

Thüringer Oberverwaltungsgericht, Beschluss vom 21.08.2023 – 3 N 447/20

ECLI:DE:OVGTH:2023:0821.3N447.20.00

Tenor

Der Antrag wird abgelehnt.

Der Antragsteller hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

Der Beschluss ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Antragsteller kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110% des jeweils zu vollstreckenden Betrages abwenden, wenn nicht der Antragsgegner zuvor Sicherheit in Höhe von 110% des zu vollstreckenden Betrages leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

Rn. 1

Der in Jena wohnhafte Antragsteller wendet sich mit seinem Normenkontrollantrag gegen die Verpflichtung zur Verwendung einer Mund-Nasen-Bedeckung und deren Bußgeldbewehrung im Zeitraum vom 13. Juni bis 15. Juli 2020 aufgrund der Thüringer Verordnung über grundlegende Infektionsschutzregeln zur Eindämmung der Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 (Thüringer SARS-CoV-2-Infektionsschutz-Grundverordnung - ThürSARS-CoV-2-IfS-GrundVO -) sowie gegen in Folgeverordnungen enthaltene Bestimmungen, die eine Verpflichtung zur Verwendung einer Mund-Nasen-Bedeckung regelten.

Rn. 2

Am 9. Juni 2020 erließ die Thüringer Ministerin für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie - in Ablösung der bis zum 12. Juni 2020 geltenden Thüringer Verordnung zur Freigabe bislang beschränkter Bereiche und zur Fortentwicklung der erforderlichen Maßnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 (Thüringer SARS-CoV-2-Maßnahmenfortentwicklungsverordnung - ThürSARS-CoV-2-MaßnFortentwVO -) vom 12. Mai 2020 (GVBl. 2020, Nr. 12, S. 153) - als Art. 1 der von ihr und der Landesregierung verkündeten Thüringer Verordnung zur Neuordnung der erforderlichen Maßnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 sowie zur Verbesserung der infektionsschutzrechtlichen Handlungsmöglichkeiten (GVBl. 2020, Nr. 16, S. 269) die ThürSARS-CoV-2-IfS-GrundVO, die im Wege einer Notveröffentlichung nach § 9 Thüringer Verkündungsgesetz noch am selben Tag auf der Internetseite des Ministeriums und am 12. Juni 2020 im Thüringer Gesetz- und Verordnungsblatt veröffentlicht wurde. Die für das vorliegende Verfahren maßgeblichen Bestimmungen der Verordnung hatten folgenden Wortlaut:

Rn. 3

„§ 6 Verwendung einer Mund-Nasen-Bedeckung

Rn. 4

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

Rn. 5

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

Rn. 6

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

Rn. 7

1. Kinder bis zur Vollendung des 6. Lebensjahres,

Rn. 8

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

Rn. 9

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

Rn. 10

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

Rn. 11

...

Rn. 12

§ 14 Ordnungswidrigkeiten

Rn. 13

(1) Die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten richtet sich nach § 73 IfSG und dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten.

Rn. 14

(2) Ordnungswidrigkeiten werden nach § 73 Abs. 2 IfSG mit einer Geldbuße von bis zu 25 000 Euro geahndet.

Rn. 15

(3) Ordnungswidrig im Sinne des § 73 Abs. 1a Nr. 24 in Verbindung mit den §§ 32 und 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 IfSG handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig

Rn. 16

...

Rn. 17

7. entgegen § 6 Abs. 1 oder 2 keine oder keine dem § 6 Abs. 4 Satz 1 entsprechende Mund-Nasen-Bedeckung verwendet,

Rn. 18

...

Rn. 19

§ 18 Außerkrafttreten

Rn. 20

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

Rn. 21

Nach Art. 3 Abs. 1 der Thüringer Verordnung zur Neuordnung der erforderlichen Maßnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 sowie zur Verbesserung der infektionsschutzrechtlichen Handlungsmöglichkeiten trat die ThürSARS-CoV-2-IfS-GrundVO am 13. Juni 2020 in Kraft.

Rn. 22

Am 7. Juli 2020 erließ die Thüringer Ministerin für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie - in Ablösung der bis zum 15. Juli 2020 geltenden ThürSARS-CoV-2-IfS-GrundVO - als Art. 1 der von ihr verkündeten Thüringer Verordnung zur weiteren Verbesserung der erforderlichen Maßnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 die Zweite Thüringer Verordnung über grundlegende Infektionsschutzregeln zur Eindämmung der Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 (Zweite Thüringer SARS-CoV-2-Infektionsschutz-Grundverordnung - 2. ThürSARS-CoV 2-IfS-GrundVO -), die am 15. Juli 2020 im Thüringer Gesetz- und Verordnungsblatt veröffentlicht wurde (GVBl. 2020, Nr. 20, S. 349).

Rn. 23

Am 7. Juli 2020 hat der Antragsteller beim Thüringer Oberverwaltungsgericht betreffend der §§ 6, 14 Abs. 3 Nr. 7 ThürSARS-CoV-2-IfS-GrundVO sowie hinsichtlich der in Folgeverordnungen enthaltenen Bestimmungen, die die Verpflichtung zur Verwendung einer Mund-Nasen-Bedeckung beinhalten, einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 47 Abs. 6 VwGO gestellt (3 EN 448/20), der mit Beschluss vom 14. Juli 2020 abgelehnt wurde. Zugleich hat der Antragsteller zunächst einen Normenkontrollantrag gestellt, mit dem Begehren, § 6 und § 14 Abs. 3 Nr. 7 ThürSARS-CoV-2-IfS-GrundVO sowie die in Folgeverordnungen enthaltenen Bestimmungen, die die Verpflichtung zur Verwendung einer Mund-Nasen-Bedeckung beinhalten, für unwirksam, hilfsweise ihm gegenüber für unwirksam zu erklären. Nach dem Außerkrafttreten der ThürSARS-CoV-2-IfS-GrundVO hat er sein Begehren auf die Feststellung der Unwirksamkeit der Normen, hilfsweise der Unwirksamkeit ihm gegenüber, umgestellt.

Rn. 24

Zur Begründung trägt der Antragsteller im Wesentlichen vor, die angegriffenen Normen hätten gegen höherrangiges Recht verstoßen und ihn in seinen Grundrechten verletzt. Die Verpflichtung zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung habe gegen die Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG), das allgemeine Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG) in Ausprägung des Rechts auf Selbstdarstellung und das Recht auf körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 Var. 2 GG) verstoßen. Ferner habe ein Verstoß gegen das Recht auf Bewegungsfreiheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG) vorliegen. Die Bußgeldvorschrift habe gegen den strafrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatz verstoßen. Die Ermächtigungsgrundlage habe gegen den Wesentlichkeitsvorbehalt verstoßen. Insofern nimmt er, der Antragsteller, auf den Beschluss des Thüringer Verfassungsgerichtshofs vom 19. Mai 2021 - VerfGH 110/20 - und auf das Urteil des Amtsgerichts Weimar vom 11. Oktober 2021 - 6 OWi 340 Js 201252/21 - Bezug. Die angegriffenen Normen hätten ebenso gegen den Wesentlichkeitsvorbehalt verstoßen. Ferner habe ein Verstoß gegen Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG vorgelegen, da die Ermächtigungsgrundlage der §§ 32, 28 IfSG überschritten worden sei. Denn nach ihrem Wortlaut hätten sich - wie sich bereits aus dem allgemeinen Gefahrenabwehrrecht ergebe - Infektionsmaßnahmen vorrangig gegen Kranke,

Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider richten müssen. Es habe eine ausdrückliche gesetzliche Regelung gefehlt, um auch Nichtverantwortliche in Anspruch nehmen zu können. Die - hier erfolgte - unterschiedslose Inanspruchnahme aller Personen sei willkürlich gewesen. Die Verpflichtung zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung sei unverhältnismäßig gewesen. Die Maßnahme sei ungeeignet, insbesondere sei sie völlig sinnlos gewesen. Den Problemen durch die Verpflichtung zum Tragen einer Maske (Störgefühl, insbesondere durch die verbrauchte Atemluft, Beschlagen der Brille, Behinderung auf sozialer Ebene, Zementierung des Gefühls einer panischen Angst vor dem Virus, gerade für Kinder höchst irritierender und Angst auslösender Anblick) hätten keine greifbaren Vorteile gegenübergestanden. Es sei unstreitig, dass das Tragen einer Maske für den Träger keine Risikoreduzierung gebracht habe. Es habe keinen wissenschaftlichen Beleg für die medizinische Evidenz einer Maskenpflicht gegeben, vielmehr habe der Antragsgegner lediglich die Schutzwirkung von Masken behauptet. Dies sei jedoch unter Verweis auf diverse Stellungnahmen, Gutachten, Studien, etc. widerlegt gewesen. Da bereits chirurgische Masken für die SARS-CoV-2-Viren, die einen Durchmesser von 0,08-0,14 nm hätten, durchlässig seien, hätten Stoffmasken offenkundig keinen Schutz bieten können. Den Produktbeschreibungen der freiverkäuflichen Masken sei ebenfalls zu entnehmen gewesen, dass diese nicht schützten. Es sei nicht nachvollziehbar, dass insbesondere auch das Robert-Koch-Institut - RKI -, dessen veröffentlichte Zahlen auf keiner wissenschaftlichen Grundlage beruht hätten und nicht aussagekräftig gewesen seien, plötzlich Anfang April 2020 die Empfehlung geäußert habe, dass auch einfache Schutzmasken, gegebenenfalls sogar eine selbstgenähte Maske - was immer das auch sein solle - ein Ansteckungsrisiko Dritter verringern könne. Das RKI habe sich auf wissenschaftlich nicht bewiesene Plausibilitätsabwägungen gestützt. Eine reine Vermutung der Wirksamkeit einer Maßnahme, die gegenüber wissenschaftlich belegten, sinnvollen Maßnahmen - wie Händewaschen und Abstandhalten von Atemwegserkrankten - keine zusätzliche Reduzierung des Infektionsrisikos bringe, könne - trotz Einschätzungsprärogative des Antragsgegners - keine Grundrechtseingriffe rechtfertigen. Soweit den Empfehlungen des RKI gefolgt worden sei, seien zudem die Ergebnisse der Wuhan-Studie von November 2020 verkannt worden, woraus sich ergebe, dass es keinen Hinweis darauf gegeben habe, dass asymptomatische Personen die Krankheit übertragen könnten. Das Bundesministerium für gesundheitliche Aufklärung habe sogar davor gewarnt, dass das Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung auf keinen Fall ein trügerisches Sicherheitsgefühl hätte erzeugen dürfen. Masken mit Ventil schützten Dritte überhaupt nicht. Insbesondere laut ... W. habe die Maskenpflicht überhaupt nichts gebracht, da die Epidemie bereits vorbei gewesen sei und das Virus nicht mehr in einem relevanten Umfang in der Bevölkerung zirkuliert habe. Das Tragen von Masken habe - insoweit wird auf diverse Stellungnahmen, Studien etc. verwiesen - zudem hohe Gesundheitsrisiken mit sich gebracht. Durch eine gegebenenfalls verunreinigte Maske habe die akute Gefahr einer Selbsterkrankung bestanden. Zudem seien - wie der Dissertation von ... B. zu entnehmen sei - erhebliche Probleme mit der Sauerstoffversorgung entstanden. Mit der generellen Maskenpflicht habe der Antragsgegner riskiert die eigentlich zu schützende Risikogruppe zu schädigen. Für Menschen mit eingeschränkter Lungenfunktion (beispielsweise durch die Erkrankung COPD) sei das Tragen einer Maske hoch gefährlich. Zudem sei massiv in das psychische Wohlbefinden eingegriffen worden. Bei ihm, dem Antragsteller, habe die Verpflichtung ein körperliches Unwohlsein und einen Widerwillen ausgelöst. Aus soziologischer Sicht sei darauf hinzuweisen, dass die Masken eine enorme Visualisierungskraft besäßen. Es sei die Entstehung bzw. Verfestigung eines kollektiven Traumas zu befürchten gewesen. Die Maßnahme sei auch nicht notwendig gewesen. Die einstige Einstufung der Krankheit als Pandemie durch die Weltgesundheitsorganisation habe nichts über die Schwere der Krankheit oder die erforderlichen Schutzmaßnahmen ausgesagt. Darüber hinaus sei die den Schutzmaßnahmen zugrundeliegende Informationsbeschaffung des Antragsgegners, dies werde auch an personellen Entscheidungen zur Besetzung von Gremien deutlich, einseitig und unausgewogen erfolgt. Die Inzidenz-Werte und auch die PCR-Tests seien als Grundlage für Corona-Maßnahmen ungeeignet gewesen. Fundierte wissenschaftliche Kritik sei völlig ausgeblendet worden. Darüber hinaus hätten die offiziellen Zahlen der

staatlichen Einrichtungen, die über jeden Zweifel erhaben sein dürften, die massiven Grundrechtseinschränkungen nicht gerechtfertigt. Das vom Antragsgegner vorgelegte Zahlenmaterial, wonach lediglich im Landkreis Sonneberg am 01. und 02.06.2020 die 7-Tage-Inzidenz auf 100.000 Einwohner bezogen bei 62,3 bzw. 53,4 gelegen habe, hätten den behaupteten „sprunghaften Anstieg“ nicht belegt. Der Ordnungsgeber habe erst zu spät und dann auch zu heftig reagiert, denn das Infektionsgeschehen habe bereits am 21.03.2020 seinen Höhepunkt überschritten. Wider wissenschaftlicher Evidenz sei das seinerzeit eingedämmte Infektionsgeschehen als Ergebnis der „richtigen Strategie“ - die insbesondere das Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung beinhalte - dargestellt worden, die man habe weiterverfolgen müssen. Auf welcher Grundlage die angegriffene Maskenpflicht dazu geeignet gewesen sein sollte, einem Engpass der Krankenhauskapazitäten entgegenzuwirken, bleibe schleierhaft. Es habe nie Kapazitätsengpässe in deutschen Krankenhäusern gegeben. Soweit der Antragsgegner ausführe, die Anordnung der Maskenpflicht sei auch vor dem Hintergrund der Konferenzen der Bundeskanzlerin und der Ministerpräsidenten der Länder erfolgt, fehle jede verwaltungs- und verfassungsrechtliche Begründung für die Abhaltung dieser Konferenz. Die dort aufgestellten Behauptungen seien ebenso wenig belegt gewesen. Die Maskenpflicht sei, ohne fundierte, unstrittige und klar belegbare medizinische Evidenz weder geeignet noch erforderlich gewesen. Jedenfalls sei die Maskenpflicht zu dem Zeitpunkt der Geltungsdauer der Verordnung nicht mehr erforderlich gewesen, da sie erst nach einem nahezu vollständigen Abebben der „Corona-Welle“ angeordnet worden sei. So sei das Gesundheitssystem Thüringens schon vor dem „Shutdown“, d. h. zu einem Zeitpunkt, als das sog. Virusgeschehen längst seinen Höhepunkt erreicht gehabt habe, nicht zusammengebrochen, obwohl die Bürger/innen Thüringens (mit Ausnahme von Jena) ohne eine Mund-Nasen-Bedeckung unterwegs gewesen seien. Die Kapazitäten an Intensivbetten seien, wobei die veröffentlichten Zahlen ohnehin manipuliert worden seien, nicht annähernd ausgeschöpft gewesen. Die tiefgreifenden Einschnitte in die Freiheitsgrundrechte seien auch nicht im engeren Sinne verhältnismäßig, denn die notwendige Reduzierung der Fallzahlen sei sogar ohne restriktive Maßnahmen erreicht worden. Selbst bei anderer Bewertung stehe hier jedenfalls die Intensität des Eingriffs völlig außer Verhältnis zu den elementaren Rechtsgütern, die zurücktreten müssten. Es handele sich um tiefgreifende Eingriffe in die Kernbereiche mehrerer Grundrechte. Die Maskenpflicht sei auch deshalb unverhältnismäßig gewesen, weil sich aus mehreren öffentlichen Umfragen ergeben habe, dass bereits vor Inkrafttreten der Verordnung deutlich geworden sei, dass eine überwältigende Mehrheit ohnehin viele Regeln akzeptiert und freiwillig befolgt habe, sodass es einer gesetzlichen Verpflichtung nicht bedurft habe. Die Frage der Verhältnismäßigkeit einer Norm könne im Übrigen nicht von schwer erfüllbaren Ausnahmetatbeständen abhängen. Er, der Antragsteller, habe kein Maskenbefreiungsattest beim Arzt einholen wollen und habe nicht andere bitten wollen, für ihn einzukaufen. Schließlich sei die Maskenpflicht vor allem in Bezug auf Kinder besonders sinnwidrig gewesen und habe ihr Recht auf Bildung massiv eingeschränkt. Es erschließe sich nicht, weshalb von der Verpflichtung nicht zumindest Kinder im schulpflichtigen Alter ausgenommen worden seien.

Rn. 25

Der Antragsteller beantragt wörtlich,

Rn. 26

1. festzustellen, dass die in der Thüringer Verordnung zur Neuordnung der erforderlichen Maßnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 sowie zur Verbesserung der infektionsschutzrechtlichen Handlungsmöglichkeiten (sowie in Folgeverordnungen) enthaltenen Bestimmungen, die die Verpflichtung zur Verwendung einer Mund-Nasen-Bedeckung beinhaltet haben und die auch den Kläger betrafen, insbesondere die Regelungen in

Rn. 27

Artikel 1 § 6 ThürSARS-CoV-2-IfS-GrundVO,

Rn. 28

Artikel 1 § 14 Abs. 3 Ziffer 7 ThürSARS CoV-2-IfS-GrundVO,

Rn. 29

gegen höherrangiges Recht verstoßen haben, insbesondere gegen Artikel 80 Abs. 1 Satz 2 GG sowie gegen den Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes in Form der Wesentlichkeitstheorie

Rn. 30

und den Kläger in seinen Rechten in Form der Grundrechte

Rn. 31

der Menschenwürde (Artikel 1 Abs. 1 GG)

Rn. 32

des allgemeinen Persönlichkeitsrechts (Artikel 2 Abs. 1 i. V. m. Artikel 1 Abs. 1 GG)

Rn. 33

der körperlichen Unversehrtheit (Artikel 2 Abs. 2 Satz 1 Var. 2 GG)

Rn. 34

des Rechts der Bewegungsfreiheit (Artikel 2 Abs. 2 Satz 2 GG)

Rn. 35

in seinem grundrechtsgleichen Recht auf Achtung des strafrechtlichen Bestimmtheitsgebots aus Artikel 103 Abs. 2 GG

Rn. 36

verletzt haben und daher unwirksam waren,

Rn. 37

2. hilfsweise festzustellen, dass ihn die o. g. Vorschriften in den unter Ziffer 1. [sic.!] aufgeführten Grundrechten und grundrechtsgleichen Rechten verletzt und ihm gegenüber keine Wirksamkeit entfaltet haben.

Rn. 38

Der Antragsgegner beantragt,

Rn. 39

den Antrag abzulehnen.

Rn. 40

Zur Begründung führt er aus, dass das Parlament vor Erlass der Verordnung beteiligt worden sei. Aufgrund fachlicher und personeller Maßnahmen sowie der Organisation der Informationsbeschaffung habe er, der Antragsgegner, die erforderlichen Tatsachengrundlagen, als auch Informationen über die Auswirkungen seiner Rechtssetzung durch einen vielfältig vernetzten Informationsfluss stets vor Augen gehabt. Es sei im Übrigen in keiner Weise ersichtlich, wieso die wissenschaftliche Reputation der vom Antragsteller angeführten Fachleute höher gewesen sein sollte als die der herangezogenen Wissenschaftler. Es habe keine unzulässige Beeinträchtigung der Grundrechte, insbesondere der allgemeinen Handlungsfreiheit vorgelegen. Die geregelte Verpflichtung zum Tragen einer

Mund-Nasen-Bedeckung sei verhältnismäßig gewesen. Insoweit sei es nicht allein auf die zum Verordnungszeitpunkt in Thüringen herrschende Pandemielage, sondern auf eine Betrachtung der Gesamtsituation angekommen. Die im Frühjahr 2020 gesunkenen Infektionswerte hätten in der Folgezeit nicht zu einer entscheidend geänderten Anordnungslage geführt. Die allgemeine Infektionslage sei - wie sich aus dem Protokoll einer Beratung der Stabsstelle Corona-Krisenstab am 03.06.2020 ergebe - nämlich weiterhin von nicht vorhersehbaren bzw. kontrollierbaren „sprunghaften Anstiegen“ der Infektionszahlen in Einrichtungen wie Pflegeheimen und Kindergärten geprägt gewesen. Basierend auf der Empfehlung des RKI, der alle Bundesländer nachgekommen seien, sei das Tragen von Masken im öffentlichen Raum, insbesondere im öffentlichen Personennahverkehr und beim Einkauf im Einzelhandel, weiterhin dringend empfohlen worden. Dieser Empfehlung habe einer Untersuchung des RKI zugrunde gelegen, die nachgewiesen habe, dass ein hoher Anteil von Übertragungen im öffentlichen Raum vor dem Auftreten von Krankheitssymptomen erfolgt gewesen sei, sodass das Erfordernis der Pflicht für Jedermann zum Tragen von Masken (Mund-Nasen-Bedeckungen) bzw. zum Tragen medizinischer Masken in Gesundheitseinrichtungen als ein zentraler Baustein der Pandemiebekämpfung identifiziert worden sei. Das Epidemiologische Bulletin habe anhand von Ausbruchsuntersuchungen und Modellstudien aufgezeigt gehabt, wie sich das Virus unbemerkt verbreiten konnte und habe klargestellt, dass allein das Abstandhalten als Gegenmaßnahme nicht genügt habe. Da der exakte Zeitpunkt des Beginns der Infektiosität unbekannt gewesen sei, habe die Eindämmung der Übertragungswege die Teilnahme Aller erfordert. Sogar eigenverantwortliche Selbstquarantäne oder frühzeitige Testungen hätten sich unter Umständen nicht so wirkungsvoll dargestellt als das Tragen von Masken. Bereits im Rahmen der Empfehlung seien die Wirksamkeit der ergriffenen Maßnahmen und die unerwünschten Auswirkungen gegeneinander abgewogen worden. Die Erkenntnisse des Wissenschaftlichen Dienstes des deutschen Bundestages hätten ebenfalls als Begründung gedient. Danach habe die Maskenpflicht der gesundheitlichen Versorgung Erkrankter gedient, da hierdurch ausreichende Behandlungskapazitäten gewährleistet worden seien. Den Empfehlungen zum Tragen einer Maske hätten auch Untersuchungen der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin zugrunde gelegen. Deren Erhebungen hätten auch in der Folgezeit nicht dazu geführt, eine Gesundheitsgefahr durch das Tragen einer Maske anzunehmen. Mit der Einführung des SARS-CoV-2-Arbeitsschutzstandards habe die Bundesregierung gezeigt, dass sie den Maskenschutz auch bei unvermeidbarem Kontakt im Arbeitsleben für unumgänglich halte. Die streitgegenständliche Regelung sei auch erforderlich gewesen, weil der Verordnungsgeber bei einer bloßen Handlungsempfehlung nicht mit einer ausreichenden Befolgung habe rechnen können. Die Methode des Maskentragens und ihrer Eignung zur Infektionsprävention sei grundsätzlich schon vorher bekannt gewesen. Eine Immunisierung sei zum Erlasszeitpunkt nicht in Sicht gewesen. Andere etwa bauliche Maßnahmen u. a. in Einkaufsmärkten und Straßenbahnen wären kurzfristig und wenn dann nur mit einem ungleich höheren Aufwand realisierbar gewesen. Das Tragen einer Maske habe für die meisten Menschen keine weiteren Nachteile als eine Beschränkung ihrer allgemeinen Handlungsfreiheit bedeutet. Die seinerzeit aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnisse hätten demgegenüber eine signifikante Schutzwirkung im Hinblick auf die Übertragung von SARS-CoV-2 belegt, sodass die Verbreitung einer potentiell lebensgefährlichen Krankheit in einer Vielzahl von Fällen hätte verhindert werden können. Die - zeitlich begrenzte - Beeinträchtigung des Grundrechts habe somit geringer gewogen als der Gesundheitsschutz der Bevölkerung, zu dessen Schutz der Staat verpflichtet sei. Das Leben und die Gesundheit der Bevölkerung stehe über dem Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit. Der Eingriff in das Grundrecht der körperlichen Unversehrtheit sei durch die Verordnung in rechtmäßiger Weise erfolgt. Hinsichtlich der vom Antragsteller dargelegten psychischen Folgewirkungen handele es sich um Ausnahmeseinrichtungen, die bei der Mehrzahl der Betroffenen tatsächlich nicht aufgetreten seien. Die wissenschaftliche Begleitung habe keine Anhaltspunkte gefunden, die beachtliche gesundheitliche Probleme durch das Tragen der Mund-Nasen-Bedeckung belegen könnten. Im Übrigen werde die Verhältnismäßigkeit der Regelung durch § 6 Abs. 3 Nr. 2 ThürSARS-CoV-2-IfS-GrundVO gewährleistet.

Rn. 41

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Gerichtsakte (drei Bände und eine Heftung) und den Verwaltungsvorgang des Antragsgegners (zwei Ordner) Bezug genommen, die allesamt Gegenstand der Beratung waren.

Entscheidungsgründe**Rn. 42**

Über den Normenkontrollantrag entscheidet der Senat durch Beschluss, weil er die Durchführung einer mündlichen Verhandlung nicht für erforderlich hält (§ 47 Abs. 5 Satz 1 der Verwaltungsgerichtsordnung - VwGO -).

Rn. 43

Der Normenkontrollantrag hat keinen Erfolg.

Rn. 44

Der Senat versteht das Begehren des Antragstellers im Rahmen sachgemäßer Auslegung (§ 88 VwGO) so, dass er mit seinem Antrag ein Normenkontrollverfahren nach § 47 VwGO begehrt, mit dem er im Hauptantrag die (objektive) Unwirksamkeit der §§ 6, 14 Abs. 3 Nr. 7 ThürSARS-CoV-2-IfS-GrundVO sowie die Unwirksamkeit der in Folgeverordnungen enthaltenen Bestimmungen, die die Verpflichtung zur Verwendung einer Mund-Nasen-Bedeckung beinhalteten, erstrebt und im Hilfsantrag die Unwirksamkeit dieser Normen ihm gegenüber erklärt wissen will.

Rn. 45

I. Der Hauptantrag bleibt ohne Erfolg.

Rn. 46

Streitgegenstand des Normenkontrollverfahrens ist nach dem Antrag des Antragstellers §§ 6, 14 Abs. 3 Nr. 7 ThürSARS-CoV-2-IfS-GrundVO vom 9. Juni 2020 sowie die in Folgeverordnungen enthaltenen Bestimmungen, die die Verpflichtung zur Verwendung einer Mund-Nasen-Bedeckung beinhalteten.

Rn. 47

Der Antragsteller hat sein Begehren nach dem Außerkrafttreten der ThürSARS-CoV-2-IfS-GrundVO mit Schriftsatz vom 01.06.2023 in zulässiger Weise auf die Feststellung der Unwirksamkeit der Regelungen, die eine Verwendung einer Mund-Nasen-Bedeckung regelten, umgestellt. Diese Änderung stellt keine den Voraussetzungen des § 91 VwGO unterliegende Antragsänderung, sondern lediglich eine Einschränkung des Antrags gemäß § 173 Satz 1 VwGO i. V. m. § 264 Nr. 2 der Zivilprozessordnung - ZPO - dar (vgl. Thüringer OVG, Urteil vom 14. Dezember 2022 - 3 N 233/21 - Rn. 48; OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 30. Juni 2022 - 3 K 55/20 - Rn. 52 – jeweils juris). Selbst unter der Annahme, es läge ein Fall einer Antragsänderung im Sinne des § 91 VwGO vor (vgl. Niedersächsisches OVG, Urteil vom 25. November 2021 - 13 KN 132/20 - Rn. 18; Sächsisches OVG, Urteil vom 5. September 2022 - 3 C 29/20 - Rn. 18 – jeweils juris), wäre diese nach Auffassung des Senats jedenfalls sachdienlich und damit zulässig, da sie der endgültigen Beilegung des sachlichen Streits zwischen den Beteiligten im laufenden Verfahren dienen und sich der Streitstoff jedenfalls nicht erheblich ändern würde.

Rn. 48

Der Hauptantrag ist teilweise unzulässig (dazu unter 1.). Im Übrigen ist er zwar zulässig (2.) aber unbegründet (3.).

Rn. 49

1. Der Antrag ist unzulässig, soweit der Normenkontrollantrag auf die Feststellung der Unwirksamkeit der ordnungswidrigkeitsrechtlichen Bestimmung des § 14 Abs. 3 Nr. 7 ThürSARS-CoV-2-IfS-GrundVO gerichtet ist (a.). Er ist ebenso unzulässig, soweit sich der Antragsteller gegen Folgeverordnungen der ThürSARS-CoV-2-IfS-GrundVO wendet, die Bestimmungen enthalten, die die Verpflichtung zur Verwendung einer Mund-Nasen-Bedeckung regelten (b.).

Rn. 50

a. Soweit sich der Antragsteller gegen die Bußgeldvorschrift des § 14 Abs. 3 Nr. 7 ThürSARS-CoV-2-IfS-GrundVO wendet, ist sein Antrag unzulässig.

Rn. 51

Nach § 47 Abs. 1 Satz 1 VwGO entscheidet das Oberverwaltungsgericht auch in Normenkontrollverfahren nur „im Rahmen seiner Gerichtsbarkeit“. Seiner Prüfung unterliegen demnach nur solche Bestimmungen, aus deren Anwendung sich Rechtsstreitigkeiten ergeben können, für die der Verwaltungsrechtsweg gegeben ist (Bayrischer VGH, Beschluss vom 26. Mai 2020 - 20 NE 20.1067 - juris Rn. 18). Auf reine Bußgeldbestimmungen - wie die hier Angegriffene - erstreckt sich die Prüfungskompetenz nicht, weil gegen die auf solche Normen gestützten Bußgeldbescheide nach § 68 Ordnungswidrigkeitengesetz - OWiG - allein die ordentlichen Gerichte angerufen werden können (vgl. BVerwG, Urteil vom 17. Februar 2005 - 7 CN 6.04 - Rn. 14 und Beschluss vom 27. Juli 1995 - 7 NB 1.95 - Rn. 21; Bayrischer VGH, Beschluss vom 26. Mai 2020 - 20 NE 20.1067 - Rn. 18 m. w. N. – jeweils juris).

Rn. 52

b. Soweit sich der Antragsteller mit seinem Normenkontrollantrag auch gegen die Verpflichtung zur Verwendung einer Mund-Nasen-Bedeckung betreffende Bestimmungen in Folgeverordnungen der ThürSARS-CoV-2-IfS-GrundVO wendet, ist sein Antrag unzulässig, da Gegenstand eines Normenkontrollantrags nur eine - wie es in § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO heißt, der auch für § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO gilt - „erlassene“ Rechtsvorschrift sein kann (vgl. Niedersächsisches OVG, Beschluss vom 24. März 2021 - 13 MN 145/21 - juris Rn. 108). Eine Norm ist in diesem Sinn dann erlassen, wenn sie aus der Sicht des Normgebers bereits Geltung für sich in Anspruch nimmt. Rechtsvorschriften, die erst im Stadium ihrer Entstehung sind, können demgegenüber nicht Gegenstand einer Normenkontrolle sein (Niedersächsisches OVG, Beschluss vom 10. Juli 2008 - 1 MN 34/08 - juris Rn. 3 m. w. N.). Erforderlich ist vielmehr, dass der Inhalt der Norm feststeht, was regelmäßig erst mit ihrer Verkündung der Fall ist (vgl. Niedersächsisches OVG, Beschluss vom 10. Juli 2008 - 1 MN 34/08 - Rn. 3; Sächsisches OVG, Beschluss vom 22. Januar 1998 - 1 S 770/97 - jeweils juris). Verkündet ist eine Norm, wenn das Verkündungsblatt, in der sie abgedruckt wurde, erschienen ist, d. h. mit dem Inverkehrbringen von dessen ersten Stück (Kopp/Schenke, VwGO, 27. Aufl. 2021, § 47 Rn. 15). Eine bereits verkündete Folgeverordnung der ThürSARS-CoV-2-IfS-GrundVO lag zum Zeitpunkt der Erhebung des Normenkontrollantrags nicht vor. Insbesondere die die ThürSARS-CoV-2-IfS-GrundVO ablösende 2. ThürSARS-CoV 2-IfS-GrundVO wurde erst am 15.07.2020 im Gesetz- und Verordnungsblatt für den Freistaat Thüringen (GVBl. Nr. 20/2020, Seite 349) verkündet.

Rn. 53

2. Der Antrag ist zulässig, soweit sich der Antragsteller gegen die grundlegende Bestimmung der Verpflichtung zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung in bestimmten (alltäglichen) Situationen nach § 6 ThürSARS-CoV-2-IfS-GrundVO wendet.

Rn. 54

a. Er ist nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO und § 4 des Thüringer Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung - ThürAGVwGO - statthaft. 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.

Rn. 55

b. Der Normenkontrollantrag ist form- und fristgerecht erhoben worden (§ 47 Abs. 2 i. V. m. § 82 VwGO).

Rn. 56

c. Der Antragsteller ist darüber hinaus auch nach Außerkrafttreten des § 6 ThürSARS-CoV-2-IfS-GrundVO vom 9. Juni 2020 antragsbefugt im Sinne des § 47 Abs. 2 Satz 1 Var. 1 VwGO, da er seinen Antrag während der Geltungsdauer der Verordnung gestellt hat und geltend machen kann, in eigenen Rechten verletzt zu sein. Die auch an ihn adressierte Pflicht, als Fahrgast in den in § 6 Abs. 1 ThürSARS-CoV-2-IfS-GrundVO genannten Beförderungsmitteln und als Kunde in Geschäften mit Publikumsverkehr eine Mund-Nasen-Bedeckung zu tragen, lässt jedenfalls eine Verletzung der allgemeinen Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG möglich erscheinen.

Rn. 57

Es bedarf daher keiner weiteren Entscheidung darüber, ob der Antragsteller darüber hinaus substantiiert dargelegt hat, in weiteren eigenen Rechten - namentlich in den von ihm geltend gemachten Grundrechten - verletzt zu sein.

Rn. 58

d. Schließlich liegt für den Normenkontrollantrag auch ein Rechtsschutzinteresse vor.

Rn. 59

§ 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO geht zwar grundsätzlich von einer noch geltenden Rechtsvorschrift als Gegenstand des Normenkontrollantrages aus. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts kann ein Normenkontrollantrag gegen eine während des Normenkontrollverfahrens außer Kraft getretene Norm jedoch zulässig bleiben, wenn der Antragsteller neben der weiterhin bestehenden Antragsbefugnis ein berechtigtes Interesse an der Feststellung hat, dass die Norm unwirksam war (vgl. BVerwG, Beschluss vom 28. Juli 2022 - 3 BN 8.21 - juris Rn. 6 m. w. N.). Ein solches ist u. a. anzuerkennen in Fällen schwerwiegender Grundrechtseingriffe durch typischerweise auf kurze Geltung angelegte Rechtsvorschriften, in welcher der Betroffene eine gerichtliche Entscheidung in einem Hauptsacheverfahren kaum erlangen kann (vgl. BVerfG, Beschluss vom 15. Juli 2020 - 1 BvR 1630/20 - Rn. 9; BVerwG, Urteile vom 22. November 2022 - 3 CN 1/21 - Rn. 13 und vom 29. Juni 2001 - 6 CN 1.01 - Rn. 10; Thüringer OVG, Urteil vom 14. September 2022 - 3 N 233/21 - Rn. 55 – jeweils juris). Als schwerwiegend sind dabei regelmäßig Eingriffe in Grundrechte anzusehen, die das Grundgesetz selbst - wie in den Fällen des Art. 13 Abs. 2 und Art. 104 Abs. 2 und 3 GG - unter den Richtervorbehalt gestellt hat (vgl. BVerfG, Beschluss vom 4. August 2015 - 1 BvR 2223/14 - juris Rn. 13). Darüber hinaus kann je nach den Auswirkungen des erledigten Hoheitsakts auf die Grundrechte des Betroffenen aber auch im Hinblick auf sonstige Grundrechte ein Feststellungsinteresse bestehen (vgl. allgemein BVerfG, Beschluss vom 4. Januar 2021 - 2 BvR 673/20 - juris Rn. 37). So geht das Bundesverfassungsgericht auch hinsichtlich der in den sog. Corona-Verordnungen enthaltenen Geboten und Verboten regelmäßig von einer nachträglichen Klärung ihrer Vereinbarkeit mit den Grundrechten im Verfahren der verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle aus (vgl. Beschluss vom 10. Februar 2022 - 1 BvR 1073/21 - Rn. 25 - bezüglich des Verbots touristischer Beherbergung; Beschluss vom 15. Juli 2020 - 1 BvR 1630/20 - Rn. 9 - bezüglich des Mindestabstandsgebots; Beschluss vom 3. Juni 2020 - 1 BvR 990/20 - Rn. 8 - bezüglich als

Ordnungswidrigkeit bewehrter Ausgangsbeschränkungen - jeweils juris).

Rn. 60

Ausgehend hiervon hat der Antragsteller ein Rechtsschutzbedürfnis.

Rn. 61

§ 6 ThürSARS-CoV-2-IfS-GrundVO vom 9. Juni 2020 trat nach Art. 3 der Thüringer Verordnung zur Neuordnung der erforderlichen Maßnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 sowie zur Verbesserung der infektionsschutzrechtlichen Handlungsmöglichkeiten am 13. Juni 2020 in Kraft und war vom Ordnungsgeber ausweislich § 18 ThürSARS-CoV-2-IfS-GrundVO nur bis zum 15. Juli 2020 und damit auf eine kurze Geltungsdauer von lediglich 33 Tagen angelegt. § 6 ThürSARS-CoV-2-IfS-GrundVO vom 9. Juni 2020 trat außer Kraft, bevor seine Rechtmäßigkeit im Verfahren der Hauptsache gerichtlich geklärt werden konnte.

Rn. 62

Des Weiteren besteht für den Antragsteller ein berechtigtes individuelles Interesse an der Rechtsklärung jedenfalls angesichts der geltend gemachten nicht unerheblichen Beeinträchtigung seiner grundrechtlich geschützten allgemeinen Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG.

Rn. 63

3. Der Hauptantrag ist insoweit jedoch unbegründet. Der Antragsteller hat keinen Anspruch auf die begehrte Feststellung, dass § 6 ThürSARS-CoV-2-IfS-GrundVO unwirksam war. Die benannte Verordnungsregelung beruhte in ihrem Geltungszeitraum auf einer verfassungsmäßigen Rechtsgrundlage (a.) und war formell (b.) und materiell (c.) rechtmäßig.

Rn. 64

a. Rechtsgrundlage ist § 32 Satz 1 und 2 i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1 Infektionsschutzgesetz in der Fassung vom 20. Juli 2000 (BGBl. I 2000 S. 1045), in der zuletzt durch das Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 27. März 2020 (BGBl. I 2020 S. 587) geänderten Fassung - IfSG -. Danach sind die Landesregierungen bzw. die von ihnen durch Rechtsverordnung bestimmten Stellen ermächtigt, unter den Voraussetzungen, die für Maßnahmen nach den §§ 28 bis 31 IfSG maßgebend sind, auch durch Rechtsverordnungen entsprechende Ge- und Verbote zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten zu erlassen.

Rn. 65

Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit dieser Ermächtigungsgrundlage in der damaligen Fassung hat der Senat auch nach erneuter Prüfung seiner in zahlreichen Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes vertretenen Auffassung nicht (vgl. Beschlüsse des Senats vom 10. April 2020 - 3 EN 248/20 - Rn. 34 ff., vom 9. April 2020 - 3 EN 238/20 - Rn. 43 ff. und vom 8. April 2020 - 3 EN 245/20 - Rn. 36 ff. – jeweils juris). Insbesondere ist nicht davon auszugehen, dass § 28 IfSG mit dem aus dem Rechtsstaats- und Demokratieprinzip des Grundgesetzes abzuleitenden Parlamentsvorbehalt einschließlich des Wesentlichkeitsvorbehalts und dem Bestimmtheitsgrundsatz nach Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG unvereinbar waren (vgl. hierzu ausführlich: Thüringer VerfGH, Urteil vom 1. März 2021 - 18/20 - Rn. 377 ff., Zusammenstellung des Meinungsstandes: Vorlagebeschluss vom 19. Mai 2021 - 110/20 -, Rn. 38 ff.; Niedersächsisches OVG, Urteil vom 25. November 2021 - 13 KN 132/20 - Rn. 30 ff – jeweils juris).

Rn. 66

Zwar ermächtigt § 32 Satz 1 und 2 i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG zweifellos zu erheblichen Grundrechtseingriffen, die originär dem Parlamentsvorbehalt unterliegen. Von diesem Grundsatz, dass in einer Rechtsverordnung keine so wesentlichen und zentralen Entscheidungen getroffen werden dürfen, sondern diese vielmehr einem Parlamentsgesetz vorbehalten sind, kann in besonders gelagerten

Ausnahmesituationen für einen überschaubaren Zeitraum indes abgewichen werden, wenn dies dem klar geäußerten Willen des Parlamentsgesetzgebers entspricht und andernfalls das angestrebte Gesetzesziel nicht hinreichend erfolgsversprechend herbeigeführt werden kann. Diese Voraussetzungen sind hinsichtlich des Infektionsschutzgesetzes gegeben.

Rn. 67

Der Thüringer Verfassungsgerichtshof hat in seinem Urteil vom 1. März 2021 (- 18/20 - juris Rn. 381) insofern ausgeführt:

Rn. 68

„Der Bundestag hat im Jahre 2000 eine allgemeine Ermächtigungsgrundlage für grundrechtsrelevante Maßnahmen geschaffen, um dem Ordnungsgeber ein breites Spektrum an notwendigen Schutzmaßnahmen zu eröffnen (siehe zur Vorgängerregelung in § 34 BSeuchG: Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Seuchengesetzes, BT-Drs. 8/2468, S. 27 f. sowie die Gesetzesbegründung des Entwurfs eines Gesetzes zur Neuordnung seuchenrechtlicher Vorschriften, BR-Drs. 566/99, S. 169 f.). Der Infektionsschutz zählt zur Regelungsmaterie der Gefahrenabwehr, die sich gerade durch sich ständig wandelnde Umstände auszeichnet, weil immer wieder Krankheitserreger auftreten können, deren Ansteckungsrisiken und gesundheitlichen Folgen nicht oder nicht vollständig bekannt sind. Mit Blick auf diese konkrete Eigenart des betroffenen Regelungsgegenstandes ist es dem Ordnungsgeber schneller als dem Gesetzgeber möglich, das Bedürfnis nach erforderlichen Regelungen zu erkennen und diese auf dem neuesten Stand zu halten. Insoweit statuierte der parlamentarische Gesetzgeber einerseits eine Pflicht der Exekutive, notwendige Schutzmaßnahmen zu ergreifen und eröffnete ihr andererseits hierfür einen umfassenden Ermessensspielraum im Hinblick auf die Mittel, die zur Umsetzung des Gesetzeszieles ergriffen werden (siehe BR-Dr. 566/99, S. 169). Es liegt in der Natur übertragbarer - insbesondere neu auftretender - Krankheiten, dass sich die Art und Fülle der Schutzmaßnahmen, die sich im konkreten Fall als notwendig erweisen, nicht von vornherein vorhersehen lassen, was den Gesetzgeber letztlich dazu bewog, eine generelle Ermächtigung in das Gesetz aufzunehmen, um für alle Fälle gewappnet zu sein (siehe Gesetzesbegründung zur Vorgängerregelung in § 34 BSeuchG: Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Seuchengesetzes, BT-Drs. 8/2468, S. 27).“

Rn. 69

Der Thüringer Verfassungsgerichtshof führt des Weiteren aus, dass es keine Anhaltspunkte dafür gab, dass der Bundesgesetzgeber die zum damaligen Zeitpunkt eingriffsintensiven Ordnungsregelungen zumindest im Grundsatz nicht von der eingeräumten Ordnungsermächtigung als gedeckt ansah (dazu ausführlich: Thüringer VerfGH, Urteil vom 1. März 2021 - 18/20 - juris Rn. 382 f.)

Rn. 70

Wenn neue und in dieser Form vom Gesetzgeber nicht bedachte Gefährdungslagen entstehen, die zudem - wie im Falle der Covid-19-Pandemie - mit erheblichen prognostischen Unsicherheiten behaftet sind, kann jedenfalls für eine Übergangszeit - auch wenn es zu wesentlichen Grundrechtseingriffen kommt - auf die Generalklausel des § 32 Satz 1 IfSG i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG auch im Ordnungswege zurückgegriffen werden. Diese Übergangszeit war zum Zeitpunkt der Geltungsdauer der hier angegriffenen Rechtsverordnung jedenfalls noch nicht überschritten (zum Vorstehenden: ThürVerfGH, Urteil vom 1. März 2021 - 18/20 - juris Rn. 384).

Rn. 71

Soweit der Antragsteller auf den Beschluss des Thüringer Verfassungsgerichtshofs vom 19. Mai 2021 - 110/20 - verweist, mit dem eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aufgrund einer zum Urteil des Verfassungsgerichtshofs Sachsen-Anhalt vom 26. März 2021 - LVG 25/20 - mutmaßlich

divergierenden Auffassung dazu eingeholt werden sollte, ob die infektionsschutzrechtliche Generalklausel als verfassungsmäßige Ermächtigungsgrundlage für infektionsschutzrechtliche Verordnungen der Länder gelte, vermag dies eine andere Beurteilung bereits deshalb nicht zu rechtfertigen, weil diese Verfahren Verordnungen zum Prüfungsgegenstand hatten, die deutlich später erlassen worden sind, als die vorliegend zu prüfende ThürSARS-CoV-2-IfS-GrundVO vom 12. Juni 2020.

Rn. 72

Aufgrund des Vorstehenden wird die im Urteil des Amtsgerichts Weimar vom 11. Dezember 2021 - 6 OWi 340 Js 201252/21 - vertretene Auffassung nicht geteilt. Zwar wurde die gegen dieses Urteil eingelegte Rechtsbeschwerde - allerdings aus anderen Gründen, nämlich wegen der formellen Verfassungswidrigkeit der dort streitgegenständlichen Verordnung wegen des Verstoßes gegen das Zitiergebot - verworfen (Thüringer OLG, Beschluss vom 10. August 2021 - 1 OLG 121 SsRs 30/21 - juris), allerdings wies das Thüringer Oberlandesgericht ausdrücklich darauf hin, dass es - entgegen des Gerichtes erster Instanz - den Parlamentsvorbehalt durch § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 IfSG in der zum Tatzeitpunkt geltenden Fassung gewahrt sieht (vgl. Thüringer OLG, Beschluss vom 10. August 2021 - 1 OLG 121 SsRs 30/21 - Rn. 36 ff.).

Rn. 73

b. Bedenken an der formellen Rechtmäßigkeit der angefochtenen Regelungen der ThürSARS-CoV-2-IfS-GrundVO vom 9. Juni 2020 bestehen nicht.

Rn. 74

aa. Anstelle der nach § 32 Satz 1 IfSG ermächtigten Landesregierung war aufgrund der nach § 32 Satz 2 IfSG gestatteten und durch § 7 Abs. 1 und 2 der Thüringer Verordnung zur Regelung von Zuständigkeiten und zur Übertragung von Ermächtigungen nach dem Infektionsschutzgesetz - ThürIfSGZustVO - vom 2. März 2016 (GVBl. Nr. 3/2016 S. 155), zuletzt geändert durch Art. 2 Thüringer Verordnung zur Neuordnung der erforderlichen Maßnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 sowie zur Verbesserung der infektionsschutzrechtlichen Handlungsmöglichkeiten vom 9. Juni 2020 (GVBl. Nr. 16/2020 S. 269), betätigten Subdelegation das Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie zum Erlass der Verordnung zuständig.

Rn. 75

bb. Die ThürSARS-CoV-2-IfS-GrundVO war von der das Ministerium vertretenden Ministerin ausgefertigt, zunächst im Wege der Notveröffentlichung nach Art. 85 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf i. V. m. § 9 ThürVerkG am 9. Juni 2020 im Internet publiziert und im Anschluss unter dem 12. Juni 2020 im Thüringer Gesetz- und Verordnungsblatt bekannt gemacht (GVBl. Nr. 16/2020 S. 269) worden.

Rn. 76

cc. Etwaige Verstöße des Antragsgegners gegen die Unterrichtungspflicht nach Art. 67 Abs. 4 ThürVerf beeinflussen die Rechtmäßigkeit der Verordnung nicht.

Rn. 77

dd. Das Zitiergebot nach Art. 44 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf i. V. m. Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG war gewahrt, denn in der Eingangsformel der Verordnung waren sowohl § 32 Satz 1 i. V. m. §§ 28, 29, 30 Abs. 1 Satz 2 und § 31 IfSG als auch § 7 ThürIfSGZustVO und damit sowohl die unmittelbare Ermächtigungsgrundlage aus der subdelegierenden Verordnung als auch die gesetzlichen Grundlagen der subdelegierenden Verordnung selbst angegeben. Die Subdelegation der Verordnungsermächtigung nach § 32 Satz 2 IfSG durch die Landesregierung an das Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie erfolgte aufgrund der seit dem 11. Juni 2020 gültigen Fassung des § 7 ThürIfSGZustVO und stand mit dem Zitiergebot - anders als die Vorgängerregelung (vgl. Thüringer

VerfGH, Urteil vom 1. März 2021 - 18/20 - juris Rn. 408 ff.) - ebenfalls (noch) in Einklang (vgl. Thüringer VerfGH, Urteil vom 1. März 2021 - 18/20 - juris Rn. 535 ff.).

Rn. 78

c. Die Vorschrift des § 6 ThürSARS-CoV-2-IfS-GrundVO vom 9. Juni 2020 erweist sich zudem als materiell rechtmäßig.

Rn. 79

Ausgehend von der im Bereich des Gefahrenabwehrrechts allein maßgeblichen ex-ante-Betrachtung ist die materielle Rechtmäßigkeit einer gesetzlichen Vorschrift anhand der verfügbaren Informationen und Erkenntnismöglichkeiten zum Zeitpunkt des Erlasses und während der Geltungsdauer der jeweiligen Bestimmung zu beurteilen (vgl. Thüringer OVG, Urteil vom 14. Dezember 2022 - 3 N 233/21 - Rn. 77 f. und Beschluss vom 28. Januar 2021 - 3 EN 22/21 - Rn. 60; Niedersächsisches OVG, Urteil vom 25. November 2021 - 13 KN 132/20 - Rn. 57 – jeweils juris).

Rn. 80

Soweit der Antragsteller auf Stellungnahmen, Studien etc. verweist, die aus einer Zeit nach der Geltungsdauer der angegriffenen Verordnung stammen, ist dies für die vorliegende Prüfung unbeachtlich.

Rn. 81

Den - mangels Nennung eines konkreten Beweisthemas sowie bestimmter Beweismittel nicht als Beweisantrag zu verstehenden - Beweisanregungen des Antragstellers im Hinblick auf die Schutzwirkung der Mund-Nasen-Bedeckung und zum Nachweis der von der Verwendung einer Mund-Nasen-Bedeckung ausgehenden Gesundheitsgefahren war ebenso nicht nachzukommen, da solche später gewonnenen Erkenntnisse in Ansehung des für die vorliegende Prüfung maßgeblichen Zeitpunktes unerheblich sind.

Rn. 82

Unter Zugrundelegung dessen ist die in § 6 ThürSARS-CoV-2-IfS-GrundVO formulierte Verpflichtung zur Verwendung einer Mund-Nasen-Bedeckung von der Ermächtigungsgrundlage des § 32 Satz 1 und 2 i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG gedeckt (aa.) und verstößt auch sonst nicht gegen höherrangiges Recht, insbesondere nicht gegen den Wesentlichkeitsvorbehalt (bb.) oder den Bestimmtheitsgrundsatz (cc.) oder gegen Grundrechte (dd).

Rn. 83

aa. Wie bereits dargelegt, ermächtigt § 32 IfSG die Landesregierungen bzw. die von der Landesregierung qua Subdelegation ermächtigte Stelle unter den Voraussetzungen, die für Maßnahmen nach den §§ 28 bis 31 IfSG maßgebend sind, Ge- und Verbote zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten durch Rechtsverordnung zu erlassen. Unter den Voraussetzungen des § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 IfSG umfasst diese Ermächtigung alle notwendigen Schutzmaßnahmen - insbesondere die in §§ 29 bis 31 IfSG genannten -, soweit und solange es zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich ist. Die zuständige Stelle 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 (§ 28 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 IfSG). Die zuständige Stelle kann auch Veranstaltungen oder sonstige Ansammlungen von Menschen beschränken oder verbieten (§ 28 Abs. 1 Satz 2 IfSG).

Rn. 84

Das Vorliegen der Voraussetzungen des § 28 Abs. 1 IfSG bedingt, dass die zuständige Stelle zum Handeln verpflichtet ist. Dies ergibt sich bereits aus den grundrechtlichen Schutzpflichten aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG (vgl. BVerfG, Beschluss vom 13. Mai 2020 - 1 BvR 1021/20 - juris Rn. 8). Die Bandbreite der Schutzmaßnahmen, die bei Auftreten einer übertragbaren Krankheit in Frage kommen können, lässt sich

- wie bereits dargestellt - jedoch nicht im Vorfeld bestimmen. Dem Gesetzgeber oder der von ihm zum Verordnungserlass ermächtigten Exekutive räumt § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG daher dann, wenn er dem Grunde nach verpflichtet ist, Maßnahmen zum Schutz eines Rechtsguts zu ergreifen, einen weiten Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum ein (vgl. BVerfG, Beschluss vom 12. Mai 2020 - 1 BvR 1027/20 - juris Rn. 6). Dieses behördliche Ermessen wird dadurch beschränkt, dass es sich um „notwendige“ Schutzmaßnahmen handeln muss, nämlich Maßnahmen, „soweit“ sie zur Verhinderung der (Weiter-)Verbreitung der Krankheit erforderlich sind. Weiterhin betont das Gesetz den zeitlichen Aspekt, denn 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 - Rn. 24 m. w. N.; OVG Bremen, Beschluss vom 9. April 2020 - 1 B 97/20 - Rn. 30 – jeweils juris).

Rn. 85

Dem Ordnungsgeber kommt in diesem Rahmen eine fortwährende Beobachtungs- und Überprüfungspflicht zu, ob und inwieweit er an den Einschränkungen festhält. Er hat für die Dauer der Gültigkeit der Verordnung fortlaufend zu überprüfen, ob die Aufrechterhaltung der Verbote noch erforderlich und angemessen ist, wobei die Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit umso strenger werden, je länger die Beschränkungen gelten (Thüringer OVG, Beschluss vom 21. Dezember 2020 - 3 EN 812/20 - Rn. 72; OVG Saarland, Beschluss vom 28. April 2020 - 2 B 151/20 - Rn. 20 – jeweils juris).

Rn. 86

Auch nach dem Vortrag des Antragstellers ergeben sich keine Zweifel daran, dass die vom Ordnungsgeber gewählte Verpflichtung zur Verwendung einer Mund-Nasen-Bedeckung von der Ermächtigungsgrundlage des § 32 Satz 1 und 2 i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG umfasst war.

Rn. 87

(1) Der Anwendungsbereich des § 32 Satz 1 IfSG i. V. m. § 28 Abs. 1 IfSG war im Juni 2020 grundsätzlich eröffnet.

Rn. 88

Es besteht kein ernstlicher Zweifel, dass COVID-19, die offizielle Bezeichnung der durch den neuartigen Coronavirus SARS-CoV-2 (anfangs 2019-nCoV) als Krankheitserreger ausgelösten Erkrankung, sich im hier zu beurteilenden Zeitraum - trotz des deutlichen Rückgangs der Fallzahlen von Neuinfektionen seit dem vorläufigen Höhepunkt der Pandemie in Deutschland und in Thüringen im März und April 2020 - als eine übertragbare Krankheit im Sinne des § 2 Nr. 3 IfSG dargestellt hat. Sie war nach der Einschätzung des vom Gesetzgeber durch § 4 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Nr. 1 IfSG hierzu vorrangig berufenen RKI im ganzen Bundesgebiet verbreitet. Die Weltgesundheitsorganisation ging bereits seit dem 11. März 2020 von einer weltweiten Pandemie aus (vgl. <https://www.who.int/europe/emergencies/situations/covid-19>, zuletzt aufgerufen am 21.08.2023). Der Deutsche Bundestag hatte mit Beschluss vom 25. März 2020 festgestellt, dass aufgrund der Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 in Deutschland eine epidemische Lage von nationaler Tragweite besteht (BT-PIPr. 19/154, S. 19169C).

Rn. 89

COVID-19 manifestierte sich seinerzeit sehr häufig als Atemwegsinfektionen. Zu den am häufigsten erfassten Symptomen zählten Husten, Fieber, Schnupfen, sowie Geruchs- und Geschmacksverlust. Die Krankheitsverläufe waren unspezifisch, vielfältig und variierten stark, von symptomlosen Verläufen bis zu schweren Pneumonien mit Lungenversagen und Tod. Bei der überwiegenden Zahl der Fälle verlief die Erkrankung mild. Die Wahrscheinlichkeit für schwere und auch tödliche Krankheitsverläufe nahm mit zunehmendem Alter und bestehenden Vorerkrankungen zu. Der Hauptübertragungsweg in der Bevölkerung war nach dem damaligen Kenntnisstand die Tröpfcheninfektion, sowie - laut RKI gemäß

SARS-COV-2 Steckbrief zur Coronavirus Krankheit-2019, Stand: 12.06.2020, 26.06.2020 und 10.07.2020 - die Übertragung durch Aerosole. Eine Übertragung durch kontaminierte Oberflächen konnte nicht ausgeschlossen werden (vgl. RKI, SARS-COV-2 Steckbrief zur Coronavirus Krankheit-2019 [COVID-19], Stand: 29.05.2020, 12.06.2020, 26.06.2020 und 10.07.2020; zum Krankheitsbild im Einzelnen mit weiteren Nachweisen: Kluge/Janssens/Welte/Weber-Carstens/Marx/Karagiannidis, Empfehlungen zur intensivmedizinischen Therapie von Patienten mit COVID-19, in: Medizinische Klinik – Intensivmedizin und Notfallmedizin v. 12.03.2020, veröffentlicht unter: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s00063-020-00674-3.pdf>, zuletzt aufgerufen am: 21.08.2023).

Rn. 90

Es wurden zahlreiche Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider (vgl. die Begriffsbestimmungen in § 2 Nr. 4 ff. IfSG) im Sinne des § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG festgestellt. Am 9. Juni 2020, dem Erlasszeitpunkt der streitgegenständlichen Verordnung, waren im Bundesgebiet mehr als 184.000 Menschen infiziert und mehr als 8.711 Menschen im Zusammenhang mit der Erkrankung verstorben und in Thüringen mehr als 3.100 Menschen infiziert und mehr als 170 Menschen infolge der Erkrankung verstorben (vgl. Robert-Koch-Institut [RKI], Täglicher Lagebericht des RKI zur Coronavirus Krankheit 2019 [COVID 19] v. 09.06.2020, S. 1 f., veröffentlicht unter: https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/2020-06-09-de.pdf?__blob=publicationFile, zuletzt aufgerufen am 21.08.2023). Für 3 % der in Deutschland gemeldeten Fälle war hierbei bekannt, dass sie eine Pneumonie entwickelt haben und 18 % aller Fälle wurden hospitalisiert (RKI, Täglicher Lagebericht vom 09.06.2020, a. a. O., S. 6). Der Altersdurchschnitt der Erkrankten lag bei 49 Jahren (RKI, Täglicher Lagebericht vom 09.06.2020, a. a. O., S. 5). Die höchsten Inzidenzen fanden sich in den Altersgruppen ab 90 Jahren (RKI, Täglicher Lagebericht vom 09.06.2020, a. a. O., S. 6).

Rn. 91

(2) Die Verpflichtung zur Verwendung einer Mund-Nasen-Bedeckung war zudem hinsichtlich ihres Zwecks, Inhalts und Ausmaßes von der Ermächtigungsgrundlage gedeckt.

Rn. 92

(a) Der vom Ordnungsgeber verfolgte Zweck war von der Verordnungsermächtigung nach § 32 Satz 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 IfSG umfasst. Zu Maßnahmen, die eine Verbreitung einer übertragbaren Krankheit verhindern sollen und damit der Bekämpfung der Krankheit dienen, gehören auch solche, die einen notwendigen Zwischenschritt zur Verhinderung der Verbreitung darstellen (vgl. Thüringer VerfGH, Urteil vom 1. März 2021 - 18/20 - juris Rn. 424 ff. m. w. N.). Die Ausbreitungsgeschwindigkeit der Erkrankung zu verringern und damit in der Folge Neuinfektionen mit dem Virus und Neuerkrankungen an COVID-19 zu reduzieren, ist als ein solcher Zwischenschritt anzuerkennen. Dieser Zweck wurde von der Verpflichtung zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung verfolgt. Sie sollte als ein ergänzendes Instrument des Infektionsschutzes zur Bekämpfung der weltweiten Coronapandemie zusätzlich zu dem Hauptinstrument der Eindämmung, namentlich der Verpflichtung zur Einhaltung eines Mindestabstands, dienen. Der Ordnungsgeber bezweckte mit ihr vorrangig die Vermeidung der Infizierung von anderen Personen weniger die des Trägers selbst, in dem durch das Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung eine Tröpfcheninfektion durch Husten, Niesen oder Sprechen vermieden werden sollte. In gewissen Umfang sollte die Maske nach den Vorstellungen des Ordnungsgebers allerdings auch einer Eigeninfektion entgegenwirken (vgl. S. 7 zu § 6 der Begründung zur ThürSARS-CoV-2-IfS-GrundVO i. v. m. S. 6 zu § 6 der Begründung zur ThürSARS-CoV-2-MaßnFortentwVO i. V. m. S. 1 und 3 zu Artikel 1 Nummer 2 [§ 4] sowie S. 4 zu § 4a Absatz 3 der Begründung zur Thüringer Verordnung zur Änderung der Dritten Thüringer SARS-CoV-2-Eindämmungsmaßnahmenverordnung sowie zur Änderung der Thüringer Verordnung zur Verlängerung und Änderung der erforderlichen Maßnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 vom 23. April 2020).

Rn. 93

(b) Die getroffene Regelung der Verpflichtung zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung an bestimmten öffentlichen Orten war ihrem Inhalt nach von der Ermächtigungsgrundlage gedeckt. § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 IfSG sieht gerade vor, dass die zuständige Stelle auch Personen verpflichten darf, von ihr bestimmte Orte oder öffentliche Orte nur unter bestimmten Bedingungen zu betreten.

Rn. 94

(c) Die in § 6 ThürSARS-CoV-2-IfS-GrundVO getroffene Regelung hielt sich auch hinsichtlich ihres Ausmaßes in dem von den Ermächtigungsnormen gemäß § 32 Satz 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 IfSG gesetzten Rahmen. Während der Geltungsdauer der streitgegenständlichen Verordnung konnte der Verordnungsgeber in nicht angreifbarer Weise von einer Gefahrenlage (aa) ausgehen, die die Verpflichtung zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung in bestimmten alltäglichen Situationen als Schutzmaßnahme notwendig gemacht hat (bb).

Rn. 95

(aa) Die vom Verordnungsgeber seinerzeit vorgenommenen Einschätzungen hinsichtlich der Gefahrenlage stoßen auf keine rechtlichen Bedenken.

Rn. 96

Um die Gefahren, die von Infektionskrankheiten ausgehen, und damit die Erforderlichkeit von Schutzmaßnahmen erkennen und abschätzen zu können, ist die Exekutive in erheblichem Umfang auf wissenschaftliche Expertise angewiesen. Es liegt in der Natur der Sache, dass im Fall neuartiger Krankheitserreger und Erkrankungen - anders als der Antragsteller meint - nicht auf eine sichere und umfassend abgeklärte Tatsachenbasis zurückgegriffen werden kann. Ob eine Gefährdung der Bevölkerung vorliegt, kann in einem solchen Fall lediglich aufgrund von Prognosen entschieden werden. Diese Prognosen müssen zwar ihrerseits tatsachenbasiert und nachvollziehbar sein, jedoch dürfen sie bestehende Unsicherheiten enthalten (vgl. Thüringer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 1. März 2021 - 18/20 - juris Rn. 428). Aus diesem Grund kommt dem Verordnungsgeber im Falle von Ungewissheiten im fachwissenschaftlichen Diskurs und damit einhergehender unsicherer Entscheidungsgrundlage auch in tatsächlicher Hinsicht ein Einschätzungsspielraum zu (vgl. BVerfG, Beschluss vom 13. Mai 2020 - 1 BvR 1021/20 - juris Rn. 10).

Rn. 97

Es gilt vorliegend zu beachten, dass sich der Verordnungsgeber einer neuartigen Entscheidungssituation gegenüber sah, die sich innerhalb sehr kurzer Zeit dynamisch veränderte. Zugleich realisierten sich außerordentliche Risiken für die Bevölkerung, während die Beurteilungsgrundlagen für die politischen und rechtlichen Entscheidungsprozesse wissenschaftlich noch nicht vollständig abgesichert waren.

Rn. 98

Unter Berücksichtigung des Vorstehenden bestehen bei der durch den Verordnungsgeber angestellten ex-ante Betrachtung keine Anhaltspunkte, dass er bei seiner Gefahreneinschätzung von offensichtlich fehlsamen Erwägungen ausging oder die von ihm zugrunde gelegte Gefahrenprognose nicht sachgerecht oder gar unvertretbar war.

Rn. 99

Der Verordnungsgeber hat sich dabei - ebenso wie die Bundesregierung - weitestgehend auf die Risikobewertungen und Empfehlungen des RKI gestützt. Diesem Institut kommt nach § 4 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Nr. 1 IfSG bei der Einschätzung des Infektionsgeschehens hinsichtlich übertragbarer Krankheiten bereits gesetzlich eine zentrale Stellung zu. Das RKI berücksichtigt in einem transparenten Verfahren die (weltweit) verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnisse umfassend, wertet entsprechende Daten umfänglich aus und schätzt das Risiko für die Bevölkerung in Deutschland ein. Die von ihm

herangezogen Quellen wurden entsprechend belegt.

Rn. 100

Nach dem RKI bestand seinerzeit weltweit und auch in Deutschland eine sehr dynamische und ernst zu nehmende Situation. Zwar sank die Zahl der übermittelten Fälle in Deutschland, allerdings wurde die Gefährdung für die Gesundheit der Bevölkerung in Deutschland weiterhin insgesamt als hoch eingeschätzt, für Risikogruppen als sehr hoch. Das Infektionsrisiko war stark von der regionalen Verbreitung, von den Lebensbedingungen (Verhältnissen) und auch vom individuellen Verhalten abhängig. Ausbrüche waren auf Familienfeiern zurückzuführen bzw. in Pflegeeinrichtungen, Unternehmen und im Umfeld von Glaubensgemeinschaften zu verzeichnen. Das RKI betonte weiterhin, dass - trotz der zwischenzeitlich ausgebauten intensivmedizinischen Versorgung - die Belastung des Gesundheitswesens maßgeblich von der regionalen Verbreitung der Infektion, den vorhandenen Kapazitäten und den eingeleiteten Gegenmaßnahmen (Isolierung, Quarantäne, physische Distanzierung) abhinge. Sie sei in weiten Teilen Deutschlands gering gewesen, habe aber örtlich hoch sein können (vgl. zum Vorstehenden: RKI, Täglicher Lagebericht des RKI zur Coronavirus Krankheit-2019 (COVID-19) vom 09.06.2020, S. 9, 12, veröffentlicht unter:

https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/2020-06-09-de.pdf?__blob=publicationFile, zuletzt aufgerufen am 21.08.2023).

Rn. 101

Selbst wenn nach den Erkenntnissen des RKI nur ein kleiner Teil der Erkrankungen schwer verlief, konnte das konkrete individuelle Risiko nur begrenzt abgeschätzt werden. Neben den sogenannten Risikogruppen (ältere Personen, Raucher und Personen mit Vorerkrankungen) wurden auch schwere Krankheitsverläufe bei Personen ohne bekannte Vorerkrankungen und bei jüngeren Patienten dokumentiert. Die Langzeitfolgen waren - auch nach leichten Verläufen - nicht abschätzbar. Folgeerkrankungen - sei es durch die Erkrankung oder durch ihre Behandlung - waren nicht auszuschließen. Zudem war unklar und nicht hinreichend erforscht, wie regelhaft, robust und dauerhaft nach einer überstandenen Infektion ein Immunstatus aufgebaut wird (vgl. vgl. RKI, SARS-COV-2 Steckbrief zur Coronavirus Krankheit-2019 [COVID-19], Stand: 29.05.2020, 12.06.2020, 26.06.2020, 10.07.2020).

Rn. 102

Auch unter Berücksichtigung des Vorbringens des Antragstellers bestehen keine Anhaltspunkte, dass das RKI seiner Aufgabe der fachlichen Expertise nicht nachgekommen war und es bei seiner Gefährdungsbeurteilung - und damit auch der Ordnungsgeber, der sich bei Verordnungserlass auf diese stützte - von offensichtlich fehlerhaften Erwägungen ausging und diese Bewertung nicht sachgerecht oder gar unvertretbar war.

Rn. 103

Die im Hinblick auf das Coronavirus SARS-CoV-2 bestehende pandemische Lage und der Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse waren von fehlender Eindeutigkeit geprägt. Die wissenschaftliche Erforschung des Coronavirus SARS-CoV-2 war ein laufender und dynamischer Prozess, der empirisch gesicherte Gewissheiten zum maßgeblichen Zeitpunkt nur bedingt zuließ (vgl. Thüringer OVG, Beschluss vom 3. Juli 2020 - 3 EN 391/20 - juris Rn. 61). Angesichts dieser Ungewissheiten und dynamischen Entwicklungen in der wissenschaftlichen Forschung waren die Bewertungen stets kritisch zu hinterfragen und fortdauernd zu überprüfen, was wiederum essentieller Bestandteil eines lebendigen wissenschaftlichen Diskurses ist, welcher bedingt, dass abweichende Meinungen gebildet und formuliert werden (Thüringer OVG, Beschluss vom 26. August 2020 - 3 EN 531/20 - juris Rn. 38). Trotz der weiteren Zunahme wissenschaftlicher Äußerungen, die einzelne Aspekte bei der Bewertung des Infektionsgeschehens anders einschätzten als das RKI oder sogar die fortbestehende

Gefährdungssituation gänzlich verneinten - wie dies offenbar ... W. in dem vom Antragsteller zitierten Interview vom 24.04.2020 getan hat -, war der Ordnungsgeber dennoch nicht gehindert, auf Grundlage der Einschätzungen des RKI die von ihm als notwendig erachteten Schutzmaßnahmen zu erlassen (vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 23. Juni 2020 - 13 B 695/20.NE - juris Rn. 74). Denn der Ordnungsgeber verletzt seinen Einschätzungsspielraum grundsätzlich nicht dadurch, dass er bei mehreren vertretbaren Auffassungen einer den Vorzug gibt, solange er dabei nicht feststehende, hiermit nicht vereinbare Tatsachen ignoriert (OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 23. Juni 2020 - 13 B 695/20.NE - juris Rn. 74 m. w. N.). Hierfür ist vorliegend nichts ersichtlich, zumal auch andere (Bundes-)Länder die Pflicht zum Tragen einer Maske aufgrund der seinerzeit bestandenen Gefahrenlage für notwendig erachtet haben.

Rn. 104

Insbesondere auch der Einwand des Antragstellers, die Bewertung der Gefährdungslage sei zum Zeitpunkt des Verordnungserlasses unrichtig gewesen, führt zu keiner anderen Beurteilung. Soweit er einwendet, dass die 7-Tage-Inzidenz und die PCR-Tests nicht aussagekräftig seien, und hierzu auf diverse Stellungnahmen und Studien verweist, ist dem zu entgegnen, dass diese teilweise aus einer Zeit nach der Geltungsdauer der vorliegend streitgegenständlichen Verordnung stammen und daher unerheblich sind. Bei den PCR-Tests handelt es sich im Übrigen um ein vom Großteil der Wissenschaft anerkanntes Instrument. Sie gelten nach wie vor als „Goldstandard“ für die Diagnostik von SARS-CoV-2 (vgl. RKI, Hinweise zur Testung von Patienten auf Infektion mit dem neuartigen Coronavirus SARS-CoV-2 - Direkter Erregernachweis durch RT-PCR, abrufbar unter https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Vorl_Testung_nCoV.html?jsessionid=C3B5064572155589C2B454CA73965D14.internet101?nn=13490888#doc13490982bodyText9, zuletzt abgerufen am 21.08.2023). Der Ordnungsgeber darf sich - wie bereits erwähnt - nicht erst dann auf wissenschaftliche Erkenntnisse stützen, wenn diese als Tatsachengrundlage für eine beabsichtigte Regelung in der Wissenschaft übereinstimmend als gesichert bewertet wird. Etwas anderes gilt nur dann, wenn er feststehende, mit seiner Einschätzung nicht vereinbare Tatsachen ignoriert, was im Hinblick auf die Validität von PCR-Tests für die Diagnostik von SARS-CoV-2 nicht der Fall war (ausführlich dazu OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 5. August 2021 - 13 B 991/21- juris Rn. 7, vgl. auch VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 15. Januar 2021 - 1 S 4180/20 - juris Rn. 30 ff.). Dass der Ordnungsgeber seinerzeit bei der Beurteilung der Infektionslage nicht auf mittels PCR-Testungen festgestellte 7-Tage-Inzidenzen abstellen und mithin aus der Anzahl der positiven PCR-Tests auf das Ausmaß der aktuellen Verbreitung des Virus schließen durfte, folgt im Übrigen auch nicht daraus, dass PCR-Tests ihrerseits falsche Ergebnisse liefern können, wobei deren prozentualer Anteil - wie auch bei Testungen auf andere Erkrankungen - wiederum von der Vortestwahrscheinlichkeit (Wahrscheinlichkeit, dass jemand der getestet werden soll, infiziert ist) abhängt (vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 5. August 2021 - 13 B 991/21- juris Rn. 46 ff.). Eine 100%ige Sicherheit können testbasierende Labordiagnosen ohnehin nicht bieten. Dies kann aber nicht zur Folge haben, dass der Ordnungsgeber diese zur Beurteilung der Gefahrenlage nicht heranziehen darf.

Rn. 105

Es gilt zudem auch hier zu beachten, dass es seinerzeit darum ging, aus den zur Verfügung stehenden Daten und mithilfe der zur Verfügung stehenden Ressourcen überhaupt eine Grundlage für die Einschätzung der von einem völlig neuartigen Krankheitserreger ausgehenden Gefahr zu schaffen. Es mag daher durchaus sein, dass die damals gewählten Vorgehensweisen verbesserungsbedürftig gewesen sind. Der Antragsgegner hat in seiner Stellungnahme vom 01.10.2021 insofern auch ausgeführt, dass aufgrund der neueren wissenschaftlichen Erkenntnisse insbesondere die Teststrategie im Laufe der Zeit überarbeitet worden sei. Daraus ergibt sich jedoch nicht, dass das Vorgehen des RKI seinerzeit evident fehlerhaft gewesen ist.

Rn. 106

Soweit der Antragsteller einwendet, dass das seit dem 9. April 2020 veröffentlichte Zwischenergebnis der Studie von Prof. Dr. Streeck belege, dass die Fortsetzung der einschränkenden Maßnahmen nicht zu rechtfertigen seien, verkennt er, dass sich die genannte Studie lediglich mit dem seinerzeitigen Stand der durchgemachten und damals noch immer stattfindenden SARS-CoV-2 Infektionen (Prozentsatz aller Infizierten) in der Gemeinde Gangelt beschäftigt hat. Die Ergebnisse der Johns-Hopkins University wurden hierdurch jedoch nicht in Frage gestellt.

Rn. 107

Der Einwand des Antragstellers, dass bereits ab Mitte März 2020 sowohl die Zahl der Infizierten als auch die Zahl der Neuerkrankten sanken und eine Überlastung des Gesundheitswesens niemals vorgelegen habe, führt zu keiner anderen Beurteilung. Diese Zahlen belegen - entgegen der Auffassung des Antragstellers - für sich betrachtet nicht, dass am 9. Juni 2020 von dem Coronavirus SARS-CoV-2 keine gesundheitlichen und infektionsschutzrechtlichen Gefährdungen (mehr) ausgingen und damit das RKI zu Unrecht prognostizierte, dass weiterhin eine Gefahr für die Gesundheit der Bevölkerung bestehe. Dabei ist zum einen zu berücksichtigen, dass der Rückgang der Zahlen damals nicht als unbedingt gesichert angenommen werden konnte. Aufgrund beschränkter Testungen, häufig symptomlos verlaufender Erkrankungen und ggf. fehlender Nachweisbarkeit von Antikörpern trotz durchlaufener Infektion war die Datengrundlage für die Prognosen der weiteren Entwicklung des Infektionsgeschehens lückenbehaftet. Fundierte Aussagen zur tatsächlichen Infektionsgeschwindigkeit und -ausbreitung konnten lediglich mit zeitlicher Verzögerung erfolgen. Zum anderen lässt sich nicht ausschließen, sondern ist im Gegenteil sogar naheliegend, dass der Rückgang der Infektionszahlen auch auf die bereits im Vorfeld getroffenen beschränkenden Maßnahmen zurückzuführen war.

Rn. 108

Letztlich stellt die grundlegende Annahme des Antragstellers, dass die Infektionsgefahr zum Zeitpunkt des Erlasses der angegriffenen Rechtsverordnung weitgehend überwunden und im Begriff gewesen sei abzuklingen, lediglich eine Momentaufnahme dar. Es traten weltweit und auch unmittelbar in Deutschland und Thüringen (vgl. S. 1 der Begründung zur ThürSARS-CoV-2-IfS-GrundVO) immer wieder neue Infektionsherde auf. Das Infektionsgeschehen war gerade nicht statischer Natur, sondern unterlag Schwankungen, nicht zuletzt jahreszeitbedingt und abhängig von den Bewegungsströmen der Menschen. Der Ordnungsgeber durfte daher in nicht angreifbarer Weise davon ausgehen, dass die Gefahr der Verbreitung der Infektion und daran anknüpfend einer Überlastung des Gesundheitswesens mit gravierenden Folgen für die Gesundheitsversorgung der Bevölkerung weiter fortbestand. Ohne weiterhin wirkende Gegenmaßnahmen waren eine Verbreitung des Coronavirus und der Anstieg schwerer bis tödlicher Erkrankungen (sowie eine damit möglicherweise einhergehende Überlastung des Gesundheitswesens) immer noch zu befürchten. Ein exponentielles Wachstum der Infektionen mit unmittelbaren, nicht absehbaren Folgen für Gesundheit, Leib und Leben durch vorschnelle Aufhebung der Schutzmaßnahmen galt es deshalb weiterhin zu vermeiden (vgl. hierzu auch: OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 24. April 2020 - 13 B 520/20.NE - Rn. 39 ff. juris). Die Gefahr einer „zweiten Welle“ war nicht ausgeschlossen (Thüringer OVG, Beschluss vom 3. Juli 2020 - 3 EN 391/20 - juris Rn. 63 m. w. N.).

Rn. 109

Soweit der Antragsteller Zweifel zu haben scheint, ob es sich bei COVID-19 überhaupt um eine ernstliche, den saisonalen Grippewellen oder sonstigen Gefährdungslagen (Straßenverkehr) nicht vergleichbare Gefahr für die Gesundheit der Bevölkerung gehandelt hat, ist auszuführen, dass es unerheblich ist, ob es auch andere Gefahren gibt, welche die Gesundheit und das Leben der Bevölkerung nachhaltig bedrohen, jedoch zu weniger belastenden staatlichen Maßnahmen führen oder in der Vergangenheit geführt haben (vgl. Thüringer VerfGH, Urteil vom 1. März 2021 - 18/20 - Rn. 436;

VerfGH Saarland, Beschluss vom 28. August 2020 - Lv 15/20 - Rn. 52 – jeweils juris). Staatliche Schutzpflichten in Bezug auf die Abwehr einer bestimmten Gesundheitsgefahr entfallen nicht, wenn der Staat seinen Pflichten nicht in Bezug auf andere Gesundheitsgefahren nachkommt (VerfGH Saarland, Beschluss vom 28. August 2020 - Lv 15/20 - juris Rn. 52). Darüber hinaus obliegt es der dafür von Verfassung wegen verantwortlichen staatlichen Organe einzuschätzen, welche Bedrohung von einem so hohen Gewicht ist, dass sie besondere Maßnahmen erfordert (VerfGH Saarland, Beschluss vom 28. August 2020 - Lv 15/20 - juris Rn. 53). Im Übrigen war bei vernünftiger Betrachtung der globalen Entwicklung des pandemischen Geschehens - nicht zuletzt aufgrund fehlender Instrumente der Prävention, Linderung oder gar Heilung sowie mangelnder umfassender Kenntnisse über das tatsächliche Risiko und die Langzeitfolgen einer Erkrankung an COVID-19 - die dadurch bedingte Situation mit den genannten Gefährdungslagen nicht vergleichbar (vgl. Thüringer VerfGH, Urteil vom 1. März 2021 - 18/20 - Rn. 436; VerfGH Saarland, Beschluss vom 28. August 2020 - Lv 15/20 - Rn. 53; Niedersächsisches OVG, Urteil vom 25. November 2021 - 13 KN 132/20 - Rn. 77 – jeweils juris).

Rn. 110

(bb) Der Ordnungsgeber konnte von der Geeignetheit und mithin auch Notwendigkeit der von ihm ergriffenen Schutzmaßnahme ausgehen.

Rn. 111

Soweit der Antragsteller ausführt, dass das Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung für Gesunde völlig sinnlos sei, zweifelt er zwar ersichtlich an, dass eine diesbezügliche Pflicht eine objektiv notwendige Maßnahme i. S. d. § 28 Abs. 1 IfSG darstellt, um die Ausbreitung des Virus zu verzögern. Es bestehen jedoch vorliegend - auch wenn die Eignung einer Mund-Nasen-Bedeckung zur Verhütung einer Ansteckung mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 durchaus fachlich umstritten gewesen ist, worauf der Antragsteller zu Recht verwiesen hat - keine Anhaltspunkte, dafür dass die Wahl dieses Mittels zur Zweckerreichung durch den Ordnungsgeber fehlerhaft oder unvertretbar war.

Rn. 112

Nach den damaligen Erkenntnissen des RKI betrug die Inkubationszeit der Krankheit im Mittel 5-6 Tage. Das serielle Intervall, d. h. das durchschnittliche Intervall vom Beginn der Erkrankung eines ansteckenden Falles bis zum Erkrankungsbeginn eines von diesem angesteckten Falls, hat das RKI im Median auf 4 Tage geschätzt, wobei es darauf hingewiesen hat, dass das serielle Intervall keine stabile Eigenschaft eines Erregers sei, sondern (wie die Reproduktionszahl) ebenso von den Eigenschaften der Gesellschaft abhängen, in der sich ein Virus verbreite. Der Grundsatz, dass das serielle Intervall meistens länger als die Inkubationszeit sei, weil die Ansteckung oft erst dann erfolge, wenn ein Fall symptomatisch geworden sei, schien - so das RKI - auf SARS-CoV-2-Infektionen mithin nicht unbedingt zuzutreffen, was auch Studien zu asymptomatischen Übertragungen belegt hätten (vgl. RKI, SARS-COV-2 Steckbrief zur Coronavirus Krankheit-2019 [COVID-19], Stand: 29.05.2020, 12.06.2020, 26.06.2020 und 10.07.2020).

Rn. 113

Ausweislich der im SARS-COV-2 Steckbrief zur Coronavirus Krankheit-2019 (COVID-19) vom 12.06.2020 zusammengefassten Erkenntnisse des RKI hätten Transmissionen, bei denen der Indexfall keine bzw. noch keine Symptome gezeigt habe, beim SARS-CoV-2-Infektionsgeschehen eine große Rolle gespielt (so auch schon RKI, SARS-COV-2 Steckbrief zur Coronavirus Krankheit-2019 [COVID-19] auf dem Stand vom 29.05.2020). Das habe sich auch daran gezeigt, dass die höchste Infektiosität am Tag vor dem Symptombeginn gelegen habe. Ausweislich der angeführten Studien habe es zudem eine hohe Zahl asymptomatischer Krankheitsverläufe gegeben. Für den hohen Stellenwert von asymptomatischen bzw. präsymptomatischen Übertragungen habe auch die Tatsache gesprochen, dass sich die Viruslast nicht von derjenigen der symptomatischen SARS-COV-2-Infizierten unterscheiden habe. Aufgrund von Schätzungen einer Simulationsstudie habe sich ein nicht unerheblicher Anteil der

Übertragungen vor Symptombeginn ereignet. Ausweislich der Ergebnisse von Modellierungen vermutete das RKI, dass präsymptomatische Übertragungen eine ganz wesentliche Rolle für die Ausbreitung spielten. Das RKI kam zum Ergebnis, dass asymptomatische und präsymptomatische Übertragungen als schwer identifizierbare Transmissionswege (ohne Maßnahmen) unter Umständen allein ausreichen, um die Epidemie fortzuführen.

Rn. 114

Im SARS-COV-2 Steckbrief zur Coronavirus Krankheit-2019 (COVID-19) vom 10.07.2020 stellte das RKI seinen seinerzeit aktuellen Kenntnisstand dahingehend dar, dass Übertragungen infektiöser Personen eine große Bedeutung hätten, welche bereits - zunächst ggf. relativ subtile - Krankheitszeichen (Symptome) entwickelt hätten. Darüber hinaus vermutete das RKI, dass sich vermutlich auch ein beträchtlicher Anteil von Personen bei anderen, infektiösen Personen in den 1-2 Tagen vor dem Symptombeginn anstecke. Wie groß dieser Anteil sei, sei nicht genau zu beziffern gewesen, da in mehreren Studien nicht oder nicht gut beschrieben worden sei, wie der „Symptombeginn“ definiert wurde. Schließlich habe es laut RKI vermutlich auch asymptomatische Übertragungen gegeben, wobei diese Ansteckungen vermutlich von untergeordneter Bedeutung seien.

Rn. 115

Das RKI empfahl im Geltungszeitraum der Verordnung ein generelles Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung in bestimmten Situationen im öffentlichen Raum als einen Baustein, um Risikogruppen zu schützen und den Infektionsdruck und damit die Ausbreitungsgeschwindigkeit von COVID-19 in der Bevölkerung zu reduzieren. Diese Empfehlung stütze es auf eine Neubewertung. Es sei zunehmend evident geworden, dass ein hoher Anteil von Übertragungen unbemerkt erfolge, und zwar bereits vor dem Auftreten von Krankheitssymptomen. Die Filterwirkung von primär dem Fremdschutz dienenden Mund-Nasen-Bedeckungen im Hinblick auf Tröpfchen und Aerosol sei nur in wenigen Studien untersucht worden und sei im Vergleich zum medizinischen Mund-Nasen-Schutz geringer. Das RKI verwies auf eine Stellungnahme des Europäischen Zentrums für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (ECDC) sowie eine Empfehlung des Centers for Disease Control and Prevention, nach denen Gesichtsmasken die Eignung als Mittel der Kontrolle von Infektionsquellen zugeschrieben würde. Wie Beobachtungen aus Ausbruchsuntersuchungen und Modellierungsstudien gezeigt hätten, beruhe die rasche Ausbreitung von SARS-CoV-2 auf einem hohen Anteil von Erkrankungen, die initial mit nur leichten Symptomen beginnen, ohne die Erkrankten in ihrer täglichen Aktivität einzuschränken. Bereits 1-3 Tage vor Auftreten der Symptome könne es zu einer Ausscheidung von hohen Virusmengen kommen. Eine teilweise Reduktion dieser unbemerkten Übertragung von infektiösen Tröpfchen durch das Tragen von Mund-Nasen-Bedeckungen könne auf Populationsebene zu einer weiteren Verlangsamung der Ausbreitung beitragen. Dies betreffe vor allem die Übertragung im öffentlichen Raum, in Situationen in denen mehrere Menschen zusammenträfen und sich dort länger aufhielten (z. B.: Arbeitsplatz) oder der physische Abstand von mindestens 1,5 m nicht immer eingehalten werden könne (z. B.: Einkaufssituation, öffentliche Verkehrsmittel). Da bei vielen Ansteckungen die Infektionsquelle unbekannt sei, würde eine unbemerkte Ausscheidung des Virus in diesen Fällen weder durch eine Verhaltensänderung (wie eine Selbstquarantäne) noch durch eine frühzeitige Testung erkannt werden können, da der Beginn der Infektiosität unbekannt sei. Aus diesem Grund sei das Tragen von Mund-Nasen-Bedeckungen im öffentlichen Raum vor allem dann im Sinne einer Reduktion der Übertragungen wirksam, wenn sich möglichst viele Personen daran beteiligen würden. In dem System verschiedener Maßnahmen sei ein situationsbedingtes generelles Tragen von Mund-Nasen-Bedeckungen (oder von Mund-Nasen-Schutz, wenn die Produktionskapazität dies erlaube) in der Bevölkerung ein weiterer Baustein, um Übertragungen zu reduzieren (vgl. zu alledem Bl. 118 ff. der Beiakte 1, RKI: Mund-Nasen-Bedeckung im öffentlichen Raum als weitere Komponente zur Reduktion der Übertragungen von COVID-19. Strategie-Ergänzung zu empfohlenen Infektionsschutzmaßnahmen und Zielen [3. Update], Stand: 14.04.2020 in: Epidemiologisches Bulletin 19/2020 vom 7. Mai 2020, S. 3

ff.).

Rn. 116

Nach dem Vorstehenden war die Annahme des RKI und damit auch die des Verordnungsgebers, dass das Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung in Situationen, in denen der Mindestabstand nicht eingehalten werden kann, eine Maßnahme darstellt, die objektiv dazu geeignet ist, die Ausbreitung des Virus zu verzögern, weder offensichtlich fehlerhaft noch unvertretbar. Es ist durchaus nachvollziehbar, dass sich durch das Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung die Anzahl an infizierten Tröpfchen verringern können. Zwar ist die Mund-Nasen-Bedeckung im Sinne von § 6 Abs. 4 ThürSARS-CoV-2-IfS-GrundVO für die Viren nicht völlig undurchlässig, allerdings vermag die Bedeckung die in der Atemluft vorhandenen Tröpfchen und Partikel teilweise zurückzuhalten oder jedenfalls deren Austrittsgeschwindigkeit und damit den Ausbreitungsradius zu verringern. Abhängig vom jeweiligen Wirkungsgrad der Mund-Nasen-Bedeckung und der Zahl der Personen, die eine solche tragen, konnte sie daher durchaus als eine Maßnahme angesehen werden, die den Schutz Fremder vor einer Infektion verbessert. Dies betraf insbesondere Ansammlungen zahlreicher, untereinander nicht bekannter Personen, in Situationen, in denen der Mindestabstand nicht immer verlässlich eingehalten werden konnte, wie beispielsweise in Geschäften und Verkehrsmitteln des Personennahverkehrs, weil bei solchen Personenansammlungen Krankheitserreger besonders leicht übertragen werden konnten und zudem mangels Bekanntheit der Personen untereinander die Fallfindung mit Absonderung von Erkrankten und engen Kontaktpersonen erschwert, wenn nicht gar unmöglich war (vgl. Niedersächsisches OVG, Urteil vom 25. November 2021 - 13 KN 132/20 - juris Rn. 68).

Rn. 117

Zwar hat das Bundesministerium für gesundheitliche Aufklärung davor gewarnt, dass das Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung auf keinen Fall ein „trügerisches Sicherheitsgefühl“ erzeugen hätte dürfen. Damit wollte es allerdings lediglich deutlich machen, dass es vor allem die Einhaltung des Abstandsgebots und der Hygieneregeln für erforderlich hielt, um sich vor der Erkrankung zu schützen. Eine generelle Schutzwirkung wollte das Bundesministerium - anders als der Antragsteller zu konstruieren versucht - der Mund-Nasen-Bedeckung mit dieser Formulierung jedoch ersichtlich nicht absprechen.

Rn. 118

Der Umstand, dass ... B. in einem Interview am 27.04.2020 ausgeführt hat, dass FFP1-3-Masken mit Ventil nur dessen Träger, nicht aber Dritte zu schützen vermögen, sodass es unsolidarisch sei, diese in der Öffentlichkeit zu tragen, falls diese nicht von allen Menschen getragen würden, vermag die Geeignetheit des Tragens einer vom Verordnungsgeber geforderten Mund-Nasen-Bedeckung nicht zu erschüttern. FFP1-3-Masken mit Ventil sind von der in § 6 Abs. 4 ThürSARS-CoV-2-IfS-GrundVO definierten Mund-Nasen-Bedeckung, die nach dem Sinn und Zweck der Vorschrift als mechanische Barriere zur Filterung der Atemluft dienen soll, ersichtlich nicht umfasst.

Rn. 119

Es ist zudem nachvollziehbar und stößt auf keine rechtlichen Bedenken, dass es der Verordnungsgeber als geboten ansah, das Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung - zumindest an Stellen im öffentlichen Raum mit ständig wechselndem Publikumsverkehr, in dem zudem häufig die Abstandsregelungen nicht eingehalten werden können - verpflichtend vorsah. Denn nach den Kenntnissen des RKI ist ein vom Tragen der Mund-Nasen-Bedeckung ausgehender Fremdschutz nur dann gewährleistet, wenn möglichst viele Personen eine Maske tragen.

Rn. 120

Ohne, dass dies für den Ausgang dieses Verfahrens noch erheblich wäre, konnte sich der Antragsgegner seinerzeit auf weitere Erkenntnisse zur Wirksamkeit von Mund-Nasen-Bedeckungen stützen.

Rn. 121

Die Weltgesundheitsorganisation hatte nach ursprünglich kritischer Einstellung (vgl. Bl. 119 der Beiakte 1, RKI: Mund-Nasen-Bedeckung im öffentlichen Raum als weitere Komponente zur Reduktion der Übertragungen von COVID-19. Strategie-Ergänzung zu empfohlenen Infektionsschutzmaßnahmen und Zielen [3. Update], Stand: 14.04.2020 in: Epidemiologisches Bulletin 19/2020 vom 7. Mai 2020, S. 4) ihren Standpunkt zur Maskenpflicht im Juni 2020 geändert und empfahl diese bei sachgemäßer Anwendung insbesondere in Situationen, in denen die Abstandsregelungen nicht eingehalten werden können (vgl. Thüringer OVG, Beschluss vom 3. Juli 2020 - 3 EN 391/20 - juris Rn. 77 m. w. N.). Eine in ihrem Auftrag durchgeführte systematische Literaturrecherche und Meta-Analyse unterstrich die Wirksamkeit von Abstand sowie des Tragens einer Mund-Nase-Bedeckung zur Reduktion des Risikos einer Ansteckung mit SARS-CoV-2 (Schünemann u. a., Physical distancing, face masks, and eye protection to prevent person-to-person transmission of SARS-CoV-2 and COVID-19: a systematic review and meta-analysis, Stand: 1. Juni 2020, veröffentlicht unter: [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(20\)31142-9](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)31142-9), zuletzt aufgerufen am: 21.08.2023).

Rn. 122

Der wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages hat in seiner Kurzinformation zu Studien zur Wirksamkeit von Gesichtsmasken gegen SARS-CoV-2 vom 28.05.2020 (WD 9- 3000 - 047/20, Bl. 49 f. der Beiakte 2) auf mehrere Studien hingewiesen, welche den Stoffmasken eine Schutzwirkung zuschrieben.

Rn. 123

Die Stellungnahme der Deutschen Gesellschaft für Pneumologie und Beatmungsmedizin e. V. führt zur Auswirkung von Mund-Nasenmasken auf den Eigen- und Fremdschutz bei aerogen übertragbaren Infektionen in der Bevölkerung aus, dass nicht medizinische Mund-Nasenmasken einen nachgewiesenen Fremdschutz bieten. Ein Selbstschutz sei nicht nachgewiesen, aber wahrscheinlich. Der schützende Effekt der Maske komme vor allem innerhalb von geschlossenen Räumen zum Tragen (vgl. Dellweg u. a.; Stellungnahme der DGP zur Auswirkung von Mund-Nasen-Masken auf den Eigen- und Fremdschutz bei aerogen übertragbaren Infektionen in der Bevölkerung, Stand: 20.05.2020, abrufbar unter: <https://www.thieme-connect.com/products/ejournals/pdf/10.1055/a-1175-8578.pdf>, zuletzt aufgerufen am: 21.08.2023).

Rn. 124

Die Schutzwirkung wurde auch durch erste veröffentlichte Studien bestätigt, wonach das in der Stadt Jena schon frühzeitig angeordnete Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung eine gewichtige Ursache für das vergleichsweise günstige Infektionsgeschehen gewesen sei (Blatt 19 ff. der Beiakte 2, Mitze u. a., Face Masks Considerably Reduce COVID-19 Cases in Germany: A Synthetic Control Method Approach, Stand: 03.07.2020 sowie Maskenpflicht und ihre Wirkung auf die Corona-Pandemie: Was die Welt von Jena lernen kann, Stand: 03.07.2020, veröffentlicht unter: https://download.uni-mainz.de/presse/03_wiwi_corona_masken_paper_zusammenfassung.pdf, zuletzt aufgerufen am: 21.08.2023).

Rn. 125

Auch wenn danach der Einsatz von Mund-Nasen-Bedeckungen die seiner Zeit zentralen Schutzmaßnahmen, wie die (Selbst-)Isolation Erkrankter, die Einhaltung der physischen Distanz von mindestens 1,5 m, die Hustenregeln und die Händehygiene zum Schutz vor Ansteckung, nicht ersetzen

konnte, führt dies nicht dazu, die grundsätzliche Geeignetheit der Mund-Nasen-Bedeckung als einem Baustein der Pandemiebekämpfung durchgreifend in Frage zu stellen. Denn selbst wenn nach den damals verfügbaren Erkenntnissen der genaue Wirkungsgrad von Mund-Nasen-Bedeckungen in der von § 6 Abs. 4 ThürSARS-CoV-2-IfS-GrundVO geregelten Form, insbesondere auch aufgrund der Vielzahl an zugelassenen, nicht zertifizierten Mund-Nasen-Bedeckungen, nicht eindeutig und abschließend geklärt werden konnte und eine Kritik - wie die des Weltärztepräsidenten Montgomery (die er im Übrigen später zurückgenommen hat) - hinsichtlich der Geeignetheit bestimmter Mund-Nasen-Bedeckungen (Verwendung von Schals und Tüchern) berechtigt gewesen sein mag, war jedenfalls von einem gewissen Nutzen der Mund-Nasen-Bedeckung und damit ihrer Geeignetheit zur Reduzierung der Infektionen und damit auch der Ausbreitungsgeschwindigkeit von COVID-19 in der Bevölkerung auszugehen (vgl. Niedersächsisches OVG, Urteil vom 25. November 2021 - 13 KN 132/20 - juris Rn. 74).

Rn. 126

Dies gilt auch unter Berücksichtigung der vom Antragsteller vorgelegten bzw. erwähnten Studien, Stellungnahmen etc., die eine fehlende Schutzwirkung der Mund-Nasen-Bedeckung belegen sollen. Sofern diese zum maßgeblichen Zeitpunkt der Geltungsdauer der angegriffenen Norm Berücksichtigung finden konnten, die genannten Quellen überhaupt eine andere Auffassung belegen und die allgemein anerkannten Maßstäbe und Methoden für die fachliche Beurteilung einhalten, ergibt sich hieraus lediglich, dass die Schutzwirkung der Mund-Nasen-Bedeckung umstritten gewesen ist, berechtigt jedoch nicht zu dem zwingenden Schluss, dass die Einschätzung des RKI fehlerhaft gewesen war. Es ist im Übrigen weder ersichtlich noch plausibel vorgetragen, dass die wissenschaftliche Reputation der vom Antragsteller angeführten Fachleute höher ist, als die des RKI.

Rn. 127

Soweit der Antragsteller die Auffassung vertritt, die Ermächtigungsgrundlage werde überschritten, da die Schutzmaßnahmen vorliegend gegenüber Kranken, Krankheitsverdächtigen, Ansteckungsverdächtigen oder Ausscheidern zu treffen gewesen wären, zieht er letztlich die Notwendigkeit der getroffenen Regelung in Zweifel, vermag jedoch mit seinen Ausführungen nicht zu überzeugen.

Rn. 128

Bereits aus dem Wortlaut der Regelung ergibt sich, dass Schutzmaßnahmen nicht nur gegenüber potenziell gesundheitlich „gefährlichen“ Personen, mithin den in § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 IfSG genannten Kranken, Krankheitsverdächtigen, Ansteckungsverdächtigen oder Ausscheidern, sondern ebenso gegenüber mehreren Personen und sog. „Nichtstörern“ ergriffen werden können (BVerwG, Urteil vom 22. März 2012 - 3 C 16.11 - Rn. 26, unter Hinweis auf BT-Drs. 8/2468, S. 27; Thüringer OVG, Beschluss vom 10. April 2020 - 3 EN 248/20 - Rn. 40 – jeweils juris). Es mag zwar sein, dass die in § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG benannten Personengruppen vorrangig als Adressaten etwaiger Schutzmaßnahmen in Frage kommen, da bei ihnen feststeht oder jedenfalls der Verdacht besteht, dass sie Träger von Krankheitserregern sind, die bei Menschen eine Infektion oder eine übertragbare Krankheit im Sinne von § 2 Nr. 1 bis Nr. 3 IfSG verursachen können. Wegen der von ihnen ausgehenden Gefahr, eine übertragbare Krankheit weiterzuverbreiten, sind sie - wie bereits der Antragsteller ausgeführt hat - schon nach den allgemeinen Grundsätzen des Gefahrenabwehr- und Polizeirechts als „Störer“ anzusehen. Nach § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG können aber auch (sonstige) Dritte Adressaten von Maßnahmen sein, beispielsweise um sie vor Ansteckung zu schützen (vgl. BVerwG, Urteil vom 22. März 2012 - BVerwG 3 C 16.11 - Rn. 25 f.; OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 3. April 2020 - OVG 11 S 14/20 - Rn. 9; Niedersächsisches OVG, Urteil vom 25. November 2021 - 13 KN 132/20 - Rn. 35 – jeweils juris). Die Zulässigkeit bemisst sich allein danach, ob diese Schutzmaßnahmen „notwendig“ i. S. v. § 28 Abs. 1 S. 1 IfSG sind (vgl. Lindner, in: Schmidt, COVID-19, Rechtsfrage zur Corona-Krise, 3. Aufl. 2021, § 18 Rn. 61).

Rn. 129

Aus infektionsschutzrechtlicher Sicht maßgeblich ist insoweit allein der Bezug der durch die konkrete Maßnahme in Anspruch genommenen Person zur Infektionsgefahr. Dabei gilt für die Gefahrenwahrscheinlichkeit kein strikter, alle möglichen Fälle gleichermaßen erfassender Maßstab. Vielmehr 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 (vgl. BVerwG, Urteil vom 22. März 2012 - 3 C 16.11 - juris Rn. 32).

Rn. 130

Aufgrund der - bereits dargestellten - Erkenntnisse des RKI durfte seinerzeit für Geschäfte mit Publikumsverkehr und den öffentlichen Verkehrsmitteln, in denen das Einhalten des Mindestabstands nicht ohne Weiteres gewährleistet war, eine das allgemeine Infektionsrisiko erhöhende Gefahrenlage und damit ein hinreichend konkreter Bezug zu einer Infektionsgefahr angenommen werden, der es gestattete, Infektionsschutzmaßnahmen an die Kunden der Geschäfte mit Publikumsverkehr bzw. Fahrgäste des öffentlichen Personenverkehrs, zu adressieren.

Rn. 131

Mit der vom Antragsteller vertretenen Auffassung, dass nur Schutzmaßnahmen gegenüber der in § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 IfSG genannten Personengruppen in Betracht gekommen wären, wäre im Übrigen keine effektive Gefahrenabwehr möglich gewesen, da oftmals gar nicht erkennbar gewesen ist, ob eine Person ansteckend ist oder nicht, da eine Übertragung des Virus nach den damaligen Erkenntnissen durch eine infizierte Person schon Tage vor Symptombeginn oder auch bei einem asymptomatischen Verlauf der Erkrankung stattfinden konnte. Es reichte mithin nicht aus, im Zusammenhang mit bevölkerungsbezogenen Maßnahmen, die darauf abzielten, infektionsrelevante soziale Kontakte zu unterbinden oder zumindest zu beschränken, allein „Störer“ in die Pflicht zu nehmen (vgl. BVerwG, Urteil vom 22. März 2012 - 3 C 16/11 - Rn. 26; OVG Land Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 10. Juni 2020 - 13 B 617/20.NE - Rn. 41 – jeweils juris).

Rn. 132

bb. Es bestehen keine durchgreifenden Anhaltspunkte, dass die getroffenen Regelungen im Hinblick auf die durch diese erfolgenden Eingriffe in die allgemeine Handlungsfreiheit nicht dem Ordnungsgeber hätten überlassen werden dürfen, sondern dem Gesetzgeber selbst vorbehalten gewesen wären. Insofern sind die Anforderungen aus dem Rechtsstaatsprinzip nach Art. 44 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf i. V. m. dem bundesverfassungsrechtlichen Wesentlichkeitsvorbehalt gewahrt (vgl. Thüringer VerfGH, Urteil vom 1. März 2021 - 18/20 - juris Rn. 574 i. V. m. 471).

Rn. 133

cc. Die streitgegenständliche Ordnungsregelung war auch hinreichend bestimmt. Die Norm ließ ihren Inhalt und ihre Tragweite, insbesondere im Hinblick darauf, welche Handlungen ge- und verboten sind, für den Regelungsadressaten hinreichend klar erkennen. In § 6 Abs. 1 und Abs. 2 ThürSARS-CoV-2-IfS-GrundVO war detailliert und zweifelsfrei aufgeführt, an welchen Orten eine Mund-Nasen-Bedeckung zu tragen war. Abs. 4 der Vorschrift ließ entnehmen, wie diese Mund-Nasen-Bedeckung beschaffen sein musste. Die Anforderungen an die Dichte der

Mund-Nasen-Bedeckung ergaben sich ohne weiteres aus deren Funktion, einen Austritt und eine Verbreitung von infektiösen Tröpfchen in die unmittelbare Umgebung der die Maske tragenden Person zu reduzieren. Die Maske musste daher eine Beschaffenheit aufweisen, die dies weitgehend gewährleistet, wobei der Ordnungsgeber, wie die Regelung in § 6 Abs. 4 ThürSARS-CoV-2-IfS-GrundVO erkennen lässt, dies nicht streng im Sinne einer vollständigen Verhinderung intendierte, sondern jede grundhaft geeignete Bedeckung als eine mechanische Barriere für die Atemluft ausreichen ließ (vgl. Thüringer OVG, Beschluss vom 13. Juni 2020 - 3 EN 347/20 - juris Rn. 65).

Rn. 134

dd. Durch die Regelung in § 6 ThürSARS-CoV-2-IfS-GrundVO wurde nicht in unzulässiger Weise in die Grundrechte eingegriffen.

Rn. 135

(1) Das Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit ist nicht verletzt.

Rn. 136

(a) Da der Schutzbereich der allgemeinen Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG (Art. 3 Abs. 2 ThürVerf) grundsätzlich weit zu verstehen ist und er auch das Recht umfasst, das eigene äußere Erscheinungsbild nach eigenem Gutdünken selbstverantwortlich zu bestimmen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 10. Januar 1991 - 2 BvR 550/90 - juris Rn. 6), lag mit dem grundsätzlichen Gebot, in bestimmten öffentlichen Bereichen eine Mund-Nasen-Bedeckung zu tragen, zwar ein Eingriff in diesen Schutzbereich vor. Dieser Eingriff war jedoch gemäß Art. 2 Abs. 1 Halbsatz 2 GG (Art. 3 Abs. 2 Halbsatz 2 ThürVerf) gerechtfertigt, weil ansonsten ein Verstoß gegen die verfassungsmäßige Ordnung, namentlich ein Verstoß gegen § 6 ThürSARS-CoV-2-IfS-GrundVO, vorgelegen hätte. Dem steht nicht entgegen, dass in § 28 Abs. 1 Satz 4 IfSG die Einschränkung der allgemeinen Handlungsfreiheit nicht genannt ist. Denn das Zitiergebot nach Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG, das sicherstellen soll, dass nur ausdrücklich gewollte Eingriffe in Grundrechte vorgenommen werden, erfasst jedenfalls nach ganz herrschender und zutreffender Meinung nicht Einschränkungen der allgemeinen Handlungsfreiheit, da diese von vornherein nur unter dem Vorbehalt der verfassungsmäßigen Ordnung gewährleistet wird (vgl. BVerfG, Urteil vom 29. Juli 1959 - 1 BvR 394/58 - juris Rn. 41). Die Regelungen in § 6 ThürSARS-CoV-2-IfS-GrundVO waren zudem verhältnismäßig.

Rn. 137

(b) Wie bereits dargelegt, stellte das Ziel des Ordnungsgebers, mit der Mund-Nasen-Bedeckung die Ausbreitungsgeschwindigkeit des Coronavirus SARS-CoV-2 zu verringern, einen legitimen - und zudem von der Ermächtigungsgrundlage gedeckten - Zweck dar; das Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung war und ist durchaus geeignet, den Ausstoß bzw. den Ausbreitungsradius an Aerosolen und insbesondere infektiösen Partikeln und damit die Gefahr einer Ansteckung mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 in den in der Vorschrift genannten öffentlichen Bereichen zu reduzieren.

Rn. 138

(c) Diese Schutzmaßnahme war auch erforderlich. Es ist nicht erkennbar, dass andere weniger einschneidende Maßnahmen zur Verfügung standen, um im unvermeidlichen Bereich naher Kontakte die Gefahr einer Infektion zu reduzieren.

Rn. 139

Es war - wie bereits ausgeführt - nicht als ebenso effektiv anzusehen, lediglich die Kranken und Krankheitsverdächtigen zum Tragen einer Maske zu verpflichten, da eine Übertragung des Virus nach den damaligen Erkenntnissen bereits vor dem Auftreten von Krankheitssymptomen erfolgen konnte. Im Übrigen war nach damaligen Kenntnissen auch eine Übertragung des Virus durch asymptomatische Personen nicht auszuschließen.

Rn. 140

Anders als der Antragsteller meint, war es nicht wirkungsgleich, lediglich Maßnahmen gegenüber den Risikogruppen zu ergreifen. Zum einen verfehlt dies die Intention der Verordnung eines sachlich begründeten allgemeinen effektiven Ansatzes zur Infektionsvermeidung in der Gesamtbevölkerung. Der Antragsteller stellt dabei nicht in Rechnung, dass die Einschränkungen für den Einzelnen gerade auch den Schutz Dritter bezweckten (vgl. Thüringer OVG, Beschluss vom 3. Juli 2020 - 3 EN 391/20 - juris Rn. 85). Zum anderen blieb der Begriff der Risikogruppe ersichtlich viel zu unbestimmt, um hierauf zielgerichtete Maßnahmen ergreifen zu können (ausführlich hierzu Thüringer OVG, Beschluss vom 3. Juli 2020, a. a. O.). Ungeachtet dessen hätten solche Maßnahmen gerade die Infektionsübertragung in der übrigen Bevölkerung mit der Gefahr der Infizierung gefährdeter Gruppen nicht verhindert. Zu deren Schutz vor Infektionen ist der Staat aber wegen seiner durch Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG begründeten Schutzpflicht grundsätzlich nicht nur berechtigt, sondern auch verfassungsrechtlich verpflichtet.

Rn. 141

Die Einhaltung eines ausreichenden Abstandes stellte ersichtlich kein zur Zweckerreichung gleich geeignetes milderer Mittel dar, weil die Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung in § 6 Abs. 1 ThürSARS-CoV-2-IfS-GrundVO gerade Situationen betraf, in denen die Einhaltung eines ausreichenden Abstandes nicht immer gewährleistet war. Auch wäre allein die Einhaltung eines ausreichenden Abstandes nicht gleich geeignet gewesen, da das Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung den Ausstoß von (infizierten) Tröpfchen verringerte und damit - neben dem Abstandsgebot des § 1 Abs. 1 ThürSARS-CoV-2-IfS-GrundVO und den allgemeinen Hygieneregeln - dazu beigetragen hat, das Virus nicht an andere Personen weiterzugeben.

Rn. 142

Mildere Maßnahmen haben sich auch nicht im Hinblick auf das Infektionsgeschehen aufgedrängt, das zwar erkennbar abgeflacht war, jedoch noch nicht - wie ausgeführt - beseitigt oder zu vernachlässigen war; mit neuen Infektionsausbrüchen war noch jederzeit und überall zu rechnen. Durch die zeitliche Befristung der Maßnahmen kam der Ordnungsgeber auch seiner Verpflichtung nach, fortwährend die Erforderlichkeit der getroffenen Maßnahmen zu überprüfen. Dass die streitgegenständliche Befristung ungenügend gewesen ist, erschließt sich dem Senat nicht.

Rn. 143

Zwar wäre das Tragen von FFP-Masken wirkungsvoller gewesen. Im Hinblick auf ihre (damals) begrenzte Verfügbarkeit, die schwierigere Beschaffung und die höheren Anschaffungskosten war der Ordnungsgeber jedoch nicht verpflichtet, diese effektivere Maßnahme anzuordnen.

Rn. 144

(d) Die Verpflichtung zur Verwendung einer Mund-Nasen-Bedeckung nach § 6 ThürSARS-CoV-2-IfS-GrundVO war zudem angemessen. In Abwägung der Schwere des Eingriffs in die allgemeine Handlungsfreiheit und dem Gewicht der den Eingriff rechtfertigenden Gründe, stehen die Maßnahmen nicht außer Verhältnis zum verfolgten Zweck. Den Rechtsgütern Leben und körperliche Unversehrtheit, denen nach der verfassungsrechtlichen Ordnung ein Höchstwert bzw. besonderes Gewicht zukommt, war gegenüber der nicht schrankenlos gewährleisteten allgemeinen Handlungsfreiheit bereits ein höherer Rang einzuräumen.

Rn. 145

Zwar konnte nach den damaligen Erkenntnissen nur ein, im Vergleich zu anderen Maßnahmen, geringerer Nutzen des Tragens einer Mund-Nasen-Bedeckung i. S. v. § 6 Abs. 4 ThürSARS-CoV-2-IfS-GrundVO angenommen werden, allerdings gilt es zu beachten, dass der Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit nur von geringer Intensität gewesen ist. So betraf das Gebot, eine

Mund-Nasen-Bedeckung zu tragen, für die Mehrzahl der Normadressaten nur kurze Zeiträume und lediglich bestimmte Alltagssituationen. Zudem werden die Konsequenzen dadurch abgemildert, dass Ausnahmen von der Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung nach § 6 Abs. 3 ThürSARS-CoV-2-IfS-GrundVO zugelassen waren. Die Beschaffung der Mund-Nasen-Bedeckung dürfte angesichts der an sie gestellten minimalen Anforderungen regelmäßig mit keinem messbaren Aufwand verbunden gewesen sein.

Rn. 146

Gesundheitsgefahren waren für den Träger der Mund-Nasen-Bedeckung nicht zu befürchten.

Rn. 147

Nach dem damaligen Stand der Wissenschaft war das Tragen der „Alltagsmasken“ gesundheitlich unbedenklich und außer für Menschen mit bestimmten Atemwegserkrankungen - wie auch ... B. im vom Antragsteller erwähnten Interview vom 27.04.2020 festgestellt hat - unproblematisch. Einer erhöhten Keimbelastung im Maskenmaterial konnte durch einen Maskenwechsel und die Reinigung der Maske hinreichend vorgebeugt werden (vgl. zu diesem Hygieneaspekt: Bl. 119 der Beiakte 1, RKI, Mund-Nasen-Bedeckung im öffentlichen Raum als weitere Komponente zur Reduktion der Übertragungen von COVID-19, Epidemiologisches Bulletin 19/2020, Stand: 14.04.2020).

Rn. 148

Nachvollziehbare Anhaltspunkte für negative gesundheitliche Folgen durch die Akkumulation von Kohlendioxid unter Masken und dessen Rückatmung bestanden nicht. Eine andere Beurteilung lässt sich auch nicht aus der vom Antragsteller erwähnten Dissertation von ... B., Rückatmung von Kohlendioxid bei Verwendung von Operationsmasken als hygienischer Mundschutz an medizinischem Fachpersonal aus dem Jahr 2004 entnehmen. B. stellte fest, dass die Akkumulation von Kohlendioxid (22,49 mmHg, STEV 2,30) unter jeder untersuchten chirurgischen Operationsmaske den transkutan gemessenen Kohlendioxid-Partialdruck (5,60 mmHg, STEV 2,38) erhöhte. Eine kompensatorische Erhöhung der Atemfrequenz oder ein Abfall der Sauerstoffsättigung wurde dabei nicht nachgewiesen. Zwar ergibt sich aus der Studie, dass es durch die Akkumulation von Kohlendioxid zu einer verstärkten Rückatmung von CO₂ und dies wiederum zu einem signifikanten Anstieg von CO₂ im Blut der getesteten Probanden führen kann. Der Studie ist jedoch nicht zu entnehmen, dass das Tragen einer OP-Maske zu einer Hyperkapnie (Wert von mehr als 45 mmHg bzw. über 50 mmHg) führt (vgl. <https://medlexi.de/Hyperkapnie>, zuletzt aufgerufen am 21.08.2023; <https://www.medicoconsult.de/hyperkapnie/>, zuletzt aufgerufen am 21.08.2023). Die Studie stammt zudem aus dem Jahr 2004 und verhält sich zu den seinerzeit genutzten OP-Masken, die aus anderen Filtermaterialien bestehen, als die nach § 6 Abs. 4 ThürSARS-CoV-2-IfS-GrundVO geforderten Mund-Nasen-Bedeckungen.

Rn. 149

Soweit sich der Weltärztepräsident Montgomery seinerzeit kritisch gegenüber den Alltagsmasken äußerte, beruhte dies im Wesentlichen darauf, dass er die Wirksamkeit der Alltagsmasken insbesondere im Vergleich zu medizinischen FFP-2-Masken insgesamt in Frage stellte und hinsichtlich der Gesundheitsgefahren auf eine mögliche fehlerhafte Anwendung abstellte. Belastbare wissenschaftliche Studien zu etwaigen Gesundheitsgefahren beim Tragen der Maske benannte er nicht.

Rn. 150

Soweit sich kritisch hinsichtlich der Unbedenklichkeit von Masken geäußert wurde, betraf dies überwiegend nur bestimmte Gruppen von Personen, die gesundheitlich zum Beispiel in Form einer eingeschränkten Lungen- oder Herzfunktion vorbelastet waren (vgl. den vom Antragsteller im Schriftsatz vom 27.07.2020 erwähnten Artikel auf aerzteblatt.de, „Nicht für jeden ist das Tragen einer Maske

unbedenklich“ vom 27.04.2020, abrufbar unter:

<https://www.aerzteblatt.de/nachrichten/112344/Nicht-fuer-jeden-ist-das-Tragen-einer-Maske-unbedenklich>, zuletzt aufgerufen am: 21.08.2023). Standen jedoch gesundheitliche Gründe der Nutzung einer Mund-Nasen-Bedeckung von vorneherein entgegen, bestimmte § 6 Abs. 3

ThürSARS-CoV-2-IfS-GrundVO eine ausnahmsweise Befreiung von der grundsätzlichen Pflicht. Dieser Ausnahmetatbestand konnte auch greifen, wenn es jemanden aus psychischen Gründen - so wie der Antragsteller behauptet -, nicht möglich gewesen war, eine Maske zu tragen. Es bestehen keine rechtlichen Bedenken, im Hinblick darauf, dass derjenige Normadressat die Hinderungsgründe dann beispielsweise durch Vorweisen eines ärztlichen Zeugnisses, einer Ausnahmegenehmigung der für den jeweiligen Ausnahmetatbestand zuständigen Behörde oder eine glaubhafte Darlegung der Hinderungsgründe zu belegen hatte (vgl. vgl. S. 7 zu § 6 der Begründung zur

ThürSARS-CoV-2-IfS-GrundVO i. V. m. S. 6 zu § 6 der Begründung zur

ThürSARS-CoV-2-MaßnFortentwVO i. V. m. S. 4 zu § 4a Absatz 3 der Begründung zur Thüringer Verordnung zur Änderung der Dritten Thüringer SARS-CoV-2-Eindämmungsmaßnahmenverordnung sowie zur Änderung der Thüringer Verordnung zur Verlängerung und Änderung der erforderlichen Maßnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 vom 23. April 2020).

Rn. 151

Der Vortrag des Antragstellers, dass insbesondere Kinder und Jugendliche den schädigenden Wirkungen des Tragens einer Mund-Nasen-Bedeckung in Schulen ausgesetzt waren, ist unerheblich. Der Antragsteller erkennt insofern, dass § 6 ThürSARS-CoV-2-IfS-GrundVO keine solche Verpflichtung in Bezug auf Bildungseinrichtungen beinhaltet.

Rn. 152

(2) Soweit es aufgrund des § 6 ThürSARS-CoV-2-IfS-GrundVO auch zu Eingriffen in das allgemeine Persönlichkeitsrecht nach Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG (Art. 6 Abs. 1 ThürVerf) kam, da die Normadressaten bestimmte öffentliche Bereiche nicht betreten durften, ohne zuvor eine Mund-Nasen-Bedeckung aufzusetzen und damit ihr Gesicht zu verdecken, so erweisen sich diese ebenfalls als verhältnismäßig. Der Wesensgehalt des Grundrechts wurde nicht angetastet. Denn unter Berücksichtigung der im Rahmen des allgemeinen Persönlichkeitsrechts entwickelten Sphärentheorie waren die Normadressaten allenfalls in ihrer sog. Sozialsphäre bzw. mit Blick auf die Wahl des äußeren Erscheinungsbilds in ihrer Privatsphäre - allerdings nur in der Form einer Kommunikation nach außen - betroffen. Demgegenüber dienten die Maßnahmen - wie bereits ausgeführt - dem Schutz hochrangiger Rechtsgüter. Der Eingriff war zudem von geringer Intensität, da sich die Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung auf wenige öffentliche Orte beschränkt hat und zeitlich überschaubare Zeiträume betraf.

Rn. 153

(3) Es bestehen keine Bedenken hinsichtlich der Vereinbarkeit des § 6 ThürSARS-CoV-2-IfS-GrundVO mit dem Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit nach Art. 2 Abs. 2 Satz 1 Variante 2 (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf). Es ist nicht erkennbar, dass die Verpflichtung zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung zu einem Eingriff in die körperliche Unversehrtheit führte, da - wie bereits dargestellt - keine Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass hiervon für einen gesunden Menschen Gesundheitsrisiken ausgingen. Soweit es Normadressaten im Einzelfall, etwa aufgrund krankheitsbedingter Vorbelastungen oder anderen gesundheitlichen Gründen unzumutbar war, eine Mund-Nasen-Bedeckung zu tragen, waren sie nach § 6 Abs. 3 ThürSARS-CoV-2-IfS-GrundVO bereits tatbestandlich aus dem Anwendungsbereich ausgenommen. Die bloße Beeinträchtigung des sozialen Wohlbefindens stellt nach überwiegender Meinung keinen Eingriff dar (vgl. Dürig/Herzog/Scholz/Di Fabio, 100. EL Januar 2023, GG Art. 2 Abs. 2 Nr. 1 Rn. 57 m. w. N.). Soweit jedoch ein Eingriff anzunehmen gewesen wäre, so wäre dieser von sehr geringer Natur und aus den oben bereits genannten Gründen

verhältnismäßig und damit gerechtfertigt gewesen.

Rn. 154

(4) Die in § 6 Abs. 3 ThürSARS-CoV-2-IfS-GrundVO vorgesehenen Ausnahmen waren mit dem allgemeinen Gleichheitssatz nach Art. 3 GG (Art. 2 Abs. 1 ThürVerf) vereinbar. Sowohl hinsichtlich Kleinkindern als auch körperlich und gesundheitlich eingeschränkten Personen bestanden Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht, dass sie es rechtfertigten, diese von der Pflicht zum Tragen einer Maske auszunehmen (vgl. Thüringer VerfGH, Urteil vom 01.03.2021 - 18/20 - juris Rn. 574 i. V. m. 478). Die an das Alter anknüpfende Freistellung von der Verpflichtung, eine Mund-Nasen-Bedeckung zu tragen, war gerechtfertigt, weil das korrekte Tragen der Maske bei Kindern unter sechs Jahren generell nicht gewährleistet werden kann (vgl. S. 7 zu § 6 der Begründung zur ThürSARS-CoV-2-IfS-GrundVO i. V. m. S. 6 zu § 6 der Begründung zur ThürSARS-CoV-2-MaßnFortentwVO i. V. m. S. 4 zu § 4a Absatz 3 der Begründung zur Thüringer Verordnung zur Änderung der Dritten Thüringer SARS-CoV-2-Eindämmungsmaßnahmenverordnung sowie zur Änderung der Thüringer Verordnung zur Verlängerung und Änderung der erforderlichen Maßnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 vom 23. April 2020). Auch lässt sich bei Kindern nicht ausschließen, dass sie die Mund-Nasen-Bedeckung falsch und in gegebenenfalls gesundheitsgefährdender Weise verwenden. Zudem sind sie in diesem Alter zumeist kognitiv nicht in der Lage, den Umfang und die Folgen dieses Gebots zu erfassen. Die Befreiung von Personen, die aufgrund gesundheitlicher Beeinträchtigung oder Behinderung nicht in der Lage gewesen sind, eine Mund-Nasen-Bedeckung zu tragen, war im Hinblick auf den Gleichheitsgrundsatz ebenfalls nicht zu beanstanden, da die möglichen gesundheitlichen Nachteile den bezweckten Infektionsschutz überwiegen können.

Rn. 155

(5) Eine Verletzung des Rechts der Freiheit der Person nach Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG (Art. 3 Abs. 1 Satz 3 ThürVerf) lag nicht vor. Den Schutzbereich betrifft allein die körperliche Bewegungsfreiheit. Dies meint die Möglichkeit, jeden Ort aufzusuchen, um sich dort aufzuhalten, und diesen wieder zu verlassen (vgl. Rixen, in Sachs: GG-Kommentar, 9. Aufl. 2021, GG Art. 2 Rn. 229). Die Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung schränkte die körperliche Bewegungsfreiheit nicht ein.

Rn. 156

(6) Die Vorschrift des § 6 ThürSARS-CoV-2-IfS-GrundVO begründete keinen Eingriff in die Garantie der Menschenwürde in Art. 1 Abs. 1 GG (Art. 1 Abs. 1 ThürVerf). Der Begriff 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 (vgl. BVerfG, Beschluss vom 20. Oktober 1992 - 1 BvR 698/89 - juris Rn. 107). Zur Unantastbarkeit privater Lebensgestaltung gehört zwar die Anerkennung eines absolut geschützten Kernbereichs privater Lebensgestaltung (vgl. BVerfG, Urteil vom 3. März 2004 - 1 BvR 2378/98 - juris Leitsatz 2, Rn. 123 f. und 127). Dieser Kernbereich war jedoch durch die Pflicht, an bestimmten Orten des öffentlichen Lebens eine Mund-Nasen-Bedeckung zum Schutz anderer vor einer potentiell tödlichen Erkrankung zu tragen, nicht berührt (vgl. Thüringer OVG, Beschluss vom 26. August 2020 - 3 EN 531/20 - Rn. 52; VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 18. Mai 2020 - 1 S 1357/20 - Rn. 63; OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 6. August 2020 - OVG 11 S 60/20 - Rn. 11 – jeweils juris).

Rn. 157

II. Der Hilfsantrag ist unzulässig. Der Antrag festzustellen, dass ihn die benannten Vorschriften in den angeführten Grundrechten und grundrechtsgleichen Rechten verletzt und ihm gegenüber keine Wirksamkeit entfalten haben, ist unstatthaft. Bei dem Normenkontrollverfahren handelt es sich um ein objektives Beanstandungsverfahren. Die angegriffene Regelung wird im Falle der Zulässigkeit des

Normenkontrollantrags unabhängig von einer subjektiven Rechtsverletzung auf ihre Wirksamkeit überprüft.

Rn. 158

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

Rn. 159

IV. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 Abs. 1 Satz 1 VwGO i. V. m. den §§ 708 Nr. 11, 211 ZPO bzw. 708 Nr. 10 in analoger Anwendung, 711 ZPO (vgl. OVG Lüneburg, Urteil vom 25. November 2021 - 13 KN 132/20 - Rn. 83 und Urteil vom 27. September 2018 - 12 KN 191/17 - Rn. 67 – jeweils juris).

Rn. 160

V. Die in § 132 Abs. 2 VwGO genannten Voraussetzungen für eine Zulassung der Revision liegen nicht vor.

Zitiervorschlag: Thüringer Oberverwaltungsgericht, Beschluss vom 21.08.2023 – 3 N 447/20, ECLI:DE:OVGTH:2023:0821.3N447.20.00

Quelle: Open Legal Data, abgerufen 09.07.2026

Entscheidungstext bereitgestellt über Open Legal Data (openlegaldata.io), lizenziert unter der Open Database License (ODbL) v1.0.

Nicht-amtliche Fassung — maßgeblich ist die Ausfertigung des Gerichts

Dieses Dokument: <https://recht.nulegal.eu/rechtsprechung/ovg-thueringen/2023-08-21/3-n-447-20>