringer SARS-CoV-2-Infektionsschutz-Maßnahmenverordnung vom 21. Januar 2022

hat der Thüringer Verfassungsgerichtshof durch den Vizepräsidenten Dr. Schmidt und die Mitglieder Burkert, Geibert, Dr. Hinkel, Jun.-Prof. Dr. Klafki, Prof. Dr. Ohler, Petermann und Wittmann sowie das stellvertretende Mitglied Obhues

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 24. April 2024 **für Recht erkannt:**

- 1. Soweit der Antrag hinsichtlich § 14 der Thüringer Verordnung zur Regelung infektionsschutzrechtlicher Maßnahmen zur Eindämmung des Coronavirus SARS-CoV-2 vom 24. November 2021 (GVBl. S. 565) in der Fassung der Dritten Verordnung zur Änderung der Thüringer SARS-CoV-2-Infektionsschutz-Maßnahmenverordnung vom 21. Januar 2022 (GVBl. S. 7) zurückgenommen worden ist, wird das Verfahren eingestellt.**
- 2. § 28 und § 33 Abs. 3 Nr. 27 der Thüringer Verordnung zur Regelung infektionsschutzrechtlicher Maßnahmen zur Eindämmung des Coronavirus SARS-CoV-2 vom 24. November 2021 (GVBl. S. 565) in der Fassung der Dritten Verordnung zur Änderung der Thüringer SARS-CoV-2-Infektionsschutz-Maßnahmenverordnung vom 21. Januar 2022 (GVBl. S. 7) sind nichtig.**

3. Im Übrigen wird der Normenkontrollantrag als unzulässig verworfen.

4. Der Freistaat Thüringen hat der Antragstellerin ein Zehntel ihrer notwendigen Auslagen zu erstatten.

G r ü n d e :

A .

I. Die Antragstellerin ist die AfD-Fraktion im Thüringer Landtag. Sie hält die Thüringer Verordnung zur Regelung infektionsschutzrechtlicher Maßnahmen zur Eindämmung des Coronavirus SARS-CoV-2 (Thüringer SARS-CoV-2-Infektionsschutz-Maßnahmenverordnung - ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO) vom 24. November 2021 (GVBl. S. 565) in der Fassung der Dritten Verordnung zur Änderung der Thüringer SARS-CoV-2-Infektionsschutz-Maßnahmenverordnung vom 21. Januar 2022 (GVBl. S. 7) wegen Unvereinbarkeit mit der Verfassung des Freistaates Thüringen (Thüringer Verfassung - ThürVerf) für nichtig.

II. Am 24. November 2021 erließen die Ministerin für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie sowie der Minister für Bildung, Jugend und Sport – in Ablösung der Thüringer SARS-CoV-2-Infektionsschutz-Maßnahmenverordnung vom 30. Juni 2021 (GVBl. S. 279), zuletzt geändert durch die Verordnung vom 29. Oktober 2021 (GVBl. S. 537) – eine neue Thüringer SARS-CoV-2-Infektionsschutz-Maßnahmenverordnung, welche am 24. November 2021 um 23:59 Uhr in Kraft trat (GVBl. S. 565). Nach Änderungsverordnungen vom 17. Dezember 2021 (GVBl. S. 614) und 23. Dezember 2021 (GVBl. 2022 S. 1) erließen die Ministerin für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie sowie der Minister für Bildung, Jugend und Sport am 21. Januar 2022 die Dritte Verordnung zur Änderung der Thüringer SARS-CoV-2-Infektionsschutz-Maßnahmenverordnung. Diese Verordnung trat am 23. Januar 2022 in Kraft und wurde am 26. Januar 2022 im Gesetz- und Verordnungsblatt für den Freistaat Thüringen verkündet (GVBl. S. 7).

1. Die Dritte Verordnung zur Änderung der Thüringer SARS-CoV-2-Infektionsschutz-Maßnahmenverordnung vom 21. Januar 2022 lautete, soweit im vorliegenden Fall streiterheblich, wie folgt:

a) Präambel:

Aufgrund des § 15 Abs. 3 Satz 1 in Verbindung mit Abs. 1 Satz 1 und des § 32 Satz 1 in Verbindung mit den §§ 28, 28a, 29, 30 Abs. 1 Satz 2 und § 31 des Infektionsschutzgesetzes (IfSG) vom 20. Juli 2000 (BGBl. I S. 1045), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 10. Dezember 2021 (BGBl. I S. 5162), in Verbindung mit § 7 Abs. 1 Nr. 1 der Thüringer Verordnung zur Regelung von Zuständigkeiten und zur Übertragung von Ermächtigungen nach dem Infektionsschutzgesetz (ThürlfSGZustVO) vom 2. März 2016 (GVBl. S. 155), zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 14. Dezember 2021 (GVBl. S. 586), und

des § 28c Satz 4 IfSG in Verbindung mit § 7 der COVID-19-Schutzmaßnahmen-Ausnahmenverordnung vom 8. Mai 2021 (BAnz AT 08.05.2021 V1), zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 14. Januar 2022 (BAnz AT 14.01.2022 V1), in Verbindung mit § 7 Abs. 1 Nr. 2 ThürlfSGZustVO verordnet das Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie und

aufgrund des § 32 Satz 1 in Verbindung mit den §§ 28 und 28a IfSG in Verbindung mit § 7 Abs. 2 ThürlfSGZustVO verordnet das Ministerium für Bildung, Jugend und Sport im Einvernehmen mit dem Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie:

b) § 9 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO:

Absonderungspflicht

(1) Als Ansteckungsverdächtige im Sinne des § 2 Nr. 7 IfSG gelten asymptomatische Personen,

1. die Kontakt zu einer mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 infizierten Person hatten und entsprechend den jeweils aktuellen Empfehlungen des Robert Koch-Instituts zur Kontaktpersonen-Nachverfolgung bei SARS-CoV-2-Infektionen⁴⁾ als enge Kontaktperson einzustufen sind,

⁴⁾ https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Kontaktperson/Management.html

2. denen ein Antigenschnelltest nach § 2 Abs. 2 Nr. 5 ein positives Ergebnis hinsichtlich einer möglichen Infektion mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 anzeigt.

(2) Als Krankheitsverdächtige im Sinne des § 2 Nr. 5 IfSG gelten Personen, die erkennbare Symptome einer COVID-19-Erkrankung zeigen und bei denen ein Arzt, eine sonst befugte Stelle oder die zuständige Behörde einen PCR-Test durchgeführt, veranlasst oder angeordnet hat.

(3) Personen nach den Absätzen 1 und 2 sind verpflichtet,

1. sich nicht außerhalb ihrer Wohnung oder Unterkunft aufzuhalten, physisch-soziale Kontakte zu anderen Personen zu vermeiden und sich unverzüglich absondern (Absonderung),

2. die jeweils ansteckungsverdächtigen Umstände nach Absatz 1 unverzüglich der für ihren Wohnort beziehungsweise ihren derzeitigen Aufenthaltsort zuständigen Behörde anzuzeigen,

3. bestehende oder auftretende erkennbare Symptome einer COVID-19-Erkrankung unverzüglich der zuständigen Behörde mitzuteilen,

4. die vorzeitige Beendigung einer Pflicht zur Absonderung aufgrund eines negativen Testergebnisses nach Absatz 7 Satz 1 der zuständigen Behörde mitzuteilen und dieser das negative Testergebnis in Form eines ärztlichen Befunds, eines durch einen Leistungserbringer nach § 6 Abs. 1 und 2 Satz 1 der Coronavirus-Testverordnung (TestV) vom 21. September 2021 (BAnz AT 21.09.2021 V1) in der jeweils geltenden Fassung ausgestellten Nachweises oder eines COVID-19-Testzertifikats nach § 22 Abs. 7 IfSG zu übermitteln.

Die Verpflichtung zur Absonderung nach Satz 1 Nr. 1 gilt ferner für Ausscheider nach § 2 Nr. 6 IfSG sowie Kranke nach § 2 Nr. 4 IfSG, denen ein durchgeführter PCR-Test oder ein Test mittels alternativem Nukleinsäure-Amplifikationsverfahren ein positives Testergebnis hinsichtlich einer Infektion mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 anzeigt.

(4) Abweichend von Absatz 3 Satz 1 Nr. 1 in Verbindung mit Absatz 1 Nr. 1 besteht keine Pflicht zur Absonderung für

1. asymptomatische geimpfte Personen, die eine Auffrischimpfung nachweisen oder bei denen der Zeitpunkt der für die Grundimmunisierung erforderlichen letzten Impfung nicht länger als drei Monate zurückliegt,

2. asymptomatische genesene Personen nach § 2 Abs. 2 Nr. 13,

3. asymptomatische Personen, die eine zurückliegende Infektion mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 sowie mindestens eine Impfung gegen das Coronavirus SARS-CoV-2 nachweisen können, sowie

4. Personen, die unter adäquaten Schutzmaßnahmen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 infizierte Personen in Einrichtungen der Pflege oder des Gesundheitswesens behandelt oder gepflegt haben und nach den jeweils aktuellen Empfehlungen des Robert Koch-Instituts nicht als ansteckungsverdächtig eingestuft werden.

(5) Die Pflicht zur Absonderung nach Absatz 3 Satz 1 Nr. 1 und Satz 2 ist unterbrochen für die Dauer

1. der Durchführung eines PCR-Tests, eines Test mit einem alternativen Nukleinsäure-Amplifikationsverfahren oder eines Antigenschnelltests,

2. einer unaufschiebbaren ärztlichen Behandlung,

3. einer rechtsverbindlichen gerichtlichen oder behördlichen Ladung oder Anordnung.

Die Unterbrechung der Pflicht zur Absonderung tritt in den Fällen nach Satz 1 Nr. 2 und 3 erst ein, nachdem die absonderungspflichtige Person die Teststelle, den Arzt, die medizinische Einrichtung, das Gericht oder die Behörde über ihre Pflicht zur Absonderung unterrichtet hat.

(6) Die Pflicht zur Absonderung nach Absatz 3 Satz 1 Nr. 1 und Satz 2 entfällt

1. in den Fällen der Absätze 1 und 3 Satz 2

a) zu dem Zeitpunkt, zu welchem die Pflicht zur Absonderung behördlich aufgehoben, verkürzt oder sonst abgeändert wird, oder

b) spätestens nach Ablauf von zehn Tagen nach Beginn der Pflicht zur Absonderung, sofern die zuständige Behörde der absonderungspflichtigen Person vorher keine Entscheidung bekannt gegeben hat,

2. in den Fällen des Absatzes 1 Nr. 2 oder des Absatzes 2, wenn das Testergebnis eines PCR-Tests hinsichtlich einer Infektion mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 negativ ist.

(7) Für Personen, die Ansteckungsverdächtige im Sinne des Absatzes 1 sind, endet die Pflicht zur Absonderung abweichend von Absatz 6 Nr. 1 Buchst. b, sobald

1. ein frühestens am siebten Tag oder

2. abweichend von Nummer 1 bei Personen, die in einer Gemeinschaftseinrichtung nach § 33 IfSG betreut werden und einer regelmäßigen Testung im Rahmen eines verbindlichen Testkonzepts unterliegen, ein frühestens am fünften Tag entnommener Test nach § 2 Abs. 2 Nr. 5 bis 7 ein negatives Ergebnis aufweist. Die zuständige Behörde kann im Einzelfall nach den aktuellen Empfehlungen des Robert Koch-Instituts abweichende Maßnahmen treffen; die Entscheidung ist zu dokumentieren.

(7a) Für Personen, die Ausscheider oder Kranke im Sinne des Absatzes 3 Satz 2 sind, endet die Pflicht zur Absonderung abweichend von Absatz 6 Nr. 1 Buchst. b, sobald ein frühestens am siebten Tag entnommener PCR-Test oder Antigenschnelltest ein negatives Ergebnis aufweist und die Personen vor der Testung mindestens 48 Stunden asymptomatisch waren. Bei Beschäftigten einer Einrichtung oder eines Angebotes nach den §§ 21 bis 23 Abs. 2 gilt Satz 1 mit der Maßgabe, dass das negative Ergebnis auf einem PCR-Test beruhen muss. Das Vorliegen eines negativen Testergebnisses ist der zuständigen Behörde mitzuteilen und auf Anforderung der zuständigen Behörde zu übermitteln. Die zuständige Behörde kann im Einzelfall nach den aktuellen Empfehlungen des Robert Koch-Instituts abweichende Maßnahmen treffen; die Entscheidung ist zu dokumentieren.

(7b) Beruht die Pflicht zur Absonderung auf einer Anordnung der zuständigen Behörde, gilt Absatz 7 Satz 1 oder Absatz 7a Satz 1 entsprechend mit der Maßgabe, dass die Pflicht zur Absonderung mit der Übermittlung des negativen Testergebnisses an diese Behörde endet. In besonders begründeten Fällen kann die zuständige Behörde unter Beachtung der aktuellen Empfehlungen des Robert Koch-Instituts zum Kontaktpersonenmanagement eine von Satz 1 abweichende Anordnung treffen; die Gründe sind zu dokumentieren.

(8) Soweit nicht bereits nach § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Buchst. t und Satz 2, § 8 Abs. 1 oder § 9 Abs. 1 bis 3 Satz 1 IfSG eine namentliche Meldepflicht an die zuständige Behörde besteht, ist auch jeder, der einen Antigenschnelltest durchführt oder eine von der durchführenden Person beauftragte Person verpflichtet, die zuständige Behörde unverzüglich schriftlich oder elektronisch über das positive Ergebnis des Antigenschnelltests oder eines Tests mit einem alternativen Nukleinsäure-Amplifikationsverfahren zu unterrichten. Die nach dem Infektionsschutzgesetz oder nach Satz 1 meldepflichtigen Personen sind auch verpflichtet,

1. die mit positivem Ergebnis getesteten Personen zu belehren über ihre Verpflichtungen zur

a) Absonderung nach Absatz 3 Satz 1 Nr. 1 und Satz 2,

b) Anzeige der ansteckungsverdächtigen Umstände an die jeweils zuständige Behörde nach Absatz 3 Satz 1 Nr. 2,

c) Mitteilung von bestehenden oder auftretenden erkennbaren Symptomen einer CO-VID-19-Erkrankung an die jeweils zuständige Behörde nach Absatz 3 Satz 1 Nr. 3, sowie

2. die Durchführung der Belehrungen nach Nummer 1 schriftlich oder elektronisch zu dokumentieren und auf Verlangen der zuständigen Behörde vorzulegen; § 3 Abs. 4 Satz 1 bis 5 und 7 gilt entsprechend.

(9) Die zuständigen Behörden prüfen jeweils die Anzeigen nach Absatz 3 Satz 1 Nr. 2 und 3 und die Meldungen nach dem Infektionsschutzgesetz beziehungsweise nach Absatz 8 Satz 1 unverzüglich und ordnen unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls die erforderlichen besonderen Schutzmaßnahmen aufgrund der §§ 28 bis 31 IfSG an; insbesondere bei einem positiven Ergebnis eines Antigenschnelltests, eines Tests mit einem alternativen Nukleinsäure-Amplifikationsverfahren oder eines PCR-Tests oder bei behördlicher Anordnung eines PCR-Tests entscheidet die Behörde über die Pflicht zur Absonderung und deren Dauer durch schriftlichen Bescheid und teilt dies der absonderungspflichtigen Person falls möglich fernmündlich oder elektronisch vorab mit. Ermessensleitend sind grundsätzlich die aktuellen Empfehlungen des Robert Koch-Instituts zum Kontaktpersonenmanagement. Abweichungen von den Empfehlungen des Robert Koch-Instituts sind in der Akte und in der Entscheidung zu dokumentieren.

(10) Alle melde- oder belehrungspflichtigen Personen im Sinne des Absatzes 8 sind verpflichtet, auf Verlangen der getesteten Person das negative Ergebnis eines Antigenschnelltests oder eines Tests mit einem alternativen Nukleinsäure-Amplifikationsverfahren und den konkreten Zeitpunkt der Testung schriftlich oder elektronisch nach den Vorgaben dieser Verordnung zu bescheinigen sowie diese Bescheinigung auszuhändigen. Inhalt und Form der Bescheinigung bleiben der näheren Bestimmung der oberen Gesundheitsbehörde vorbehalten.

c) § 11 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO:

Geimpfte Personen und genesene Personen

Die Bestimmungen des Zweiten Abschnitts der COVID-19-Schutzmaßnahmen-Ausnahmenverordnung finden hinsichtlich der Erleichterungen und Ausnahmen für geimpfte Personen und genesene Personen Anwendung. Der entsprechende Nachweis der Impfung oder der Genesung ist zu führen. Soweit insbesondere die Vorlage eines negativen Testergebnisses auf das Vorliegen einer Infektion mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 nach dieser Verordnung bestimmt ist, entfällt diese Pflicht für geimpfte Personen und genesene Personen, soweit nicht in dieser Verordnung oder in § 28b Abs. 2 und 3 IfSG Abweichendes bestimmt ist.

d) § 12 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO:

Kontaktnachverfolgung

Die Gewährleistung einer Kontaktnachverfolgung von Gästen, Kunden, Nutzern und Besuchern nach § 3 Abs. 4 ist in geschlossenen Räumen erforderlich

1. in Einrichtungen sowie bei Dienstleistungen und Angeboten, die der Freizeitgestaltung dienen, auch solche mit Bildungsbezug,

-
2. bei speziellen außerschulischen Bildungsangeboten wie Fahr-, Flug-, Jagd-, Hunde-, Musik-, Jugendkunst-, Tanz- und Ballettschulen und ähnlichen Einrichtungen, bei Gesangs-, Musik- und Nachhilfeunterricht sowie bei Chor- und Orchesterproben,
 3. bei gewerblichen Übernachtungsangeboten,
 4. in Fitnessstudios und Saunen,
 5. in Schwimm-, Freizeit- und Erlebnisbädern sowie Thermen,
 6. in Gaststätten im Sinne des Thüringer Gaststättengesetzes,
 7. in Diskotheken, Tanzklubs und sonstigen Tanzlustbarkeiten, Prostitutionsstätten, Bordellen und vergleichbaren Einrichtungen, bei sexuellen Dienstleistungen in Prostitutionsfahrzeugen und bei Prostitutionsveranstaltungen im Sinne des Prostituiertenschutzgesetzes vom 21. Oktober 2016 (BGBl. I S. 2372) in der jeweils geltenden Fassung, in Swinger-klubs und bei ähnlichen Angeboten,
 8. in Spielhallen, Spielbanken, Wettbüros und ähnlichen Einrichtungen,
 9. bei öffentlichen, frei oder gegen Entgelt zugänglichen Veranstaltungen,
 10. bei nichtöffentlichen Veranstaltungen, soweit mehr als 15 Personen teilnehmen,
 11. bei Angeboten und Veranstaltungen in Schullandheimen, Einrichtungen der Erwachsenenbildung sowie Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe mit Beherbergungsbetrieb sowie
 12. beim Freizeitsport und organisierten Sport.

e) § 13 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO:

Allgemeine Bestimmungen der Zugangsbeschränkungen

(1) Soweit diese Verordnung Zugangsbeschränkungen vorsieht und sich aus § 28b IfSG nichts Abweichendes ergibt, sind zugangsberechtigte Personen Gäste, Kunden, Nutzer, Besucher, sonstige Veranstaltungsteilnehmer oder weitere Personen, die die jeweiligen Zugangsvoraussetzungen nach § 2 Abs. 2 Nr. 14 bis 17, gegebenenfalls in Verbindung mit Abs. 3, erfüllen.

(2) Soweit Zugangsbeschränkungen im Sinne dieser Verordnung erfolgen, sind den geimpften Personen und genesenen Personen gleichgestellt:

1. asymptomatische Kinder und Schüler im Sinne des § 1 Abs. 4,
2. asymptomatische Jugendliche bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres mit negativem Testergebnis eines Antigenschnelltests, soweit diese nicht bereits von Nummer 1 erfasst sind,
3. Personen, die
 - a) ein ärztliches Attest vorlegen, dass sie aufgrund einer medizinischen Kontraindikation nicht gegen das Coronavirus SARS-CoV-2 geimpft werden können oder deswegen innerhalb der letzten drei Monate vor dem Zugang nicht geimpft werden konnten, und

b) ein negatives Testergebnis eines Antigenschnelltests vorweisen können.

Anstelle des negativen Testergebnisses eines Antigenschnelltests kann auch ein negatives Ergebnis eines Tests nach § 2 Abs. 2 Nr. 6 und 7 vorgelegt werden.

(3) Die für die jeweilige Zugangsbeschränkung erforderlichen Nachweise können erfolgen durch

1. Impfnachweis,
2. Genesenennachweis,
3. Nachweis eines negativen Ergebnisses eines Tests nach § 2 Abs. 2 Nr. 6 und 7,
4. COVID-19-Testzertifikate von Leistungserbringern nach § 6 Abs. 1 und 2 Satz 1 TestV, soweit ein negativer Antigenschnelltest nach § 2 Abs. 2 Nr. 5 ausreichend ist,
5. einen negativen Selbsttest nach § 10 Abs. 1 oder
6. Bescheinigung nach § 1 Abs. 4 Satz 2 und 3.

(4) Die verantwortliche Person nach § 5 Abs. 2 hat die Vorlage der Nachweise nach Absatz 3 von zugangsberechtigten Personen aktiv einzufordern und die Übereinstimmung der Person, auf welche die Nachweise ausgestellt sind, mit der Identität der nachweisenden Person abzugleichen. Wird ein erforderlicher Nachweis nicht vorgelegt oder stimmt die Identität der Personen nicht überein, ist der Zugang zu verweigern.

(5) Die verantwortliche Person nach § 5 Abs. 2 ist zur Erfüllung der Pflichten nach Absatz 4 berechtigt, personenbezogene Daten über das Vorliegen der Nachweise nach Absatz 3 oder über das Lebensalter zu verarbeiten. Zur Wahrung der Interessen der betroffenen Person sind technische und organisatorische Maßnahmen zu ergreifen, die sicherstellen, dass die Verarbeitung der personenbezogenen Daten nach der Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung) (ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1; L 314 vom 22.11.2016, S. 72; L 127 vom 23.5.2018, S. 2; L 74 vom 4.3.2021, S. 35) in der jeweils geltenden Fassung erfolgt. Die für die Verarbeitung Verantwortlichen haben sicherzustellen, dass eine Kenntnisnahme der erfassten Daten durch Unbefugte ausgeschlossen ist. Die personenbezogenen Daten dürfen ausschließlich zu infektionsschutzrechtlichen Zwecken verarbeitet werden; eine Weiterverarbeitung zu anderen Zwecken ist unzulässig. Die Daten sind spätestens nach Ablauf von vier Wochen datenschutzgerecht zu löschen oder zu vernichten, sobald diese nicht mehr für die Zwecke nach Satz 1 erforderlich sind. Im Übrigen bleiben die datenschutzrechtlichen Bestimmungen unberührt.

f) § 14 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO:

Arbeitgeber, Beschäftigte und sonstige tätige oder beauftragte Personen

Für die Zugangsbeschränkungen nach den §§ 15, 16, 18 und 18a gelten für Arbeitgeber und Beschäftigte die Regelungen des § 28b Abs. 1 und 3 IfSG. Wer Beschäftigter nach Satz 1 ist, bestimmt sich nach § 2 Abs. 2 ArbSchG. Für sonstige tätige oder beauftragte Personen gelten die Regelungen des § 28b Abs. 1 und 3 IfSG entsprechend.

g) § 15 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO:

2G-Zugangsbeschränkung

(1) Sofern die Anwendung der 2G-Zugangsbeschränkung nach dem Dritten Abschnitt dieser Verordnung nicht verpflichtend vorgeschrieben ist, kann die verantwortliche Person nach § 5 Abs. 2 die 2G-Zugangsbeschränkung freiwillig für

1. die Durchführung von öffentlichen, frei oder gegen Entgelt zugänglichen Veranstaltungen, einschließlich Ausstellungen, Messen sowie Spezial- und Jahrmärkten, Sportveranstaltungen sowie nichtöffentlichen Veranstaltungen,

2. kulturelle Veranstaltungen wie Lesungen, Theater-, Kino-, Opern- oder Konzertaufführungen,

3. Veranstaltungen und Zusammenkünfte nach § 19 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2,

4. Reisebusveranstaltungen und

5. den Betrieb von Gaststätten im Sinne des Thüringer Gaststättengesetzes, Beherbergungsbetrieben sowie Diskotheken, Tanzklubs und sonstigen Tanzlustbarkeiten anwenden, wobei der Zugang entsprechend § 2 Abs. 2 Nr. 15 zu beschränken ist. Für die in § 8 Satz 1 und § 19 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 3 genannten Veranstaltungen ist die Anwendung der 2G-Zugangsbeschränkung nicht zulässig.

(2) Bei der freiwilligen Anwendung der 2G-Zugangsbeschränkung nach Absatz 1 Satz 1

1. kann auf die Einhaltung des Mindestabstands nach § 1 Abs. 1 Satz 1 verzichtet werden,

2. ist die verantwortliche Person nach § 5 Abs. 2 von der Pflicht nach § 4 Nr. 4 befreit,

3. findet § 5 Abs. 3 Nr. 6 keine Anwendung und

4. entfällt für Veranstaltungen eine Personenobergrenze,

soweit im Dritten Abschnitt dieser Verordnung nichts Abweichendes geregelt ist.

(3) Die verantwortliche Person nach § 5 Abs. 2 hat die freiwillige Anwendung der 2G-Zugangsbeschränkung nach Absatz 1 Satz 1 der zuständigen Behörde zehn Tage vor Beginn der Veranstaltung, der Zusammenkunft oder des Betriebs anzuzeigen.

h) § 17 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO:

Kontaktbeschränkungen

(1) Private Zusammenkünfte im öffentlichen oder privaten Raum, an denen ausschließlich geimpfte Personen und genesene Personen teilnehmen, sind nur mit nicht mehr als zehn Personen zulässig. Kinder, die noch nicht zwölf Jahre und drei Monate alt sind, gelten als geimpfte Personen nach Satz 1 und bleiben bei der Ermittlung der nach Satz 1 zulässigen Anzahl an Personen unberücksichtigt.

(2) Private Zusammenkünfte im öffentlichen oder privaten Raum, an denen nicht nur geimpfte Personen und genesene Personen teilnehmen, sind nur zulässig, sofern nicht mehr als zehn Personen teilnehmen und die private Zusammenkunft ausschließlich mit:

1. den Angehörigen des eigenen Haushalts und Personen, für die ein Sorge- oder Umgangsrecht besteht, und
2. nicht mehr als zwei weiteren haushaltsfremden Personen, die einem Haushalt angehören, stattfindet. Kinder, die noch nicht zwölf Jahre und drei Monate alt sind, bleiben bei der Ermittlung der nach Satz 1 zulässigen Anzahl an Personen und Haushalten unberücksichtigt.

i) § 18 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO:

Besondere Schutzmaßnahmen

(1) Die 3G-Zugangsbeschränkung gilt in geschlossenen Räumen:

1. bei der Inanspruchnahme medizinisch, therapeutisch oder pflegerisch notwendiger körpernaher Dienstleistungen,
2. von Fahrschulen,
3. bei Schulungen in Erster Hilfe,
4. bei der Wahrnehmung von Angeboten der Blutspendedienste,
5. bei entgeltlichen Übernachtungsangeboten, soweit diese für notwendige, insbesondere für medizinische, berufliche und geschäftliche Zwecke zur Verfügung gestellt werden, wobei das negative Testergebnis auf das Vorliegen einer Infektion mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 bei Anreise vorgelegt und eine Testung wiederholend jeweils spätestens mit Ablauf von 72 Stunden durchgeführt werden muss,
6. nichtöffentlicher Betriebskantinen, deren Betrieb zur Aufrechterhaltung der Arbeitsabläufe oder aufgrund der Beschaffenheit der Arbeitsplätze zwingend erforderlich ist,
7. von Nebenbetrieben an den Bundesautobahnen nach den bundesfernstraßenrechtlichen Bestimmungen sowie auf Autohöfen,
8. bei Sitzungen, Beratungen und Veranstaltungen nach § 8 Satz 1 Nr. 2, 4 und 5,
9. bei Versammlungen sowie religiösen, weltanschaulichen oder parteipolitischen Veranstaltungen nach § 19 Abs. 1,
10. bei der Inanspruchnahme medizinisch notwendiger Angebote der Rehabilitation.

Satz 1 gilt auch außerhalb geschlossener Räume für die Jagd zur Vorbeugung und Bekämpfung der Afrikanischen Schweinepest oder anderer Tierseuchen. Der Betrieb nichtöffentlicher Betriebskantinen nach Satz 1 Nr. 6 ist insbesondere zwingend erforderlich, wenn eine individuelle Nahrungsaufnahme nicht am Arbeitsplatz oder nicht in anderen vom Arbeitsplatz getrennten Räumen möglich ist.

(2) Die Anwendung der 2G-Zugangsbeschränkungen gilt verpflichtend:

1. in geschlossenen Räumen oder Fahrzeugen

a) von Einzel- und Großhandelsgeschäften; ausgenommen ist der Zugang zum Lebensmittelhandel, zum Handel mit Tierbedarf und zum Großhandel für Gewerbetreibende sowie zu Getränkemärkten, Apotheken, Brennstoffhandel, Bau- und Gartencentern, Drogerien, Sanitätshäusern, Babyfachmärkten, Orthopädiegeschuhtechnikern, Optikern, Hörgeräteakustikern, Ladengeschäften des Zeitungsverkaufs und Tankstellen,

b) bei öffentlichen, frei oder gegen Entgelt zugänglichen Veranstaltungen mit der Maßgabe, dass die Veranstaltungen mindestens zehn Tage vor Veranstaltungsbeginn der zuständigen Behörde anzuzeigen sind und eine maximale Kapazitätsauslastung mit bis zu 40 Prozent der zulässigen Gesamtauslastung zulässig ist; die Personenobergrenze liegt bei gleichzeitig 500 teilnehmenden Personen,

c) bei nichtöffentlichen Veranstaltungen mit der Maßgabe, dass die Veranstaltungen mit mehr als 15 teilnehmenden Personen mindestens zehn Tage vor Veranstaltungsbeginn der zuständigen Behörde anzuzeigen sind; die Personenobergrenze liegt bei gleichzeitig 50 teilnehmenden Personen,

d) von Gaststätten im Sinne des Thüringer Gaststättengesetzes mit Ausnahme

aa) der Lieferung und Abholung mitnahmefähiger Speisen und Getränke,

bb) der nichtöffentlichen Betriebskantinen, deren Betrieb zur Aufrechterhaltung der Arbeitsabläufe oder aufgrund der Beschaffenheit der Arbeitsplätze zwingend erforderlich ist; für deren Zugang gilt Absatz 1 Satz 1 Nr. 6 in Verbindung mit Satz 3,

cc) der vom Studierendenwerk Thüringen betriebenen Mensen für den nichtöffentlichen Betrieb; für deren Zugang gilt § 25 Abs. 1,

dd) von Nebenbetrieben an den Bundesautobahnen nach den bundesfernstraßenrechtlichen Bestimmungen sowie auf Autohöfen; für deren Zugang gilt Absatz 1 Satz 1 Nr. 7,

e) bei der Inanspruchnahme körpernaher Dienstleistungen mit Ausnahme medizinisch, therapeutisch oder pflegerisch notwendiger Dienstleistungen,

f) bei Reisebusveranstaltungen,

g) bei entgeltlichen Übernachtungsangeboten zu touristischen Zwecken,

h) von Einrichtungen, Dienstleistungen und Angeboten der Freizeitgestaltung, insbesondere Museen, Archiven, Bibliotheken, Sehenswürdigkeiten und Denkmälern,

i) bei kulturellen Veranstaltungen, wie Lesungen, Theater-, Kino- oder Opernaufführungen mit der Maßgabe, dass eine maximale Kapazitätsauslastung mit bis zu 40 Prozent der zulässigen Gesamtauslastung zulässig ist; die Personenobergrenze liegt bei gleichzeitig 500 teilnehmenden Personen,

j) von Flug-, Jagd-, Hundeschulen und ähnlichen Einrichtungen,

k) von zoologischen und botanischen Gärten sowie Tierparks,

l) von Solarien,

m) von Prostitutionsstätten, -fahrzeugen und -veranstaltungen im Sinne des Prostituiertenschutzgesetzes, Bordellen, Swingerklubs und ähnlichen Angeboten,

2. außerhalb geschlossener Räume für

a) öffentliche, frei oder gegen Entgelt zugängliche Veranstaltungen mit der Maßgabe, dass die Veranstaltungen mindestens zehn Tage vor Veranstaltungsbeginn der zuständigen Behörde anzuzeigen sind und eine maximale Kapazitätsauslastung mit bis zu 50 Prozent der zulässigen Gesamtauslastung zulässig ist; die Personenobergrenze liegt bei gleichzeitig 1 000 teilnehmenden Personen,

b) nichtöffentliche Veranstaltungen mit der Maßgabe, dass Veranstaltungen mit mehr als 20 teilnehmenden Personen mindestens zehn Tage vor Veranstaltungsbeginn der zuständigen Behörde anzuzeigen sind; die Personenobergrenze liegt bei gleichzeitig 100 teilnehmenden Personen,

c) kulturelle Veranstaltungen, wie Lesungen, Theater-, Kino- oder Opernaufführungen mit der Maßgabe, dass eine maximale Kapazitätsauslastung mit bis zu 50 Prozent der zulässigen Gesamtauslastung zulässig ist; die Personenobergrenze liegt bei gleichzeitig 1 000 teilnehmenden Personen,

d) Gaststätten im Sinne der Nummer 1 Buchst. d,

e) Fitnessstudios, Tanzschulen und jeweils ähnliche Einrichtungen; ausgenommen sind medizinisch notwendige Angebote der Rehabilitation, und

f) Angebote des Freizeitsports.

Soweit nicht ausdrücklich in Satz 1 bestimmt, besteht keine Anzeigepflicht gegenüber der zuständigen Behörde. Ergänzend zu § 6 Abs. 3 Satz 1 ist eine qualifizierte Gesichtsmaske bei der verpflichtenden Anwendung der 2G-Zugangsbeschränkung zu verwenden, § 6 Abs. 3 Satz 2 bleibt unberührt.

(3) Die 2G-Plus-Zugangsbeschränkung gilt in geschlossenen Räumen:

1. von Fitnessstudios, Tanzschulen und jeweils ähnlichen Einrichtungen; ausgenommen sind medizinisch notwendige Angebote der Rehabilitation,

2. bei Angeboten des Freizeitsports,

3. von Spielhallen, Spielbanken, Wettbüros und ähnlichen Einrichtungen,

4. bei Auftritten und Proben von Orchestern, sofern Blasinstrumente verwendet werden, und von Chören.

Abweichend von Absatz 2 Satz 1 Nr. 1 Buchst. b gilt die 2G-Plus-Zugangsbeschränkung in geschlossenen Räumen für öffentliche, frei oder gegen Entgelt zugängliche Veranstaltungen, soweit mehr als 50 Personen teilnehmen.

(4) Im Fall der 2G-Zugangsbeschränkung oder 2G-Plus-Zugangsbeschränkung haben Arbeitgeber, Beschäftigte oder sonstige tätige oder beauftragte Personen, die keine geimpften Personen oder genesenen Personen sind, eine qualifizierte Gesichtsmaske nach § 6 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 zu verwenden.

(5) An allen nach Satz 2 festgelegten und gekennzeichneten Orten mit Publikumsverkehr in Innenstädten und im öffentlichen Raum außerhalb geschlossener Räume, an denen sich Personen entweder auf engem Raum oder nicht nur vorübergehend aufhalten, ist eine qualifizierte Gesichtsmaske nach § 6 zu verwenden. Die zuständigen Behörden legen die Orte nach Satz 1 durch öffentlich bekannt zu gebende Allgemeinverfügungen fest und kennzeichnen diese.

(6) Die Absätze 1 bis 3 gelten nicht für die in § 8 Satz 1 Nr. 1 und 3 genannten Bereiche.

j) § 18a ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO:

Weitergehende Maßnahmen bei besonders hohen Infektionszahlen

(1) Ab dem übernächsten Tag nach der Bekanntgabe des an drei aufeinanderfolgenden Tagen den Schwellenwert von 1 000,0 überschreitenden Frühwarnindicators in Landkreisen oder kreisfreien Städten

1. sind abweichend von § 17 Abs. 2 Satz 1 private Zusammenkünfte im öffentlichen oder privaten Raum, an denen nicht nur geimpfte Personen und genesene Personen teilnehmen, nur zulässig, sofern nicht mehr als zehn Personen teilnehmen und die private Zusammenkunft ausschließlich mit

a) den Angehörigen des eigenen Haushalts und Personen, für die ein Sorge- oder Umgangsrecht besteht, und

b) einer weiteren haushaltsfremden Person

stattfindet; § 17 Abs. 2 Satz 2 bleibt unberührt,

2. ist in geschlossenen Räumen und Fahrzeugen nach § 6 Abs. 3 Satz 1 eine qualifizierte Gesichtsmaske nach § 6 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 zu verwenden; § 6 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 Halbsatz 2 bleibt unberührt,

3. liegen bei öffentlichen, frei oder gegen Entgelt zugänglichen Veranstaltungen und kulturellen Veranstaltungen die Personenobergrenzen

a) in geschlossenen Räumen abweichend von § 18 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 Buchst. b Halbsatz 2 oder Buchst. i Halbsatz 2 bei bis zu gleichzeitig 100 teilnehmenden Personen und

b) außerhalb geschlossener Räume abweichend von § 18 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 Buchst. a Halbsatz 2 und Buchst. c Halbsatz 2 bei bis zu gleichzeitig 200 teilnehmenden Personen,

4. liegen bei nichtöffentlichen Veranstaltungen die Personenobergrenzen

a) in geschlossenen Räumen abweichend von § 18 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 Buchst. c Halbsatz 2 bei bis zu gleichzeitig 30 teilnehmenden Personen und

b) außerhalb geschlossener Räume abweichend von § 18 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 Buchst. b Halbsatz 2 bei bis zu gleichzeitig 50 teilnehmenden Personen,

5. gilt abweichend von § 18 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und 3 die 2G-Zugangsbeschränkung in geschlossenen Räumen und Fahrzeugen von Fahrschulen und bei Schulungen in Erster Hilfe,

6. gilt abweichend von § 18 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 Buchst. b, d bis g und i die 2G-Plus-Zugangsbeschränkung in geschlossenen Räumen

a) von Gaststätten im Sinne des Thüringer Gaststättengesetzes; dies gilt nicht für die in § 18 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 Buchst. d unter den Doppelbuchstaben aa bis dd genannten Ausnahmen,

b) bei der Inanspruchnahme körpernaher Dienstleistungen mit Ausnahme medizinisch, therapeutisch oder pflegerisch notwendiger Dienstleistungen,

c) bei Reisebusveranstaltungen,

-
- d) bei entgeltlichen Übernachtungsangeboten zu touristischen Zwecken,
 - e) bei kulturellen Veranstaltungen, wie Lesungen, Theater-, Kino- oder Opernaufführungen,
 - f) für alle öffentlichen, frei oder gegen Entgelt zugänglichen Veranstaltungen,

7. sind untersagt:

- a) der Ausschank und die Abgabe von Alkohol an den durch die zuständige Behörde festgelegten und gekennzeichneten Orten im öffentlichen Raum einschließlich öffentlich zugänglicher Einrichtungen in der Zeit von 22 Uhr bis 5 Uhr des Folgetages, § 18 Abs. 5 Satz 2 gilt entsprechend,
- b) der Konsum von Alkohol in den durch die zuständige Behörde festgelegten und gekennzeichneten Orten im öffentlichen Raum insbesondere in Innenstädten außerhalb geschlossener Räume; § 18 Abs. 5 Satz 2 gilt entsprechend,
- c) die Öffnung von Spielhallen, Spielbanken, Wettbüros und ähnlichen Einrichtungen für den Publikumsverkehr.

(2) In Landkreisen oder kreisfreien Städten, in denen der Frühwarnindikator an drei aufeinanderfolgenden Tagen den Schwellenwert von 1 500,0 überschreitet, gilt ab dem übernächsten Tag nach der Bekanntgabe Absatz 1 mit der Maßgabe, dass

1. bei öffentlichen, frei oder gegen Entgelt zugänglichen Veranstaltungen die Personenobergrenzen

- a) in geschlossenen Räumen abweichend von Absatz 1 Nr. 3 Buchst. a und § 18 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 Buchst. b Halbsatz 2 bei bis zu gleichzeitig 20 teilnehmenden Personen und
- b) außerhalb geschlossener Räume abweichend von Absatz 1 Nr. 3 Buchst. b und § 18 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 Buchst. a Halbsatz 2 bei bis zu gleichzeitig 30 teilnehmenden Personen liegen,

2. bei nichtöffentlichen Veranstaltungen die Personenobergrenzen

- a) in geschlossenen Räumen abweichend von Absatz 1 Nr. 4 Buchst. a und § 18 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 Buchst. c Halbsatz 2 bei bis zu gleichzeitig 20 teilnehmenden Personen und
- b) außerhalb geschlossener Räume abweichend von Absatz 1 Nr. 4 Buchst. b und § 18 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 Buchst. b Halbsatz 2 bei bis zu gleichzeitig 30 teilnehmenden Personen liegen,

3. geschlossene Räume von

- a) Gaststätten im Sinne des Thüringer Gaststättengesetzes mit Ausnahme der in § 18 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 Buchst. d unter den Doppelbuchstaben aa bis dd genannten Ausnahmen,
- b) Einrichtungen, Dienstleistungen und Angeboten der Freizeitgestaltung, insbesondere Freizeitveranstaltungen, Museen, Archiven, Bibliotheken, Sehenswürdigkeiten und Denkmälern,
- c) kulturellen Veranstaltungen, wie Lesungen, Theater-, Kino- oder Opernaufführungen,

-
- d) Flug-, Jagd-, Hundeschulen und ähnlichen Einrichtungen,
 - e) zoologischen und botanischen Gärten sowie Tierparks und
 - f) Solarien

für den Publikumsverkehr zu schließen und geschlossen zu halten sind,

4. abweichend von § 18 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 und 2

a) Gaststätten im Sinne des Thüringer Gaststättengesetzes mit Ausnahme der in § 18 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 Buchst. d unter den Doppelbuchstaben aa bis dd genannten Ausnahmen,

b) kulturelle Veranstaltungen, wie Lesungen, Theater-, Kino- oder Opernaufführungen, und

c) Flug-, Jagd-, Hundeschulen und ähnliche Einrichtungen

außerhalb geschlossener Räume für den Publikumsverkehr einschließlich des Betretens durch Gäste, Teilnehmer und vergleichbare Personen zu schließen und geschlossen zu halten sind.

(3) Soweit nach Absatz 1 Nr. 2 die Verwendung einer qualifizierten Gesichtsmaske nach § 6 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 vorgeschrieben ist, gilt die Verpflichtung für Kinder vom vollendeten sechsten bis zum vollendeten zwölften Lebensjahr mit der Maßgabe, dass diese eine qualifizierte Gesichtsmaske nach § 6 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 verwenden können.

(4) Unterschreitet der Frühwarnindikator an sieben aufeinanderfolgenden Tagen in einem Landkreis oder einer kreisfreien Stadt jeweils den in Absatz 1 oder 2 bestimmten Schwellenwert, sind die in dem jeweiligen Absatz genannten Maßnahmen und Beschränkungen aufgehoben.

(5) Die Fristberechnung bei Unter- oder Überschreitung des Frühwarnindikators nach den Absätzen 1 bis 3 beginnt mit dem 8. Dezember 2021.

(6) Die oberste Gesundheitsbehörde gibt bekannt, wenn die Schwellenwerte des Frühwarnindikators an drei aufeinanderfolgenden Tagen überschritten oder an sieben aufeinanderfolgenden Tagen unterschritten werden. Die oberste Gesundheitsbehörde gibt auf ihrer Internetseite zudem die Tage bekannt, ab denen die jeweiligen Maßnahmen gelten.

k) § 28 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO:

Ausgangsbeschränkungen

(1) Der Aufenthalt außerhalb der Wohnung oder Unterkunft oder außerhalb des jeweils zugehörigen befriedeten Besitztums ist in der Zeit von 22 Uhr bis 5 Uhr des Folgetages ohne triftigen Grund untersagt.

(2) Triftige Gründe im Sinne des Absatzes 1 sind:

1. die Abwendung einer Gefahr für Leib oder Leben oder medizinische Notfälle, insbesondere bei akuter körperlicher oder seelisch-psychischer Erkrankung, bei Verletzung oder bei Niederkunft,

-
2. die notwendige Pflege und Unterstützung kranker oder hilfsbedürftiger Menschen sowie die notwendige Fürsorge für minderjährige Menschen,
 3. die Begleitung sterbender Menschen und von Personen in akut lebensbedrohlichen Zuständen,
 4. die Wahrnehmung eines Umgangs- oder Sorgerechts,
 5. der Besuch von Ehe- und Lebenspartnern sowie Partnern einer nichtehelichen Lebensgemeinschaft,
 6. dienstliche, amtliche oder sonstige hoheitliche Tätigkeiten, insbesondere der Feuerwehren, der Rettungsdienste oder des Katastrophenschutzes, sowie die öffentlich-rechtliche Leistungserbringung,
 7. die Ausübung beruflicher Tätigkeiten und kommunalpolitischer Funktionen,
 8. die Abwendung von Gefahren für Besitz und Eigentum,
 9. die notwendige Versorgung von Tieren sowie veterinärmedizinische Notfälle,
 10. die Jagd zur Vorbeugung und Bekämpfung der Afrikanischen Schweinepest oder anderer Tierseuchen,
 11. die Durchfahrt durch Thüringen im überregionalen öffentlichen Personenverkehr oder in Kraftfahrzeugen,
 12. die Teilnahme an besonderen religiösen Zusammenkünften anlässlich hoher Feiertage,
 13. der Schutz vor Gewalterfahrung,
 14. das Verlassen der Wohnung oder der Unterkunft zum Zweck der durch eine Person im Freien allein ausgeübten körperlichen Bewegung sowie
 15. weitere vergleichbar triftige und unabweisbare Gründe.

(3) Absatz 1 gilt nicht für

1. geimpfte Personen und genesene Personen,
2. Kinder, die noch nicht zwölf Jahre und drei Monate alt sind, und
3. Personen, die ein ärztliches Attest vorlegen, dass sie aufgrund einer medizinischen Kontraindikation nicht gegen das Coronavirus SARS-CoV-2 geimpft werden können oder deswegen innerhalb der letzten drei Monate vor dem Aufenthalt nach Absatz 1 nicht geimpft werden konnten.

I) § 33 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO:

Ordnungswidrigkeiten

(1) Die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten richtet sich nach § 73 IfSG und dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten in der Fassung vom 19. Februar 1987 (BGBl. I S. 602) in der jeweils geltenden Fassung. Ordnungswidrigkeiten nach den Bestimmungen des Infektionsschutzgesetzes bleiben unberührt.

(2) Ordnungswidrigkeiten werden nach § 73 Abs. 2 IfSG mit einer Geldbuße von bis zu 25 000 Euro geahndet.

(3) Ordnungswidrig im Sinne des § 73 Abs. 1a Nr. 24 in Verbindung mit den §§ 32 und 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 sowie den §§ 28a und 30 Abs. 1 Satz 2 IfSG handelt, wer

[...]

27. vorsätzlich oder fahrlässig entgegen § 28 Abs. 1 in Verbindung mit § 27 sich in der Zeit von 22 Uhr bis 5 Uhr außerhalb der Wohnung oder Unterkunft oder außerhalb des jeweils zugehörigen befriedeten Besitztums ohne triftigen Grund nach § 28 Abs. 2 aufhält, ohne dass eine Ausnahme nach dieser Verordnung vorliegt,

[...]

(4) Die verantwortliche Person nach Absatz 3 bestimmt sich nach § 5 Abs. 2.

(5) Die zuständigen Behörden bestimmen sich nach § 6 Nr. 2 ThürIfSGZustVO.

m) § 39 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO:

Inkrafttreten, Außerkrafttreten

(1) Diese Verordnung tritt am 24. November 2021 um 23:59 Uhr in Kraft und mit Ablauf des 8. Februar 2022 außer Kraft.

(2) Gleichzeitig mit dem Inkrafttreten nach Absatz 1 tritt die Thüringer SARS-CoV-2-Infektionsschutz-Maßnahmenverordnung vom 30. Juni 2021 (GVBl. S. 279), zuletzt geändert durch Verordnung vom 29. Oktober 2021 (GVBl. S. 537), außer Kraft.

2. Durch die Vierte Verordnung zur Änderung der Thüringer SARS-CoV-2-Infektionsschutz-Maßnahmenverordnung vom 4. Februar 2022 wurden die Bestimmungen des Vierten Abschnitts (§§ 27 bis 31 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO) inhaltlich neu gefasst und enthielten unter anderem keine Ausgangsbeschränkungen mehr. Nach Art. 3 der Thüringer Verordnung zur Anpassung infektionsschutzrechtlicher Maßnahmen zur Eindämmung des Coronavirus SARS-CoV-2 vom 28. Februar 2022 trat die Thüringer SARS-CoV-2-Infektionsschutz-Maßnahmenverordnung vom 24. November 2021 (GVBl. S. 565) am 1. März 2022 außer Kraft.

III. Der Ordnungsgeber begründete die Dritte Verordnung zur Änderung der Thüringer SARS-CoV-2-Infektionsschutz-Maßnahmenverordnung vom 21. Januar 2022 wie folgt:

A. Allgemeines

In regelmäßigen Abständen prüft der Ordnungsgeber auch vor dem Hintergrund der grundrechtsintensiven Infektionsschutzmaßnahmen die Notwendigkeit sowie die Rechtmäßigkeit der Corona-Verordnungen. Im Hinblick auf das jeweils aktuelle Infektionsgeschehen können in der Folge Änderungen oder Anpassungen der geltenden Verordnung erforderlich werden.

Mit dieser Änderung werden die bisherigen Regeln der Thüringer Verordnung zur Regelung infektionsschutzrechtlicher Maßnahmen zur Eindämmung des Coronavirus SARS-CoV-2 (Thüringer SARS-CoV-2-IfS-MaßnVO) vom 24. November 2021 erneut auf ihre Verhältnismäßigkeit geprüft und an die aktuelle Infektionslage in Thüringen, vor allem unter Beachtung der Ausbreitung der Omikron-Variante, angepasst.

Aus dem Beschluss des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 7. Januar 2022 geht hervor, dass die Maßnahmen zur Reduzierung der Kontakte und die große Zahl der Booster-Impfungen dazu beigetragen haben, dass sich die Omikron-Variante in den vergangenen Wochen in Deutschland bisher nicht so schnell ausgebreitet hat wie aufgrund der Erfahrung in anderen Ländern zu erwarten war.

Die Mitglieder des Expertenrats der Bundesregierung zu COVID-19 gehen davon aus, dass sich die Omikron-Variante auch in Deutschland durchsetzt und zeitnah flächendeckend dominierend sein wird. Mit der raschen Verbreitung der Variante werde nun auch wieder ein deutlicher Anstieg der 7-Tages-Inzidenz zu erwarten sein, der sich bereits abzeichnet.

Daher ist die Stellungnahme des Expertenrats vom 19. Dezember 2021 weiterhin gültig. In der am 6. Januar veröffentlichten zweiten Stellungnahme haben die Expertinnen und Experten wichtige ergänzende Erkenntnisse zur Omikron-Variante vorgelegt. Das Gremium führt aus, dass Infektionen mit der Omikron-Variante, bezogen auf die Fallzahlen, voraussichtlich seltener zu schweren Krankheitsverläufen führen, gleichwohl aufgrund des zeitgleichen Auftretens sehr vieler Infizierter von einer hohen Belastung der Krankenhäuser auszugehen ist. Diese betreffe bezogen auf die Fallzahlen weniger die Intensiv-, als vielmehr die Normalstationen der Krankenhäuser. Zudem betonen die Expertinnen und Experten, dass sich die Omikron-Variante erst allmählich in älteren Bevölkerungsgruppen ausbreitet und die Krankheits schwere in dieser gefährdeten Gruppe noch nicht ausreichend beurteilbar sei. Ein weiteres wesentliches Problem entstehe durch die erwarteten hohen Infektionszahlen, die zu Ausfällen beim Personal durch Erkrankung und Quarantäne führen. Diese können in der bei Omikron erwartbaren Größenordnung dazu führen, dass die Funktionsfähigkeit der kritischen Infrastruktur eingeschränkt wird.

Die Omikron-Variante kann aufgrund ihrer besonderen Eigenschaften dazu führen, dass die Infektionszahlen massiv ansteigen, was den Vorteil der mildereren Verläufe gegenüber der Delta-Variante quantitativ aufzuwiegen droht. Es gilt die Infektionsdynamik genau zu beobachten, um bei Bedarf schnell agieren und nötigenfalls eine weitere Intensivierung der Schutzmaßnahmen vornehmen zu können. Der durch Erst- und Zweit-Impfung vermittelte Immunschutz ist bei der Omikron-Variante eingeschränkt. Daher werden auch Personen erkranken, die lediglich einen solchen Erst- und Zweit-Impfschutz aufweisen.

Laut Robert Koch-Institut wird die Infektionsgefährdung aufgrund der Omikron-Variante für die Gruppe der Ungeimpften als sehr hoch, für die Gruppen der Genesen und Geimpften mit Grundimmunisierung (zweimalige Impfung) als hoch und für die Gruppe der Geimpften mit Auffrischimpfung (dreimalige Impfung) als moderat eingeschätzt.

Ein wichtiges Ziel der Regelungen, neben der Eindämmung der Ausbreitung des Coronavirus ist auch die Vermeidung von Langzeitfolgen, die auch nach milden Krankheitsverläufen auftreten können und deren langfristige Auswirkungen noch nicht absehbar sind.

Die bestehenden Schutzmaßnahmen wurden an dem derzeitigen Infektionsgeschehen, der Hospitalisierung sowie der ITS-Belegung gemessen und ohne wesentliche Änderungen im Rahmen der Einschätzungsprerogative als angemessen und verhältnismäßig erachtet und folglich beibehalten. Zu Wahrung des Verhältnismäßigkeitsprinzips sieht § 32 Abs. 2 weiterhin regionale schrittweise Öffnungen vor, soweit bei einem deeskalierenden Infektionsgeschehen auf örtlicher Ebene die entsprechenden Schwellenwerte unterschritten werden. So besteht nach wie vor für die Landkreise und kreisfreien Städte, die die Warnstufe 3 verlassen, die Möglichkeit abweichende Regelungen mit Zustimmung der obersten Gesundheitsbehörde durch Allgemeinverfügungen zu erlassen.

Zudem wurde die Verordnung lediglich für eine Laufzeit von zwei Wochen verlängert, um die maßgeblichen Werte (Frühwarnindikator, Schutzwert und Belastungswert) und deren Entwicklung beobachten zu können und so dann die Lage in Thüringen kurzfristig neu zu bewerten. So soll vermieden werden, dass frühzeitige Lockerungsmaßnahmen die Werte erneut rasant ansteigen lassen.

Von einer klarstellenden Änderung des § 29 wurde im Rahmen dieser Verordnung Abstand genommen, da der Ordnungsgeber es für eindeutig hält, dass „Ausstellungen“ im dortigen Sinne nur Schauen im Sinne des § 65 GewO sind und keine kulturellen Veranstaltungen.

B. Zu den einzelnen Bestimmungen

Zu Artikel 1:

Zu 1 (§ 2):

Zu a)

§ 2 Nummer 12 enthielt bisher eine Definition des Impfnachweises sowie in Nummer 13 eine Erklärung, wann eine Person als genesen gilt. Nachdem die diesen Regelungen bisher zugrundeliegende COVID-19-Schutzmaßnahmen-Ausnahmenverordnung zum 14. Januar 2022 geändert wurde, wurde auf eine wortwörtliche Wiederholung verzichtet. Hintergrund ist, dass die nunmehrigen Regelungen der Bundesverordnung entgegen der früheren Fassung keine Aussagen darüber enthalten, nach wie vielen Impfungen, mit welchem zeitlichen Abstand und für wie lange ein Impfnachweis als Zutrittsgewährender Nachweis anerkannt wird. Fehlt es – wie im vorliegenden Fall - an einer derartigen bestimmbareren Grundlage, sollte der Verweis darauf beschränkt werden, wo die entsprechenden Informationen zu erhalten sind. Zwar stellt dies eine dynamische Verweisung auf die Norm eines anderen Normgebers dar, jedoch erscheint dies hier die bessere Vorgehensweise. Thüringen kann sich keine „eigene“ Definition schaffen; es handelt sich um bundeseinheitlich anzuwendende Begriffe.

Es wird zudem hinsichtlich der Definitionen auf die die Empfehlungen des Paul-Ehrlich-Institut im Benehmen mit dem Robert Koch-Institut im Internet unter Berücksichtigung des aktuellen Stands der medizinischen Wissenschaft veröffentlichten Vorgaben¹ verwiesen.

Zu b)

Die Ausnahmen von der Verpflichtung zur Vorlage des Nachweises eines negativen Testergebnisses im Rahmen von 2G-Plus-Zugangsbeschränkungen wurden an die Ausnahmeregelungen bei Absonderungsverpflichtungen entsprechend der aktuellen, auf dem Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz vom 7. Januar 2022 beruhenden, Veröffentlichung des Robert Koch-Instituts angepasst (siehe https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Quarantaene/Absonderung.html). Somit sind Personen, bei denen die Grundimmunisierung bzw.

eine durchgemachte und mittels PCR-Test oder alternativem Nukleinsäure-Amplifikationsverfahren nachgewiesene SARS-CoV-2-Infektion nicht länger als drei Monate zurückliegt mit Personen, die eine Auffrischimpfung erhalten haben, gleichgestellt. Ebenso gleichgestellt sind genesene Personen, die - unabhängig vom Zeitpunkt der durchgemachten Erkrankung - mindestens eine Covid-19-Schutzimpfung erhalten haben.

Zu 2 (§ 9):

Zu a)

Da mittels alternativem Nukleinsäure-Amplifikationsverfahren Infektionen sicher nachgewiesen werden können, ist in diesem Fall keine Bestätigung mittels PCR-Test nötig. Die mit diesem Verfahren positiv getesteten Personen gelten als Ausscheider bzw. Erkrankte. Es erfolgte daher eine Streichung der entsprechenden Angabe in § 9 Abs. 1 Nr. 2.

Zu b)

Zu aa)

Es handelt sich um eine Folgeänderung.

Zu bb)

Aufgrund der hinreichenden Sensitivität und Spezifität von alternativen Nukleinsäure-Amplifikationsverfahren und im Hinblick auf die Schonung von PCR-Testkapazitäten, wurden beide Testverfahren als gleichwertig geeignet zum Nachweis von SARS-CoV-2 Infektionen aufgeführt.

Zu c)

Zu aa) und bb)

Die Ausnahmeregelungen bei Absonderungsverpflichtungen wurden entsprechend der aktuellen, auf der Beschlusslage der Ministerpräsidentenkonferenz vom 7. Januar 2022 beruhenden, Veröffentlichung des Robert Koch-Instituts zu Quarantäne- und Isolierungsdauern bei SARS-CoV-2-Expositionen und –Infektionen, angepasst. Somit sind Personen, bei denen die Grundimmunisierung bzw. eine durchgemachte und mittels PCR-Test oder alternativem Nukleinsäure-Amplifikationsverfahren nachgewiesene SARS-CoV-2-Infektion nicht länger als drei Monate zurückliegt mit Personen, die eine Auffrischungsimpfung erhalten haben, gleichgestellt. Ebenso gleichgestellt sind Personen, die - unabhängig vom Zeitpunkt der durchgemachten Erkrankung - mindestens eine Covid-19-Schutzimpfung erhalten haben.

Zu cc)

Es handelt sich um eine redaktionelle Anpassung.

Zu d)

Zu aa)

Die Absonderungszeiträume wurden, entsprechend der Veröffentlichung des Robert Koch-Instituts zu Quarantäne- und Isolierungsdauern bei SARS-CoV-2-Expositionen und – Infektionen, sowohl für Ansteckungsverdächtige als auch für Ausscheider und Erkrankte angepasst. Bei diesen endet die Absonderung nunmehr grundsätzlich nach zehn Tagen, ohne dass es eines erneuten Tests bedarf.

Bei schweren Krankheitsverläufen kann die zuständige Behörde (Gesundheitsamt), hinsichtlich des Endes der Absonderung, von den Regelungen der Verordnung abweichende Einzelfallentscheidung treffen. Nur so kann auf Grundlage des individuellen Krankheitsverlaufes hinreichender Infektionsschutz gewährleistet werden.

Zu bb) und cc)

Es handelt sich um eine redaktionelle Anpassung.

Zu e) und f)

Im Zuge der Wahrung der Übersichtlichkeit wurden die speziellen Regelungen zur Absonderung für Ansteckungsverdächtige sowie von Ausscheidern und Erkrankten in zwei Absätze getrennt und entsprechend der Veröffentlichung des RKI zu Quarantäne- und Isolierungsdauern bei SARS-CoV-2-Expositionen und –Infektionen Anpassungen vorgenommen. Bei ansteckungsverdächtigen Kindern und Jugendlichen in Kindergärten und Schulen kann, sofern diese in den Einrichtungen auf Grundlage eines verbindlichen Testkonzeptes regelmäßig auf SARS-CoV-2-Infektionen getestet werden, die Quarantänedauer durch Freitestung auf fünf Tage verkürzt werden. Ebenso gelten für Beschäftigte in Einrichtungen der Eingliederungshilfe, Pflegeeinrichtungen und Krankenhäusern sowie vergleichbaren Einrichtungen gesonderte Regelungen für die vorzeitige Freitestung aus der Isolierung: im Gegensatz zu anderen Teilen der Bevölkerung ist bei dieser Personengruppe aufgrund des erforderlichen höheren Schutzniveaus beim Umgang mit vulnerablen Personengruppen, ein negativer PCR-Test notwendig.

Zu g)

Es handelt sich um eine redaktionelle Anpassung.

Zu 3 (§ 11 Satz 1):

Es handelt sich um eine redaktionelle Folgeänderung.

Zu 4 (§ 13 Abs. 3 Nr. 2):

Es handelt sich um eine sprachliche Angleichung, um einen Gleichklang in der Verordnung herzustellen.

Zu 5 (§ 15 Abs. 1):

Zu a) und b)

Es handelt sich um redaktionelle Anpassungen.

Zu 6 (§ 16 Abs. 1 Satz 2):

Es handelt sich um eine redaktionelle Anpassung.

Zu 7 (§ 18a Abs. 6 Satz 1):

Es handelt sich um eine redaktionelle Anpassung.

Zu 8 (§ 19):

Die Beschränkungen des Grundrechts auf Versammlungsfreiheit im Sinne des Art. 8 GG und Art. 10 Thüringer Verfassung sind notwendig, damit Versammlungen nicht zu einem Ausgangs- und Verbreitungspunkt für die Übertragung des Virus werden.

Dies gilt sowohl für Versammlungen unter freiem Himmel als auch für Versammlungen in geschlossenen Räumen. Die Beschränkungen sollen einerseits verhindern, dass Versammlungen zum Verbreitungsweg für das Virus werden, andererseits aber auch sicherstellen, dass das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit möglichst gewahrt bleibt.

§ 28 a Abs. 8 IfSG sieht nach Ende einer durch den Deutschen Bundestag nach § 5 Abs. 1 S. 1 festgestellten epidemischen Lage von nationaler Tragweite die Anwendung der Absätze 1 bis 6 auch vor, soweit und solange die konkrete Gefahr der epidemischen Ausbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) in einem Land besteht und das Parlament in dem betroffenen Land die Anwendbarkeit der Absätze 1 bis 6 feststellt. Ausgenommen hiervon ist gemäß Absatz 8 Nummer 3 die vollständige Untersagung von Versammlungen oder Aufzügen im Sinne von Artikel 8 des Grundgesetzes. Entsprechend § 15 Abs. 1 VersG i. V. m. § 28 a Abs. 1 Nr. 10 IfSG können jedoch für das Abhalten von Versammlungen und Aufzügen weiterhin Auflagen erteilt werden.

Die o. g. Voraussetzungen liegen gegenwärtig in Thüringen vor. Der Thüringer Landtag hat die Anwendbarkeit der Absätze 1 bis 6 ausdrücklich festgestellt. Sowohl die Infektionslage wie auch das Versammlungsgeschehen sind gegenwärtig vielfältig von einer hohen Dynamik geprägt.

Zu a)

Die Regelung des Absatzes 2 Satz 1 und 2 stellt insbesondere klar, dass Versammlungen unter freiem Himmel letztlich auch ohne eine Begrenzung der Teilnehmerzahl nicht gänzlich unbeschränkt durchgeführt werden können. Versammlungen sollen ausschließlich ortsfest erfolgen. Darüber hinaus können die zuständigen Behörden entsprechende Auflagen erlassen. Diese richten sich insbesondere nach den lokalen Gegebenheiten in Abhängigkeit von der Größe des Versammlungsortes, der gewählten Aufzugsstrecke und/oder etwaigen Parallelveranstaltungen.

Zu b), c) und d)

Es handelt sich um redaktionelle Anpassungen.

Zu 9 (§ 20a):

§ 20a wurde aufgrund des zeitlichen Bezugs zum Jahreswechsel 2021/2022 aufgehoben.

Zu 10 (§ 24 Abs. 1 Satz 3 Nr. 2):

Es handelt sich um eine sprachliche Angleichung, um einen Gleichklang in der Verordnung herzustellen.

Zu 11 (§ 26 Abs. 2 Satz 5):

Es handelt sich um eine sprachliche Angleichung, um einen Gleichklang in der Verordnung herzustellen.

Zu 12 (§ 26a Abs. 1 Satz 1):

Die Datumsangabe wurde aufgrund des zeitlichen Bezugs, welcher nunmehr in der Vergangenheit liegt, gestrichen.

Zu 13 (§ 33 Abs. 3):

Zu a) und b)

Es handelt sich um redaktionelle Anpassungen der Ordnungswidrigkeiten aufgrund der vorgenommenen Änderungen in § 19.

Zu c)

Es handelt sich um eine sprachliche Angleichung, um einen Gleichklang in der Verordnung herzustellen.

Zu 14 (§ 39 Abs. 1):

§ 39 Absatz 1 wurde hinsichtlich des Außerkrafttretens der Verordnung angepasst.

Zu 15:

Die Bestimmung dient der Anpassung der Inhaltsübersicht.

Zu Artikel 2

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten der Verordnung.

IV. Die Begründung zur Thüringer SARS-CoV-2-Infektionsschutz-Maßnahmenverordnung vom 24. November 2021 lautete – auszugsweise – wie folgt:

A. Allgemeines

Die Thüringer Verordnung zur Regelung infektionsschutzrechtlicher Maßnahmen zur Eindämmung des Coronavirus SARS-CoV-2 (Thüringer SARS-CoV-2-IfS-MaßnVO) vom 24. November 2021 beruht auf § 32 Satz 1 in Verbindung mit § 28 Abs. 1, §§ 28a, 28c Satz 3 IfSG in Verbindung mit § 11 SchAusnahmV.

Das gegenwärtige Infektionsgeschehen verbunden mit einer erheblichen Überlastung der Krankenhäuser und insbesondere der Intensivstationen haben eine weitere deutliche Verschärfung der zu ergreifenden Maßnahmen erfordert. Für Personen, die weder geimpft noch genesen sind, hat dies deutliche Kontaktbeschränkungen zur Folge. Neben weiterhin bestehenden freiwilligen Zugangsbeschränkungen in der Form von 3G, 3 G-Plus und 2G wurde überdies bei der verpflichtenden Anwendung der Beschränkungen das weitere Zugangsmodell 3G Plus, welches neben dem Impf- bzw. Genesenenstatus, zusätzlich Testungen für besonders geschützte Bereiche vorsieht.

Seit Mitte Oktober 2021 ist ein starker Anstieg der Meldetfälle zu beobachten. Derzeit zeigt sich in Thüringen eine deutlich ansteigende, exponentiell wachsende Infektionsdynamik. Am 23. November 2021 liegt die 7-Tage-Inzidenz der Meldetfälle in Thüringen mit 685,3 über dem Bundesdurchschnitt von 399,8. Eine Woche zuvor, am 16. November 2021, lag die 7-Tage-Inzidenz Thüringen bei 546,0 vor vier Wochen, am 26. Oktober 2021, lag der Wert bei 235,7. Dabei betrug am 24. November 2021 die Inzidenz bei drei Landkreisen mehr als 1000.

Aufgrund der seit Wochen (regional teils stark) gestiegenen Belegung mit COVID-19-Patienten und infolge der geradezu explodierenden Inzidenzen weiter stark steigenden Krankenhausbelegung mit COVID-19-Patienten ist in den nächsten Wochen mit einer weiteren Belastung der Situation im Intensivbettenbereich der Krankenhäuser zu rechnen, die sich praktisch in allen Landkreisen und kreisfreien Städten bereits jetzt höchst angespannt darstellt. Die gegenwärtige Situation auf den Intensivstationen ist durch eine extrem hohe Auslastung sowie regional drohende oder bereits eingetretene Überlastung gekennzeichnet. Überregionale Verlegungen bzw.

Patientenzuweisungen finden regelmäßig statt, verbunden mit dem Aussetzen sogenannter planbarer Eingriffe durch die Kliniken. Daher wurde die bundesweite Kleeblattstruktur genutzt, um in einem geordneten Verfahren Patientenverlegungen in andere, weniger belastete Bundesländer zu ermöglichen.

Hinsichtlich des Impfstatus der Bevölkerung führt der MPK-Beschluss vom 18.22.2021 wie folgt aus:

„Trotz gewisser Erfolge der Impfkampagne sind noch immer zu viele Menschen in Deutschland ungeimpft. Dies erschwert und gefährdet eine nachhaltige, flächendeckende und langfristige Bewältigung des Infektionsgeschehens. So ist die Inzidenz bei Ungeimpften um ein Vielfaches höher als bei Geimpften. Weiterhin sind es fast ausschließlich Ungeimpfte, die mit schweren Krankheitsverläufen auf eine intensivmedizinische Versorgung angewiesen sind. Impfen ist und bleibt gerade jetzt der Weg aus dieser Pandemie. Überall dort, wo sich viele Bürgerinnen und Bürger impfen lassen, kann sich das Virus weniger leicht verbreiten. Wer geimpft ist, hat einen deutlich höheren Schutz vor einem schweren Krankheitsverlauf und schützt zugleich auch andere besser vor einer Ansteckung. Der Großteil der Bürgerinnen und Bürger in unserem Land hat sich bereits impfen lassen. Diejenigen, die bisher zögern, sollen von der Notwendigkeit eines Impfschutzes überzeugt werden. Diejenigen, die schon einen Impfschutz haben, sollen zusätzlich zeitnah eine Auffrischungsimpfung („Booster“) erhalten.“

Zu berücksichtigen waren insbesondere die geänderten Vorschriften des IfSG und die Beendigung der epidemischen Lage von nationaler Tragweite durch den Deutschen Bundestag.

Der Verordnungsentwurf beinhaltet neben den nach wie vor optionalen Zugangsbeschränkungen in den §§ 15f verpflichtend anzuwendende Beschränkungen bis hin zu 2G-Plus in besonders infektionsgefährdeten Bereichen, da auch von Geimpften und genesenen ein zwar deutlich geringeres aber noch verbleibendes Ansteckungs- und Übertragungsrisiko ausgeht, insbesondere mit zunehmenden Zeitabstand zur letzten Impfung. Im vierten Abschnitt sind temporär sehr weitgehende Maßnahmen normiert, die z.T. von der bundesrechtlich begrenzten Fortgeltung bis zum 15. Dezember erfasst oder abhängig von der Geltungsdauer des Landtagsbeschlusses vom 24. November 2021 sind. Zur Wahrung des Verhältnismäßigkeitsprinzips sieht jedoch § 32 regionale schrittweise Öffnungen vor, soweit bei einem deeskalierenden Infektionsgeschehen auf örtlicher Ebene die entsprechenden Schwellenwerte unterschritten werden.

B. Zu den einzelnen Bestimmungen

[...]

Zu § 28

Gem. § 28a Abs. 8 Satz 1 Nr. 1 IfSG ist die Verhängung von Ausgangssperren unzulässig. Allerdings sieht § 28 Absatz 9 Satz 1 IfSG vor, dass nach dem Ende einer durch den Deutschen Bundestag nach § 5 Absatz 1 Satz 1 festgestellten epidemischen Lage von nationaler Tragweite Schutzmaßnahmen nach § 28a Abs. 1 IfSG (und damit die dortigen Nr. 3) bis längstens zum Ablauf des 15. Dezember 2021 anwendbar sind. Da die Verordnung vor dem 25. November 2021 in Kraft getreten ist, ist auch diese Voraussetzung erfüllt.

Zu Absatz 1:

Absatz 1 führt eine nächtliche Ausgangsbeschränkung für die Zeit von 22.00 Uhr bis 5.00 Uhr ein. Ohne „triftigen Grund“ ist der Aufenthalt außerhalb der Wohnung oder Unterkunft verboten. Diese Ausgangsbeschränkung unterscheidet sich aber von der

strengeren Ausgangssperre dadurch, dass die Gründe, die ein Verlassen des eigenen Bereichs rechtfertigen, im Zeitpunkt des aktuellen Infektionsgeschehens noch den betroffenen Menschen zumindest gewisse Spielräume belassen, die so bei einer Ausgangssperre regelmäßig nicht mehr gegeben wären. Die „triftigen Gründe“ werden in Absatz 2 im Einzelnen bestimmt (dazu im Einzelnen unten).

Der Begriff der „Wohnung“ knüpft unmittelbar an den verfassungsrechtlichen Schutzbereich des Art. 13 Abs. 1 GG, Art. 8 Abs. 1 der Verfassung des Freistaats Thüringen an, ist aber, wie die Ergänzung „Unterkunft“ zeigt, enger konzipiert. Beispielsweise sind auch Betriebs- und Geschäftsräume, die an sich auch in den Schutzbereich der vorgenannten Grundrechte fallen, nach Sinn und Zweck des Absatzes 1 ausgenommen. Tatbestandlich geht es vorrangig um die Festschreibung der „eigenen Häuslichkeit“ bzw. um die „eigenen vier Wände“, also um den Kernbereich privaten Lebens und höchstpersönlicher Lebensgestaltung. Dabei dient die Formulierung „Unterkunft“ der redaktionellen Klarstellung, dass auch besondere Wohnformen wie Studentenwohnheime, Migrationsunterkünfte, Aufnahmestellen, betreutes Wohnen, Zimmer in Altenpflegeheimen, Unterkünfte in Kasernen und Obdachlosenheimen ebenfalls zur „Wohnung“ im Sinne von Absatz 1 gehören. Auch sonstige besondere Unterbringungslagen können „Wohnung“ oder „Unterkunft“ sein, beispielsweise eine Geschäftsreisende mit ausländischer Staatsangehörigkeit, die sich z. B. infolge von Quarantänemaßnahmen oder aus anderen Gründen in einem Beherbergungsbetrieb aufhält bzw. aufhalten muss. Dadurch ist klargestellt, dass es sich bei der Regelung in Absatz 1 um ein Verbot des Aufenthalts im öffentlichen Raum bzw. in der Öffentlichkeit mit den zahlreichen, nicht kontrollierbaren Ansteckungsgefahren handelt. Der Aufenthalt muss nicht zwingend stets in der eigenen Wohnung erfolgen. Ein Aufenthalt ist auch in anderen Wohnungen zulässig unter der Voraussetzung, dass die allgemeinen Vorgaben nach § 17 Abs.1 eingehalten werden. Beispielsweise ist das Übernachten bei einem nicht im gemeinsamen Haushalt lebenden Lebensgefährten nicht untersagt.

Aus infektionsschutzrechtlicher Sicht ist entscheidend, dass die Menschen ihren „Privatbereich“ nächtlich nicht verlassen, um die infektionsgefährlichen Kontakte durch abendliche Zusammenkünften und Besuche bei Freunden, Kollegen, Nachbarn, Verwandten usw. auf das absolute Minimum zu verringern. Durch diese Reduktion gesellschaftlicher Mobilität ist ein entscheidender Beitrag zur Eindämmung des Infektionsgeschehens zu erwarten.

Zu Absatz 2:

Absatz 2 führt die triftigen Gründe auf, die ausnahmsweise zum Verlassen der Wohnung oder Unterkunft berechtigen. Die Aufnahme von Nummer 14 ist ein zusätzlicher Auffangtatbestand für in den Nummern 1 bis 13 nicht ausdrücklich genannte triftige Gründe, um so etwaige unbillige und verfassungsrechtlich bedenkliche Härten zu vermeiden. Solche „Gründe“ orientieren sich in ihrer Wertigkeit an den explizit normierten triftigen Gründen.

In der praktischen Rechtsanwendung ist auch zu berücksichtigen, dass „triftige Gründe“ nach allgemeinen Grundsätzen von der Person, die sich auf das Vorliegen eines triftigen Grundes beruft, diesen Grund im Zweifel gegenüber der zuständigen Behörde (Ordnungsamt, Gesundheitsamt, Polizei) nachweisen muss. Die Verordnung lässt, anders als etwa in § 6 bei der Verpflichtung zur Verwendung von Mund-Nasen-Bedeckungen bzw. von qualifizierten Gesichtsmasken, keine bloße Glaubhaftmachung im Sinne einer nur überwiegenden Wahrscheinlichkeit des Vorliegens geltend gemachter Gründe zu. Aus infektionsschutzrechtlichen Erwägungen ist Absatz 2 also strenger konzipiert. Ein fehlgeschlagener Nachweis eines „triftigen Grundes“ geht zu Lasten des Bürgers und kann dann entsprechend durch Bußgelder empfindlich sanktioniert werden.

Nummer 1 enthält eine Notfallklausel. Die Ausgangsbeschränkung wird nicht um jeden Preis durchgesetzt. Konkrete Lebens- oder Gesundheitsgefahren nach Art. 2 Abs. 2 GG bei medizinischen Notfällen wiegen schwerer als die allgemeine Ansteckungsgefahr. Entsprechendes gilt für die weiteren Fallgruppen.

Nummer 2 lässt vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Wertungen der Art. 2 Abs. 2 Satz 1, Art. 6 GG und unter Kinder- und Jugendschutzgesichtspunkten eine Ausnahme zu. „Notwendige Pflege und Unterstützung“ umfasst z.B. die Lebensmittelversorgung oder Beschaffung und Verabreichung von Medikamenten für lebensältere, ggf. gebrechliche Menschen, aber auch haushaltsbezogene Tätigkeiten, etwa die Reinigungsarbeiten oder Wäschemachen.

Nummer 3 schützt Menschenwürde, Persönlichkeitsrecht und die Familie. Es geht um die Anwesenheit bei einem sterbenden Menschen „in der letzten Stunde“. Erforderlich ist eine hinreichende Todesnähe, ohne dass im Rahmen dieser Verordnung ein abschließender Kriterienkatalog oder konkrete Sterbesituationen benannt werden können. In der Praxis ist davon auszugehen und erforderlich, dass die zuständigen Behörden hier das gebotene Einfühlungsvermögen und Mitgefühl erkennen lassen.

Nummer 4 gewährleistet den verfassungsrechtlichen Schutz der Familie gerade auch bei den heutzutage oftmals anzutreffenden, aufgefächerten Familienmodellen.

Nummer 5 hat eine der Nummer 4 vergleichbare Ausrichtung für weitere höchstpersönliche und familiäre Beziehungen.

Nummer 6 dient der unverzichtbaren Aufrechterhaltung und Durchsetzung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im öffentlichen Raum bzw. in der Öffentlichkeit und schafft für die Verwaltungstätigkeit des Staates und der Kommunen sowie der sonstigen hoheitlich handelnden Stellen und Einrichtungen den notwendigen Freiraum. Öffentlich-rechtliche Leistungserbringung ist die überwiegend kommunale Tätigkeit im Rahmen der Daseinsfür- und -vorsorge, z. B. die Aufrechterhaltung der Trinkwasser- und Stromversorgung oder der Abwasserentsorgung.

Nummer 7 sichert die berufliche Existenz der berufstätigen Bevölkerung und den wirtschaftlichen Fortbestand der Wirtschaftsbetriebe und der gewerblichen und sonstigen Einrichtungen und beruflichen Stellen in Thüringen. Insoweit wird insbesondere der Weg von und zur Arbeit von der Ausgangsbeschränkung ausgenommen, etwa bei Schichtarbeitern oder Arbeitnehmern in Kaufhallen, die bis in die Abendstunden geöffnet haben. Nummer 7 lässt Ausnahmen unmittelbar für die jeweilige berufliche Tätigkeit zu. Zu nennen wäre der nächtliche Lieferverkehr, Müllabfuhr, Gesundheits- und Rettungswesen, soweit nicht schon von Nummer 6 erfasst, Bäckereien, Tankstellen sowie sonstige Tätigkeiten im öffentlichen Interesse, die ohne Ausnahme nicht mehr möglich wären.

Nummer 8 eröffnet im Rahmen praktischer Konkordanz zum Eigentumsrecht die Möglichkeit, während der nächtlichen Ausgangsbeschränkung etwa bei einem Wasserrohrbruch nachts Instandsetzungs- und Sicherungsmaßnahmen durchzuführen oder ein offenstehendes Fenster in einem verantworteten Gebäude bei Unwetter oder Frost zu verschließen.

Nummer 9 sichert die Fütterung und die veterinärmedizinische Versorgung von Tieren. Inbegriffen ist hier die praktisch wichtige Möglichkeit, mit dem eigenen Hund „Gassi“ zu gehen.

Nummer 10 trägt dem hohen öffentlichen Interesse an der Durchführung der Jagd auf Wildschweine zur Vorbeugung und Bekämpfung der Afrikanischen Schweinepest Rechnung. Die Bejagung leistet einen wichtigen Beitrag, die Tierbestände zu

verringern und so der Ausbreitung dieser gefährlichen Tierseuche entgegenzuwirken. Üblicherweise werden Wildschweine in den Nachstunden bejagt.

Nummer 11 ermöglicht die infektionsschutzrechtlich unbedenkliche reine Durchfahrt durch das Hoheitsgebiet des Freistaats Thüringen für den überregionalen öffentlichen Personenverkehr sowie für den reinen Durchgangsverkehr in Kraftfahrzeugen auf überregionalen Strecken von Bundesstraßen und Bundesautobahnen. Andernfalls müsste jeder ICE an der Landesgrenze von Thüringen anhalten bzw. dürfte nicht oder nicht ohne Überprüfung durch Ordnungskräfte bzw. die Polizei durch Thüringen fahren. Entsprechendes würde an den Bundesautobahnen gelten. Zu berücksichtigen ist, dass für ein- oder durchreisende Personen ohne triftigen Grund nach Absatz 2 ein Ausstieg oder Halt innerhalb von Thüringen während der Zeit der nächtlichen Ausgangsbeschränkung strikt verboten ist.

Nummer 12 gewährleistet die weitest mögliche Ausübung der Religionsfreiheit nach Art. 4 GG, Art. 39 der Verfassung des Freistaats Thüringen unter den aktuell sehr ernstesten Pandemiebedingungen. Der Freiraum betrifft den „Kirchgang“ der christlichen Kirchen anlässlich der Weihnachtsfeiertage ebenso wie das Weihnachtsfest der christlich-orthodoxen Glaubensgemeinschaft Anfang Januar, das Lichterfest (Chanukka, Hanukkah) der jüdischen Gemeinschaft sowie Gottesdienste bzw. gleichstehende religiöse Zusammenkünfte einer jeden Glaubensgemeinschaft, namentlich der muslimischen Gemeinschaften, sei es aus Anlass hoher Feiertage, sei es im Rahmen der glaubensmäßig üblichen oder allgemein vorgegebenen religiösen Abläufe, Gepflogenheiten und Zusammenkünfte. Bei der Ausübung religiöser Rechte sind die allgemeinen Infektionsschutzregeln nach den §§ 3 bis 5 zu beachten.

Nummer 13 gewährt Ausnahmen der Ausgangsbeschränkung zum Schutz vor Gewalterfahrungen.

Nummer 14 enthält den eingangs angesprochenen Auffangtatbestand, zu unabwiesbaren Gründen zählen etwa Wohnungs- und Obdachlosigkeit. Die Ausnahmen nach Satz 2 betreffen den Jahreswechsel und die Weihnachtsfeiertage, an denen die Ausgangsbeschränkung nicht gilt.

Zu Absatz 3:

Ausgenommen von den Beschränkungen nach Absatz 1 sind Geimpfte und Genesene nach Nr.1, Kinder bis zur Vollendung des 12. Lebensjahres nach Nr. 2 sowie Personen die aus medizinischen Gründen nicht geimpft werden können.

[...]

V. Die bundesrechtliche Ermächtigungsgrundlage des § 32 i. V. m. §§ 28 und 28a des Gesetzes zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz - IfSG) in der Fassung vom 20. Juli 2000 (BGBl. I S. 1045), geändert durch Art. 1 des Gesetzes zur Stärkung der Impfprävention gegen COVID-19 und zur Änderung weiterer Vorschriften im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie vom 10. Dezember 2021 (BGBl. I S. 5162) – zum Zeitpunkt des Erlasses der Dritten Verordnung zur Änderung der Thüringer SARS-CoV-2-Infektionsschutz-Maßnahmenverordnung vom 21. Januar 2022 – lautete wie folgt:

§ 28

Schutzmaßnahmen

(1) ¹Werden Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider festgestellt oder ergibt sich, dass ein Verstorbener krank, krankheitsverdächtig oder Ausscheider war, so trifft die zuständige Behörde die notwendigen Schutzmaßnahmen, insbesondere die in § 28a und in den §§ 29 bis 31 genannten, 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. ²Unter den Voraussetzungen von Satz 1 kann die zuständige Behörde Veranstaltungen oder sonstige Ansammlungen von Menschen beschränken oder verbieten und Badeanstalten oder in § 33 genannte Gemeinschaftseinrichtungen oder Teile davon schließen. ³Eine Heilbehandlung darf nicht angeordnet werden. ⁴Die Grundrechte der körperlichen Unversehrtheit (Artikel 2 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes), der Freiheit der Person (Artikel 2 Absatz 2 Satz 2 des Grundgesetzes), der Versammlungsfreiheit (Artikel 8 des Grundgesetzes), der Freizügigkeit (Artikel 11 Absatz 1 des Grundgesetzes) und der Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13 Absatz 1 des Grundgesetzes) werden insoweit eingeschränkt.

(2) Wird festgestellt, dass eine Person in einer Gemeinschaftseinrichtung an Masern erkrankt, dessen verdächtig oder ansteckungsverdächtig ist, kann die zuständige Behörde Personen, die weder einen Impfschutz, der den Empfehlungen der Ständigen Impfkommision entspricht, noch eine Immunität gegen Masern durch ärztliches Zeugnis nachweisen können, die in § 34 Absatz 1 Satz 1 und 2 genannten Verbote erteilen, bis eine Weiterverbreitung der Krankheit in der Gemeinschaftseinrichtung nicht mehr zu befürchten ist.

(3) Für Maßnahmen nach den Absätzen 1 und 2 gilt § 16 Abs. 5 bis 8, für ihre Überwachung außerdem § 16 Abs. 2 entsprechend.

§ 28a

Besondere Schutzmaßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19)

(1) Notwendige Schutzmaßnahmen im Sinne des § 28 Absatz 1 Satz 1 und 2 zur Verhinderung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) können für die Dauer der Feststellung einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite nach § 5 Absatz 1 Satz 1 durch den Deutschen Bundestag insbesondere sein

1. Anordnung eines Abstandsgebots im öffentlichen Raum,
2. Verpflichtung zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung (Maskenpflicht),
- 2a. Verpflichtung zur Vorlage eines Impf-, Genesenen- oder Testnachweises,
3. Ausgangs- oder Kontaktbeschränkungen im privaten sowie im öffentlichen Raum,
4. Verpflichtung zur Erstellung und Anwendung von Hygienekonzepten für Betriebe, Einrichtungen oder Angebote mit Publikumsverkehr,
5. Untersagung oder Beschränkung von Freizeitveranstaltungen und ähnlichen Veranstaltungen,
6. Untersagung oder Beschränkung des Betriebs von Einrichtungen, die der Freizeitgestaltung zuzurechnen sind,

7. Untersagung oder Beschränkung von Kulturveranstaltungen oder des Betriebs von Kultureinrichtungen,

8. Untersagung oder Beschränkung von Sportveranstaltungen und der Sportausübung,

9. umfassendes oder auf bestimmte Zeiten beschränktes Verbot der Alkoholabgabe oder des Alkoholkonsums auf bestimmten öffentlichen Plätzen oder in bestimmten öffentlich zugänglichen Einrichtungen,

10. Untersagung von oder Erteilung von Auflagen für das Abhalten von Veranstaltungen, Ansammlungen, Aufzügen, Versammlungen sowie religiösen oder weltanschaulichen Zusammenkünften,

11. Untersagung oder Beschränkung von Reisen; dies gilt insbesondere für touristische Reisen,

12. Untersagung oder Beschränkung von Übernachtungsangeboten,

13. Untersagung oder Beschränkung des Betriebs von gastronomischen Einrichtungen,

14. Schließung oder Beschränkung von Betrieben, Gewerben, Einzel- oder Großhandel,

15. Untersagung oder Beschränkung des Betretens oder des Besuchs von Einrichtungen des Gesundheits- oder Sozialwesens,

16. Schließung von Gemeinschaftseinrichtungen im Sinne von § 33, Hochschulen, außerschulischen Einrichtungen der Erwachsenenbildung oder ähnlichen Einrichtungen oder Erteilung von Auflagen für die Fortführung ihres Betriebs oder

17. Anordnung der Verarbeitung der Kontaktdaten von Kunden, Gästen oder Veranstaltungsteilnehmern, um nach Auftreten einer Infektion mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 mögliche Infektionsketten nachverfolgen und unterbrechen zu können.

(2) ¹Die Anordnung der folgenden Schutzmaßnahmen nach Absatz 1 in Verbindung mit § 28 Absatz 1 ist nur zulässig, soweit auch bei Berücksichtigung aller bisher getroffenen anderen Schutzmaßnahmen eine wirksame Eindämmung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) erheblich gefährdet wäre:

1. Untersagung von Versammlungen oder Aufzügen im Sinne von Artikel 8 des Grundgesetzes und von religiösen oder weltanschaulichen Zusammenkünften nach Absatz 1 Nummer 10,

2. Anordnung einer Ausgangsbeschränkung nach Absatz 1 Nummer 3, nach der das Verlassen des privaten Wohnbereichs nur zu bestimmten Zeiten oder zu bestimmten Zwecken zulässig ist, und

3. Untersagung des Betretens oder des Besuchs von Einrichtungen im Sinne von Absatz 1 Nummer 15, wie zum Beispiel Alten- oder Pflegeheimen, Einrichtungen der Behindertenhilfe, Entbindungseinrichtungen oder Krankenhäusern für enge Angehörige von dort behandelten, gepflegten oder betreuten Personen.

²Schutzmaßnahmen nach Absatz 1 Nummer 15 dürfen nicht zur vollständigen Isolation von einzelnen Personen oder Gruppen führen; ein Mindestmaß an sozialen Kontakten muss gewährleistet bleiben.

(3) ¹Entscheidungen über Schutzmaßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) nach Absatz 1 in Verbindung mit § 28 Absatz 1, nach § 28 Absatz 1 Satz 1 und 2 und den §§ 29 bis 32 sind insbesondere an dem Schutz von Leben und Gesundheit und der Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems auszurichten; dabei sind absehbare Änderungen des Infektionsgeschehens durch ansteckendere, das Gesundheitssystem stärker belastende Virusvarianten zu berücksichtigen. ²Zum präventiven Infektionsschutz können insbesondere die in Absatz 1 Nummer 1, 2, 2a, 4 und 17 genannten Schutzmaßnahmen ergriffen werden. ³Weitergehende Schutzmaßnahmen sollen unter Berücksichtigung des jeweiligen regionalen und überregionalen Infektionsgeschehens mit dem Ziel getroffen werden, eine drohende Überlastung der regionalen und überregionalen stationären Versorgung zu vermeiden. ⁴Wesentlicher Maßstab für die weitergehenden Schutzmaßnahmen ist insbesondere die Anzahl der in Bezug auf die Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) in ein Krankenhaus aufgenommenen Personen je 100 000 Einwohner innerhalb von sieben Tagen. ⁵Weitere Indikatoren wie die unter infektionsepidemiologischen Aspekten differenzierte Anzahl der Neuinfektionen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 je 100 000 Einwohner innerhalb von sieben Tagen, die verfügbaren intensivmedizinischen Behandlungskapazitäten und die Anzahl der gegen die Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) geimpften Personen sollen bei der Bewertung des Infektionsgeschehens berücksichtigt werden. ⁶Die Landesregierungen können im Rahmen der Festlegung der Schutzmaßnahmen unter Berücksichtigung der jeweiligen stationären Versorgungskapazitäten in einer Rechtsverordnung nach § 32 Schwellenwerte für die Indikatoren nach den Sätzen 4 und 5 festsetzen; entsprechend können die Schutzmaßnahmen innerhalb eines Landes regional differenziert werden. ⁷Das Robert Koch-Institut veröffentlicht im Internet unter <https://www.rki.de/covid-19-trends> werktäglich nach Altersgruppen differenzierte und mindestens auf einzelne Länder und auf das Bundesgebiet bezogene Daten zu Indikatoren nach den Sätzen 4 und 5. ⁸Die Länder können die Indikatoren nach den Sätzen 4 und 5 landesweit oder regional differenziert auch statt bezogen auf 100 000 Einwohner bezogen auf das Land oder die jeweilige Region als Maßstab verwenden.

(4) ¹Im Rahmen der Kontaktdatenerhebung nach Absatz 1 Nummer 17 dürfen von den Verantwortlichen nur personenbezogene Angaben sowie Angaben zum Zeitraum und zum Ort des Aufenthaltes erhoben und verarbeitet werden, soweit dies zur Nachverfolgung von Kontaktpersonen zwingend notwendig ist. ²Die Verantwortlichen haben sicherzustellen, dass eine Kenntnisnahme der erfassten Daten durch Unbefugte ausgeschlossen ist. ³Die Daten dürfen nicht zu einem anderen Zweck als der Aushändigung auf Anforderung an die nach Landesrecht für die Erhebung der Daten zuständigen Stellen verwendet werden und sind vier Wochen nach Erhebung zu löschen. ⁴Die zuständigen Stellen nach Satz 3 sind berechtigt, die erhobenen Daten anzufordern, soweit dies zur Kontaktnachverfolgung nach § 25 Absatz 1 erforderlich ist. ⁵Die Verantwortlichen nach Satz 1 sind in diesen Fällen verpflichtet, den zuständigen Stellen nach Satz 3 die erhobenen Daten zu übermitteln. ⁶Eine Weitergabe der übermittelten Daten durch die zuständigen Stellen nach Satz 3 oder eine Weiterverwendung durch diese zu anderen Zwecken als der Kontaktnachverfolgung ist ausgeschlossen. ⁷Die den zuständigen Stellen nach Satz 3 übermittelten Daten sind von diesen unverzüglich irreversibel zu löschen, sobald die Daten für die Kontaktnachverfolgung nicht mehr benötigt werden.

(5) ¹Rechtsverordnungen, die nach § 32 in Verbindung mit § 28 Absatz 1 und § 28a Absatz 1 erlassen werden, sind mit einer allgemeinen Begründung zu versehen und zeitlich zu befristen. ²Die Geltungsdauer beträgt grundsätzlich vier Wochen; sie kann verlängert werden.

(6) ¹Schutzmaßnahmen nach Absatz 1 in Verbindung mit § 28 Absatz 1, nach § 28 Absatz 1 Satz 1 und 2 und nach den §§ 29 bis 31 können auch kumulativ angeordnet werden, soweit und solange es für eine wirksame Verhinderung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) erforderlich ist. ²Bei Entscheidungen

über Schutzmaßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) sind soziale, gesellschaftliche und wirtschaftliche Auswirkungen auf den Einzelnen und die Allgemeinheit einzubeziehen und zu berücksichtigen, soweit dies mit dem Ziel einer wirksamen Verhinderung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) vereinbar ist. ³Einzelne 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 der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) nicht zwingend erforderlich ist.

(7) ¹Unabhängig von einer durch den Deutschen Bundestag nach § 5 Absatz 1 Satz 1 festgestellten epidemischen Lage von nationaler Tragweite können folgende Maßnahmen notwendige Schutzmaßnahmen im Sinne des § 28 Absatz 1 Satz 1 und 2 sein, soweit sie zur Verhinderung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) erforderlich sind:

1. die Anordnung eines Abstandsgebots im öffentlichen Raum, insbesondere in öffentlich zugänglichen Innenräumen,

2. die Anordnung von Kontaktbeschränkungen im privaten sowie im öffentlichen Raum,

3. die Verpflichtung zum Tragen einer Atemschutzmaske (FFP2 oder vergleichbar) oder einer medizinischen Gesichtsmaske (Mund-Nasen-Schutz),

4. die Verpflichtung zur Vorlage von Impf-, Genesenen- oder Testnachweisen sowie an die Vorlage solcher Nachweise anknüpfende Beschränkungen des Zugangs in den oder bei den in Absatz 1 Nummer 4 bis 8 und 10 bis 16 genannten Betrieben, Gewerben, Einrichtungen, Angeboten, Veranstaltungen, Reisen und Ausübungen,

5. die Verpflichtung zur Erstellung und Anwendung von Hygienekonzepten, auch unter Vorgabe von Personenobergrenzen, für die in Absatz 1 Nummer 4 bis 8 und 10 bis 16 genannten Betriebe, Gewerbe, Einrichtungen, Angebote, Veranstaltungen, Reisen und Ausübungen,

6. die Beschränkung der Anzahl von Personen in oder bei den in Absatz 1 Nummer 4 bis 8 und 10 bis 16 genannten Betrieben, Gewerben, Einrichtungen, Angeboten, Veranstaltungen, Reisen und Ausübungen,

7. die Erteilung von Auflagen für die Fortführung des Betriebs von Gemeinschaftseinrichtungen im Sinne von § 33, Hochschulen, außerschulischen Einrichtungen der Erwachsenenbildung oder ähnlichen Einrichtungen und

8. die Anordnung der Verarbeitung der Kontaktdaten von Kunden, Gästen oder Veranstaltungsteilnehmern in den oder bei den in Absatz 1 Nummer 4 bis 8 und 10 bis 16 genannten Betrieben, Gewerben, Einrichtungen, Angeboten, Veranstaltungen, Reisen und Ausübungen, um nach Auftreten einer Infektion mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 mögliche Infektionsketten nachverfolgen und unterbrechen zu können; dabei kann auch angeordnet werden, dass die Nachverfolgung und Unterbrechung von Infektionsketten vorrangig durch die Bereitstellung der QR-Code-Registrierung für die Corona-Warn-App des Robert Koch-Instituts erfolgt.

²Individuelle Schutzmaßnahmen gegenüber Kranken, Krankheitsverdächtigen, Ansteckungsverdächtigen oder Ausscheidern nach § 28 Absatz 1 Satz 1 sowie die Schließung von Einrichtungen und Betrieben im Einzelfall nach § 28 Absatz 1 Satz 1 und 2 bleiben unberührt. ³Die Absätze 3 bis 6 gelten für Schutzmaßnahmen nach Satz 1 entsprechend. ⁴Die besonderen Belange von Kindern und Jugendlichen sind zu berücksichtigen.

(8) ¹Nach dem Ende einer durch den Deutschen Bundestag nach § 5 Absatz 1 Satz 1 festgestellten epidemischen Lage von nationaler Tragweite können die Absätze 1 bis 6 auch angewendet werden, soweit und solange die konkrete Gefahr der epidemischen Ausbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) in einem Land besteht und das Parlament in dem betroffenen Land die Anwendbarkeit der Absätze 1 bis 6 feststellt, mit der Maßgabe, dass folgende Schutzmaßnahmen ausgeschlossen sind:

1. die Anordnung von Ausgangsbeschränkungen,
2. die Untersagung der Sportausübung und die Schließung von Sporteinrichtungen,
3. die Untersagung von Versammlungen oder Aufzügen im Sinne von Artikel 8 des Grundgesetzes und von religiösen oder weltanschaulichen Zusammenkünften,
4. die Untersagung von Reisen,
5. die Untersagung von Übernachtungsangeboten,
6. die Schließung von Betrieben, Gewerben, Einzel- oder Großhandel, sofern es sich nicht um gastronomische Einrichtungen, Freizeit- oder Kultureinrichtungen oder um Messen oder Kongresse handelt,
7. die Schließung von Gemeinschaftseinrichtungen im Sinne von § 33.

²Absatz 7 bleibt unberührt. ³Die Feststellung nach Satz 1 gilt als aufgehoben, sofern das Parlament in dem betroffenen Land nicht spätestens drei Monate nach der Feststellung nach Satz 1 die weitere Anwendbarkeit der Absätze 1 bis 6 für das Land feststellt; dies gilt entsprechend, sofern das Parlament in dem betroffenen Land nicht spätestens drei Monate nach der Feststellung der weiteren Anwendbarkeit der Absätze 1 bis 6 die weitere Anwendbarkeit der Absätze 1 bis 6 erneut feststellt.

(9) ¹Die Absätze 1 bis 6 bleiben nach dem Ende einer durch den Deutschen Bundestag nach § 5 Absatz 1 Satz 1 festgestellten epidemischen Lage von nationaler Tragweite bis längstens zum Ablauf des 19. März 2022 für Schutzmaßnahmen nach Absatz 1 in Verbindung mit § 28 Absatz 1 Satz 1 und 2 anwendbar, die bis zum 25. November 2021 in Kraft getreten sind. ²Satz 1 gilt für Schutzmaßnahmen nach Absatz 1 in Verbindung mit § 28 Absatz 1 Satz 1 und 2 und § 32 entsprechend, sofern das Parlament in dem betroffenen Land die Rechtsverordnungen nicht aufhebt. ³Die Anordnung von Schutzmaßnahmen nach Absatz 8 in Verbindung mit § 28 Absatz 1 Satz 1 und 2 oder nach Absatz 8 in Verbindung mit § 28 Absatz 1 Satz 1 und 2 und § 32 bleibt unberührt.

(10) ¹Eine auf Grund von Absatz 7 Satz 1 oder Absatz 8 Satz 1 in Verbindung mit § 28 Absatz 1 und § 32 erlassene Rechtsverordnung muss spätestens mit Ablauf des 19. März 2022 außer Kraft treten. ²Nach Absatz 7 Satz 1 oder Absatz 8 Satz 1 in Verbindung mit § 28 Absatz 1 Satz 1 und 2 getroffene Anordnungen müssen spätestens mit Ablauf des 19. März 2022 aufgehoben werden. ³Der Deutsche Bundestag kann durch im Bundesgesetzblatt bekanntzumachenden Beschluss einmalig die Fristen nach den Sätzen 1 und 2 um bis zu drei Monate verlängern.

§ 32

Erlass von Rechtsverordnungen

¹Die Landesregierungen werden ermächtigt, unter den Voraussetzungen, die für Maßnahmen nach den §§ 28, 28a und 29 bis 31 maßgebend sind, auch durch

Rechtsverordnungen entsprechende Gebote und Verbote zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten zu erlassen. ²Die Landesregierungen können die Ermächtigung durch Rechtsverordnung auf andere Stellen übertragen. ³Die Grundrechte der körperlichen Unversehrtheit (Artikel 2 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes), der Freiheit der Person (Artikel 2 Absatz 2 Satz 2 des Grundgesetzes), der Freizügigkeit (Artikel 11 Absatz 1 des Grundgesetzes), der Versammlungsfreiheit (Artikel 8 des Grundgesetzes), der Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13 Absatz 1 des Grundgesetzes) und des Brief- und Postgeheimnisses (Artikel 10 des Grundgesetzes) können insoweit eingeschränkt werden.

VI. In den Täglichen Lageberichten des Robert-Koch-Instituts (RKI) zur Corona-Virus-Krankheit-2019 (COVID-19) zeichnete sich seit Anfang des Jahres 2022 in Deutschland ein starker Anstieg der Fallzahlen ab. Im Täglichen Lagebericht des RKI vom 14. Januar 2022 hieß es, die Inzidenz der letzten sieben Tage (Zahl der Neuinfektionen je 100.000 Einwohner innerhalb von sieben Tagen) liege deutschlandweit bei 470,6 Fällen pro 100.000 Einwohner. Die 7-Tage-Inzidenz der hospitalisierten Fälle (Zahl der COVID-19-Patienten je 100.000 Einwohner innerhalb von sieben Tagen) liege bei 3,23 Fällen pro 100.000 Einwohner. Am 13. Januar 2022 (12:15 Uhr) hätten sich deutschlandweit 2.959 COVID-19-Fälle in intensivmedizinischer Behandlung befunden. Der Anteil der COVID-19-Belegung durch Erwachsene an allen betreibbaren Intensivbetten für Erwachsene liege bei 13,1 Prozent (vgl. Täglicher Lagebericht des RKI zur Corona-Virus-Krankheit-2019 [COVID-19] vom 14. Januar 2022). Zudem hieß es, dass die COVID-19-Epidemie in Deutschland zunehmend von der Omikron-Variante dominiert werde. Diese Variante weiche in einigen Eigenschaften von den bisher dominierenden Varianten ab, insbesondere habe sie vermutlich eine kürzere Inkubationszeit und auch eine kürzere Generationszeit (vgl. Täglicher Lagebericht des RKI zur Corona-Virus-Krankheit-2019 [COVID-19] vom 14. Januar 2022).

In Thüringen erreichte die 7-Tage-Inzidenz am 9. Dezember 2021 mit 1.046,2 Fällen pro 100.000 Einwohner einen Höhepunkt; deutschlandweit lag sie zu diesem Zeitpunkt bei 422,3 Fällen. Die 7-Tage-Inzidenz der hospitalisierten Fälle lag in Thüringen bei 18,82 Fällen pro 100.000 Einwohner (vgl. Täglicher Lagebericht des RKI zur Corona-Virus-Krankheit-2019 [COVID-19] vom 9. Dezember 2022). Danach ging die Zahl der festgestellten Corona-Inzidenzen und der schweren COVID-19-Erkrankungen in Thüringen zunächst einmal deutlich zurück.

Am 14. Januar 2022 lag laut Lagebericht des RKI die 7-Tage-Inzidenz deutschlandweit bei 470,6 Fällen pro 100.000 Einwohner, in Thüringen bei 228,4 Fällen. Die 7-Tage-Inzidenz der hospitalisierten Fälle lag in Thüringen bei 5,38 Fällen pro 100.000 Einwohner (vgl. Lagebericht des RKI zur Corona-Virus-Krankheit-2019 [COVID-19] vom 14. Januar 2022). Am 17. Januar 2022 lag laut Lagebericht des RKI die 7-Tage-Inzidenz deutschlandweit bei 528,2 Fällen, in Thüringen dagegen mit 197,9 Fällen deutschlandweit am niedrigsten. Die 7-Tage-Inzidenz der hospitalisierten Fälle lag in Thüringen bei 4,01 Fällen pro 100.000 Einwohner (vgl. Lagebericht des RKI zur Corona-Virus-Krankheit-2019 [COVID-19] vom 17. Januar 2022). Am 18. Januar 2022 stieg die 7-Tage-Inzidenz deutschlandweit auf 553,2 Fälle und in Thüringen auf 204,2 Fälle an (vgl. Lagebericht des RKI zur Corona-Virus-Krankheit-2019 [COVID-19] vom 18. Januar 2022).

Am 21. Januar 2022 lag laut Lagebericht des RKI die Inzidenz der letzten 7 Tage deutschlandweit bereits bei 706,3 Fällen pro 100.000 Einwohner. Thüringen lag mit einer 7-Tage-Inzidenz von 264,5 Fällen pro 100.000 Einwohner deutschlandweit weiterhin am niedrigsten. Die 7-Tage-Inzidenz der hospitalisierten Fälle lag laut Lagebericht des RKI vom 21. Januar 2022 in Deutschland bei 3,77 Fällen pro 100.000 Einwohner und in Thüringen bei 5,24 Fällen. Am 20. Januar 2022 (12:15 Uhr) hätten sich deutschlandweit 2.447 COVID-19-Fälle in intensivmedizinischer Behandlung befunden. Der Anteil der COVID-19-Belegung durch Erwachsene an allen betreibbaren Intensivbetten für Erwachsene liege bei 10,9 Prozent. Zudem hieß es, seien seit dem 26. Dezember 2020 insgesamt 161.131.839 Impfungen verabreicht worden. Insgesamt hätten 75,3 Prozent der Bevölkerung mindestens eine Impfung gegen COVID-19 bekommen. 73,2 Prozent seien bereits vollständig gegen COVID-19 geimpft. 49,6 Prozent hätten eine Auffrischungsimpfung erhalten (vgl. Täglicher Lagebericht des RKI zur Corona-Virus-Krankheit-2019 [COVID-19] vom 21. Januar 2022).

Die Inzidenz der letzten 7 Tage stieg deutschlandweit am 28. Januar 2022 auf 1.073,0 Fällen pro 100.000 Einwohner und in Thüringen auf 402,2 Fälle an. Thüringen hatte zu diesem Zeitpunkt weiterhin die niedrigsten Inzidenzen deutschlandweit (vgl. Täglicher Lagebericht des RKI zur Corona-Virus-Krankheit-2019 [COVID-19] vom 28. Januar 2022).

VII. Mit Antragschrift vom 28. Januar 2022, welche am 31. Januar 2022 beim Thüringer Verfassungsgerichtshof einging, hat die Antragstellerin einen Antrag im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle gestellt und den Erlass einer einstweiligen Anordnung beantragt, die auf vorläufige Außervollzugsetzung der §§ 9, 11, 12, 13, 14, 15, 17, 18, 18a und 28 der Thüringer SARS-CoV-2-Infektionsschutz-Maßnahmenverordnung gerichtet war.

1. Zur Begründung hat die Antragstellerin wie folgt ausgeführt:

a) Der Ordnungsgeber habe in den §§ 11, 13, 14, 15, 17, 18 und 18a ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO umfängliche Regelungen geschaffen, durch die nicht vollständig Geimpfte bzw. „Nicht-Geboosterte“ rechtlich schlechter gestellt worden seien. Dies habe selbst im Bereich der Absonderung von Ansteckungsverdächtigen nach § 9 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO gegolten.

Die Anforderungen an die Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung wüchsen, je intensiver die aus ihr resultierende Belastung für die Betroffenen sei. Die Intensität wiederum wachse, je weniger der Betroffene das Kriterium der Ungleichheit beeinflussen könne und je mehr die Ungleichbehandlung den Gebrauch von Freiheitsrechten erschwere.

Vorliegend seien auf Seiten der nicht vollständig Geimpften praktisch alle Freiheitsrechte betroffen gewesen, welche die Teilnahme am öffentlichen Leben verbürgten, insbesondere die Menschenwürde nach Art. 1 ThürVerf. Mit der Menschenwürde sei ein rechtlich abgewerteter Status oder demütigende Ungleichbehandlungen nicht vereinbar. Unantastbarkeit der Menschenwürde heiße, dass ein Eingriff in die Menschenwürde grundsätzlich nicht mit anderen Grundwerten der Verfassung gerechtfertigt werden könne. Durch den Verzicht auf einen subjektiven Anknüpfungspunkt in seiner Person sei der Mensch zum bloßen Objekt der staatlichen Epidemieabwehr geworden. Aus diesem Grund sei die Dichte in der Prüfung des Gleichbehandlungsgrundsatzes maximal gesteigert.

aa) Zweck des Ausschlusses von Ungeimpften sei es gewesen, die der Eindämmung der Epidemie dienenden Gebote und Verbote so weit wie nötig aufrechtzuerhalten, aber freiheitsschonend Ausnahmen und Erleichterungen zu ermöglichen, die den Eindämmungszweck nicht gefährdeten, weil diejenigen, denen die Ausnahmen oder Erleichterungen erteilt würden, nicht oder nicht erheblich zur Ausbreitung des Virus beitragen.

Inzwischen stehe jedoch fest, dass Geimpfte sich nicht nur in epidemiologisch unbedeutenden Ausnahmefällen infizieren und auch infektiös werden und das Virus weiterübertragen könnten, was etliche Studien belegen würden. Zudem hätten Länder mit hoher Impfquote weiterhin hohe Inzidenzen gemeldet. Nachgewiesen sei inzwischen auch, dass Geimpfte eine gleich hohe Viruslast im Hals-Nasen-Rachenraum haben könnten wie Ungeimpfte. Das heiße auch, dass sie nicht weniger infektiös als Ungeimpfte seien. Vollständig Geimpfte würden also auch in Zukunft einen Großteil des Infektionsgeschehens ausmachen und zur Weiterverbreitung des Virus beitragen.

Auch in zeitlicher Hinsicht hätte viel realitätsnäher differenziert werden müssen. Bereits vier Monate nach der zweiten Impfdosis seien nach einem Bericht Geimpfte kaum besser geschützt gewesen als Ungeimpfte. Nach einer neueren Studie habe es nach sechs Monaten keinen Schutz gegen eine Ansteckung mehr gegeben. Eine andere Studie habe festgestellt, dass der Schutz gegen die Übertragung des Virus bereits innerhalb von drei Monaten nach der zweiten Impfung dahingeschwunden gewesen sei. Die Legaldefinition des „Geimpften“ in der streitgegenständlichen Allgemeinverfügung, die diese Eigenschaft vom Besitz eines Impfausweises abhängig gemacht habe, sei in keiner Hinsicht an den Zeitablauf der komplettierenden Impfdosis gebunden gewesen.

Sowohl bei der Delta-Variante als auch bei der Omikron-Variante sei es zu sog. Impfdurchbrüchen gekommen. Wenn es zwischen Ungeimpften und Geimpften keinen Unterschied hinsichtlich des Risikos gegeben habe, dass sie das Virus verbreiteten, sei dies kein kategorialer, sondern allenfalls ein geringfügiger gradueller und hinsichtlich des Differenzierungszwecks nicht mehr erheblicher Unterschied gewesen.

Dieser Unterschied sei mit dem zeitlichen Abstand zur Impfung und mit der Ausbreitung der Omikron-Variante immer noch kleiner geworden.

Da die Impfung weiterhin einerseits gut vor schweren Verläufen geschützt habe, nicht aber vor Ansteckung und Weiterübertragung, hätte eine Ungleichbehandlung zwischen Geimpften und Ungeimpften durch zusätzliche Erschwerungen erst recht allenfalls dann gerechtfertigt werden können, wenn tatsächlich oder konkret eine systemische Überlastung des Gesundheitssystems gedroht hätte und wenn diese zugleich nicht durch den konsequenten Einsatz von weniger belastenden Tests zu verhindern gewesen wäre.

bb) Auch das mittelbare Ziel der Herstellung von Impfdruck könne zur Rechtfertigung nicht dienen.

Der Impfdruck habe im Widerspruch zur Resolution 2361 (2021) der Parlamentarischen Versammlung des Europarates gestanden, wonach dafür zu sorgen gewesen sei, dass die Bürgerinnen und Bürger darüber aufgeklärt würden, dass die Impfung nicht verpflichtend sei und niemand unter Druck gesetzt werde, sich impfen zu lassen. Aus der Begründung der Verordnung vom 21. Januar 2022 gehe hervor, dass die Schlechterstellung der Ungeimpften Impfdruck aufbauen sollte.

Mit den angewendeten Impfstoffen hätte keine sog. Herdenimmunität erreicht werden können. Auch indirekter Impfzwang sei unzulässig. Das 2G-Konzept habe einen sehr starken Druck erzeugt, sich impfen zu lassen. Wer nicht in Kauf habe nehmen wollen, praktisch vom öffentlichen Leben ausgeschlossen zu sein, hätte sich impfen lassen müssen. Auch wenn Berufsausübungs- und Ausbildungsmöglichkeiten davon abgehangen hätten, sei der indirekte Druck in seiner Zwangswirkung einer direkten Impfpflicht praktisch gleichgekommen. Jede Impfung tangiere aber das Recht auf körperliche Unversehrtheit. Dieser Eingriff wiege wegen der mit der Impfung verbundenen Risiken sehr schwer. Die SARS-CoV-2-Impfstoffe hätten sich grundlegend von herkömmlichen Impfstoffen unterschieden. Sie hätten auf neuen Technologien basiert, die am Menschen bis zum jetzigen Einsatz bei den mRNA-Impfstoffen nicht oder bei den

Vektorimpfstoffen wenig erprobt gewesen seien. Anders als bei herkömmlichen Vakzinen habe auf keine jahrzehntelange Erfahrung zurückgeblickt werden können.

cc) Die Freiheitsbeschränkungen seien unverhältnismäßig gewesen.

Die 2G-Regel und 2G-Plus-Regel der §§ 9, 11, 13, 14, 15, 17, 18 und 18a ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO seien auf jeden Fall deshalb nicht erforderlich gewesen, weil das Ziel effektiver und ohne trügerische Sicherheit und diskriminierungsfrei mit der sog. 3G-Regel und damit der Testung aller hätte erreicht werden können. Ein messbarer Zusatznutzen sei vor diesem Hintergrund im Vergleich 2G zu 3G zu verneinen gewesen. Damit sei die 2G-Regel unangemessen gewesen und habe jedenfalls gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip im engeren Sinne verstoßen. Neben der allgemeinen Handlungsfreiheit nach Art. 3 Abs. 2 ThürVerf seien oft auch spezielle Freiheitsgrundrechte der Verfassung betroffen gewesen. Diese Freiheitseinschränkungen hätten besonders schwer gewogen, weil sie sich gegen Nichtstörer gerichtet hätten, nur weil es möglich gewesen sei, dass sich in der Gesamtheit der betroffenen Gruppe auch Menschen befunden hätten, die unerkannt infektiös gewesen seien. Die Begründung, die Maßnahmen hätten der Verhinderung der Überlastung der Intensivstationen gedient, habe zur Darlegung der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne nicht ausgereicht, sondern es hätte dargelegt werden müssen, wie groß der Beitrag der Maßnahmen für die Erreichung dieses Ziels sei, was bislang nicht geschehen sei.

b) Die Ausgangsbeschränkung nach § 28 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO habe in das Grundrecht der körperlichen Bewegungsfreiheit nach Art. 3 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf eingegriffen und eine Freiheitsbeschränkung im Sinne von Art. 4 Abs. 1 ThürVerf bewirkt.

aa) Es fehle an einer wirksamen Rechtsgrundlage. Die bundesgesetzliche Rechtsgrundlage des § 28a IfSG habe insofern gegen den aus dem Rechtsstaatsprinzip nach Art. 1 Abs. 3, Art. 20 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3, Art. 23 Abs. 1, Art. 28 Abs. 1 und Art. 79 Abs. 3 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland (Grundgesetz - GG) sowie dem allgemeinen Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 1 GG folgenden Grundsatz der Folgerichtigkeit und Konsistenz verstoßen.

Wenn der Bundesgesetzgeber es ausdrücklich verboten habe, Ausgangsbeschränkungen als Mittel im Infektionsschutz zu verwenden, hätte er nicht in derselben Vorschrift zum Gegenteil ermächtigen und dies nur an die Voraussetzung knüpfen können, dass ein Bundesland bis zu einem bestimmten Zeitpunkt abweichendes Landesrecht geschaffen habe. In seinem Kompetenzbereich des Infektionsschutzes hätte der Bundesgesetzgeber die wesentlichen Grundentscheidungen selbst treffen müssen. Der Parlamentsvorbehalt gebiete es, dass die wesentlichen Entscheidungen in grundlegenden normativen Bereichen selbst getroffen würden. Bei Ausgangsbeschränkungen komme es zu Beschränkungen des Grundrechts der körperlichen Bewegungsfreiheit nach Art. 104 Abs. 1 GG. Art. 2 Abs. 2 Satz 3 GG sehe vor, dass in dieses Recht nur auf Grund eines Gesetzes eingegriffen werden könne. Art. 104 Abs. 1 Satz 1 GG verlange insoweit ein förmliches Gesetz. Das Schrifttum leite daraus eine Delegationsperre ab, wenn die Rechtsverordnung nicht eng an das Gesetz gebunden bleibe. Im Gegensatz hierzu sollte es vorliegend in das Belieben des Ordnungsgebers gestellt gewesen sein, ob dieser die Beschränkung der körperlichen Bewegungsfreiheit nach Art. 104 Abs. 1 GG durch Ausgangsbeschränkungen in seine Verordnung aufnehme oder nicht.

Auch unter dem Gesichtspunkt der Übergangsregelung sei die Verlängerung bis Mitte März 2022 nicht zu rechtfertigen gewesen. § 28a IfSG habe in seinen Absätzen 8 bis 10 eine Entkopplung von den wissenschaftlichen Erkenntnissen vollzogen, wenn nach dem Auslaufen der epidemischen Lage von nationaler Tragweite die schärfsten Eingriffe, die bereits ausdrücklich verboten gewesen seien, noch für Monate gänzlich voraussetzungslos und nach Belieben der Landesregierungen weitergelten sollten. Der landesverfassungsrechtliche Vorbehalt des Gesetzes habe die Staatsgewalt des Freistaats Thüringen gezwungen, von der Ermächtigung nach § 28a Abs. 8 bis 10 IfSG nicht Gebrauch zu machen. Einer Vorlage an das Bundesverfassungsgericht bedürfe es nicht.

bb) Mit § 28 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO sei eine Ausgangssperre voraussetzungslos verhängt worden. Zur Beurteilung der Frage, ob eine wirksame Eindämmung der Verbreitung von COVID-19 ohne die Ausgangsbeschränkung erheblich gefährdet gewesen wäre, hätte die zuständige Behörde eine auf die jeweilige Pandemiesituation

abstellende Gefährdungsprognose zu erstellen gehabt, der eine ex-ante-Betrachtung zu Grunde gelegen hätte. Eine besondere Begründung im Verhältnis zum damaligen Pandemiegeschehen und zu anderen Maßnahmen sei nicht zu finden.

Die Ausgangsbeschränkung sei auch nicht erforderlich und angemessen gewesen. Allgemeine Ausgangsbeschränkungen kämen nur als ultima ratio in Betracht, wenn andere Schutzmaßnahmen nicht mehr ausreichten, um die Verbreitung einer Ansteckungskrankheit wirksam einzudämmen. Derartige Überlegungen hätten aber keine Rolle gespielt.

c) Die im Rahmen der Kontaktnachverfolgung nach § 12 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO normierten Eingriffe in das Grundrecht auf Datenschutz nach Art. 6 Abs. 2 ThürVerf seien schon wegen Verstoßes gegen das grundrechtliche Zitiergebot nach Art. 42 Abs. 3 Satz 2 ThürVerf verfassungswidrig.

Die 2G-Regel und die 2G-Plus-Regel hätten zwar nicht unmittelbar zur Preisgabe von Gesundheitsdaten wie des Impfstatus oder Genesenenstatus verpflichtet. Wollte der Betroffene aber nicht auf absehbare Zeit von allen möglichen Einrichtungen ausgeschlossen sein, sei er gezwungen gewesen, sich der Impfung zu unterziehen und dies auch immer wieder preiszugeben. Die Grundrechtsverantwortung für staatlich verursachte Selbstbeeinträchtigungen, die nicht auf einer freien Entschließung der Grundrechtsträger beruhten oder deren Dispositionsbefugnis überschritten, sei bei Finalität des Staatshandelns stets anzunehmen. An der Finalität des Staatshandelns könne kein Zweifel bestehen, denn die Zugangsbeschränkungen hätten eine vom Normgeber beabsichtigte und erwartete Preisgabe des Impf- bzw. Genesenenstatus beinhaltet.

Auch weil der Ordnungsgeber trotz Fehlens einer gesetzlichen Ermächtigung Grundlage, die das Grundrecht auf Datenschutz zitiere, in eben dieses Grundrecht eingegriffen hätte, habe er gegen Art. 6 Abs. 2 ThürVerf sowie gegen den Vorbehalt des Gesetzes nach Art. 6 Abs. 3 ThürVerf verstoßen.

2. Am 22. April 2024 hat die Antragstellerin auf entsprechende Aufforderung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs mit Schreiben vom 6. Februar 2021 einen präzisierten

Fraktionsbeschluss vorgelegt, in dem die AfD-Fraktion im Thüringer Landtag den Antrag auf abstrakte Normenkontrolle für das beim Thüringer Verfassungsgerichtshof geführte Verfahren VerfGH 4/22 beschlossen hat.

3. In der mündlichen Verhandlung vom 24. April 2024 hat die Antragstellerin unter anderem ergänzend vorgetragen: Die 2G-Regel stelle wegen des Ausschlusses der Ungeimpften von sozialer und kultureller Teilhabe einen Angriff auf die Menschenwürde dar. Für die Ungleichbehandlung von Geimpften und Genesenen gegenüber den Ungeimpften gebe es keine Rechtfertigung. Zu den Anforderungen des grundrechtlichen Zitiergebots bei gesetzesvertretendem Ordnungsrecht gebe es bisher keine Rechtsprechung, so dass Klärungsbedürftigkeit bestehe. Das Grundrecht auf Datenschutz unterliege ebenfalls dem Zitiergebot. Die Berücksichtigung der Grundrechte ersetze dabei nicht deren Zitierung.

4. Die Antragstellerin hat in der mündlichen Verhandlung vom 24. April 2024 ihren Antrag hinsichtlich der Regelung in § 14 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO zurückgenommen und beantragt:

1. Die §§ 9, 11, 13, 15, 17, 18 und 18a der Thüringer Verordnung zur Regelung infektionsschutzrechtlicher Maßnahmen zur Eindämmung des Coronavirus SARS-CoV-2 in der Fassung der Dritten Verordnung zur Änderung der Thüringer SARS-CoV-2-Infektionsschutz-Maßnahmenverordnung vom 21. Januar 2022 sind wegen Verstoßes gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 2 Abs. 1 ThürVerf sowie gegen das freiheitsgrundrechtliche Übermaßverbot verfassungswidrig und nichtig.
2. § 12 der Thüringer Verordnung zur Regelung infektionsschutzrechtlicher Maßnahmen zur Eindämmung des Coronavirus SARS-CoV-2 in der Fassung der Dritten Verordnung zur Änderung der Thüringer SARS-CoV-2-Infektionsschutz-Maßnahmenverordnung vom 21. Januar 2022 ist wegen Verstoßes gegen das Grundrecht auf Datenschutz gem. Art. 6 Abs. 2 und 3 ThürVerf und gegen das grundrechtliche Zitiergebot des Art. 42 Abs. 3 Satz 2 ThürVerf verfassungswidrig und nichtig.

-
3. § 28 der Thüringer Verordnung zur Regelung infektionsschutzrechtlicher Maßnahmen zur Eindämmung des Coronavirus SARS-CoV-2 in der Fassung der Dritten Verordnung zur Änderung der Thüringer SARS-CoV-2-Infektionsschutz-Maßnahmenverordnung vom 21. Januar 2022 ist wegen Verstoßes gegen die Grundrechte der Art. 3 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf und Art. 4 Abs. 1 ThürVerf und gegen den grundrechtlichen Vorbehalt des Gesetzes verfassungswidrig und nichtig.

VIII. Der Anhörungsberechtigte zu 1., der Thüringer Landtag, hat keine Stellungnahme zum Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung und zum Normenkontrollantrag abgegeben.

IX. Die Anhörungsberechtigte zu 2., die Thüringer Landesregierung, hält den Antrag für unzulässig und unbegründet.

1. Mit Schreiben vom 2. Februar 2022 hat sie zum Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung und mit Schreiben vom 30. Juni 2022 zum Normenkontrollantrag Stellung genommen. Sie hat wie folgt ausgeführt:

a) Der Normenkontrollantrag sei bereits unzulässig, weil er den Anforderungen an eine ordnungsgemäße Begründung nach § 18 Abs. 1 Satz 2 ThürVerfGHG nicht genüge. Die Verfassungswidrigkeit der gerügten Normen werde lediglich pauschal behauptet, jedoch nicht differenziert begründet. Die pauschalen Ausführungen ließen sich keiner konkreten Norm zuordnen und es sei nicht erkennbar, aus welchen Gründen die Vereinbarkeit der Normen mit welchen Bestimmungen der Landesverfassung bezweifelt werde.

b) Der Normenkontrollantrag sei auch unbegründet. Die gerügten Maßnahmen seien mit der Thüringer Verfassung vereinbar.

aa) Der Verordnungsgeber habe die Entwicklung verfolgt. Eine Vielzahl relevanter Publikationen seien ihm bekannt gewesen und bei der Entscheidung über rechtliche

Maßnahmen herangezogen worden. Die Thüringer Maßnahmenverordnungen zur Pandemieeindämmung hätten sich zum Erlasszeitpunkt jeweils auf die Daten und Einschätzungen gestützt, die das RKI veröffentlicht habe. Im Verordnungsgebungsverfahren seien auch die gesellschaftlichen Auswirkungen auf unterschiedlichem Wege eingebracht worden. Zudem sei von der Landesregierung ein eigener, multidisziplinär besetzter Wissenschaftlicher Beirat eingerichtet worden, der Impulse für die Entscheidungsfindung gesetzt habe. Die Geltungsdauer einer Verordnung sei in der Regel auf wenige Wochen befristet gewesen, um die aktuellen Entwicklungen der verschiedenen Aspekte der Pandemie im Regelwerk berücksichtigen zu können.

Beim Erlass der Verordnung vom 21. Januar 2022, die auch die angegriffenen Regelungen der Stammverordnung vom 24. November 2021 zum Teil verlängert habe, sei für den Verordnungsgeber in Bezug auf die Infektionslage in Thüringen maßgeblich gewesen, dass sich die SARS-CoV-2-Pandemie in den Wochen vor Erlass der streitgegenständlichen Rechtsverordnung dynamisch entwickelt und mit einer 7-Tage-Inzidenz von 1046,1 Fällen am 9. Dezember 2021 einen Höhepunkt erreicht hätte. Danach sei die Zahl der festgestellten Infektionen in Thüringen zunächst einmal deutlich zurückgegangen, die 7-Tage-Indizienz habe am 11. Januar 2022 bei 323,5 Fällen und am 17. Januar 2022 „nur noch“ bei 197,8 Fällen gelegen. Innerhalb von nur 2 Wochen sei diese bis zum 31. Januar 2022 jedoch bereits wieder – der bundesweiten Entwicklung folgend – um etwa 136 Prozent auf 468,6 Fälle gestiegen und habe damit weit über dem Schwellenwert des § 32 Abs. 3 Nr. 1 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO gelegen.

Diese Entwicklung sei vom Verordnungsgeber darauf zurückgeführt worden, dass die mit der streitgegenständlichen Verordnung vom 24. November 2021 ergriffenen Maßnahmen die angestrebte Wirkung auf die Verbreitung der Infektionen mit der Delta-Variante habe entfalten können. Die massive Zunahme bzw. Verbreitung der Omikron-Variante sei nun jedoch auch im Ansatz in Thüringen erkennbar gewesen. Jedoch habe Thüringen am 24. Januar 2022 mit einem Wert von 302,9 Fällen bundesweit die niedrigste landesweite Inzidenz gegenüber der bundesdurchschnittlichen Inzidenz von 840,3 Fällen gehabt. Ein erkennbares Sinken der Inzidenz sei jedoch keineswegs mit einer gleichzeitigen Entlastung der Intensivstationen einhergegangen.

Dem Wochenbericht des Thüringer Landesamtes für Verbraucherschutz an das Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie (TMSGFF) vom 20. Januar 2022 sei zu entnehmen gewesen, dass die Inzidenz vollständig geimpfter Personen deutlich niedriger gewesen sei als die ungeimpfter Personen. Trotz einer deutlichen Beruhigung der 7-Tage-Inzidenz und der Hospitalisierungen in den letzten Wochen vor Erlass der streitgegenständlichen Verordnung hätten die damals aktuellen Daten eine Situation gezeigt, die es nicht erlaubt habe, weitere Lockerungen der Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie vorzunehmen. Tatsächlich habe sich die 7-Tage-Inzidenz im Vergleich zu anderen Bundesländern zwar damals auf einem niedrigeren Niveau befunden. Jedoch hätten nach Meinung von Sachverständigen die Daten ganz klar die Dynamik gezeigt, die die Omikron-Variante dem Infektionsgeschehen verliehen habe. Nach Meinung aller Sachverständigen sei damit zu rechnen gewesen, dass diese Entwicklung sich auch in Thüringen fortsetzen werde.

Vor diesem Hintergrund habe der Ordnungsgeber im Interesse der Vorsorge für eine nach Ansicht der Sachverständigen zwingend zu erwartende Entwicklung eine Lockerung der bestehenden Regelungen zur Verringerung der Anzahl von infektionsgefährdenden Kontakten und anderer Maßnahmen nicht vornehmen können. Es sei bei hohen Inzidenzzahlen insbesondere nicht mehr sichergestellt gewesen, dass die erforderlichen und für die Eindämmung wichtigen Kontaktnachverfolgungen durch die Gesundheitsbehörden durchgeführt werden können. Die Situation im Thüringer Gesundheitswesen habe sich deutlich dem Zustand der Überlastung genähert, teilweise auch bereits erreicht. Die Anzahl der im DIVI-Intensivregister als betreibbar gemeldeten Intensivbetten in Thüringer Krankenhäusern sei von rund 1.100 (noch im Mai 2021) auf einen Wert im Februar 2022 unter 650 gesunken. Eine hohe Auslastung der Intensivbetten durch eine Belegung mit COVID-19-Erkrankten habe gravierende Folgen für den Regelbetrieb eines Krankenhauses gehabt. Der landesdurchschnittliche Anteil der COVID-19-Patienten an den belegten Betten auf Intensivstationen habe bei 19,32 Prozent gelegen. In neun Landkreisen und kreisfreien Städten habe dieser Wert am 24. Januar 2022 bei 50 bis zu 85 Prozent gelegen. Die (allgemeine) Auslastung der Intensivstationen habe nur in einem von 22 Landkreisen und kreisfreien Städten unter 50 Prozent gelegen, in 15 Kreisen zwischen 50 und 90 Prozent, in vier Kreisen bei oder über 90 Prozent und in zwei Kreisen sogar bei 100 Prozent. In solchen Fällen sei

auch die Notfallversorgung durch das Krankenhaus nur eingeschränkt durchführbar gewesen.

bb) Die in den §§ 9, 11, 13, 14, 15, 17, 18 und 18a ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO geregelten Maßnahmen seien mit dem allgemeinen Gleichheitsgrundsatz aus Art. 2 Abs. 1 ThürVerf vereinbar gewesen.

(1) In der streitgegenständlichen Verordnung sei zwischen den Geimpften und Genesenen einerseits und den Ungeimpften andererseits hinsichtlich des Zugangs zu Einrichtungen, Betrieben, Veranstaltungen und Angeboten unterschieden worden. Diese Ungleichbehandlung habe jedoch auf einem sachlichen Unterschied zwischen den beiden Personengruppen beruht, der im Hinblick auf die Zweckerreichung von wesentlicher Bedeutung gewesen sei. Von beiden Personengruppen seien jeweils erhebliche unterschiedliche Auswirkungen auf das Infektionsgeschehen ausgegangen. Daher sei die Ungleichbehandlung im Hinblick auf die gebotene Eindämmung der Ausbreitung des SARS-CoV-2-Virus gerechtfertigt gewesen.

Trotz der bekannten Zahl von Infektionen vollständig geimpfter Personen sei es nach Auffassung der Landesregierung Konsens in der Wissenschaft gewesen, dass von Geimpften und Genesenen ein wesentlich geringeres Infektionsrisiko ausgehe. Das RKI habe daher schon früh die Einführung von 2G-Zugangsbeschränkungen gefordert und deren Sinnhaftigkeit begründet. Nach damaligem Stand der Wissenschaft sei ein vollständiger Impfschutz (der zu dieser Zeit aus drei Impfungen bestanden habe) ein entscheidendes Mittel dafür gewesen, dass sich das Virus nicht in einem nicht beherrschbaren Umfang weiterverbreite. Dies habe unbeschadet der Tatsache gegolten, dass auch für Geimpfte und Genesene sowohl ein Ansteckungs- als auch ein Übertragungsrisiko bestanden habe. Die Gesamtbetrachtung des Infektionsgeschehens und der Krankheitsverläufe habe jedoch gezeigt, dass vollständig Geimpfte viel seltener als Ungeimpfte Krankheitsverläufe mit intensivmedizinischer Behandlung gehabt hätten. Es sei auch festgestellt worden, dass bis zu Dreiviertel aller Neuinfektionen von Ungeimpften verursacht worden seien. Jede zweite Übertragung habe zwischen Ungeimpften stattgefunden, aber nur jede zehnte zwischen Geimpften. Nur jede siebte Infektion sei von einem Geimpften auf einen Ungeimpften erfolgt.

Da von beiden Gruppen erhebliche unterschiedliche Auswirkungen auf das Infektionsgeschehen ausgegangen seien, habe die Ungleichbehandlung eine Eindämmung der Ausbreitung des Infektionsgeschehens bewirkt. Der sog. 3G-Zugang sei kein milderes, gleich geeignetes Mittel gewesen. Auch durch die zusätzliche Durchführung eines Antigen-Schnelltests habe eine Gleichstellung der Geimpften mit den Ungeimpften nicht erfolgen können, da nachgewiesen sei, dass die Antigentests oft bereits infizierte Personen nicht als positiv erkannt hätten und die Tests nicht immer ordnungsgemäß durchgeführt worden seien, so dass die Ergebnisse nur eingeschränkt verlässlich gewesen seien.

Es habe keine einzelne Maßnahme gegeben, die allein den Rückgang der Infektionszahlen habe bewirken können. Isoliert betrachtet hätten alle Maßnahmen gewisse Schwächen aufgewiesen. Den Regelungen der Verordnung habe daher das legitime Differenzierungsziel zugrunde gelegen, die nicht oder erheblich weniger auf das Pandemiegeschehen einflussnehmenden Personengruppen von den Verboten und Belastungen größtmöglich auszunehmen.

(2) Die streitgegenständlichen Regelungen seien angesichts der dargestellten Infektionslage zum Zeitpunkt des Verordnungserlasses von der Ermächtigungsgrundlage des § 28a Abs. 7 Satz 1 Nr. 2, Nr. 4 und Nr. 5 i. V. m. § 28a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, Nr. 2a, Nr. 3 bis Nr. 8 und Nr. 10 bis Nr. 13 IfSG gedeckt gewesen. Der Verordnungsgeber sei somit nach dieser Ermächtigungsgrundlage berechtigt gewesen, insbesondere Maßnahmen anknüpfend an die Vorlage von Impf-, Genesenen- und Testnachweisen zu erlassen.

Der Verordnungsgeber habe mit den Maßnahmen ein legitimes Ziel verfolgt, indem er seiner in Art. 3 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf wurzelnden Schutzpflicht nachgekommen sei, für den Schutz vor sämtlichen mit einer Virusinfektion einhergehenden Gesundheits- und Lebensgefahren zu sorgen. Sowohl der Lebens- und Gesundheitsschutz als auch die Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems seien bereits für sich genommen überragend wichtige Gemeinwohlbelange und daher verfassungsrechtlich legitime Gesetzeszwecke. Es bestünden keine Zweifel, dass die Maßnahmen zur Kontaktbe-

schränkung Ungeimpfter grundsätzlich geeignet gewesen seien, das Infektionsgeschehen zu verlangsamen. Dies werde auch nicht dadurch in Frage gestellt, dass geimpfte oder genesene Personen sich auch haben infizieren und das Virus hätten übertragen können, da nach Kenntnis des Verordnungsgebers von ihnen ein wesentlich geringeres Infektionsrisiko ausgegangen sei. Es habe ausgereicht, dass nicht die einzelne Maßnahme, sondern die Maßnahmen gemeinsam mit anderen in der Gesamtheit den Rückgang der Infektionszahlen zur Folge gehabt hätte, was unstreitig der Fall gewesen sei. Insofern hätte es stets eines komplexen, in sich stimmigen und differenzierenden Gesamtkonzepts bedurft, das jedenfalls in seiner Gänze nicht dem Gleichheitssatz zuwidergelaufen sei. Die zeitlich befristeten Maßnahmen seien angesichts des äußerst dynamischen Infektionsgeschehens und der zu befürchtenden Auslastung der Behandlungskapazitäten in den Thüringer Krankenhäusern auch erforderlich gewesen. Mildere Maßnahmen seien nicht ersichtlich gewesen. Als Alternative zur Ungleichbehandlung der jeweiligen Personengruppen sei lediglich die Schließung der entsprechenden Einrichtungen und Betriebe in Betracht gekommen, die jedoch eine erhebliche Mehrbelastung des Einzelnen als auch der Bevölkerung dargestellt hätte.

Die angegriffenen Regelungen hätten auch keine indirekte Impfpflicht begründet, denn es habe den ungeimpften Personen freigestanden, sich eigenverantwortlich gegen eine Impfung zu entscheiden. Als Konsequenz ihrer Entscheidung hätten sie mit den sie treffenden Einschränkungen leben müssen. Durch die Beschränkungen sei kein mittelbarer Zwang zur Impfung ausgeübt worden, da lebensnotwendige Bereiche auch den ungeimpften Personen weiterhin offen gestanden hätten.

cc) Die Regelung zu den Ausgangsbeschränkungen in § 28 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO sei mit dem Freiheitsrecht der Person (Art. 3 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf) und dem erforderlichen Gesetzesvorbehalt (Art. 4 Abs. 1 ThürVerf) vereinbar gewesen.

An der Verfassungsmäßigkeit der bundesrechtlichen Ermächtigungsgrundlage in § 28a IfSG bestünden keine Zweifel. Die Regelung der Ausgangsbeschränkungen habe dazu gedient, die im Wesentlichen zum steigenden Infektionsgeschehen beitragenden Bereiche – private und öffentliche Zusammenkünfte – weiter zu beschränken,

da diese als treibende Kraft die wirksame Eindämmung des Coronavirus erheblich gefährdet hätten. Aus infektionsschutzrechtlicher Sicht sei entscheidend gewesen, dass die Menschen ihren „Privatbereich“ nächtlich nicht verlassen würden, um die infektionsgefährlichen Kontakte durch abendliche Zusammenkünfte und Besuche bei Freunden, Kollegen, Nachbarn, Verwandten usw. auf das absolute Minimum zu verringern. Durch die Reduktion gesellschaftlicher Mobilität sei ein entscheidender Beitrag zur Eindämmung des Infektionsgeschehens zu erwarten gewesen.

Aus der Begründung zu § 28 der Thüringer SARS-CoV-2-IfS-Maßnahmenverordnung vom 24. November 2021 sei eindeutig hervorgegangen, dass die Regelung des § 28 dieser Verordnung an die seinerzeit bestehenden, strengen Kontaktbeschränkungen angeknüpft habe, um die schwer regulierbaren Bereiche, die eine nicht geringe Zahl an Neuinfektionen hervorgebracht und die somit die Einschränkung der Verbreitung weiter gefährdet hätten, einzuschränken. In der Begründung zur Dritten Änderungsverordnung vom 21. Januar 2022 seien keine Ausführungen zu § 28 dieser Verordnung und dessen Beibehaltung zu finden, da im Rahmen von Änderungsverordnungen lediglich die inhaltlichen Änderungen begründet worden seien. Bei Beibehaltung von Regelungen, nach erfolgter Prüfung der Verhältnismäßigkeit im Hinblick auf das jeweils aktuelle Infektionsgeschehen, habe insofern die bestehende Begründung zur Verordnung vom 24. November 2021 fortgegolten.

Zum Zeitpunkt des Verordnungserlasses seien weitere Bekämpfungsmaßnahmen erforderlich und geeignet gewesen, die gesichert eine erhebliche Reduzierung von Kontakten und Kontaktmöglichkeiten gewährleistet hätten. Hierbei hätten Maßnahmen der Kontaktreduzierung immer wieder zu den wichtigsten in den Eindämmungsstrategien weltweit gehört. Zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit seien bei der Aufnahme der Ausgangsbeschränkungen im § 28 der streitgegenständlichen Verordnung nicht zuletzt auch die von den jeweiligen Personengruppen oder besonderen Bereichen ausgehenden Gefahren berücksichtigt worden.

Die Regelung zu den Ausgangsbeschränkungen sei am jeweils vorherrschenden Pandemiegeschehen ausgerichtet worden und habe nicht voraussetzungslos für die Dauer von vier Wochen gegolten. Sie sei in regelmäßigen Abständen, spätestens jedoch alle

vier Wochen, und bei Änderungsbedarf jeder Zeit auf ihre Verhältnismäßigkeit überprüft und an das Infektionsgeschehen angepasst worden. Mildere Schutzmaßnahmen vorausgegangener Verordnungen hätten nicht gereicht, um die Verbreitung des Coronavirus wirksam einzudämmen. Zudem hätten die Ausgangsbeschränkungen nur im Zeitraum von 22 Uhr bis 5 Uhr des Folgetages gegolten. Dadurch sei die Ausgangsbeschränkung als ultima ratio abgemildert worden. Insofern habe es sich um ein milderes Mittel gegenüber einer Ausgangsbeschränkung ohne zeitliche Begrenzung gehandelt.

Die Beibehaltung der Ausgangssperre in der Änderungsverordnung vom 21. Januar 2022 sei grundsätzlich unter den gleichen Erwägungen der Kontaktreduzierung wie im November 2021 erfolgt. Die Gefährdung insbesondere für Ungeimpfte sei auch vom RKI als sehr hoch eingeschätzt worden. Aus der Ersten Stellungnahme des Expertenrates der Bundesregierung zu COVID-19 sei zudem hervorgegangen, dass ein sehr wichtiger Anknüpfungspunkt darin bestanden habe, die sozialen Kontakte streng zu reduzieren. Die Regelung zu den Ausgangsbeschränkungen habe diesen Empfehlungen entsprochen.

dd) Mit der Regelung zur Kontaktnachverfolgung in § 12 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO sei nicht gegen das Zitiergebot verstoßen worden. Der Verordnungsggeber habe sich bei der angegriffenen Bestimmung zur Kontaktnachverfolgung im grundrechtsrelevanten Bereich bewegt. Dies sei ihm bei der Verordnungsgebung auch stets bewusst gewesen. Die Bestimmung des § 12 der angegriffenen Verordnung habe auf den § 3 Abs. 4 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO verwiesen, in dem auf datenschutzrechtliche Bestimmungen Bezug genommen worden sei, die im Übrigen unberührt geblieben seien.

2. In der mündlichen Verhandlung vom 24. April 2024 hat die Anhörungsberechtigte zu 2. unter anderem ergänzend vorgetragen: Im Verlauf der Pandemie sei klargeworden, dass auch Geimpfte das Virus haben weiterverbreiten können. Die Impfung habe daher in erster Linie dem Eigenschutz gedient und nur einen geringen Fremdschutz vermittelt. Im Hinblick auf die drohende Ausbreitung der Omikron-Variante habe der in Bezug auf die Delta-Variante entwickelte Impfstoff nur eine begrenzte Wirkung gehabt.

Es seien daher konsequente und flächendeckende Kontaktbeschränkungen und insbesondere auch die Ausgangsbeschränkungen als Mittel zur Kontaktminimierung weiterhin notwendig gewesen. Studien hätten zudem gezeigt, dass bei einem frühen Ergreifen von Maßnahmen diese abgekürzt werden können. Man habe daher so früh wie möglich mit den Maßnahmen beginnen müssen.

X. Mit Beschluss vom 4. Februar 2022 hat der Thüringer Verfassungsgerichtshof den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung unter dem Aktenzeichen VerfGH 5/22 abgelehnt.

B .

Die Entscheidung ergeht ohne Mitwirkung des Präsidenten Dr. von der Weiden. Der durch den Präsidenten bereits mit Erklärung vom 18. Juni 2020 angezeigte Sachverhalt begründet die Besorgnis der Befangenheit. Es wird insoweit inhaltlich vollumfänglich auf die Ausführungen im Beschluss vom 28. Februar 2024 Bezug genommen. An die Stelle des Präsidenten tritt nach § 2 Abs. 2, § 8 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über den Thüringer Verfassungsgerichtshof (Thüringer Verfassungsgerichtshofsgesetz - ThürVerfGHG) in seiner richterlichen Funktion das stellvertretende Mitglied Obhues.

C .

Die Antragstellerin hat den Antrag hinsichtlich der Regelung in § 14 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO zurückgenommen. Das Verfahren ist insoweit einzustellen, da Gründe des öffentlichen Interesses für seine Fortführung nicht gegeben sind (vgl. BVerfG, Beschluss vom 18. März 1969 - 2 BvF 1/66 -, BVerfGE 25, 308 [309] = juris Rn. 1 f.; Beschluss vom 12. Januar 1988 - 1 BvF 1/86 -, BVerfGE 77, 345 [345] = juris Rn. 1).

D.

Der Normenkontrollantrag ist teilweise zulässig und – soweit zulässig – auch begründet.

I. Der Normenkontrollantrag ist hinsichtlich des Antrags zu 3. zulässig, hinsichtlich der Anträge zu 1. und 2. unzulässig.

1. Der Normenkontrollantrag ist statthaft. Nach Art. 80 Abs. 1 Nr. 4 ThürVerf i. V. m. § 11 Nr. 4, § 42 ThürVerfGHG entscheidet der Verfassungsgerichtshof auf Antrag eines Fünftels der Mitglieder des Landtags, einer Landtagsfraktion oder der Landesregierung bei Meinungsverschiedenheiten oder Zweifeln über die förmliche oder sachliche Vereinbarkeit von Landesrecht mit der Verfassung.

2. Die Antragstellerin ist als Landtagsfraktion antragsberechtigt (Art. 80 Abs. 1 Nr. 4 ThürVerf i. V. m. § 11 Nr. 4, § 42 ThürVerfGHG). Sie hat am 22. April 2024 einen Fraktionsbeschluss vorgelegt, in dem die AfD-Fraktion im Thüringer Landtag den Antrag auf abstrakte Normenkontrolle für das beim Thüringer Verfassungsgerichtshof geführte Verfahren VerfGH 4/22 beschlossen hat.

3. Die angegriffenen Bestimmungen der §§ 9, 11, 12, 13, 15, 17, 18, 18a und 28 der Thüringer SARS-CoV-2-Infektionsschutz-Maßnahmenverordnung sind als Teile einer Rechtsverordnung, die zum Landesrecht gehört, taugliche Antragsgegenstände. Nach Art. 80 Abs. 1 Nr. 4 ThürVerf, § 11 Nr. 4, § 42 Nr. 1 ThürVerfGHG kann grundsätzlich jegliches Landesrecht – unabhängig von seinem Rang – tauglicher Antrags- bzw. Prüfungsgegenstand einer abstrakten Normenkontrolle sein, weil zum überprüfbaren Landesrecht sowohl Parlamentsgesetze als auch Rechtsverordnungen, Satzungen und gesetzesvertretende Parlamentsbeschlüsse gehören (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 9. Juni 2017 - VerfGH 61/16 -, LVerfGE 28, 499 [521] = juris Rn. 110; Urteil vom 1. März 2021 - VerfGH 18/20 -, juris Rn. 395 f.).

4. Der Normenkontrollantrag wahrt die formellen Anforderungen nach § 18 Abs. 1 Satz 1 ThürVerfGHG. Den Begründungsanforderungen nach § 18 Abs. 1 Satz 2 ThürVerfGHG wird der Vortrag der Antragstellerin nur hinsichtlich des Antrags zu 3., nicht jedoch hinsichtlich der Anträge zu 1. und 2. gerecht.

a) Wird – wie hier – die Verfassungswidrigkeit mehrerer Normen oder einer gesamten Rechtsverordnung geltend gemacht, folgt aus der Begründungspflicht, dass die angefochtenen Normen genau bezeichnet werden und substantiiert dargelegt wird, aus welchen Gründen die Vereinbarkeit der Normen mit welchen Bestimmungen der Landesverfassung bezweifelt wird (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 9. Juni 2017 - VerfGH 61/16 -, LVerfGE 28, 499 [521] = juris Rn. 112 mit Verweis auf BVerfG, Beschluss vom 7. Mai 2001 - 2 BvK 1/00 -, BVerfGE 103, 332 [345 f.] = juris Rn. 50 f.). Hierzu gehört, dass zumindest in groben Zügen die verfassungsrechtlichen Maßstäbe dargelegt werden und erläutert wird, warum die angegriffenen Regelungen mit diesen nicht im Einklang stehen (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 21. Mai 2014 - VerfGH 13/11 -, juris Rn. 109). Fehlt es daran, ist der Antrag unzulässig; betrifft der Begründungsmangel nur eine von mehreren angegriffenen Normen, ist der Antrag nur insoweit unzulässig. Eine vom Begründungsmangel betroffene Norm ist allenfalls dann noch zu überprüfen, wenn zwischen ihr und den zulässigerweise angegriffenen Vorschriften ein hinreichender Zusammenhang besteht, d. h. die Verfassungswidrigkeit der vom Begründungsmangel betroffenen Norm auf zulässigerweise angegriffene Bestimmungen ausstrahlt oder die Norm notwendiger Bestandteil einer Gesamtregelung ist (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 1. März 2021 - VerfGH 18/20 -, juris Rn. 401; Urteil vom 28. Februar 2024 - VerfGH 110/20 -, juris Rn. 419; jeweils mit Verweis auf BVerfG, Urteil vom 24. November 2010 - 1 BvF 2/05 -, BVerfGE 128, 1 [32] = juris Rn. 117).

b) Diesen – der ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs entsprechenden – Anforderungen werden die Anträge zu 1. und 2. nicht gerecht; der Antrag zu 3. genügt diesen Anforderungen noch.

aa) Die Antragstellerin macht mit ihrem Antrag zu 1. die Verfassungswidrigkeit der §§ 9, 11, 13, 15, 17, 18 und 18a ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO in der Fassung der

Verordnung vom 21. Januar 2022 geltend. Sie hält die Regelungen wegen eines Verstoßes gegen den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz des Art. 2 Abs. 1 ThürVerf, das freiheitsgrundrechtliche Übermaßverbot sowie die Menschenwürde des Art. 1 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf für verfassungswidrig. Dabei wird sie mit ihrem – in weiten Teilen ungeordneten – Vortrag, welcher im Wesentlichen lediglich Ausführungen zu den Anforderungen an die Rechtfertigung etwaiger Ungleichbehandlungen beinhaltet, den Darlegungsanforderungen des § 18 Abs. 1 Satz 2 ThürVerfGHG nicht mehr gerecht.

Die Antragstellerin hat es versäumt, zu jeder einzelnen angegriffenen Norm gesondert auszuführen, worin konkret sie deren jeweilige Verfassungswidrigkeit sieht. Hierfür genügt es nicht, im Sinne eines Obersatzes die als verletzt gerügten Normen pauschal zu benennen und in den anschließenden Ausführungen undifferenziert deren Verfassungswidrigkeit zu behaupten. Obgleich es der Antragstellerin bei den genannten Regelungen der §§ 9, 11, 13, 15, 17, 18 und 18a ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO um denselben verfassungsrechtlichen Aspekt der ungerechtfertigten Ungleichbehandlung geht, hätte es einer Darlegung bedurft, warum die konkret angegriffenen Regelungen nach ihrer Auffassung mit den verfassungsrechtlichen Maßstäben nicht im Einklang stehen. Hierfür stand der Antragstellerin auch eine Fülle an Rechtsprechung zur Verfügung. Die Ausführungen der Antragstellerin beschränken sich jedoch im Wesentlichen auf allgemeine bzw. pauschale Ausführungen zur Frage, ob und inwieweit es aus infektionsschutzrechtlicher Sicht überhaupt einen Unterschied zwischen Ungeimpften und Geimpften gebe und ob dieser – ihrer Auffassung nach unerhebliche Unterschied – eine Ungleichbehandlung durch die 2G- und 2G-Plus-Regelungen der §§ 9, 11, 13, 15, 17, 18 und 18a ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO rechtfertigen könne. Auf die konkreten Regelungsgegenstände der angegriffenen Bestimmungen geht die Antragstellerin nicht ein. So regelt etwa § 18 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO, der die besonderen Schutzmaßnahmen beinhaltet, eine Vielzahl unterschiedlicher Regelungsgegenstände etwa für Maßnahmen in geschlossenen Räumen oder außerhalb geschlossener Räume, die sich ohne nähere Bezeichnung und Darlegung der angegriffenen Gegenstände nicht den zur Verfassungswidrigkeit allgemein bzw. pauschal geltend gemachten Ausführungen zuordnen lassen.

bb) Soweit die Antragstellerin mit ihrem Antrag zu 2. die im Rahmen der Kontaktnachverfolgung nach § 12 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO normierten Eingriffe in das Grundrecht auf Datenschutz nach Art. 6 Abs. 2 und 3 ThürVerf bereits wegen Verstoßes gegen das Zitiergebot des Art. 42 Abs. 3 Satz 2 ThürVerf für verfassungswidrig hält, genügt auch dieses Vorbringen nicht dem Begründungserfordernis nach § 18 Abs. 1 Satz 2 ThürVerfGHG.

(1) Das Zitiergebot des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG steht der Annahme, dass § 32 Satz 1 i. V. m. §§ 28 ff. IfSG auch als hinreichende Rechtsgrundlage für Eingriffe in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung herangezogen werden kann, nicht entgegen. Das Zitiergebot, dem für Rechtsverordnungen, die auf der Grundlage von § 32 Satz 1 i. V. m. §§ 28 ff. IfSG erlassen werden, durch § 32 Satz 3 IfSG Rechnung getragen wird, findet nur Anwendung auf Grundrechte, die aufgrund ausdrücklicher Ermächtigung vom Gesetzgeber eingeschränkt werden dürfen (vgl. ThürVerfGH, Beschluss vom 1. März 2021 - VerfGH 18/20 -, juris Rn. 556; BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 1983 - 1 BvL 46/80 -, BVerfGE 64, 72 [80] = juris Rn. 27 f. m. w. N.). So gilt das Zitiergebot nach Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG nicht für das bundesverfassungsrechtliche Recht auf informationelle Selbstbestimmung (vgl. ThürVerfGH, Beschluss vom 1. März 2021 - VerfGH 18/20 -, juris Rn. 556; NdsOVG, Beschluss vom 23. Juni 2020 - 13 B 695/20.NE -, juris Rn. 49). Das landesverfassungsrechtliche Zitiergebot des Art. 42 Abs. 3 Satz 2 ThürVerf, welches inhaltsgleich zum Zitiergebot des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG ist, findet auf die bundesgesetzlichen Regelungen des Infektionsschutzgesetzes keine Anwendung.

Im Übrigen finden sowohl das bundes- als auch das landesverfassungsrechtliche Zitiergebot nur auf Grundrechtsbeschränkungen durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes Anwendung. Unter Gesetz ist insoweit nur das förmliche, von der Volksvertretung in dem verfassungsrechtlich vorgesehenen Verfahren beschlossene Gesetz zu verstehen. Rechtsverordnungen werden dagegen ebenso wenig erfasst wie Satzungen oder (normkonkretisierende) Verwaltungsvorschriften (vgl. Huber, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 19 Rn. 49; Kerkemeyer, in: von Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 19 Rn. 21). Da diese im Einklang mit den geltenden Gesetzen stehen müssen und die wesentlichen Entscheidungen bereits im Gesetz zu treffen sind,

erscheint diese Beschränkung des Anwendungsbereichs des Zitiergebots nicht problematisch (vgl. Kerkemeyer, in: von Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 19 Rn. 21). Für eine Verordnung der Landesregierung auf der Grundlage eines Gesetzes gilt das landesverfassungsrechtliche Zitiergebot des Art. 42 Abs. 3 Satz 2 ThürVerf daher nicht. Vielmehr hat der Ordnungsgeber lediglich das Zitiergebot des Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG zu wahren, wonach die Rechtsgrundlage in der Verordnung anzugeben ist.

(2) Unter Zugrundelegung dieser Anforderungen wird die Antragstellerin mit ihrem Vortrag zur Rüge der Verletzung des Zitiergebots den Darlegungsanforderungen des § 18 Abs. 1 Satz 2 ThürVerfGHG nicht gerecht. Sie hat sich nicht mit den durch die Rechtsprechung entwickelten Grenzen des Zitiergebots und der Frage, ob das Zitiergebot auch bei Eingriffen in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung gilt, hinreichend auseinandergesetzt. Allein der Verweis darauf, dass eine gesetzliche Ermächtigungsgrundlage für die Ordnungsregelung fehle, die das Grundrecht auf Datenschutz als einschränkbares Grundrecht zitiere, wird dem nicht gerecht.

cc) Mit ihrem Antrag zu 3. macht die Antragstellerin die Verfassungswidrigkeit des § 28 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO geltend. Sie hält die Regelung zu den Ausgangsbeschränkungen wegen Verstößen gegen das Grundrecht der körperlichen Bewegungsfreiheit nach Art. 3 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf, welcher eine Freiheitsbeschränkung nach Art. 4 Abs. 1 ThürVerf bewirke, und gegen den Vorbehalt des Gesetzes für verfassungswidrig.

Bezüglich der in § 28 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO angeordneten Ausgangsbeschränkungen ist der Antrag im Hinblick auf die gerügten Verstöße noch ausreichend begründet. Der Vortrag der Antragstellerin enthält neben der – zwar lediglich in groben Zügen erfolgten und gerade noch ausreichenden – Darlegung der verfassungsrechtlichen Maßstäbe bezüglich des Vorbehalts des Gesetzes und des Gebots der Folgerichtigkeit und Konsistenz auch Ausführungen dazu, worin sie konkret die Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Norm sieht. Die Antragstellerin benennt im Hinblick auf die angegriffene Vorschrift des § 28 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO konkrete Verstöße und rügt hierbei neben dem Fehlen einer wirksamen bundesgesetzlichen Er-

mächtigungsgrundlage insbesondere die Rechtfertigung des Eingriffs in das Grundrecht der körperlichen Bewegungsfreiheit mangels Erforderlichkeit und Angemessenheit der angeordneten Maßnahmen.

5. Die Antragstellerin hat hinsichtlich der Regelung des § 28 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO ein objektives Interesse an der mit dem Antrag begehrten Feststellung. Dass die Thüringer SARS-CoV-2-Infektionsschutz-Maßnahmenverordnung mittlerweile außer Kraft getreten ist, lässt das objektive Klarstellungsinteresse nicht entfallen.

a) Das objektive Klarstellungsinteresse ist im Regelfall bereits durch die Stellung des Antrags auf Normverwerfung indiziert (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 9. Juni 2017 - VerfGH 61/16 -, LVerfGE 28, 499 [521] = juris Rn. 111). Ein Normenkontrollantrag bleibt auch nach dem Außerkrafttreten einer Norm solange zulässig, wie Regelungen des Gesetzes noch Außenwirkung entfalten können (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 19. Juni 1998 - VerfGH 10/96 -, LVerfGE 8, 337 [347] = juris Rn. 61). Das objektive Klarstellungsinteresse ist nur zu verneinen, wenn von der als verfassungswidrig gerügten Norm unter keinem denkbaren Gesichtspunkt Rechtswirkungen ausgehen können (vgl. BVerfG, Beschluss vom 18. Juli 2005 - 2 BvF 2/01 -, BVerfGE 113, 167 [193] = juris Rn. 77 und Beschluss vom 15. Januar 2008 - 2 BvF 4/05 -, BVerfGE 119, 394 [410] = juris Rn. 48). Unabhängig davon besteht mit Blick auf den objektiven Charakter des Normenkontrollverfahrens ein Entscheidungsinteresse über den Zeitraum der rechtlichen Wirkung hinaus bei schwerwiegenden Grundrechtseingriffen durch die angegriffene Rechtsvorschrift, insbesondere wenn die Rechtsvorschrift typischerweise auf kurze Geltung angelegt ist (vgl. BVerfG, Beschluss vom 15. Juli 2020 - 1 BvR 1630/20 -, juris Rn. 9; BVerwG, Urteil vom 29. Juni 2001 - 6 CN 1.01 -, juris Rn. 10; Urteil vom 16. Mai 2023 - 3 CN 6.22 -, juris Rn. 14; NdsOVG, Beschluss vom 29. November 2023 - 14 KN 60/22 -, juris Rn. 41 m. w. N.). Gerade aufgrund der begrenzten zeitlichen Geltung aller Verordnungen, die im Zuge der Bekämpfung des Coronavirus SARS-CoV-2 unmittelbar aufeinander folgend erlassen wurden, hätten diese – wäre mit dem Ende der rechtlichen Wirkung der Regelungen auch die Entscheidungsmöglichkeit des Verfassungsgerichtshofs entfallen – häufig keiner landesverfassungsrechtlichen Kontrolle unterzogen werden können, was mit der normativen Intention des Art. 80 Abs. 1 Nr. 4 ThürVerf nicht zu vereinbaren wäre (vgl. hierzu

ThürVerfGH, Urteil vom 2. November 2011 - VerfGH 13/10 -, LVerfGE 22, 547 [558] = juris Rn. 71 und Vorlagebeschluss vom 19. Mai 2021 - VerfGH 110/20 -, LVerfGE 32, 525 [533] = juris Rn. 25 mit Verweis auf BVerfG, Urteil vom 18. April 1989 - 2 BvF 1/82 -, BVerfGE 79, 311 [328] = juris Rn. 52). Zudem besteht ein schützenswertes Interesse an der gerichtlichen Klärung der Rechtmäßigkeit der angegriffenen Verordnung fort, wenn ein gewichtiger Grundrechtseingriff von solcher Art geltend gemacht wird, dass gerichtlicher Rechtsschutz dagegen typischerweise nicht vor Erledigungseintritt erlangt werden kann (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 28. Februar 2024 - VerfGH 110/20 -, juris Rn. 422; st. Rspr. des BVerfG, vgl. Beschluss vom 3. März 2004 - 1 BvR 461/03 -, BVerfGE 110, 77 [85ff.] = juris Rn. 27 ff. m. w. N.; Kammerbeschluss vom 26. Januar 2021 - 2 BvR 676/20 -, juris Rn. 30 f.; BVerwG, Urteil vom 22. November 2022 - 3 CN 1.21 -, NVwZ 2023, 1000 Rn. 13 m. w. N.; Urteil vom 16. Mai 2023 - 3 CN 6.22 -, NVwZ 2023, 1830 Rn. 14; einschränkend BayVerfGH, Entscheidung vom 27. September 2023 - Vf. 62-VII-20 -, juris Rn. 36 f.).

Mit Blick auf die bundesweit zur gerichtlichen Überprüfung gestellten „Corona-Verordnungen“ geht das Bundesverfassungsgericht grundsätzlich von der Möglichkeit einer nachträglichen gerichtlichen Überprüfung aus. So hat es wiederholt betont, dass die in den „Corona-Verordnungen“ enthaltenen Ge- und Verbote gerade dadurch gekennzeichnet seien, dass sie typischerweise auf kurze Geltung angelegt seien mit der Folge, dass sie regelmäßig außer Kraft träten, bevor ihre Rechtmäßigkeit in Verfahren der Hauptsache abschließend gerichtlich geklärt werden könne. Es komme hinzu, dass die Ge- und Verbote die grundrechtliche Freiheit häufig schwerwiegend beeinträchtigten. Da sie zudem in der Regel keines Verwaltungsvollzugs bedürften, liege eine nachträgliche Klärung ihrer Vereinbarkeit mit Grundrechten in Verfahren der verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle nahe (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 28. Februar 2024 - VerfGH 110/20 -, juris Rn. 423; BVerfG, Beschluss vom 10. Februar 2022 - 1 BvR 1073/21 -, juris Rn. 25; Beschluss vom 3. Juni 2020 - 1 BvR 990/20 -, juris Rn. 8; Beschluss vom 15. Juli 2020 - 1 BvR 1630/20 -, juris Rn. 9; vgl. OVG Bremen, Urteil vom 23. März 2022 - 1 D 349/20 -, juris Rn. 33).

b) Unter Zugrundelegung dieser Maßstäbe hat die Antragstellerin ein objektives Klarstellungsinteresse hinsichtlich der Regelung des § 28 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO.

Die streitgegenständliche Verordnung war bis zum 8. Februar 2022 befristet und damit auf eine kurze Geltung angelegt. Deshalb konnte ihre Rechtmäßigkeit vor ihrem Außerkrafttreten nicht in einem Hauptsacheverfahren abschließend gerichtlich geklärt werden. Die vorbenannte Vorschrift bewirkte in dieser Zeit schwerwiegende Grundrechtseingriffe. Es kommt daher insoweit nicht darauf an, ob sie – etwa im Rahmen nicht abgeschlossener Ordnungswidrigkeitenverfahren – noch rechtliche Wirkungen entfalten kann (so im Kontext eines Popularklageverfahrens: BayVerfGH, Entscheidung vom 27. September 2023 - Vf. 62-VII-20 -, juris Rn. 36).

6. Soweit der Normenkontrollantrag zulässig ist, erstreckt der Verfassungsgerichtshof die Überprüfung der angegriffenen Vorschriften auch auf einzelne – mit den zulässigerweise angegriffenen Primärmaßnahmen korrespondierende – Bußgeldtatbestände (§ 33 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO). Die Antragstellerin hat zwar die Bußgeldtatbestände der von ihr angegriffenen Normen der Rechtsverordnung selbst nicht zum Gegenstand des Verfahrens der abstrakten Normenkontrolle gemacht. Der Verfassungsgerichtshof prüft jedoch im Hinblick auf sein Ermessen nach § 44 Satz 2 ThürVerfGHG einzelne Bußgeldtatbestände, soweit sie als Annex zu den zulässigerweise gerügten Primärmaßnahmen zu behandeln sind (st. Rspr. des ThürVerfGH, Urteil vom 1. März 2021 - VerfGH 18/20 -, juris Rn. 601; Urteil vom 28. Februar 2024 - VerfGH 110/20 -, juris Rn. 426).

II. Der Normenkontrollantrag ist – soweit zulässig – begründet.

Die Regelung zu den Ausgangsbeschränkungen in § 28 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO widerspricht der Thüringer Verfassung. Sie ist weder formell (3.) noch materiell (4.) verfassungsgemäß. Die korrespondierende Bußgeldregelung in § 33 Abs. 3 Nr. 27 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO ist ebenfalls verfassungswidrig (5.).

1. Die Prüfkompetenz des Verfassungsgerichtshofs ist im Rahmen eines abstrakten Normenkontrollverfahrens umfassend. Prüfungsmaßstab ist nach Art. 80 Abs. 1 Nr. 4 ThürVerf, § 11 Nr. 4 und § 42 Nr. 1 ThürVerfGHG die Thüringer Verfassung (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 25. September 2018 - VerfGH 24/17 -, LVerfGE 29, 276

[296] = juris Rn. 144; Urteil vom 1. März 2021 - VerfGH 18/20 -, juris Rn. 365). Zusätzlicher Prüfungsmaßstab kann hineinwirkendes Bundesverfassungsrecht sein, das als ungeschriebener Bestandteil des Landesverfassungsrechts gilt, wie es etwa für Art. 21 Abs. 1 GG anerkannt ist (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 18. Juli 2006 - VerfGH 8/05 -, LVerfGE 17, 511 [515] = juris Rn. 23; Urteil vom 14. Dezember 2021 - VerfGH 117/20 -, juris Rn. 202; Urteil vom 1. März 2021 - VerfGH 18/20 -, juris Rn. 368).

Soweit die Landesverfassung die Vorgaben der Homogenitätsklausel des Art. 28 Abs. 1 GG übernimmt, bilden außerdem die darin enthaltenen Verfassungsgebote einen vom Verfassungsgerichtshof zu beachtenden Prüfungsmaßstab (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 25. September 2018 - VerfGH 24/17 -, LVerfGE 29, 276 [296] = juris Rn. 147; Vorlagebeschluss vom 19. Mai 2021 - VerfGH 110/20 -, LVerfGE 32, 525 [548] = juris Rn. 78). Zwar handelt es sich bei Art. 28 Abs. 1 GG um eine bundesverfassungsrechtliche Verpflichtung, die für die Länder, aber nicht in den Ländern gilt. Die Thüringer Verfassung lässt indes eine Auslegung zu, die dem Homogenitätsgebot des Grundgesetzes in konsistenter Weise Rechnung trägt. Dies erfolgt für die Anforderungen des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG über die Auslegung von Art. 44 Abs. 1 Satz 2, Art. 45 und Art. 47 Abs. 4 ThürVerf (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 25. September 2018 - VerfGH 24/17 -, LVerfGE 29, 276 [296] = juris Rn. 147; Urteil vom 14. Dezember 2021 - VerfGH 117/20 -, juris Rn. 203; Urteil vom 1. März 2021 - VerfGH 18/20 -, juris Rn. 368; Vorlagebeschluss vom 19. Mai 2021 - VerfGH 110/20 -, LVerfGE 32, 525 [548 f.] = juris Rn. 78).

Der aus dem Rechtsstaatsprinzip nach Art. 44 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf folgende Vorbehalt des Gesetzes, der der Prüfungskompetenz des Thüringer Verfassungsgerichtshofs unterliegt, untersagt dem Ordnungsgeber landesverfassungsrechtlich, eine Rechtsverordnung zu erlassen, ohne hierzu befugt zu sein. Eine Befugnis zum Erlass einer Rechtsverordnung setzt jedoch voraus, dass die gesetzliche Ermächtigung ihrerseits gültig ist und die Rechtsverordnung ihrem Inhalt nach den durch die Ermächtigungsnorm gesetzten Rahmen wahrt (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 14. Dezember 2021 - VerfGH 117/20 -, juris Rn. 204; Urteil vom 1. März 2021 - VerfGH 18/20 -, juris

Rn. 368 m. w. N., Vorlagebeschluss vom 19. Mai 2021 - VerfGH 110/20 -, LVerfGE 32, 525 [549] = juris Rn. 79).

Bei der Überprüfung exekutiver Landesnormen, die – wie im vorliegenden Fall – auf einer bundesrechtlichen Ermächtigungsgrundlage beruhen, ist über das landesverfassungsrechtliche Rechtsstaatsprinzip sowohl die Möglichkeit eröffnet, die bundesrechtliche Ermächtigungsnorm am Maßstab des Bundesverfassungsrechts zu prüfen als auch die landesrechtliche Verordnung daraufhin zu überprüfen, ob sie sich im Rahmen der bundesrechtlichen Ermächtigungsgrundlage hält und mit sonstigem Bundesrecht einschließlich Bundesverfassungsrecht vereinbar ist (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 14. Dezember 2021 - VerfGH 117/20 -, juris Rn. 205; Urteil vom 1. März 2021 - VerfGH 18/20 -, juris Rn. 368; Vorlagebeschluss vom 19. Mai 2021 - VerfGH 110/20 -, LVerfGE 32, 525 [549] = juris Rn. 79).

Der Thüringer Verfassungsgerichtshof hält an dieser Rechtsprechung auch mit Blick auf die Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 27. September 2023 fest (vgl. hierzu bereits ThürVerfGH, Urteil vom 28. Februar 2024 - VerfGH 110/20 -, juris Rn. 433). Der Bayerische Verfassungsgerichtshof ist der Auffassung, weder das Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG noch andere Vorschriften des Grundgesetzes enthielten eine zwingende, in die Landesverfassung hineinwirkende (oder hineinzulesende) Vorgabe für den landesverfassungsgerichtlichen Kontrollmaßstab bei der – unmittelbaren oder mittelbaren – Prüfung, ob abgeleitetes Landesrecht mit der bundesrechtlichen Ermächtigung vereinbar ist (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 27. September 2023 - Vf. 62-VII-20 -, juris Rn. 45 ff.).

Der Thüringer Verfassungsgerichtshof prüft die Vereinbarkeit der gesetzlichen Ermächtigung mit dem Grundgesetz sowie die Übereinstimmung der Rechtsverordnung mit der gesetzlichen Ermächtigung als Vorfrage. Kommt er dabei zu dem Ergebnis, dass er ein formelles Bundesgesetz, auf dessen Gültigkeit es bei der Entscheidung ankommt, für bundesverfassungswidrig erachtet, ist er nach Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG zu einer Vorlage an das Bundesverfassungsgericht verpflichtet. Soweit er dagegen zu dem Ergebnis gelangt, dass zwar eine gültige Ermächtigungsgrundlage vorliegt, aber

die Verordnung oder einzelne ihrer Regelungen in Widerspruch zur erteilten Ermächtigung und damit zu Bundesrecht stehen, so besteht keine Vorlagepflicht. Denn der überschießende Wortlaut „Landesrecht“ in Art. 100 Abs. 1 Satz 2 Alt. 1 GG ist dahingehend teleologisch zu reduzieren, dass die Vorlagepflicht allein hinsichtlich formeller Landesgesetze besteht. Daher kann der Verfassungsgerichtshof eigenständig und abschließend prüfen, ob ein Verstoß gegen bundesrechtliche Ermächtigungsvorschriften und damit zugleich ein Verstoß gegen die Thüringer Landesverfassung vorliegt (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 14. Dezember 2021 - VerfGH 117/20 -, juris Rn. 206; Urteil vom 1. März 2021 - VerfGH 18/20 -, juris Rn. 370 ff.; Vorlagebeschluss vom 19. Mai 2021 - VerfGH 110/20 -, LVerfGE 32, 525 [550] = juris Rn. 82; zuletzt ThürVerfGH, Urteil vom 28. Februar 2024 - VerfGH 110/20 -, juris Rn. 434).

2. Rechtsgrundlage der angegriffenen Verordnung ist § 32 Satz 1 i. V. m. §§ 28, 28a IfSG in der zum Zeitpunkt ihres Erlasses geltenden Fassung (Art. 1 des Gesetzes zur Stärkung der Impfprävention gegen COVID-19 und zur Änderung weiterer Vorschriften im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie vom 10. Dezember 2021, BGBl. I S. 5162).

a) Die ursprüngliche Fassung des § 28a wurde durch Gesetz vom 18. November 2020 mit Wirkung zum 19. November 2020 in das Infektionsschutzgesetz eingefügt (BGBl. I S. 2397), um die im § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 IfSG genannten Regelbeispiele speziell in Bezug auf die Bekämpfung von Infektionen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 klarstellend zu erweitern (BT-Drs. 19/23444, S. 27). § 28a Abs. 1 IfSG enthält eine konkretisierende Aufzählung möglicher notwendiger Schutzmaßnahmen im Sinne von § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 IfSG zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19, deren Anwendbarkeit an die Dauer der Feststellung einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite nach § 5 Abs. 1 Satz 1 IfSG durch den Deutschen Bundestag geknüpft ist.

b) Durch Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des Infektionsschutzgesetzes und weiterer Gesetze anlässlich der Aufhebung der Feststellung der epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 22. November 2021 (BGBl. I S. 4906) änderte der Gesetzgeber die Vorschrift des § 28a IfSG. Die Änderung war notwendig, da der Bundestag die

epidemische Lage von nationaler Tragweite – eine Voraussetzung für das Tätigwerden der Länder nach § 28a Abs. 1 IfSG – mit Ablauf des 25. November 2021 auslaufen lassen wollte (BT-Drs. 20/15, S. 2). Nach der Aufhebung der Feststellung der epidemischen Lage von nationaler Tragweite wäre es den Ländern nach der bis dahin geltenden Rechtslage nur noch unter den engen Voraussetzungen des § 28a Abs. 7 IfSG a. F. möglich gewesen, von den in § 28a Abs. 1 IfSG genannten Schutzmaßnahmen Gebrauch zu machen. Daher wurden in § 28a Abs. 7 bis 10 IfSG weitergehende Regelungen zu noch anwendbaren Schutzmaßnahmen getroffen. In § 28a Abs. 7 IfSG wurde ein im Vergleich zu § 28a Abs. 1 IfSG deutlich reduzierter Katalog von Schutzmaßnahmen formuliert, der den Ländern unabhängig von der Feststellung einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite zur Verfügung stehen sollte; in § 28a Abs. 8 IfSG wurden bestimmte besonders grundrechtsintensive Schutzmaßnahmen, insbesondere die Anordnung von Ausgangsbeschränkungen, ausdrücklich ausgeschlossen.

Gleichwohl sah § 28a Abs. 9 Satz 1 IfSG vor, dass die Absätze 1 bis 6 des § 28a IfSG in denjenigen Bundesländern auch nach dem Ende einer durch den Bundestag festgestellten epidemischen Lage von nationaler Tragweite für eine Übergangsfrist in Kraft bleiben sollten, die in bis zum 25. November 2021 in Kraft getretenen Rechtsverordnungen Schutzmaßnahmen nach § 28a Abs. 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 IfSG angeordnet hatten. Entsprechendes galt nach Satz 2 des neu eingefügten Absatzes 9 für durch Rechtsverordnungen angeordnete Schutzmaßnahmen nach § 28a Abs. 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 und § 32 IfSG, sofern das Parlament in dem betroffenen Land die Rechtsverordnungen nicht aufgehoben hatte. In § 28a Abs. 9 Satz 3 IfSG wurde den Bundesländern zudem die Möglichkeit eingeräumt, die Anordnung der noch geltenden Schutzmaßnahmen für eine Übergangszeit in nachfolgenden Rechtsverordnungen erneut anzuordnen. Das hatte zur Folge, dass Ausgangsbeschränkungen nur noch in denjenigen Bundesländern angeordnet werden konnten, wo sie in untergesetzlichen Regelungen, die bis zum 25. November 2021 in Kraft getreten waren, vorgesehen waren. In anderen Bundesländern konnten Ausgangsbeschränkungen – selbst bei viel erheblicherem Infektionsgeschehen – nicht mehr angeordnet werden. Die Regelung des § 28a Abs. 9 IfSG führte mithin dazu, dass besonders schwerwiegende Schutzmaßnahmen nicht nach Notwendigkeit von den Bundesländern ergriffen

werden konnten, sondern von der am 24. November 2021 bestehenden Infektionslage und der damaligen Verordnungslage in den Ländern abhängig war.

c) Für eine formelle Verfassungswidrigkeit der §§ 28, 28a IfSG am Maßstab von Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 und Art. 76 ff. GG bestehen keine Anhaltspunkte.

d) Die vormaligen Regelungen der §§ 28, 28a IfSG (Gesetz zum Schutz der Bevölkerung vor einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 18. November 2020, BGBl. I S. 2397) sind mit dem Rechtsstaatsprinzip vereinbar. Der Thüringer Verfassungsgerichtshof hält an seiner bisherigen Rechtsprechung fest, wonach die Regelungen, auf die § 32 IfSG verweist, insoweit den Anforderungen des aus dem Rechtsstaats- und Demokratieprinzip des Grundgesetzes abzuleitenden Parlamentsvorbehalts einschließlich des grundrechtlichen Wesentlichkeitsvorbehalts und dem Bestimmtheitsgrundsatz nach Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG entsprechen (vgl. ThürVerfGH, Beschluss vom 14. Dezember 2021 - VerfGH 117/20 -, juris Rn. 212 ff.).

e) Die durch Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des Infektionsschutzgesetzes und weiterer Gesetze anlässlich der Aufhebung der Feststellung der epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 22. November 2021 (BGBl. I S. 4906) eingefügte Regelung des § 28a Abs. 9 IfSG kann allenfalls dann verfassungskonform sein, wenn diese nicht als Blankettnorm verstanden, sondern im systematischen Kontext mit den Voraussetzungen des § 28a Abs. 1 bis 3 und Abs. 5 IfSG gesehen wird (aa)). Inwieweit die Vorschrift im Übrigen verfassungsgemäß ist, kann vorliegend dahingestellt bleiben (bb)).

aa) Entgegen dem Vorbringen der Antragstellerin ist die Regelung des § 28a Abs. 9 IfSG nicht so zu verstehen, dass sie etwa die Vorgaben des § 28a Abs. 5 IfSG „aushebelt“ und die Fortgeltung der landesrechtlichen Verordnung ungeachtet ihrer grundsätzlichen Befristung, der Begründungspflicht und der weiteren Voraussetzungen der § 32 i. V. m. § 28 Abs. 1 und § 28a Abs. 1 IfSG bereits auf bundesrechtlicher Ebene anordnet. Vielmehr ist § 28a Abs. 9 IfSG dahingehend auszulegen, dass zwar die bis zum Auslaufen der epidemischen Lage am 25. November 2021, also bis einschließlich zum 24. November 2021 erlassenen Verordnungen der Länder wie bisher nur für vier

Wochen gelten durften, eine Verlängerung dieser Verordnungen aber weiterhin grundsätzlich in Vier-Wochen-Schritten – zunächst bis zum 15. Dezember 2021 und dann längstens bis zum 19. März 2022 – möglich war. Dafür, dass die Übergangsregelung lediglich eine Option für die von ihr erfassten, am 24. November 2021 erlassenen Maßnahmen der Länder schuf, ohne selbst die landesrechtlichen Schutzmaßnahmen unabhängig vom Vorliegen der übrigen Voraussetzungen zu verlängern, spricht bereits, dass der Bundesgesetzgeber mit dieser Norm Regelungslücken vermeiden wollte, bis die Länder ihre Schutzmaßnahmen auf der Grundlage des neuen Rechts erlassen hatten (BT-Drs. 20/89, S. 15). Zudem war die Übergangsfrist ein Zugeständnis an diejenigen Länder, die die nach § 28a Abs. 7 und 8 IfSG zulässigen Maßnahmen nicht für ausreichend hielten, um ihnen die für alle anderen Länder nach § 28a Abs. 7 und 8 IfSG ausgeschlossene Möglichkeit einzuräumen, kurzfristig weitgehende Maßnahmen einschließlich der hier in Rede stehenden Ausgangsbeschränkungen beizubehalten, die im Gegenzug zunächst nur drei Wochen in Kraft bleiben durften (vgl. Kießling, NVwZ 2022, 15 [17]). Eine voraussetzungslose pauschale Fortgeltung der Maßnahmen bis März 2022 hätte demgegenüber den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz in seiner zeitlichen Dimension verletzt, da die Evaluierungspflicht der Länder und die damit verbundene erhöhte Rechtfertigungslast bei einer beabsichtigten Verlängerung entfallen wären. Grundrechtsintensive Maßnahmen – wie insbesondere die Ausgangsbeschränkungen, die der Bundesgesetzgeber eigentlich abschaffen wollte (vgl. § 28a Abs. 8 Satz 1 Nr. 1 IfSG) – wären dann ungeprüft und ohne Beachtung der grundsätzlichen Befristung und der Begründungspflicht nach § 28a Abs. 5 IfSG sowie auch ungeachtet der sonstigen Voraussetzungen des § 32 i. V. m. § 28 Abs. 1 und § 28a Abs. 1 IfSG für rund vier Monate lang in Kraft geblieben. Dass dies vom Bundesgesetzgeber gewollt war, kann gerade vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Diskussion um die mit der Pandemiebekämpfung verbundenen tiefgreifenden Grundrechtseingriffe nicht angenommen werden, zumal gerade solche tiefgreifenden Eingriffe wie die Ausgangsbeschränkungen grundsätzlich abgeschafft werden sollten. § 28a Abs. 9 IfSG ist daher so auszulegen, dass die Corona-Verordnungen der Länder wie bisher nach § 28a Abs. 5 IfSG zu befristen und zu begründen waren und die Länder diese nur nach Prüfung des Fortbestehens der Voraussetzungen der jeweiligen Maßnahme, insbesondere ihrer Verhältnismäßigkeit, verlängern durften (vgl. Kießling, NVwZ 2022, 15 [17]). Der Gesetzgeber knüpfte daher mit seiner Regelung in § 28a

Abs. 9 IfSG weiterhin an das aktuelle Infektionsgeschehen und die Gefahreinschätzungen der Länder unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes und insbesondere auch ihrer Evaluierungs- bzw. Beobachtungspflichten an.

bb) Ob die Vorschrift des § 28a Abs. 9 IfSG unter dem Gesichtspunkt, dass den Ländern abgesehen vom Bestehen der Schutzmaßnahme am 24. November 2021 keine weiteren detaillierten Tatbestandsvoraussetzungen, wie etwa bestimmte Schwellenwerte (Inzidenzen), für das Beibehalten von Schutzmaßnahmen zur Verhinderung einer weiteren Verbreitung von COVID-19 vorgegeben waren, verfassungsgemäß ist, kann vorliegend dahinstehen. Das Aufrechterhalten der Schutzmaßnahmen war – wie bereits ausgeführt – jedenfalls nicht etwa voraussetzungslos, sondern formal an die Begründungspflicht sowie die Befristung der Geltungsdauer auf grundsätzlich vier Wochen und inhaltlich an die tatsächliche Entwicklung des Pandemiegeschehens und die Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes gebunden. Inwieweit dies den verfassungsrechtlichen Anforderungen entsprach und die Übergangsregelung des § 28a Abs. 9 IfSG auch im Übrigen verfassungsgemäß ist, kann hier dahinstehen, da sich die in der angegriffenen Vorschrift des § 28 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO geregelten Ausgangsbeschränkungen jedenfalls aus anderen Gründen als formell und materiell verfassungswidrig erweisen.

3. Die angegriffene Vorschrift des § 28 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO in der Fassung der Dritten Verordnung zur Änderung der Thüringer SARS-CoV-2-Infektionsschutz-Maßnahmenverordnung vom 21. Januar 2022 erweist sich aus formellen Gründen als verfassungswidrig.

a) Die Thüringer SARS-CoV-2-Infektionsschutz-Maßnahmenverordnung wurde durch das zuständige Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie sowie das Ministerium für Bildung, Jugend und Sport im Einvernehmen mit dem Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie erlassen.

Nach § 32 Satz 1 IfSG werden die Landesregierungen ermächtigt, mittels Rechtsverordnung in abstrakt-genereller Weise Gebote und Verbote zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten zu erlassen, die sonst Gegenstand von Einzelmaßnahmen nach

den §§ 28 bis 31 IfSG und ebenfalls von den Ländern (bzw. den nach Landesrecht zuständigen Behörden) zu treffen wären. Nach § 32 Satz 2 IfSG können die Landesregierungen die Ermächtigung durch Rechtsverordnung auf andere Stellen übertragen. Von der Ermächtigung zur Subdelegation hat die Thüringer Landesregierung mit § 7 der Thüringer Verordnung zur Regelung von Zuständigkeiten und zur Übertragung von Ermächtigungen nach dem Infektionsschutzgesetz (ThürlfSGZustVO) vom 2. März 2016 (GVBl. 2016, S. 155), zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 14. Dezember 2021 (GVBl. 2021, S. 586), Gebrauch gemacht. Die angegriffene Thüringer SARS-CoV-2-Infektionsschutz-Maßnahmenverordnung führte in ihrer Eingangsformel explizit § 32 Satz 1 IfSG und auch § 7 Abs. 1 und 2 ThürlfSGZustVO auf.

Gemäß § 7 Abs. 1 ThürlfSGZustVO wurde die Ermächtigung der Landesregierung zum Erlass von Rechtsverordnungen nach § 32 Satz 1 IfSG auf das für das Gesundheitswesen und Soziales zuständige Ministerium übertragen, so dass dieses als formell ordnungsgemäß ermächtigter Ordnungsgeber die angegriffene Verordnung erlassen konnte.

Nach § 7 Abs. 2 ThürlfSGZustVO wurde bis zum Ablauf des 31. Juli 2022 die Ermächtigung der Landesregierung zum Erlass von Rechtsverordnungen nach § 32 Satz 1 IfSG auf das für Bildung zuständige Ministerium übertragen, soweit Regelungen für Einrichtungen nach § 33 IfSG oder Jugend- und Sportangelegenheiten in der Zuständigkeit dieses Ministeriums getroffen werden sollten. Das für Bildung zuständige Ministerium konnte daher die angegriffene Rechtsverordnung im Einvernehmen mit dem für das Gesundheitswesen und Soziales zuständigen Ministerium erlassen.

b) Es bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass das Verfahren der Verordnungsgebung nicht ordnungsgemäß durchgeführt wurde.

c) Der Ordnungsgeber wahrte zudem das Zitiergebot des Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG. In der Eingangsformel der verfahrensgegenständlichen Verordnung wurden sowohl die Regelungen des § 32 Satz 1 in Verbindung mit den §§ 28, 28a, 29, 30 Abs. 1 Satz 2 und § 31 IfSG als auch § 7 ThürlfSGZustVO und damit sowohl die unmittelbare

gesetzliche Ermächtigungsgrundlage als auch die subdelegierende Verordnung genannt (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 1. März 2021 - VerfGH 18/20 -, juris Rn. 536; Urteil vom 28. Februar 2024 - VerfGH 110/20 -, juris Rn. 476).

d) Die angegriffene Verordnung in der Fassung der Dritten Verordnung zur Änderung der Thüringer SARS-CoV-2-Infektionsschutz-Maßnahmenverordnung vom 21. Januar 2022 genügt nicht mehr den (formellen) Begründungsanforderungen des § 28a Abs. 5 Satz 1 IfSG.

aa) Rechtsverordnungen sind auf der Grundlage des § 32 i. V. m. § 28 Abs. 1, § 28a Abs. 1 IfSG u. a. mit einer allgemeinen Begründung zu versehen (§ 28a Abs. 5 Satz 1 IfSG). Die Begründungspflicht dient dazu, die wesentlichen Entscheidungsgrundlagen transparent zu machen. Der Gesetzgeber hält es dabei für ausreichend, wenn der Verordnungsgeber die Verordnung nur „allgemein“ begründet (vgl. SächsOVG, Beschluss vom 4. März 2021 - 3 B 26/21 -, juris Rn. 34). Eine besondere Begründung im Hinblick auf jede konkrete Schutzmaßnahme im Einzelnen ist nicht erforderlich (vgl. SächsOVG, Urteil vom 27. April 2023 - 3 C 8/21 -, juris Rn. 51; VG Hamburg, Beschluss vom 29. Dezember 2020 - 1 L 458/20 -, BeckRS 2020, 37396 Rn. 18 f.; Kießling/Kießling, IfSG, 3. Aufl. 2022, § 28a Rn. 191). Allerdings muss der Verordnungsgeber darlegen, „in welcher Weise die Schutzmaßnahmen im Rahmen eines Gesamtkonzepts der Infektionsbekämpfung dienen“ (BT-Drs. 19/24334, S. 81). Darüber hinaus muss der Verordnungsgeber erkennen lassen, dass er die Entwicklung des Infektionsgeschehens verfolgt und im Hinblick auf mögliche Verbesserungen oder Verschlechterungen der Infektionslage eine Anpassung des Maßnahmenkonzeptes überprüft und gegebenenfalls vorgenommen hat (vgl. Kießling/Kießling, IfSG, 3. Aufl. 2022, § 28a Rn. 191).

bb) Diese Anforderungen gelten auch für das Vorliegen der Voraussetzungen des § 28a Abs. 2 Satz 1 IfSG, soweit durch den Verordnungsgeber von der Möglichkeit der Übergangsregelung des § 28a Abs. 9 IfSG (weiter) Gebrauch gemacht wurde.

Eine besondere Begründung ist zwar für das Vorliegen der Voraussetzungen des § 28a Abs. 2 IfSG im Wortlaut des § 28a Abs. 5 Satz 1 IfSG nicht ausdrücklich gefordert. Das in § 28a Abs. 5 Satz 1 IfSG normierte Begründungserfordernis verlangt keine Begründung der Notwendigkeit einzelner Schutzmaßnahmen und stellt auch in formeller Hinsicht keine besonderen Begründungsanforderungen im Hinblick auf die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 28a Abs. 2 Satz 1 IfSG auf (vgl. SächsOVG, Beschluss vom 4. März 2021 - 3 B 26/21 -, juris Rn. 34 ff.; VG Hamburg, Beschluss vom 29. Dezember 2020 - 1 L 458/20 -, BeckRS 2020, 37396 Rn. 18 f.). Aufgrund der besonderen Grundrechtsrelevanz von Ausgangsbeschränkungen und des Ausnahmecharakters der Übergangsregelung des § 28a Abs. 9 IfSG ergab sich jedoch – jedenfalls für diese besonderen Fälle – auch formell die Notwendigkeit einer besonderen Begründung im Hinblick auf die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 28a Abs. 2 Satz 1 IfSG. Für den Verordnungsgeber bestand ferner eine sich mittelbar aus § 28a Abs. 5 IfSG ergebende Evaluierungs- bzw. Beobachtungspflicht. Bei Ablauf der Geltungsdauer einer Verordnung war stets zu prüfen, ob die Maßnahmen weiterhin notwendig waren; die Begründungs- bzw. Rechtfertigungslast war erhöht, wenn trotz veränderter Sachlage von der Möglichkeit des § 28a Abs. 9 IfSG (weiter) Gebrauch gemacht wurde und an den bisherigen Maßnahmen festgehalten werden sollte. Je länger eine Maßnahme aufrechterhalten wurde, desto eher wurde sie auch für den Betroffenen unzumutbar (vgl. Kießling/Kießling, IfSG, 3. Aufl. 2022, § 28a Rn. 189 m. w. N.). Dementsprechend erscheint es bei der Verlängerung von bereits langandauernden und mit gravierenden Grundrechtseinschränkungen verbundenen Maßnahmen wie den Ausgangsbeschränkungen nach § 28 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO unerlässlich, dass sich – soweit trotz veränderter Sachlage von der Möglichkeit des § 28a Abs. 9 IfSG (weiter) Gebrauch gemacht wurde – die tatsächlichen Grundlagen für die fortbestehende Notwendigkeit einer solchen Maßnahme bzw. eines solchen Grundrechtseingriffs der Verordnungsbegründung auch formell hinreichend deutlich entnehmen ließen.

cc) Die angegriffene Verordnung in der Fassung der Dritten Verordnung zur Änderung der Thüringer SARS-CoV-2-Infektionsschutz-Maßnahmenverordnung vom 21. Januar 2022 enthält keine diesen Anforderungen genügende Begründung zur Frage des Vorliegens der Voraussetzungen des § 28a Abs. 2 Satz 1 IfSG. Sie lässt zwar erkennen,

dass der Verordnungsgeber die Entwicklung des Infektionsgeschehens verfolgt hat. Zudem enthält sie die wesentlichen Erwägungen des Verordnungsgebers, verschiedene Maßnahmen zu ergreifen, um die weitere Ausbreitung des Virus zu verzögern. Jedoch lassen sich der Verordnungsbegründung im Hinblick auf die mit der Regelung des § 28 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO erneut verlängerten Ausgangsbeschränkungen keine besonderen Erwägungen zum Vorliegen der Voraussetzungen des § 28a Abs. 2 Satz 1 IfSG entnehmen. Die allgemeinen Ausführungen des Verordnungsgebers dahingehend, dass die „bestehenden Schutzmaßnahmen [...] an dem derzeitigen Infektionsgeschehen, der Hospitalisierung sowie der ITS-Belegung gemessen und ohne wesentliche Änderungen im Rahmen der Einschätzungsprärogative als angemessen und verhältnismäßig erachtet und folglich beibehalten“ worden seien, genügen insoweit nicht. Soweit die Anhörungsberechtigte zu 2., die Landesregierung, der Auffassung ist, es sei ausreichend, wenn im Rahmen von Änderungsverordnungen lediglich die inhaltlichen Änderungen begründet worden seien und bei Beibehaltung der Regelungen nach Prüfung der Verhältnismäßigkeit im Hinblick auf das aktuelle Infektionsgeschehen insoweit die bisherige Begründung der Verordnung vom 24. November 2021 fortgelte, kann dies nicht überzeugen. Mit den erneut verlängerten Ausgangsbeschränkungen waren gravierende Grundrechtseinschränkungen verbunden. Die Situation hatte sich seit dem Zeitpunkt der Anordnung der Ausgangsbeschränkungen mit Verordnung vom 24. November 2021 grundlegend dahingehend geändert, dass die Zahl der Neuinfektionen in Thüringen nach Erreichen ihres Höhepunktes am 9. Dezember 2021 deutlich zurückgegangen war. Auch wenn die Inzidenzen ab dem 18. Januar 2022 wieder anstiegen, blieben sie deutlich unter dem Bundesdurchschnitt. Zum Zeitpunkt des Erlasses der Folgeverordnung vom 21. Januar 2022 hatte Thüringen deutschlandweit die niedrigsten Inzidenzen. Den allgemeinen Erwägungen in der Begründung der Folgeverordnung vom 21. Januar 2022 lässt sich nicht hinreichend deutlich entnehmen, ob und vor allem inwieweit sich der Verordnungsgeber situationsbezogen mit den Vorgaben des § 28a Abs. 2 Satz 1 IfSG auseinandergesetzt hat. Es ist – bereits in formeller Hinsicht – nicht erkennbar, dass er eine auf die seinerzeit konkret bestehende Pandemiesituation bezogene Gefährdungsprognose speziell im Hinblick auf die Notwendigkeit der Verlängerung der nächtlichen Ausgangsbeschränkungen vorgenommen hat.

dd) Ob die in der Begründung aufgeführten Erkenntnisse und Argumente – soweit erfolgt – inhaltlich zutreffend sind und insbesondere auch die nächtlichen Ausgangsbeschränkungen als grundrechtsintensiven Eingriff (materiell-rechtlich) tragen, ist keine Frage der formellen Begründung, sondern eine Frage des materiellen Rechts, die im Rahmen der Prüfung der materiellen Verfassungsmäßigkeit der Verordnung bzw. der einzelnen Schutzmaßnahme zu klären ist (vgl. hierzu auch ThürOVG, Beschluss vom 24. Januar 2022 - 3 EN 804/21 -, juris Rn. 36; Kießling/Kießling, IfSG, 3. Aufl. 2022, § 28a Rn. 193).

e) Die Thüringer SARS-CoV-2-Infektionsschutz-Maßnahmenverordnung vom 21. Januar 2022 wurde gemäß § 28a Abs. 5 Satz 1 und 2 IfSG befristet (vgl. § 39 Abs. 1 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO). Sie hatte (lediglich) eine Laufzeit von zwei Wochen.

f) Die angegriffene Verordnung in der Fassung der Dritten Verordnung zur Änderung der Thüringer SARS-CoV-2-Infektionsschutz-Maßnahmenverordnung vom 21. Januar 2022 wurde nach § 9 des Thüringer Verkündungsgesetzes ordnungsgemäß verkündet. Die Verkündung erfolgte zunächst im Wege der Notveröffentlichung im Internet. Zudem wurde die Verordnung unverzüglich nachträglich im Gesetz- und Verordnungsblatt für den Freistaat Thüringen veröffentlicht (GVBl. 2022, S. 7).

4. Die angegriffene Regelung des § 28 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO – in der Fassung der Dritten Verordnung zur Änderung der Thüringer SARS-CoV-2-Infektionsschutz-Maßnahmenverordnung vom 21. Januar 2022 (soweit im Folgenden nicht anders kenntlich gemacht, wird diese Fassung zitiert) – war wegen Verstoßes gegen das Grundrecht auf körperliche Bewegungsfreiheit nach Art. 3 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf verfassungswidrig und nichtig.

a) Nach § 28 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO war der Aufenthalt außerhalb der Wohnung oder Unterkunft oder außerhalb des jeweils zugehörigen befriedeten Besitztums in der Zeit von 22 Uhr bis 5 Uhr des Folgetages ohne „triftigen Grund“ untersagt. Diese Regelung galt jedoch nach § 28 Abs. 3 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO nicht für geimpfte und genesene Personen sowie für Kinder, die noch nicht zwölf Jahre und drei Monate alt waren, und für Personen, die ein ärztliches Attest vorlegen konnten, dass

sie aufgrund einer medizinischen Kontraindikation nicht gegen das Coronavirus SARS-CoV-2 geimpft werden können oder deswegen innerhalb der letzten drei Monate vor dem Aufenthalt nach Absatz 1 nicht geimpft werden konnten.

b) Rechtsgrundlage für die in der streitgegenständlichen Vorschrift des § 28 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO geregelten Ausgangsbeschränkungen war § 32 Satz 1 und 2 i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1, § 28a Abs. 1 Nr. 3, Abs. 2 Satz 1 Nr. 2, Abs. 9 Satz 1 und 2 IfSG vom 20. Juli 2020 in der Fassung vom 10. Dezember 2021.

Der Anwendungsbereich des § 28a Abs. 1 IfSG war im streitgegenständlichen Zeitraum des Erlasses der angegriffenen Verordnung über § 28a Abs. 9 IfSG eröffnet. Zwar hatte der Bundestag die epidemische Lage von nationaler Tragweite – eine Voraussetzung für das Tätigwerden der Länder nach § 28a Abs. 1 IfSG – am 25. November 2021 auslaufen lassen. Die Regelungen des § 28a Abs. 1 bis 6 IfSG blieben jedoch nach dem Ende einer durch den Bundestag festgestellten epidemischen Lage von nationaler Tragweite längstens bis zum Ablauf des 19. März 2022 für Schutzmaßnahmen nach § 28a Abs. 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 IfSG anwendbar, die bis zum 25. November 2021 in Kraft getreten waren. Dies ist hier der Fall. Die Thüringer SARS-CoV-2-Infektionsschutz-Maßnahmenverordnung trat am 24. November 2021 in Kraft. Auch die weitere Voraussetzung für das Fortgelten nach § 28a Abs. 9 Satz 2 IfSG, dass das Parlament in dem betroffenen Land die Rechtsverordnungen nicht aufhebt, war ebenfalls erfüllt.

Die in § 28 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO enthaltene Regelung war als Ausgangsbeschränkung im öffentlichen Raum nach § 28a Abs. 1 Nr. 3 IfSG einzuordnen. Denn ausweislich der Beschlussempfehlung und des Berichts des Ausschusses für Gesundheit des Deutschen Bundestags (BT-Drs. 19/24334, S. 73) waren Ausgangsbeschränkungen nach § 28a Abs. 1 Nr. 3 IfSG Anordnungen, „wonach das Verlassen des privaten Wohnbereichs nur zu bestimmten Zeiten oder Zwecken zulässig ist“. Es durfte – in der Sache – nur kein völliges Ausgangsverbot angeordnet werden. Dies war aber bei § 28 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO offensichtlich nicht der Fall (vgl. BayVGh, Beschluss vom 14. Dezember 2020 - 20 NE 20.2907 -, juris Rn. 26 ff.).

c) Die Regelung zu den nächtlichen Ausgangsbeschränkungen in § 28 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO stellte einen Eingriff in das Grundrecht auf körperliche Bewegungsfreiheit dar (aa)), welcher verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt war (bb)).

aa) Die Regelung des § 28 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO griff in das Grundrecht der körperlichen Bewegungsfreiheit nach Art. 3 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf ein. Sie führte zu einer Freiheitsbeschränkung im Sinne des Art. 4 Abs. 1 ThürVerf, nicht aber zu einer Freiheitsentziehung im Sinne des Art. 4 Abs. 3 ThürVerf.

(1) Der Thüringer Verfassungsgerichtshof (Beschluss vom 14. Dezember 2021 - VerfGH 117/20 -, juris Rn. 261 ff.) hat zu den verfassungsrechtlichen Maßstäben des Grundrechts der körperlichen Bewegungsfreiheit nach Art. 3 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf Folgendes ausgeführt:

„aa) Art. 3 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf schützt - im Rahmen der geltenden allgemeinen Rechtsordnung - die tatsächliche körperliche Bewegungsfreiheit vor staatlichen Eingriffen. Das Grundrecht gewährleistet allerdings von vornherein nicht die Befugnis, sich unbegrenzt und überall hin bewegen zu können. Die Fortbewegungsfreiheit setzt damit in objektiver Hinsicht die Möglichkeit voraus, von ihr tatsächlich und rechtlich Gebrauch machen zu können. Subjektiv genügt ein darauf bezogener natürlicher Wille. Wie sich aus der Bezeichnung des Rechts als „unverletzlich“ und aus seinen Schranken in Art. 3 Abs. 1 Satz 3 ThürVerf sowie Art. 4 Abs. 1 ThürVerf und den Verfahrensgarantien des Art. 4 Abs. 2 bis 5 ThürVerf ergibt, handelt es sich um ein Grundrecht von hohem Rang, in das lediglich aus wichtigen Gründen eingegriffen werden darf (vgl. ThürVerfGH, Beschluss vom 7. November 2018 - VerfGH 4/18 -, juris Rn. 46; BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021 - 1 BvR 781/21 -, juris Rn. 241 m. w. N.).

Da der Schutzbereich auf die im Rahmen der geltenden allgemeinen Rechtsordnung gegebene tatsächliche körperliche Bewegungsfreiheit begrenzt ist, liegt ein Eingriff erst dann vor, wenn die betroffene Person durch die öffentliche Gewalt gegen ihren Willen daran gehindert wird, einen Ort oder Raum, der ihr an sich tatsächlich und rechtlich zugänglich ist, aufzusuchen, sich dort aufzuhalten oder diesen zu verlassen. Das ist jedenfalls bei staatlichen Eingriffen durch Verhaftung, Festnahme und ähnliche Maßnahmen des unmittelbaren Zwangs der Fall (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021 - 1 BvR 781/21 -, juris Rn. 243).

Ein Eingriff in Art. 3 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf liegt jedoch nicht allein dann vor, wenn der staatliche Akt selbst mit der Anwendung unmittelbaren, also körperlich wirkenden Zwangs einhergeht, wie etwa bei der Verhaftung. In notwendiger Abgrenzung zur allgemeinen Handlungsfreiheit nach Art. 3 Abs. 2 ThürVerf (Art. 2 Abs. 1 GG) können auch staatliche Maßnahmen in die Fortbewegungsfreiheit eingreifen, die auf den Willen des Betroffenen zur Ausübung der Fortbewegungsfreiheit in vergleichbarer Weise wirken wie bei unmittelbarem Zwang. Dementsprechend kann in die Fortbewegungsfreiheit auch durch allein psychisch vermittelten Zwang eingegriffen werden. Um einen gegen den Willen auf Ausübung der Fortbewegungsfreiheit gerichteten staatlichen Eingriffsakt annehmen zu können, bedarf es einer von ihm ausgehenden Zwangswirkung, die nach Art und Ausmaß einem unmittelbar wirkenden physischen Zwang vergleichbar ist. Ob eine vergleichbare Zwangswirkung gegeben

ist, richtet sich nach den konkreten tatsächlichen und rechtlichen Umständen. Für einen Eingriff können staatlich angeordnete Verbote genügen, einen bestimmten Ort oder Bereich nicht ohne Erlaubnis zu verlassen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021 - 1 BvR 781/21 -, juris Rn. 244 ff. m. w. N.).“

(2) Unter Zugrundelegung dieser Maßstäbe griff die Regelung zu den Ausgangsbeschränkungen in das Grundrecht der körperlichen Fortbewegungsfreiheit nach Art. 3 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf ein (vgl. zu § 3b der 3. ThürSARS-CoV-2-SonderEindmaßnVO: ThürVerfGH, Beschluss vom 14. Dezember 2021 - VerfGH 117/20 -, juris Rn. 260 ff.; vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021 - 1 BvR 781/21 u. a. „Bundesnotbremse I“ -, BVerfGE 159, 223 [332 f.] = juris Rn. 249; Kießling/Kießling, IfSG, 3. Aufl. 2022, § 28a Rn. 41 m. w. N.). Den von dem Verbot betroffenen Personen war das Bundesgebiet rechtlich wie tatsächlich grundsätzlich zugänglich. Nach Wortlaut und Regelungszweck zielte es ausdrücklich darauf, ihre körperliche Bewegungsfreiheit auf den räumlichen Bereich der Wohnung oder der Unterkunft zu beschränken. Für einen Zeitraum von sieben Stunden am Tag – und damit weit über die Schwelle nur kurzfristiger und geringfügiger Beeinträchtigung hinaus – untersagte es das Verlassen der Wohnung. Dass das Verbot nur die Nachtstunden und damit Zeiten regelmäßig geringerer Mobilität betraf, hat Bedeutung für das Gewicht des Eingriffs, nicht aber für sein Vorliegen als solches. Damit ging außerdem eine vergleichsweise einfach zu bewerkstellende Kontrolle der Einhaltung des Verbots einher, was für das Ausmaß der vom Verbot ausgehenden psychisch vermittelten Zwangswirkung von Bedeutung ist. Denn jeder Bürger musste damit rechnen, dass das Verbot auch polizeilich durchgesetzt werden würde (vgl. ThürVerfGH, Beschluss vom 14. Dezember 2021 - VerfGH 117/20 -, juris Rn. 264; unter Verweis auf BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021 - 1 BvR 781/21 u. a. -, BVerfGE 159, 223 [332 f.] = juris Rn. 249).

(3) Eine Freiheitsentziehung im Sinne von Art. 4 Abs. 3 ThürVerf lag dagegen bei der nächtlichen Ausgangsbeschränkung nach § 28 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO nicht vor, denn die körperliche Bewegungsfreiheit der betroffenen Personen wurde nicht vollständig aufgehoben (vgl. ThürVerfGH, Beschluss vom 14. Dezember 2021 - VerfGH 117/20 -, juris Rn. 267). Das Verbot galt nur in der Nachtzeit von 22 Uhr bis 5 Uhr und wurde durch umfassende Ausnahmen bei Vorliegen triftiger Gründe nach § 28 Abs. 2 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO sowie für bestimmte Personengruppen nach § 28 Abs. 3 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO durchbrochen.

bb) Der Eingriff in das Grundrecht der körperlichen Bewegungsfreiheit aus Art. 3 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf war verfassungsrechtlich nicht mehr gerechtfertigt. Der Verordnungsgeber verfolgte zwar mit den in § 28 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO angeordneten Ausgangsbeschränkungen verfassungsrechtlich legitime Zwecke (1). Diese waren auch geeignet, den Verordnungszweck zu erreichen (2) und im verfassungsrechtlichen Sinn wohl noch erforderlich (3). Die angeordneten Ausgangsbeschränkungen waren jedoch nicht mehr verhältnismäßig im engeren Sinne (4).

(1) Die in § 28 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO angeordneten nächtlichen Ausgangsbeschränkungen dienten verfassungsrechtlich legitimen Zwecken.

Der Verordnungsgeber verfolgte mit den nächtlichen Ausgangsbeschränkungen das Ziel, Leben und Gesundheit zu schützen sowie die Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems sicherzustellen. Sowohl der Lebens- und Gesundheitsschutz als auch die Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems sind bereits für sich genommen überragend wichtige Gemeinwohlbelange und damit verfassungsrechtlich legitime Gesetzeszwecke. Aus Art. 3 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf, der den Schutz des Einzelnen vor Beeinträchtigungen seiner körperlichen Unversehrtheit und seiner Gesundheit umfasst, ergibt sich zudem eine besondere Schutzpflicht des Staates (vgl. bereits ThürOVG, Beschluss vom 13. Januar 2022 - 3 EN 764/21 -, juris Rn. 61; unter Verweis auf BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021 - 1 BvR 781/21 u. a. -, BVerfGE 159, 223 [300 f.] = juris Rn. 174 ff.).

Die der Stamm- und auch der streitgegenständlichen Folgeverordnung zugrundeliegende Einschätzung des Verordnungsgebers, neben dem Lebens- und Gesundheitsschutz auch eine Überlastung des Gesundheitssystems abzuwenden, ist nicht zu beanstanden. Zwar lagen die 7-Tage-Inzidenzen in Thüringen zum Zeitpunkt des Verordnungserlasses deutlich unter dem Bundesschnitt. Dennoch war angesichts des verstärkten Auftretens der neuen Omikron-Variante in den Nachbarregionen auch in Thüringen erneut ein von hoher Dynamik geprägtes Infektionsgeschehen zu befürchten. So bestand die Gefahr, dass die Omikron-Variante auch in Thüringen zu einem erheblichen Wiederanstieg der Infektionszahlen führen könnte. Ferner wurden krankheits- und quarantänebedingte Ausfälle von Personal in einem Ausmaß befürchtet, das die

Funktionsfähigkeit der kritischen Infrastruktur hätte beeinträchtigen können. Darüber hinaus war neben der Eindämmung der Ausbreitung des Coronavirus die Vermeidung von Langzeitfolgen, die auch bei mildereren Krankheitsverläufen auftreten konnten, ein wichtiges Ziel der Regelungen. Zudem durfte der Verordnungsgeber die im Gegensatz zum Bundesdurchschnitt vergleichsweise geringe Impfquote in Thüringen berücksichtigen. Dabei ist die der Stamm- und den Folgeverordnungen zugrundeliegende Annahme eines erheblichen Unterschieds in der Gefährdungslage zwischen geimpften und genesenen Personen einerseits sowie ungeimpften und nicht genesenen Personen andererseits angesichts der zum Zeitpunkt des Erlasses der angegriffenen Verordnung in Thüringen noch vorherrschenden Verbreitung der Delta-Variante des Virus nicht zu beanstanden (vgl. ThürOVG, Beschluss vom 13. Januar 2022 - EN 764/21 -, juris Rn. 49 ff.).

(2) Die Annahme des Verordnungsgebers, die in § 28 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO angeordneten nächtlichen Ausgangsbeschränkungen seien geeignet, die weitere Verbreitung des Virus einzudämmen und damit die Gesundheit der Bevölkerung zu schützen und eine Überlastung des Gesundheitswesens zu verhindern, ist nicht willkürlich oder offensichtlich fehlerhaft gewesen.

(a) Für die Geeignetheit genügt es, wenn die Ordnungsregelung den verfolgten Zweck fördern kann; bereits die Möglichkeit der Zweckerreichung genügt (st. Rspr. des ThürVerfGH, Urteil vom 1. März 2021 - VerfGH 18/20 -, juris Rn. 449; Urteil vom 28. Februar 2024 - VerfGH 110/20 -, juris Rn. 501; vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021 - 1 BvR 781/21 u. a. -, BVerfG 159, 223 [305 f.] = juris Rn. 185 f.; BVerwG, Urteil vom 22. November 2022 - 3 CN 1.21 -, NVwZ 2023, 1000 Rn. 59; Urteil vom 16. Mai 2023 - 3 CN 6.22 -, NVwZ 2023, 1830 Rn. 61, jeweils m. w. N.). Dem Verordnungsgeber steht zudem ein Beurteilungsspielraum hinsichtlich der Eignung der angegriffenen Maßnahme zu. Die gesetzgeberische Prognose über deren Wirkungen unterliegt daher lediglich einer verfassungsgerichtlichen Vertretbarkeitskontrolle. Das schließt die Prüfung ein, ob die gesetzgeberische Prognose hinreichend verlässlich ist. Für eine darüber hinausgehende strengere Prüfung der Eignung besteht kein Anlass (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021 - 1 BvR 781/21 u. a. -, BVerfGE 159, 223 [306] = juris Rn. 187 m. w. N.).

(b) Hiervon ausgehend durfte der Ordnungsgeber bei Erlass der Verordnung davon ausgehen, mit den nächtlichen Ausgangsbeschränkungen das verfolgte Ziel zu fördern, einen Beitrag zum Lebens- und Gesundheitsschutz zu leisten sowie die Leistungsfähigkeit des Gesundheitswesens und insbesondere der Krankenhäuser zur Behandlung schwer- und schwerstkranker Menschen aufrechtzuerhalten.

Die Erwartung des Ordnungsgebers, mit den nächtlichen Ausgangsbeschränkungen vor allem besonders infektionsgefährdende gesellige Zusammenkünfte zu unterbinden, war auch im Januar 2022 plausibel. Die Ausgangsbeschränkungen dienten zwar vorwiegend der Kontrolle und Förderung der Einhaltung der allgemeinen Kontaktregeln. In einer Gesamtschau der Maßnahmen verstärkten die Ausgangsbeschränkungen damit aber die bestehenden Kontaktbeschränkungen und reduzierten die Begegnung von Personen aus fremden Haushalten, was dem Zweck der Ordnungsregelung zumindest förderlich war (vgl. ThürVerfGH, Beschluss vom 14. Dezember 2021 - VerfGH 117/20 -, juris Rn. 277 ff.; zu § 28b IfSG vgl. BVerfG, Beschluss vom 5. Mai 2021 - 1 BvR 781/21 u. a. -, BVerfGE 157, 394 [407 ff.] = juris Rn. 34 ff.; Beschluss vom 19. November 2021 - 1 BvR 781/21 u. a. -, BVerfGE 159, 223 [342] = juris Rn. 276 ff.). Auch wenn das „Kontrollargument“ angesichts der in § 28 Abs. 2 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO geregelten vielen Ausnahmen an Gewicht verliert, kann mit Blick auf die – oben dargestellte – Verstärkung der Kontaktbeschränkungen zumindest noch eine begrenzte bzw. reduzierte Eignung der Ausgangsbeschränkungen angenommen werden (vgl. auch NdsOVG, Beschluss vom 6. April 2021 - 13 ME 166/21 -, juris Rn. 22 m. w. N.).

Soweit der Ordnungsgeber annehmen konnte, mit den Ausgangsbeschränkungen jedenfalls im Verbund mit den sonstigen Kontaktbeschränkungen dazu beizutragen, das Infektionsgeschehen zu reduzieren und damit das Leben sowie die Gesundheit der Menschen zu schützen, konnte er auch davon ausgehen, mit diesen Maßnahmen eine Überlastung des Gesundheitssystems zu vermeiden (vgl. zu § 28b IfSG: BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021 - 1 BvR 781/21 u. a. -, BVerfGE 159, 223 [345] = juris Rn. 281).

(3) Die mit den nächtlichen Ausgangsbeschränkungen des § 28 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO einhergehenden Grundrechtseingriffe waren im verfassungsrechtlichen Sinne wohl noch erforderlich.

(a) Nach der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021 - 1 BvR 781/21 u. a. -, BVerfGE 159, 223 [314] = juris Rn. 203) dürfen Grundrechtseingriffe nicht weitergehen, als es der Schutz des Gemeinwohls erfordert. An der Erforderlichkeit fehlt es daher, 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 (st. Rspr., vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 1. März 2021 - VerfGH 18/20 -, juris Rn. 449; Urteil vom 28. Februar 2024 - VerfGH 110/20 -, juris Rn. 503; unter Verweis auf BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021 - 1 BvR 781/21 u. a. -, BVerfGE 159, 223 [314] = juris Rn. 203 m. w. N.; vgl. auch BVerwG, Urteil vom 22. November 2022 - 3 CN 1.21 -, NVwZ 2023, 1000 Rn. 63; Urteil vom 16. Mai 2023 - 3 CN 6.22 -, NVwZ 2023, 1830 Rn. 64).

Dem Gesetzgeber steht grundsätzlich auch bei der 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 (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 28. Februar 2024 - VerfGH 110/20 -, juris Rn. 504; unter Verweis auf BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021 - 1 BvR 781/21 u. a. - BVerfGE 159, 223 [314 f.] = juris Rn. 204; BVerwG, Urteil vom 16. Mai 2023 - 3 CN 6.22 -, NVwZ 2023, 1830 Rn. 65). Ein solcher Spielraum hat jedoch Grenzen. Er kann sich wegen des betroffenen Grundrechts und der Intensität des Eingriffs verengen; umgekehrt reicht er umso weiter, je höher die Komplexität der zu regelnden Materie ist. Auch hier gilt, dass bei schwerwiegenden Grundrechtseingriffen tatsächliche Unsicherheiten grundsätzlich nicht ohne Weiteres zulasten der Grundrechtsträger gehen dürfen. 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 ma-

chen, ist die gerichtliche Prüfung auf die Vertretbarkeit der Wirksamkeitsprognose beschränkt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021 - 1 BvR 781/21 u. a. -, BVerfGE 159, 223 [314 f.] = juris Rn. 204 m. w. N.; vgl. auch ThürOVG, Beschluss vom 30. Dezember 2021 - 3 EN 775/21 -, juris Rn. 75, Beschluss vom 13. Januar 2022 - 3 EN 764/21 -, juris Rn. 71; Beschluss vom 24. Januar 2022 - 3 EN 804/21 -, juris Rn. 59). Die Einschätzung des Ordnungsgebers muss zudem auf ausreichend tragfähigen Grundlagen beruhen. Das Ergebnis der Prognose muss einleuchtend begründet und damit plausibel sein, was der gerichtlichen Überprüfung unterliegt (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 28. Februar 2024 - VerfGH 110/20 -, juris Rn. 504; unter Verweis auf BVerwG, Urteil vom 22. November 2022 - 3 CN 1.21 -, NVwZ 2023, 1000 Rn. 64; Urteil vom 22. November 2022 - 3 CN 2.21 -, NVwZ 2023, 1011 Rn. 17 ff.; Urteil vom 16. Mai 2023 - 3 CN 6.22 -, NVwZ 2023, 1830 Rn. 65).

(b) Unter Berücksichtigung des weiten Beurteilungsspielraums des Ordnungsgebers ist die Erforderlichkeit wohl noch zu bejahen.

(aa) Der Bundesgesetzgeber hat mit der Regelung des § 28a Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 IfSG vorgesehen, dass Ausgangsbeschränkungen nur zulässig sind, soweit auch bei Berücksichtigung aller bisher getroffenen anderen Schutzmaßnahmen eine wirksame Eindämmung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 erheblich gefährdet wäre. Ausgangsbeschränkungen stellen mithin eine ultima ratio dar, so dass diese nur dann in Betracht zu ziehen sind, wenn andere Maßnahmen nach § 28a Abs. 1 IfSG voraussichtlich nicht mehr greifen. Auch im Hinblick auf das Grundrecht der körperlichen Bewegungsfreiheit kommen allgemeine Ausgangsbeschränkungen nur als ultima ratio in Betracht, wenn andere Schutzmaßnahmen nicht mehr ausreichen, um die Verbreitung einer Ansteckungskrankheit wirksam einzudämmen. Die Frage, ob eine wirksame Eindämmung der Verbreitung von COVID-19 ohne die nächtlichen Ausgangsbeschränkungen erheblich gefährdet gewesen wäre, verlangt daher eine auf die jeweilige Pandemiesituation bezogene Gefährdungsprognose des Ordnungsgebers, der eine ex-ante Betrachtung zugrunde liegt. Maßgeblich für die verfassungsrechtliche Beurteilung ist daher die Gefährdungsprognose zum Zeitpunkt des Erlasses der angegriffenen Verordnung (vgl. ThürVerfGH, Beschluss vom 14. Dezember 2021 - VerfGH 117/20 -, juris Rn. 283 ff. m. w. N.).

(bb) Vor diesem Hintergrund erscheint die Annahme des Verordnungsgebers zum Zeitpunkt des Verordnungserlasses am 21. Januar 2022 nicht unplausibel, dass die nächtlichen Ausgangsbeschränkungen gerade angesichts des erwarteten verstärkten Auftretens der neuen Omikron-Virusvariante einen wirksamen Beitrag dazu leisten konnten, um die Kontaktbeschränkungen zu effektuieren. Zwar war nicht genau quantifizierbar, welche konkreten Maßnahmen wie zur Reduzierung der Verbreitung des Virus beitrugen. Fachwissenschaftlich wurde jedoch das Zusammenwirken verschiedener Einschränkungen im Sinne eines infektionsschutzrechtlichen Gesamtkonzepts für erforderlich gehalten und gleichzeitig betont, dass private Zusammenkünfte einen signifikanten Anteil am Anstieg der Infektionsraten hätten. Auf tragfähige fachwissenschaftliche Erkenntnisse konnte sich auch die Einschätzung des Verordnungsgebers stützen, die allgemeinen Kontaktbeschränkungen und sonstigen Schutzmaßnahmen könnten ohne die Ausgangsbeschränkungen zur Nachtzeit nicht hinreichend durchgesetzt werden. Nach gesicherter Erkenntnis erfolgte die Mehrzahl der Ansteckungen in Innenräumen, wo zwar Schutzmaßnahmen greifen konnten, aber weniger verlässlich waren. Die Einschätzung des Verordnungsgebers, bei in der Abend- und Nachtzeit üblicherweise gelöstem und geselligem Verhalten sowie dem Gefühl, im privaten Rückzugsbereich unbeobachtet zu sein, sei eine Einhaltung der Schutzmaßnahmen weniger sicher zu erwarten als etwa bei Kontakten in der Arbeitswelt, stützt sich auf insoweit tragfähige Grundlagen. Das macht auch seine Einschätzung vertretbar, abendliche und nächtliche Zusammenkünfte von vornherein über eine vergleichsweise einfach zu kontrollierende Ausgangsbeschränkung reduzieren zu können (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021 - 1 BvR 781/21 u. a. -, BVerfGE 159, 223 [347 f.] = juris Rn. 286 ff.).

Mildere, gleich geeignete Mittel drängten sich – auch angesichts der ungewissen Tatsachengrundlage – nicht auf. Insbesondere wäre die verstärkte Kontrolle privater Zusammenkünfte zur Nachtzeit kein gleich geeignetes milderes Mittel gewesen. Da nach den vorhandenen fachwissenschaftlichen Erkenntnissen von Zusammenkünften in geschlossenen Räumen selbst bei der Beachtung von Schutzmaßnahmen ein Infektionsrisiko ausging, hätten gesetzliche Kontrollvorgaben flächendeckend angelegt sein müssen, um eine gleiche Wirksamkeit zu entfalten. Dies wäre mit schwerwiegen-

den Eingriffen in Persönlichkeitsrechte sowie in den Schutzbereich des Wohnungsgrundrechts nach Art. 8 Abs. 1 ThürVerf einhergegangen und wäre daher nicht grundrechtsschonender gewesen. Im Vergleich hierzu lässt sich die Einhaltung der flankierenden Ausgangsbeschränkungen weniger eingriffsintensiv überwachen und durchsetzen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021 - 1 BvR 781/21 u. a. -, BVerfGE 159, 223 [346 f.] = juris Rn. 285).

(4) Die Regelung in § 28 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO genüge indes nicht mehr dem Verhältnismäßigkeitsgebot im engeren Sinne.

(a) Die Angemessenheit ist nur anzunehmen, wenn der mit der Maßnahme verfolgte Zweck nicht außer Verhältnis zu der Schwere des Eingriffs steht (st. Rspr., vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021 - 1 BvR 781/21 u. a. -, BVerfGE 159, 223 [318 f.] = juris Rn. 216 m. w. N.). In einer Abwägung sind Reichweite und Gewicht des Eingriffs in Grundrechte einerseits und die Bedeutung der Regelung für die Erreichung legitimer Ziele andererseits gegenüberzustellen. Angemessen und damit verhältnismäßig im engeren Sinne ist eine Regelung dann, wenn bei der Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht sowie der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe die Grenze der Zumutbarkeit noch gewahrt wird. Dabei ist ein angemessener Ausgleich zwischen dem Gewicht des Eingriffs und dem verfolgten Ziel sowie der zu erwartenden Zielerreichung herzustellen (st. Rspr., vgl. BVerfG, Beschluss vom 29. September 2022 - 1 BvR 2380/21 u. a. -, BVerfGE 163, 107 [151 f.] = juris Rn. 119 m. w. N.; BVerwG, Urteil vom 22. November 2022 - 3 CN 1.21 -, NVwZ 2023, 1000 Rn. 75; Urteil vom 22. November 2022 - 3 CN 2.21 -, NVwZ 2023, 1011 Rn. 28).

Auch bei der Prüfung der Angemessenheit besteht grundsätzlich ein Einschätzungsspielraum des Gesetzgebers. Die verfassungsrechtliche Prüfung bezieht sich dann darauf, ob der Gesetz- bzw. Ordnungsgeber seinen Einschätzungsspielraum in vertretbarer Weise gehandhabt hat. Bei der Kontrolle prognostischer Entscheidungen setzt dies wiederum voraus, dass die Prognose des Gesetz- bzw. Ordnungsgebers auf einer hinreichend gesicherten Grundlage beruht (st. Rspr., vgl. BVerfG, Beschluss

vom 19. November 2021 - 1 BvR 781/21 u. a. -, BVerfGE 159, 223 [319] = juris Rn. 217 m. w. N.).

Speziell mit Blick auf die Ausgangsbeschränkungen ist zu berücksichtigen, dass sie angesichts ihrer besonderen Eingriffsintensität nur als ultima ratio in Betracht kommen (vgl. ThürVerfGH, Beschluss vom 14. Dezember 2021 - VerfGH 117/20 -, juris Rn. 283 m. w. N.). Ausgangsbeschränkungen schränken nicht allein die Möglichkeiten ein, sich nach den eigenen Vorstellungen außerhalb der eigenen Wohnung aufzuhalten und im öffentlichen Raum unterschiedlichsten Aktivitäten nachzugehen. Vielmehr bewirkt die Regelung erhebliche Veränderungen im Alltag der Betroffenen, die an ihrer bisherigen Lebensgestaltung während der Geltungsdauer der Ausgangsbeschränkungen nicht mehr unverändert festhalten können, was die gesamte Vielfalt der Gestaltung des eigenen Lebens auch in seinen sozialen Bezügen betrifft. Die Folgen der Ausgangsbeschränkungen treten in nahezu sämtlichen Bereichen privater, familiärer und sozialer Kontakte ein, soweit nicht eine Ausnahmeregelung greift. Die mit der Ausgangsbeschränkung unmittelbar oder mittelbar verbundenen Beschränkungen der Ausübung unterschiedlicher Grundrechte können von den Betroffenen nicht außerhalb des von der Beschränkung erfassten Zeitraums oder nach dem Ende der Geltungsdauer der angegriffenen Regelung kompensiert werden. Die Möglichkeit der Wahrnehmung von Freiheiten während der Geltung einer Ausgangsbeschränkung ist insofern unwiederbringlich verloren (vgl. ThürVerfGH, Beschluss vom 14. Dezember 2021 - VerfGH 117/20 -, juris Rn. 298; unter Verweis auf BVerfG, Beschluss vom 5. Mai 2021 - 1 BvR 781/21 u. a. -, BVerfGE 157, 394 [413] = juris Rn. 47; Beschluss vom 19. November 2021 - 1 BvR 781/21 u. a. -, BVerfGE 159, 223 [350] = juris Rn. 293).

Insbesondere zum Zeitpunkt des Verordnungserlasses galt ein besonders strenger Rechtfertigungsmaßstab. Der Bundesgesetzgeber hatte zu diesem Zeitpunkt die gesetzgeberische Entscheidung getroffen, dass Ausgangsbeschränkungen grundsätzlich nicht mehr zulässig sein sollten. Für die weitere Anordnung von Ausgangsbeschränkungen auf der Grundlage des § 28a Abs. 9 IfSG galten daher besonders strenge Rechtfertigungsanforderungen.

(b) Gemessen an diesen Maßstäben waren die nächtlichen Ausgangsbeschränkungen des § 28 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO nicht mehr angemessen.

(aa) Zum Zeitpunkt des Erlasses der Verordnung war das Infektionsgeschehen in Deutschland zwar weiterhin durch eine hohe Dynamik geprägt; in Thüringen jedoch vergleichsweise gering. Am 21. Januar 2022 lag die Inzidenz der letzten 7 Tage laut Lagebericht des RKI deutschlandweit bei 706,3 Fällen pro 100.000 Einwohner. Thüringen war mit einer 7-Tage-Inzidenz von 264,5 Fällen pro 100.000 Einwohner das Bundesland mit der niedrigsten Inzidenz (vgl. Täglicher Lagebericht des RKI zur Corona-Virus-Krankheit-2019 [COVID-19] vom 21. Januar 2022). Zudem konnte zum Zeitpunkt des Erlasses der Verordnung ein gewisser Schutz durch Impfungen erreicht werden. Dieser war jedenfalls im Hinblick auf die zu diesem Zeitpunkt in Thüringen vorherrschende Delta-Variante ausreichend, um eine Überlastung der intensivmedizinischen Kapazitäten zu vermeiden. Insbesondere gab es schon zum Zeitpunkt des Verordnungserlasses Hinweise auf mildere Krankheitsverläufe aufgrund einer Infektion durch die auch für Thüringen erwartete Omikron-Variante. Zu berücksichtigen ist ferner, dass die Ausgangsbeschränkungen bereits seit Ende November 2021 und damit fast zwei Monate ohne Unterbrechungen durchgehend galten. Die Intensität der mit den nächtlichen Ausgangsbeschränkungen verbundenen Freiheitsbeeinträchtigungen steigerte sich zudem durch ihre Sanktionsbewehrung mit dem Ordnungswidrigkeitstatbestand des § 33 Abs. 3 Nr. 27 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO.

(bb) Zwar wurde das Gewicht der durch die Ausgangsbeschränkungen bewirkten, schweren Grundrechtseingriffe durch zahlreiche Ausnahmeregelungen nach § 28 Abs. 2 und 3 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO gemindert. Zudem enthielt § 28 Abs. 2 Nr. 15 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO eine allgemeine Härtefallklausel, nach der von der Ausgangsbeschränkung keine Aufenthalte im öffentlichen Raum erfasst wurden, die verglichen mit den benannten Ausnahmeregelungen ähnlich triftigen und unabwiesbaren Gründen dienten. Die Klausel stand einer grundrechtsfreundlichen Auslegung und Anwendung offen, die ermöglichte, zwischen dem Lebens- und Gesundheitsschutz und weiteren legitimen Belangen im Einzelfall abzuwägen. Auch die Festlegung des von den Ausgangsbeschränkungen erfassten Zeitraums von 22 Uhr bis

5 Uhr milderte die Eingriffsintensität. Dem Interessenausgleich diene zudem die zeitliche Befristung der Verordnung.

Allerdings beeinträchtigten diese Ausnahmebestimmungen zugleich die infektionsschutzrechtliche Wirksamkeit der Maßnahme. So ist in die Prüfung der Angemessenheit über die Bedeutung des Zwecks hinaus einzustellen, in welchem Maß dieser durch die in Rede stehende Maßnahme gefördert wird (vgl. SächsOVG, Urteil vom 27. April 2023 - 3 C 8/21 -, juris Rn. 125). Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts konnte bereits zu Beginn der Pandemie das Verbot des Ausgangs für ein Verweilen im Freien nur verhältnismäßig im engeren Sinne sein, wenn es über eine Kontaktbeschränkung hinaus einen erheblichen Beitrag zur Erreichung des Ziels leisten konnte, physische Kontakte zu reduzieren und dadurch die Verbreitung von COVID-19 zu verhindern (vgl. BVerwG, Urteil vom 22. November 2022 - 3 CN 2.21 -, NVwZ 2023, 1011 Rn. 33). Angesichts der Fülle und Komplexität der Ausnahmegründe in § 28 Abs. 2 und 3 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO waren die Vollzugserleichterungen, die mit den nächtlichen Ausgangsbeschränkungen erreicht werden sollten, jedoch ganz erheblich reduziert.

(cc) Bei einer Gesamtabwägung aller Umstände waren die strengen Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne nicht mehr erfüllt. Die Einschätzung des Verordnungsgebers, dass die mit den Ausgangsbeschränkungen einhergehenden erheblichen Belastungen durch ihren Beitrag zur Förderung des verfolgten Zwecks aufgewogen werden, hält sich nicht mehr im Rahmen des gesetzgeberischen Einschätzungsspielraums. Der geringe Beitrag zur Pandemiebekämpfung, den die mit einer Vielzahl von Ausnahmen versehenen und damit in ihrer Wirkung ganz erheblich reduzierten nächtlichen Ausgangsbeschränkungen nach § 28 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO zu leisten imstande waren, vermochte die Schwere der Grundrechtsbeeinträchtigung gegenüber den nicht von den Ausnahmetatbeständen erfassten Personen nicht mehr aufzuwiegen.

Der Angemessenheit der nächtlichen Ausgangsbeschränkungen steht entgegen, dass die von dieser Maßnahme bewirkten Grundrechtsbeeinträchtigungen bereits mehrere

Wochen ununterbrochen andauerten und ihnen ein erhebliches Eingriffsgewicht zukam. Zudem war das Infektionsgeschehen in Thüringen zum maßgeblichen Zeitpunkt der Verlängerung der nächtlichen Ausgangsbeschränkungen Ende Januar 2022 vergleichsweise gering und ein gewisser Schutz bereits durch Impfungen erreicht worden. Seit Beginn der Ausgangsbeschränkungen hatte sich die Zahl der Neuinfektionen in Thüringen vom bundesweiten Höchststand auf den niedrigsten Wert aller Bundesländer reduziert. Dies hatte sich auch entlastend auf die intensivmedizinischen Kapazitäten ausgewirkt. In dieser Situation durfte der Verordnungsgeber jedenfalls nicht mehr ohne nähere Begründung davon ausgehen, dass es ohne die in ihrer Effektivität deutlich herabgesetzten nächtlichen Ausgangsbeschränkungen nach § 28 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO zu einer die intensivmedizinischen Kapazitäten deutlich übersteigenden Zahl behandlungsbedürftiger Personen kommen würde. Den Beitrag von nächtlichen Ausgangsbeschränkungen im Schutzkonzept zur Verminderung des Sterberisikos und des Risikos schwerer Krankheitsverläufe durfte er angesichts dieser Entwicklungen in Thüringen nicht mehr als quantitativ und qualitativ erheblich ansehen.

Nachdem die Zahl der Neuinfektionen in Thüringen in den Wochen vor Verordnungserlass deutlich zurückgegangen war, waren die Ausgangsbeschränkungen auch nicht mehr dringlich und die Grenze des Zumutbaren für die von diesen Maßnahmen betroffenen Personen insoweit überschritten.

Allein die Erwägung, die nächtlichen Ausgangsbeschränkungen mit Blick auf ein alsbald befürchtetes Übergreifen der Infektionen mit der Omikron-Variante aus anderen Bundesländern, die aber selbst über keine vergleichbaren Ausgangsbeschränkungen verfügten, weiter aufrecht zu erhalten, weil diese Maßnahmen, wenn man sie „auslaufen“ ließe, dann nicht wieder eingeführt werden könnten, konnte derart langandauernde erhebliche Grundrechtseingriffe nicht mehr rechtfertigen. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass es zum Zeitpunkt des Verordnungserlasses bereits Hinweise auf mildere Krankheitsverläufe aufgrund einer Infektion durch die für Thüringen nun verstärkt erwartete Omikron-Variante gab.

5. Infolge der Verfassungswidrigkeit des § 28 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO ist auch die mit dieser Regelung korrespondierende Bußgeldvorschrift in § 33 Abs. 3 Nr. 27 ThürSARS-CoV-2-IfS-MaßnVO für verfassungswidrig und nichtig zu erklären.

E .

Das Verfahren ist gemäß § 28 Abs. 1 ThürVerfGHG kostenfrei. Die Entscheidung über die Erstattung der Auslagen beruht auf § 29 Abs. 1 Satz 2 ThürVerfGHG und entspricht dem Umfang der teilweisen Zulässigkeit und Begründetheit des Normenkontrollantrags.

F .

Die Entscheidung ist hinsichtlich Ziffer 2 des Tenors mit einem Stimmenverhältnis von 8 : 1 ergangen.

Dr. Schmidt

Burkert

Geibert

Dr. Hinkel

Jun.-Prof. Dr. Klafki

Prof. Dr. Ohler

Petermann

Wittmann

Obhues