
THÜRINGER OBERVERWALTUNGSGERICHT



- 3. Senat -

3 EN 238/20

Beschluss

In dem Normenkontrollverfahren

des P_____ e. V.,
vertreten durch den Vorsitzenden,
P_____, _____ W_____

Antragsteller

bevollmächtigt:
Rechtsanwälte Hilgarth u. a.,
Bahnhofstraße 4, 99610 Sömmerda

gegen

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

Antragsgegner

wegen

Gesundheits-, Hygiene-, Lebens- und Arzneimittelrechts,
hier: einstweilige Anordnung nach § 47 Abs. 6 VwGO

hat der 3. Senat des Thüringer Oberverwaltungsgerichts durch den Vorsitzenden Richter am Oberverwaltungsgericht Bathe, den Richter am Oberverwaltungsgericht Dr. Schwachheim und den Richter am Oberverwaltungsgericht Peters

am 9. April 2020 **beschlossen** :

Die Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung und auf Gewährung von Prozesskostenhilfe werden abgelehnt.

Der Antragsteller hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

Der Streitwert wird auf 5.000,00 EUR festgesetzt.

G r ü n d e

I.

Der Antragsteller, der als eingetragener Verein Träger eines ökumenischen christlichen Klosters in Thüringen ist, begehrt im Wege einer einstweiligen Anordnung die Berechtigung, von Karfreitag bis Ostermontag sowie an dem darauffolgenden Sonntag öffentliche Gottesdienste unter Beachtung hygienischer Anforderungen in der Klosterkirche abzuhalten.

Die Thüringer Ministerin für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie hat am 7. April 2020 - in Ablösung einer am 26. März 2020 erlassenen weitgehend gleichgerichteten Verordnung - die Zweite Thüringer Verordnung über erforderliche Maßnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 (Zweite Thüringer SARS-CoV-2-Eindämmungsmaßnahmenverordnung - 2. ThürSARS-CoV-2-EindmaßnVO -) erlassen, die im Wege einer Notveröffentlichung nach § 9 Thüringer Verkündungsgesetz noch am selben Tag veröffentlicht wurde. Die Rechtsverordnung, soweit im vorliegenden Streit erheblich, hat folgenden Wortlaut:

Aufgrund des § 32 Satz 1 des Infektionsschutzgesetzes (IfSG) vom 20. Juli 2000 (BGBl. I S. 1045), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 27 März 2020 2020 (BGBl. 1 S. 587), in Verbindung mit § 7 Abs. 2 der Thüringer Verordnung zur Regelung von Zuständigkeiten und zur Übertragung von Ermächtigungen nach dem

Infektionsschutzgesetz vom 2. März 2016 (GVBl. S. 155) verordnet das Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie:

...

§ 3

Veranstaltungen, Versammlungen, Zusammenkünfte und Ansammlungen

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

...

(5) Soweit eine Ausnahme nach den Absätzen 2 bis 4 zulässig ist, ist neben den allgemeinen Hygienevorschriften nach § 4 Folgendes sicherzustellen:

1. Ausschluss von Teilnehmern mit Symptomen einer COVID-19-Erkrankung,
2. Ausschluss von Teilnehmern mit jeglichen Erkältungssymptomen,
3. Abfrage der Teilnehmer, ob diese innerhalb der letzten 14 Tage aus einem Risikogebiet oder einem von der Ausbreitung des Virus SARS-CoV-2 besonders betroffenen Gebiet zurückgekehrt sind oder persönlichen Kontakt zu einer mit dem Virus SARS-CoV-2 infizierten Personen hatten; dies ist zu dokumentieren; die Dokumentation ist vier Wochen aufzubewahren; diese Teilnehmer sind auszuschließen,
4. Ausstattung des Veranstaltungsorts mit ausreichenden Möglichkeiten zur guten Belüftung,
5. aktive und geeignete Information der Teilnehmer über allgemeine Schutzmaßnahmen, insbesondere Händehygiene, Abstand halten sowie Husten- und Niesetikette, durch den Veranstalter und Hinwirken auf deren Einhaltung

§ 4

Einhaltung von Hygienevorschriften

In allen Betrieben, Einrichtungen und bei Angeboten im Sinne dieser Verordnung sind Hygienevorschriften entsprechend den Empfehlungen des Robert Koch-Instituts und den Vorgaben der jeweiligen Arbeitsschutzbehörden sowie wirksame Schutzvorschriften für Personal, Besucher und Kunden einzuhalten. Ziele der zu veranlassenden Schutzmaßnahmen sind die Reduzierung von Kontakten, der Schutz des Personals vor Infektionen sowie die möglichst weit gehende Vermeidung von Schmierinfektionen über Vehikel und Gegenstände. Dies soll durch Einhaltung der Abstandsregelung von mindestens 1,5 m Abstand zu anderen Personen sowie ein verstärktes Reinigungs- und Desinfektionsregime bewerkstelligt werden.

...

§ 16

Einschränkung von Grundrechten

Die Grundrechte der Freiheit der Person (Artikel 2 Abs. 2 Satz 2 des Grundgesetzes, Artikel 3 Abs. 1 Satz 2 der Verfassung des Freistaats Thüringen), der Versammlungsfreiheit (Artikel 8 des Grundgesetzes, Artikel 10 der Verfassung des Freistaats Thüringen), der Freizügigkeit (Artikel 11 des Grundgesetzes, Artikel 5 Abs. 1 der

Verfassung des Freistaats Thüringen) und der Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13 Abs. 1 des Grundgesetzes, Artikel 8 der Verfassung des Freistaats Thüringen) werden insoweit eingeschränkt.

...

§ 18
Inkrafttreten, Außerkrafttreten

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

(2) Gleichzeitig mit dem Inkrafttreten dieser Verordnung nach Absatz 1 tritt die Thüringer SARS-CoV-2-Eindämmungsmaßnahmenverordnung vom 26. März 2020 (GVBl S. 115) außer Kraft.

Der Antragsteller hatte zunächst am 6. April 2020 beim Thüringer Oberverwaltungsgericht Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 47 Abs. 6 VwGO in Hinblick auf die damalige Thüringer SARS-CoV-2-Eindämmungsmaßnahmenverordnung gestellt. Nach Inkrafttreten der Zweiten Thüringer SARS-CoV-2-Eindämmungsmaßnahmenverordnung am 8. April 2020 hat er seinen Antrag auf deren Bestimmungen bezogen.

Zur Begründung trägt der Antragsteller im Wesentlichen vor, dass die Rechtsverordnung, soweit sie öffentliche Gottesdienste gerade an den höchsten christlichen Feiertagen zu Ostern verbiete, in unzulässiger Weise in sein Grundrecht nach Art. 4 GG eingreife. Dieses Grundrecht, das als Ausdruck des Menschenwürdegehalts des Art. 1 GG die individuelle und kollektive Religionsausübung schütze, sei höher zu bewerten als andere Grundrechte. Ein Eingriff, zumal die vollständige Aufhebung des Grundrechts, sei rechtlich nicht möglich. Die Maßnahme sei auf jeden Fall unverhältnismäßig, zumal anders als im Fall der vom Verbot nicht betroffenen Ladengeschäfte angesichts einer begrenzten Anzahl an Gottesdienstbesuchern (ca. 30 - 50) und einer großen zur Verfügung stehenden innerkirchlichen Fläche (ca. 300 qm Parterre und 100 qm auf den Emporen) die gesetzlich geforderten Abstandsgebote eingehalten werden könnten. Er könne zudem weitere hygienische und epidemiologische Verpflichtungen erfüllen. Insgesamt würde die Gefährdung durch den neuartigen Coronavirus überschätzt, wie ein Vergleich mit der Ausbreitung der Influenza und der Verbreitung von Krankenhauskeimen zeige. Soweit in anderen Gerichtentscheidungen auf die alternativ erlaubte Möglichkeit des stillen Gebets in einer Kirche verwiesen werde, sei nicht

einzu sehen, dass dies nicht auch im Rahmen eines Gottesdienstes mit einem angemessenen Abstand zum Priester am Altar, wie es in seiner Kirche möglich sei, geschehen könne.

Der Antragsteller beantragt,

durch Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 47 Abs. 6 VwGO festzustellen, dass § 3 Abs. 1 der Zweiten Thüringer Verordnung über erforderliche Maßnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 (2. ThürSARS-CoV-2-EindmaßnVO) vom 7. April 2020 nichtig ist, soweit Veranstaltungen in Kirchengebäuden pauschal und generell verboten werden, und dass er berechtigt ist, in der Zeit vom Karfreitag den 10. April 2020 bis zum 2. Osterfeiertag am 13. April 2020 täglich sowie an den nachfolgenden Sonntagen christliche Gottesdienste in der Klosterkirche S _____ in W _____ unter Einhaltung der Forderungen des § 3 Abs. 5 und § 4 2. ThürSARS-CoV-2EindmaßnVO abzuhalten.

Der Antragsgegner beantragt,

den Antrag abzulehnen.

Er ist dem Antragsvorbringen entgegengetreten.

II.

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung hat keinen Erfolg.

1. Der Senat versteht den - auf die neue Rechtslage zulässigerweise umgestellten - Antrag so (§ 88 VwGO), dass der Antragsteller den Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 47 Abs. 6 VwGO begehrt, § 3 Abs. 1 Satz 2 der Zweiten Thüringer Verordnung über erforderliche Maßnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 (Zweite Thüringer SARS-CoV-2-Eindämpfungsmaßnahmenverordnung - 2. ThürSARS-CoV-2-EindmaßnVO -) vom 7. April 2020 bis zu einer Entscheidung über ihren Normenkontrollantrag insoweit außer Vollzug zu setzen, als

dass ihm ermöglicht wird, in dem von ihm genannten Zeitraum öffentliche Gottesdienste unter Beachtung der weiteren Hygienevorschriften der Verordnung abzuhalten.

2. Der so verstandene Antrag ist zulässig.

Seine Statthaftigkeit ergibt sich aus § 47 Abs. 6 VwGO in Verbindung mit § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO und § 4 ThürAGVwGO. Danach entscheidet das Oberverwaltungsgericht auch außerhalb des Anwendungsbereiches des § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO über die Gültigkeit von - wie hier - im Rang unter dem Landesgesetz stehenden Rechtsvorschriften.

Der Senat geht auch davon aus, dass der Antragsteller als religiöse Gemeinschaft in der Freiheit der Religionsausübung betroffen und er selbst Träger von Grundrechten nach Art. 4 GG (bzw. Art. 39 Thüringer Verfassung) sein kann (vgl. Kokott, in Sachs, GG, 6. Aufl., Art. 4 Rdn. 7, 9). Als solcher ist er antragsbefugt nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO.

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

3. Der Antrag ist aber nicht begründet.

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

Ob dies der Fall ist, beurteilt sich in Anlehnung an die Regelung in § 32 BVerfGG (vgl. auch § 26 ThürVerfGHG). An die vorläufige Aussetzung einer bereits in Kraft gesetzten Norm, an deren Vollzug ein erhebliches Allgemeininteresse besteht, ist deshalb ein besonders strenger Maßstab anzulegen. Insoweit sind die Folgen, die eintreten, wenn die einstweilige Anordnung nicht erginge, ein Normenkontrollantrag (§ 47 VwGO) aber später Erfolg hätte, gegenüber den Nachteilen abzuwägen, die aufträten, wenn die

begehrte einstweilige Anordnung erlassen würde, der Normenkontrollantrag aber erfolglos bliebe. Die Erfolgsaussichten in der Hauptsache sind bei der Entscheidung über den Antrag auf Erlass der einstweiligen Anordnung nach § 47 Abs. 6 VwGO nur dann als Bestandteil der Folgenabwägung in die Bewertung einzubeziehen, wenn sich schon bei summarischer Prüfung im Anordnungsverfahren mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit ergibt, dass ein Normenkontrollantrag unzulässig, offensichtlich unbegründet oder offensichtlich begründet ist (st. Rspr. des Senats: vgl. nur Beschluss vom 23. August 2011 - 3 EN 77/11 - LKV 2011, 472 m. w. N.).

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

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

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

Rechtsgrundlage für die streitige Ordnungsbestimmung ist § 32 Satz 1 und 2 i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 IfSG in der Fassung vom 27. März 2020. Nach § 32 Satz 1 IfSG werden die Landesregierungen ermächtigt, unter den Voraussetzungen, die für Maßnahmen nach den §§ 28 bis 31 maßgebend sind, auch durch Rechtsverordnungen entsprechende Gebote und Verbote zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten zu erlassen. Die Landesregierungen können gemäß § 32 Satz 2 IfSG die Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen nach Satz 1 der Vorschrift durch Rechtsverordnung auf andere Stellen übertragen; nach § 7 der Thüringer Verordnung zur Regelung von Zuständigkeiten und zur Übertragung von Ermächtigungen nach dem Infektionsschutzgesetz vom 2. März 2016 (GVBl. S. 155) wurde diese Verordnungsermächtigung auf das für das Gesundheitswesen zuständige Ministerium übertragen.

Durchgreifende verfassungsrechtliche Zweifel am Bestand der gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage bestehen nicht. Soweit verschiedentlich Zweifel an deren hinreichender Bestimmtheit geäußert wurde, schließt sich der Senat den entgegenstehenden umfassenden Ausführungen des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen (Beschluss vom 6. April 2020 - 13 B 398/20.NE -) und des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs (Beschluss vom 30. März 2020 - 20 NE 20.632 -, juris Rdn. 40 ff.) an und macht sich diese zu Eigen. Auch der Kritik, dass angesichts der Eingriffsintensität das verfassungsrechtliche Wesentlichkeitsprinzip eine parlamentarische Legitimation der angeordneten Maßnahme erfordere, ist unter Bezug auf die Entscheidungen des Bundestages am 25. März 2020 im Zusammenhang der Bekämpfung der Coronavirus-Krankheit COVID-19 und deren Folgen entgegenzutreten (vgl. im Einzelnen: <https://www.bundestag.de/tagesordnung>).

Soweit der Vortrag des Antragstellers dahin gehend zu verstehen ist, dass das verfassungsrechtliche Zitiergebot nach Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG verletzt sei, da § 32 Satz 3 IfSG eine Einschränkung des Art. 4 Abs. 1 und 2 GG nicht benenne, ist dem nicht zu folgen. Dies verkennt, dass das Zitiergebot nur Anwendung findet auf Grundrechte, die aufgrund ausdrücklicher Ermächtigung vom Gesetzgeber eingeschränkt werden dürfen. Hingegen findet es keine Anwendung auf vorbehaltlos gewährleistete Grundrechte wie den hier geltend gemachten Art. 4 GG (BVerfG, Beschluss vom 27. November 1990 – 1 BvR 402/87 – juris Rdn. 85 m. w. N.).

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

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

Nach § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 IfSG trifft die zuständige Behörde die notwendigen Schutzmaßnahmen, insbesondere in die §§ 29 bis 31 IfSG genannten, wenn Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider festgestellt werden oder sich ergibt, dass ein Verstorbener krank, krankheitsverdächtig oder Ausscheider war, soweit und solange es zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich ist; sie kann insbesondere Personen verpflichten, den Ort, an dem sie sich befinden, nicht oder nur unter bestimmten Bedingungen zu verlassen oder von ihr bestimmte Orte oder öffentliche Orte nicht oder nur unter bestimmten Bedingungen zu betreten. Unter den Voraussetzungen von Satz 1 kann die zuständige Behörde Veranstaltungen oder sonstige Ansammlungen von Menschen beschränken oder verbieten und Badeanstalten oder in § 33 genannte Gemeinschaftseinrichtungen oder Teile davon schließen.

Der Anwendungsbereich des § 28 IfSG ist eröffnet. Eine übertragbare Krankheit mit einer zwischenzeitlich erheblichen Anzahl von Erkrankungen mit teilweise letalem Ausgang ist festgestellt. Es ist nicht ernstlich streitig - und wird von der Antragstellerin auch

nicht ernstlich in Frage gestellt -, dass derzeit eine nach dem Infektionsschutzgesetz zu bekämpfende übertragbare Krankheit festzustellen ist. Dass es sich bei der Coronavirus-Krankheit COVID-19 um eine übertragbare Krankheit im Sinne des § 2 Nr. 3 IfSG handelt, unterliegt keinem Zweifel. Sie ist im ganzen Bundesgebiet - einschließlich Thüringen - nach der Einschätzung des vom Gesetzgeber durch § 4 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Nr. 1 IfSG hierzu vorrangig berufenen Robert-Koch-Instituts - nachdem die Weltgesundheitsorganisation bereits seit dem 11. März 2020 von einer weltweiten Pandemie ausgeht - verbreitet (vgl. zuletzt Risikobewertung zum 26. März 2020: https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Risikobewertung.htm; zu den aktuellen Fallzahlen am 8. April 2020: https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Fallzahlen.html, für Thüringen: <https://corona.thueringen.de/covid-19-bulletin/>). Soweit der Antragsteller auf das Vorkommen und die Häufigkeit anderer Krankheiten (Influenza und Krankenhauskeime) verweist, stellt dies nicht diese aktuelle Feststellung des Auftretens und der Verbreitung einer übertragbaren Krankheit - auch für die Lage in Thüringen - in Frage.

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

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

Die Bandbreite der Schutzmaßnahmen, die bei Auftreten einer übertragbaren Krankheit in Frage kommen können, lässt sich nicht im Vorfeld bestimmen. Der Gesetzgeber hat § 28 Abs. 1 IfSG daher als Generalklausel ausgestaltet. Das behördliche Ermessen wird dadurch beschränkt, dass es sich um "notwendige" Schutzmaßnahmen handeln muss, nämlich Maßnahmen, die zur Verhinderung der (Weiter-)Verbreitung der Krankheit erforderlich sind. Weiterhin betont das Gesetz den zeitlichen Aspekt: Maßnahmen dürfen nur getroffen werden, „solange“ sie erforderlich sind. Insgesamt sind dem Ermessen durch den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Grenzen gesetzt (vgl. BVerwG Urteil vom 22. März 2012 - 3 C 16.11 - juris Rdn. 24 unter Bezugnahme auf die Gesetzgebungsmaterialien: Bundestag-Drucks. 8/2468, S. 27).

Es bestehen durchaus Anhaltspunkte dafür, anzunehmen, dass auch das Verbot nach § 3 Abs. 1 Satz 2 2. ThürSARS-CoV-2-EindmaßnVO, nämlich Zusammenkünfte in Kirchengebäuden zu verbieten, verhältnismäßig ist. Hierzu im Einzelnen:

Nach der Einschätzung des Robert-Koch-Instituts in seiner für das jetzige Verfahren maßgeblichen Risikobewertung droht angesichts des hochdynamischen, exponentiell verlaufenden Infektionsgeschehens mit teils schweren Krankheitsfällen in absehbarer Zeit ohne wirksame Gegenmaßnahmen eine Überlastung des Gesundheitswesens mit der Folge, dass aus Kapazitätsgründen nicht mehr alle Patienten, die einer intensivmedizinischen Behandlung bedürfen (insbesondere auch die zahlreichen Patienten, die eine Behandlung nicht wegen einer schweren Erkrankung an COVID-19 dringend benötigen), ausreichend versorgt werden können (vgl. https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Risikobewertung.html; Stand: 26. März 2020).

Soweit der Antragsteller meint, es gebe auch andere epidemische Krankheiten mit erheblichen letalen Verläufen wie Influenza oder infolge von Krankenhauskeimen, streitet dies nicht gegen die Feststellungen des Robert-Koch-Instituts. Ungeachtet dessen, dass die medizinische Vergleichbarkeit der genannten Krankheiten hinsichtlich ihres Aufkommens, ihrer Verbreitung und ihrer Bekämpfung mit der aktuellen Krise nicht besteht, liegt die besondere Gefahr der Verbreitung des neuartigen Coronavirus in seiner dynamischen exponentiellen Ausbreitung, mit der unmittelbaren Folge einer völligen Überlastung des bestehenden Gesundheitssystems und der daraus folgenden Konsequenz einer erhöhten Mortalität. Dass es sich hierbei nicht nur um theoretische

Befürchtungen handelt, belegen die krisenhaften Entwicklungen und Befunde in anderen Regionen, wie in Norditalien, in der Region Madrid, im Elsass und in der Stadt New York.

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

Davon ausgehend erweist sich die Anordnung des Ordnungsgebers, auch Kirchräume für Zusammenkünfte zu schließen, mit gewisser Wahrscheinlichkeit als zur Zweckerreichung geeignetes und erforderliches Mittel.

Es entspricht der angeführten fachwissenschaftlichen Erkenntnislage insbesondere des Robert-Koch-Instituts gestützt durch die Ergebnisse, die andere Staaten mit kontaktreduzierenden Maßnahmen erreicht haben, dass die Grundannahme zutreffend ist, dass durch eine weitgehende Reduzierung physischer menschlicher Kontakte die Ausbreitung des sich im Wege einer Tröpfcheninfektion besonders leicht von Mensch zu Mensch übertragbaren neuartigen Coronavirus verlangsamt und die Infektionsdynamik verzögert wird (vgl. Robert Koch-Institut. https://www.rki.de/Shared-Docs/FAQ/NCOV2019/FAQ_Liste.html; Stand: 1. April 2020).

Es liegt auf der Hand, dass es bei Zusammenkünften, insbesondere Gottesdiensten, deren Basis ein gemeinschaftliches Feiern ist, regelmäßig zu einer Vielzahl von Kontakten der Kirchenbesucher untereinander, aber auch mit Geistlichen kommen kann. Hinzukommt, dass durch lautes Beten und Singen wie auch durch Austausch körperlicher Gesten (z.B. Friedensgruß) als wesentliche Elemente einer spirituellen Feier regelmäßig der verstärkte und weiterreichende Ausstoß von - möglicherweise infektiösen - Aerosolen konkret zu befürchten ist. Die Unterbindung solcher Zusammenkünfte ist daher grundsätzlich geeignet, die Entstehung von Infektionsketten zu vermeiden.

Es ist auch nicht ohne weiteres erkennbar, dass andere weniger einschneidende Maßnahmen zu ergreifen waren. Solange eine epidemische Lage wie vorliegend durch erhebliche Ungewissheiten und sich ständig weiterentwickelnde fachliche Erkenntnisse geprägt ist, ist der zuständigen Stelle - hier dem Ordnungsgeber - eine entsprechende Einschätzungsprärogative im Hinblick auf das gewählte Mittel einzuräumen, soweit sich nicht andere Maßnahmen eindeutig als gleich geeignet und weniger belastend darstellen (OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 6. April 2020 - 13 B 398/20.NE -; BayVGh, Beschlüsse vom 30. März 2020 - 20 NE 20.632 -, juris, Rdn. 60 und - 20 CS 20.611 -, juris Rdn. 22; OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 23. März 2020 - OVG 11 S 12/20 -, juris Rdn. 10).

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

Soweit der Antragsteller geltend macht, dass die Abhaltung von Gottesdiensten unter Beachtung der auch für andere Veranstaltungen geltenden Sicherheitsauflagen (§3 Abs. 5 2. ThürSARS-CoV-2-EindmaßnVO) und der allgemeinen Hygieneauflagen (§ 4 2. ThürSARS-CoV-2-EindmaßnVO) gefahrvermindernd möglich seien, so ist dieser Einschätzung nicht zwingend zu folgen. Zum einen übersieht er, dass eine solche Regelung landesweit auch für andere Religionsgemeinschaften gelten müsste, was zeitlich und örtlich punktuell zu erheblichen Zusammenführungen von Menschen führen würde. Dies würde der grundsätzlichen Intention der gesetzlichen Regelung von Kontaktbeschränkungen erheblich zuwiderlaufen. Zum anderen wäre möglicherweise innerhalb des Kirchenraumes die Ansammlung unter Beachtung der Sicherheits- und

Hygienestandards kontrollierbar, jedoch kaum mehr im Bereich des ankommenden und abfahrenden Verkehrs, also bei Betreten und Verlassen des Kirchenraums.

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

Soweit der Antragsteller jedoch meint, dass sein Grundrecht aus Art. 4 Abs. 1 und 2 GG (bzw. Art. 39 ThürVerf) jeder Einschränkung der Abhaltung eines öffentlichen Gottesdienstes entgegenstehe und dieses Grundrecht jedem anderen Recht vorgehe, ist dem ersichtlich nicht zu folgen. Es ist ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, dass, ausgehend davon, dass Art. 4 Abs. 1 und 2 GG keinen Gesetzesvorbehalt enthält, sich Einschränkungen dieses Grundrechts aber aus der Verfassung selbst ergeben können. Zu solchen verfassungsimmanenten Schranken zählen die Grundrechte Dritter ebenso wie Gemeinschaftswerte von Verfassungsrang (vgl. nur zuletzt: BVerfG, Beschluss vom 14. Januar 2020 – 2 BvR 1333/17 –, juris Rdn. 82 m. w. N.).

In Abwägung zu bringen sind hier einerseits der von der Ordnungsregelung angesichts der akut drohenden Überforderung des Gesundheitswesens bezweckte Schutz von Leib und Leben (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) als einem überragend wichtigen Gemeinwohlbelang und andererseits das fundamentale Grundrecht freier und offener Religionsausübung. Das Bundesverfassungsgericht hat wiederholt den hervorragenden Rang des Grundrechts auf Glaubens- und Religionsfreiheit betont und dessen Kerngehalt auch in der Menschenwürde verankert gesehen. Kennzeichnend für einen Staat, der die Menschenwürde zum obersten Verfassungswert erklärt und der Glaubens- und Gewissensfreiheit ohne Gesetzesvorbehalt und unverwirkbar garantiert, ist vielmehr, dass er jedermann die ungestörte Entfaltung seiner Persönlichkeit gemäß ihren subjektiven Glaubensüberzeugungen gestattet, solange sie nicht in Widerspruch zu anderen Wertentscheidungen der Verfassung geraten und aus ihrem Verhalten deshalb fühlbare Beeinträchtigungen für das Gemeinwesen oder die Grundrechte anderer erwachsen (BVerfG, Beschluss vom 11. April 1972 – 2 BvR 75/71 –, BVerfGE 33, 23ff Rdn. 14).

Anders als der Antragsgegner meint, hat der Antragsteller allerdings hinreichend dargelegt, welche zentrale Bedeutung dem gemeinschaftlich gefeierten öffentlichen Gottesdienst gerade an den Kar- und Osterfeiertagen in seiner Betätigung der Glaubensausübung seiner Mitglieder zukommt. Es ist allgemeinkundig - und dürfte auch dem Antragsgegner nicht unbekannt sein -, dass diese Tage die höchsten Festtage im christlichen Kirchenjahr sind und von einer herausragenden Bedeutung für das religiöse Leben aller christlichen Gemeinschaften. In diesen Tagen nicht gemeinsam den Gottesdienst feiern zu können, bedeutet mithin umso mehr einen schwerwiegenden Einschnitt in die freie Religionsausübung. Aus welchen Gründen der Antragsgegner vermeint, die zentrale Bedeutung des Osterfestes für die christliche Glaubensgemeinschaft in Zweifel stellen zu können, ist nicht nachzuvollziehen.

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

Soweit der Vortrag des Antragstellers dahin zu verstehen sein sollte, dass er eine Ungleichbehandlung gegenüber anderen weiterhin zulässigen Veranstaltungen oder Einrichtungen, die dem Publikumsverkehr geöffnet sind, rügt, ist dem nicht zu folgen. Bei der Unterscheidung ist der Ordnungsgeber zwar an den allgemeinen Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 1 GG gebunden. Aus dem allgemeinen Gleichheitssatz ergeben sich jedoch je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen unterschiedliche Grenzen für den Hoheitsträger, wobei das Niveau der Rechtfertigungsanforderungen sich nach den Besonderheiten des geregelten Lebens- und Sachbereichs bestimmt (sog. bereichsspezifische Anwendung, vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 8. Februar 1994, - 1 BvR 1237/85 - BVerfGE 89, 365, juris Rdn. 37 f. m. w. N., vom 18. April 2008, - 1 BvR 759/05 - DVBl 2008, 780, juris Rdn. 53 und vom 19. November 2019 - 2 BvL 22/14 u.a. - NJW 2020, 451, juris Rdn. 96 m. w. N.). Anschließend an das Oberverwaltungsgericht Hamburg ist für Rechtsbereiche der Gefahrenabwehr, wie das Infektionsschutzrecht, zu berücksichtigen, dass die Verwaltung ihre Entscheidungen hier oftmals – wie in der vorliegenden Krisensituation – unter Zeitdruck und Bedingungen einer sich ständig verändernden Lage zu treffen hat. Dass sie trotz dieser Handlungs-

bedingungen bei ihren Entscheidungen am Maßstab von Art. 3 Abs. 1 GG einem Gebot innerer Folgerichtigkeit unterläge – wie dies in anderen Rechtsbereichen, etwa dem Steuerrecht, für das Handeln des Gesetzgebers anerkannt ist (vgl. BVerfG, Urteil vom 27. Juni 1991 - 2 BvR 1493/89 - BVerfGE 84, 239, juris Rdn. 108; Beschluss vom 19. November 2019, juris Rdn. 100 m. w. N.) –, wird, soweit ersichtlich, in Rechtsprechung und Literatur zu Recht nicht vertreten (OVG Hamburg, Beschluss vom 26. März 2020 - 5 Bs 48/20).

Ungeachtet dessen ist anzumerken, dass der Ordnungsgeber im Rahmen seiner Einschätzungsprärogative offenbar die strukturelle Grundentscheidung getroffen hat, zur Bekämpfung der durch die Pandemie drohenden Gefahren fürs erste unter den lebenswichtigen Belangen der Bürger die Versorgung der Bürger durch Lebens- und Nahrungsmittel sowie durch medizinische Betreuung zu ermöglichen und sicherzustellen. Die Gewährleistung weiterer, durchaus ebenfalls elementarer Bedürfnisse etwa in seelischer, geistiger, kultureller und körperlicher Hinsicht hat er insoweit zunächst zurückgestellt. Dies ist angesichts der Komplexität der Lebensverhältnisse einerseits und dem Gebot, schnellstmöglich zu handeln, andererseits von Rechts wegen und unter Berücksichtigung der dem Ordnungsgeber zustehenden Einschätzungsprärogative nicht zu beanstanden.

Der Senat weist jedoch darauf hin, dass der Ordnungsgeber eine fortwährende Beobachtungs- und Überprüfungspflicht hat, d.h. laufend zu kontrollieren, ob eine Verschärfung der Maßnahmen geboten ist oder ob bestehende Einschränkungen in Hinblick auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ganz oder teilweise zurückgenommen werden müssen. Dies gilt nicht zuletzt im Hinblick auf die soeben beschriebenen Risiken. Sollten einzelnen Maßnahmen schon zu einem früheren Zeitpunkt nicht mehr erforderlich sein oder sich als weitgehend nutzlos erweisen, müssten diese daher umgehend aufgehoben oder modifiziert werden (vgl. so auch: OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 6. April 2020 - 13 B 398/20.NE -).

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

Würde der Aussetzungsantrag im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes abgelehnt, erwiese sich im Ergebnis des Hauptsacheverfahrens die Verordnung aber als

rechtswidrig, wäre der Antragsteller in erheblicher Weise in seinem grundrechtlich geschützten Bereich öffentlicher Religionsausübung beschränkt. Da die Feier der Kar- und Ostertage aufgrund deren zeitlicher Fixierung nicht nachholbar wäre, ist dieser Rechtsverlust auch irreversibel. Gleichwohl wäre eine dauerhafte und grundlegende Infragestellung des verfassungsrechtlich gebotenen Schutzes damit jedoch noch nicht verbunden. Die Einschränkungen sind zeitlich limitiert. Anders als offenbar der Antragsgegner meint, geht mit der Unterbindung öffentlicher Zusammenkünfte in Kirchengebäuden kein Verbot von Gottesdiensten einher; dem Antragsteller bleibt es unbenommen diese in seiner Klostersgemeinschaft zu feiern, dies allerdings unter Ausschluss einer weiteren präsenten Öffentlichkeit. Wie sich gerade in den letzten Wochen gezeigt hat, kann auch durch den Einsatz moderner digitaler Medien Öffentlichkeit anderweitig hergestellt werden (das dies auf Dauer kein vollwertiger Ersatz für das physische Zusammenkommen als Ausübung des Gemeinschaftslebens ist, braucht hier nicht vertieft zu werden). Weiterhin steht es den Besuchern der Kirche des Antragstellers frei, unter Beachtung der Bestimmungen der streitgegenständlichen Rechtsverordnung im Übrigen zum Gebet dort zu verweilen.

Würde hingegen dem Aussetzungsantrag stattgegeben, erwiese sich die Verordnung im Hauptsacheverfahren aber als rechtmäßig, träte damit eine konkrete Gefährdungslage in Bezug auf Leib und Leben ein. Angesichts dessen, dass es die Gleichbehandlung gebieten würde alle Zusammenkünfte in Kirchengebäuden, Synagogen und Moscheen - unter Auflagen - zu öffnen, träte, wie oben bereits aufgezeigt, letztlich eine dem Gefahrabwehrkonzept des Antragsgegners vollständig zuwiderlaufende Situation ein. Es bestehen für den Senat nach den benannten fachwissenschaftlichen Aussagen in ihrer aktuellen Fassung keine sachlich begründbaren Zweifel daran, dass auch eine partielle Lockerung der Kontaktbeschränkung in diesem Umfang unmittelbar zu einer erheblichen Gefahr der Verstärkung von Infektionsketten führt, die zum einen die Funktionsunfähigkeit des Gesundheitssystems zur Folge hat und zum anderen eine Gefahr für Gesundheit, Leib und Leben einer unüberschaubaren Vielzahl von Menschen begründet.

4. Dem gestellten Prozesskostenhilfesuch kann nicht entsprochen werden, weil zum einen der Antragsteller seine Bedürftigkeit nicht hinreichend dargelegt hat; allein durch den Hinweis auf seine Gemeinnützigkeit wird diese nicht belegt. Zum anderen hat die

beabsichtigte Rechtsverfolgung nicht die für die Bewilligung von Prozesskostenhilfe erforderliche hinreichende Aussicht auf Erfolg (vgl. § 166 VwGO i. V. m. § 114 ZPO).

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

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

Hinweis:

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

Bathe

Dr. Schwachheim

Peters