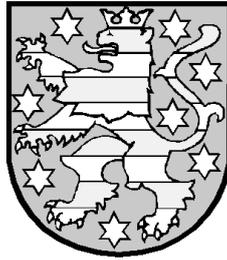


---

# THÜRINGER OBERVERWALTUNGSGERICHT



**- 3. Senat -**

3 EN 67/21

---

## Beschluss

In dem Normenkontrollverfahren

des Herrn \_\_\_\_\_ M \_\_\_\_\_,  
W \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_ W \_\_\_\_\_

**Antragsteller**

bevollmächtigt:  
Rechtsanwältin Ivonne Peupelmann,  
Im Camisch 25, 07768 Kahla

**gegen**

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

**Antragsgegner**

**wegen**

Seuchenrechts,  
hier: 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 18. Februar 2021 **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 begehrt im Wege einer einstweiligen Anordnung die Außervollzugsetzung der Dritten Thüringer SARS-CoV-2-Sondereindämmungsmaßnahmenverordnung (3. ThürSARS-CoV-2-SonderEindmaßnVO), soweit danach Beschränkungen des persönlichen Kontakts, des zeitlichen Ausgangs und der örtlichen Mobilität geregelt werden.

Der in Weimar wohnhafte Antragsteller ist Vater von vier volljährigen Kindern, von denen zwei nicht mehr im eigenen Hausstand leben und selbst Kinder haben. Er trägt vor, dass er ein sehr ausgeprägtes und intensives Familienleben - auch mit seinen zwei in Thüringen wohnhaften Geschwistern - pflegt.

Die Thüringer Ministerin für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie sowie mit deren Einverständnis der Thüringer Minister für Bildung, Jugend und Sport erließen am 14. Dezember 2020 die Thüringer Verordnung zur Fortschreibung und Verschärfung außerordentlicher Sondermaßnahmen zur Eindämmung einer sprunghaften Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2, die im Wege einer Notveröffentlichung nach § 9 Thüringer Verkündungsgesetz (ThürVerkG) noch am selben Tag auf der Internet-

---

seite des Ministeriums und am 18. Dezember 2020 im Thüringer Gesetz- und Verordnungsblatt (S. 631 ff.) veröffentlicht wurde. Art. 1 dieser Mantelverordnung enthält in Ablösung der Zweiten Thüringer SARS-CoV-2-SonderEindmaßnVO vom 29. November 2020 (GVBl. S. 583) die Dritte Thüringer Verordnung über außerordentliche Sondermaßnahmen zur Eindämmung einer sprunghaften Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 (Dritte Thüringer SARS-CoV-2-Sondereindämmungsmaßnahmenverordnung - 3. ThürSARS-CoV-2-SonderEindmaßnVO). Diese Dritte Thüringer SARS-CoV-2-Sondereindämmungsmaßnahmenverordnung wurde zwischenzeitlich durch Art. 1 der Verordnung vom 14. Dezember 2020 (GVBl. S. 631 ff.), Art. 1 der Verordnung vom 9. Januar 2021 (GVBl. S. 1 ff.), Art. 1 der Verordnung vom 25. Januar 2021 (GVBl. S. 57 ff.) und zuletzt Art. 2 der Verordnung vom 2. Februar 2021 (GVBl. S. 65 ff.) geändert. Die Rechtsverordnung, soweit im vorliegenden Streit erheblich, hat folgenden Wortlaut:

#### § 1 Anwendungsvorrang

(1) Ergänzend zu den Bestimmungen der Zweiten Thüringer SARS-CoV-2-Infektionsschutz-Grundverordnung (2. ThürSARS-CoV-2-IfS-GrundVO) vom 7. Juli 2020 (GVBl. S. 349) in der jeweils geltenden Fassung und den Bestimmungen der Thüringer Verordnung über die Infektionsschutzregeln zur Eindämmung der Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 in Kindertageseinrichtungen, der weiteren Jugendhilfe, Schulen und für den Sportbetrieb (ThürSARS-CoV-2-KiJuSSp-VO) vom 19. August 2020 (GVBl. S. 430) in der jeweils geltenden Fassung gelten jeweils die Bestimmungen dieser Verordnung.

(2) Bei Abweichungen haben die Bestimmungen dieser Verordnung Vorrang; insoweit treten die Bestimmungen der Zweiten Thüringer SARS-CoV-2-Infektionsschutz-Grundverordnung sowie der Thüringer Verordnung über die Infektionsschutzregeln zur Eindämmung der Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 in Kindertageseinrichtungen, der weiteren Jugendhilfe, Schulen und für den Sportbetrieb zurück.

(3) Weitergehende Anordnungen und Maßnahmen nach § 13 2. ThürSARS-CoV-2-IfS-GrundVO bleiben unberührt. Für weitergehende Anordnungen nach Satz 1 ist in den Fällen der §§ 6a und 6b die vorherige Zustimmung der obersten Gesundheitsbehörde einzuholen.

#### § 2 Grundsatz

Jede Person ist angehalten, die physisch-sozialen Kontakte zu anderen Personen außer zu den Angehörigen des eigenen Haushalts und Personen, für die ein Sorge- oder Umgangsrecht besteht, auf ein absolut nötiges Minimum zu reduzieren. Damit verbunden ist ein dringender Appell an die Thüringer Wirtschaft, auf alle betrieblichen Aktivitäten zu verzichten, die derzeit nicht unabweisbar sind und dort wo es möglich ist, mit Instrumenten wie Betriebsrevisionen oder dem Vorziehen von Betriebsurlaub sowie der Gewährung der Tätigkeiten in Heimarbeit oder mobilem Arbeiten, die Pandemiebewältigung zu unterstützen. Die Anzahl der Haushalte, aus denen die Kontaktpersonen stammen, sollen möglichst konstant und gering gehalten werden.

#### § 3 Kontaktbeschränkungen

---

(1) Der gemeinsame Aufenthalt ist nur gestattet

1. mit den Angehörigen des eigenen Haushalts und Personen, für die ein Sorge- oder Umgangsrecht besteht, sowie
2. zusätzlich einer haushaltsfremden Person.

Abweichend von Satz 1 ist der gemeinsame Aufenthalt in fest organisierten, nicht geschäftsmäßigen und unentgeltlichen Betreuungsgemeinschaften zulässig, wenn die zu betreuenden Kinder das sechste Lebensjahr noch nicht vollendet haben und nur Kinder aus höchstens zwei Haushalten betreut werden.

(2) Absatz 1 gilt nicht für

1. die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung oder der Daseinsfür- und -vorsorge,
2. Versammlungen, Veranstaltungen, Zusammenkünfte, Sitzungen und Beratungen nach den §§ 6a bis 6c dieser Verordnung und § 8 Abs. 1 und 2 2. ThürSARS-CoV-2-IfS-GrundVO,
3. berufliche und amtliche Tätigkeiten, Lehrgänge und Maßnahmen nach § 9b Abs. 2 sowie die erforderliche Bewirtschaftung landwirtschaftlicher und forstwirtschaftlicher Flächen einschließlich erforderlicher Jagdausübung,
4. Aufenthalte im öffentlichen Raum zum Zweck der Berichterstattung durch Vertreter von Presse, Rundfunk, Film oder anderen Medien,
5. die Benutzung des öffentlichen Personenverkehrs und von Kraftfahrzeugen,
6. Beerdigungen und standesamtliche Eheschließungen, solange dabei eine Gesamtzahl von insgesamt höchstens 15 Personen nicht überschritten wird,
7. Gruppen einer Einrichtung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 3 ThürSARS-CoV-2-KiJuSSp-VO oder eines Angebotes nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 ThürSARS-CoV-2-KiJuSSp-VO sowie
8. Gruppen im Rahmen des Sportbetriebs nach § 11 Abs. 2 Nr. 3 und 4.

...

### § 3b Ausgangsbeschränkung

(1) Das Verlassen der Wohnung oder Unterkunft 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 insbesondere:

1. die Abwendung einer Gefahr für Leib oder Leben, 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 einschließlich des hierfür erforderlichen Weges zur Notbetreuung nach § 10b Abs. 1,
  8. die Abwendung von Gefahren für Besitz und Eigentum,
  9. die notwendige Versorgung von Tieren sowie veterinärmedizinischer Notfälle,
  10. die Jagd zur Vorbeugung und Bekämpfung der Afrikanischen Schweinepest,
  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 sowie
  14. weitere wichtige und unabweisbare Gründe.

(3) Wird der Inzidenzwert von 200 Neuinfektionen auf 100 000 Einwohner innerhalb von sieben Tagen in Thüringen an fünf aufeinanderfolgenden Tagen unterschritten, können die unteren Gesundheitsbehörden von den Ausgangsbeschränkungen abweichende Allgemeinverfügungen erlassen, wenn der Inzidenzwert von 200 Neuinfektionen auf 100 000 Einwohner innerhalb von sieben Tagen im örtlichen Zuständigkeitsbereich eines Landkreises oder einer kreisfreien Stadt an fünf aufeinanderfolgenden Tagen unterschritten wird und die Ausgangsbeschränkung nicht weiterhin zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie erforderlich ist. Maßgeblich für den Inzidenzwert nach Satz 1 sind die veröffentlichten Zahlen des tagesaktuellen Lageberichts des Robert Koch-Instituts.

#### § 3c Mobilitätsbeschränkungen

Jede Person ist angehalten, Versorgungsgänge für die Gegenstände des täglichen Bedarfs und der Grundversorgung, die Inanspruchnahme sonstiger Dienstleistungen sowie Aktivitäten, die der Erholung oder individuellen sportlichen Betätigung dienen, innerhalb einer Entfernung von nicht mehr als 15 km vom Wohnort zu erledigen.

...

#### § 16 Außerkrafttreten

Diese Verordnung tritt mit Ablauf des 19. Februar 2021 außer Kraft.

Nach Art. 4 der Thüringer Verordnung zur Fortschreibung und Verschärfung außerordentlicher Sondermaßnahmen zur Eindämmung einer sprunghaften Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 trat die Verordnung am 15. Dezember 2020 in Kraft.

---

Der Antragsteller hat am 3. Februar 2021 beim Thüringer Oberverwaltungsgericht den Erlass einer einstweiligen Anordnung gerichtet auf die Außervollzugsetzung der §§ 3, 3b und 3c der 3. ThürSARS-CoV-2-SonderEindmaßnVO beantragt und zugleich eine Normenkontrolle nach § 47 VwGO in der Hauptsache (Az. 3 N 66/21) beantragt.

Zur Begründung trägt der Antragsteller im Wesentlichen vor, dass er durch die angegriffenen Regelungen in seiner Menschenwürde, seinem allgemeinen Persönlichkeitsrecht sowie in dem grundrechtlich geschützten Bereich von Ehe und Familie und in seiner Glaubens-, Versammlungs- und Berufsfreiheit verletzt werde. Dem Antrag sei stattzugeben, da die angegriffenen Beschränkungen und Verbote mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit im Hauptsacheverfahren einer rechtlichen Prüfung nicht standhalten könnten. Offensichtlich sei, dass sie keine hinreichende Rechtsgrundlage finden würden. Die verfassungsrechtliche Handlungspflicht zum Schutz der Allgemeinheit gegen COVID-19 und zur Verhinderung einer Gesundheitsnotlage und zum Schutz des Gesundheitssystems könne der Staat zwar allein aus dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 Grundgesetz (GG) begründen. Den angegriffenen Verordnungsbestimmungen fehle es aber bereits an einer wirksamen gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage. §§ 32, 28 und 28a Infektionsschutzgesetz (IfSG) seien verfassungswidrig; sie erfüllten nicht die Voraussetzungen des Art. 80 Abs. 1 GG an eine gesetzliche Verordnungsermächtigung. Nach den Ausführungen verschiedener Sachverständiger in der Anhörung zur Novellierung des Infektionsschutzgesetzes im November 2020 sei ein Verstoß gegen den Parlamentsvorbehalt, die Wesentlichkeitstheorie sowie Bestimmtheitsanforderungen zu bejahen. Überdies enthielten die gesetzlichen Bestimmungen unzulässige Pauschalermächtigungen und stellten einen Übergriff in die Vollzugskompetenzen der Länder dar. Die angegriffenen Verordnungen seien formell rechtswidrig, da gegen das verfassungsrechtliche Zitiergebot verstoßen worden sei; es sei nicht ausreichend, dass nur in den Mantelverordnungen die jeweiligen Ermächtigungsgrundlagen benannt würden. Die Verordnungsbestimmungen seien jedenfalls materiell rechtswidrig. Die Verordnungslage in Thüringen sei bereits nicht hinreichend bestimmt. Es würde gegen das Gebot der Normklarheit verstoßen, da Verordnungen des Landes und der Kommunen sich zeitlich und inhaltlich überschneiden und teilweise unterschiedliches regeln würden. Es fehle im Übrigen an der nach § 28a Abs. 5 IfSG vorgesehenen amtlichen Begründung. Soweit die Verordnungen sich auf die Feststellung einer epidemischen Lage nationaler Tragweite durch den Bundestag stützten, sei zum einen deren verfassungsrechtliche Grundlage im Hinblick

---

auf das damit geschaffene Notstandsrecht zweifelhaft und zum anderen müsse das Vorliegen einer solchen Lage angezweifelt werden. Eine solche Lage sei aufgrund der Neuinfektionen, deren Steigerungen und der Reproduktionszahl nicht festzustellen; überdies widerlegten viele Studien die Gefährlichkeit des Coronavirus. Es sei auch fraglich, ob die Maßnahmen von Gesundheitsüberlegungen getragen würden; vielmehr seien politische Erwägungen maßgeblich. Auch die nunmehr angeführte Begründung zur Gefährlichkeit der Mutationen sei nicht evidenzbasiert wissenschaftlich nachvollziehbar bewiesen. Ungeachtet dessen sei die Anwendung des § 28a Abs. 3 IfSG fehlerhaft. Diese gesetzliche Bestimmung sei schon zu unbestimmt, da sie widersprüchlich den Begriff der Fallzahl verwende und nicht hinreichend genau sei. Darüber hinaus könnten die Fallzahlen allein durch die PCR-Tests nicht ohne weiteres festgestellt werden. Entscheidend sei vielmehr wie weit das Virus vermehrungsfähig sei. Die gesetzliche Ermächtigung lasse auch offen, wer der richtige Adressat der Maßnahme sei. Es sei fraglich, ob man vermeintliche Nichtstörer als Ansteckungsverdächtige oder Krankheitsverdächtige in Anspruch nehmen könne. Es sei vielmehr so, dass die über große Mehrheit der durch die angegriffene Bestimmung Betroffenen und als Normadressaten in Anspruch genommenen Menschen nicht als Störer, insbesondere nicht als Ansteckungsverdächtige anzusehen seien. Die Bestimmung der Kontaktbeschränkung sei völlig unverhältnismäßig. Sie sei bereits zu unbestimmt. Sie verletze auf jeden Fall das Gebot der Menschenwürde. Unter den tatsächlich gegebenen Umständen verletze der Staat mit einem allgemeinen Kontaktverbot den mit der Menschenwürde bezeichneten Achtungsanspruch der Bürger. Zudem werde das vorbehaltlos gewährte Grundrecht auf Familie nach Art. 6 GG verletzt, wovon nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch die Bindung zwischen Großeltern und Enkelkindern erfasst werde. Kontaktbeschränkungen seien auch bei Unterstellung der Geeignetheit zur Erzielung eines legitimen Zweckes nicht erforderlich, da eine Überlastung des Gesundheitssystems und damit eine akute Gesundheitsnotlage zu keinem Zeitpunkt vorgelegen habe. Der Verordnungsgeber habe sich dabei auch nicht ohne weiteres allein auf die Angaben des Robert Koch-Instituts und dessen Risikoeinschätzung berufen dürfen. Die Regelung sei auf jeden Fall nicht verhältnismäßig im engeren Sinne. Es sei nicht nachgewiesen, dass Sekundärinfektionen im öffentlichen Raum, die durch präsymptomatische Personen verursacht seien, einen schweren Verlauf der Lungenentzündung COVID-19 bewirken würden. Dem angeblichen Nutzen der Maßnahme seien die Kosten entgegenzustellen, die sich aus den Freiheitseinschränkungen und

---

den daraus folgenden Kollateralschäden sowie Folgekosten ergäben. Es fehle schon an einer Auswertung des 1. Lockdowns und dessen Auswirkungen auf den Pandemieverlauf; es sei vielmehr so, dass diesem kein messbarer Effekt zugekommen sei. Hingegen seien die ökonomisch bewertbaren Schäden, die Folgen für Leben und Gesundheit der Menschen in Deutschland, die ideellen Schäden, die Folgekosten für Bund und Länder sowie die gesundheitlichen und ökonomischen Schäden in den Ländern des globalen Südens maßgeblich zu berücksichtigen. Diese Erwägungen führten auch zur Annahme der Rechtswidrigkeit der angegriffenen nächtlichen Ausgangssperre. Diese sei zudem zu unbestimmt; so sei nicht hinreichend klar, was unter Verlassen der Wohnung oder der Unterkunft zu verstehen sei, welche weiteren Ausnahmen bestehen würden und wie die Regelung des § 3b Abs. 3 3. ThürSARS-CoV-2-SonderEindmaßnVO auszulegen sei, wenn im gesamten Land der Inzidenzwert unter den dort angegebenen Schwellenwert falle. Die Amtliche Begründung lasse auch keine Abwägung zum Zeitpunkt der letzten Verlängerung der Verordnung erkennen. Sie sei auch nicht erforderlich, da mittlerweile landesweit die 7-Tage-Inzidenz unter 200 liege. Insgesamt sei die nächtliche Ausgangssperre unverhältnismäßig im engeren Sinne. Eine besondere Ansteckungsgefahr bei nächtlichem Ausgang sei nicht nachzuweisen. Ebenso sei auch die Mobilitätsbeschränkung auf einen Umkreis von 15 km unverhältnismäßig. Die Regelung sei zwar nicht bußgeldbewehrt, würde jedoch von den Bürgern trotzdem als bindend wahrgenommen und habe daher Rechtscharakter. Die Bestimmung sei ebenfalls zu unbestimmt und auch ungeeignet, den beabsichtigten Zweck zu erreichen.

Der Antragsteller beantragt zuletzt sinngemäß,

1. im Wege der einstweiligen Anordnung den Vollzug von § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, Nr. 2 i. V. m. § 2 Satz 1 der 3. ThürSARS-CoV-2-SonderEindmaßnVO, zuletzt geändert durch die Verordnung vom 2. Februar 2021, vorläufig bis zu einer Entscheidung über seinen Normenkontrollantrag auszusetzen,
2. im Wege der einstweiligen Anordnung den Vollzug von § 3b Abs. 1, 2, 3 der 3. ThürSARS-CoV-2-SonderEindmaßnVO, zuletzt geändert durch die Verordnung vom 2. Februar 2021, vorläufig bis zur Entscheidung über seinen Normenkontrollantrag auszusetzen und

---

3. im Wege der einstweiligen Anordnung den Vollzug von § 3c der 3. ThürSARS-CoV-2-SonderEindmaßnVO, zuletzt geändert durch die Verordnung vom 2. Februar 2021, vorläufig bis zu einer Entscheidung über seinen Normenkontrollantrag auszusetzen.

Der Antragsgegner beantragt,

den Antrag abzulehnen.

Zur Begründung trägt er vor, dass der Normenkontrollantrag, soweit er sich gegen § 3c der 3. ThürSARS-CoV-2-SonderEindmaßnVO richte, unzulässig sei, da die Vorschrift nur Empfehlungs- bzw. Appellcharakter habe. Die jüngste Verordnungsverlängerung leide auch nicht an einem Abwägungsdefizit. Sie sei auch hinreichend begründet. Die rechtlichen und tatsächlichen Fragestellungen des Antragstellers würden eine vorläufige Außervollzugsetzung nicht rechtfertigen; deren Klärung müsse einem Hauptsacheverfahren vorbehalten bleiben. Zudem sei auf das aktuelle Infektionsgeschehen zu verweisen. Es seien auch weiterhin in einzelnen Landkreisen Infektionen von über 200 auf 100.000 Einwohner in den vergangenen sieben Tagen zu verzeichnen gewesen. Zu beachten sei auch die Entwicklung aufgrund der Verbreitung infektiöser Corona-Mutationen in den Nachbarländern. Die angegriffenen Vorschriften seien auch hinreichend bestimmt und verhältnismäßig.

## II.

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung hat keinen Erfolg.

1. Die Anträge zu 1. und 2. sind zulässig.

Die Statthaftigkeit der Anträge insgesamt 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 auch insoweit antragsbefugt im Sinne des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO, als er durch die angegriffene Kontaktbeschränkung nach § 3 3. ThürSARS-

---

CoV-2.SonderEindmaßnVO und die Ausgangsbeschränkung nach § 3b der Verordnung jedenfalls in seinem Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit, Art. 2 Abs. 1 GG, betroffen ist. Ob er darüber hinaus geltend machen kann, dass er auch in anderen Grundrechten verletzt ist, kann dahinstehen.

Der Antrag zu 3. ist unzulässig.

Dem Antragsteller fehlt die Antragsbefugnis, soweit er sich mit diesem Antrag gegen die Bestimmung der Mobilitätseinschränkung in § 3c 3. ThürSARS-CoV-2-SonderEindmaßnVO wendet. An einer Verletzung eigener Rechte fehlt es bereits, da die Bestimmung ihrem unmissverständlichen Wortlaut nach, keine bindenden Rechtspflichten begründet, sondern letztlich lediglich den Charakter einer - wenn auch dringlichen - Empfehlung hat. Jede Person ist angehalten, ihre privaten Aktivitäten auf einen Radius von 15 km um ihren Wohnort zu beschränken. Dem kommt - anders als den Regelungen in anderen Bundesländern - lediglich ein Appellcharakter zu (so ausdrücklich auch: Amtliche Begründung zur Verordnung vom 5. Januar 2021, Pkt. B, zu Art. 1 Nr. 5). In Folge dessen ist der Verstoß gegen diese Empfehlung weder bußgeldbewährt, noch im Wege der Verwaltungsvollstreckung durchsetzbar.

2. Die Anträge zu 1. und 2. sind unbegründet.

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 einträten, 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.).

Die begehrte einstweilige Anordnung ist - selbst bei Offenheit der Erfolgsaussichten der Normenkontrolle in der Hauptsache - jedenfalls nicht auf Grund der nach den genannten Maßgaben erforderlichen Folgenabwägung geboten.

a. Ein Erfolg des Normenkontrollantrags ist offen.

Wie der Senat wiederholt betont hat, wirft der aktuelle Erlass infektionsschutzrechtlicher Regelungen angesichts der dynamischen Entwicklung der Corona-Pandemie und damit einhergehender Gefährdungen existentieller Rechtsgüter wie Leib und Leben sowie der vom Antragsgegner intendierten Abwendung erheblicher Risiken für den Einzelnen und die Gesellschaft einerseits und den damit verbundenen gravierenden Beschränkungen grundrechtlich geschützter Freiheitsräume bis hin zu deren vorübergehender Außerkraftsetzung andererseits schwierigste Rechts- und Tatsachenfragen auf, die in der fachjuristischen Diskussion kontrovers diskutiert werden. Diese Rechtsfragen sind einer abschließenden Klärung in einem Eilverfahren nicht zugänglich. Dies muss dem Hauptsacheverfahren und gegebenenfalls abschließender verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung nach notwendiger umfassender tatsächlicher und rechtlicher Erörterung vorbehalten sein.

Im Einzelnen gilt hier:

aa. Rechtsgrundlage für die streitigen Verordnungsbestimmungen ist § 32 Satz 1 und 2 i. V. m. §§ 28 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1, 28a Abs. 1 Nr. 3 IfSG vom 20. Juli 2000 (BGBl. I S. 1045), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. November 2020 (BGBl. I S. 2397).

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), zuletzt geändert durch Art. 3 der Verordnung vom 21. September 2020 (GVBl. S. 501) wurde diese Verordnungsermächtigung differenziert nach Regelungsbereichen auf das für das Gesundheitswesen bzw. das für Bildung zuständige Ministerium übertragen.

bb. Durchgreifende evidente Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage drängen sich - auch im Hinblick auf das Vorbringen des Antragstellers - nicht auf. Insoweit nimmt der Senat Bezug auf seine bisherige Rechtsprechung (Beschlüsse des Senats vom 11. Februar 2021 - 3 EN 58/21 - juris Rn. 28 f.; vom 29. Januar 2021 - 3 EN 22/21 - juris Rn. 26 f.; vom 7. Januar 2021 - 3 EN 851/20 - juris Rn. 26; vom 21. Dezember 2020 - 3 EN 812/20 - juris Rn. 60; vom 25. November 2020 - 3 EN 746/20 - juris Rn. 40, vom 17. November 2020 - 3 EN 764/20 - juris, vom 13. November 2020 - 3 EN 729/20 - juris Rn. 95 ff., vom 12. November 2020 - 3 EN 747/20 - Rn. 67, vom 8. November 2020 - 3 EN 725/20 - juris Rn. 93 ff., zuvor bereits vom 10. April 2020 - 3 EN 248/20 - juris Rn. 34 ff., vom 9. April 2020 - 3 EN 238/20 - juris Rn. 43 ff. und vom 8. April 2020 - 3 EN 245/20 - juris Rn. 36 ff.).

Auch soweit der Antragsteller mit Bezug auf Stellungnahmen im Rahmen der parlamentarischen Anhörung zur Novellierung des Infektionsschutzgesetzes im November 2020, die sich im Übrigen auf die sodann im Rahmen der Beratungen in wesentlichen Teilen geänderte Vorfassung des Gesetzentwurfs beziehen, Zweifel aus dem verfassungsrechtlich begründeten Wesentlichkeitsprinzip und dem darauf gründenden Parlamentsvorbehalt vorträgt, zeigt er damit keine bereits zwingend im Eilverfahren feststellbaren Mängel der Ermächtigungsgrundlage auf. Der Senat hat bereits nach Inkrafttreten des § 28a IfSG solche Bedenken nicht geteilt (vgl. Beschluss vom 25. November 2020 - 3 EN 746/20 - juris). Er schließt sich im Übrigen dem Landesverfassungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt in seinem Beschluss vom 2. Februar 2021 (Az. LVG 4/21, veröffentlicht unter: [https://verfassungsgericht.sachsen-anhalt.de/entscheidungen/?no\\_cache=1#c94847](https://verfassungsgericht.sachsen-anhalt.de/entscheidungen/?no_cache=1#c94847)) an, das hierzu ausführlich:

„Abgesehen davon ist die Verordnungsermächtigung in § 32 S. 1 i. V. m. §§ 28, 28a IfSG aus Sicht des Landesverfassungsgerichts nicht verfassungswidrig. Insbesondere genügt sie den Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG an die Bestimm-

---

heit. Ihr Inhalt, ihr Zweck und ihr Ausmaß ergeben sich aus § 32 S. 1 IfSG in Verbindung mit den darin in Bezug genommenen Regelungen der §§ 28 bis 31 IfSG. Ihr Zweck ist die „Bekämpfung übertragbarer Krankheiten“, die § 28 Abs. 1 S. 1 IfSG für die dort geregelte Generalklausel im Zweck der „Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten“ aufgreift und § 28a Abs. 1 IfSG für die dort geregelten Schutzmaßnahmen zur „Verhinderung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19)“ im Ausmaß einer nach § 5 Abs. 1 S. 1 IfSG durch den Bundestag festgestellten „epidemischen Lage von nationaler Tragweite“ konkretisiert. § 28a Abs. 3 S. 1 IfSG richtet den Zweck von Schutzmaßnahmen gegen COVID-19 nach § 28a Abs. 1 i. V. m. § 28 Abs. 1, nach § 28 Abs. 1 S. 1 und 2 und nach §§ 29 bis 32 IfSG, also noch einmal eigens für die entsprechenden Verordnungen, näher auf den Schutz von Leben und Gesundheit und die Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems aus. Inhalt der Ermächtigung in § 32 S. 1 IfSG ist die abstrakt-generelle Regelung von Geboten und Verboten, die den Maßnahmen nach den §§ 28 bis 31 IfSG entsprechen und an die dafür maßgeblichen Voraussetzungen gebunden sind. Aus diesem Verweis auf die §§ 28 bis 31 IfSG ergibt sich auch das Ausmaß der Ermächtigung in § 32 S. 1 IfSG hinreichend bestimmt. Soweit die verfassungsrechtliche Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen eine höhere parlamentsgesetzliche Regelungsdichte erforderte, bieten die Tatbestände der §§ 28, 28a IfSG genug Ansatzpunkte für eine entsprechende Eingrenzung der Reichweite der Ermächtigung im Wege einer verfassungskonformen Auslegung.“

cc. Für den Senat ergeben sich auch keine durchgreifenden formellen Bedenken gegen den Erlass der Rechtsverordnung durch die Verordnung vom 14. Dezember 2020 und der sie ändernden Rechtsverordnungen.

Eine amtliche Begründung der Verordnung, wie sie § 28a Abs. 5 Satz 1 IfSG vorsieht, hat der Ordnungsgeber auf der Homepage des Thüringer Ministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Familie und Frauen publiziert (<https://www.tmasgff.de/covid-19/rechtsgrundlage>).

Anders als der Antragsteller meint, ist auch eine Verletzung des verfassungsrechtlichen Zitiergebotes nach Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG nicht festzustellen. Die Zitierung bezieht sich auf die erlassene Rechtsverordnung, das heißt, auf alle Normen, die jeweils zu einer Rechtsverordnung als rechtstechnische Einheit zusammengefasst worden sind (vgl. nur: Mann, in Sachs, GG, 6. Aufl., Art. 80 Rn. 31). Erlässt der Ordnungsgeber - wie hier bei Erlass der Dritten Thüringer SARS-CoV-2-Sondereindämmungsmaßnahmenverordnung und deren späteren Änderungen - Mantelverordnungen, gebietet es Art. 80 GG lediglich, die Zitierung der den Inhalt der gesamten Mantelverordnung tragenden gesetzlichen Ermächtigungsgrundlagen. Eine Zuordnung der einzelnen gesetzlichen Ermächtigungsgrundlagen zu einzelnen Bestimmungen der erlassenen Verordnung ist hingegen nicht erforderlich.

---

dd. Auch bestehen nach einer angesichts des tatsächlichen Umfangs und der rechtlichen Schwierigkeiten der Angelegenheit nur möglichen vorläufigen Einschätzung jedenfalls keine solchen Bedenken gegen die erlassene Verordnung, die eine offensichtliche materielle Rechtswidrigkeit zwingend nahelegen.

(1) Für den Senat bestehen zunächst keine solchen verfassungsrechtlichen Zweifel an der gesetzlichen Regelung insbesondere des § 28a IfSG, die im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes dessen Nichtigkeit belegen würden. Die insoweit vom Antragsteller umfangreich vorgetragene rechtlichen Bedenken sind gegebenenfalls im Hauptsacheverfahren zu klären. Würde der Senat dem folgen, wären die gesetzlichen Bestimmungen dem Bundesverfassungsgericht im Wege eines Verfahrens nach Art. 100 Abs. 1 GG vorzulegen. Allein dem Bundesverfassungsgericht kommt insoweit die Normverwerfungskompetenz zu.

(2) Für den Senat ergeben sich auch keine Zweifel daran, dass der Anwendungsbereich der genannten Rechtsgrundlage eröffnet ist und deren besondere Tatbestandsvoraussetzungen vorliegen. Infolge der Corona-Pandemie, der vom Bundestag festgestellten epidemischen Lage von nationaler Tragweite und des derzeit erheblichen Infektionsgeschehens ist der Antragsgegner grundsätzlich verpflichtet, infektionsschutzrechtliche Maßnahmen zu ergreifen, die auch Ausgangs- oder Kontaktbeschränkungen im privaten sowie im öffentlichen Raum umfassen können (§ 28a Abs. 1 Nr. 3 IfSG).

Insgesamt sieht der Senat die Grundannahme der erheblichen Gesundheitsgefährdung der Bevölkerung und der Notwendigkeit der Infektionsbekämpfung nicht in Frage gestellt. Die Ausführungen des Antragstellers führen insbesondere nicht zur Annahme der Unrichtigkeit der dem Gesetz und der Verordnung zu Grunde liegenden Risikobewertung, die im Wesentlichen auf die Einschätzungen des Robert Koch-Instituts beruht. Dem entspricht die zentrale Stellung dieses Instituts, die ihm der Gesetzgeber nach § 4 IfSG bei der Einschätzung des Infektionsgeschehens hinsichtlich übertragbarer Krankheiten zuerkannt hat (vgl. auch: Bayerischer VGH, Beschlüsse vom 17.06.2020 - 20 NE 20.1189 - juris Rn. 19 und vom 19.06.2020 - 20 NE 20.1337 - juris Rn. 20). Das Robert Koch-Institut erfasst kontinuierlich die aktuelle Lage, bewertet alle Informationen und schätzt das Risiko für die Bevölkerung in Deutschland ein. Dabei werden in einem transparenten Verfahren die verfügbaren wissenschaftlichen Er-

---

kenntnisse umfassend berücksichtigt und entsprechende Daten umfänglich ausgewertet und zu Grunde gelegt (vgl. zu Einzelheiten, wie auch vom Antragsteller zitiert: [https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Risikobewertung\\_Grundlage.htm](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Risikobewertung_Grundlage.htm)). Dass das Robert Koch-Institut dieser Aufgabe nicht gerecht wird, erschließt sich dem Senat auch im Hinblick auf das Vorbringen des Antragstellers nicht.

Hierbei ist nicht zu verkennen, dass angesichts der Ungewissheiten und dynamischen Entwicklungen in der wissenschaftlichen Forschung zum neuartigen Coronavirus die Bewertungen kritisch zu hinterfragen sind und fortdauernder Überprüfung bedürfen. Dies ist ein essentieller Teil eines lebendigen wissenschaftlichen Diskurses und bedingt auch, dass abweichende Meinungen gebildet und formuliert werden. Allein dieser Umstand führt jedoch nicht zwangsläufig auf die Fehlerhaftigkeit der hier zu Grunde liegenden Einschätzungen des Robert Koch-Instituts (vgl. hierzu auch zuletzt: Bayerischer VerFGH, Entscheidung vom 9. Februar 2021 - Vf. 6-VII-20 - juris Rn. 75).

Nach der dem Senat allein möglichen summarischen Prüfung hat das Robert Koch-Institut in seiner Einschätzung - wie auch in den ergänzenden Veröffentlichungen (vgl. die Übersicht unter: [https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/nCoV.html](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/nCoV.html)) - seine Verfahrensgrundsätze berücksichtigt und die verschiedenen maßgeblichen Faktoren zu Grunde gelegt, dabei auch - allerdings mit anderer Schlussfolgerung - die vom Antragsteller benannten Aspekte der Infektionsentwicklung, der Fallzahlen, der Auslastung intensivmedizinischer Belastungen und andere sogenannte Surveillance-Systeme berücksichtigt.

Soweit der Antragsteller im Übrigen in diesem Zusammenhang geltend macht, dass das übliche PCR-Testungsverfahren eine Infektion im Sinne des Infektionsschutzgesetzes nicht nachweisen könne, steht dem die Einschätzung des Robert Koch-Instituts entgegen (vgl. [https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Vorl\\_Testung\\_nCoV.html;jsessionid=7F3E1A6DF93F660251C1462134CABADA.internet051#doc13490982body-Text4](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Vorl_Testung_nCoV.html;jsessionid=7F3E1A6DF93F660251C1462134CABADA.internet051#doc13490982body-Text4); vgl. im Übrigen: <https://www.aerzteblatt.de/nachrichten/118870/PCR-Test-auf-SARS-CoV-2-zeigt-hohe-klinisch-diagnostische-Sensitivitaet-von-nahezu-100-Prozent>).

---

(3) Der Senat folgt dem Vortrag des Antragstellers zur Unbestimmtheit der §§ 3 und 3b 3. ThürSARS-CoV-2-SonderEindmaßnVO nicht.

Das aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) abgeleitete Gebot der Bestimmtheit von Normen verlangt, 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 (vgl. zu alledem mit Hinweisen auf die verfassungs- und höchstrichterliche Rechtsprechung: Beschlüsse des Senats vom 3. Juli 2020 - 3 EN 391/20 - juris Rn. 49 und vom 23. März 2018 - 3 EO 640/17 - juris Rn. 28; ThürOVG, Beschluss vom 27.05.2003 - 2 KO 503/02 - juris Rn. 50; VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 5. Juni 2020 - 1 S 1623/20 -, juris Rn. 37 f.).

---

Soweit der Antragsteller meint, dass die Thüringer Rechtslage aufgrund einer Vielzahl von Verordnungen auf Landes- und kommunaler Ebene dem Prinzip der Normenklarheit widersprechen würde, ist ihm zwar zuzugestehen, dass in der Tat durch das vom Verordnungsgeber gewählte Verfahren von parallellaufenden, die Corona-Pandemie bekämpfenden Verordnungen - nämlich der hier streitigen Dritten Thüringer SARS-CoV-2-Sondereindämmungsmaßnahmenverordnung und der Zweiten Thüringer SARS-CoV-2-Infektionsschutz-Grundverordnung - die Gefahr einer unübersichtlichen Rechtslage besteht. Jedoch ist insoweit zu berücksichtigen, dass deren Verhältnis zueinander - wohl noch - hinreichend durch § 1 3. ThürSARS-CoV-2-SonderEindmaßnVO bestimmt wird; danach besteht ein grundsätzlicher Anwendungsvorrang dieser Verordnung. Soweit der Antragsteller die zeitliche Befristung der Verordnungen und damit einhergehend deren häufige Novellierungen rügt, entspricht dies zum einen nunmehr der gesetzlichen Regelung des § 28a Abs. 5 IfSG und zum anderen dem - auch vom Senat betonten - Gebot zur Verwendung von lediglich vorübergehend geltenden Regelungen vor dem Hintergrund der Verpflichtung des Verordnungsgebers, im Rahmen der dynamischen Entwicklungen fortwährend die pandemische Entwicklung zu beobachten und zu überwachen, ob und inwieweit er an etwaigen Einschränkungen festhält, sie aufrechterhält oder sie auch verschärft.

Anders als der Antragsteller meint, ergibt sich keine Unbestimmtheit der Regelung zur Kontaktbeschränkung nach § 3 3. ThürSARS-CoV-2-SonderEindmaßnVO. Es bestehen aufgrund des insoweit nicht einschränkenden Wortlauts der Vorschrift und deren erkennbarer Zielrichtung - wie sie auch in der Amtlichen Begründung unmissverständlich zum Ausdruck kommt - keine begründeten Zweifel daran, dass die Bestimmung sowohl für den privaten, wie auch den öffentlichen Raum Geltung beansprucht. Soweit der Antragsteller weiterhin Inkonsequenzen und Widersprüche zu anderen Vorschriften der Verordnung vorträgt, vermag er damit Zweifel an der Bestimmtheit der hier angegriffenen Verordnungsbestimmung nicht zu begründen.

Der Vortrag des Antragstellers zur den Ausgangsbeschränkungen nach § 3b 3. ThürSARS-CoV-2-SonderEindmaßnVO führt ebenfalls nicht zwingend auf die Unbestimmtheit der Norm. Der Antragsteller wirft zwar verschiedene Rechtsfragen zum Anwendungsbereich der Norm auf, zeigt jedoch nicht auf, dass die naturgemäß abstrakt-generellen Regelungen durch Auslegung anhand der anerkannten juristischen Methoden im Einzelfall nicht inhaltlich zu bestimmen sind.

---

So ergibt sich ohne weiteres - auch aus der Amtlichen Begründung zur Verordnung vom 14. Dezember 2020 -, dass mit „Verlassen der Wohnung oder Unterkunft“ im Sinne des § 3b Abs. 1 3. ThürSARS-CoV-2-SonderEindmaßnVO das Verlassen des „Privatbereichs“ gemeint ist.

Auch der Bezug in § 3b Abs. 2 Nr. 14 3. ThürSARS-CoV-2-SonderEindmaßnVO auf weitere wichtige und unabweisbare Gründe, in denen die Ausgangssperre nicht gilt, führt zwar zu einer gewissen Offenheit der Bestimmung, jedoch nicht zu deren völligen Unbestimmtheit. Angesichts der Vielzahl möglicher gewichtiger Gründe in allen Lebensbereichen erwiese sich eine Regelung, die enumerativ alle Ausnahmen von der Ausgangssperre aufzählte, als faktisch nicht umsetzbar, so dass die Verordnung notwendigerweise einer entsprechenden Generalklausel bedarf. Es bedarf der Auslegung dann im jeweiligen Einzelfall, ob im Hinblick auf die erkennbare gesetzliche Intention und entsprechend den zuvor angeführten gesetzlichen Beispielen wichtige und unabweisbare Gründe als Ausnahme von der Ausgangssperre anzuerkennen sind.

Soweit der Antragsteller meint, die Regelung des § 3b Abs. 3 3. ThürSARS-CoV-2-SonderEindmaßnVO sei unvollständig, legt er auch damit keine Bedenken gegen die Bestimmtheit der Norm dar. Deren Anwendungsbereich bleibt auch trotz der von ihm gerügten mangelnden Thüringer Exit-Strategie klar. Seine Ausführungen führen nicht auf die Unbestimmtheit der Norm, sondern allenfalls auf die Frage des Bedürfnisses einer landesweiten Regelung.

(4) Der Senat vermag im Eilverfahren auch nicht zwingend die Unverhältnismäßigkeit der hier streitigen Anordnungen zu erkennen.

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.

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. Darüber hinaus hat er nunmehr in § 28a Abs. 1 IfSG - im Rahmen dessen Anwendungsbereichs während

---

der aktuellen Pandemielage - bestimmte notwendige Standardschutzmaßnahmen benannt, die auch Ausgangs- und Kontaktbeschränkungen im privaten sowie im öffentlichen Raum umfassen können (§ 28a Abs. 1 Nr. 3 IfSG).

Das 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 Rn. 24 unter Bezugnahme auf die Gesetzgebungsmaterialien: Bundestag-Drs. 8/2468, S. 27).

Dies ergänzt § 28a Abs. 3 IfSG nunmehr für die Zeitdauer der Feststellung einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite aufgrund der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) durch weitere Vorgaben. So sind Entscheidungen über Schutzmaßnahmen insbesondere an dem Schutz von Leben und Gesundheit und der Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems auszurichten. Die Schutzmaßnahmen sollen unter Berücksichtigung des jeweiligen Infektionsgeschehens regional bezogen auf Ebene der Landkreise, Bezirke oder kreisfreien Städte an den Schwellenwerten nach Maßgabe der weiteren Regelungen ausgerichtet werden, soweit Infektionsgeschehen innerhalb eines Landes nicht regional übergreifend oder gleichgelagert sind. Maßstab für die zu ergreifenden Schutzmaßnahmen ist insbesondere die Anzahl der Neuinfektionen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 je 100 000 Einwohner innerhalb von sieben Tagen. Bei Überschreitung eines Schwellenwertes von über 50 Neuinfektionen je 100 000 Einwohner innerhalb von sieben Tagen sind umfassende Schutzmaßnahmen zu ergreifen, die eine effektive Eindämmung des Infektionsgeschehens erwarten lassen. Bei Überschreitung eines Schwellenwertes von über 35 Neuinfektionen je 100 000 Einwohner innerhalb von sieben Tagen sind breit angelegte Schutzmaßnahmen zu ergreifen, die eine schnelle Abschwächung des Infektionsgeschehens erwarten lassen. Unterhalb eines Schwellenwertes von 35 Neuinfektionen je 100 000 Einwohner innerhalb von sieben Tagen kommen insbesondere Schutzmaßnahmen in Betracht, die die Kontrolle des Infektionsgeschehens unterstützen. Vor dem Überschreiten eines Schwellenwertes sind die in Bezug auf den jeweiligen Schwellenwert genannten Schutzmaßnahmen insbesondere bereits dann angezeigt, wenn die Infektionsdynamik eine Überschreitung des jeweiligen Schwellenwertes in absehbarer

---

Zeit wahrscheinlich macht. Bei einer bundesweiten Überschreitung eines Schwellenwertes von über 50 Neuinfektionen je 100 000 Einwohner innerhalb von sieben Tagen sind bundesweit abgestimmte umfassende, auf eine effektive Eindämmung des Infektionsgeschehens abzielende Schutzmaßnahmen anzustreben. Bei einer landesweiten Überschreitung eines Schwellenwertes von über 50 Neuinfektionen je 100 000 Einwohner innerhalb von sieben Tagen sind landesweit abgestimmte umfassende, auf eine effektive Eindämmung des Infektionsgeschehens abzielende Schutzmaßnahmen anzustreben. Nach Unterschreitung eines zuvor genannten Schwellenwertes können die in Bezug auf den jeweiligen Schwellenwert genannten Schutzmaßnahmen aufrechterhalten werden, soweit und solange dies zur Verhinderung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 erforderlich ist. Ferner bestimmt § 28a Abs. 6 IfSG, dass die Schutzmaßnahmen auch kumulativ angeordnet werden können, soweit und solange es für eine wirksame Verhinderung der Verbreitung der COVID-19-Krankheit erforderlich ist. Bei Entscheidungen über Schutzmaßnahmen 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 COVID-19-Krankheit vereinbar ist. Einzelne soziale, gesellschaftliche oder wirtschaftliche Bereiche, die für die Allgemeinheit von besonderer Bedeutung sind, können von den Schutzmaßnahmen ausgenommen werden, soweit ihre Einbeziehung zur Verhinderung der Verbreitung der COVID-19-Krankheit nicht zwingend erforderlich ist.

Aus alledem folgt auch weiterhin, dass im Hinblick auf das gewählte Mittel, solange eine epidemische Lage wie vorliegend durch erhebliche Ungewissheiten und sich ständig weiterentwickelnde fachliche Erkenntnisse geprägt ist, der zuständigen Stelle - hier dem Ordnungsgeber - ein entsprechender Einschätzungsspielraum einzuräumen ist, soweit sich nicht andere Maßnahmen eindeutig als gleich geeignet und weniger belastend darstellen (vgl. 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 Rn. 60 und - 20 CS 20.611 - juris Rn. 22; OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 23. März 2020 - OVG 11 S 12/20 - juris Rn. 10). Den tatsächlichen Ungewissheiten und den darauf aufbauenden Gefahrprognosen wohnen notwendigerweise Pauschalierungen, Verallgemeinerungen und Generalisierungen

---

inne; die Regelungen bedürfen jedoch der Präzisierung mit fortschreitendem Erkenntnisgewinn.

Wie der Senat wiederholt betont hat, kommt dem Ordnungsgeber im Rahmen solcher dynamischen Entwicklungen eine fortwährende Beobachtungs- und Überprüfungspflicht zu, ob und inwieweit er an Einschränkungen festhält, sie aufrechterhält oder sie auch verschärft (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).

Ausgehend davon erweist sich angesichts des derzeitigen Infektionsgeschehens sowohl die Kontaktbeschränkung nach § 3 3. ThürSARS-CoV-2-SonderEindmaßnVO als auch die - nach Angaben des Antragsgegners nur noch vorübergehend bis zum 19. Februar 2021 geltende - Ausgangsbeschränkung nach § 3b 3. ThürSARS-CoV-2-SonderEindmaßnVO vermutlich noch als verhältnismäßig.

(a) Soweit der Antragsteller grundhaft eine unzureichende Begründung rügt und dem Antragsgegner eine nicht hinreichende Evaluierung bzw. Abwägung vorwirft, kann dem der Senat nach einer allerdings nur vorläufigen Einschätzung nicht folgen. Bereits die Amtlichen Begründungen der streitigen Rechtsverordnungen in ihrer Gesamtheit (hierzu gehören auch die Ausführungen jeweils unter Pkt. „A. Allgemeiner Teil“) lassen erkennen, dass dem jeweiligen Erlass eine umfangreiche Berücksichtigung und Auswertung der wissenschaftlichen und politischen Erörterungen auf Bundes- und Landesebene zu Grunde lagen. Ferner nehmen die Amtlichen Begründungen auch auf die vorhergegangenen Beschlüsse der Konferenzen der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder Bezug, die auf der Expertise von Wissenschaftlern nicht nur aus dem Bereich der Medizin, sondern auch anderer Fachbereiche beruht und denen zudem regelmäßig eine - kontroverse - politische Diskussion vorausging. Überdies ist für Thüringen festzustellen, dass durch die Beteiligung des Landtags wie auch der Kommunen ein breit angelegter Beteiligungsprozess verschiedenster Interessen institutionalisiert ist. Hinzuweisen ist überdies auch auf die Begleitung des Handelns der Landesregierung im Bereich der Bekämpfung des Coronavirus durch einen Wissenschaftlichen Beirat (<https://www.landesregierung-thueringen.de/regierung/wissenschaftlicher-beirat>). Es muss dem Hauptsacheverfahren vorbehalten sein, zu prüfen, ob und inwieweit der Antragsgegner diesen Prozess

---

der Beteiligungen und Entscheidungsfindung in den Verordnungsmaterialien umfassend darlegt und dokumentiert hat.

(b) Die angegriffene Verordnung zielt generell und mit ihren einzelnen Maßnahmen, wie den hier angegriffenen Regelungen der §§ 3 und 3b 3. ThürSARS-CoV-2-Sonder-EindmaßnVO insgesamt auf eine Kontaktreduzierung. Sie hat damit eine andere Zielrichtung als die weiterhin geltende Zweite Thüringer SARS-CoV2-Infektionsschutz-Grundverordnung, die auf eine Reduzierung der Gefahr von Infektionsübertragungen durch Hygienemaßnahmen und Sicherung der Nachverfolgbarkeit von Infektionsketten gerichtet ist. Allgemein formuliert dies § 2 Satz 1 3. ThürSARS-COV-2-SonderEindmaßnVO so, dass jede Person angehalten ist, die physisch-sozialen Kontakte zu anderen Personen (außer zu den Angehörigen des eigenen Haushalts und Personen, für die ein Sorge- oder Umgangsrecht besteht) auf ein absolut nötiges Minimum zu reduzieren.

Insgesamt dienen die Regelungen dem legitimen Zweck der Bekämpfung der Infektion und damit einhergehend dem Schutz von Leben und Gesundheit und der Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems. Angesichts des dynamischen Geschehens mit weiterhin hohen Infektionszahlen, intensivmedizinischen Behandlungsfällen und Todesraten thüringen-, deutschland-, europa- und weltweit zielen die Maßnahmen - in einer Situation, in der Ansteckungsverläufe nicht mehr nachvollziehbar sind - darauf, massiv dieser gravierenden Infektionslage und deren Wachstum entgegenzutreten und eine rückläufige Entwicklung zu ermöglichen (siehe zu allem zuletzt: Beschlüsse der Videokonferenz der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder vom 19. Januar 2021, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/bund-laender-beschluss-1841048>, und vom 10. Februar 2021, [www.bundesregierung.de/breg-de/suche/themen/coronavirus/corona-beratungen-1852772](http://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/themen/coronavirus/corona-beratungen-1852772); Amtliche Begründungen zu den Thüringer Verordnungen vom 25. Januar 2021 und vom 2. Februar 2021, <https://www.tmasgff.de/covid-19/rechtsgrundlage>).

In seiner, für das jetzige Verfahren maßgeblichen Risikobewertung vom 12. Februar 2021 ([https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Risikobewertung.html?jsessionid=85A86B1953BB606CD2938DBBFE9018CB.internet072?nn=2386228](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Risikobewertung.html?jsessionid=85A86B1953BB606CD2938DBBFE9018CB.internet072?nn=2386228)) führt das vom Gesetzgeber durch § 4 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Nr. 1 IfSG hierzu vorrangig berufene Robert Koch-Institut insoweit aus:

---

## Allgemein

Es handelt sich weltweit, in Europa und in Deutschland um eine sehr dynamische und ernst zu nehmende Situation. Weltweit nimmt die Anzahl der Fälle weiter zu. Die Fallzahlen entwickeln sich von Staat zu Staat unterschiedlich, viele Staaten erleben nach vorübergehend sinkenden Fallzahlen erneute Anstiege. In vielen Staaten wurde mit der Impfung der Bevölkerung, meist in den hohen Altersgruppen, begonnen.

In Deutschland kam es im vierten Quartal 2020 zu einem starken Anstieg der Fallzahlen. Darüber hinaus ist auch die Zahl der auf Intensivstationen behandelten Personen und die Anzahl der Todesfälle stark angestiegen.

Schwere Erkrankungen an COVID-19, die im Krankenhaus behandelt werden müssen, betreffen dabei auch Menschen unter 60 Jahren. Seit Jahresbeginn sind die Fallzahlen in Deutschland langsam rückläufig. Ziel der Anstrengungen ist es, einen nachhaltigen Rückgang der schweren Erkrankungen und Todesfälle in allen Altersgruppen zu erreichen.

Aktuell kann oft kein konkretes Infektionsumfeld ermittelt werden. Man muss von einer anhaltenden Zirkulation in der Bevölkerung (Community Transmission) ausgehen. COVID-19-bedingte Ausbrüche betreffen insbesondere Alten- und Pflegeheime, Krankenhäuser, aber auch private Haushalte, das berufliche Umfeld und andere Lebensbereiche. Neben der Fallfindung und der Kontaktpersonennachverfolgung muss der Schutz der Risikogruppen, den das RKI seit Beginn der Pandemie betont hat, konsequent umgesetzt werden. Dieses betrifft insbesondere den Schutz der Bewohnerinnen und Bewohner von Alten- und Pflegeheimen. Nur wenn die Zahl der neu Infizierten insgesamt deutlich sinkt, können auch Risikogruppen zuverlässig geschützt werden.

Effektive und sichere Impfstoffe stehen seit Ende 2020 zu Verfügung, aber noch nicht in ausreichenden Mengen. Sie werden aktuell vorrangig den besonders gefährdeten Gruppen (BewohnerInnen und Mitarbeitenden von Alten- und Pflegeheimen sowie Personen im Alter von 80+ Jahren) angeboten. Es wird erwartet, dass in den nächsten Wochen allen diesen besonders gefährdeten Menschen ein Impfangebot gemacht und damit bereits ein Effekt auf die Zahl der auf Intensivstationen behandelten Personen und Todesfällen erzielt werden kann.

Die Therapie schwerer Krankheitsverläufe ist komplex und erst wenige Therapieansätze haben sich in klinischen Studien als wirksam erwiesen.

Die Dynamik der Verbreitung einiger neuer Varianten von SARS-CoV-2 (B.1.1.7, B.1.351 und B.1.1.28) ist besorgniserregend. Diese besorgniserregenden Varianten (VOC) wurden inzwischen auch in Deutschland nachgewiesen. Es ist noch unklar, wie sich deren Zirkulation auf die Situation in Deutschland auswirken wird. Aufgrund der vorliegenden Daten hinsichtlich einer erhöhten Übertragbarkeit der Varianten besteht grundsätzlich die Möglichkeit einer Verschlimmerung der Lage. Ob und in welchem Maße die neuen Varianten die Wirksamkeit der verfügbaren Impfstoffe beeinträchtigen, ist derzeit noch nicht sicher abzuschätzen.

Das Robert Koch-Institut schätzt die Gefährdung für die Gesundheit der Bevölkerung in Deutschland insgesamt als **sehr hoch** ein. Diese Einschätzung kann sich kurzfristig durch neue Erkenntnisse ändern.

...

## Krankheitsschwere

Bei der überwiegenden Zahl der Fälle verläuft die Erkrankung mild. Die Wahrscheinlichkeit für schwere und auch tödliche Krankheitsverläufe nimmt mit zunehmendem Alter und bei bestehenden Vorerkrankungen zu. Das individuelle Risiko, schwer zu erkranken, kann anhand der epidemiologischen/statistischen Daten nicht abgeleitet

---

werden. So kann es auch ohne bekannte Vorerkrankungen und bei jungen Menschen zu schweren bis hin zu lebensbedrohlichen Krankheitsverläufen kommen. Langzeitfolgen können auch nach leichten Verläufen auftreten.

#### Ressourcenbelastung des Gesundheitssystems

Die Belastung des Gesundheitssystems hängt maßgeblich von der regionalen Verbreitung der Infektionen, den hauptsächlich betroffenen Bevölkerungsgruppen, den vorhandenen Kapazitäten und den eingeleiteten Gegenmaßnahmen (z.B. Isolierung, Quarantäne, physische Distanzierung) ab. Sie ist aktuell in weiten Teilen Deutschlands nach wie vor sehr angespannt und kann sehr schnell wieder zunehmen, so dass das öffentliche Gesundheitswesen und die Einrichtungen für die ambulante und stationäre medizinische Versorgung örtlich überlastet werden. Da die verfügbaren Impfstoffe einen hohen Schutz vor der Entwicklung einer COVID-19-Erkrankung bieten, wird voraussichtlich mit steigenden Impfquoten auch eine Entlastung des Gesundheitssystems einhergehen.

#### Infektionsschutzmaßnahmen und Strategie

Die drei Säulen der Strategie zur Bekämpfung von COVID-19 bestehen in der Eindämmung der Ausbreitung der Erkrankung (Containment, dazu gehört auch die Kontaktnachverfolgung), Protektion (Schutz vulnerabler Gruppen, u.a. durch Impfung) und Mitigation (Milderung der Folgen). Bei der Bewältigung der Pandemie wirken die verschiedenen Maßnahmen der Strategie zusammen und verstärken sich gegenseitig, um die Folgen der COVID-19-Pandemie für Deutschland zu minimieren.

Die massiven Anstrengungen auf allen Ebenen des Öffentlichen Gesundheitsdienstes (ÖGD) stellen die Grundlage dar, um Infektionen in Deutschland so früh wie möglich zu erkennen und Ausbrüche und Infektionsketten einzudämmen. Zur Verhinderung von Infektionen im privaten, beruflichen und öffentlichen Bereich kann jeder Einzelne bzw. jede Einrichtung beitragen: Grundsätzlich sollten zurzeit alle nicht notwendigen physischen Kontakte vermieden werden. Außerdem müssen bei allen notwendigen physischen Kontakten außerhalb der gemeinsam in einem Haushalt lebenden Personen Schutzmaßnahmen vor einer Ansteckung konsequent eingehalten werden. Zu den empfohlenen Maßnahmen zählen das Abstandhalten, das Einhalten von Husten- und Niesregeln und das Tragen von Masken (AHA-Regeln). Dies gilt auch bei Menschenansammlungen im Freien, wenn der Mindestabstand von 1,5 m nicht eingehalten werden kann. Beim Aufenthalt in geschlossenen Räumen ist zusätzlich eine gute Belüftung wichtig, um infektiöse Aerosole zu reduzieren. Alle Personen, die unter akuten respiratorischen Symptomen leiden, sollten dringend weitere Kontakte vermeiden und mindestens fünf Tage zu Hause bleiben. Derzeit sollten Reisen unbedingt vermieden werden. Darüber hinaus sollte einem entsprechend der Impfstoff-Priorisierung gemachten Angebot zur Impfung gegen COVID-19 nachgekommen werden.

Es ist von entscheidender Bedeutung, die Zahl der Erkrankten so gering wie möglich zu halten und Ausbrüche zu verhindern. Dadurch können Belastungsspitzen im Gesundheitswesen vermieden werden. Ferner kann hierdurch mehr Zeit für die Produktion von Impfstoffen, Durchführung von Impfungen sowie Entwicklung von antiviralen Medikamenten gewonnen werden.

Diese Bewertung findet ihre Grundlage in den indiziellen Fallzahlen (Neuinfektionen, Behandlungsfälle, intensivmedizinische Auslastung, Todesfälle, Reproduktionsfaktor, Impfquote u. a.) der vergangenen Tage (Deutschland: [https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Situationsberichte/Gesamt.html;jsessionid=](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/Gesamt.html;jsessionid=)

---

nid=5AB8A054EDA68C02E8884850AE486F6A.internet081?nn=2386228; Thüringen: <https://www.tmasgff.de/covid-19/fallzahlen>; Europa und Welt: <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/situation-updates>). Danach ist festzustellen, dass trotz rückläufiger Fallzahlen in den vergangenen Wochen die Zahl der Neuinfektionen pro 100 000 Einwohner innerhalb von sieben Tagen deutschlandweit mit 57 (17.02.2021) deutlich und Thüringen mit 120 Fällen (18.02.2021) erheblich über dem vom Gesetzgeber als bereits kritisch bezeichneten Wert von 50 Fällen liegt. Diese Lage, die innerhalb von Thüringen regional keine schwellenwerterheblichen Unterschiede in den indiziellen Fallzahlen erkennen lässt, rechtfertigt auch weiterhin eine landesweite Anordnung von notwendigen Schutzmaßnahmen im Sinne des § 28a Abs. 3 IfSG; insoweit stellt sich die pandemische Lage anders als in anderen (flächengrößeren) Bundesländern dar (vgl. nur VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 5. Februar 2021 - 1 S 321/21 - juris).

(c) Von diesen Feststellungen ausgehend erweisen sich die hier angegriffenen Maßnahmen mittels der Kontaktbeschränkungen im privaten Bereich und der zeitlichen Ausgangsbeschränkungen als geeignetes Mittel zur Eindämmung der Pandemie.

Nach dem Stand der wissenschaftlichen Erkenntnis gilt für die Übertragbarkeit nach der aktuellen Risikobewertung des Robert Koch-Instituts folgendes ([https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Risikobewertung.html;jsessionid=0984DBEB350B4D8C8C6B544D360107C9.internet071?nn=2386228](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Risikobewertung.html;jsessionid=0984DBEB350B4D8C8C6B544D360107C9.internet071?nn=2386228)):

SARS-CoV-2 ist grundsätzlich leicht von Mensch zu Mensch übertragbar. Das Infektionsrisiko ist stark vom individuellen Verhalten (AHA+L-Regel: Abstand halten, Hygiene beachten, Alltag mit Masken und regelmäßiges Lüften), vom Impfstatus, von der regionalen Verbreitung und von den Lebensbedingungen (Verhältnissen) abhängig. Hierbei spielen Kontakte in Risikosituationen und deren Dauer (wie z. B. langer face-to-face Kontakt) eine besondere Rolle. Dies gilt auch bei Kontakten mit Familienangehörigen oder Freunden außerhalb des eigenen Haushalts und im beruflichen Umfeld.

Masken stellen einen wichtigen Schutz vor einer Übertragung durch Tröpfchen bei einem engen Kontakt dar. Wenn der Mindestabstand von 1,5 m ohne Maske unterschritten wird, z. B. wenn Gruppen von Personen an einem Tisch sitzen oder bei größeren Menschenansammlungen, besteht auch im Freien ein erhöhtes Übertragungsrisiko.

Bei SARS-CoV-2 spielt die unbemerkte Übertragung über Aerosole eine besondere Rolle. Die Aerosolausscheidung steigt bei lautem Sprechen, Singen oder Lachen stark an. In Innenräumen steigt hierdurch das Risiko einer Übertragung deutlich, auch über einen größeren Abstand als 1,5 m. Im Alltag können Masken die Freisetzung von Aerosolen reduzieren, aber nicht sicher vor einer Ansteckung auf diesem

---

Weg schützen. Regelmäßiges intensives Lüften führt zu einer Reduktion der infektiösen Aerosole und ist daher ein wichtiger Bestandteil der Schutzmaßnahmen.

In welchem Maß die verfügbaren Impfstoffe nicht nur vor der Erkrankung schützen, sondern auch einen Effekt auf die Übertragung des Erregers haben, ist noch nicht abschließend geklärt. Es liegen aber zunehmend Daten vor, die darauf hinweisen, dass die Impfung auch das Risiko einer Übertragung reduziert, diese aber nicht vollständig blockiert.

Die VOC, die zuerst im Vereinigten Königreich (B.1.1.7), in Südafrika (B.1.351) und in Brasilien (B.1.1.28) nachgewiesen wurden, sind nach Untersuchungen aus dem Vereinigten Königreich und Südafrika und gemäß Einschätzung des ECDC noch leichter von Mensch zu Mensch übertragbar und unterstreichen daher die Notwendigkeit einer konsequenten Einhaltung der kontaktreduzierenden Maßnahmen.

Davon ausgehend ist die - in den Amtlichen Begründungen der seit dem 14. Dezember 2020 erlassenen Verordnungen zum Ausdruck gebrachte - Annahme des Antragsgegners nicht zu beanstanden, dass eine Reduzierung der Kontakte in der Bevölkerung geeignet ist, dem Infektionsgeschehen entgegenzuwirken und die Zahl der Neuinfektionen wieder in die nachverfolgbare Größenordnung von unter 50 bzw. 35 Neuinfektionen pro 100 000 Einwohner in den letzten sieben Tagen zu senken.

Dies muss insbesondere für die Kontaktbeschränkungen im Sinne des § 3 3. ThürSARS-CoV-2-SonderEindmaßnVO gelten. Es ist vor allem dieser Bereich von Kontakten im privaten und öffentlichen Umfeld, in dem Infektionsübertragungen wahrscheinlich sind, da eine Beachtung der ansonsten geltenden Abstands- und Hygieneregeln regelmäßig nicht zu erwarten ist. Der Ordnungsgeber bezeichnet demzufolge diese Regelung der Kontaktbeschränkung als Eckpfeiler der Pandemiebekämpfung.

Auch die Ausgangsbeschränkung nach § 3b 3. ThürSARS-CoV-2-SonderEindmaßnVO unterstützt nachvollziehbar dieses Ziel der Vermeidung infektionsfördernder Kontakte.

(d) Dem Senat drängt sich weiterhin die mangelnde Erforderlichkeit der angegriffenen Maßnahmen nicht auf.

Eine gesetzliche Regelung ist erforderlich, wenn der Gesetzgeber nicht ein anderes, gleich wirksames, aber das Grundrecht nicht oder weniger stark einschränkendes Mittel hätte wählen können, wobei dem Ordnungsgeber auch insoweit ein Einschätzungsspielraum zusteht (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 9. März 1994 - 2 BvL 43/92 - u. a. und vom 20. Juni 1984 - 1 BvR 1494/78 - jeweils juris).

---

Die benannten Anordnungen der Kontaktbeschränkung und der Ausgangsbeschränkungen als besonders effektive Maßnahmen zur Verminderung infektionsfördernder Kontakte haben nicht grundsätzlich hinter anderen, weniger grundrechtlich einschränkenden Maßnahmen zurückzustehen. Dies muss jedenfalls in der derzeitigen Situation gelten, in der angesichts des Standes der Ausbreitung des Coronavirus und der weiterhin dynamischen Entwicklung der Infektionen, die durch die konkret drohende Verbreitung noch infektiöserer Mutationen jederzeit im Sinne einer weiteren Steigerung der Infektionsfälle beeinflusst werden kann, mit erheblichen schweren Krankheits- und Todesfällen zu rechnen ist. Zudem besteht die vom Gesetzgeber intendierte Nachverfolgbarkeit der Infektionsketten nicht mehr. Eine Unbeherrschbarkeit des Infektionsgeschehens ist eingetreten. Diese, den Verordnungen zu Grunde liegende Situationsbeurteilung wird von den tatsächlichen Feststellungen getragen und ist jedenfalls im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes nicht anzufechten. Es bleibt insbesondere festzustellen, dass der von § 28a Abs. 3 IfSG benannte Grenzwert von 50 Neuinfektionen je 100 000 Einwohner innerhalb von 7 Tagen, der zu umfassenden Schutzmaßnahmen verpflichtet, sowohl zum Zeitpunkt der Verlängerung der Verordnung durch Verordnung vom 2. Februar 2021 als auch zum Entscheidungszeitpunkt thüringenweit erheblich überschritten wurde bzw. wird.

Durch den - erwartbar zeitlich verzögerten - Rückgang der Infektionszahlen nach Erlass der Maßnahmen vom 14. Dezember 2020 (sog. „harter Lockdown“) dürfte indiziell deren Effizienz gegenüber weniger rechtsbeeinträchtigenden Maßnahmen insgesamt erwiesen sein. Annähernd vergleichbar effektive Handlungsalternativen zu der Reduzierung von Kontakten im Sinne der §§ 3 und 3b 3. ThürSARS-CoV-2-SonderEindmaßnVO drängen sich jedenfalls nicht in einer Weise auf, dass allein diese in Frage kommen.

Hierbei ist auch hinsichtlich der Ausgangsbeschränkung des § 3b 3. ThürSARS-CoV-2-SonderEindmaßnVO zu berücksichtigen, dass der Ordnungsgeber diese Maßnahme nicht als striktes landesweites Verbot erlassen hat, sondern - ungeachtet des Umstandes, dass die Anordnung in § 3b Abs. 2 3. ThürSARS-CoV-2-SonderEindmaßnVO zahlreiche Ausnahmen benennt - den Landkreisen und kreisfreien Städten in § 3b Abs. 3 3. ThürSARS-CoV-2-SonderEindmaßnVO die Möglichkeit eröffnet, bei geringeren Inzidenzzahlen die Ausgangsbeschränkungen durch Allgemeinverfügung regional aufzuheben.

---

Eine solche auf die Nachtstunden begrenzte, zahlreiche Ausnahmen kennende und regionale Inzidenzentwicklung berücksichtigende Ausgangsbeschränkung unterliegt bei Berücksichtigung der Effektivität der seit Oktober 2020 ergriffenen Maßnahmen zur Bekämpfung der Infektion und des weiterhin hohen landesweiten Inzidenzgeschehens keinen rechtlichen Bedenken im Hinblick auf das in § 28a Abs. 2 IfSG formulierte besondere Erforderlichkeitskriterium, wonach Ausgangsbeschränkungen nur zulässig sind, soweit auch unter Berücksichtigung aller bisher getroffenen anderen Schutzmaßnahmen eine wirksame Eindämmung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit 2019 erheblich gefährdet wäre.

(e) Nach der summarischen Prüfung ist auch nicht zwingend anzunehmen, dass die Regelungen unter Abwägung der gegenläufigen verfassungsrechtlichen Positionen unangemessen sind; allerdings bedarf es insoweit der abschließenden Entscheidung im Hauptsacheverfahren, ob insbesondere im Hinblick auf den Eingriff in den Schutzbereich des Art. 6 GG die Kontaktbeschränkungen des § 3 3. ThürSARS-CoV-2-SonderEindmaßnVO im familiären Bereich gerechtfertigt sind.

Der Senat kann zunächst der Behauptung des Antragstellers einer Verletzung des Art. 1 Abs. 1 GG nicht folgen. Die Garantie der Menschenwürde umfasst insbesondere die Wahrung personaler Individualität, Identität und Integrität. Damit ist ein sozialer Wert- und Achtungsanspruch verbunden, der es verbietet, den Menschen zum „bloßen Objekt“ staatlichen Handelns zu machen oder ihn einer Behandlung auszusetzen, die seine Subjektqualität prinzipiell in Frage stellt. Einer solchen, ihn zum Objekt degradierenden Behandlung wird der Antragsteller durch das Gebot, vorübergehend seine Kontakte und seinen Aufenthalt zum Schutz anderer vor einer potentiell tödlichen Erkrankung zu reduzieren bzw. einzuschränken, nicht ausgesetzt.

Es muss jedoch offen bleiben, ob die Kontaktbeschränkungen auch zu Angehörigen der Kernfamilie außerhalb des eigenen Haushaltes noch mit Art. 6 GG vereinbar sind. Insoweit nimmt der Senat auf die Erwägungen des Oberverwaltungsgerichts des Saarlandes Bezug (Beschluss vom 29. Januar 2021 - 2 B 25/21 - juris Rn. 10 ff., OVG Niedersachsen, Beschluss vom 18. Januar 2021 - 13 MN 11/21 - juris Rn. 45 ff.; vgl. auch zur entsprechenden bayerischen Verfassungslage: Bayerischer VerfGH, Entscheidung vom 9. Februar 2021 - Vf. 6-VII-20 - juris Rn. 106 ff.).

---

Der Vortrag des Antragstellers zeigt jedenfalls nicht auf, dass der beabsichtigte Verordnungszweck „offensichtlich“ außer Verhältnis zu der Schwere des Eingriffs steht. Die Maßnahme führt zwar unverkennbar zu - mittlerweile länger andauernden - Grundrechtseinschränkungen von erheblicher Intensität - hier neben dem Eingriff in den Schutzbereich des Art. 6 GG vor allem in den der allgemeinen Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG. Diese Rechte - sofern sie nicht bereits unter einem Gesetzesvorbehalt stehen - stehen jedenfalls in einem Abwägungsverhältnis zu Grundrechten Dritter und anderen mit Verfassungsrang ausgestatteten Rechten (vgl. hierzu grundlegend: BVerfG, Beschluss vom 26. Juni 1991 - 1 BvR 779/85 - juris Rn. 45 und Urteil vom 24. September 2003 - 2 BvR 1436/02 - juris Rn. 38 jeweils m. w. N.). Dass den vom Antragsteller geltend gemachten Rechten im Ergebnis ein unbedingter Vorrang gegenüber dem mit der Verordnung bezweckten Schutz von Leib und Leben (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) gebührt, ist nicht zwangsläufig. Die Einschränkung der Grundrechte führt zwar zu gravierenden Beeinträchtigungen der privaten Lebensgestaltung; der Vortrag zeigt jedoch angesichts einer in Thüringen weiterhin bestehenden pandemischen Lage mit hohen Infektions-, Krankheits- und Todesraten den unbedingten Vorrang der ungehinderten Grundrechtswahrnehmung vor dem staatlichen Auftrag zum Schutz von Leib, Leben und Gesundheit der Bevölkerung nicht auf. Angesichts der aktuellen indiziellen Fallzahlen handelt es sich dabei gerade nicht um ein fernliegendes Risiko, sondern um eine konkrete alltägliche Gefährdungssituation. Darüber hinaus ist auch im Hinblick auf einen Eingriff in den Schutzbereich des Art. 6 GG zu berücksichtigen, dass Kontakte nicht vollends unterbunden werden, sondern im begrenzten Rahmen persönlich weiterhin möglich sind und uneingeschränkt mittels technischer Kommunikationsmittel.

Eine - vom Antragsteller behauptete - völlige Unverhältnismäßigkeit ergibt sich auch nicht aus dem Vortrag, dass die wirtschaftlichen, gesellschaftlichen, gesundheitlichen, ideellen und globalen Folgewirkungen einem Aufrechterhalten der Maßnahmen entgegenstünden. Diese Betrachtung des Antragstellers ist erkennbar von einer Verharmlosung der Gefahren der Pandemie gekennzeichnet und einer Überzeichnung negativer Folgeerscheinungen. Ungeachtet dessen, dass die von ihm bezeichneten Folgen häufig auf Vermutungen beruhen, lässt er weitgehend die weiteren Folgen eines ungehinderten Pandemieausbruchs nicht nur für Leben und Gesundheit der Betroffenen, sondern auch deren Folgen für alle Bereiche der Gesellschaft und Wirtschaft unberücksichtigt.

---

b. Verbleibt es mithin bei offenen Erfolgsaussichten, gebietet eine Folgenabwägung es nicht, die einstweilige Anordnung zu erlassen. Dies legt weder der Vortrag des Antragstellers nahe, noch ist dies ansonsten erkennbar (vgl. hierzu im Übrigen: OVG Saarland, Beschluss vom 29. Januar 2021 - 2 B 25/21 - juris Rn. 12 ff.; OVG Niedersachsen, Beschluss vom 18. Januar 2021 - 13 MN 11/21 - juris Rn. 55 ff. jeweils juris). Bei der Folgenabwägung sind angesichts der Allgemeinverbindlichkeit der Entscheidung die Auswirkungen auf alle von der angegriffenen Regelung Betroffenen zu berücksichtigen, nicht nur die Folgen für den Antragsteller.

Würde der Aussetzungsantrag im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes abgelehnt, erwiese sich im Ergebnis des Hauptsacheverfahrens die Verordnung aber als rechtswidrig, wären zwar die Privatsphäre und die Grundrechtsausübung erheblich beeinträchtigt. Dies wirkt umso schwerer je länger die Maßnahmen andauern, wobei die Aufhebung der Ausgangsbeschränkung durch den Antragsgegner unmittelbar angekündigt ist. Ferner ist hinsichtlich der Kontaktbeschränkung zu berücksichtigen, dass weiterhin ein familiärer persönlicher Kontakt im begrenzten Rahmen möglich ist.

Würde hingegen dem Aussetzungsantrag stattgegeben, erwiese sich die Verordnung im Hauptsacheverfahren aber als rechtmäßig, träte damit eine konkrete - wie auch durch die Fallzahlenentwicklung in Thüringen, Deutschland und der Welt belegte - nicht unwahrscheinliche Steigerung der Risiko- und Gefährdungslage ein. Auch nur eine vorläufige Außervollzugsetzung kann eine konkrete Gefahr für Gesundheit, Leib und Leben einer unüberschaubaren Vielzahl von Menschen begründen.

Überdies ist zu berücksichtigen, dass die Außervollzugsetzung aufgrund der Allgemeinverbindlichkeit weit über den Fall des Antragstellers hinaus wirken würde. Ein wesentliches Element der komplexen Pandemiebekämpfungsstrategie des Antragsgegners („Eckpfeiler der Pandemiebekämpfung“) würde in seiner Wirkung nivelliert (vgl. zur Berücksichtigung dieses Aspekts in der Folgenabwägung: BVerfG, Beschluss vom 1. Mai 2020 - 1 BvQ 42/20 - juris Rn. 10), und dies zu einem Zeitpunkt mit einem dynamischen Infektionsgeschehen. Die Möglichkeit, eine geeignete und erforderliche Schutzmaßnahme zu ergreifen und so die Verbreitung der Infektionskrankheit zum Schutze der Gesundheit der Bevölkerung, einem auch mit Blick auf Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG überragend wichtigen Gemeinwohlbelang (vgl. BVerfG, Urteil vom 30. Juli 2008 - 1 BvR 3262/07 - u. a., BVerfGE 121, 317, 350 = juris Rn. 119 m. w. N.), effektiver zu verhindern, bliebe hingegen irreversibel ungenutzt.

---

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

5. Die Streitwertfestsetzung beruht auf den §§ 63 Abs. 2 Satz 1, 53 Abs. 2 Nr. 2, 52 Abs. 2 GKG.

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