
THÜRINGER OBERVERWALTUNGSGERICHT



- 3. Senat -

3 EN 248/20

Beschluss

In dem Normenkontrollverfahren

1. des Herrn _____ T_____,
A_____, _____ E_____

2. der Marxistisch-Leninistischen Partei Deutschlands (MLPD),
vertreten durch den Parteigeschäftsführer,
Schmalhorststraße 1 c, 45899 Gelsenkirchen

Antragsteller

zu 1 und 2 bevollmächtigt:
Rechtsanwälte Meister u. a.,
Industriestraße 31, 45899 Gelsenkirchen

gegen

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

Antragsgegner

wegen

Gesundheits-, Hygiene-, Lebens- und Arzneimittelrechts,
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 Dr. Schwachheim und den Richter am Oberverwaltungsgericht Peters

am 10. April 2020 **beschlossen** :

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung wird abgelehnt.

Die Antragsteller haben die Kosten des Verfahrens gesamtschuldnerisch zu tragen.

Der Streitwert wird auf 5.000,00 EUR festgesetzt.

G r ü n d e

I.

Die Antragsteller begehren eine einstweilige Anordnung gegen das im Rahmen der Maßnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung des neuartigen Coronavirus durch Rechtsverordnung angeordnete Versammlungsverbot.

Der Antragsteller zu 2. ist eine politische Partei, die zusammen mit dem Antragsteller zu 1., dem Thüringer Landesvorsitzenden der Partei, beabsichtigt, am 75. Jahrestag der Selbstbefreiung des Konzentrationslagers Buchenwald am 11. April 2020 auf dem ehemaligen Appellplatz des Geländes eine Versammlung abzuhalten. Die Versammlung soll von 14.15 Uhr bis 15.15 stattfinden und auf bis zu 30 Teilnehmer begrenzt werden, die in einem Abstand von mindestens 2 Meter voneinander stehen sollen. Die Antragsteller haben sich hiergegen erfolglos mit einem versammlungsrechtlichen Eilverfahren beim Verwaltungsgericht Weimar gewandt.

Die Thüringer Ministerin für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie hat am 7. April 2020 die Zweite Thüringer Verordnung über erforderliche Maßnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 (Zweite Thüringer SARS-CoV-2-Eindämmungsmaßnahmenverordnung - 2. ThürSARS-CoV-2-EindmaßnVO -)

erlassen, die im Wege einer Notveröffentlichung nach § 9 Thüringer Verkündungsgesetz noch am selben Tag veröffentlicht wurde. Die Rechtsverordnung, soweit im vorliegenden Streit erheblich, hat folgenden Wortlaut:

Aufgrund des § 32 Satz 1 des Infektionsschutzgesetzes (IfSG) vom 20. Juli 2000 (BGBl. I S. 1045), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 27 März 2020 (BGBl. I S. 587), in Verbindung mit § 7 Abs. 2 der Thüringer Verordnung zur Regelung von Zuständigkeiten und zur Übertragung von Ermächtigungen nach dem Infektionsschutzgesetz vom 2. März 2016 (GVBl. S. 155) verordnet das Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie:

...

§ 3

Veranstaltungen, Versammlungen, Zusammenkünfte und Ansammlungen

(1) Veranstaltungen, Versammlungen, Demonstrationen, Ansammlungen und sonstige Zusammenkünfte mit mehr als zwei Personen sind verboten mit der Ausnahme dass es sich um Angehörige des eigenen Hausstandes handelt und zusätzlich höchstens eine haushaltsfremde Person hinzukommt. Dies gilt auch für Zusammenkünfte in Kirchengebäuden, Moscheen und Synagogen sowie in Kulträumen anderer Religionsgesellschaften und Weltanschauungsgemeinschaften

...

§ 16

Einschränkung von Grundrechten

Die Grundrechte der Freiheit der Person (Artikel 2 Abs. 2 Satz 2 des Grundgesetzes, Artikel 3 Abs. 1 Satz 2 der Verfassung des Freistaats Thüringen), der Versammlungsfreiheit (Artikel 8 des Grundgesetzes, Artikel 10 der Verfassung des Freistaats Thüringen), der Freizügigkeit (Artikel 11 des Grundgesetzes, Artikel 5 Abs. 1 der Verfassung des Freistaats Thüringen) und der Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13 Abs. 1 des Grundgesetzes, Artikel 8 der Verfassung des Freistaats Thüringen) werden insoweit eingeschränkt.

...

§ 18

Inkrafttreten, Außerkrafttreten

(1) Diese Verordnung tritt am 8. April 2020 in Kraft und mit Ablauf des 19. April 2020 außer Kraft mit Ausnahme von §§ 9 Abs. 5, 14 Abs. 1 bis 2 und Abs. 3 Nr. 22, 16 dieser Verordnung, die mit Inkrafttreten einer Verordnung des Bundesministeriums für Gesundheit zur Aufrechterhaltung und Sicherung intensivmedizinischer Krankenhauskapazitäten außer Kraft treten, spätestens mit Ablauf des 31. Mai 2020.

...

Die Antragsteller haben am 9. April 2020 beim Thüringer Oberverwaltungsgericht Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 47 Abs. 6 VwGO in Hinblick auf die § 3 Abs.1 der 2. Thüringer SARS-CoV-2-Eindämmungsmaßnahmenverordnung gestellt.

Zur Begründung tragen die Antragsteller im Wesentlichen vor, dass die angegriffene Verordnungsbestimmung, die keine Ausnahmeregelung kenne, zu einem faktischen Ausschluss des Grundrechts auf Versammlung führe. Für eine solche weitgehende Maßnahme biete § 28 Abs. 1 IfSG weder vom Wortlaut noch von der Gesetzessystematik her keine Rechtsgrundlage. Sie müsse, wenn überhaupt, einer Entscheidung des Parlaments vorbehalten bleiben. Jedenfalls taste sie das Grundrecht der Versammlungsfreiheit grundgesetzwidrig im Wesensgehalt an. Ein vollständiges Versammlungsverbot, das auch Versammlungen umfasse, bei denen die Sicherheits- und Hygienevorschriften eingehalten würden, sei jedenfalls unverhältnismäßig.

Der Antragsteller beantragt,

anzuordnen, dass § 3 Abs. 1 der Zweiten Thüringer Verordnung über erforderliche Maßnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 (2. ThürSARS-CoV-2-EindmaßnVO) vom 7. April 2020, wonach Versammlungen von mehr als zwei Personen verboten sind, bis zur Entscheidung des Gerichts über einen noch zu stellenden Normenkontrollantrag nach § 47 VwGO nicht zu vollziehen ist.

Der Antragsgegner beantragt,

den Antrag abzulehnen.

Er ist dem Antragsvorbringen entgegengetreten.

II.

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung hat keinen Erfolg.

1. Der Antrag nach § 47 Abs. 6 VwGO 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 Senat geht auch davon aus, dass die Antragsteller als Veranstalter einer für den 11. April 2020 konkret in Weimar auf dem Gelände des ehemaligen Konzentrationslagers Buchenwald angemeldeten Versammlung in ihrem Grundrecht auf Versammlungsfreiheit betroffen und sie selbst Träger von Grundrechten nach Art. 8 GG (bzw. Art. 10 Thüringer Verfassung) sein kann. Als solche sind sie antragsbefugt nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO.

Der Zulässigkeit des Antrags steht auch nicht entgegen, dass die Antragsteller bislang in der Hauptsache noch keinen Normenkontrollantrag anhängig gemacht hat, da er in Anlehnung an den 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.).

Ausgehend von der Feststellung, dass bei der nur möglichen summarischen Prüfung der beabsichtigte Normenkontrollantrag offene Erfolgsaussichten hat, ist die begehrte einstweilige Anordnung aufgrund der erforderlichen Folgenabwägung abzulehnen.

b. Bei der im vorliegenden Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes allein möglichen summarischen Prüfung der Rechtmäßigkeit der angegriffenen Verordnungsbestimmung ist vorab anzumerken, dass der aktuelle Erlass infektionsschutzrechtlicher Regelungen angesichts der 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 beginnenden fachjuristischen Diskussion kontrovers diskutiert werden (vgl. nur Diskussionen auf <https://verfassungsblog.de>.; z.B. Lepsius, <https://verfassungsblog.de/vom-niedergang-grundrechtlicher-denkkategorien-in-der-corona-pandemie/...>; Übersicht zu den tagesaktuellen Beiträgen vgl. nur Presseschau auf <https://www.lto.de/recht/presseschau/>) und im vorliegenden Verfahren nicht abschließend geklärt werden können.

Ungeachtet dieser zu einem späteren Zeitpunkt in der Rechtsprechung - nicht zuletzt des Verfassungsgerichte - zu klärenden Grundsatzfragen, spricht durchaus einiges dafür, dass die angegriffene Regelung des § 3 Abs. 1 der Zweiten Thüringer Verordnung über erforderliche Maßnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 (Zweite Thüringer SARS-CoV-2-Eindämmungsmaßnahmenverordnung - 2. ThürSARS-CoV-2-EindmaßnVO -) vom 7. April 2020 jedenfalls nicht offensichtlich rechtswidrig ist, sondern rechtlichen Bestand haben kann.

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 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.

Durchgreifende verfassungsrechtliche Zweifel am Bestand der gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage bestehen nicht. Soweit verschiedentlich Zweifel an deren hinreichender Bestimmtheit geäußert wurde, schließt sich der Senat den entgegenstehenden umfassenden Ausführungen des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen (Beschluss vom 6. April 2020 - 13 B 398/20.NE -) und des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs (Beschluss vom 30. März 2020 - 20 NE 20.632 -, juris Rdn. 40 ff.) an und macht sich diese zu Eigen.

Es bestehen gegen den Erlass der Rechtsverordnung - vorbehaltlich einer Prüfung im Hauptsacheverfahren - zunächst keine durchgreifenden formellen Bedenken. Die streitige Rechtsverordnung wurde im Wege der Notveröffentlichung nach § 9 des Thüringer Verkündungsgesetzes (ThürVerkG) publiziert. Nach Angaben des Antragsgegners war eine rechtzeitige Veröffentlichung im Gesetz- und Verordnungsblatt nicht möglich. Sie wurde durch Veröffentlichung auf der amtlichen Homepage des Ministeriums bzw. der Landesregierung ersetzt (https://www.tmasgff.de/fileadmin/user_upload/Gesundheit/Dateien/COVID-19/20200407_Zweite_Thueringer_Verordnung_Coronavirus.pdf; <https://corona.thueringen.de/behoerden/ausgewaehlte-verordnungen/>). Einer solchen Veröffentlichung steht § 9 ThürVerkG nicht entgegen, da hiernach „jede Art der Veröffentlichung“ genügt. Überdies hat der Antragsgegner nach seinen Angaben die unverzügliche nachträgliche Verkündung im Thüringer Gesetz- und Verordnungsblatt veranlasst und alle notwendigen Schritte für ein kurzfristiges Erscheinen eingeleitet.

Auch bestehen nach einer 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 vor dem Hintergrund der nur begrenzten zeitlichen Geltung der Verordnung ohne weiteres nahelegen.

Nach § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 IfSG trifft die zuständige Behörde die notwendigen Schutzmaßnahmen, insbesondere in die §§ 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 eröffnet, was auch von den Antragstellern nicht in Frage gestellt wird. Eine übertragbare Krankheit mit einer zwischenzeitlich erheblichen Anzahl von Erkrankungen mit teilweise letalem Ausgang ist festgestellt. Es ist nicht ernstlich streitig, dass derzeit eine nach dem Infektionsschutzgesetz zu bekämpfende übertragbare Krankheit festzustellen 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 26. März 2020: https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Risikobewertung.htm; zu den aktuellen Fallzahlen am 8. April 2020: https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Fallzahlen.html, für Thüringen: <https://corona.thueringen.de/covid-19-bulletin/>).

Diese Feststellung 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 Anordnungen (vgl. 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 -; OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 23. März 2020 - OVG 11 S 12/20 -, juris Rdn. 8). Dies hat auch der Gesetzgeber durch die Novellierung des § 28 Abs. 1 IfSG durch Gesetz vom 27. März 2020 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 IfSG daher als Generalklausel ausgestaltet. Das behördliche Ermessen wird dadurch beschränkt, dass es sich um "notwendige" Schutzmaßnahmen handeln muss, nämlich Maßnahmen, die 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 durch den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Grenzen gesetzt (vgl. BVerwG Urteil vom 22. März 2012 - 3 C 16.11 - juris Rdn. 24 unter Bezugnahme auf die Gesetzgebungsmaterialien: Bundestag-Drucks. 8/2468, S. 27).

Entgegen der Auffassung der Antragssteller hat der Senat zunächst keine Zweifel daran, dass die erforderlichen Schutzmaßnahmen auch Versammlungsverbote umfassen können. Dies folgt zum einen aus dem bestimmten Wortlaut des § 28 Abs. 1 Satz 2 IfSG, wonach die Behörde „Veranstaltungen und sonstige Ansammlungen von Menschen beschränken oder verbieten“ kann, worunter unschwer auch Versammlungen zu verstehen sind. Das entspricht auch dem aufgezeigten Sinn und Zweck der Norm, nämlich der Behörde eine unbestimmte Bandbreite von Schutzmaßnahmen zur Verfügung zu stellen, um je nach Gegebenheit der Gefahr durch übertragbare Krankheiten begegnen zu können. Des Weiteren wird dies auch dadurch belegt, dass der Gesetzgeber in § 28 Abs. 1 Satz 4 IfSG, Art. 8 GG ausdrücklich als einschränkbares Grundrecht benennt.

Der Senat sieht hier auch keine Verletzung der Wesensgehaltsgarantie des Art. 19 Abs. 2 GG. Der Wesensgehalt eines Grundrechts ist dann angetastet, wenn der grundrechtliche Schutzgegenstand durch den Eingriff insgesamt beseitigt wird, also das Grundrecht durch die staatliche Maßnahme endgültig negiert wird (vgl. Sachs, GG, 6. Aufl., Art. 19 Rdn. 46). Selbst ein schwerwiegender Grundrechtseingriff verstößt nicht gegen die Wesensgehaltsgarantie, solange gewichtige Schutzinteressen Dritter den Eingriff zu legitimieren vermögen und insbesondere der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt ist (vgl. BVerfG, Urteil vom 5. Februar 2004 – 2 BvR 2029/01 –, BVerfGE 109, 133 ff, juris Rdn. 92). Die Versammlungsfreiheit wird zwar unmittelbar durch die streitgegenständliche Maßnahme grundlegend berührt, dies jedoch nur vorübergehend für einen überschaubaren Zeitraum. Das Grundrecht wird nicht beseitigt, sondern in Konkordanz mit anderen hochrangigen grundgesetzlichen Werten, wie hier dem Gesundheitsschutz, zeitlich begrenzt beschränkt, ohne dessen grundsätzliche Geltung im Übrigen zu verneinen.

Auch die von den Antragstellern geäußerte Rüge, dass angesichts der Eingriffsintensität das verfassungsrechtliche Wesentlichkeitsprinzip eine parlamentarische Legitimation der angeordneten Maßnahme erfordere, ist zum einen entgegenzuhalten, 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 auch die Versammlungsverbote - eine parlamentarische Billigung (vgl. im Einzelnen: <https://www.bundestag.de/tagesordnung>; insbesondere: Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite - Bundestag-Drucks. 19/18111 - und dazu ergangenen Entschließungsantrag - Bundestag-Drucks. 19/18156 -).

Es bestehen durchaus Anhaltspunkte dafür, anzunehmen, dass das in § 3 Abs. 1 2. ThürSARS-CoV-2-EindmaßnVO angeordnete Versammlungsverbot derzeit noch verhältnismäßig ist. Hierzu im Einzelnen:

Nach der Einschätzung des Robert-Koch-Instituts in seiner für das jetzige Verfahren maßgeblichen Risikobewertung droht angesichts des hochdynamischen, exponentiell verlaufenden Infektionsgeschehens mit teils schweren Krankheitsfällen in absehbarer Zeit ohne wirksame Gegenmaßnahmen eine Überlastung des Gesundheitswesens 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 (vgl. https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Risikobewertung.html; Stand: 26. März 2020).

Der mit den in der Zweiten Thüringer SARS-CoV-2 Eindämmungsmaßnahmenverordnung getroffenen Regelungen bezweckte Erhalt der Leistungsfähigkeit des Gesundheitswesens und insbesondere der Krankenhäuser zur Behandlung schwer- und schwersterkrankter Menschen (vgl. hierzu die zur Akte gereichte Amtliche Begründung der Rechtsverordnung unter A. Allgemeines; weiterhin: <https://www.tmasgff.de/covid-19#c673>) stellt demnach ein überragendes Gemeinwohlinteresse dar. Die so verstandene Leistungsfähigkeit des Gesundheitssystems durch geeignete Mittel zu gewährleisten und damit einhergehend das Leben und die Gesundheit der durch eine Überforderung des Gesundheitssystems unmittelbar Gefährdeten zu schützen, ist grundlegende (Schutz-)Aufgabe des Staates. Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG verpflichtet diesen, sich schützend und fördernd vor das Leben und die körperliche Unversehrtheit zu stellen (vgl. BVerfG, Urteil vom 28. Januar 1992 - 1 BvR 1025/82 u. a. - , juris Rdn. 69, m. w. N.). Wie der Staat diese Aufgabe wahrnimmt, unterliegt seinem weiten Gestaltungsspielraum. Die Verfassung gibt den Schutz lediglich als Ziel vor, nicht aber seine Ausgestaltung im Einzelnen (vgl. BVerfG, Urteil vom 10. Februar 2004 - 2 BvR 834/02 u. a. -, juris Rdn. 165, m. w. N.; vgl. zu allem auch zuletzt: OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 6. April 2020 - 13 B 398/20.NE -; BayVGh, Beschluss vom 30. März 2020 - 20 NE 20.632 -, juris Rdn. 57 ff.)

Davon ausgehend erweist sich das Versammlungsverbot mit gewisser Wahrscheinlichkeit als zur Zweckerreichung geeignetes und erforderliches Mittel.

Es entspricht der angeführten fachwissenschaftlichen Erkenntnislage insbesondere des Robert-Koch-Instituts gestützt durch die Ergebnisse, die andere Staaten mit kontaktreduzierenden Maßnahmen erreicht haben, dass die Grundannahme zutreffend ist, dass durch eine weitgehende Reduzierung physischer menschlicher Kontakte die

Ausbreitung des sich im Wege einer Tröpfcheninfektion besonders leicht von Mensch zu Mensch übertragbaren neuartigen Coronavirus verlangsamt und die Infektionsdynamik verzögert wird (vgl. Robert Koch-Institut. https://www.rki.de/Shared-Docs/FAQ/NCOV2019/FAQ_Liste.html; Stand: 1. April 2020).

Es liegt auf der Hand, dass es bei Versammlungen, deren Basis ein gemeinschaftliches Tun ist, regelmäßig zu einer Vielzahl von Kontakten der in einer engen körperlichen Nähe zueinander stehenden Versammlungsteilnehmer kommen kann und in seinem dynamischen Geschehen darauf angelegt ist. Hinzukommt, dass häufig durch lautes Rufen, Skandieren und die körperlicher Nähe als wesentliche Elemente der verstärkte und weiterreichende Ausstoß von - möglicherweise infektiösen - Aerosolen konkret zu befürchten ist. Die Unterbindung solcher Zusammenkünfte ist daher grundsätzlich geeignet, die Entstehung von Infektionsketten zu vermeiden.

Es ist auch nicht ohne weiteres erkennbar, dass andere weniger einschneidende Maßnahmen zu ergreifen waren. Solange eine epidemische Lage wie vorliegend durch erhebliche Ungewissheiten und sich ständig weiterentwickelnde fachliche Erkenntnisse geprägt ist, ist der zuständigen Stelle - hier dem Verordnungsgeber - eine entsprechende Einschätzungsprärogative im Hinblick auf das gewählte Mittel einzuräumen, soweit sich nicht andere Maßnahmen eindeutig als gleich geeignet und weniger belastend darstellen (OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 6. April 2020 - 13 B 398/20.NE -; 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).

Nach dieser Maßgabe ist nicht von vornherein ersichtlich, dass gleich wirksame und effektive Maßnahmen zur Gefahrvermeidung wie durch das Versammlungsverbot zur Verfügung stehen. Annähernd vergleichbar effektive Handlungsalternativen zu einer strikten Minimierung der Kontakte drängen sich jedenfalls derzeit nicht auf.

Soweit die Antragsteller geltend machen, dass Versammlungen unter Beachtung der auch für andere Veranstaltungen geltenden Sicherungsaufgaben (§ 3 Abs. 5 2. ThürSARS-CoV-2-EindmaßnVO) und der allgemeinen Hygieneauflagen (§ 4 2. ThürSARS-CoV-2-EindmaßnVO) gefahrvermindernd möglich seien, so ist dieser Einschätzung nicht zwingend zu folgen. Zum einen übersieht dies, dass allein die ständige

Wahrung des Abstandsgebots quasi eine Regungslosigkeit der Veranstaltung voraussetzt, die der typischen Dynamik einer Versammlung entgegensteht. Selbst wenn innerhalb des Versammlungsgeländes die Beachtung der Sicherheits- und Hygienestandards kontrollierbar wäre (was bei realistischer Betrachtung kaum denkbar ist), ergäbe sich jedoch ein kaum kontrollierbarer Bereich von möglichen Ansammlungen beim ankommenden und abfahrenden Verkehr, also beim Betreten und Verlassen des Versammlungsbereichs.

Es muss jedoch der Prüfung im Hauptsacheverfahren vorbehalten bleiben, ob die Regelung unter Abwägung der gegenläufigen verfassungsrechtlichen Positionen angemessen ist.

In Abwägung zu bringen sind hier einerseits der von der Ordnungsregelung angesichts der akut drohenden Überforderung des Gesundheitswesens bezweckte Schutz von Leib und Leben (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) als ein überragend wichtiger Gemeinwohlbelang und andererseits das fundamentale Grundrecht der freien Versammlung nach Art. 8 GG. Der Senat hat in Anlehnung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in der Vergangenheit wiederholt den hervorragenden Rang dieses Grundrechts betont. Die Versammlungsfreiheit - wie auch die grundgesetzlich geschützte Meinungsfreiheit - gilt als unmittelbarster Ausdruck der menschlichen Persönlichkeit und als eines der vornehmsten Menschenrechte überhaupt, welches für eine freiheitliche demokratische Staatsordnung konstituierend ist; denn sie erst ermöglicht die ständige geistige Auseinandersetzung und den Kampf der Meinungen als Lebens- element dieser Staatsform (vgl. hierzu grundlegend: BVerfG, Beschluss vom 14. Mai 1985 – 1 BvR 233/81 –, BVerfGE 69, 315 ff, juris Rdn. 63 ff)

Ob das völlige Verbot von Versammlungen gleichwohl gegenüber dem konkreten Anliegen, Gefahren für Leib und Leben abzuwenden, gerechtfertigt ist oder Versammlungen jedenfalls unter bestimmten strengen zeitlichen und sachlichen Auflagen zu erlauben sind, lässt sich jedenfalls im summarischen Verfahren nicht abschließend beantworten.

Soweit der Vortrag des Antragstellers dahin zu verstehen sein sollte, dass er die Abweichung der Thüringer Regelungen von den Bestimmungen anderer Länder rügt, ist dem nicht zu folgen. Darin liegt keine Verletzung des Gleichheitsgebotes nach Art. 3 Abs. 1 GG begründet. Der Umstand, dass andere Bundesländer bzw. Staaten das Ziel

einer Verlangsamung der Virusausbreitung durch Vermeidung sozialer Kontakte mit Maßnahmen abweichenden Zuschnitts verfolgen, zeigt für sich betrachtet keine Ermessensfehlerhaftigkeit bzw. Gleichheitswidrigkeit des durch den Antragsgegner getroffenen grundsätzlichen Versammlungsverbotes auf (zur Bindung eines Trägers öffentlicher Gewalt an Art. 3 Abs. 1 GG innerhalb seines Kompetenzbereichs vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. Oktober 2008 - 1 BvF 4/05 - BVerfGE 122, 1, juris Rdn. 95 m. w. N.; OVG Hamburg, Beschluss vom 26. März 2020 - 5 Bs 48/20 - juris).

Der Senat weist jedoch darauf hin, dass der Ordnungsgeber eine fortwährende Beobachtungs- und Überprüfungspflicht hat, d.h. laufend zu kontrollieren, ob eine Verschärfung der Maßnahmen geboten ist oder ob bestehende Einschränkungen in Hinblick auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ganz oder teilweise zurückgenommen werden müssen. Sollten einzelnen Maßnahmen schon zu einem früheren Zeitpunkt nicht mehr erforderlich sein oder sich als weitgehend nutzlos erweisen, müssten diese daher umgehend aufgehoben oder modifiziert werden (vgl. so auch: OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 6. April 2020 - 13 B 398/20.NE -). Dies gilt insbesondere im vorliegenden Fall: wegen der herausragenden Bedeutung der Versammlungsfreiheit wird ein völliges Verbot ohne Ausnahmeregelung kaum vertretbar sein; vielmehr wird unverzüglich zu prüfen sein, ob durch Auflagen dem erforderlichen Gesundheitsschutz Rechnung getragen werden kann.

c. Umstände, die es trotz der offenen Prozessaussichten gebieten könnten, die einstweilige Anordnung im Rahmen der Folgenabwägung zu erlassen, sind nicht erkennbar.

Würde der Aussetzungsantrag im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes abgelehnt, erwiese sich im Ergebnis des Hauptsacheverfahrens die Verordnung aber als rechtswidrig, wären die Antragsteller in erheblicher Weise in ihrer grundrechtlich geschützten Versammlungsfreiheit beschränkt. Da die beabsichtigte Versammlung auf den Jahrestag der Befreiung des Konzentrationslagers Buchenwald fixiert ist, ist dieser Rechtsverlust auch teilweise irreversibel. Gleichwohl wäre eine dauerhafte und grundlegende Infragestellung des verfassungsrechtlich gebotenen Schutzes damit jedoch noch nicht verbunden. Die Einschränkungen sind zeitlich limitiert. Ferner ist das Gedenken vor Ort zu einem späteren Zeitpunkt nachholbar, wie dies auch für andere Veranstaltungen aus Anlass des Jahrestages beabsichtigt ist (vgl. [---

3 EN 248/20](https://www.buchen-</p></div><div data-bbox=)

wald.de/315/date/2020/04/09/medieninformation/). In der Abwägung ist zudem zu berücksichtigen, dass sich Öffentlichkeit für eine - im Übrigen nicht eingeschränkte - gemeinsame Meinungskundgabe durch den Einsatz moderner digitaler Medien erzeugen lässt (das dies auf Dauer kein vollwertiger Ersatz für das physische Zusammenkommen als Ausdruck gemeinsamer Willensäußerung, braucht hier nicht vertieft zu werden).

Würde hingegen dem Aussetzungsantrag stattgegeben, erwiese sich die Verordnung im Hauptsacheverfahren aber als rechtmäßig, träte damit eine konkrete Gefährdungslage in Bezug auf Leib und Leben ein. Angesichts dessen, dass es der Gleichbehandlungsgrundsatz gebieten würde, in naher Zukunft auch andere Versammlungen ausnahmsweise zuzulassen, träte letztlich eine dem Gefahrabwehrkonzept des Antragsgegners vollständig zuwiderlaufende Situation ein. Es bestehen für den Senat nach den benannten fachwissenschaftlichen Aussagen in ihrer aktuellen Fassung keine sachlich begründbaren Zweifel daran, dass auch eine partielle Lockerung der Kontaktbeschränkung in diesem Umfang unmittelbar zu einer erheblichen Gefahr der Verstärkung von Infektionsketten führt, die zum einen die Funktionsunfähigkeit des Gesundheitssystems zur Folge hat und zum anderen eine Gefahr für Gesundheit, Leib und Leben einer unüberschaubaren Vielzahl von Menschen begründet. Dies wird eindrücklich durch die Entwicklungen in anderen Regionen, wie in Norditalien, der Region Madrid, dem Elsass oder der Stadt New York konkret belegt.

3. Die unterlegenen Antragsteller tragen die Kosten des Verfahrens als Gesamtschuldner (§§ 154 Abs. 1, 159 Satz 2 VwGO).

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

Hinweis:

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

Bathe

Dr. Schwachheim

Peters