

---

# THÜRINGER OBERVERWALTUNGSGERICHT



**- 3. Senat -**

3 EN 391/20

---

## Beschluss

In dem Normenkontrollverfahren

des Herrn \_\_\_\_\_ G \_\_\_\_\_,  
S \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_ H \_\_\_\_\_

**Antragsteller**

bevollmächtigt:  
Rechtsanwälte Bergerhoff u. a.,  
Alfred-Hess-Straße 22 a, 99094 Erfurt

**gegen**

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

**Antragsgegner**

**wegen**

Gesundheit, Hygiene, Lebens- und Arzneimittel (ohne Krankenhausrecht),  
hier: einstweilige Anordnung nach § 47 Abs. 6 VwGO

---

---

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

am 3. Juli 2020 **beschlossen** :

Der Antrag wird abgelehnt.

Der Antragsteller hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

Der Streitwert wird auf 5.000,00 EUR festgesetzt.

## **G r ü n d e**

### **I.**

Der Antragsteller, der in H\_\_\_\_\_ wohnt und von dort aus mit dem öffentlichen Personenverkehr zu seiner Dienststelle in W\_\_\_\_\_ fährt sowie an seinem Dienort gastronomische und kulturelle Angebote wahrnimmt, begehrt im Wege einer einstweiligen Anordnung die teilweise Außervollzugsetzung der Thüringer SARS-CoV-2-Infektionsschutz-Grundverordnung, soweit darin ein Mindestabstand und die Verwendung einer Mund-Nasen-Bedeckung angeordnet wird.

Die Thüringer Ministerin für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie erließ am 9. Juni 2020 - in Ablösung der bis zum 12. Juni 2020 geltenden Thüringer SARS-CoV-2-Maßnahmenfortentwicklungsverordnung vom 12. Mai 2020 (GVBl. S. 153) - als Art. 1 der von ihr und der Landesregierung verkündeten Thüringer Verordnung zur Neuordnung der erforderlichen Maßnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 sowie zur Verbesserung der infektionsschutzrechtlichen Handlungsmöglichkeiten die Thüringer Verordnung über grundlegende Infektionsschutzregeln zur Eindämmung der Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 (Thüringer SARS-CoV-2-Infektionsschutz-Grundverordnung - ThürSARS-CoV-2-IfS-GrundVO -), die im Wege einer Notveröffentlichung nach § 9 Thüringer Verkündungsgesetz noch am selben Tag auf der Internetseite des Mi-

---

nisteriums und am 12. Juni 2020 im Thüringer Gesetzes- und Verordnungsblatt veröffentlicht wurde. Die Rechtsverordnung, soweit im vorliegenden Streit erheblich, hat folgenden Wortlaut:

#### § 1 Mindestabstand

(1) Wo immer möglich und zumutbar, ist ein Mindestabstand von wenigstens 1,5 m einzuhalten.

(2) Absatz 1 gilt nicht für Angehörige des eigenen Haushalts und Angehörige eines weiteren Haushalts. Satz 1 gilt entsprechend für Personen, für die ein Sorge- oder Umgangsrecht besteht.

#### § 2 Kontaktbeschränkung

Jede Person ist angehalten, die physisch-sozialen Kontakte zu anderen Personen möglichst gering zu halten. Es wird empfohlen, sich nur mit Personenmehrheiten nach § 1 Abs. 2 oder mit nicht mehr als zehn sonstigen Personen aufzuhalten und den Personenkreis, zu dem physisch-sozialer Kontakt besteht, möglichst konstant zu halten.

...

#### § 6 Verwendung einer Mund-Nasen-Bedeckung

(1) In Fahrzeugen des öffentlichen Personenverkehrs, insbesondere in Eisenbahnen, Straßenbahnen und Omnibussen, in Taxen, in Reisebussen und in sonstigen Beförderungsmitteln mit Publikumsverkehr sind die Fahrgäste verpflichtet, eine Mund-Nasen-Bedeckung zu verwenden.

(2) In Geschäften mit Publikumsverkehr sind die Kunden verpflichtet, eine Mund-Nasen-Bedeckung zu verwenden.

(3) Abweichend von den Absätzen 1 und 2 gilt die Verpflichtung zur Verwendung einer Mund-Nasen-Bedeckung nicht für folgende Personen:

1. Kinder bis zur Vollendung des 6. Lebensjahres,

2. Personen, denen die Verwendung einer Mund-Nasen-Bedeckung wegen Behinderung oder aus gesundheitlichen oder anderen Gründen nicht möglich oder unzumutbar ist; dies ist in geeigneter Weise glaubhaft zu machen.

(4) Als Mund-Nasen-Bedeckung können selbst genähte oder selbst hergestellte Stoffmasken, Schals, Tücher, Hauben und Kopfmasken sowie sonstige Bedeckungen von Mund und Nase verwendet werden. Die Mund-Nasen-Bedeckung soll eng anliegen und gut sitzen.

(5) Das Verbot der Verwendung von verfassungsfeindlichen Kennzeichen und sonstigen verbotenen Symbolen, insbesondere nach den §§ 86a und 130 des Strafgesetzbuches und nach den vereinsrechtlichen Vorschriften, bleibt unberührt.

...

#### § 18 Außerkrafttreten

Diese Verordnung tritt mit Ablauf des 15. Juli 2020 außer Kraft.

---

Nach Art. 3 der Thüringer Verordnung zur Neuordnung der erforderlichen Maßnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 sowie zur Verbesserung der infektionsschutzrechtlichen Handlungsmöglichkeiten tritt die Thüringer SARS-CoV-2-Infektionsschutz-Grundverordnung am 13. Juni 2020 in Kraft.

Der Antragsteller hat am 15. Juni 2020 beim Thüringer Oberverwaltungsgericht den Erlass einer einstweiligen Anordnung gerichtet auf Außervollzugsetzung der Thüringer SARS-CoV-2-Infektionsschutz-Grundverordnung beantragt, soweit sie einen Mindestabstand und die Verwendung einer Mund-Nasen-Bedeckung vorschreibt.

Zur Begründung trägt der Antragsteller im Wesentlichen vor, er sei sowohl durch das Abstandsgebot als auch durch die Pflicht zur Verwendung einer Mund-Nasen-Bedeckung in seinem Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG verletzt. Die Verordnung sei rechtswidrig. Sie beruhe bereits auf einer verfassungswidrigen Ermächtigungsgrundlage. Angesichts der massiven Grundrechtseingriffe und der erheblichen unmittelbaren und mittelbaren Folgen für eine Vielzahl der Lebensbereiche reiche § 28 IfSG als Generalklausel für den Erlass des Abstandsgebots und der Maskenpflicht nicht aus. Dies folge aus dem verfassungsrechtlichen Wesentlichkeitsprinzip und dem Parlamentsvorbehalt. Jedenfalls sei das bußgeldbewehrte Abstandsgebot, das „wo immer möglich und zumutbar“ gelte, zu unbestimmt. Für den Bürger sei nicht hinreichend erkennbar, wann das Gebot von ihm einzuhalten sei und wann nicht. Insgesamt seien die Bestimmungen unverhältnismäßig. Die Verordnung verfolge den Zweck, die Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 einzudämmen, um letztlich eine Überlastung des Gesundheitssystems zu verhindern und Risikogruppen zu schützen. Neuerdings würde als Ziel formuliert, die Infektionen so gering zu halten, um Infektionsketten nachverfolgbar zu machen und um damit einem erneuten exponentiellen Wachstum frühzeitig entgegenzutreten zu können. Die angeordneten Maßnahmen seien jedoch zur Zielerreichung nicht erforderlich. Eine Überlastung des Gesundheitssystems habe zu keinem Zeitpunkt bestanden, bestehe nicht mehr und sei auch nicht mehr zu befürchten, wie dies die Zahlen der belegten Intensivbetten zwingend bewiesen. Das Ausbleiben der befürchteten COVID-19-Patientenwelle sei auch nicht auf die angeordneten Maßnahmen der vergangenen Monate zurück zu führen. Dies sei evident. So sei der Höhepunkt der Infektionsfälle bereits am 13. März 2020 erreicht gewesen, also schon vor Beginn des Lockdowns als lediglich Großveranstaltungen abgesagt worden seien. Es sei zu diesem Zeitpunkt auch kein exponentielles Wachstum festzustellen gewesen; das statistisch

---

ausgewiesene Wachstum sei Ergebnis der verstärkten Testungen. Im Übrigen sei die sogenannte Positivrate angesichts fehlender Daten zur Anzahl der insgesamt durchgeführten Testungen nicht aussagekräftig. Des Weiteren seien entgegen der Prognosen verschiedener Wissenschaftler auch nach Lockerung der einschränkenden Maßnahmen die Infektionsfälle nicht angestiegen, sondern weiterhin abgefallen. Im Übrigen hätten sich überhaupt die Prognosen führender Wissenschaftler, wie die von Prof. Dr. Drosten, als durchweg falsch erwiesen. Auch die Faktoren der Infektiosität des Virus, die fehlende Immunität in der Bevölkerung oder das Fehlen einer Impfung ließen aufgrund neuerer wissenschaftlicher Erkenntnisse und Berechnungen keinen Anstieg von Neuinfektionen erwarten. Internationale Studien belegten, dass die Infektionskurven in den Ländern nach 40 Tagen ihren Höhepunkt erreicht hätten und nach 70 Tagen praktisch bei null lägen. Auch sei die Positivrate derart gering, dass die Risikobewertung des Robert-Koch-Instituts nicht mehr aufrecht zu erhalten sei. Insgesamt sei zusammenzufassen, dass die Hypothese, eine Aufhebung der Maßnahmen, wie das Abstandsgebot und die Maskenpflicht, würden zu einem relevanten Anstieg der Neuinfektionen führen, keine plausible und für die Rechtfertigung von massiven Grundrechtseinschränkungen hinreichende Begründung sei. Letztlich stehe gegenüber gesetzlichen Zwangsmaßnahmen der Appell an die Vernunft, Einsicht und Solidarität der Bürger als wesentlich milderes Mittel zur Verfügung. Hiervon sei auch der Thüringer Ministerpräsident in seinen Erklärungen ausgegangen. Risikogruppen, wie ältere Menschen, könnten durch gezielte, angemessene und weniger rechtseinschränkende Maßnahmen besser geschützt werden. Jedenfalls seien die Maßnahmen unverhältnismäßig, wenn sie nur dem Schutz dieser Gruppen diene. Sie wären auch unverhältnismäßig, würden sie nur der Infektionsabwehr dienen, denn dann müssten diese auch bei jeder Influenzawelle ergriffen werden. Insgesamt gehe es um den Wert der Freiheit.

Der Antragsteller beantragt zuletzt,

§§ 1 und 6 der Thüringer Verordnung über grundlegende Infektionsschutzregeln zur Eindämmung der Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 (Thüringer SARS-CoV-2-Infektionsschutz-Grundverordnung) vom 9. Juni 2020 vorläufig außer Vollzug zu setzen.

Der Antragsgegner beantragt,

den Antrag abzulehnen.

---

Der Antragsgegner ist dem Antragsvorbringen entgegengetreten. Er weist zunächst die verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Ermächtigungsgrundlage der Verordnung zurück. Das Abstandsgebot sei auch hinreichend bestimmt; zum einen sei die Regelung verhältnismäßig und respektiere den individuellen Freiheitsanspruch der Betroffenen, zum anderen werde sie den notwendigen infektionsschutzrechtlichen Belangen gerecht. Intention sei, eine maßgeschneiderte und elastische Mindestabstandsregelung für die Vielzahl von Begegnungsmöglichkeiten zu schaffen. Dieses Verständnis ermögliche eine hinreichend bestimmbare Auslegung der Norm im Einzelfall. Die angegriffenen Bestimmungen seien auch verhältnismäßig. Deren weiterhin bestehende Notwendigkeit werde durch das aktuelle Infektionsgeschehen bestätigt. Mindestabstandsregelung und Mund-Nasen-Bedeckung stellten Maßnahmen mit verhältnismäßig geringer Eingriffsintensität bei zugleich hoher Wirksamkeit dar. Ziel der Maßnahmen sei es weiterhin einer drohenden Überlastung des Gesundheitssystems entgegenzuwirken, wie auch das Leben und die Gesundheit einer Vielzahl von Menschen zu schützen. Entgegen den teilweise wissenschaftlich unseriösen Behauptungen des Antragstellers seien der Rückgang der Neuinfektionen und die Abwendung der befürchteten Gefährdungen sehr wohl auf den Erfolg der bisher getroffenen Schutzmaßnahmen zurückzuführen; auch sei die Pandemie noch nicht überwunden. Dies belegten die Situation in anderen Staaten und die vorliegenden wissenschaftlichen Stellungnahmen, insbesondere des dazu berufenen Robert-Koch-Instituts. Auch die Hinweise des Antragstellers auf andere mildere Mittel, wie dem Absehen einer Bußgeldbewährung, die Beschränkung der Schutzmaßnahmen auf besonders gefährdete Personengruppen, gingen fehl. Im Übrigen geht der Antragsgegner im Einzelnen unter Anfügung aktueller Studien auf die Eignung, Erforderlichkeit und Angemessenheit von Abstandsregelung und Pflicht zur Benutzung einer Mund-Nasen-Bedeckung ein.

## II.

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung hat keinen Erfolg.

1. Der Antrag ist zulässig.

Seine Statthaftigkeit ergibt sich aus § 47 Abs. 6 VwGO in Verbindung mit § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO und § 4 ThürAGVwGO. Danach entscheidet das Oberverwaltungsgericht auch außerhalb des Anwendungsbereiches des § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO über die

---

Gültigkeit von - wie hier - im Rang unter dem Landesgesetz stehenden Rechtsvorschriften.

Der Antragsteller ist antragsbefugt im Sinne des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO. Er ist jedenfalls durch das Abstandsgebot und der Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung in bestimmten (alltäglichen) Situationen aufgrund seiner beruflichen Tätigkeit in Thüringen jedenfalls in seinem Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit, Art. 2 Abs. 1 GG, betroffen.

Der Zulässigkeit des Antrags steht nicht entgegen, dass der Antragsteller bislang in der Hauptsache noch keinen Normenkontrollantrag anhängig gemacht hat, da er in Anlehnung an die für den vorläufigen Rechtsschutz geltenden Vorschriften nach §§ 80, 123 VwGO auch bereits zuvor gestellt werden kann (Beschluss des Senats vom 20. April 2016 - 3 EN 222/16 - juris).

2. Der Antrag ist aber nicht begründet.

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

Ob dies der Fall ist, beurteilt sich in Anlehnung an die Regelung in § 32 BVerfGG (vgl. auch § 26 ThürVerfGHG). An die vorläufige Aussetzung einer bereits in Kraft gesetzten Norm, an deren Vollzug ein erhebliches Allgemeininteresse besteht, ist deshalb ein besonders strenger Maßstab anzulegen. Insoweit sind die Folgen, die eintreten, wenn die einstweilige Anordnung nicht erginge, ein Normenkontrollantrag (§ 47 VwGO) aber später Erfolg hätte, gegenüber den Nachteilen abzuwägen, die aufträten, wenn die begehrte einstweilige Anordnung erlassen würde, der Normenkontrollantrag aber erfolglos bliebe. Die Erfolgsaussichten in der Hauptsache sind bei der Entscheidung über den Antrag auf Erlass der einstweiligen Anordnung nach § 47 Abs. 6 VwGO nur dann als Bestandteil der Folgenabwägung in die Bewertung einzubeziehen, wenn sich schon bei summarischer Prüfung im Anordnungsverfahren mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit ergibt, dass ein Normenkontrollantrag unzulässig, offensichtlich unbegründet oder offensichtlich begründet ist (st. Rspr. des Senats: vgl. nur Beschluss vom 23. August 2011 - 3 EN 77/11 - LKV 2011, 472 m. w. N.).

---

Unter Beachtung dieses Prüfungsmaßstabes ergibt sich bei der nur möglichen summarischen Prüfung, dass die Aussicht auf einen Erfolg eines Normenkontrollantrags allenfalls offen ist. Die begehrte einstweilige Anordnung ist auch nicht auf Grund der nach den genannten Maßgaben erforderlichen Folgenabwägung geboten.

b. Bei der im vorliegenden Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes allein möglichen summarischen Prüfung der Rechtmäßigkeit der angegriffenen Verordnungsbestimmung ist weiterhin vorab - dies auch im Hinblick auf die abschließenden Bemerkungen des Antragstellers - anzumerken, dass der aktuelle Erlass infektionsschutzrechtlicher Regelungen angesichts der vom Antragsgegner intendierten Abwendung erheblicher Risiken für den Einzelnen und die Gesellschaft und damit einhergehender Gefährdungen existentieller Rechtsgüter wie Leib und Leben einerseits und den damit verbundenen gravierenden Beschränkungen grundrechtlich geschützter Freiheitsräume bis hin zu deren vorübergehender Außerkraftsetzung andererseits schwierigste Rechts- und Tatsachenfragen aufwirft, die in der fachjuristischen Diskussion kontrovers diskutiert werden (vgl. nur Diskussionen auf <https://verfassungsblog.de>; Übersicht zu den tagesaktuellen Beiträgen vgl. nur Presseschau auf <https://www.lto.de/recht/presseschau/>) und auch im vorliegenden Verfahren nicht abschließend geklärt werden können.

Ungeachtet dieser zu einem späteren Zeitpunkt in der Rechtsprechung - nicht zuletzt der Verfassungsgerichte - zu klärenden Grundsatzfragen sprechen durchaus gewichtige Aspekte für eine Rechtmäßigkeit der erlassenen und hier konkret angegriffenen, bis zum 15. Juli 2020 befristeten Regelungen zur Abstandspflicht (§ 1 Thüringer SARS-CoV-2-Infektionsschutz-Grundverordnung) und zur Verwendung einer Mund-Nasen-Bedeckung im öffentlichen Personenverkehr und in Geschäften mit Publikumsverkehr (§ 6 Thüringer SARS-CoV-2-Infektionsschutz-Grundverordnung). Jedenfalls belegen die vom Antragsteller vorgetragenen Bedenken deren Rechtswidrigkeit nicht zwingend.

aa. Rechtsgrundlage für die streitige Verordnungsbestimmung ist § 32 Satz 1 und 2 i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 IfSG in der Fassung vom 27. März 2020. Nach § 32 Satz 1 IfSG werden die Landesregierungen ermächtigt, unter den Voraussetzungen, die für Maßnahmen nach den §§ 28 bis 31 IfSG maßgebend sind, auch durch Rechtsverordnungen entsprechende Gebote und Verbote zur Bekämpfung



---

übertragbarer Krankheiten zu erlassen. Die Landesregierungen können gemäß § 32 Satz 2 IfSG die Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen nach Satz 1 der Vorschrift durch Rechtsverordnung auf andere Stellen übertragen. Nach § 7 der Thüringer Verordnung zur Regelung von Zuständigkeiten und zur Übertragung von Ermächtigungen nach dem Infektionsschutzgesetz vom 2. März 2016 (GVBl. S. 155) wurde diese Verordnungsermächtigung auf das für das Gesundheitswesen zuständige Ministerium übertragen. Die Änderung der Thüringer Verordnung zur Regelung von Zuständigkeiten und zur Übertragung von Ermächtigungen nach dem Infektionsschutzgesetz durch Art. 2 der Thüringer Verordnung zur Neuordnung der erforderlichen Maßnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 sowie zur Verbesserung der infektionsschutzrechtlichen Handlungsmöglichkeiten vom 9. Juni 2020 (GVBl. S. 269) erfasst den Erlass der streitgegenständlichen Verordnung noch nicht.

Durchgreifende, evidente Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage bestehen nicht. Insoweit nimmt der Senat im Hinblick geäußerten Bedenken (Bestimmtheit der Norm, Parlamentsvorbehalt, Zitiergebot) Bezug auf seine bisherige Rechtsprechung (Beschlüsse des Senats vom 10. April 2020 - 3 EN 248/20 - juris, Rdn. 34 ff., vom 9. April 2020 - 3 EN 238/20 - juris, Rdn. 43 ff. und vom 8. April 2020 - 3 EN 245/20 - juris, Rdn. 36 ff.). Insbesondere hat der Senat (Beschluss vom 10. April 2020 - 3 EN 248/20 - juris, Rdn. 44) im Hinblick auf die auch vom Antragsteller geäußerte Kritik, dass angesichts der Eingriffsintensität das verfassungsrechtliche Wesentlichkeitsprinzip eine parlamentarische Legitimation der angeordneten Maßnahmen erfordere, ausgeführt, dass zum einen dem entgegenzuhalten ist, dass der Gesetzgeber selbst in § 28 IfSG ein Handlungsinstrumentarium geschaffen hat, um auf unvorhersehbare Entwicklungen im Zusammenhang mit übertragbaren Krankheiten durch die Exekutive zu reagieren; er hat angesichts eigener beschränkter Handlungsmöglichkeiten für dynamische Prozesse dieser Art, den Behörden dabei weitgehende Handlungsvollmachten eingeräumt. Zum anderen findet in den Entscheidungen des Bundestages vom 25. März 2020 im Zusammenhang der Bekämpfung der Coronavirus-Krankheit COVID-19 und deren Folgen die schon zu diesem Zeitpunkt bekannten exekutiven Maßnahmen - wie das Abstandsgebot - eine parlamentarische Billigung (vgl. im Einzelnen: <https://www.bundestag.de/tagesordnung>; insbesondere: Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler

---

Tragweite - BT-Drs. 19/18111 - und dazu ergangenem Entschließungsantrag - BT-Drs. 19/18156 -).

bb. Es bestehen gegen den Erlass der Rechtsverordnung keine durchgreifenden formellen Bedenken. Die streitige Rechtsverordnung wurde zunächst im Wege der Notveröffentlichung nach § 9 des Thüringer Verkündigungsgesetzes (ThürVerkG) publiziert und mittlerweile im Thüringer Gesetz- und Verordnungsblatt bekannt gemacht (GVBl. 2020 S. 269).

cc. Auch bestehen nach einer allerdings angesichts des tatsächlichen Umfangs und der rechtlichen Schwierigkeiten der Angelegenheit nur möglichen vorläufigen Einschätzung jedenfalls keine Bedenken gegen die erlassene Verordnung, die eine materielle Rechtswidrigkeit ohne weiteres nahelegen.

Nach § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 IfSG trifft die zuständige Behörde die notwendigen Schutzmaßnahmen, insbesondere die in §§ 29 bis 31 IfSG genannten, wenn Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider festgestellt werden oder sich ergibt, dass ein Verstorbener krank, krankheitsverdächtig oder Ausscheider war, 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. Unter 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.

Der Anwendungsbereich des § 28 IfSG ist grundsätzlich eröffnet. Eine übertragbare Krankheit mit einer erheblichen Anzahl von Erkrankungen mit teilweise letalem Ausgang ist festgestellt. Der Senat versteht den Vortrag des Antragstellers nicht so, dass er diese tatsächliche Feststellung grundhaft angreift. Es ist nicht ernstlich streitig, dass derzeit weiterhin - trotz des deutlichen Rückgangs der Fallzahlen von Neuinfektionen seit dem vorläufigen Höhepunkt der Pandemie in Deutschland und in Thüringen im März und April 2020 - eine nach dem Infektionsschutzgesetz zu bekämpfende übertragbare Krankheit zu konstatieren ist. Dass es sich bei der Coronavirus-Krankheit COVID-19 um eine übertragbare Krankheit im Sinne des § 2

---

Nr. 3 IfSG handelt, unterliegt keinem Zweifel. Sie ist im ganzen Bundesgebiet - einschließlich Thüringen - nach der Einschätzung des vom Gesetzgeber durch § 4 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Nr. 1 IfSG hierzu vorrangig berufenen Robert-Koch-Instituts - nachdem die Weltgesundheitsorganisation bereits seit dem 11. März 2020 von einer weltweiten Pandemie ausgeht - verbreitet (vgl. zuletzt Risikobewertung zum 2. Juli 2020: [https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Risikobewertung.html](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Risikobewertung.html)); zu den aktuellen Fallzahlen: [https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Fallzahlen.html](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Fallzahlen.html), für Thüringen: <https://corona.thueringen.de/covid-19-bulletin/>).

Die Feststellung einer übertragbaren Krankheit bedingt, dass die zuständige Stelle - sei es die zuständige Behörde im Wege des Erlasses von Verwaltungsakten oder die Landesregierung bzw. die von ihr ermächtigte Stelle im Wege des Erlasses einer Rechtsverordnung - zum Handeln verpflichtet ist. Die Stelle hat lediglich ein Ermessen hinsichtlich der Auswahl der anzuwendenden Schutzmaßnahmen.

Diese Maßnahmen zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten können sich auch gegen Dritte richten; die Feststellung von Kranken, Krankheitsverdächtigen, Ansteckungsverdächtigen oder Ausscheidern eröffnet zwar den Anwendungsbereich der Norm, begrenzt damit jedoch nicht den Kreis möglicher Adressaten infektionsschutzrechtlicher Maßnahmen (Beschlüsse des Senats vom 10. April 2020 - 3 EN 248/20 - juris, vom 9. April 2020 - 3 EN 238/20 - juris und vom 8. April 2020 - 3 EN 245/20 - juris; BVerwG, Urteil vom 22. März 2012 - 3 C 16.11 - juris, Rdn. 26, unter Hinweis auf BT-Drs. 8/2468, S. 27; OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 6. April 2020 - 13 B 398/20.NE - juris; OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 23. März 2020 - OVG 11 S 12/20 - juris, Rdn. 8). Dies hat der Gesetzgeber durch die Novellierung des § 28 Abs. 1 IfSG durch Gesetz vom 27. März 2020 auch klargestellt, indem er ausdrücklich die zuständige Behörde ermächtigt, notwendige Schutzmaßnahmen auch gegenüber „Personen“ (also nicht nur Personen nach § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 IfSG) zu treffen, um sie beispielsweise zu verpflichten, bestimmte Orte nicht zu betreten.

Die Bandbreite der Schutzmaßnahmen, die bei Auftreten einer übertragbaren Krankheit in Frage kommen können, lässt sich nicht im Vorfeld bestimmen. Der Gesetzgeber hat § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG daher als Generalklausel ausgestaltet. Das

---

behördliche Ermessen wird dadurch beschränkt, dass es sich um „notwendige“ Schutzmaßnahmen handeln muss, nämlich Maßnahmen, „soweit“ sie zur Verhinderung der (Weiter-)Verbreitung der Krankheit „erforderlich“ sind. Weiterhin betont das Gesetz den zeitlichen Aspekt: Maßnahmen dürfen nur getroffen werden, „solange“ sie erforderlich sind. Insgesamt sind dem Ermessen damit durch den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Grenzen gesetzt (vgl. BVerwG Urteil vom 22. März 2012 - 3 C 16.11 - juris, Rdn. 24 unter Bezugnahme auf die Gesetzgebungsmaterialien: BT-Drs. 8/2468, S. 27).

Auch ausgehend von einem strengen Maßstab erweisen sich die angegriffenen Anordnungen nicht als offensichtlich rechtswidrig.

(1) Soweit der Antragsteller vorträgt, das Abstandsgebot sei zu unbestimmt, spricht durchaus einiges für die gegenteilige Auffassung.

Wie zuletzt der VGH Baden-Württemberg (Beschluss vom 05.06.2020 - 1 S 1623/20 -, juris, Rdn. 37 - 38; s. auch Beschluss des Senats vom 23.03.2018 - 3 EO 640/17 - juris, Rdn. 28 und ThürOVG, Beschluss vom 27.05.2003 - 2 KO 503/02 - juris, Rdn. 50) unter Anführung des verfassungsgerichtlichen und höchstrichterlichen Rechtsprechung ausgeführt hat, verlangt das aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) abgeleitete Gebot der Bestimmtheit von Normen, dass Rechtsvorschriften so gefasst sein müssen, dass der Betroffene seine Normunterworfenheit und die Rechtslage so konkret erkennen kann, dass er sein Verhalten danach auszurichten vermag. Dieses Gebot zwingt den Normgeber zwar nicht, jeden Tatbestand mit genau erfassbaren Maßstäben bis ins Einzelne zu umschreiben. Generalklauseln und unbestimmte, der Ausfüllung bedürftige Begriffe sind schon deshalb grundsätzlich zulässig, weil sich die Vielfalt der Verwaltungsaufgaben nicht immer in klar umrissene Begriffe einfangen lässt. Der Normgeber ist aber gehalten, seine Regelungen so bestimmt zu fassen, wie dies nach der Eigenart der zu ordnenden Lebenssachverhalte und mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist. Die Auslegungsbedürftigkeit nimmt einer Vorschrift dabei noch nicht die rechtsstaatlich gebotene Bestimmtheit; es kann nicht erwartet werden, dass jeder Zweifel ausgeschlossen wird. Es ist Aufgabe der Rechtsanwendungsorgane, Zweifelsfragen zu klären und die Entscheidung des Normgebers - gegebenenfalls mit Hilfe der üblichen Auslegungsmethoden - zu konkretisieren. Verfahren und gerichtliche Kontrolle sind geeignet, mögliche Nachteile der Unbestimmtheit der Rechtsvorschrift bis zu einem gewissen Grade auszugleichen.

---

In jedem Fall müssen sich aber aus Wortlaut, Zweck und Zusammenhang der Regelung objektive Kriterien gewinnen lassen, die eine willkürliche Handhabung der Norm durch die für die Vollziehung zuständigen Behörden ausschließen. Der Grad der von Verfassungswegen geforderten Bestimmtheit einer Norm hängt dabei sowohl von der Eigenart des geregelten Sachverhalts und den jeweiligen (Grundrechts-)Auswirkungen der Regelung für die Betroffenen als auch von der Art und Intensität des zugelassenen behördlichen Eingriffs ab. Je schwerwiegender die Auswirkungen einer Regelung sind und je intensiver der Grundrechtseingriff ist, desto genauer müssen die Vorgaben des Normgebers sein.

Es spricht einiges dafür, dass die Abstandregelung in § 1 Abs. 1 ThürSARS-CoV-2-IfSG GrundVO durchaus noch diesen Anforderungen an die Bestimmtheit einer Norm genügen kann. Die Norm hat zunächst einen eindeutigen und bestimmten Gehalt, sofern sie die Einhaltung eines Mindestabstands von 1,5 m vorschreibt. Angesichts der unendlichen Vielzahl alltäglicher Begegnungen in allen Lebensbereichen und mannigfach vorstellbarer Hindernisse erwiese sich eine solche Regelung jedoch als faktisch nicht umsetzbar, so dass sie notwendigerweise einer sachlichen Beschränkung bedarf. Dem ist der Verordnungsgeber dadurch gerecht geworden, dass er das Gebot unter den Vorbehalt stellt, dass der Abstand „wo immer möglich und zumutbar“ einzuhalten ist. Dies führt zu einer weitgehenden Öffnung des Gebots, jedoch noch nicht zu einer zwingend anzunehmenden völligen Unbestimmtheit der Norm.

Dabei versteht der Senat, das Merkmal der Möglichkeit der Einhaltung der Abstandsregelung objektiv im dem Sinne, dass äußere Umstände - wie beispielhaft begrenzte Raumverhältnisse, mangelnde Ausweichmöglichkeiten oder Betriebsabläufe im beruflichen Bereich - der Befolgung des Gebots entgegenstehen. Dies ist in der Regel unschwer für jedermann zu erfassen; der Bedeutungsgehalt ist in diesem Sinne durchaus bestimmbar.

Das Merkmal der Zumutbarkeit hat hingegen einen vorrangig subjektiven Sinngehalt, ohne dass jedoch angesichts der Zielrichtung der Gesamtregelung jede Eindeutigkeit verloren gehen muss. In diesem Sinne kann die Unzumutbarkeit dahin verstanden werden, dass nur solche Beweggründe der Einhaltung des Mindestabstandes entgegenstehen können, die - ähnlich der Unmöglichkeit - einen geringeren Abstand erforderlich machen. Insofern nennt der Verordnungsgeber in der amtlichen

---

Begründung als Beispiel Situationen im Rahmen von Familienfeiern und ähnlichem. Die Bestimmung führt nicht zu einer Beliebigkeit, sondern macht erforderlich, dass individuelle gewichtige Beweggründe äußerlich erkennbar sind und dargelegt werden, die eine Unterschreitung des Mindestabstandes gebieten. Angesichts des notwendigen abstrakt-generellen Regelungsinhaltes einer Rechtsverordnung ist überdies eine alternative Formulierung kaum denkbar (vgl. im Übrigen die häufige Verwendung des Begriffs „zumutbar“ in Gesetzen, z. B. in § 56 Abs. 1a IfSG).

Die Frage, ob die darüber hinaus die Bußgeldbewehrung des Gebots (§ 14 Abs. 3 Nr. 1 ThürSARS-CoV-2-IfSG-GrundVO) den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt, ist nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens.

Hinsichtlich der Bestimmtheit der Pflicht zur Verwendung einer Mund-Nasen-Bedeckung nimmt der Senat Bezug auf seinen Beschluss vom 13. Juni 2020 - 3 EN 374/20 - juris, Rdn. 65).

(2) Es bestehen auch - anders als der Antragsteller vorträgt - durchaus Gründe, anzunehmen, dass das Abstandsgebot und die Verpflichtung zur Verwendung einer Mund-Nasen-Bedeckung im öffentlichen Personenverkehr und in Geschäften verhältnismäßig sind.

(a) Nach der Einschätzung des Robert-Koch-Instituts in seiner für das jetzige Verfahren maßgeblichen Risikobewertung vom 2. Juli 2020 handelt es sich bei der aufgrund des Coronavirus SARS-CoV-2 verursachten Erkrankung COVID-19 weltweit und auch in Deutschland bzw. Thüringen um eine sehr dynamische und ernst zu nehmende Situation. Die Anzahl der neu übermittelten Fälle ist seit etwa Mitte März rückläufig. Viele Kreise übermitteln derzeit nur sehr wenige bzw. keine Fälle an das Robert-Koch-Institut. Es kommt aber immer wieder zu einzelnen Ausbruchsgeschehen. Das Robert Koch-Institut schätzt die Gefährdung für die Gesundheit der Bevölkerung in Deutschland derzeit weiterhin insgesamt als hoch ein, für Risikogruppen als sehr hoch. Diese Einschätzung kann sich kurzfristig durch neue Erkenntnisse ändern. Das Infektionsrisiko ist stark von der regionalen Verbreitung, von den Lebensbedingungen (Verhältnissen) und auch vom individuellen Verhalten abhängig. Bei der überwiegenden Zahl der Fälle verläuft die Erkrankung mild. Die Wahrscheinlichkeit für schwere und auch tödliche Krankheitsverläufe nimmt mit zunehmendem Alter und bestehenden Vorerkrankungen zu (vgl.

---

[https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Risikobewertung.html](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Risikobewertung.html); Stand: 2. Juli 2020).

Soweit in den in den früheren Bewertungen als besonderes Gefährdungsmoment angeführt wurde, dass ohne wirksame Gegenmaßnahmen eine Überlastung des Gesundheitswesens eintreten kann mit der Folge, dass aus Kapazitätsgründen nicht mehr alle Patienten, die einer intensivmedizinischen Behandlung bedürfen (insbesondere auch die zahlreichen Patienten, die eine Behandlung nicht wegen einer schweren Erkrankung an COVID-19 dringend benötigen), ausreichend versorgt werden können, steht dies im Hinblick auf die zwischenzeitlich ausgebaute intensivmedizinische Versorgung und den milderen Verlauf der Pandemie in Deutschland - auch auf Grund der frühzeitig eingeleiteten Maßnahmen - nicht mehr im Vordergrund. Das Robert-Koch-Institut betont jedoch weiterhin, dass die Belastung des Gesundheitswesens maßgeblich von der regionalen Verbreitung der Infektion, den vorhandenen Kapazitäten und den eingeleiteten Gegenmaßnahmen (Isolierung, Quarantäne, physische Distanzierung) abhängt. Sie ist aktuell in weiten Teilen Deutschlands gering, kann aber örtlich hoch sein ([https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Risikobewertung.html](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Risikobewertung.html)); Stand: 2. Juli 2020).

Aufgrund dieses Befundes sieht das Robert-Koch-Institut die Notwendigkeit, dass die massiven Anstrengungen auf allen Ebenen des öffentlichen Gesundheitsdienstes weiterhin das Ziel verfolgen, die Infektionen in Deutschland so früh wie möglich zu erkennen und die weitere Ausbreitung des Virus so weit wie möglich einzudämmen. Um Infektionen im privaten, beruflichen und öffentlichen Bereich so weit wie möglich zu vermeiden, sind weiterhin gesamtgesellschaftliche Anstrengungen nötig. Dazu zählen Hygienemaßnahmen, das Einhalten von Husten- und Niesregeln, Abstand zu halten und in bestimmten Situationen eine Mund-Nasen-Bedeckung / Alltagsmaske zu tragen. Alle Personen mit COVID-19-vereinbaren Symptomen sollten möglichst weitere Kontakte vermeiden, einen Arzt / Ärztin kontaktieren und zeitnah auf SARS-CoV-2 getestet werden. Die Maßnahmen sollen dazu beitragen, die Zahl der Erkrankten so gering wie möglich zu halten und Ausbrüche zu verhindern. Hierdurch soll die Zeit für die Entwicklung von antiviralen Medikamenten und von Impfstoffen gewonnen werden. Auch sollen Belastungsspitzen im Gesundheitssystem vermieden werden.

---

Soweit der Antragsteller im Zentrum seiner Ausführungen diese Feststellungen und Bewertungen des Robert-Koch-Instituts in Frage stellt und selbst anhand von ihm vorgestellter und interpretierter Indikatoren die These vertritt, dass die Pandemie ungeachtet eingeleiteter infektionsschutzrechtlicher Maßnahmen ihren Höhepunkt im März 2020 überschritten habe und die nunmehr stark abfallenden Fallzahlen von Neuinfektionen ein natürliches, auch ohne weitere infektionsschutzrechtliche Maßnahmen begründetes Abflachen der Infektionszahlen belegten, vermag der Senat jedenfalls im summarischen Eilverfahren dem nicht zu folgen.

Dies folgt schon daraus, dass - wie angeführt - nach dem Willen des Gesetzgebers, wie er in § 4 IfSG seinen Ausdruck findet, dem Robert-Koch-Institut die zentrale Rolle bei der Einschätzung des Infektionsgeschehens hinsichtlich übertragbarer Krankheiten zukommt (vgl. auch: Bayerischer VGH, Beschlüsse vom 17.06.2020 - 20 NE 20.1189 - juris, Rdn. 19 und vom 19.06.2020 - 20 NE 20.1337 - juris, Rdn. 20). Das Robert-Koch-Institut erfasst kontinuierlich die aktuelle Lage, bewertet alle Informationen und schätzt das Risiko für die Bevölkerung in Deutschland ein. Es sind für den Senat keine Anhaltspunkte erkennbar, dass das Institut dieser Aufgabe der fachlichen Expertise nicht nachkommt.

Der Antragsteller selbst misst sich demgegenüber eine Fachkenntnis und Erkenntnisgewissheit zu, die aber ersichtlich so nicht besteht. Ungeachtet dessen, ob seine Aussagen im Einzelnen dem Anspruch wissenschaftlicher Arbeit genügt, woran der Antragsgegner zutreffend Zweifel bekundet, ist die pandemische Lage und der Stand der wissenschaftlichen Erkenntnis gerade nicht von der Eindeutigkeit geprägt, wie sie der Antragsteller für sich in Anspruch nimmt. Die wissenschaftliche Erforschung des neuartigen Coronavirus ist ein laufender und dynamischer Prozess, der empirisch gesicherte Gewissheiten über den durch ihn begründete Infektionen aktuell nur bedingt zulässt. Soweit der Antragsteller pauschal die Expertise des Robert-Koch-Instituts als auch anderer Wissenschaftler als fehlerhaft und deren Prognosen als falsch bezeichnet, lässt dies selbst eine unseriöse Auseinandersetzung und Unkenntnis der Aussagen erkennen.

Jedenfalls sieht der Senat die Grundannahme der erheblichen Gesundheitsgefährdung der Bevölkerung und der Notwendigkeit der Infektionsbekämpfung nicht in Frage gestellt. Die Gegenthese des Antragstellers, dass ohne Gegenmaßnahmen mit einem natürlichen Abflachen der Infektionen zu rechnen



---

sei, wird unmittelbar in Deutschland durch das Aufkommen steter neuer Infektionsherde (u. a. in fleischverarbeitenden und Logistikbetrieben, Alters- und Pflegeheime, Krankenhäusern, im Zusammenhang mit religiösen Veranstaltungen und Familienfeiern - [https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Situationsberichte/2020-06-24-de.pdf?blob=publicationFile](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/2020-06-24-de.pdf?blob=publicationFile) -; vgl. zur Entwicklung in der Schweiz: <https://www.sueddeutsche.de/politik/schweiz-coronavirus-corona-1.4954939>) und weltweit durch die Entwicklung der Infektionszahlen in anderen Staaten widerlegt. Beispielhaft sei nur auf die Entwicklung in solchen Staaten hingewiesen, in denen keine oder nur im beschränkten Umfang Bekämpfungsmaßnahmen ergriffen wurden (Brasilien, hierzu vgl. nur: <https://www.nzz.ch/international/brasilien-eine-million-corona-infizierte-ld.1562434>) oder in denen nach Rücknahme von Beschränkungsmaßnahmen ein deutlicher Anstieg der Infektionen festzustellen ist (in verschiedenen Bundesstaaten der USA, hierzu vgl. nur: <https://www.faz.net/2.1677/corona-infektionen-auf-rekordniveau-zweite-welle-in-den-usa-16842327.html>).

Insgesamt ist demnach nach den vorliegenden maßgeblichen sachverständigen Äußerungen weiterhin zu schlussfolgern, dass der erreichte Status der Risikobekämpfung fragil ist; dies belegen die dynamische Entwicklung der Fallzahlen, die zwar insgesamt rückläufig, wiewohl in den letzten Tagen wieder steigend sind sowie auch die erheblichen Schwankungen des Reproduktionsfaktors. Ohne weiterhin wirkende Gegenmaßnahmen sind eine Verbreitung des Coronavirus und der Anstieg schwerer bis tödlicher Erkrankungen (sowie eine damit möglicherweise einhergehende Überlastung des Gesundheitswesens) immer noch zu befürchten. Ein exponentielles Wachstum der Infektionen mit unmittelbaren, nicht absehbaren Folgen für Gesundheit, Leib und Leben durch vorschnelle Aufhebung der Schutzmaßnahmen gilt es deshalb weiterhin zu vermeiden (vgl. hierzu auch: OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 24. April 2020 - 13 B 520/20.NE - juris, Rdn. 39 ff.; vgl. im Übrigen zur epidemiologischen Lage: Beschluss des Senats vom 7. Mai 2020 - 3 EN 311/20 - juris). Wie oben ausgeführt, ist die Gefahr einer „zweiten Welle“ nicht ausgeschlossen; sie wird weiterhin allgemein angenommen (vgl. nur: <https://www.sueddeutsche.de/wissen/coronavirus-zweite-welle-1.4945563?reduced=true>).

---

(b) Von diesen Grundannahmen ausgehend erweisen sich die angegriffenen Maßnahmen als geeignetes Mittel zur Eindämmung der Pandemie.

(aa) Dies gilt ohne weiteres für die Regelung von Mindestabständen. Ein Abstand von mindestens 1,5 m zu anderen vermindert das Risiko einer Übertragung von SARS-CoV-2; es handelt sich bei diesem Gebot, um ein Kernelement der Infektionsbekämpfung. Hauptübertragungsweg für SARS-CoV-2 ist die respiratorische Aufnahme virushaltiger Flüssigkeitspartikel, die beim Atmen, Sprechen und Singen sowie Husten und Niesen entstehen. Je nach Partikelgröße unterscheidet man Tröpfchen (größer als 5 µm) von kleineren Partikeln (Tröpfchenkerne oder infektiöse Aerosole, kleiner als 5 µm). Der Übergang ist fließend, durch Austrocknung in der Luft können aus Partikeln, die in Tröpfchengröße ausgeschieden werden, Tröpfchenkerne entstehen. Beim Atmen und Sprechen, aber noch weitaus stärker beim Schreien und Singen werden vorwiegend kleine Partikel (Aerosol) ausgeschieden, beim Husten und Niesen entstehen zusätzlich deutlich mehr Tröpfchen. Neben der steigenden Lautstärke können auch individuelle Unterschiede zur verstärkten Freisetzung beitragen. Grundsätzlich ist die Wahrscheinlichkeit einer Exposition gegenüber Tröpfchen und Aerosolen im Umkreis von 1-2 m um eine infizierte Person herum erhöht (zu allem mit Hinweis auf die Studienlage: [https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Steckbrief.html#doc13776792bodyText1](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Steckbrief.html#doc13776792bodyText1)).

(bb) Auch die Anordnung des Ordnungsgebers, die Verwendung eines Mund-Nasen-Schutzes in bestimmten Situationen des Alltags vorerst weiterhin (nunmehr bis zum 15. Juli 2020) vorzuschreiben, erweist sich folgerichtig zur Zweckerreichung als geeignetes Mittel (vgl. hierzu wie auch allgemein zur Verhältnismäßigkeit dieser Maßnahme: VG Gera, Beschlüsse vom 3. Juni 2020 - 3 E 669/20 Ge - juris und vom 16.04.2020 - 3 E 545/20 Ge - juris; VG Weimar, Beschluss vom 20.05.2020 - 8 E 665/20 We - juris; OVG Mecklenburg-Vorpommern, Beschluss vom 20.05.2020 - 2 KM 384/20 OVG - juris; OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 19.05.2020 - 13 B 557/20.NE - juris, Rdn. 88 ff.; VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 13.05.2020 - 1 S 1314/20 - juris; OVG Schleswig-Holstein, Beschluss vom 13.05.2020 - 3 MR 14/20 - juris; OVG Saarland, Beschluss vom 13.05.2020 - 2 B 175/20 - juris; Bayerischer VGH, Beschluss vom

---

12.05.2020 - 20 NE 20.1080 - juris; Hessischer VGH, Beschluss vom 05.05.2020 - 8 B 1153/20.N - juris).

Lässt sich der Mindestabstand in bestimmten Situationen des Alltag typischerweise nicht einhalten, hat der Ordnungsgeber - nachrangig zur Gewährung eines Minimalschutzes - in § 6 Thüringer SARS-CoV-2-Infektionsschutz-Grundverordnung anknüpfend an entsprechende Vorgängerregelungen zur Infektionsvermeidung die Benutzung einer Mund-Nasen-Bedeckung angeordnet.

Zu deren grundsätzlicher Eignung hat zuletzt des Robert-Koch-Institut ausgeführt (Stand 13.05.2020:

[https://www.rki.de/SharedDocs/FAQ/NCOV2019/FAQ\\_Mund\\_Nasen\\_Schutz.html](https://www.rki.de/SharedDocs/FAQ/NCOV2019/FAQ_Mund_Nasen_Schutz.html)):

*Ist das Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung in der Öffentlichkeit zum Schutz vor SARS-CoV-2 sinnvoll?*

*Um sich selbst und andere vor einer Ansteckung mit SARS-CoV-2 zu schützen, sind Selbstisolierung bei Erkrankung, eine gute Händehygiene, Einhalten von Husten- und Niesregeln und das Abstandhalten (mindestens 1,5 Meter) die wichtigsten und effektivsten Maßnahmen.*

*Mehrlagiger medizinischer (chirurgischer) Mund-Nasen-Schutz (MNS) und medizinische Atemschutzmasken, z.B. FFP-Masken, müssen medizinischem und pflegerischem Personal vorbehalten bleiben. Der Schutz des Fachpersonals ist von gesamtgesellschaftlich großem Interesse. FFP-Masken mit Ventil filtern nur die eingeatmete Luft und sind daher nicht für den Fremdschutz ausgelegt. Solche Masken sind für sehr wenige Anwendungsfelder in der Klinik vorgesehen und sollten nicht in der Bevölkerung getragen werden.*

*Für die Bevölkerung empfiehlt das RKI das Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung (textile Barriere im Sinne eines MNS) in bestimmten Situationen im öffentlichen Raum. Das Tragen der Mund-Nasen-Bedeckung kann ein zusätzlicher Baustein sein, um die Ausbreitungsgeschwindigkeit von COVID-19 in der Bevölkerung zu reduzieren – allerdings nur, wenn weiterhin Abstand (mind. 1,5 Meter) von anderen Personen, Husten- und Niesregeln und eine gute Händehygiene eingehalten werden. Dabei muss berücksichtigt werden, dass es Personen gibt, die aus medizinischen oder anderen triftigen Gründen keine Mund-Nasen-Bedeckung tragen können.*

*Menschen, die an einer akuten Atemwegserkrankung leiden, sollen unbedingt zu Hause bleiben und den Kontakt zu anderen meiden. Wissenschaftliche Untersuchungen zeigen jedoch zunehmend, dass Menschen, die mit SARS-CoV-2 infiziert sind, das Virus schon ein bis drei Tage ausscheiden können, bevor sie selbst Symptome entwickeln. Durch eine Mund-Nasen-Bedeckung können infektiöse Tröpfchen, die man z.B. beim Sprechen, Husten oder Niesen ausstößt, abgefangen werden. Das Risiko, eine andere Person durch Husten, Niesen oder Sprechen anzustecken, kann so verringert werden (Fremdschutz). Eine solche Schutzwirkung ist bisher nicht wissenschaftlich belegt, sie erscheint aber plausibel. Hingegen gibt es für einen Eigenschutz keine Hinweise.*

*Das Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung im öffentlichen Leben kann dazu beitragen, die Ausbreitung von COVID-19 in der Bevölkerung zu verlangsamen und Risi-*

---

*kogruppen vor Infektionen zu schützen. Das gilt insbesondere für Situationen, in denen mehrere Menschen in geschlossenen Räumen zusammentreffen und der Abstand von mindestens 1,5 m zu anderen Personen nicht eingehalten werden kann (z.B. in Geschäften, in öffentlichen Verkehrsmitteln, am Arbeitsplatz). Voraussetzung dafür ist, dass genügend Menschen eine Mund-Nasen-Bedeckung tragen und richtig mit der Mund-Nasen-Bedeckung umgehen: die Bedeckung muss durchgehend eng anliegend über Mund und Nase getragen und bei Durchfeuchtung gewechselt werden; sie darf während des Tragens nicht (auch nicht unbewusst) zu rechtgezupft werden und auch nicht um den Hals getragen werden.*

*Eine Übersicht über die verschiedenen Maskenarten, ihre Eigenschaften und Verwendungszweck sowie Hinweise zur Handhabung und Pflege von Mund-Nasen-Bedeckungen gibt auch das BfArM. Die BZgA stellt ein Merkblatt für Bürger zum Thema Masken zur Verfügung.*

*Siehe auch „Mund-Nasen-Bedeckung im öffentlichen Raum als weitere Komponente zur Reduktion der Übertragungen von COVID-19“, Epid Bull 19/2020.*

Auch die Weltgesundheitsorganisation (WHO) hat nach ursprünglich kritischer Einstellung ihren Standpunkt zur Maskenpflicht geändert und empfiehlt diese bei sachgemäßer Anwendung in Situationen, in denen die Abstandsregelungen nicht eingehalten werden können (<https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/question-and-answers-hub/q-a-detail/q-a-on-covid-19-and-masks>; s. auch: <https://www.dw.com/de/who-%C3%A4ndert-ihren-masken-standpunkt/a-53703467>).

Insgesamt sieht der Senat die Eignung der Maßnahme durch erste vorveröffentlichte Studien bestätigt, wonach das in der Stadt Jena schon frühzeitig angeordnete Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung eine gewichtige Ursache für das dortige vergleichsweise günstige Infektionsgeschehen war ([https://download.uni-mainz.de/presse/03\\_wiwi\\_corona\\_masken\\_paper\\_zusammenfassung.pdf](https://download.uni-mainz.de/presse/03_wiwi_corona_masken_paper_zusammenfassung.pdf)).

Der Senat nimmt im Übrigen Bezug auf seine Ausführungen im Beschluss vom 13.06.2020 -- 3 EN 374/20 - juris, Rdn. 51 ff.)

(c) Es ist auch nicht erkennbar, dass von vornherein andere weniger einschneidende Maßnahmen zu ergreifen sind.

Im Hinblick auf das gewählte Mittel ist dabei, solange eine epidemische Lage wie vorliegend durch erhebliche Ungewissheiten und sich ständig weiterentwickelnde fachliche Erkenntnisse geprägt ist, der zuständigen Stelle - hier dem Verordnungsgeber - ein entsprechender Einschätzungsspielraum einzuräumen, soweit sich nicht andere Maßnahmen eindeutig als gleich geeignet und weniger belastend darstellen (vgl. zuletzt im infektionsschutzrechtlichen Zusammenhang:

---

BVerfG, Beschlüsse vom 12. Mai 2020 - 1 BvR 1027/20 - juris und vom 13. Mai 2020 - 1 BvR 1021/20 - juris; OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 6. April 2020 - 13 B 398/20.NE - juris; BayVGH, Beschlüsse vom 30. März 2020 - 20 NE 20.632 - juris, Rdn. 60 und - 20 CS 20.611 - juris, Rdn. 22; OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 23. März 2020 - OVG 11 S 12/20 - juris, Rdn. 10). Dem liegen auch notwendigerweise Pauschalierungen, Verallgemeinerungen und Generalisierungen inne.

Dem Ordnungsgeber kommt in diesem Rahmen eine fortwährende Beobachtungs- und Überprüfungspflicht zu, ob und inwieweit er an den Einschränkungen festhält. Er hat für die Dauer der Gültigkeit der Verordnung fortlaufend zu überprüfen, ob die Aufrechterhaltung der Verbote noch erforderlich und angemessen ist, wobei die Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit umso strenger werden, je länger die Beschränkungen gelten (OVG Saarland, Beschluss vom 28. April 2020 - 2 B 151/20 - juris, Rdn. 20). Sollten einzelne Maßnahmen schon zu einem früheren Zeitpunkt nicht mehr erforderlich sein oder sich als weitgehend nutzlos erweisen, müssten diese daher umgehend aufgehoben oder modifiziert werden (Beschlüsse des Senats vom 10. April 2020 - 3 EN 248/20 - juris, vom 9. April 2020 - 3 EN 238/20 - juris und vom 8. April 2020 - 3 EN 245/20 - juris; vgl. so auch: OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 6. April 2020 - 13 B 398/20.NE - juris).

Auch unter Berücksichtigung dieser Maßstäbe liegt es nicht nahe, anzunehmen, dass gleich wirksame und effektive Maßnahmen als das Abstandsgebot und die Pflicht zur Verwendung einer Mund-Nasen-Bedeckung in bestimmten Situationen des Alltags zur gewollten Gefahrvermeidung - also zur Eindämmung der Infektionsgefahr - aktuell zur Verfügung stehen.

Dies gilt zunächst für den Hinweis des Antragstellers, grundhaft sei es ausreichend den Regelungen einen ausschließlich appellativen Charakter zukommen zu lassen. Es liegt auf der Hand, dass dies eine nicht gleich wirksame Maßnahme wäre. Eine Freiwilligkeit des Abstandsgebots wie auch der Nutzung einer Mund-Nasen-Bedeckung stellte diese Maßnahmen in die Beliebigkeit der Betroffenen und würde dem Grundanliegen, jedenfalls durch Abstandswahrung - und wo dies in bestimmten alltäglichen Situationen nicht gewährleistet werden kann, durch das Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung - ein landesweit für jedermann geltendes allgemeines Instrument zur Infektionsvermeidung einzuführen, in Frage stellen. Nur durch den

---

verpflichtenden Charakter der Regelung kann dies wirksam zur Geltung gebracht werden. Diese Minimalmaßnahme der Gefahrabwehr wäre hinfällig, würde sie nicht allgemein beachtet und wäre sie nicht gegebenenfalls auch zwangsweise durchsetzbar. Das Abstandsgebot beruht gerade auf dem Geltungsanspruch gegenüber jedermann, um so die Gefahr von Infektionen und neuen Ansteckungsketten zu minimieren.

Auch der Verweis des Antragstellers, es sei eine mildere Maßnahme, anstatt gegenüber allen, lediglich Maßnahmen gegenüber den Risikogruppen zu ergreifen, zeigt nicht die Wirkungsgleichheit der Maßnahmen auf. Zum einen verfehlt dies die Intention der Verordnung eines sachlich begründeten allgemeinen effektiven Ansatzes zur Infektionsvermeidung in der Gesamtbevölkerung. Der Antragsteller stellt dabei nicht in Rechnung, dass die Einschränkungen für den Einzelnen gerade auch den Schutz Dritter bezwecken. Zum anderen bleibt ersichtlich der Begriff der Risikogruppe viel zu unbestimmt, um hierauf zielgerichtete Maßnahmen ergreifen zu können. Zwar entspricht es dem Stand der wissenschaftlichen Erkenntnis, dass ältere Personengruppen zu den Risikogruppen gehören (s. o. die aktuelle Risikoeinschätzung des Robert-Koch-Instituts), wobei exakte Altersangaben kaum möglich sind. Eine generelle Festlegung zur Einstufung in eine Risikogruppe ist darüber hinaus jedoch nicht möglich. Vielmehr erfordert dies eine individuelle Risikofaktoren-Bewertung im Sinne einer medizinischen Begutachtung ([https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Risikogruppen.html;jsessionid=053A24154DACFEE5FB943E93E6610690.internet121](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Risikogruppen.html;jsessionid=053A24154DACFEE5FB943E93E6610690.internet121)). Ungeachtet dessen würden solche Maßnahmen gerade die Infektionsübertragung in der Übrigen Bevölkerung mit der Gefahr der Infizierung gefährdeter Gruppen nicht verhindern. Zu deren Schutz vor Infektionen ist der Staat aber wegen seiner durch Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG begründeten Schutzpflicht grundsätzlich nicht nur berechtigt, sondern auch (anders als offenbar der Antragsteller meint) verfassungsrechtlich verpflichtet.

Mildere Maßnahmen drängen sich auch nicht im Hinblick auf das Infektionsgeschehen auf, das zwar erkennbar abgeflacht ist, jedoch noch nicht - wie ausgeführt - beseitigt oder zu vernachlässigen ist; mit neuen Infektionsausbrüchen ist aktuell noch jederzeit und überall zu rechnen. Durch die zeitliche Befristung der Maßnahmen kommt der Ordnungsgeber auch seiner Verpflichtung nach, fortwährend die Erforderlichkeit

---

der getroffenen Maßnahmen zu überprüfen. Dass die derzeitige Befristung ungenügend ist, erschließt sich dem Senat nicht.

Insgesamt drängen sich dem Senat annähernd vergleichbar effektive Handlungsalternativen, wie die strikte Durchsetzung der bestehenden Abstands- und sonstigen Hygieneregeln, jedenfalls nicht in der Weise auf, dass allein diese in Frage kommen.

(d) Nach der summarischen Prüfung drängt sich auch nicht auf, dass die Regelung unter Abwägung der gegenläufigen verfassungsrechtlichen Positionen bei der gebotenen Gesamtbetrachtung unangemessen ist. Der beabsichtigte Verordnungszweck steht nicht außer Verhältnis zu der Schwere des Eingriffs. Die Maßnahme führt zwar unverkennbar zu einer Beeinträchtigung der Handlungsfreiheit der gesamten Bevölkerung. Dieses Recht wird jedoch nicht unbeschränkt gewährt, sondern unterliegt einem Gesetzesvorbehalt und tritt hier im Ergebnis gegenüber dem mit der Verordnung bezweckten Schutz von Leib und Leben (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) zurück. Die Einschränkungen sind vorübergehend hinzunehmen im Hinblick auf die Durchsetzung überragend gewichtiger Gemeinwohlbelange. Hierbei ist neben der zeitlichen Befristung der Maßnahme und den gewichtigen Ausnahmegründen insbesondere auch für die Pflicht zur Verwendung einer Mund-Nasen-Bedeckung zu berücksichtigen, dass diese nur in kurzen Zeiträumen und nur in bestimmten Alltagssituationen gilt.

Soweit der Antragsteller meint, es sei angesichts erwartbar ausbleibender bzw. milder Krankheitsverläufe von Personen, die nicht der Risikogruppe angehören, gegenüber der überschaubaren Gefährdung von Risikogruppen nicht vertretbar, der erstgenannten Gruppe eine Rechtsbeeinträchtigung zuzumuten, vermag der Senat dem nicht zu folgen. Die Abwendung einer möglicherweise durchaus konkret bestehenden Gefahr von schweren bis tödlich verlaufenden Krankheiten - wenn auch im Wesentlichen nur für einzelne Bevölkerungsgruppen - ist durchaus von solchem Gewicht, dass Rechtsbeeinträchtigungen anderer gerechtfertigt sein können. Soweit der Antragsteller mit seiner Behauptung die Gleichwertigkeit menschlichen Lebens in Frage stellt, ist dies ohne Zweifel mit der grundgesetzlichen Ordnung nicht in Übereinstimmung zu bringen.

---

Auch die Anmerkung, dass die Maßnahmen - angesichts der üblichen Bekämpfungsmaßnahmen bei einer Influenza (echte Grippe) - nicht erforderlich seien, verkennt, dass die medizinische Vergleichbarkeit der Krankheiten hinsichtlich ihrer wissenschaftlichen Erforschung und ihrer Entstehung, ihrer Verbreitung und ihrer Bekämpfung nicht ohne Weiteres gegeben ist (vgl. nur zusammenfassend: <https://www.helios-gesundheit.de/magazin/corona/news/corona-versus-grippe-was-ist-gefaehrlicher/>).

c. Umstände, die es trotz der offenen Prozessaussichten gebieten könnten, die einstweilige Anordnung im Rahmen der Folgenabwägung zu erlassen, sind weder durch den Vortrag des Antragstellers noch ansonsten erkennbar (vgl. hierzu im Übrigen: ThürVerfGH, Beschluss vom 24.06.2020 - VerfGH 17/20 -; BVerfG, Beschlüsse vom 13.05.2020 - 1 BvR 1021/20 - und vom 28.04.2020 - 1 BvR 899/20 - jeweils juris).

Würde der Aussetzungsantrag im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes abgelehnt, erwiese sich im Ergebnis des Hauptsacheverfahrens die Verordnung aber als rechtswidrig, wäre zwar der Antragsteller - vorübergehend - in seinen (Grund-)Rechten beeinträchtigt. Eine dauerhafte und grundlegende Infragestellung des verfassungsrechtlich gebotenen Schutzes wäre damit jedoch nicht verbunden, zumal - wie aufgezeigt - die Beeinträchtigungen nur zeitlich und sachlich sehr begrenzt wirken und substantielle Ausnahmen bestehen.

Würde hingegen dem Aussetzungsantrag stattgegeben, erwiese sich die Verordnung im Hauptsacheverfahren aber als rechtmäßig, träte damit eine - trotz des Rückgangs der Fallzahlen weiterhin bestehende konkrete wie auch durch die Einzelvorkommnisse in den vergangenen Tagen in Deutschland und der Welt belegte - nicht unwahrscheinliche Risiko- und Gefährdungslage ein. Auch nur eine vorläufige Außervollzugsetzung kann eine Gefahr für Gesundheit, Leib und Leben einer unüberschaubaren Vielzahl von Menschen begründen.

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

4. Die Streitwertfestsetzung beruht auf den §§ 63 Abs. 2 Satz 1, 53 Abs. 2 Nr. 2, 52 Abs. 2 GKG. Eine Halbierung ist wegen der faktischen Vorwegnahme der Hauptsache nicht angezeigt.



---

Hinweis:

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

Bathe

Peters

Kirschbaum