

---

# THÜRINGER OBERVERWALTUNGSGERICHT



**- 3. Senat -**

3 EN 375/20

## Beschluss

In dem Normenkontrollverfahren

der Frau \_\_\_\_\_ S \_\_\_\_\_,  
A \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_ M \_\_\_\_\_

**Antragstellerin**

bevollmächtigt:  
Rechtsanwälte Fliegner und Keyser,  
Untermarkt 24, 99974 Mühlhausen

**gegen**

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

**Antragsgegner**

**wegen**

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

---

---

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

am 15. Juni 2020 **beschlossen**:

Der Antrag wird abgelehnt.

Die Antragstellerin hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

Der Streitwert wird auf 5.000,00 EUR festgesetzt.

## **G r ü n d e**

### **I.**

Die Antragstellerin begehrt im Wege einer einstweiligen Anordnung die teilweise Außervollzugsetzung der Zweiten (Thüringer) Quarantäneverordnung.

Die Antragstellerin hat ihren Wohnsitz in M\_\_\_\_\_, U\_\_\_\_\_, und betreibt dort ein Werbestudio. Zusammen mit ihrem Ehemann, dem Antragsteller im Parallelverfahren (Az. 3 EN 376/20), reiste sie zunächst vom 15.03.2020 bis zum 02.04.2020 nach Tansania; infolge der Corona-Pandemie und der weltweiten Reiseverwarnungen verlängerte sich dort ihr Aufenthalt bis zum 03.06.2020. Nach der Rückkehr und ihrer Meldung teilte ihr der Fachdienst Gesundheit des Landratsamtes des Unstrut-Hainich-Kreises noch am selben Tag mit, dass sie sich gemäß der Zweiten Quarantäneverordnung vom 03.06.2020 bis zum 16.06.2020 in häusliche Quarantäne zu begeben habe.

Die Thüringer Ministerin für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie erließ zuvor am 25.05.2020 die Zweite Thüringer Verordnung zu Quarantänemaßnahmen für Ein- und Rückreisende zur Bekämpfung des Coronavirus SARS-CoV-2 (Zweite Quarantäneverordnung), die am Tag nach ihrer Notverkündung noch am selben Tag in Kraft trat und am 29.05.2020 im Gesetz- und Verordnungsblatt bekannt gemacht wurde (GVBl. 2020 S. 259). Die Rechtsverordnung hat folgenden Wortlaut:

---

Aufgrund des § 32 Satz 1 in Verbindung mit den §§ 28, 29, 30 Abs. 1 Satz 2 und § 31 des Infektionsschutzgesetzes (IfSG) vom 20. Juli 2000 (BGBl. I S. 1045), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 27. März 2020 (BGBl. I S. 587), in Verbindung mit § 7 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:

#### § 1 Häusliche Quarantäne für Ein- und Rückreisende; Beobachtung

1. Personen, die auf dem Land-, See- oder Luftweg aus einem Staat außerhalb der Staatengruppe nach Absatz 4 nach Thüringen einreisen, sind verpflichtet, sich unverzüglich nach der Einreise auf direktem Weg in die eigene Häuslichkeit oder eine andere geeignete Unterkunft zu begeben und sich für einen Zeitraum von 14 Tagen nach ihrer Einreise ständig dort abzusondern; dies gilt auch für Personen, die zunächst in ein anderes Land der Bundesrepublik Deutschland oder in einen anderen Staat der Staatengruppe nach Absatz 4 eingereist sind. Den in Satz 1 genannten Personen ist es in diesem Zeitraum nicht gestattet, Besuch von Personen zu empfangen, die nicht ihrem Haushalt angehören; ausgenommen sind Zutrittsrechte für Seelsorger und Urkundspersonen entsprechend § 30 Abs. 4 Satz 2 IfSG.

2. Die von Absatz 1 Satz 1 erfassten Personen sind verpflichtet, unverzüglich die für sie zuständige Behörde zu kontaktieren, und auf das Vorliegen der Verpflichtungen nach Absatz 1 hinzuweisen. Die von Absatz 1 Satz 1 erfassten Personen sind ferner verpflichtet, beim Auftreten von Krankheitssymptomen die zuständige Behörde hierüber unverzüglich zu informieren.

3. Für die Zeit der Absonderung unterliegen die von Absatz 1 Satz 1 erfassten Personen der Beobachtung durch die zuständige Behörde.

4. Staatengruppe im Sinne des Absatzes 1 Satz 1 sind die Mitgliedstaaten der Europäischen Union sowie Island, das Fürstentum Liechtenstein, Norwegen, die Schweiz und das Vereinigte Königreich von Großbritannien und Nordirland.

5. Die Absätze 1 bis 3 gelten entsprechend für Personen, die aus einem Staat innerhalb der Staatengruppe nach Absatz 4 einreisen, der laut Veröffentlichung des Robert Koch-Instituts nach den statistischen Auswertungen und Veröffentlichungen des Europäischen Zentrums für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten eine Neuinfiziertenzahl im Verhältnis zur Bevölkerung von mehr als 50 Fällen je 100 000 Einwohner kumulativ in den letzten sieben Tagen aufweist.

#### § 2 Tätigkeitsverbot

Personen im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 1 oder Abs. 5, die ihren Wohnsitz außerhalb Thüringens haben, dürfen innerhalb des in § 1 Abs. 1 Satz 1 genannten Zeitraums auf dem Gebiet Thüringens keine berufliche Tätigkeit außerhalb der eigenen Häuslichkeit ausüben.

#### § 3 Ausnahmen von der häuslichen Quarantäne

1. Von § 1 Abs. 1 Satz 1 oder Abs. 5 nicht erfasst sind Personen,

(1) die beruflich bedingt grenzüberschreitend Personen befördern oder Waren und Güter auf der Straße, der Schiene, per Schiff oder per Flugzeug transportieren,

(2) deren Tätigkeit für die Aufrechterhaltung

a) der Funktionsfähigkeit des Gesundheitswesens,

b) der öffentlichen Sicherheit und Ordnung,

- 
- c) der Pflege diplomatischer und konsularischer Beziehungen,
  - d) der Funktionsfähigkeit des Rechtswesens,
  - e) der Funktionsfähigkeit von Volksvertretungen, Regierung und Verwaltung des Bundes, der Länder und der Kommunen oder
  - f) der Funktionsfähigkeit der Organe der Europäischen Union und internationaler Organisationen

zwingend notwendig ist; die zwingende Notwendigkeit ist durch den Dienstherrn oder Arbeitgeber zu prüfen und zu bescheinigen,

(3) die sich im Rahmen ihrer Tätigkeit als Mitarbeiter von Luft-, Schiffs-, Bahn-, oder Busverkehrsunternehmen oder als Besatzung von Flugzeugen, Schiffen, Bahnen und Bussen außerhalb des Bundesgebiets aufgehalten haben.

Im Übrigen kann die zuständige Behörde in begründeten Einzelfällen auf Antrag weitere Befreiungen erteilen.

2. § 1 gilt nicht für Personen, die zum Zweck einer mindestens dreiwöchigen Arbeitsaufnahme in das Bundesgebiet einreisen (Saisonarbeitskräfte), wenn am Ort ihrer Unterbringung und ihrer Tätigkeit in den ersten 14 Tagen nach ihrer Einreise gruppenbezogen betriebliche Hygienemaßnahmen und Vorkehrungen zur Kontaktvermeidung außerhalb der Arbeitsgruppe ergriffen werden, die einer Absonderung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 vergleichbar sind, sowie das Verlassen der Unterbringung nur zur Ausübung ihrer Tätigkeit gestattet ist. Der Arbeitgeber zeigt die Arbeitsaufnahme vor ihrem Beginn bei der zuständigen Behörde an und dokumentiert die ergriffenen Maßnahmen nach Satz 1. Die zuständige Behörde hat die Einhaltung der Maßnahmen bei Vorliegen der Voraussetzungen nach Satz 1 zu überprüfen.

3. § 1 gilt nicht für Angehörige der Streitkräfte und Polizeivollzugsbeamte, die aus dem Einsatz und aus einsatzgleichen Verpflichtungen im Ausland zurückkehren.

4. § 1 gilt nicht für Personen, die aus Staaten einreisen, für welche aufgrund belastbarer epidemiologischer Erkenntnisse durch das Robert Koch-Institut festgestellt wurde, dass das dortige Infektionsgeschehen eine Ansteckungsgefahr für den Einzelnen als gering erscheinen lässt.

5. § 1 gilt nicht für Personen, die nur zur Durchreise nach Thüringen einreisen; diese haben das Gebiet Thüringens auf unmittelbarem Weg zu verlassen. Die hierfür erforderliche Durchreise durch das Gebiet Thüringens ist gestattet.

6. Die Absätze 1 bis 5 gelten nur, soweit die dort bezeichneten Personen keine Symptome aufweisen, die auf eine Erkrankung mit COVID-19 im Sinne der dafür jeweils aktuellen Kriterien des Robert Koch-Instituts hinweisen.

#### § 4 Vollzug

Die Polizei unterstützt die für den Vollzug zuständigen Behörden.

#### § 5 Bußgeldbestimmungen

...

#### § 6 Weitergeltung des Infektionsschutzgesetzes; Übergangsbestimmungen

1. Die Regelungen des Infektionsschutzgesetzes bleiben im Übrigen unberührt.

...

---

## § 7 Einschränkung von Grundrechten

Durch diese Verordnung werden 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 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) eingeschränkt.

## § 8 Gleichstellungsbestimmung

Status- und Funktionsbezeichnungen in dieser Verordnung gelten jeweils für alle Geschlechter.

## § 9 Inkrafttreten, Außerkrafttreten

Diese Verordnung tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft und mit Ablauf des 15. Juni 2020 außer Kraft.

Die Antragstellerin hat am 08.06.2020 beim Thüringer Oberverwaltungsgericht den Erlass einer einstweiligen Anordnung gerichtet auf teilweise Außervollzugsetzung der Zweiten Quarantäneverordnung beantragt.

Zur Begründung trägt die Antragstellerin im Wesentlichen vor, sie sei irreversibel in ihren Grundrechten nach Art. 2 Abs. 1 und Abs. 2 GG sowie auch in ihrem Recht auf den eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb verletzt. In ihrer Begründung bezieht sie sich insbesondere auf einen Beschluss des OVG Niedersachsen vom 11.05.2020 (Az. 13 MN 143/20). Sie komme als Adressat einer Maßnahme nach § 30 IfSG nicht in Betracht. Nur die entfernte Wahrscheinlichkeit reiche nicht aus, um einen Ansteckungsverdacht zu begründen. Weder belegten dies die offiziellen Zahlen von Infektionen in Tansania, noch könne das Robert-Koch-Institut Zahlen benennen, die eine solche Gefahrenlage aufzeigten. In ihrem Fall sei es zudem so gewesen, dass sie sich weitgehend isoliert in Tansania am Strand aufgehalten habe. Jedenfalls sei die angeordnete Quarantäne auch angesichts der rückläufigen Infektionszahlen und der zwischenzeitlich eingetretenen Entwicklung, die eine Überlastung der Krankenhäuser nicht mehr befürchten ließe, unverhältnismäßig. Als weniger belastende Maßnahme käme eine Untersuchung durch den Amtsarzt in Betracht. Auch sei die in der Verordnung angelegte Ungleichbehandlung von europäischen und außereuropäischen Staaten sachlich nicht gerechtfertigt.

Die Antragstellerin beantragt,

§ 1 der Zweiten Thüringer Verordnung zu Quarantänemaßnahmen für Ein- und Rückreisende zur Bekämpfung des Coronavirus SARS-CoV-2

---

(Zweite Quarantäneverordnung) vom 25.05.2020 einstweilen außer Vollzug zu setzen, soweit darin die Absonderung von Personen angeordnet wird, allein weil diese aus dem Ausland außerhalb der Staatengruppe nach Abs. 4 nach Thüringen eingereist sind und ohne dass im Einzelfall auf Grund von Tatsachen eine überwiegende Wahrscheinlichkeit besteht, dass die betreffende Person mit dem Corona-Virus infiziert sein könnte.

Der Antragsgegner beantragt,

den Antrag abzulehnen.

Der Antragsgegner ist dem Antragsvorbringen entgegengetreten. Er weist darauf hin, dass eine Dritte Quarantäneverordnung in Vorbereitung sei, die von einer anderen Grundstruktur ausgehe, nämlich davon, ob jemand aus einem von den zuständigen Bundesministerien ausgewiesenen Risikogebiet nach Thüringen einreise. Ebenso wie die anderen Corona-Verordnungen diene auch die Zweite Quarantäneverordnung dem Schutz der hochrangigen Rechtsgüter von Leib, Leben und Gesundheit. Es bestehe auch weiterhin ein hohes Infektionsrisiko, wie die aktuellen Infektionsausbrüche in Thüringen und bundesweit belegten. Mit der Möglichkeit der häuslichen Quarantäne habe der Verordnungsgeber auch ein mildes, aber wirksames Mittel zur Gefahrabwehr geschaffen. Die Infektionslage in Tansania sei auch nicht harmlos. Nach seiner fachlichen Expertise seien die offiziellen Zahlen nicht tragfähig die tatsächliche Situation in diesem Land wiederzugeben. Auch die Weltgesundheitsorganisation gehe von einer Situation unkontrollierter Infektionsausbrüche aus. Im Übrigen beobachte er - der Antragsgegner - die Entwicklung und passe - wie nunmehr auch beabsichtigt - die Verordnungslage ständig an.

## II.

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung hat keinen Erfolg.

1. Der Antrag ist zulässig.

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

---

auch außerhalb des Anwendungsbereiches des § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO über die Gültigkeit von - wie hier - im Rang unter dem Landesgesetz stehenden Rechtsvorschriften.

Die Antragstellerin ist auch antragsbefugt im Sinne des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO. Sie ist ersichtlich jedenfalls in ihren Grundrechten aus Art. 2 Abs. 1 (Allgemeine Handlungsfreiheit) und Abs. 2 (Freiheit der Person) GG betroffen.

Der Antrag hat sich auch noch nicht erledigt. Noch dauert die der Antragstellerin auferlegte Quarantäne an und ist die angegriffene Verordnung in Geltung. Ob und inwieweit diese Verordnung abgelöst wird, ergibt sich aus den Ausführungen des Antragsgegners nicht hinreichend bestimmt.

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

2. Der Antrag ist aber nicht begründet.

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

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

---

oder offensichtlich begründet ist (st. Rspr. des Senats: vgl. nur Beschluss vom 23. August 2011 - 3 EN 77/11 - LKV 2011, 472 m. w. N.).

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

b. Im Rahmen der hier allein möglichen summarischen Prüfung der Sach- und Rechtslage - auch aufgrund des nur kurzen Entscheidungszeitraums - kann nicht abschließend die Rechtmäßigkeit der erlassenen und hier konkret angegriffenen, bis zum 15.06.2020 befristeten Zweiten Thüringer Verordnung zu Quarantänemaßnahmen für Ein- und Rückreisende zur Bekämpfung des Coronavirus SARS-CoV-2 (Zweite Quarantäneverordnung) vom 25.05.2020, soweit danach grundsätzlich für nach Thüringen einreisende Personen aus außereuropäischen Staaten eine 14-tägige häusliche Absonderung verpflichtend angeordnet wird, beurteilt werden.

aa. Vorrangige Rechtsgrundlage für die streitige Verordnungsbestimmung ist § 32 Satz 1 und 2 i. V. m. § 30 Abs. 1 Satz 2 1 IfSG in der Fassung vom 27.03.2020, worauf sich auch der Verordnungsgeber im Einleitungssatz der Verordnung beruft. Es spricht erhebliches dagegen, dass der Verordnungsgeber die Absonderungsanordnung auch auf § 28 IfSG stützen kann (vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 05.06.2020 - 13 B 776/20.NE - juris Rdn. 25 ff.; OVG Niedersachsen, Beschluss vom 11.05.2020 - 13 MN 143/20 - juris Rdn. 33; a.A.: OVG Schleswig-Holstein, Beschluss vom 25.05.20230 - 3 MR 32/20 - juris Rdn. 12 ff.).

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 in der hier noch maßgeblichen Fassung vom 2. März 2016 (GVBl. S. 155) wurde diese Verordnungsermächtigung auf das für das Gesundheitswesen zuständige Ministerium übertragen.



---

bb. Es bestehen zunächst gegen den Erlass der Rechtsverordnung keine durchgreifenden formellen Bedenken. Die streitige Rechtsverordnung wurde zunächst im Wege der Notveröffentlichung nach § 9 des Thüringer Verkündungsgesetzes (ThürVerkG) publiziert und mittlerweile im Thüringer Gesetz- und Verordnungsblatt bekannt gemacht (GVBl. 2020 S. 259).

cc. Es muss jedoch angesichts des tatsächlichen Umfangs und der rechtlichen Schwierigkeiten der Angelegenheit offen bleiben, ob und inwieweit bestehende Bedenken gegen die erlassene Verordnung eine materielle Rechtswidrigkeit nahelegen.

Nach § 30 Abs. 1 Satz 2 IfSG kann die zuständige Behörde in den von § 30 Abs. 1 Satz 1 IfSG nicht erfassten Krankheitsfällen (das ist Lungenpest oder das von Mensch zu Mensch übertragbare hämorrhagische Fieber) bei Kranken sowie Krankheitsverdächtigen, Ansteckungsverdächtigen und Ausscheidern anordnen, dass sie in einem geeigneten Krankenhaus oder in sonst geeigneter Weise abgesondert werden, bei Ausscheidern jedoch nur, wenn sie andere Schutzmaßnahmen nicht befolgen, befolgen können oder befolgen würden und dadurch ihre Umgebung gefährden.

Zwar ist der sachliche Anwendungsbereich des § 30 IfSG grundsätzlich eröffnet. Eine übertragbare Krankheit, die nicht von § 30 Abs. 1 Satz 1 IfSG erfasst wird, mit einer erheblichen Anzahl von Erkrankungen mit teilweise letalem Ausgang ist festgestellt. Es ist nicht ernstlich streitig, dass derzeit weiterhin - trotz des deutlichen Rückgangs der Fallzahlen von Neuinfektionen seit dem vorläufigen Höhepunkt der Pandemie in Deutschland und in Thüringen im März und April 2020 - eine nach dem Infektionsschutzgesetz zu bekämpfende übertragbare Krankheit 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. Mai 2020: [https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Risikobewertung.html](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Risikobewertung.html); zu den aktuellen Fallzahlen: [https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Fallzahlen.html](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Fallzahlen.html), für Thüringen: <https://corona.thueringen.de/covid-19-bulletin/>).

---

Fraglich ist aber, ob im Falle von aus außereuropäischen Staaten einreisenden Personen - wie im vorliegenden Fall der Antragstellerin, die aus Tansania nach einem mehrmonatigen Aufenthalt nach Thüringen zurückgekehrt ist - auch der persönliche Anwendungsbereich der Regelung eröffnet ist. Anders als im Fall der Anwendung der infektionsschutzrechtlichen Generalermächtigung zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten nach § 28 Abs. 1 IfSG ist der Kreis der Adressaten der Absonderungsanordnung begrenzt auf Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige und Ausscheider. Die Verordnung kann daher nur Bestand haben, wenn es sich bei dem betroffenen Personenkreis zumindest um Ansteckungsverdächtige handelt, also - nach der Legaldefinition des § 2 Nr. 7 IfSG - um eine Person, von der anzunehmen ist, dass sie Krankheitserreger aufgenommen hat, ohne krank, krankheitsverdächtig oder Ausscheider zu sein.

Der Senat folgt grundsätzlich zu den danach zu stellenden rechtlichen Anforderungen dem OVG Niedersachsen (Beschlüsse vom 11.05.2020 - 13 MN 143/20 - und vom 05.06.2020 - 13 MN 195/20 - jeweils juris), das ausführt:

Die Aufnahme von Krankheitserregern im Sinne von [§ 2 Nr. 7 IfSG](#) ist nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts "anzunehmen", wenn der Betroffene mit hinreichender Wahrscheinlichkeit Kontakt zu einer infizierten Person oder einem infizierten Gegenstand hatte. Die Vermutung, der Betroffene habe Krankheitserreger aufgenommen, muss naheliegen. Eine bloß entfernte Wahrscheinlichkeit genügt nicht. Demzufolge ist die Annahme eines Ansteckungsverdachts nicht schon gerechtfertigt, wenn die Aufnahme von Krankheitserregern nicht auszuschließen ist (anders die abweichende Formulierung in [§ 1 Abs. 2 Nr. 7 des Tierseuchengesetzes](#) - TierSG - zur Legaldefinition des ansteckungsverdächtigen Tieres). Andererseits ist auch nicht zu verlangen, dass sich die Annahme "geradezu aufdrängt". Erforderlich und ausreichend ist, dass die Annahme, der Betroffene habe Krankheitserreger aufgenommen, wahrscheinlicher ist als das Gegenteil (vgl. BVerwG, Urt. v. 22.3.2012 - [BVerwG 3 C 16.11](#) -, juris [Rn. 31](#) m. w. N.).

Für die Anforderungen an die Wahrscheinlichkeit einer Ansteckungsgefahr gilt allerdings kein strikter, alle möglichen Fälle gleichermaßen erfassender Maßstab. Es ist der im allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht geltende Grundsatz heranzuziehen, dass an die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts umso geringere Anforderungen zu stellen sind, je größer und folgenschwerer der möglicherweise eintretende Schaden ist. Dafür sprechen das Ziel des Infektionsschutzgesetzes, eine effektive Gefahrenabwehr zu ermöglichen ([§§ 1 Abs. 1, 28 Abs. 1 IfSG](#)), sowie der Umstand, dass die betroffenen Krankheiten nach ihrem Ansteckungsrisiko und ihren Auswirkungen auf die Gesundheit des Menschen unterschiedlich gefährlich sind. Im Falle eines hochansteckenden Krankheitserregers, der bei einer Infektion mit großer Wahrscheinlichkeit zu einer tödlich verlaufenden Erkrankung führen würde, drängt sich angesichts der schwerwiegenden Folgen auf, dass die vergleichsweise geringe Wahrscheinlichkeit eines infektionsrelevanten Kontakts genügt. Das Beispiel zeigt, dass es sachgerecht ist, einen am Gefährdungsgrad der jeweiligen Erkrankung orientierten, "flexiblen" Maßstab für die hinreichende (einfache) Wahrscheinlichkeit zugrunde zu legen (vgl. BVerwG, Urt. v. 22.3.2012, a. a. O., [Rn. 32](#) m. w. N.).

---

Ob gemessen daran ein Ansteckungsverdacht im Sinne von [§ 2 Nr. 7 IfSG](#) zu bejahen ist, beurteilt sich unter Berücksichtigung der Eigenheiten der jeweiligen Krankheit und der verfügbaren epidemiologischen Erkenntnisse und Wertungen sowie anhand der Erkenntnisse über Zeitpunkt, Art und Umfang der möglichen Exposition der betreffenden Person und über deren Empfänglichkeit für die Krankheit. Es ist erforderlich, dass das zugrundeliegende Erkenntnismaterial belastbar und auf den konkreten Fall bezogen ist. Die Feststellung eines Ansteckungsverdachts setzt voraus, dass die Behörde zuvor Ermittlungen zu infektionsrelevanten Kontakten des Betroffenen angestellt hat; denn ohne aussagekräftige Tatsachengrundlage lässt sich nicht zuverlässig bewerten, ob eine Aufnahme von Krankheitserregern anzunehmen ist (vgl. BVerwG, Urt. v. 22.3.2012, a. a. O., Rn. 33). Allerdings hat der Gesetzgeber in [§ 32 Satz 1 IfSG](#) den Erlass von Rechtsverordnungen und damit von abstrakt-generellen Regelungen vorgesehen. Eine auf den konkreten Einzelfall bezogene Ermittlungstätigkeit kann vom Ordnungsgeber infolgedessen nicht erwartet werden. Wohl aber hat er seine Regelungen, die nur "unter den Voraussetzungen, die für Maßnahmen nach den §§ 28 bis 31 maßgebend sind", erlassen werden können, auf konkret nachvollziehbare und belastbare tatsächliche Grundlagen zu stützen. Das ist hier jedoch nicht geschehen.

Ob die Vermutung, dass aus außereuropäischen Staaten einreisende Personen grundsätzlich verdächtig sind, Krankheitserreger aufgenommen zu haben, hinreichend auf konkreten Tatsachen beruht, kann vor dem Hintergrund der vom neuartigen Coronavirus ausgehenden erheblichen pandemischen Gefahren und der Schwierigkeit der Ausweisung von weltweiten Risikogebieten in der Kürze der zur Entscheidungsfindung zur Verfügung stehenden Zeit nicht abschließend beantwortet werden und wird in der Rechtsprechung auch widerstreitend beurteilt. Während das OVG Niedersachsen (Beschlüsse vom 11.05.2020 - 13 MN 143/20 - und vom 05.06.2020 - 13 MN 195/20 - jeweils juris) und dem folgend das OVG Nordrhein-Westfalen (OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 05.06.2020 - 13 B 776/20.NE - juris Rdn. 39) auf Grundlage der der Verordnung zu Grunde liegenden Erwägungen eine solche generalisierende Einschätzung für nicht begründbar ansehen, wird dies vom OVG Schleswig-Holstein angesichts der Gefahren- und Erkenntnislage bejaht (Beschluss vom 25.05.2020 - 3 MR 32/20 - juris Rdn. 18 f.). Insoweit ist zu berücksichtigen, dass zwar der Antragsgegner auch im vorliegenden Verfahren keine weitergehende Dokumentation zum Erlass der wohl auf eine bundesweite Absprache zurückgehenden Verordnung vorgelegt hat, jedoch ist grundsätzlich die Berechtigung der Annahme nicht auszuschließen, dass angesichts der auch vom Senat des Öfteren betonten Gefahren der Infektionsausbreitung die Anforderungen an die Feststellung des Ansteckungsverdachts eher gering sein dürften. Die Einreise aus Staaten außerhalb der in § 1 Abs. 4 Zweite Quarantäneverordnung genannten Staatengruppe bietet jedenfalls vor dem Hintergrund einer häufig unklaren Infektionslage in diesen Regionen (vgl. nur zu Tansania beispielhaft: <https://www.spiegel.de/politik/ausland/tansania-versteckt-seine-corona-toten-a-1f03c58c-33e3-4189-9f79-f5dc936c7159>), dortigen - und

---

auf den Einreisewegen - unüberschaubaren konkreten Infektionsmöglichkeiten und der regelmäßig unmöglichen Nachverfolgung von Infektionsketten Anhaltspunkte für eine generalisierende Annahme eines Ansteckungsverdachts, ohne dass dies abschließend beurteilt werden kann. Ausgehend davon lässt sich dann auch die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme und eine Ungleichbehandlung rechtfertigen (OVG Schleswig Holstein, Beschluss vom 25.05.2020 - 3 MR 32/20 - juris Rdn. 20 ff.).

c. Angesichts des offenen Ausgangs eines Normenkontrollverfahrens in der Hauptsache gebietet es die notwendige Folgenabschätzung nicht, eine einstweilige Anordnung zu erlassen.

Würde der Aussetzungsantrag im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes abgelehnt, erwiese sich im Ergebnis des Hauptsacheverfahrens die Verordnung aber als rechtswidrig, wäre die Antragstellerin unzweifelhaft in ihren Freiheitsrechten gravierend beeinträchtigt. Hierbei ist jedoch entscheidungserheblich zu berücksichtigen, dass die streitige Verordnung nunmehr noch bis zum heutigen Tag gilt und die Quarantäne der Antragstellerin bis zum morgigen Tag befristet ist, also nur noch von einer kurzen Dauer ist. Darüber hinaus ist keine strenge klinische Quarantäne angeordnet, sondern eine häusliche, die den Betroffenen im bestimmten Umfang eine Entfaltung persönlicher und beruflicher Tätigkeiten ermöglicht. Eine dauerhafte und grundlegende Infragestellung des verfassungsrechtlich gebotenen Schutzes der persönlichen Freiheit ist im Hinblick auf die zeitliche Befristung jedenfalls mit der Maßnahme nicht verbunden.

Würde hingegen dem Aussetzungsantrag stattgegeben, erwiese sich die Verordnung im Hauptsacheverfahren aber als rechtmäßig, träte damit eine - trotz des Rückgangs der Fallzahlen weiterhin bestehende - konkrete, nicht unwahrscheinliche Risiko- und Gefährdungslage ein. Auch nur eine vorläufige Außervollzugsetzung kann eine Gefahr für Gesundheit, Leib und Leben einer unüberschaubaren Vielzahl von Menschen begründen. Überdies ist zu berücksichtigen, dass die Außervollzugsetzung aufgrund der Allgemeinverbindlichkeit weit über den Fall der Antragstellerin hinaus wirken würde. Es müsste dann dem Antragsgegner möglich sein, in diesen Fallgruppen jedenfalls aufgrund individueller Risikoabschätzung notwendige Quarantäneanordnungen zu treffen. Dass - auch angesichts der nur noch kurzen Geltungsdauer der Verordnung - dies dem Antragsgegner, der auf eine solche Verwaltung von Einzelfallentscheidungen angesichts der knappen Personalkapazitäten der Gesundheitsämter bei

---

einer Vielzahl weiterer dringender Aufgaben erkennbar nicht eingestellt ist, kurzfristig möglich ist, ist offensichtlich ausgeschlossen.

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

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

Hinweis:

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

Bathe

Peters

Groschek