



verkündet am 1. März 2021

gez.: Crémer

Justizangestellte

Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

THÜRINGER VERFASSUNGSGERICHTSHOF

VerfGH 18/20

Im Namen des Volkes

Urteil

In dem abstrakten Normenkontrollverfahren

der Fraktion der Alternative für Deutschland im Thüringer Landtag,
vertreten durch den Fraktionsvorsitzenden,
Jürgen-Fuchs-Str. 1, 99096 Erfurt,

Antragstellerin,

bevollmächtigt:

Rechtsanwalt Ralf Hornemann,
Wendenschloßstraße 312a, 12557 Berlin,

Anhörungsberechtigte:

1. Thüringer Landtag,
vertreten durch die Präsidentin,
Jürgen-Fuchs-Str. 1, 99096 Erfurt,

2. Thüringer Landesregierung,
Regierungsstr. 73, 99084 Erfurt,

vertreten durch den Ministerpräsidenten,
dieser vertreten durch den Thüringer Minister für Migration,
Justiz und Verbraucherschutz,
Werner-Seelenbinder-Str. 5, 99096 Erfurt,

zu 2. bevollmächtigt:

Prof. Dr. Lothar Michael,
K_____, _____ M_____,

gegen

- die 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. S. 153),
zuletzt geändert durch die Zweite Verordnung zur Änderung der Thüringer SARS-CoV-2-Maßnahmenfortentwicklungsverordnung vom 4. Juni 2020 (GVBl. S. 265),
- die 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) vom 9. Juni 2020 (GVBl. 269) und
- 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 vom 7. Juli 2020 (GVBl. S. 349),
zuletzt geändert durch Artikel 3 der Thüringer Verordnung zur Fortschreibung der erforderlichen Maßnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 vom 7. November 2020 (GVBl. S. 551)

hat der Thüringer Verfassungsgerichtshof durch den Präsidenten Dr. h.c. Kaufmann, die Mitglieder Prof. Dr. Baldus, Prof. Dr. Bayer, Heßelmann, Menzel, Prof. Dr. Ohler, Petermann sowie die stellvertretenden Mitglieder Geibert und Obhues

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 11. November 2020 **f ü r R e c h t e r k a n n t :**

- 1. Die Thüringer Verordnung zur Freigabe bislang beschränkter Bereiche und zur Fortentwicklung der erforderlichen Maßnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 vom 12. Mai 2020 (GVBl. S. 153), zuletzt geändert durch die Zweite Verordnung zur Änderung der Thüringer SARS-CoV-2-Maßnahmenfortentwicklungsverordnung vom 4. Juni 2020 (GVBl. S. 265), ist nichtig.**
- 2. Die Regelungen in den Nummern 1, 3, 4 und 7 des § 14 Abs. 3 der Thüringer Verordnung über grundlegende Infektionsschutzregeln zur Eindämmung der Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 vom 9. Juni 2020 (GVBl. S. 269) sind nichtig.**
- 3. Die Regelungen in den Nummern 1, 4, 5 und 8 des § 14 Abs. 3 der Zweiten Thüringer Verordnung über grundlegende Infektionsschutzregeln zur Eindämmung der Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 vom 7. Juli 2020 (GVBl. S. 349), zuletzt geändert durch Artikel 3 der Thüringer Verordnung zur Fortschreibung der erforderlichen Maßnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 vom 7. November 2020 (GVBl. S. 551), sind nichtig.**
- 4. Im Übrigen wird der Normenkontrollantrag als unzulässig verworfen bzw. zurückgewiesen.**
- 5. Der Freistaat Thüringen hat der Antragstellerin die Hälfte ihrer notwendigen Auslagen zu erstatten.**

Gründe:

A.

Gegenstand des Verfahrens sind:

- die für den Zeitraum vom 13. Mai 2020 bis zum 12. Juni 2020 geltende 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 in Gestalt der jeweiligen Änderungen vom 21. Mai 2020 sowie vom 5. Juni 2020 (im Folgenden: MaßnFortentwVO),
- die für den Zeitraum vom 13. Juni 2020 bis zum 15. Juli 2020 geltende 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) vom 9. Juni 2020 (im Folgenden: IfS-GrundVO) und
- die seit dem 16. Juli 2020 geltende 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) vom 7. Juli 2020 in Gestalt der jeweiligen Änderungen vom 20. August 2020, vom 30. August 2020, vom 30. September, vom 31. Oktober 2020 und vom 8. November 2020 (im Folgenden: 2. IfS-GrundVO).

I.

Die Antragstellerin des Verfahrens der abstrakten Normenkontrolle ist die Fraktion der Alternative für Deutschland im Thüringer Landtag. Sie ist der Ansicht, dass die in den Verordnungen getroffenen Maßnahmen mit der Verfassung des Freistaats Thüringen

(ThürVerf) unvereinbar und damit nichtig seien. Dies begründet sie insbesondere damit, dass die bundesgesetzlichen Ermächtigungsnormen der Verordnungen - § 32 i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz - IfSG) - gegen das Grundgesetz verstießen, die Verordnungen aufgrund eines Verstoßes gegen das Zitiergebot des Art. 84 Abs. 1 Satz 3 ThürVerf formell verfassungswidrig seien und mit den in ihnen angeordneten Maßnahmen unverhältnismäßig in Grundrechte eingegriffen werde.

II.

Die für das Verfahren maßgeblichen einfachrechtlichen Rechtsvorschriften sind:

1. aus dem Infektionsschutzgesetz (in der Fassung vom 27. März 2020):

§ 28 Schutzmaßnahmen

(1) ¹Werden Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider festgestellt oder ergibt sich, dass ein Verstorbener krank, krankheitsverdächtig oder Ausscheider war, so trifft die zuständige Behörde die notwendigen Schutzmaßnahmen, insbesondere die in § 28a Absatz 1 und in den §§ 29 bis 31 genannten, soweit und solange es zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich ist; sie kann insbesondere Personen verpflichten, den Ort, an dem sie sich befinden, nicht oder nur unter bestimmten Bedingungen zu verlassen oder von ihr bestimmte Orte oder öffentliche Orte nicht oder nur unter bestimmten Bedingungen zu betreten. ²Unter den Voraussetzungen von Satz 1 kann die zuständige Behörde Veranstaltungen oder sonstige Ansammlungen von Menschen beschränken oder verbieten und Badeanstalten oder in § 33 genannte Gemeinschaftseinrichtungen oder Teile davon schließen. ³Eine Heilbehandlung darf nicht angeordnet werden. ⁴Die Grundrechte der körperlichen Unversehrtheit (Artikel 2 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes), der Freiheit der Person (Artikel 2 Absatz 2 Satz 2 des Grundgesetzes), der Versammlungsfreiheit (Artikel 8 des Grundgesetzes), der Freizügigkeit (Artikel 11 Absatz 1 des Grundgesetzes) und der Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13 Absatz 1 des Grundgesetzes) werden insoweit eingeschränkt.

[...]

§ 31

Berufliches Tätigkeitsverbot

¹Die zuständige Behörde kann Kranken, Krankheitsverdächtigen, Ansteckungsverdächtigen und Ausscheidern die Ausübung bestimmter beruflicher Tätigkeiten ganz oder teilweise untersagen.

²Satz 1 gilt auch für sonstige Personen, die Krankheitserreger so in oder an sich tragen, dass im Einzelfall die Gefahr einer Weiterverbreitung besteht.

§ 32

Erlass von Rechtsverordnungen

¹Die Landesregierungen werden ermächtigt, unter den Voraussetzungen, die für Maßnahmen nach den §§ 28 bis 31 maßgebend sind, auch durch Rechtsverordnungen entsprechende Gebote und Verbote zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten zu erlassen. ²Die Landesregierungen können die Ermächtigung durch Rechtsverordnung auf andere Stellen übertragen. ³Die Grundrechte der Freiheit der Person (Artikel 2 Abs. 2 Satz 2 Grundgesetz), der Freizügigkeit (Artikel 11 Abs. 1 Grundgesetz), der Versammlungsfreiheit (Artikel 8 Grundgesetz), der Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13 Abs. 1 Grundgesetz) und des Brief- und Postgeheimnisses (Artikel 10 Grundgesetz) können insoweit eingeschränkt werden.

[...]

§ 73

Bußgeldvorschriften

[...]

(1a) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig

[...]

24. einer Rechtsverordnung nach § 5 Absatz 2 Nummer 4 Buchstabe c, d, e, g oder Nummer 8 Buchstabe c, § 13 Absatz 3 Satz 1, § 17 Absatz 4 Satz 1 oder Absatz 5 Satz 1, § 20 Abs. 6 Satz 1 oder Abs. 7 Satz 1, § 23 Absatz 8 Satz 1 oder Satz 2, § 32 Satz 1, § 38 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 oder Abs. 2 Nr. 3 oder 5 oder § 53 Abs. 1 Nr. 2 oder einer vollziehbaren Anordnung auf Grund einer solchen Rechtsverordnung zuwiderhandelt, soweit die Rechtsverordnung für einen bestimmten Tatbestand auf diese Bußgeldvorschrift verweist.

(2) Die Ordnungswidrigkeit kann in den Fällen des Absatzes 1a Nummer 7a bis 7d, 8, 9b, 11a, 17a und 21 mit einer Geldbuße bis zu zweitausendfünfhundert Euro, in den übrigen Fällen mit einer Geldbuße bis zu fünfundzwanzigtausend Euro geahndet werden.

2. Thüringer Verordnung zur Regelung von Zuständigkeiten und zur Übertragung von Ermächtigungen nach dem Infektionsschutzgesetz (ThürlfSGZustVO) vom 2. März 2016:

a. Die Präambel dieser Verordnung lautet:

Aufgrund des § 15 Abs. 3 Satz 2, des § 17 Abs. 4 Satz 2 und Abs. 5 Satz 2, des § 20 Abs. 7 Satz 2, des § 41 Abs. 2 Satz 2 und des § 54 Satz 1 des Infektionsschutzgesetzes (IfSG) vom 20. Juli 2000 (BGBl. I S. 1045), zuletzt geändert durch Artikel 70 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474),
des § 36 Abs. 2 Satz 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten in der Fassung vom 19. Februar 1987 (BGBl. I S. 602), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 13. Mai 2015 (BGBl. I S. 706), und
des § 3 Abs. 1a Satz 1 und 2 Halbsatz 1 und des § 88 Abs. 1a Satz 1 und 2 Halbsatz 1 der Thüringer Kommunalordnung in der Fassung vom 28. Januar 2003 (GVBl. S. 41), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 20. März 2014 (GVBl. S. 82), verordnet die Landesregierung:

b. § 7 ThürIfSGZustVO in der vom 31. März 2016 bis zum 10. Juni 2020 gültigen Fassung lautet:

Die Ermächtigungen der Landesregierung zum Erlass von Rechtsverordnungen nach § 15 Abs. 3 Satz 1, § 17 Abs. 4 Satz 1 und Abs. 5 Satz 1, § 20 Abs. 7 Satz 1, § 32 Satz 1, und § 41 Abs. 2 Satz 1 IfSG werden auf das für das Gesundheitswesen zuständige Ministerium übertragen.

c. § 7 ThürIfSGZustVO in der seit dem 11. Juni 2020 gültigen Fassung lautet:

- (1) Die Ermächtigungen der Landesregierung zum Erlass von Rechtsverordnungen
1. nach § 15 Abs. 3 Satz 1, § 17 Abs. 4 Satz 1 und Abs. 5 Satz 1, § 20 Abs. 7 Satz 1, § 32 Satz 1, § 36 Abs. 6 Satz 1 und § 41 Abs. 2 Satz 1 IfSG sowie
 2. nach § 36 Abs. 2 Satz 1 OWiG, § 3 Abs. 1a Satz 1 und 2 Halbsatz 1 und § 88 Abs. 1a Satz 1 und 2 Halbsatz 1 ThürKO sowie § 7 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Satz 1 des Verkündigungsgesetzes für den Bereich des Infektionsschutzgesetzes
- werden auf das für das Gesundheitswesen und Soziales zuständige Ministerium übertragen.

(2) ¹Bis zum Ablauf des 31. Juli 2021 wird die Ermächtigung der Landesregierung zum Erlass von Rechtsverordnungen nach § 32 Satz 1 IfSG auf das für Bildung zuständige Ministerium übertragen, soweit Regelungen für

1. Einrichtungen nach § 33 IfSG oder
2. Jugend- und Sportangelegenheiten

in der Zuständigkeit dieses Ministeriums getroffen werden. ²Die Rechtsverordnungen nach Satz 1 werden im Einvernehmen mit dem für das Gesundheitswesen und Soziales zuständigen Ministerium erlassen und können von den nach Absatz 1 erlassenen Rechtsverordnungen abweichen.

3. Die 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:

a. Die Präambel dieser Verordnung lautet:

Aufgrund des § 32 Satz 1 in Verbindung mit den §§ 28, 29, 30 Abs. 1 Satz 2 und § 31 des Infektionsschutzgesetzes (IfSG) vom 20. Juli 2000 (BGBl. I S. 1045), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 27. März 2020 (BGBl. I S. 587), in Verbindung mit § 7 der Thüringer Verordnung zur Regelung von Zuständigkeiten und zur Übertragung von Ermächtigungen nach dem Infektionsschutzgesetz vom 2. März 2016 (GVBl. S. 155) verordnet das Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie:

b. Die für das Verfahren maßgeblichen Regelungen der Verordnung sind:

§ 1

Kontaktbeschränkung, Mindestabstand

(1) ¹Jede Person ist angehalten, die physisch-sozialen Kontakte zu anderen Menschen auf ein nötiges Minimum zu reduzieren. ²Wo immer möglich, ist ein Mindestabstand von wenigstens 1,5 m einzuhalten.

(2) Absatz 1 gilt nicht für Angehörige des eigenen Haushalts und Angehörige eines weiteren Haushalts. Satz 1 gilt entsprechend für Personen, für die ein Sorge- oder Umgangsrecht besteht.

§ 2

Kontaktbeschränkungen bei Personenmehrheiten

(1) Personenmehrheiten, insbesondere bei Veranstaltungen, Versammlungen, Ansammlungen sowie sonstigen öffentlichen oder nicht öffentlichen Zusammenkünften jeder Art, sind untersagt, soweit in dieser Verordnung nichts Abweichendes bestimmt ist.

(2) ¹Absatz 1 gilt nicht:

1. für Personenmehrheiten nach Maßgabe des § 1 Abs. 2,
2. in Behörden, Dienststellen und Gerichten des Bundes und der Länder sowie Behörden und Dienststellen öffentlich-rechtlicher Körperschaften, Anstalten und Stiftungen sowie sonstiger Stellen und Einrichtungen, die öffentlich-rechtliche Aufgaben wahrnehmen, einschließlich der erforderlichen Aus-, Fort- und Weiterbildung,
3. bei der Ausübung beruflicher und amtlicher Tätigkeiten, einschließlich der Mitwirkung in Mitarbeitervertretungen sowie Gewerkschaften und Berufsverbänden,
4. bei der Benutzung des öffentlichen Personennahverkehrs und der Nutzung von Kraftfahrzeugen,
5. für Sitzungen und Beratungen in den Kommunen und ihren Verbänden nach dem Thüringer Kommunalrecht sowie zur Vorbereitung und Durchführung der Wahlen nach dem Thüringer Kommunalwahlrecht, insbesondere Sitzungen der kommunalen Wahlausschüsse und Aufstellungsversammlungen,
6. für Gruppen aus Einrichtungen im Sinne des § 33 IfSG sowie für weitere gruppenbezogene Maßnahmen im Rahmen der Jugendhilfe nach dem Achten Buch Sozialgesetzbuch (SGB VIII) nach Maßgabe der jeweiligen einrichtungsbezogenen geregelten Gruppengrößen auf Grundlage der infektionsschutzrechtlichen Vorgaben.

²Satz 1 Nr. 2 bis 6 gilt mit der Maßgabe, dass der Mindestabstand nach § 1 Abs. 1 Satz 2 eingehalten werden soll, sofern dies im Rahmen ordnungsgemäßer Betätigung möglich und zumutbar ist.

(3) ¹Abweichend von Absatz 1 sind Versammlungen im Sinne des Artikels 8 des Grundgesetzes und des Artikels 10 der Verfassung des Freistaats Thüringen in geschlossenen Räumen nach

Anzeige infektionsschutzrechtlich zulässig, sofern die Infektionsschutzregeln nach den §§ 3 bis 5 eingehalten werden. ²Satz 1 gilt für Versammlungen unter freiem Himmel entsprechend. ³Die Sätze 1 und 2 gelten nicht für Personenmehrheiten nach Maßgabe des § 1 Abs. 2. ⁴Im Übrigen bleiben die Bestimmungen des Versammlungsgesetzes unberührt.

(4) Absatz 3 gilt entsprechend für Zusammenkünfte oder Begegnungen, die religiösen Zwecken dienen, einschließlich religiösen und nicht religiösen Trauerfeiern und Eheschließungen, mit der Maßgabe, dass keine Anzeige erforderlich ist.

(5) Öffentliche Veranstaltungen wie beispielsweise Volks-, Dorf-, Stadt-, Schützen- oder Weinfeste, Sportveranstaltungen mit Zuschauern, Festivals, Kirmes und ähnliche Veranstaltungen, die insbesondere nach ihrem Gesamtgepräge, ihrer Organisation, dem geplanten Ablauf, der Dauer, der Anzahl, der Struktur und der Zusammensetzung der zu erwartenden Teilnehmer oder den räumlichen Verhältnissen am Veranstaltungsort unter besonderer Berücksichtigung der aktuellen Infektionslage am Veranstaltungsort in besonderem Maße geeignet sind, die Ausbreitung der Pandemie zu fördern, sind bis zum Ablauf des 31. August 2020 verboten.

(6) Die vom Land institutionell geförderten Theater und Orchester nehmen grundsätzlich ihren regulären Spielbetrieb im Innenbereich entsprechend der Spielzeitplanung 2019/2020 bis zum Ablauf des 31. August 2020 nicht mehr auf.

[...]

§ 6

Verwendung einer Mund-Nasen-Bedeckung

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

(2) In den Räumlichkeiten von Geschäften mit Publikumsverkehr des Einzel- und Großhandels, einschließlich Fabrikläden und Hersteller-Direktverkaufsstellen, sowie des Fernabsatzhandels sind die Kunden verpflichtet, eine Mund-Nasen-Bedeckung zu verwenden.

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

1. Kinder bis zur Vollendung des 6. Lebensjahres,
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.

(4) ¹Als Mund-Nasen-Bedeckung können selbst genähte oder selbst hergestellte Stoffmasken, Schals, Tücher, Hauben und Kopfmasken sowie sonstige Bedeckungen von Mund und Nase verwendet werden. ²Die Mund-Nasen-Bedeckung soll eng anliegen und gut sitzen.

(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.

[...]

§ 12

Zulässigkeit der Öffnung von Betrieben und Einrichtungen sowie von Dienstleistungen und Angeboten

(1) Die nach den Bestimmungen der Dritten Thüringer SARS-CoV-2-Eindämmungsmaßnahmenverordnung in der am 12. Mai 2020 geltenden Fassung geschlossenen Einrichtungen, Angebote und Betriebe können vorbehaltlich der Absätze 2 bis 5 öffnen, soweit die Infektionsschutzregeln nach den §§ 3 bis 5 beachtet werden.

(2) Ab dem 15. Mai 2020

1. können Gaststätten im Sinne des Thüringer Gaststättengesetzes vom 9. Oktober 2008 (GVBl. S. 367) in der jeweils geltenden Fassung für den Publikumsverkehr öffnen,
2. sind Übernachtungsangebote von Beherbergungen zu touristischen Zwecken im Sinne des § 6 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 3. ThürSARS-CoV-2-EindmaßnVO in der am 12. Mai 2020 geltenden Fassung zulässig.

(3) Ab dem 1. Juni 2020 können öffnen:

1. Fitnessstudios,
2. Schwimm-, Freizeit- und Erlebnisbäder, Badeseen, Thermen und Gradierwerke, soweit jeweils unter freiem Himmel,
3. Vereine, Sport- und Freizeiteinrichtungen und -angebote in geschlossenen Räumen.

(4) ¹Abweichend von Absatz 3 Nr. 3 ist der organisierte Sportbetrieb im Breiten-, Gesundheits-, Reha- sowie Leistungssport einschließlich der Spezialschulen für den Sport auf und in allen nicht öffentlichen und öffentlichen Sport- und Freizeitanlagen unter Berücksichtigung der Abstandsregeln und Schutzvorschriften und unter Beachtung des Konzeptes des für Sportpolitik zuständigen Ministeriums möglich; Absatz 3 Nr. 2 und Absatz 5 Nr. 2 bleiben unberührt. ²Davon umfasst sind auch Abschluss- und Eignungsprüfungen, Lehrgänge für die Aus- und Fortbildung, Arbeitseinsätze auf oder in Sportanlagen sowie Vereins- oder Verbandsversammlungen. ³Unterstützung bei der Umsetzung erfolgt durch den Landessportbund Thüringen e.V., die jeweiligen Landesfachverbände sowie den Olympiastützpunkt Thüringen. ⁴Die jeweils verantwortliche Person muss die Vorgaben nach Satz 1 und 2 sowie die allgemeinen Infektionsschutzregeln beachten sowie deren Einhaltung sicherstellen.

(5) ¹Für den Publikumsverkehr sind die folgenden Einrichtungen und Angebote unabhängig von der jeweiligen Trägerschaft oder den Eigentumsverhältnissen geschlossen zu halten:

1. Konzerthäuser, Orchester- und Theateraufführungen und Kinos, soweit in geschlossenen Räumen,
2. Schwimm-, Freizeit- und Erlebnisbäder, soweit in geschlossenen Räumen,
3. Saunen und Thermen, soweit in geschlossenen Räumen,
4. Tanzlustbarkeiten und Diskotheken,
5. Prostitutionsstätten, -fahrzeuge und -veranstaltungen im Sinne des Prostituiertenschutzgesetzes vom 21. Oktober 2016 (BGBl. I S. 2372) in der jeweils geltenden Fassung, Bordelle, Swingerclubs und ähnliche Angebote,
6. Messen, Spezialmärkte und Ausstellungen im Sinne der Gewerbeordnung in der Fassung vom 22. Februar 1999 (BGBl. I S. 202) in der jeweils geltenden Fassung, soweit in geschlossenen Räumen,
7. Tagespflegeeinrichtungen nach dem Elften Buch Sozialgesetzbuch; ausgenommen sind Tagespflegeeinrichtungen, die konzeptionell eng mit einer stationären Einrichtung nach § 2 ThürWTG oder nicht selbstorganisierten ambulant betreuten Wohnformen nach § 3 Abs. 2 ThürWTG verbunden sind und somit ausschließlich deren Bewohner betreuen,

-
8. Mehrgenerationenhäuser sowie offene Senioreneinrichtungen der Seniorenarbeit, insbesondere Seniorenclubs und Seniorenbüros.
²Reisebusveranstaltungen sind untersagt.

[...]

§ 14 Ordnungswidrigkeiten

(1) Die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten richtet sich nach § 73 IfSG und dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten in der Fassung vom 19. Februar 1987 (BGBl. I S. 602) in der jeweils geltenden Fassung.

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

(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

1. entgegen § 2 Abs. 1 sich mit mehr oder mit anderen Person im öffentlichen oder nicht öffentlichen Raum aufhält und keine Ausnahme nach § 2 Abs. 2 bis 4 vorliegt,
2. entgegen § 2 Abs. 3 Satz 1 und 2 als verantwortliche Person eine Versammlung ohne vorherige Anzeige oder ohne Einhaltung der Infektionsschutzregeln nach § 3 ausrichtet oder durchführt und keine Ausnahme nach § 2 Abs. 3 Satz 3 vorliegt,
3. entgegen § 3 Abs. 1 Satz 4 und 5 als verantwortliche Person die allgemeinen Infektionsschutzregeln nicht einhält oder umsetzt oder die in § 3 Abs. 1 Satz 1 und 2 im Einzelnen aufgeführten Infektionsschutzregeln nicht sicherstellt,
4. entgegen § 3 Abs. 2 die zusätzlichen Infektionsschutzregeln nicht sicherstellt,
5. entgegen § 4 als verantwortliche Person die besonderen Infektionsschutzregeln nicht einhält oder die in § 4 im Einzelnen aufgeführten Infektionsschutzregeln nicht sicherstellt,
6. entgegen § 5 Abs. 1 als verantwortliche Person ein Infektionsschutzkonzept nicht schriftlich erstellt hat, nicht vorhält oder nicht vorlegen kann,
7. entgegen § 6 Abs. 1 oder 2 keine oder keine dem § 6 Abs. 4 Satz 1 entsprechende Mund-Nasen-Bedeckung verwendet,
8. entgegen § 9 Abs. 2 Satz 1 eine in § 9 Abs. 1 genannte Einrichtung oder besondere Wohnform für Menschen mit Behinderungen besucht und keine Ausnahme vorliegt,
9. entgegen § 9 Abs. 2 Satz 2 als ausgeschlossene Person eine in § 9 Abs. 1 genannte Einrichtung oder besondere Wohnform für Menschen mit Behinderungen besucht,
10. entgegen § 9 Abs. 2 oder 4 die jeweils vorgeschriebenen Dokumentationspflichten, Konzepte und Vorlagen oder Aufbewahrung nach § 9 Abs. 2 bis 4 nicht erfüllt oder nicht sicherstellt,
11. entgegen § 10 Abs. 1 geschützte Werkstätten ohne Befugnis betritt,
12. entgegen § 10 Abs. 2 besonders geschützte Bereiche ohne Befugnis betritt und keine Ausnahme nach § 10 Abs. 4 vorliegt,
13. entgegen § 10 Abs. 3 besonders geschützte Förderbereiche ohne Befugnis betritt und keine Ausnahme nach § 10 Abs. 4 vorliegt,
14. entgegen § 10 Abs. 5 Nr. 1 als verantwortliche Person ein Infektionsschutzkonzept nach den Anforderungen des § 10 Abs. 1 Nr. 1 nicht schriftlich erstellt hat, nicht vorhält oder nicht vorlegen kann,
15. entgegen § 10 Abs. 5 Nr. 3 als Leistungserbringer Förder- oder Therapieeinheiten nicht als Einzelfördermaßnahmen erbringt,
16. entgegen § 10 Abs. 6 als Leistungserbringer die Verpflichtungen hinsichtlich eines Infektionsschutzkonzepts nach § 10 Abs. 1 Nr. 1, hinsichtlich der gebotenen Trennung nach § 10 Abs. 1 Nr. 2, hinsichtlich des Mindestabstandes und der erforderlichen ergänzenden Infektionsschutzmaßnahmen nach § 10 Abs. 1 Nr. 3, hinsichtlich der Beförderung von

Menschen mit Behinderungen nach § 10 Abs. 1 Nr. 4, hinsichtlich der Gewährleistung des Betretungsverbot nach § 10 Abs. 2 und hinsichtlich der Gewährleistung des Betretungsverbot nach § 10 Abs. 3 nicht sicherstellt und jeweils keine Ausnahme nach § 10 Abs. 4 vorliegt,

17. entgegen § 11 Abs. 1 Satz 1 einen Kontakt mit einer infizierten Person im Sinne des § 11 Abs. 1 Satz 1 nicht unverzüglich dem zuständigen Gesundheitsamt anzeigt, ohne dass eine Ausnahme nach § 11 Abs. 3 vorliegt,
18. entgegen § 11 Abs. 1 Satz 2 sich im vorgeschriebenen Zeitraum außerhalb der eigenen Wohnung oder Unterkunft aufhält oder Kontakte zu anderen Personen nicht vermeidet, ohne dass eine Ausnahme nach § 11 Abs. 3 vorliegt,
19. entgegen § 11 Abs. 4 Satz 1 als Mitglied der Leitung einer Einrichtung einen ansteckungsverdächtigen Mitarbeiter ohne Genehmigung des Gesundheitsamts in einer Einrichtung im Sinne des § 11 Abs. 3 oder 4 Satz 1 beschäftigt oder dessen Anwesenheit in einer Einrichtung entgegen dessen Verpflichtungen nach § 11 Abs. 1 duldet,
20. entgegen § 12 Abs. 1 in Verbindung mit Abs. 2 oder 3 bislang geschlossene Einrichtungen, Angebote oder Betriebe öffnet oder vorzeitig öffnet,
21. entgegen § 12 Abs. 4 Satz 1 Halbsatz 1 als verantwortliche Person den Sportbetrieb öffnet oder durchführt und dabei die vorgeschriebenen Infektionsschutzregeln nicht einhält,
22. entgegen § 12 Abs. 4 Satz 2 als verantwortliche Person Lehrgänge, Arbeitseinsätze oder Vereins- oder Verbandsversammlungen durchführt und dabei die vorgeschriebenen Infektionsschutzregeln nicht einhält,
23. entgegen § 12 Abs. 4 Satz 2 als verantwortliche Person die infektionsschutzrechtlichen Vorgaben des Konzepts der obersten Landesbehörde nicht beachtet,
24. entgegen § 12 Abs. 4 Satz 2 an einer Vereins- oder Verbandsversammlungen teilnimmt und dabei die vorgeschriebenen Infektionsschutzregeln nicht einhält oder
25. entgegen § 12 Abs. 5 geschlossen zu haltende Einrichtungen oder Angebote öffnet, betreibt oder weiterführt.

[...]

c. Artikel 1 der Ersten Verordnung zur Änderung der Thüringer SARS-CoV-2-Maßnahmenfortentwicklungsverordnung vom 20. Mai 2020 lautet:

§ 14 Abs. 3 der Thüringer SARS-CoV-2-Maßnahmenfortentwicklungsverordnung vom 12. Mai 2020 (GVBl. S. 153) wird folgt geändert:

1. Der bisherigen Nummer 1 wird folgende neue Nummer 1 vorangestellt:
„1.entgegen § 1 Abs. 1 Satz 2 den Mindestabstand von 1,5 m nicht einhält,“
2. Die bisherige Nummer 1 wird Nummer 1a.

d. Mittels Zweiter Verordnung zur Änderung der Thüringer SARS-CoV-2-Maßnahmenfortentwicklungsverordnung vom 4. Juni 2020 wurde die Thüringer SARS-CoV-2-Maßnahmenfortentwicklungsverordnung bis zum Ablauf des 12. Juni 2020 verlängert (Artikel 1).

4. 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:

a. Die Präambel dieser Verordnung lautet:

Aufgrund des § 15 Abs. 3 Satz 2, des § 17 Abs. 4 Satz 2 und Abs. 5 Satz 2, des § 20 Abs. 7 Satz 2, des § 32 Satz 2, des § 36 Abs. 6 Satz 5, des § 41 Abs. 2 Satz 2 und des § 54 Satz 1 des Infektionsschutzgesetzes (IfSG) vom 20. Juli 2000 (BGBl. I S. 1045), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 19. Mai 2020 (BGBl. I S. 1018),
des § 36 Abs. 2 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten (OWiG) in der Fassung vom 19. Februar 1987 (BGBl. I S. 602), zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 9. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2146),
des § 3 Abs. 1a und des § 88 Abs. 1a der Thüringer Kommunalordnung (ThürKO) in der Fassung vom 28. Januar 2003 (GVBl. S. 41), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 16. Oktober 2019 (GVBl. S. 429), und
des § 7 Abs. 1 und 2 Satz 1 des Verkündungsgesetzes vom 30. Januar 1991 (GBl. S. 2), verordnet die Landesregierung und
aufgrund des § 32 Satz 1 in Verbindung mit den §§ 28, 29, 30 Abs. 1 Satz 2 und § 31 IfSG in Verbindung mit § 7 der Thüringer Verordnung zur Regelung von Zuständigkeiten und zur Übertragung von Ermächtigungen nach dem Infektionsschutzgesetz (ThürIfSGZustVO) vom 2. März 2016 (GVBl. S. 155) verordnet das Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie:

b. Die für das Verfahren maßgeblichen Regelungen des Artikel 1 dieser Verordnung (= 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 -)):

§ 1

Mindestabstand

(1) Wo immer möglich und zumutbar, ist ein Mindestabstand von wenigstens 1,5 m einzuhalten.

(2) Absatz 1 gilt nicht für Angehörige des eigenen Haushalts und Angehörige eines weiteren Haushalts. Satz 1 gilt entsprechend für Personen, für die ein Sorge- oder Umgangsrecht besteht.

§ 2

Kontaktbeschränkung

¹Jede Person ist angehalten, die physisch-sozialen Kontakte zu anderen Personen möglichst gering zu halten. ²Es wird empfohlen, sich nur mit Personenmehrheiten nach § 1 Abs. 2 oder mit nicht mehr als zehn sonstigen Personen aufzuhalten und den Personenkreis, zu dem physisch-sozialer Kontakt besteht, möglichst konstant zu halten.

§ 3

Allgemeine Infektionsschutzregeln

[...]

(4) ¹Zur Kontaktnachverfolgung von Gästen, Besuchern und sonstigen anwesenden Personen jeweils in geschlossenen Räumen von Gaststätten im Sinne des Thüringer Gaststättengesetzes vom 9. Oktober 2008 (GVBl. S. 367) in der jeweils geltenden Fassung oder bei öffentlichen, frei oder gegen Entgelt zugänglichen Veranstaltungen, Angeboten und Einrichtungen mit Publikumsverkehr hat die verantwortliche Person nach § 5 Abs. 2 die Kontaktdaten zu erfassen. ²Zu erfassen sind:

1. Name und Vorname,
2. Wohnanschrift oder Telefonnummer,
3. Datum des Besuchs und
4. Beginn und Ende der jeweiligen Anwesenheit.

³Die verantwortliche Person nach § 5 Abs. 2 hat die Kontaktdaten

1. für die Dauer von vier Wochen aufzubewahren,
2. vor unberechtigter Kenntnisnahme und dem Zugriff Dritter zu schützen, insbesondere auch durch andere Gäste oder Besucher,
3. für die nach § 12 Abs. 1 zuständigen Behörden vorzuhalten und auf Anforderung an diese zu übermitteln sowie
4. unverzüglich nach Ablauf der Frist nach Nummer 1 datenschutzgerecht zu löschen oder zu vernichten.

⁴Die Kontaktdaten dürfen ausschließlich zu infektionsschutzrechtlichen Zwecken verarbeitet werden; eine Weiterverarbeitung zu anderen Zwecken, insbesondere zu Werbe- und Vermarktungszwecken, ist unzulässig. ⁵Ohne Angabe der Kontaktdaten darf der Gast oder Besucher nicht bedient werden oder die jeweiligen Veranstaltungen, Angebote und Einrichtungen nicht in Anspruch nehmen. ⁶Im Übrigen bleiben die datenschutzrechtlichen Bestimmungen unberührt.

[...]

§ 6

Verwendung einer Mund-Nasen-Bedeckung

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

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

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

1. Kinder bis zur Vollendung des 6. Lebensjahres,
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.

(4) ¹Als Mund-Nasen-Bedeckung können selbst genähte oder selbst hergestellte Stoffmasken, Schals, Tücher, Hauben und Kopfmasken sowie sonstige Bedeckungen von Mund und Nase verwendet werden. ²Die Mund-Nasen-Bedeckung soll eng anliegen und gut sitzen.

(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.

§ 7

Verbote, Genehmigung von Infektionsschutzkonzepten, Anzeigepflichten bei privaten Veranstaltungen

(1) ¹Bis zum Ablauf des 31. August 2020 sind für den Publikumsverkehr die folgenden Veranstaltungen, Einrichtungen und Angebote unabhängig von der jeweiligen Trägerschaft oder den Eigentumsverhältnissen geschlossen zu halten beziehungsweise untersagt:

1. Tanzlustbarkeiten und Diskotheken,
2. Prostitutionsstätten, -fahrzeuge und -veranstaltungen im Sinne des Prostituiertenschutzgesetzes vom 21. Oktober 2016 (BGBl. I S. 2372) in der jeweils geltenden Fassung,
3. Swingerclubs und ähnliche Angebote.

²Die vom Land institutionell geförderten Theater und Orchester nehmen grundsätzlich ihren regulären Spielbetrieb in geschlossenen Räumen entsprechend der Spielzeitplanung 2019/2020 bis zum Ablauf des 31. August 2020 nicht mehr auf.

(2) ¹Volks-, Dorf-, Stadt-, Schützen- oder Weinfeste, Sportveranstaltungen mit Zuschauern, Festivals, Kirmes und ähnliche, öffentliche, frei oder gegen Entgelt zugängliche Veranstaltungen sind grundsätzlich verboten. ²In Einzelfällen kann bei der nach § 12 Abs. 1 zuständigen Behörde die Erlaubnis beantragt werden. ³Die Erlaubnis ist zu versagen, wenn die Veranstaltung nach Satz 1 insbesondere nach ihrem Gesamtgepräge, ihrer Organisation, dem geplanten Ablauf, der Dauer, der Anzahl der Teilnehmer, der Art und der auch überregionalen Herkunft der zu erwartenden Teilnehmer oder nach den räumlichen und belüftungstechnischen Verhältnissen am Veranstaltungsort unter besonderer Berücksichtigung des aktuellen SARS-CoV-2-Infektionsgeschehens am Veranstaltungsort in besonderem Maße geeignet ist, die Ausbreitung der Pandemie zu fördern.

(3) Sobald die nach § 12 Abs. 1 zuständige Behörde das vorgelegte Infektionsschutzkonzept zur Einhaltung der einschlägigen Infektionsschutzregeln nach § 3 Abs. 2 und 3 sowie den §§ 4 und 5 Abs. 1 bis 4 schriftlich genehmigt hat, sind folgende, aufgrund der Thüringer SARS-CoV-2-Maßnahmenfortentwicklungsverordnung vom 12. Mai 2020 (GVBl. S. 153) in der am 12. Juni 2020 geltenden Fassung bislang untersagte beziehungsweise geschlossen gehaltene Veranstaltungen, Einrichtungen und Angebote in geschlossenen Räumen zulässig:

1. Messen, Spezialmärkte und Ausstellungen im Sinne der Gewerbeordnung in der Fassung vom 22. Februar 1999 (BGBl. I S. 202) in der jeweils geltenden Fassung,
2. Schwimm-, Freizeit- und Erlebnisbäder,
3. Saunen und Thermen.

(4) ¹Die verantwortliche Person nach § 5 Abs. 2 hat der nach § 12 Abs. 1 zuständigen Behörde nicht öffentliche Veranstaltungen sowie private oder familiäre Feiern

1. in geschlossenen Räumen mit mehr als 30 Personen oder
2. unter freiem Himmel mit mehr als 75 Personen,

mindestens 48 Stunden vor Veranstaltungsbeginn anzuzeigen. ²Zur Vermeidung der Förderung des SARS-CoV-2-Infektionsgeschehens sind geeignete Infektionsschutzvorkehrungen durch die verantwortliche Person nach § 5 Abs. 2 zu veranlassen. ³Dies schließt geeignete Maßnahmen zur Kontaktnachverfolgung ein.

[...]

§ 14

Ordnungswidrigkeiten

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

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

(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

1. entgegen § 1 Abs. 1 den Mindestabstand nicht einhält,
2. entgegen § 3 Abs. 2 oder 3 als verantwortliche Person nach § 5 Abs. 2 Infektionsschutzregeln nicht einhält oder vorgeschriebene Vorkehrungen und Maßnahmen nicht trifft; ausgenommen sind Veranstaltungen, Sitzungen und Beratungen nach § 8 Abs. 2 Satz 1,
3. entgegen § 3 Abs. 4 Satz 1 bis 4 als verantwortliche Person nach § 5 Abs. 2 Kontaktdaten nicht ordnungsgemäß erhebt oder aufbewahrt, Kontaktdaten vor unberechtigter Kenntnisnahme und dem Zugriff Dritter nicht schützt, nicht ordnungsgemäß vorhält oder der nach § 12 Abs. 1 zuständigen Behörde nicht übermittelt, Kontaktdaten nicht ordnungsgemäß löscht oder vernichtet oder unzulässig verarbeitet,
4. entgegen § 3 Abs. 4 Satz 5 als verantwortliche Person nach § 5 Abs. 2 ohne Angabe der Kontaktdaten Gäste bedient oder bedienen lässt oder die Teilnahme an Veranstaltungen durch Besucher zulässt,
5. entgegen § 4 als verantwortliche Person nach § 5 Abs. 2 die Infektionsschutzregeln nicht einhält oder deren Einhaltung nicht sicherstellt,
6. entgegen § 5 Abs. 1, 4 und 5 als verantwortliche Person nach § 5 Abs. 2 ein ordnungsgemäßes Infektionsschutzkonzept nicht erstellt, nicht vorhält oder nicht vorlegen kann,
7. entgegen § 6 Abs. 1 oder 2 keine oder keine dem § 6 Abs. 4 Satz 1 entsprechende Mund-Nasen-Bedeckung verwendet,
8. entgegen § 7 Abs. 1 als verantwortliche Person nach § 5 Abs. 2 Veranstaltungen, Einrichtungen oder Angebote durchführt, öffnet oder betreibt,
9. entgegen § 7 Abs. 2 als verantwortliche Person nach § 5 Abs. 2 Veranstaltungen ohne Genehmigung durchführt,
10. entgegen § 7 Abs. 3 als verantwortliche Person nach § 5 Abs. 2 ohne Genehmigung Veranstaltungen, Einrichtungen oder Angebote durchführt, öffnet oder betreibt,
11. entgegen § 7 Abs. 4 als verantwortliche Person nach § 5 Abs. 2 keine oder keine rechtzeitige Anzeige erstattet,
12. entgegen § 8 Abs. 1 als verantwortliche Person nach § 5 Abs. 2 die Infektionsschutzregeln nach § 3 Abs. 2 und 3 sowie den §§ 4 und 5 Abs. 1 bis 4 nicht einhält,
13. entgegen § 8 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 und 5 als verantwortliche Person nach § 5 Abs. 2 die Infektionsschutzregeln nach § 3 Abs. 2 und 3 sowie § 4 nicht einhält,
14. entgegen § 8 Abs. 3 Satz 1 als verantwortliche Person nach § 5 Abs. 2 keine oder keine rechtzeitige Anzeige erstattet,
15. entgegen § 9 Abs. 1 oder 2 eine dort benannte Einrichtung oder besondere Wohnform besucht,
16. entgegen § 9 Abs. 4 Satz 2 eine Tagespflegeeinrichtung trotz aktivem SARS-CoV-2-Infektionsgeschehen öffnet oder nicht schließt,
17. entgegen § 10 Abs. 1 und 2 Werkstätten für Menschen mit Behinderungen ohne Befugnis betritt,
18. entgegen § 10 Abs. 5 die Einhaltung der Vorgaben nicht sicherstellt,
19. entgegen § 11 Abs. 1 Satz 1 einen Kontakt im Sinne des § 11 nicht unverzüglich der nach § 12 Abs. 1 zuständigen Behörde anzeigt, ohne dass eine Ausnahme nach § 11 Abs. 3 vorliegt,
20. entgegen § 11 Abs. 1 Satz 2 sich im vorgeschriebenen Zeitraum außerhalb der eigenen Wohnung oder Unterkunft aufhält oder Kontakte zu anderen Personen nicht vermeidet, ohne dass eine Ausnahme nach § 11 Abs. 3 vorliegt,
21. entgegen § 11 Abs. 4 Satz 1 als Mitglied der Leitung einer Einrichtung einen ansteckungsverdächtigen Mitarbeiter ohne Genehmigung der nach § 12 Abs. 1 zuständigen Behörde in einer Einrichtung im Sinne des § 11 Abs. 3 oder 4 Satz 1 beschäftigt oder dessen Anwesenheit in einer Einrichtung entgegen dessen Verpflichtungen nach § 11 Abs. 1 duldet.

[...]

c. Die für das Verfahren maßgebliche Ziffer 4 des Artikel 2 dieser Verordnung (= Änderung der Thüringer Verordnung zur Regelung von Zuständigkeiten und zur Übertragung von Ermächtigungen nach dem Infektionsschutzgesetz):

§ 7 erhält folgende Fassung:

„§ 7

(1) Die Ermächtigungen der Landesregierung zum Erlass von Rechtsverordnungen

1. nach § 15 Abs. 3 Satz 1, § 17 Abs. 4 Satz 1 und Abs. 5 Satz 1, § 20 Abs. 7 Satz 1, § 32 Satz 1, § 36 Abs. 6 Satz 1 und § 41 Abs. 2 Satz 1 IfSG sowie
2. nach § 36 Abs. 2 Satz 1 OWiG, § 3 Abs. 1a Satz 1 und 2 Halbsatz 1 und § 88 Abs. 1a Satz 1 und 2 Halbsatz 1 ThürKO sowie § 7 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Satz 1 des Verkündigungsgesetzes für den Bereich des Infektionsschutzgesetzes

werden auf das für das Gesundheitswesen und Soziales zuständige Ministerium übertragen.

(2) Bis zum Ablauf des 31. Juli 2021 wird die Ermächtigung der Landesregierung zum Erlass von Rechtsverordnungen nach § 32 Satz 1 IfSG auf das für Bildung zuständige Ministerium übertragen, soweit Regelungen für

1. Einrichtungen nach § 33 IfSG oder
2. Jugend- und Sportangelegenheiten

in der Zuständigkeit dieses Ministeriums getroffen werden. Die Rechtsverordnungen nach Satz 1 werden im Einvernehmen mit dem für das Gesundheitswesen und Soziales zuständigen Ministerium erlassen und können von den nach Absatz 1 erlassenen Rechtsverordnungen abweichen.

5. Thüringer Verordnung zur weiteren Verbesserung der erforderlichen Maßnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 vom 7. Juli 2020:

a. Die Präambel dieser Verordnung lautet:

Aufgrund des § 32 Satz 1 in Verbindung mit den §§ 28, 29, 30 Abs. 1 Satz 2 und § 31 des Infektionsschutzgesetzes (IfSG) vom 20. Juli 2000 (BGBl. I S. 1045), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 19. Mai 2020 (BGBl. I S. 1018), in Verbindung mit § 7 Abs. 1 der Thüringer Verordnung zur Regelung von Zuständigkeiten und zur Übertragung von Ermächtigungen nach dem Infektionsschutzgesetz (ThürIfSGZustVO) vom 2. März 2016 (GVBl. S. 155), geändert durch Artikel 2 der Verordnung vom 9. Juni 2020 (GVBl. S. 269), verordnet das Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie:

b. Die für das Verfahren maßgeblichen Regelungen des Artikel 1 dieser Verordnung (= Zweite Thüringer Verordnung über grundlegende Infektionsschutzregeln zur Eindämmung der Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 (Zweite Thüringer SARS-CoV-2-Infektionsschutz-Grundverordnung - 2. ThürSARS-00V-2-IfS-GrundVO -)):

§ 1 Mindestabstand

(1) Wo immer möglich und zumutbar, ist ein Mindestabstand von wenigstens 1,5 m einzuhalten.

(2) ¹Absatz 1 gilt nicht für Angehörige des eigenen Haushalts und Angehörige eines weiteren Haushalts. ²Satz 1 gilt entsprechend für Personen, für die ein Sorge- oder Umgangsrecht besteht.

§ 2 Kontaktbeschränkung

¹Jede Person ist angehalten, die physisch-sozialen Kontakte zu anderen Personen möglichst gering zu halten. ²Es wird empfohlen, sich nur mit Personenmehrheiten nach § 1 Abs. 2 oder mit nicht mehr als zehn sonstigen Personen aufzuhalten und den Personenkreis, zu dem physisch-sozialer Kontakt besteht, möglichst konstant zu halten.

§ 3 Allgemeine Infektionsschutzregeln

[...]

(4) ¹Jeweils in geschlossenen Räumen hat die verantwortliche Person nach § 5 Abs. 2 zur Kontaktnachverfolgung von Gästen und Besuchern von Gaststätten im Sinne des Thüringer Gaststättengesetzes vom 9. Oktober 2008 (GVBl. S. 367) in der jeweils geltenden Fassung oder bei öffentlichen, frei oder gegen Entgelt zugänglichen Veranstaltungen, Einrichtungen nach § 7 Abs. 3 Nr. 1 bis 3 und kulturellen Einrichtungen mit Publikumsverkehr die Kontaktdaten zu erfassen. ²Zu erfassen sind:

1. Name und Vorname,
2. Wohnanschrift oder Telefonnummer,
3. Datum, Beginn und Ende der jeweiligen Anwesenheit.

³Die verantwortliche Person nach § 5 Abs. 2 hat die Kontaktdaten

1. für die Dauer von vier Wochen aufzubewahren,
2. vor unberechtigter Kenntnisnahme und dem Zugriff Dritter zu schützen, insbesondere auch durch andere Gäste oder Besucher,
3. für die nach § 12 Abs. 1 zuständigen Behörden vorzuhalten und auf Anforderung an diese zu übermitteln sowie
4. unverzüglich nach Ablauf der Frist nach Nummer 1 datenschutzgerecht zu löschen oder zu vernichten.

⁴Die Kontaktdaten dürfen ausschließlich zu infektionsschutzrechtlichen Zwecken verarbeitet werden; eine Weiterverarbeitung zu anderen Zwecken, insbesondere zu Werbe- und Vermarktungszwecken, ist unzulässig. Ohne Angabe der Kontaktdaten darf der Gast oder Besucher nicht bedient werden oder die jeweiligen Veranstaltungen und Einrichtungen nicht in Anspruch nehmen. Im Übrigen bleiben die datenschutzrechtlichen Bestimmungen unberührt.

[...]

§ 6

Verwendung einer Mund-Nasen-Bedeckung

(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.

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

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

1. Kinder bis zur Vollendung des 6. Lebensjahres,
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.

(4) ¹Als Mund-Nasen-Bedeckung können selbst genähte oder selbst hergestellte Stoffmasken, Schals, Tücher, Hauben und Kopfmasken sowie sonstige Bedeckungen von Mund und Nase verwendet werden. ²Die Mund-Nasen-Bedeckung soll eng anliegen und gut sitzen.

(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.

§ 7

Verbote, Genehmigung von Infektionsschutzkonzepten, Anzeigepflichten bei privaten Veranstaltungen

(1) ¹Für den Publikumsverkehr sind die folgenden Veranstaltungen, Einrichtungen und Angebote unabhängig von der jeweiligen Trägerschaft oder den Eigentumsverhältnissen geschlossen zu halten beziehungsweise untersagt:

1. Tanzlustbarkeiten und Diskotheken,
2. Prostitutionsstätten, -fahrzeuge und -veranstaltungen im Sinne des Prostituiertenschutzgesetzes vom 21. Oktober 2016 (BGBl. I S. 2372) in der jeweils geltenden Fassung,
3. Swingerclubs und ähnliche Angebote.

²Die Möglichkeiten zur schrittweisen Aufhebung der Beschränkungen nach Satz 1 werden regelmäßig geprüft. ³Die vom Land institutionell geförderten Theater und Orchester nehmen grundsätzlich ihren regulären Spielbetrieb in geschlossenen Räumen entsprechend der Spielzeitplanung 2019/2020 bis zum Ablauf des 31. August 2020 nicht mehr auf.

(2) ¹Volks-, Dorf-, Stadt-, Schützen- oder Weinfeste, Sportveranstaltungen mit Zuschauern, Festivals, Kirmes und ähnliche, öffentliche, frei oder gegen Entgelt zugängliche Veranstaltungen sind grundsätzlich verboten. ²In Einzelfällen kann bei der nach § 12 Abs. 1 zuständigen Behörde die Erlaubnis beantragt werden. ³Die Erlaubnis ist zu versagen, wenn die Veranstaltung nach Satz 1 insbesondere nach ihrem Gesamtgepräge, ihrer Organisation, dem geplanten Ablauf, der Dauer, der Anzahl der Teilnehmer, der Art und der auch überregionalen Herkunft der zu erwartenden Teilnehmer oder nach den räumlichen und belüftungstechnischen Verhältnissen am Veranstaltungsort unter besonderer Berücksichtigung des aktuellen SARS-CoV-2-Infektionsgeschehen am Veranstaltungsort in besonderem Maße geeignet ist, die Ausbreitung der Pandemie zu fördern.

(3) Sobald die nach § 12 Abs. 1 zuständige Behörde das vorgelegte Infektionsschutzkonzept zur Einhaltung der einschlägigen Infektionsschutzregeln nach § 3 Abs. 2 und 3 sowie den §§ 4 und 5 Abs. 1 bis 4 schriftlich genehmigt hat, sind folgende, aufgrund der Thüringer SARS-CoV-2-Maßnahmenfortentwicklungsverordnung vom 12. Mai 2020 (GVBl. S. 153) in der am 12. Juni 2020 geltenden Fassung bislang untersagte beziehungsweise geschlossen gehaltene Veranstaltungen, Einrichtungen und Angebote in geschlossenen Räumen zulässig:

1. Messen, Spezialmärkte und Ausstellungen im Sinne der Gewerbeordnung in der Fassung vom 22. Februar 1999 (BGBl. I S. 202) in der jeweils geltenden Fassung,

-
2. Schwimm-, Freizeit- und Erlebnisbäder,
 3. Saunen und Thermen.

(4) ¹Die verantwortliche Person nach § 5 Abs. 2 hat der nach § 12 Abs. 1 zuständigen Behörde nicht öffentliche Veranstaltungen sowie private oder familiäre Feiern

1. in geschlossenen Räumen mit mehr als 30 Personen oder
2. unter freiem Himmel mit mehr als 75 Personen,

mindestens zwei Werktage vor Veranstaltungsbeginn anzuzeigen. ²Zur Vermeidung der Förderung des SARS-CoV-2-Infektionsgeschehens sind geeignete Infektionsschutzvorkehrungen durch die verantwortliche Person nach § 5 Abs. 2 zu veranlassen. ³Dies schließt geeignete Maßnahmen zur Nachvollziehbarkeit der teilnehmenden Personen zur Feststellung von Infektionsketten ein.

[...]

§14 Ordnungswidrigkeiten

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

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

(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

1. entgegen § 1 Abs. 1 den Mindestabstand nicht einhält,
2. entgegen § 3 Abs. 2 oder 3 Satz 1 als verantwortliche Person nach § 5 Abs. 2 Infektionsschutzregeln nicht einhält oder vorgeschriebene Vorkehrungen und Maßnahmen nicht trifft; ausgenommen sind Veranstaltungen, Sitzungen und Beratungen nach § 8 Abs. 2 Satz 1,
3. entgegen § 3 Abs. 3 Satz 2 Halbsatz 2 die vorgeschriebene Mitteilung an die zuständige Behörde unterlässt,
4. entgegen § 3 Abs. 4 Satz 1 bis 4 als verantwortliche Person nach § 5 Abs. 2 Kontaktdaten nicht ordnungsgemäß erhebt oder aufbewahrt, Kontaktdaten vor unberechtigter Kenntnissnahme und dem Zugriff Dritter nicht schützt, nicht ordnungsgemäß vorhält oder der nach § 12 Abs. 1 zuständigen Behörde nicht übermittelt, Kontaktdaten nicht ordnungsgemäß löscht oder vernichtet oder unzulässig verarbeitet,
5. entgegen § 3 Abs. 4 Satz 5 als verantwortliche Person nach § 5 Abs. 2 ohne Angabe der Kontaktdaten Gäste bedient oder bedienen lässt oder die Teilnahme an Veranstaltungen oder die Inanspruchnahme der Einrichtungen durch Besucher zulässt,
6. entgegen § 4 als verantwortliche Person nach § 5 Abs. 2 die Infektionsschutzregeln nicht einhält oder deren Einhaltung nicht sicherstellt,
7. entgegen § 5 Abs. 1, 4 und 5 als verantwortliche Person nach § 5 Abs. 2 ein ordnungsgemäßes Infektionsschutzkonzept nicht erstellt, nicht vorhält oder nicht vorlegen kann,
8. entgegen § 6 Abs. 1 oder 2 keine oder keine dem § 6 Abs. 4 Satz 1 entsprechende Mund-Nasen-Bedeckung verwendet,
9. entgegen § 7 Abs. 1 Satz 1 und 3 als verantwortliche Person nach § 5 Abs. 2 Veranstaltungen, Einrichtungen oder Angebote durchführt, öffnet oder betreibt,
10. entgegen § 7 Abs. 2 als verantwortliche Person nach § 5 Abs. 2 Veranstaltungen ohne Genehmigung durchführt,
11. entgegen § 7 Abs. 3 als verantwortliche Person nach § 5 Abs. 2 ohne Genehmigung Veranstaltungen, Einrichtungen oder Angebote durchführt, öffnet oder betreibt,
12. entgegen § 7 Abs. 4 Satz 1 als verantwortliche Person nach § 5 Abs. 2 keine oder keine rechtzeitige Anzeige erstattet,
13. entgegen § 8 Abs. 1 Satz 1 als verantwortliche Person nach § 5 Abs. 2 die Infektionsschutzregeln nach § 3 Abs. 2 und 3 sowie den §§ 4 und 5 Abs. 1 bis 4 nicht einhält,
14. entgegen § 8 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 und 5 als verantwortliche Person nach § 5 Abs. 2 die Infektionsschutzregeln nach § 3 Abs. 2 und 3 Satz 1 Nr. 1 bis 3 sowie § 4 nicht einhält,

-
15. entgegen § 8 Abs. 3 Satz 1 in Verbindung mit § 7 Abs. 4 Satz 1 als verantwortliche Person nach § 5 Abs. 2 keine oder keine rechtzeitige Anzeige erstattet,
 16. entgegen § 9 Abs. 4 Satz 2 eine Tagespflegeeinrichtung trotz aktivem SARS-CoV-2-Infektionsgeschehen öffnet oder nicht schließt,
 17. entgegen der Maßgaben nach § 10 Abs. 1 oder ohne Befugnis nach Absatz 2 Werkstätten für Menschen mit Behinderungen betritt,
 18. entgegen § 10 Abs. 5 als Leistungserbringer die Einhaltung der Vorgaben nicht sicherstellt,
 19. entgegen § 11 Abs. 1 Satz 1 einen Kontakt nicht unverzüglich der nach § 12 Abs. 1 zuständigen Behörde anzeigt, ohne dass eine Ausnahme nach § 11 Abs. 3 vorliegt,
 20. entgegen § 11 Abs. 1 Satz 2 sich im vorgeschriebenen Zeitraum außerhalb der eigenen Wohnung oder Unterkunft aufhält oder Kontakte zu anderen Personen nicht vermeidet, ohne dass eine Ausnahme nach § 11 Abs. 3 vorliegt,
 21. entgegen § 11 Abs. 4 Satz 1 als Mitglied der Leitung einer Einrichtung einen ansteckungsverdächtigen Mitarbeiter ohne Genehmigung der nach § 12 Abs. 1 zuständigen Behörde in einer Einrichtung im Sinne des § 11 Abs. 3 oder 4 Satz 1 beschäftigt oder dessen Anwesenheit in einer Einrichtung entgegen dessen Verpflichtungen nach § 11 Abs. 1 duldet.

[...]

6. Mittels Thüringer Verordnung zur fortlaufenden Anpassung der erforderlichen Maßnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 vom 18. August 2020 wurde die Zweite Thüringer SARS-CoV-2-Infektionsschutz-Grundverordnung bis zum Ablauf des 30. September 2020 verlängert (Artikel 2 Ziff. 14) und inhaltlich - soweit hier relevant - wie folgt geändert:

a. Mit Wirkung zum 30. August 2020 erhielt § 3 Abs. 4 der Zweiten Thüringer SARS-CoV-2-Infektionsschutz-Grundverordnung folgende Fassung (Artikel 2 Ziff. 1 Buchst. c)):

§ 3

Allgemeine Infektionsschutzregeln

[...]

(4) ¹ Die verantwortliche Person nach § 5 Abs. 2 hat zur Kontaktnachverfolgung die Kontaktdaten von Gästen und Besuchern zu erfassen, die sich in geschlossenen Räumen

1. von Gaststätten im Sinne des Thüringer Gaststättengesetzes vom 9. Oktober 2008 (GVBl. S. 367) in der jeweils geltenden Fassung
2. anlässlich öffentlicher, frei oder gegen Entgelt zugänglichen Veranstaltungen,
3. von kulturellen Einrichtungen mit Publikumsverkehr,
4. im Rahmen von Messen, Spezialmärkte und Ausstellungen im Sinne der Gewerbeordnung in der Fassung vom 22. Februar 1999 (BGBl. I S. 202) in der jeweils geltenden Fassung oder
5. von Schwimm-, Freizeit- und Erlebnisbädern, Saunen und Thermen aufhalten.

²Zu erfassen sind:

1. Name und Vorname,
2. Wohnanschrift oder Telefonnummer,

-
3. Datum, Beginn und Ende der jeweiligen Anwesenheit.
- ³Die verantwortliche Person nach § 5 Abs. 2 hat die Kontaktdaten
1. für die Dauer von vier Wochen aufzubewahren,
 2. vor unberechtigter Kenntnisnahme und dem Zugriff Dritter zu schützen, insbesondere auch durch andere Gäste oder Besucher,
 3. für die nach § 12 Abs. 1 zuständigen Behörden vorzuhalten und auf Anforderung an diese zu übermitteln sowie
 4. unverzüglich nach Ablauf der Frist nach Nummer 1 datenschutzgerecht zu löschen oder zu vernichten.
- ⁴Die Kontaktdaten dürfen ausschließlich zu infektionsschutzrechtlichen Zwecken verarbeitet werden; eine Weiterverarbeitung zu anderen Zwecken, insbesondere zu Werbe- und Vermarktungszwecken, ist unzulässig. Ohne Angabe der Kontaktdaten darf der Gast oder Besucher nicht bedient werden oder die jeweiligen Veranstaltungen und Einrichtungen nicht in Anspruch nehmen. Im Übrigen bleiben die datenschutzrechtlichen Bestimmungen unberührt.

b. Mit Wirkung zum 30. August 2020 erhielt § 6 der Zweiten Thüringer SARS-CoV-2-Infektionsschutz-Grundverordnung folgende Fassung (Artikel 2 Ziff. 3):

§ 6 Verwendung einer Mund-Nasen-Bedeckung

- (1) In geschlossenen 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.
- (2) In Geschäften mit Publikumsverkehr sind die Kunden verpflichtet, eine Mund-Nasen-Bedeckung zu verwenden.
- (3) Abweichend von den Absätzen 1 und 2 gilt die Verpflichtung zur Verwendung einer Mund-Nasen-Bedeckung nicht für:
1. Kinder bis zur Vollendung des 6. Lebensjahres,
 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,¹
 3. Personenmehrheiten nach § 1 Abs. 2 in Reisebussen und sonstigen Beförderungsmitteln nach Absatz 1, sofern sie das Beförderungsmittel ausschließlich für sich nutzen und kein Publikumsverkehr besteht.
- (4) ¹Als Mund-Nasen-Bedeckung können selbst genähte oder selbst hergestellte Stoffmasken, Schals, Tücher, Hauben und Kopfmasken sowie sonstige Bedeckungen von Mund und Nase verwendet werden. ²Die Mund-Nasen-Bedeckung soll eng anliegen und gut sitzen.
- (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.

7. Mittels Thüringer Verordnung zur Fortschreibung der erforderlichen Maßnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 vom 21. September

2020 wurde die Zweite Thüringer SARS-CoV-2-Infektionsschutz-Grundverordnung bis zum Ablauf des 31. Oktober 2020 verlängert (Artikel 1).

8. Mittels Thüringer Verordnung zur Fortschreibung und Verlängerung der erforderlichen Maßnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 vom 20. Oktober 2020 wurde die Zweite Thüringer SARS-CoV-2-Infektionsschutz-Grundverordnung bis zum Ablauf des 30. November 2020 verlängert (Artikel 1 Ziff. 8).

9. In Gestalt von Artikel 3 der Thüringer Verordnung zur Fortschreibung der erforderlichen Maßnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 vom 7. November 2020 erfolgte eine Neufassung des § 9a Abs. 2 der Zweiten Infektionsschutzverordnung.

III.

Das früher geltende Bundesseuchengesetz (BSeuchG) wurde im Jahr 2000 durch das auf der Grundlage des Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG erlassene Infektionsschutzgesetz (BGBl. I S. 1045) abgelöst. Das Infektionsschutzgesetz dient der Abwehr von Gesundheitsgefahren, welche einzelnen Menschen oder der Allgemeinheit drohen, und damit dem Gesundheitsschutz der Bevölkerung. Mit dem Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 27. März 2020 (BGBl. I S. 587) erfolgten - nachdem die durch das neuartige Coronavirus SARS-CoV 2 verursachte Krankheit COVID-19 in Deutschland ausgebrochen war - Änderungen am Infektionsschutzgesetz. So wurde ein neuer § 5 IfSG eingefügt, der in seinem Absatz 1 den Deutschen Bundestag ermächtigt, eine epidemische Lage von nationaler Tragweite festzustellen und diese Feststellung auch wieder aufzuheben. Für den Fall, dass eine solche Feststellung erfolgt, wird in Absatz 2 das Bundesministerium für Gesundheit zu entsprechenden Krisenreaktionsmaßnahmen ermächtigt.

Weiterhin wurde der Wortlaut des § 28 IfSG modifiziert: So wurde das zuvor gem. § 28 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 2 IfSG aF mögliche Verbot, einen bestimmten Ort zu verlassen oder zu betreten, als Halbsatz 2 direkt in die Generalklausel des § 28 Abs. 1 Satz 1

IfSG aufgenommen. In § 28 Abs. 1 Satz 2 IfSG wurde der Textteil „einer größeren Anzahl von Menschen“ gestrichen. Die in § 28 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 2 IfSG aF geregelte Einschränkung des Verlassens- und Betretungsverbots (bis die notwendigen Schutzmaßnahmen durchgeführt worden sind) wurde aufgehoben und dieses in § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG in erweitertem Umfang aufgenommen. Schließlich wurde § 28 Abs. 1 Satz 4 IfSG dahin ergänzt, dass (nunmehr) auch Eingriffe in das Grundrecht auf Freizügigkeit zulässig sind. Nach der Gesetzesbegründung erfolgten alle Anpassungen „aus Gründen der Normenklarheit“ (vgl. BT-Drs. 19/18111, S. 24).

Der Deutsche Bundestag stellte unmittelbar nach der Verabschiedung des Gesetzes zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite am 25. März 2020 durch Beschluss fest, dass mit Inkrafttreten des § 5 Abs. 1 Satz 1 IfSG aufgrund der Ausbreitung des neuen Coronavirus (SARS-CoV-2) in Deutschland eine epidemische Lage von nationaler Tragweite besteht (BT-PIPr. 19/154, S. 19169C).

Bereits am 24. März 2020 erließ das Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie eine Vorläufige Thüringer Grund-Verordnung zur Eindämmung der Corona-Pandemie (GVBl. S. 113), die bis zum Ablauf des 26. März 2020 galt. Danach war der Aufenthalt im öffentlichen Raum nur alleine oder im Kreise der Angehörigen des eigenen Haushalts bzw. mit maximal einer weiteren nicht im Haushalt lebenden Person gestattet; lediglich der Weg zur Arbeit, Einkäufe, Arztbesuche, Bewegung an der frischen Luft sowie andere notwendige Tätigkeiten blieben weiterhin möglich. Jeder Person wurde auferlegt, zu anderen Personen - außer den Angehörigen des eigenen Haushalts - einen Mindestabstand von mindestens 1,5 m einzuhalten, und ein jeder angehalten, seine Kontakte zu anderen Menschen - außer zu den Angehörigen des eigenen Haushalts - auf ein absolut nötiges Minimum zu reduzieren.

Mit der Thüringer Verordnung über erforderliche Maßnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 (Thüringer SARS-CoV-2-Eindämmungsmaßnahmenverordnung - ThürSARS-CoV-2-EindmaßnVO) vom 26. März 2020

(GVBl. S. 115) wurden über die Regelungen zum Abstandsgebot, die Beschränkungen der Kontakte und der Aufenthalte im öffentlichen Raum hinaus - bis auf einige Ausnahmen - alle Veranstaltungen, Versammlungen, Demonstrationen, Ansammlungen und sonstige Zusammenkünfte verboten und die flächendeckende Schließung von Einrichtungen, Einzelhandelsgeschäften sowie Dienstleistungs-, Beherbergungs- und Gastronomiebetrieben angeordnet. Die Zweite Thüringer Verordnung über erforderliche Maßnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 (Zweite Thüringer SARS-CoV-2-Eindämmungsmaßnahmenverordnung - 2. Thür SARS-CoV-2-EindmaßnVO) vom 7. April 2020 (GVBl. S. 123) war - bis auf einige Anpassungen in der Formulierung sowie der Aufnahme von Regelungen zu Kontaktpersonen und der Auflistung eines Ordnungswidrigkeitenkatalogs - inhaltsgleich ausgestaltet und hielt die Schließung von Einrichtungen, Geschäften und Betrieben weiter aufrecht.

Mit der Thüringer Verordnung zur Verlängerung und Änderung der erforderlichen Maßnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 vom 18. April 2020 (GVBl. S. 135) wurde die Dritte Thüringer Verordnung über erforderliche Maßnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 (Dritte Thüringer SARS-CoV-2-Eindämmungsmaßnahmenverordnung - 3. ThürSARS-CoV-2-EindmaßnVO) erlassen, auf deren Grundlage erste Einrichtungen, Geschäfte und Betriebe wieder öffnen durften, so z.B. zoologische und botanische Gärten, Tierparks und ähnliche Einrichtungen unter freiem Himmel, Museen, Galerien und Ausstellungen, Volkshochschulen sowie Beratungsstellen (§ 5 Abs. 1a); Bibliotheken (§ 5 Abs. 4); Einzelhandelsgeschäfte, Fabrikläden und Direktverkaufsstellen bis zu einer Verkaufsfläche von 800 m² sowie alle Geschäfte, die ihre Verkaufsflächen auf höchstens 800 m² begrenzten (§ 6 Abs. 1 Satz 2); Friseurbetriebe und Barbiergeschäfte (§ 6 Abs. 2 Satz 3) sowie - unter bestimmten Voraussetzungen - Internate und Wohnheime (§ 7 Abs. 1a). Ebenso wurden - unter Beachtung und Einhaltung der Hygienevorschriften bis zu einer definierten Maximalzahl an Teilnehmern - Versammlungen und religiöse Zusammenkünfte wieder zugelassen (§ 3 Abs. 3a bis Abs. 3c).

In der 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 (GVBl. S. 145) wurde die Dritte Thüringer SARS-CoV-2-Eindämmungsmaßnahmenverordnung dahin gehend geändert, dass nunmehr Autokinos und ähnliche mediale Darstellungen unter freiem Himmel öffnen durften (§ 5 Abs. 1a Satz 1 Nr. 1a), und zudem wurde die Pflicht zur Verwendung einer Mund-Nasen-Bedeckung im öffentlichen Personennahverkehr sowie in den Räumlichkeiten von Geschäften eingeführt (§ 4a).

Auf Grundlage der Zweiten Thüringer Verordnung zur Verlängerung und Änderung der erforderlichen Maßnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 vom 2. Mai 2020 (GVBl. S. 149) erfolgten weitere Änderungen der Dritten Thüringer SARS-CoV-2-Eindämmungsmaßnahmenverordnung. Für den Publikumsverkehr durften wieder öffnen: die Geschäfte des Einzel- und Großhandels (§ 6 Abs. 1), Fahrschulen (§ 6 Abs. 2 Satz 3 Nr. 1), Kosmetik- und Nagelstudios (§ 6 Abs. 2 Satz 3 Nr. 3) und Einrichtungen für den Individualunterricht (§ 5 Abs. 1a Satz 1 Nr. 1b), den Individualsport (§ 5 Abs. 1a Satz 1 Nr. 1c) sowie - unter bestimmten Voraussetzungen - Volkshochschulen (§ 5 Abs. 1a Satz 1 Nr. 3a) und sonstige Bildungseinrichtungen (§ 5 Abs. 1a Satz 1 Nr. 3b).

IV.

Die Antragstellerin hat in der mündlichen Verhandlung vom 11. November 2020 beantragt:

1. Die 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,

zunächst geändert durch die

Erste Verordnung zur Änderung der Thüringer SARS-CoV-2-Maßnahmenfortentwicklungsverordnung vom 20. Mai 2020,

zuletzt geändert durch die

Zweite Verordnung zur Änderung der Thüringer SARS-CoV-2-Maßnahmenfortentwicklungsverordnung vom 4. Juni 2020

- in ihrer jeweiligen Fassung;

2. Die Thüringer Verordnung über grundlegende Infektionsschutzregeln zur Eindämmung der Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 (Thüringer SARS-CoV-2-Infektionsschutzgrundverordnung - ThürSARS-CoV-2-IfS-GrundVO) vom 9. Juni 2020;

3. Artikel 1 - Zweite Thüringer Verordnung über grundlegende Infektionsschutzregeln zur Eindämmung der Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 (Zweite Thüringer SARS-CoV-2-Infektionsschutz-Grundverordnung) - der Thüringer Verordnung zur weiteren Verbesserung der erforderlichen Maßnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 vom 7. Juli 2020,

- geändert durch Artikel 1 - Änderung der Zweiten Thüringer SARS-CoV-2-Infektionsschutzgrundverordnung - und Artikel 2 - Weitere Änderung der Zweiten Thüringer SARS-CoV-2-Infektionsschutz-Grundverordnung - der Thüringer Verordnung zur fortlaufenden Anpassung der erforderlichen Maßnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 vom 18. August 2020,

- danach geändert durch Artikel 1 Thüringer Verordnung zur Fortschreibung der erforderlichen Maßnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 vom 21. September 2020,

- zuletzt geändert durch Artikel 1 der Thüringer Verordnung zur Fortschreibung und Verlängerung der erforderlichen Maßnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 vom 20. Oktober 2020

- in ihrer jeweiligen Fassung;

4. die Thüringer Verordnung über außerordentliche Sondermaßnahmen zur Eindämmung einer sprunghaften Ausbreitung des Coronavirus SARS-

CoV-2 (Thüringer SARS-CoV-2-Sondereindämmungsmaßnahmenverordnung - ThürSARSCoV-2-SonderEindmaßnVO) vom 31. Oktober 2020

sind mit Artikel 1 Abs. 1, Artikel 2 Abs. 1, Artikel 3 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2, Artikel 5 Abs. 1 und 2, Artikel 6 Abs. 2 und Abs. 3 Satz 1, Artikel 8, Artikel 9 iVm. Artikel 21 Abs. 1 GG; Artikel 10, Artikel 17 Abs. 1, Artikel 20, Artikel 23 Abs. 1, Artikel 24 Abs. 1, Artikel 34, Artikel 35 Abs. 1, Artikel 39 Abs. 2, Artikel 44 Abs. 1 der Verfassung des Freistaats Thüringen unvereinbar und nichtig.

5. Der Freistaat Thüringen hat der Antragstellerin die notwendigen Auslagen zu erstatten.

In der mündlichen Verhandlung vom 11. November 2020 wurde durch entsprechenden Beschluss des Verfassungsgerichtshofs das Verfahren hinsichtlich des zusätzlich gestellten Antrags zur Überprüfung der Thüringer Verordnung über außerordentliche Sondermaßnahmen zur Eindämmung einer sprunghaften Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 (Thüringer SARS-CoV-2-Sondereindämmungsmaßnahmenverordnung - ThürSARS-CoV-2-SonderEindmaßnVO) vom 31. Oktober 2020 (GVBl. S. 547) abgetrennt. Dieser Antrag wird in einem gesonderten Verfahren fortgeführt (Az.: VerfGH 110/20).

V.

1. Ursprünglich hat die Antragstellerin mit ihrer Antragsschrift vom 12. Juni 2020 ein abstraktes Normenkontrollverfahren zur Überprüfung der MaßnFortentwVO eingeleitet und zugleich um einstweiligen Rechtsschutz nachgesucht (VerfGH 17/20). Zur Begründung hat sie hierbei vorgetragen:

Die Rechtsverordnung sei durch einen unzuständigen Hoheitsträger ohne ausreichende Ermächtigungsgrundlage erlassen worden. Zudem verstoße sie gegen das Zitiergebot. Denn nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts müsse die

subdelegierte Verordnung ihre unmittelbare Ermächtigungsgrundlage angeben, die sie in der subdelegierenden Verordnung finde, und die subdelegierende Verordnung die gesetzliche Verordnungsermächtigung und die gesetzliche Ermächtigung zur Subdelegation nennen. Eine Rechtsverordnung, die das Zitiergebot missachte oder den gesetzlichen Ermächtigungsrahmen überschreite, sei nichtig.

Auch sei in der zweiten Änderungsverordnung vom 4. Juni 2020 die Geltungsdauer der MaßnFortentwVO vom 5. Juni 2020 auf den 12. Juni 2020 ausgeweitet worden. Da die Verordnung aber Grundrechtseingriffe enthalte, sei eine einfache Veränderung des Geltungszeitraums unzureichend und die erfolgte Verlängerung hätte begründet werden müssen.

Zudem ermächtige § 32 IfSG, der § 38a BSeuchG entspreche, lediglich zu grundrechtseinschränkenden Maßnahmen zur Abwehr konkreter Gefahren.

Die Antragstellerin macht geltend, die Verordnung führe zu unverhältnismäßigen Eingriffen in Grundrechte:

So verstießen die Regelungen zu Kontaktbeschränkungen und Mindestabstand nach § 1 MaßnFortentwVO gegen die allgemeine Handlungsfreiheit. Es sei als ein milderes Mittel anzusehen, den Kontakt von Erkrankten oder Krankheitsverdächtigen für einen gewissen Zeitraum auszuschließen oder eine selbstgewählte Quarantäne von besonders gefährdeten Personen zu unterstützen. Ein Abstandsgebot zwischen gesunden, symptomfreien Menschen sei verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt.

Die Kontaktbeschränkungen bei Personenmehrheiten nach § 2 MaßnFortentwVO verletzten ebenso die allgemeine Handlungsfreiheit sowie zusätzlich die Versammlungsfreiheit. Hinsichtlich der Versammlungsfreiheit sei es ebenfalls als milderes Mittel anzusehen, Kranken, Krankheitsverdächtigen, Ansteckungsverdächtigen und Ausscheidern zu verbieten, Personenmehrheiten zu bilden bzw. Versammlungen aufzusuchen. Es sei nicht mehr verhältnismäßig, alle Menschen in die Pflicht zu nehmen, anstatt eine freiwilligen Quarantäne besonders gefährdeter Menschen zu unterstützen.

Ebenso führe die Pflicht zur Verwendung einer Mund-Nasen-Bedeckung nach § 6 MaßnFortentwVO zu einer Verletzung der allgemeinen Handlungsfreiheit. Eine einfache Mund-Nasen-Bedeckung zu tragen, sei bereits zur Erreichung des Ziels des Schutzes von Leben und Gesundheit nicht erforderlich. Sie sei für Gesunde völlig sinnlos, da sie den Träger nicht vor einer Infektion schütze, sondern lediglich dazu führe, dass die Verbreitung des Virus beim Ausatmen oder Husten bzw. Niesen etwas gebremst erfolge. Verhältnismäßig sei es unter diesen Umständen lediglich, Kranke oder Symptomauffällige zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung zu verpflichten. Die Ausnahmen von der Tragepflicht seien unverhältnismäßig und verstießen zudem gegen den Gleichheitssatz. Kleine Kinder, Behinderte oder sonst durch das Tragen unzumutbar Belastete könnten wie alle anderen Ausscheider des Virus sein.

Die nach Aufhebung der noch strengeren Vorgängerregelungen weiter fortbestehenden Einschränkungen hinsichtlich der Öffnungen von Betrieben und Einrichtungen sowie von Dienstleistungen und Angeboten nach § 12 MaßnFortentwVO verletze die Berufsfreiheit. § 31 IfSG erlaube lediglich, Kranken, Krankheitsverdächtigen, Ansteckungsverdächtigen und Ausscheidern die Ausübung bestimmter beruflicher Tätigkeiten ganz oder teilweise zu untersagen. Erlaubte Adressaten seien also ausschließlich die genannten Personengruppen, aber keinesfalls "jeder". Es sei auch hier ein milderes Mittel, Kranken, Krankheitsverdächtigen, Ansteckungsverdächtigen und Ausscheidern zu verbieten, Betriebe und Einrichtungen aufzusuchen oder Dienstleistungen oder Angebote in Anspruch zu nehmen.

2. Mit Schriftsatz vom 17. Juni 2020 hat die Antragstellerin ihren Antrag im einstweiligen Rechtsschutz (VerfGH 17/20) dahin gehend abgeändert, die IfS-GrundVO vom 9. Juni 2020 im Wege der einstweiligen Anordnung vorläufig außer Vollzug zu setzen. In diesem Zusammenhang führte sie unter Bezugnahme auf ihre Ausführungen vom 12. Juni 2020 hinsichtlich der IfS-GrundVO ergänzend aus:

Die in formeller Hinsicht bereits beanstandeten Mängel seien nicht beseitigt. § 32 IfSG sei nicht oder nicht vollständig zitiert und die Rechtsverordnungen des Ministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie seien daher nichtig. Die Kontakt-

verbote und der Mindestabstand seien lediglich als Gebote bzw. unverbindliche Hinweise ausgestaltet, aber im Fall von § 1 Abs. 1 IfS-GrundVO nach § 14 dieser Verordnung bußgeldbewehrt. Hier fehle es an der hinreichenden Bestimmtheit, denn die Frage der "Möglichkeit" und "Zumutbarkeit" würde auch bei grundsätzlich zur Beachtung von Regeln bereiten Betroffenen jeweils anders beantwortet werden. Das Tragen von einfachen Mund-Nasen-Bedeckungen sei ihrer Ansicht nach weiterhin nicht sinnvoll. Zwar habe das Thüringer Oberverwaltungsgericht mit Beschluss vom 13. Juni 2020 in einem Eilverfahren die Maskenpflicht nicht außer Vollzug gesetzt, jedoch sei die bislang mitgeteilte Begründung nicht überzeugend. Selbst wenn das Robert-Koch-Institut (RKI) nach anfänglichem Bestreiten nunmehr das Tragen von einfachen Mund-Nasen-Bedeckungen für sinnvoll erachte, habe dieses nach dem Infektionsschutzgesetz keine Anordnungscompetenz.

Die Erfassungs- und Speicherpflicht der Kontaktdaten von Gästen, Besuchern und sonstigen anwesenden Personen in geschlossenen Räumen von Gaststätten oder öffentlich zugänglichen Veranstaltungen und Einrichtungen mit Publikumsverkehr nach § 3 Abs. 4 IfS-GrundVO greife in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung der Betroffenen ein und sei für den zur Datenerhebung Verpflichteten bußgeldbewehrt. Diese Erfassungs- und Speicherpflicht von Kontaktdaten sei zwar sicherlich zur Zweckerreichung geeignet, aber nicht erforderlich, weil eine anderweitige Erhebung von Kontaktdaten möglich sei. Gleichmaßen erfolgsversprechend sei beispielsweise die öffentliche Bekanntgabe von auftretenden Neuinfektionen und deren vermutlicher Ausgangspunkt. Zudem sei die Benutzungsrate der Bevölkerung mit Mobiltelefonen so ausreichend hoch, dass die ohnehin bei den Netzbetreibern gespeicherten Daten über den Aufenthaltsort der Geräte und damit von deren Besitzern unschwer zu erheben und damit die möglichen Infizierten zu ermitteln seien. Die Regelung sei zudem unverhältnismäßig, weil der Aufwand für den zur Erhebung und sicheren Speicherung der Daten Verpflichteten kaum leistbar sei. Für die von der Datenerhebung Betroffenen bedeute die Angabe personenbezogener Daten das Risiko, dass sich aus diesen Daten durch Weiterverarbeitung Informationen über sie herausfinden ließen, die sie nicht bekannt werden lassen möchten.

§ 7 IfS-GrundVO halte weiter Verbote für bestimmte Veranstaltungen, Einrichtungen und Angebote aufrecht bzw. stelle diese unter den Vorbehalt der Einzelfallerlaubnis. Offenbar sei der Zweck der Vorschrift, das Zusammentreffen vieler Menschen in unmittelbarem oder gestrecktem zeitlichen Zusammenhang zu untersagen. Da jedoch Übertretungen bewusst nicht verfolgt würden, habe der regelsetzende Staat offensichtlich selbst kein Vertrauen in die Notwendigkeit des Vorhandenseins dieser Regeln und müsse sie unter Gleichbehandlungsgesichtspunkten für alle suspendieren.

3. Mit Schriftsatz vom 31. August 2020 hat die Antragstellerin ihren Antrag im abstrakten Normenkontrollverfahren über die MaßnFortentwVO hinaus auf die IfS-GrundVO sowie die 2. IfS-GrundVO erweitert. Sie nimmt insoweit auf die von ihr in den Schriftsätzen vom 12. Juni 2020 sowie 17. Juni 2020 dargelegten Gründe Bezug und führt ergänzend aus:

Seit Beginn der Corona-Maßnahmen im März 2020 gebe es in ständig steigender Zahl Ausarbeitungen unter verschiedensten Aspekten, die sich mit dem Virus und den Auswirkungen seiner Verbreitung auf den Menschen wie die Gesellschaft auseinandersetzen. Sie alle hätten das Ziel, herauszufinden, auf welche Weise und mit welcher Konsequenz dem Virus und der von ihm verursachten Krankheit begegnet werden könne und müsse. Der Schutz von Leben und Gesundheit vor der Bedrohung durch das SARS-CoV-2-Virus sei ein legitimer Gemeinwohlzweck, allerdings müsse dieses Ziel präzisiert werden, um die getroffenen Maßnahmen auf ihre Verhältnismäßigkeit prüfen zu können. So seien das Leben und die Gesundheit nicht in ihrer Gesamtheit gefährdet, also von Auslöschung bedroht. Risiken für das menschliche Leben würden zudem immer bestehen. Gradmesser für die Freiheitsbeschränkungen könne lediglich das Risiko sein, an COVID-19 zu sterben. Eine verfassungsrechtliche Handlungspflicht zum Schutz der Allgemeinheit gegen COVID-19 könne deshalb nur dann angenommen werden, wenn die von der Epidemie ausgehenden Risiken derart groß wären, dass ohne staatliche Maßnahmen entweder die Existenzgrundlage des Gemeinwesens oder der Gesamtheit der in diesen Gemeinwesen organisierten Menschen auf dem Spiel stünde oder eine konkrete Lebensgefahr für einzelne Menschen gegeben wäre.

Die Beschränkungen seien ihrem Umfang nach die größten in der gesamten Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Die massiven Grundrechtseingriffe führten zu zahlreichen Schäden an anderweitigen Rechtsgütern. So käme es zu nicht beabsichtigten Schäden an Leben und Gesundheit, zu Schäden wirtschaftlicher Art, zu kaum messbaren, gleichwohl sichtbaren Einbußen von Entwicklungschancen von Kindern und Jugendlichen, zu Einbußen an allgemeiner Lebensfreude und durch soziale Isolation vor allem alter und pflegebedürftiger Menschen. Als Beeinträchtigungen für Leben und Gesundheit seien zu nennen die Zunahme häuslicher Gewalt gegen Kinder und Frauen, die Zunahme von Depressionen infolge sozialer Isolation, Angst-Psychosen/Angst-Störungen infolge Corona-Angst, andere psychische Störungen/nervliche Überlastungen infolge des Lockdowns, Zunahme von Suiziden - beispielsweise infolge von Arbeitslosigkeit oder Insolvenz -, gesundheitliche Beeinträchtigungen infolge von Bewegungsmangel, die Unterbindung der Möglichkeit, Immunität gegen COVID-19 zu erwerben, die Verhinderung der Ausbildung einer Herdenimmunität oder jedenfalls einer Immunität eines großen Teils der Bevölkerung, die Unterlassung von Operationen und stationären Behandlungen, weil Krankenhausbetten für Corona-Patienten reserviert worden seien oder weil Patienten eine Infizierung mit COVID-19 befürchteten, und schließlich Gesundheitsschäden infolge langen Maskentragens. Die wirtschaftlichen Schäden in Thüringen, die im Einzelfall bis hin zur wirtschaftlichen Existenzvernichtung führten, seien im jetzigen Zeitpunkt noch gar nicht voll zu erfassen. Jenseits der bezifferbaren und messbaren Schäden würden die Corona-Maßnahmen auch ideelle Schäden verursachen, wie beispielsweise Bildungseinbußen durch Ausfall oder Einschränkungen des Schulunterrichts bzw. der Schließung anderer Bildungseinrichtungen, Verlust an kulturellen Anregungen/Erlebnissen durch Schließung vieler kultureller Einrichtungen, Verlust musischer Entfaltungsmöglichkeiten, Verlust von Gemeinschaftserlebnissen/persönlichem sozialem Miteinander, Einschränkungen sozialer Entwicklungsmöglichkeiten für Kinder durch Schließung von Kindergärten, Isolierung von Kindern ohne Kontakt zu anderen Kindern sowie Angstzustände bei weiten Teilen der Bevölkerung. Alle diese Faktoren hätten im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung jedenfalls grob abgeschätzt werden müssen. Dies sei nicht geschehen. Zudem seien die verursachten negativen Folgewirkungen in jedem Fall größer zu bewerten, als die mit den freiheitsbeschränkenden Maßnahmen verfolgten Ziele.

Angesichts des Ausmaßes der zur Eindämmung des Corona-Virus erlassenen Ge- und Verbote reiche die Verordnungsermächtigung des Infektionsschutzgesetzes nicht mehr aus, hierfür bedürfe es eines formellen Gesetzes.

Die Corona-Maßnahmen seien lediglich auf Verdacht angeordnet worden. In diesem Fall sei es erforderlich, die bloßen Verdachtsmomente auf ihre empirische Evidenz abzuklären, also die Prognose zur Gewissheit zu belegen. Insbesondere müsse dann generell die Infektionssterblichkeit durch Testung einer repräsentativen Bevölkerungsgruppe ermittelt werden. Die "Heinsberg-Studie" des Virologen Henrik Streeck habe aufgezeigt, dass im untersuchten Gebiet weit mehr Menschen symptom- und beschwerdefrei bzw. mit nur geringen Beeinträchtigungen mit dem Virus infiziert seien und die Sterblichkeit damit sehr viel geringer gewesen sei als ursprünglich angenommen. Anhand der Sterbezahlen sei festzustellen, dass COVID-19 bislang keine Übersterblichkeit hervorgerufen habe. Zudem würden in die Sterbestatistiken nicht nur die Menschen einfließen, die an Corona gestorben seien, sondern auch diejenigen, die mit Corona gestorben seien. Es werde jeder Tote mitgezählt, der positiv auf SARS-CoV-2 getestet worden sei, wobei unerheblich sei, ob er an COVID-19 erkrankt und dies todesursächlich gewesen sei. Obduktionen, die der Pathologe Püschel in Hamburg vorgenommen habe, hätten gezeigt, dass in allen Fällen COVID-19 nicht oder nicht allein die Todesursache gewesen sei, sondern fast alle schwere, meist multiple Vorbelastungen durch andere Krankheiten aufgewiesen hätten, ohne die sie nicht an COVID-19 gestorben wären. Der Vergleich zu anderen lebensbedrohenden Risiken zeige, dass die Maßnahmen überzogen und nicht zu rechtfertigen seien. So habe die Grippewelle 2017/2018 nach Angaben des RKI etwa 25 000 Menschen trotz Impfstoff das Leben gekostet. Der Straßenverkehr fordere jährlich etwa 3000 Tote, und 20 000 bis 30 000 Menschen würden insgesamt an Unfällen sterben.

Für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit des Lockdowns sei nicht nur relevant, welche Erkenntnisse die zuständigen staatlichen Stellen im Zeitpunkt ihrer Entscheidung tatsächlich hatten, sondern ebenso, welche Erkenntnisse sie hätten haben können, wenn sie rechtzeitig Maßnahmen zur Verbesserung der Erkenntnisgrundlage getroffen hätten. Existiere lediglich eine rudimentäre Datengrundlage, auf der Risiko und Eintritts-

wahrscheinlichkeit bemessen werden müssten, so seien Fehleinschätzungen vorprogrammiert. Eine vollständige Analyse der Corona-Risiken und eine systematische Erfassung und Abschätzung der drohenden Nebenfolgen habe nicht stattgefunden. Nach mittlerweile einem halben Jahr seien keine Grundlagen der Allgemeinheit zugänglich gemacht worden, auf deren Basis die Landesregierung die Maßnahmen verhängt habe. Die angeordneten Maßnahmen würden an einem außerordentlichen Begründungsdefizit leiden. Es könne dahingestellt bleiben, ob eine rechtliche Pflicht zur Begründung der fortgesetzten Maßnahmen bestehe, denn da die Landesregierung ohnehin aus verfassungsrechtlichen Gründen verpflichtet sei, ihre Maßnahmen schon bei deren Entwicklung und Verrechtlichung zu begründen, könne und müsse diese Begründung auch der Öffentlichkeit zur Kenntnis gegeben werden.

Als Ziel der Maßnahmen sei zunächst die Verhinderung der Überlastung des Gesundheitssystems genannt worden, da nicht für alle Bedürftigen Intensivbetten und Beatmungsgeräte zur Verfügung stünden. Mittlerweile stünde fest, dass zu keinem Zeitpunkt eine Überlastung gedroht habe. Die vorhandenen Intensivbetten (20 000 bis 30 000) seien nie mit mehr als 5000 Corona-Patienten belegt gewesen. Ein exponentieller Anstieg an Neuinfektionen sei bereits seit Mitte März 2020 nicht mehr zu verzeichnen gewesen; die Zahl der Neuerkrankungen sei vielmehr bereits rückläufig gewesen. Spätestens zum 15. April, als durch die Regierungen in Bund und Ländern die Fortführung der Maßnahmen - länderspezifisch mit Wegfall einiger Beschränkungen - beschlossen und umgesetzt worden seien, sei dies bekannt gewesen. Spätestens zu diesem Zeitpunkt habe eine Rechtfertigung der einschneidenden Maßnahme nicht mehr vorgelegen.

Zudem hätten die angestrebten Ziele mit weniger einschneidenden Mitteln erreicht werden können. Hier wäre in Betracht zu ziehen gewesen, ob einzelne, gezieltere Maßnahmen oder der Schutz von besonders gefährdeten Risikogruppen möglich und ausreichend gewesen wären. Ebenso wäre es möglich gewesen, die Entwicklung weiter abzuwarten, ohne eine Überlastung des Gesundheitssystems zu riskieren, oder die Gefährlichkeit des Virus auf eine gesicherte empirische Basis zu stellen, indem eine repräsentative Bevölkerungsstichprobe untersucht worden wäre. Die Erfahrungen an-

derer Staaten, insbesondere solcher, die keine so umfangreichen und einschneidenden Maßnahmen verhängt haben, hätten einbezogen werden können. Eine Vielzahl von anfangs geltenden vollständigen Einschränkungen von Grundrechten sei mittlerweile durch Gerichtsentscheidungen oder abgeschwächte Maßnahmenverordnungen wieder beseitigt oder entschärft worden. Sie seien aber bereits anfangs mangels Rechtfertigung unverhältnismäßig gewesen, weil ihr Ziel auf andere, mildere Weise, namentlich durch eigenständige Rücksichtnahme und Vorsicht der Bevölkerung, hätte erreicht werden können.

Hinsichtlich einer Maskenpflicht hätten die WHO und der Bundesgesundheitsminister noch im Februar die Wirksamkeit von Alltagsmasken verneint, was durch bereits vor Jahren durchgeführte Studien belegt worden sei. Die Beschränkung durch die Maskentragepflicht sei deshalb nicht gerechtfertigt. Jedenfalls käme als milderer Mittel das freiwillige Tragen durch gefährdete Personen und zusätzlich der Appell, mit Krankheitssymptomen die Öffentlichkeit zu meiden, in Betracht.

§ 3 Abs. 4 der geltenden IfS-GrundVO sei mangels ausreichender parlamentsgesetzlicher Grundlage verfassungswidrig. So habe der Verfassungsgerichtshof des Saarlandes in seiner Entscheidung vom 28. August 2020 ausgeführt, dass die Verpflichtung zur Erhebung personenbezogener Daten durch Private als Eingriff in das Grundrecht auf Datenschutz ohne Vorliegen einer gesetzlichen Grundlage verfassungswidrig sei. Zudem sei bemerkenswert, dass der verpflichtete private Dritte zwar die Kontaktdaten zu erfassen habe und sich bei Fehlverhalten einer bußgeldbewehrten Ordnungswidrigkeit und dementsprechenden Verfahren ausgesetzt sehe, auf der anderen Seite aber die Richtigkeit der angegebenen Kontaktdaten weder überprüfen könne noch dürfe. Dies stelle bereits die Geeignetheit der Maßnahme in Frage.

4. Mit Schreiben vom 27. Januar 2021 führte die Antragstellerin zur Blankettbußgeldregelung des § 73 Abs. 1a Nr. 24 IfSG ergänzend aus, dass die Bußgeldregelungen insbesondere deshalb verfassungswidrig seien, weil in der bundesgesetzlichen Ermächtigungsgrundlage des § 73 Abs. 1a Nr. 24 IfSG auf Rechtsverordnungen nach § 32 Satz 1 IfSG verwiesen werde, die Rechtsverordnungen aber lediglich von der Ge-

sundheitsministerin aufgrund der Ermächtigung nach § 32 Satz 2 IfSG erlassen worden seien. Die Ermächtigung nach § 32 Satz 2 IfSG sei wohlweislich nicht von § 73 Abs. 1a Nr. 24 IfSG umfasst.

VI.

Der Thüringer Landtag, der Anhörungsberechtigte zu 1., hat von einer Stellungnahme zum Verfahren abgesehen, aber zur Kenntnisnahme die vom Ausschuss für Migration, Justiz und Verbraucherschutz beschlossene Empfehlung (Drs. 7/1231) zu dem vorliegenden Normenkontrollverfahren übermittelt. Diese Empfehlung hält den Normenkontrollantrag bereits für unzulässig, zumindest aber für unbegründet.

VII.

1. Die Thüringer Landesregierung, die Anhörungsberechtigte zu 2., ist dem Antrag der Antragstellerin auf Überprüfung der MaßnFortentwVO im Schriftsatz ihres Bevollmächtigten vom 10. Juli 2020 wie folgt entgegengetreten:

Es liege kein Verstoß gegen das Zitiergebot vor. Zum einen sei Art. 84 Abs. 1 Satz 3 ThürVerf systematisch eng auszulegen und beziehe sich lediglich auf landesgesetzliche Verordnungen auf landesgesetzlicher Grundlage. Aber auch im Falle eines ungeschriebenen, aus Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG abgeleiteten landesverfassungsrechtlichen Maßstabs würde nichts anderes gelten, da die MaßnFortentwVO im Detail alle materiell einschlägigen Ermächtigungsgrundlagen zitiere. Bei einer lebensnahen Betrachtung würde nur jemand, der § 32 Satz 2 IfSG positiv kenne und nach seiner Nichterwähnung in den zitierten Passagen einer Verordnung gezielt suche, auf den hier geltend gemachten Fehler stoßen. Zudem führe ein Verstoß gegen Art. 84 ThürVerf nicht zwingend zu einer Nichtigkeit der MaßnFortentwVO, da der Verfassungsgerichtshof nach § 44 Satz 1 ThürVerfGHG, wenn er zu der Überzeugung gelangt, dass Landesrecht der Verfassung widerspricht, die Rechtsverordnung entweder für nichtig oder nur mit der Verfassung unvereinbar erklären könne. Auch das Bundesverfassungsgericht

habe in seiner Rechtsprechung Fallgruppen entwickelt, in denen die Folge eines Verstoßes einer Norm gegen die Verfassung nicht die Nichtigkeit zur Folge habe, sondern in denen lediglich die Unvereinbarkeit der Norm mit der angegriffenen Verfassung festgestellt werde. Die Verordnung regle materielle Rechtsgrundlagen für staatliche Maßnahmen von höchster Dringlichkeit und Bedeutung. Zudem seien die erschwerten Bedingungen zu beachten, nämlich in der Situation einer nie vorher dagewesenen Pandemie die internen Arbeitsabläufe aufrechtzuerhalten bzw. umzustellen. Eine rückwirkende Nichtigkeitserklärung von bereits außer Kraft getretenen Verordnungen wegen Mängeln des Zitiergebots komme jedenfalls dann nicht in Betracht, wenn der Verordnungsgeber in der aktuell geltenden Verordnung eine über Zweifel erhabene Zitierpraxis pflege.

Soweit die Antragstellerin einen Verstoß gegen ein formelles Begründungserfordernis geltend mache, erschließe sich nicht, aus welcher Norm dieses Erfordernis folgen solle. Eine Begründungspflicht sei verfassungsrechtlich nicht geregelt und würde zudem dem Zweck einer Verordnungsermächtigung, nämlich die Rechtsetzung zu beschleunigen, zuwiderlaufen.

Mit Blick auf den Vortrag der Antragstellerin, § 32 IfSG ermächtige lediglich zu solchen Verordnungen, die der Bekämpfung konkreter Gefahren dienten, sei bereits zweifelhaft, ob sich der Maßstab der abstrakten Normenkontrolle vor dem Verfassungsgerichtshof überhaupt auf diese einfachrechtliche Frage der Vereinbarkeit der antragsgegenständlichen Landesverordnung mit dem Infektionsschutzgesetz erstrecke. Zudem ergebe sich die von der Antragstellerin geforderte restriktive Auslegung nicht aus dem Wortlaut des § 32 IfSG und nicht einmal aus den Materialien zu dieser Norm, sondern aus den über 40 Jahre alten Materialien zu § 38a des Bundesseuchengesetzes. Dieser mag zwar Vorbild für die heutige Regelung gewesen sein, es erscheine jedoch zweifelhaft, dass der Gesetzgeber des Infektionsschutzgesetzes über den Wortlaut des Bundesseuchengesetzes hinaus Einzelheiten zu dessen Materialien in seinen Willen aufgenommen habe.

Soweit die Antragstellerin einen Verstoß der §§ 1, 2 und 6 MaßnFortentwVO gegen die allgemeine Handlungsfreiheit geltend mache, verkenne sie bereits, dass § 32 IfSG

als Verordnungsermächtigung eine Normsetzung ermögliche, die sich abstrakt-generell an einen unbestimmten Personenkreis richte.

Dem Vorbringen der Antragstellerin, die Regelung zur Kontaktbeschränkung sei unverhältnismäßig, sei entgegenzuhalten, dass es nicht ausreiche, dass überhaupt ein milderes Mittel in Betracht komme, sondern ein solches lediglich dann eine verfassungsrechtliche Relevanz habe, wenn es mindestens in gleich effektiver Weise dem von der angegriffenen Norm verfolgten Zweck diene. Es gebe keine Methoden der Erkennung der Erkrankten bzw. Krankheitsverdächtigen, mit denen sich zuverlässig alle infizierten Personen bzw. alle Personen, die die Krankheit übertragen können, bestimmen ließen. Vielmehr seien beschränkte Kapazitäten, Ungewissheiten und Zeitverzögerungen bei Tests sowie der Einschätzungsspielraum des Normsetzers bei der Beurteilung der Effektivität zu berücksichtigen. Die Ziele der Regelungen seien so hochrangig, dass sie auch schwere Grundrechtseingriffe rechtfertigen könnten. Die Vorschrift sei geeignet, dem Schutz des Lebens von unkalkulierbar vielen Menschen zu dienen und insbesondere einen Zustand kapazitärer Überforderung des Gesundheitssystems durch Verlangsamung der Ausbreitung der Pandemie zu vermeiden. Abgesehen von der Einschätzungsprärogative und der Evidenz der dramatischen Entwicklung in anderen Ländern habe sich im Nachhinein die Effektivität der ergriffenen Maßnahmen bestätigt.

Soweit die Antragstellerin geltend mache, § 2 MaßnFortentwVO verstoße neben der allgemeinen Handlungsfreiheit auch gegen die Versammlungsfreiheit, so sei ihr entgegenzuhalten, dass in Absatz 3 eine Ausnahmebestimmung für Versammlungen i. S. d. Bundes- und Landesverfassungsrechts enthalten sei. Unter Einhaltung der Infektionsschutzregeln nach §§ 3 bis 5 MaßnFortentwVO seien Versammlungen explizit zulässig. Personen mit Symptomen einer COVID-19-Erkrankung auszuschließen, sei nicht gleich effektiv, weil eine Ansteckung ebenso von Personen ausgehen könne, die noch keine Symptome aufwiesen bzw. unerkannt krank bzw. ansteckend seien.

Bezüglich des Vorbringens der Antragstellerin, die in § 6 Abs. 3 MaßnFortentwVO vorgesehenen Ausnahmen von der Maskenpflicht führten zu einer verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigenden Ungleichbehandlung, sei nicht nachvollziehbar, weshalb die

tatsächliche Unmöglichkeit des Durchsetzens der Tragepflicht - welche die Antragstellerin zudem nicht bestreite - keinen sachlichen Differenzierungsgrund darstelle.

Hinsichtlich des von ihr geltend gemachten Verstoßes von § 12 MaßnFortentwVO gegen das Grundrecht der Berufsfreiheit stelle die Antragstellerin zwar einfachrechtliche Erwägungen zur Reichweite des § 31 IfSG an, lasse deren Ergebnis aber offen, ohne einen Verstoß - schon gar nicht einen solchen gegen § 32 IfSG - zu behaupten. Auch hier verkenne sie, dass nicht unerhebliche Risiken von unerkannt erkrankten Personen ausgehen können. Um einen dramatischen Verlauf einer Pandemie aufzuhalten, seien deshalb Grundrechtseingriffe der vorliegenden Art jedenfalls für einen begrenzten Zeitraum verhältnismäßig. Die Einschätzungsprärogative des Ordnungsgebers sei hier nicht überschritten worden.

2. In einem weiteren Schriftsatz vom 2. Oktober 2020 trägt der Bevollmächtigte der Anhörungsberechtigten zu 2. mit Blick auf die Erweiterung des Normenkontrollantrags auf die IfS-GrundVO sowie die 2. IfS-GrundVO ergänzend vor:

Die Rechtfertigung einzelner Beschränkungen erschließe sich aus ihrem Zusammenwirken mit anderen Vorschriften und Maßnahmen. Bei der Bekämpfung einer Pandemie sei jede einzelne Regelung einer bestimmten landesrechtlichen Verordnung in vielfachen Zusammenhängen zu sehen, nicht nur mit den gleichzeitig geltenden Einzelvorschriften derselben Verordnung, sondern ebenso in der Zeitachse tatsächlicher und rechtlicher Entwicklungen - und zwar in ganz Deutschland, in Europa und darüber hinaus. Die angegriffenen Verordnungen seien als Teil und als Produkt eines vielfältig vernetzten Prozesses kontinuierlicher Verarbeitung von täglich zu ergänzenden Informationen über das Infektionsgeschehen zu begreifen.

Bei einer Gesamtbetrachtung der angegriffenen Verordnungen in den verschiedenen Zeitabschnitten werde als Entwicklung die Tendenz zu immer weitergehenden Lockerungen der Gebote und Verbote deutlich. Der Prozess der stetigen Anpassungen landesrechtlicher Verordnungen in einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite i. S. d. § 5 Abs. 1 Satz 1 IfSG bedürfe insoweit einer politischen Verhandlung, und den Handlungsspielräumen der Politik setze das Verfassungsrecht nur äußerste Grenzen.

Den Anforderungen an den Parlamentsvorbehalt sei angesichts der nicht zu leugnenden schweren Grundrechtseingriffe nicht durch eine verschärfende Interpretation des Parlamentsvorbehalts, sondern durch verschärfte Anforderungen an die in den jeweiligen Verordnungen getroffenen Regelungen - insbesondere durch deren Befristung und Beobachtungspflichten - Rechnung zu tragen. Insbesondere im Bereich des Infektionsschutzes in der Situation einer Pandemie seien das Bedürfnis flexibler Anpassung von Vorschriften und die Schnelligkeit des Einsatzes staatlicher Maßnahmen relevant. Da es nicht nur zeitlich, sondern auch inhaltlich einer außergewöhnlichen Flexibilität bedürfe, sei im Ergebnis der Bestimmtheitsgrundsatz entsprechend großzügig auszulegen, zumal der Bundesgesetzgeber mit Pandemien bislang keine Erfahrungen habe. Würde man die landesverfassungsrechtlichen Anforderungen des Parlamentsvorbehaltes so interpretieren, dass sie sogar im Falle einer Pandemie verbieten, auf der gesetzlichen Grundlage der §§ 28, 32 IfSG schwere Grundrechtseingriffe durch Verordnung zu regeln, dann würde die funktionale Effektivität flexibler Rechtsetzung bei der Abwehr einer Pandemie empfindlich geschwächt. Die Parlamente hätten vielfältige und unbestrittene Möglichkeiten, ihrer Gestaltungs- und Legitimationsfunktion im vorliegenden Bereich gerecht zu werden. So habe der Bundestag mit Beschluss vom 25. März 2020 aufgrund der Ausbreitung des neuen Coronavirus (SARS-CoV-2) in Deutschland eine „epidemische Lage von nationaler Tragweite“ i. S. d. § 5 Abs. 1 Satz 1 IfSG festgestellt. Dem Thüringer Landtag bliebe es zudem unbenommen, nach Art. 80 Abs. 4 GG von der bundesgesetzlichen Ermächtigung der Landesregierung in der Form eines Parlamentsgesetzes Gebrauch zu machen. Diese Möglichkeit bzw. ihr Nichtgebrauch könne - neben den Optionen parlamentarischer Kontrolle der Exekutive - als Element demokratischer Legitimation interpretiert werden.

Die Landesverwaltung habe den Bedürfnissen nach Schnelligkeit und Flexibilität durch eine entsprechende Organisation der Informationsverarbeitung Rechnung getragen. Es bestehe eine ständige unmittelbare Kommunikation zwischen dem zuständigen Ministerium und der Staatskanzlei. Im Rahmen des mehrdimensionalen Netzwerks mit dem Bundeskanzleramt, dem Bundesgesundheitsministerium, dem Bundesministerium des Inneren sowie mit den zuständigen Stellen der anderen Länder würden zudem alle zweckdienlichen Informationen ausgetauscht und weitergeleitet. Der Verordnungsgeber habe bei jeder Verordnung in einem vielschichtigen Abwägungsprozess

alle ihm zur Verfügung stehenden Erkenntnisse - auch solche aus anderen Bundesländern - berücksichtigt.

Die Rechtsetzung durch den Ordnungsgeber beruhe auf hinreichend empirisch gesicherten und rechtsfehlerfrei herangezogenen medizinischen Grundlagen. Der Ordnungsgeber stütze sich auf die Bewertungen und Einschätzungen des RKI und auf weitere Quellen. Dem RKI komme nach dem in § 4 IfSG belegten Willen des Bundesgesetzgebers die zentrale Rolle bei der Einschätzung des Infektionsgeschehens hinsichtlich übertragbarer Krankheiten zu. Dieses erfasse kontinuierlich die aktuelle Lage, bewerte dazu alle einschlägigen Informationen und schätze das Risiko für die Bevölkerung in Deutschland ein; es bestünden keine Anhaltspunkte, dass es dieser Aufgabe nicht nachkomme. Dass über die Tätigkeit des RKI und dessen Einschätzungen öffentlich und wissenschaftlich gestritten werde, sei selbstverständlich und im Verfassungsstaat grundrechtlich geschützt. Jedoch könne und solle weder die Politik noch das Verfassungsrecht einen wissenschaftlichen Diskurs substituieren, erst recht nicht, wenn dieser - wie bei der Einschätzung einer neuen Krankheit - noch am Anfang stehe. Die Politik wäre handlungsunfähig, wenn sie sich nur auf wissenschaftliche Einschätzungen stützen könnte, die ihrerseits unumstritten seien. Der wissenschaftliche Diskurs sei auf einen stetigen Fortschritt ausgelegt. Für die Verfassungsmäßigkeit der Verordnungen komme es darauf an, ob sich der Ordnungsgeber auf Einschätzungen stütze, die zum Zeitpunkt des Erlasses der Verordnung und ihrer Geltungsdauer vertretbar und ihrerseits nicht widerlegt seien. Es sei vorliegend nicht ersichtlich, dass der Ordnungsgeber gegen Landesverfassungsrecht verstoße, indem er Einschätzungen des RKI und weiterer seriöser Quellen zugrunde lege. Die angegriffenen Verordnungen seien zudem begründet worden und die einschlägigen Tatsachengrundlagen des insoweit bundesgesetzlich zuständigen RKI öffentlich zugänglich.

Die epidemische Lage sei durch erhebliche Ungewissheiten und sich ständig weiterentwickelnde fachliche Erkenntnisse geprägt und mithin dem Ordnungsgeber deshalb ein entsprechender Einschätzungsspielraum einzuräumen, soweit sich nicht andere Maßnahmen eindeutig als gleich geeignet und weniger belastend darstellten. Der Spielraum des Ordnungsgebers sei umso größer, je komplexer die zu bewertenden

Wirkungszusammenhänge seien. Das gelte insbesondere für die wirtschaftlichen, sozialen und psychischen Folgen und Fernwirkungen der zum Teil neuartigen Maßnahmen. Dem Verordnungsgeber komme zudem eine fortwährende Beobachtungs- und Überprüfungspflicht zu, ob und inwieweit es noch erforderlich und angemessen sei, an den Einschränkungen festzuhalten. Vor diesem Hintergrund habe er jeweils eine vergleichsweise kurze Gültigkeitsdauer für die Verordnungen gewählt. Der Verordnungsgeber prüfe beständig, ob Maßnahmen zurückgenommen werden könnten, soweit diese Rücknahme mit den Belangen des Gesundheitsschutzes epidemiologisch vereinbar sei. Daraus ergebe sich ein sachlich, räumlich und zeitlich gut ausdifferenziertes Vorgehen, um die bisherigen Maßnahmen schrittweise zurückzunehmen. Die einzelnen Lockerungen zu unterschiedlichen Zeitpunkten beruhten auf einer sorgsamsten Risikobewertung und verhältnismäßigen Güterabwägung zwischen den gesundheitlichen Notwendigkeiten zum Schutz von Leben und Gesundheit der Bevölkerung einerseits und den jeweiligen Grundrechtseingriffen andererseits.

Mit den Verordnungen seien stets legitime und gewichtige Ziele verfolgt worden, nämlich zum einen die Bekämpfung und Eindämmung der weiteren Ausbreitung des Coronavirus zum Schutz von Leben und Gesundheit einer Vielzahl von Menschen, insbesondere gesundheitlich besonders gefährdeter Gruppen, sowie zum anderen die Vermeidung einer Überlastung des Gesundheitssystems. Im Rahmen der Verhältnismäßigkeit einer Maßnahme, die dem Schutz der Gesundheit und des Lebens diene, komme es nicht darauf an, welche anderen Ursachen zum Tode von Menschen führten, wie zum Beispiel die von der Antragstellerin angeführten Grippewellen und Unfalltoden. Ihre Ausführungen zu den direkten und indirekten Folgen der Maßnahmen bezögen sich zum Teil auf die vorliegend nicht angegriffenen Maßnahmen der vorhergehenden Phase und seien im Übrigen weitgehend spekulativ, weil sich die wirklichen Folgen erst im Nachhinein zeigen würden.

Die Verpflichtung zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung sei verhältnismäßig. Sie gelte nur vorübergehend und in bestimmten Bereichen. Als alternatives Mittel käme das Abstandhalten - ungeachtet der Frage, ob dieses Mittel mehr oder weniger grundrechtsbeschränkend sei - schon deshalb nicht in Betracht, weil sich beide Mittel nach der Konzeption des Verordnungsgebers wechselseitig ergänzten. Die Mund-Nasen-

Bedeckung habe gerade den Sinn, die Effektivitätsgrenzen des Abstandsgebotes aufzufangen. Es stehe ihrer Verhältnismäßigkeit nicht entgegen, dass beide Mittel keinen hundertprozentigen Schutz gewährleisten würden, vielmehr reiche es aus, dass das Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung als eine von vielen Maßnahmen dazu beitragen könne, das Ausmaß der Ausbreitung des Virus zu verringern.

Soweit die Antragstellerin die Regelung zur Kontaktnachverfolgung angreife, so habe der Saarländische Verfassungsgerichtshof, auf dessen Entscheidung sie Bezug nehme, explizit bestätigt und sogar betont, dass eine Regelung zur Kontaktnachverfolgung einem uneingeschränkt legitimen Ziel diene. Die Eignung des Instruments sei insgesamt nicht dadurch in Frage gestellt, wenn in Einzelfällen die vorgeschriebenen Daten fehlerhaft erhoben würden. Derartigen Fehlern käme keine Streuwirkung zu, d.h. sie würden die Zweckerreichung in den anderen Einzelfällen in keiner Weise mindern. Die Antragstellerin trage keine Bedenken gegen die Erforderlichkeit und Angemessenheit dieser Regelung vor. Die Thüringer Regelung zur Kontaktnachverfolgung sei auf eine besonders grundrechtsschonende Weise ausgestaltet. Die sonst im Datenschutz zentrale Problematik einer zentralen und elektronischen Datenverarbeitung stelle sich nicht, denn die Daten würden nicht durch den Staat und zudem dezentral sowie typischerweise analog erhoben und schon nach vier Wochen wieder vernichtet. Nur in einzelnen Fällen erhalte der Staat überhaupt Zugriff auf einzelne dieser Daten. Zudem sehe die Thüringer Regelung explizit und bußgeldbewehrt vor, dass die verantwortliche Person die Kontaktdaten vor unberechtigter Kenntnisnahme und dem Zugriff Dritter - insbesondere durch andere Gäste oder Besucher - zu schützen habe. Der Beschluss des Saarländischen Verfassungsgerichtshofs sei deshalb in seiner Argumentation nicht auf Thüringen übertragbar. Außerdem werde die Kontaktnachverfolgungspflicht auf bestimmte Bereiche beschränkt, und der Thüringer Verordnungsgeber verzichte in grundrechtsschonender Weise auf das Mittel der Kontaktnachverfolgbarkeit in Lebensbereichen, in denen dies eine abschreckende Wirkung auf die Ausübung der Versammlungs-, der Religions- und Weltanschauungsfreiheit sowie auf politische Betätigungen haben könne. Nach den landesverfassungsrechtlichen Maßstäben wäre zudem ein Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung durch eine Verordnung grundsätzlich unproblematisch und die Anforderungen an die Bestimmtheit

der Ermächtigungsgrundlage wären bei einem vergleichsweise weniger schwerwiegenden Eingriff durch eine analoge Datenerhebung großzügig. Die möglichst vollständige Kontaktnachverfolgung sei die Grundvoraussetzung für weitere Öffnungsschritte. Nur mit Hilfe einer erfolgreichen Infektionskontrolle könne dauerhaft erreicht werden, dass Öffnungen Bestand hätten und keine Rückkehr zu schärferen Beschränkungen erforderlich werde. § 32 IfSG sei deshalb so zu interpretieren, dass er jedenfalls zum Erlass solcher, in die informationelle Selbstbestimmung eingreifender Regelungen ermächtige, die ausschließlich den dort genannten Zielen dienten und die als Annex zu anderen Regelungen im Rahmen des § 32 IfSG erlassen würden, um deren Wirksamkeit erst zu ermöglichen. Die verfassungsrechtlichen Anforderungen des Vorbehalts des Gesetzes und der Bestimmtheit gesetzlicher Ermächtigungen seien nicht verletzt, wenn solche Regelungen von geringer Eingriffsintensität und zudem befristet seien.

3. Mit Schreiben vom 27. Januar 2021 führte die Anhörungsberechtigte zu 2. zur Blankettbußgeldregelung des § 73 Abs. 1a Nr. 24 IfSG ergänzend aus, dass die Anforderungen, die sich im Bereich von Ordnungswidrigkeiten aus Art. 103 Abs. 2 GG ergeben, nicht höher als diejenigen seien, zu denen bereits hinsichtlich der angeordneten Maßnahmen und der hierdurch erfolgenden schwerwiegenden Grundrechtseingriffe mit Blick auf Art. 80 GG Stellung genommen wurde. Demnach seien die Bußgeldtatbestände aus den gleichen Gründen wie die auf die Generalklausel gestützten Maßnahmen selbst verfassungsgemäß. Das Bestimmtheitsgebot der Ermächtigungsgrundlage und der Parlamentsvorbehalt seien in Relation zu den Bedürfnissen zu setzen, die für eine flexible Verordnungsgebung streiten.

VIII.

Mit Beschluss vom 24. Juni 2020 hat der Verfassungsgerichtshof im Rahmen einer Folgenabwägungsentscheidung den Antrag der Antragstellerin abgelehnt, die IfS-GrundVO vorläufig außer Kraft zu setzen (VerfGH 17/20).

B.

Die Entscheidung ergeht ohne Mitwirkung des Mitglieds Dr. von der Weiden. Der Ausschluss des Mitglieds Dr. von der Weiden wegen Besorgnis der Befangenheit im Sinne von § 14 Abs. 1 ThürVerfGHG ergibt sich, wie bereits im Beschluss des Verfassungsgerichtshofs vom 24. Juni 2020, VerfGH 17/20, dargelegt, aufgrund seiner Mitgliedschaft im Wissenschaftlichen Beirat zum Corona-Pandemiemanagement, der sich am 4. Juni 2020 konstituiert hat und seither seine beratende Tätigkeit für die Landesregierung ausübt. An die Stelle von Herrn Dr. von der Weiden tritt nach § 2 Abs. 2, § 8 Abs. 1 Satz 1 ThürVerfGHG Herr Obhues. An die Stelle des verhinderten Mitglieds Dr. Hinkel tritt das stellvertretende Mitglied Geibert (vgl. § 2 Abs. 2, § 8 Abs. 1 Satz 1 ThürVerfGHG).

Der Normenkontrollantrag ist hinsichtlich der MaßnFortentwVO erfolgreich, im Hinblick auf die weiteren angegriffenen Rechtsverordnungen jedoch teilweise schon unzulässig und im Übrigen nur teilweise begründet.

I.

1. Die Prüfungskompetenz des Verfassungsgerichtshofs ist in Bezug auf die Thüringer Verfassung im Rahmen eines abstrakten Normenkontrollverfahrens umfassend. Der Verfassungsgerichtshof überprüft die den Antragsgegenstand bildenden Normen auf ihre Vereinbarkeit mit der Thüringer Verfassung, ohne dabei auf die im Antrag erhobenen Rügen beschränkt zu sein.

Hingegen überprüft der Verfassungsgerichtshof den Prüfungsgegenstand grundsätzlich weder auf seine Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz noch mit einfachem Bundesrecht (ThürVerfGH, Urteil vom 25. September 2018 - VerfGH 24/17 -, LVerfGE 29, 276 [296] = juris Rn. 144).

a. Allerdings führt das selbständige Nebeneinander der Verfassungsräume nicht dazu, dass diese bezugslos nebeneinander stehen; vielmehr ist ein grundgesetzliches Einwirken in den landesverfassungsrechtlichen Raum nicht ausgeschlossen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 7. Mai 2001 - 2 BvK 1/00 -, BVerfGE 103, 332 [351] = juris Rn. 67).

Prüfungsmaßstab des Verfassungsgerichtshofs kann daher zusätzlich sog. hineinwirkendes Bundesverfassungsrecht sein, das als ungeschriebener Bestandteil des Landesverfassungsrechts gilt (vgl. BVerfG, Urteil vom 13. Februar 2008 - 2 BvK 1/07 -, BVerfGE 120, 82 [101] = juris Rn. 94; BVerfGE 103, 332 [351 ff.] = juris Rn. 67, 70 ff.), wie es etwa für Art. 21 Abs. 1 GG anerkannt ist (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 18. Juli 2006 - VerfGH 8/05 -, LVerfGE 17, 511 [515] = juris Rn. 23). Soweit die Landesverfassung die Vorgaben der Homogenitätsklausel des Art. 28 Abs. 1 GG inkorporiert, bilden außerdem die darin enthaltenen Verfassungsgebote einen vom Verfassungsgerichtshof zu beachtenden Prüfungsmaßstab (ThürVerfGH, LVerfGE 29, 276 [296] = juris Rn. 147). Zwar handelt es sich bei Art. 28 Abs. 1 GG um eine das Verhältnis der Länder zum Bund betreffende bundesverfassungsrechtliche Verpflichtung, die "nicht in den Ländern, sondern nur für die Länder" gilt (vgl. BVerfG, Urteil vom 5. April 1952 - 2 BvH 1/52 -, BVerfGE 1, 208 [236] = juris Rn. 90 und vom 23. Januar 1957 - 2 BvF 3/56 -, BVerfGE 6, 104 [111] = juris Rn. 29). Die Thüringer Verfassung lässt indes eine Auslegung zu, die dem Homogenitätsgebot des Grundgesetzes in konsistenter Weise Rechnung trägt (ThürVerfGH, LVerfGE 29, 276 [296] = juris Rn. 147). Dies erfolgt insbesondere für die Anforderungen des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG über die Auslegung von Art. 44 Abs. 1, Art. 45 und Art. 47 Abs. 4 ThürVerf (ThürVerfGH, LVerfGE 29, 276 [296] = juris Rn. 147). Soweit das Grundgesetz dagegen keine zwingenden Vorgaben für das Landesverfassungsrecht vorsieht, bleibt es bei dem Grundsatz, dass das Grundgesetz und das Landesverfassungsrecht autonome Verfassungsräume konstituieren, so dass sich die Entscheidungsmaßstäbe des Verfassungsgerichtshofs allein nach der Thüringer Verfassung richten (ThürVerfGH, LVerfGE 29, 276 [296] = juris Rn. 147). Schließlich kommt über das landesverfassungsrechtliche Rechtsstaatsprinzip eine Prüfung von Landesrecht auch am Maßstab des Grundgesetzes oder sonstigen Bundesrechts in Betracht (vgl. BVerfGE 103, 332 [351 ff.] = juris Rn. 67, 74). Bei der Überprüfung exekutiver Landesnormen, die - wie im vorliegenden Fall - auf einer bundesrechtlichen Ermächtigungsgrundlage beruhen,

ist über das landesverfassungsrechtliche Rechtsstaatsprinzip sowohl die Möglichkeit eröffnet, die bundesrechtliche Ermächtigungsnorm am Maßstab höherrangigen Bundesrechts einschließlich des Bundesverfassungsrechts zu prüfen als auch die landesrechtliche Verordnung daraufhin zu überprüfen, ob sie sich im Rahmen der bundesrechtlichen Ermächtigungsgrundlage hält und mit sonstigem Bundesrecht einschließlich Bundesverfassungsrecht vereinbar ist. Denn der aus dem Rechtsstaatsprinzip nach Art. 44 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf folgende Vorbehalt des Gesetzes, welcher für Rechtsverordnungen zusätzlich in Art. 84 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf seinen Niederschlag gefunden hat, untersagt dem Verordnungsgeber verfassungsrechtlich, eine Rechtsverordnung zu erlassen, ohne dazu befugt zu sein. Eine Befugnis zum Erlass einer Rechtsverordnung setzt jedoch voraus, dass die gesetzliche Ermächtigung ihrerseits gültig ist und die Rechtsverordnung ihrem Inhalt nach den durch die Ermächtigungsnorm gesetzten Rahmen wahrt (vgl. z. B. BVerfG, Beschluss vom 11. Oktober 1966 - 2 BvR 179/64 u.a. -, BVerfGE 20, 257 [271] = juris Rn. 45; Beschluss vom 11. März 1968 - 2 BvL 18/63 u.a. -, BVerfGE 23, 208 [228] = juris Rn. 83; Beschluss vom 20. Oktober 1981 - 2 BvR 201/80 -, BVerfGE 58, 283 [298 f.] = juris Rn. 42).

b. Andererseits ist aber dem selbständigen Nebeneinander der Verfassungsräume und damit den unterschiedlichen Aufgaben- und Verantwortungsbereichen der Landesverfassungsgerichte und des Bundesverfassungsgerichts hinreichend Rechnung zu tragen. So knüpft die landesverfassungsgerichtliche Prüfung zwar formal an die Vereinbarkeit der Verordnung mit dem landesverfassungsrechtlichen Rechtsstaatsprinzip an. Damit wird jedoch letztlich Bundesrecht am Maßstab höherrangigen Bundesrechts einschließlich Bundesverfassungsrechts und Landesrecht am Maßstab von Bundesrecht einschließlich Bundesverfassungsrecht gemessen. Das hat Auswirkungen auf die Voraussetzungen, den Umfang und die Folgen einer solchen Prüfung (vgl. Möstl, BayVBl. 2018, S. 659 (670) sowie BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 31. März 2016 - 2 BvR 1576/13 -, juris Rn. 54 zur Kontroverse mit dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof, der seine Prüfung auf offenkundige und schwerwiegende Verstöße gegen Bundesrecht beschränken will; vgl. hierzu bspw. BayVerfGH, Entscheidung vom 15. Juni 2015 - Vf. 12-VII-14 -, juris Rn. 43; Entscheidung vom 12. Juni 2017 - Vf. 4-VII-13 -, juris Rn. 75 f. und Entscheidung vom 12. August

2020 - Vf. 34-VII-20 -, juris Rn. 16, letztere konkret hinsichtlich einer Verordnung nach dem Infektionsschutzgesetz).

Der Verfassungsgerichtshof prüft deshalb die Vereinbarkeit der gesetzlichen Ermächtigung mit dem Grundgesetz sowie die Übereinstimmung der Rechtsverordnung mit der gesetzlichen Ermächtigung als Vorfrage. Dies entspricht der Praxis des Bundesverfassungsgerichts, welches in dem Verfahren der abstrakten Normenkontrolle nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, §§ 76 ff. BVerfGG bei der verfassungsrechtlichen Kontrolle von Rechtsverordnungen ebenfalls als Vorfrage prüft, ob die gesetzliche Ermächtigung ihrerseits gültig ist und ob der Inhalt der Rechtsverordnung in der in Anspruch genommenen gesetzlichen Ermächtigung eine Grundlage findet und von ihr gedeckt wird (BVerfG, Beschluss vom 27. Juni 2002 - 2 BvF 4/98 -, BVerfGE 106, 1 [12] = juris Rn. 49; st. Rspr. vgl. BVerfG, Urteil vom 6. Juli 1999 - 2 BvF 3/90 -, BVerfGE 101, 1 [30] = juris Rn. 112 f.; BVerfG, Beschluss vom 10. Juli 1958 - 1 BvF 1/58 -, BVerfGE 8, 71 [75] = juris Rn. 22; BVerfG, Beschluss vom 10. Juni 1953 - 1 BvF 1/53 -, BVerfGE 2, 307 [320 f.] = juris Rn. 50). Außerdem spricht für eine solche Vorprüfung, dass für den Verfassungsgerichtshof ggf. Vorlagepflichten an das Bundesverfassungsgericht bestehen können. So sind Landesverfassungsgerichte nach Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG zu einer Vorlage an das Bundesverfassungsgericht verpflichtet, wenn sie ein formelles Bundesgesetz für bundesverfassungswidrig halten. Sie sind außerdem zu einer solchen Vorlage verpflichtet, wenn sie davon überzeugt sind, dass Landesrecht das Grundgesetz verletzt (Art. 100 Abs. 1 Satz 2 Alt. 1 GG), dass ein Landesgesetz mit einem Bundesgesetz unvereinbar ist (Art. 100 Abs. 1 Satz 2 Alt. 2 GG) oder wenn sie bei der Auslegung des Grundgesetzes von einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts abweichen wollen (Art. 100 Abs. 3 GG).

c. Das Ergebnis der Prüfung dieser Vorfrage kann unterschiedliche Konsequenzen haben:

Wenn der Verfassungsgerichtshof zu der Überzeugung gelangt, dass die bundesrechtliche Ermächtigungsgrundlage gegen das Grundgesetz verstößt, hat er die Pflicht zur Vorlage nach Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG an das Bundesverfassungsgericht; über die Frage der Grundgesetzmäßigkeit eines - formellen - Bundesgesetzes darf er nicht

selbst entscheiden (vgl. Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 15. Juni 2015 - Vf. 12-VII-14 -, juris Rn. 35). Bloße Zweifel an der Vereinbarkeit der Ermächtigungsgrundlage mit dem Grundgesetz erlauben und erfordern eine Vorlage nach Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG jedoch nicht (BVerfG, Beschluss vom 7. April 1992 - 1 BvL 19/91 -, BVerfGE 86, 52 [57] = juris Rn. 17).

Wenn der Verfassungsgerichtshof zu dem Ergebnis kommt, dass zwar eine gültige Ermächtigungsgrundlage vorliegt, aber die Verordnung oder einzelne ihrer Regelungen im Widerspruch zur erteilten Ermächtigung und damit zu Bundesrecht stehen, hat er hingegen keine Vorlagepflicht. Der überschießende Wortlaut „Landesrecht“ in Art. 100 Abs. 1 Satz 2 Alt. 1 GG ist dahin gehend teleologisch zu reduzieren, dass die Vorlagepflicht allein hinsichtlich formeller Landesgesetze besteht (vgl. Dederer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz Kommentar, 90. EL Februar 2020, Art. 100 GG Rn. 57). Denn der Sinn des Art. 100 Abs. 1 GG ist es, die Überprüfung des parlamentarischen Gesetzgebers beim Bundesverfassungsgericht zu konzentrieren, während die Kontrolle von Rechtsetzungsakten der Exekutive der allgemeinen richterlichen Zuständigkeit überlassen bleiben kann (BVerfG, Urteil vom 20. Mai 1952 - 1 BvL 3/51 -, BVerfGE 1, 283 [292] = juris Rn. 21). Mangels einer Vorlagepflicht und damit eines Überschneidens mit dem Aufgaben- und Verantwortungsbereich des Bundesverfassungsgerichts kann der Thüringer Verfassungsgerichtshof eigenständig und abschließend prüfen, ob eine Landesverordnung gegen bundesrechtliche Ermächtigungsvorschriften und damit gegen das Rechtsstaatsprinzip der Thüringer Verfassung verstößt.

2. Nach der Überzeugung des Verfassungsgerichtshofs bestehen keine durchgreifenden Bedenken, dass die bundesrechtliche Ermächtigungsgrundlage des § 32 Satz 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG mit dem Grundgesetz vereinbar ist. Zu einer Vorlage nach Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG besteht deshalb kein Anlass.

Der Ordnungsgeber hat die angegriffenen Rechtsverordnungen weitestgehend auf die Ermächtigungsgrundlage des § 32 Satz 1 IfSG i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG gestützt. Nach § 32 Satz 1 IfSG werden die Landesregierungen ermächtigt, unter den Voraussetzungen, die für Maßnahmen nach den §§ 28 bis 31 IfSG gelten, auch durch

Rechtsverordnungen entsprechende Gebote und Verbote zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten zu erlassen. Der Anwendungsbereich des § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG ist nach seinem Wortlaut weit gefasst. Die Vorschrift ermächtigt im Fall der Feststellung Kranker, Krankheitsverdächtiger, Ansteckungsverdächtiger oder Ausscheider zur Anordnung der „notwendigen Schutzmaßnahmen“, insbesondere die in den §§ 29 bis 31 IfSG genannten, soweit und solange es zur Verhinderung und der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich ist.

a. Zweifel an der formellen Rechtmäßigkeit des § 32 Satz 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG sind weder von der Antragstellerin geltend gemacht worden noch ersichtlich.

b. Der Verfassungsgerichtshof hat im Hinblick auf die materielle Verfassungsmäßigkeit dieser Bestimmungen keine durchgreifenden Bedenken, dass sie jedenfalls für die im vorliegenden Verfahren relevanten Zeiträume eine ausreichende Verordnungsermächtigung auch für schwerwiegende Grundrechtseingriffe darstellen und insbesondere dem Wesentlichkeitsgrundsatz (siehe unter aa.) und dem Bestimmtheitsgebot (siehe unter bb.) genügen. Schließlich ist nicht ersichtlich, dass sonstige verfassungsrechtliche Grenzen des Ordnungsrechts verletzt worden sind (siehe unter cc.).

aa. Der in Art. 20 Abs. 3 GG verankerte Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung umfasst den Vorbehalt des Gesetzes, wonach staatliches Handeln in bestimmten Bereichen eines förmlichen Gesetzes als Grundlage bedarf (ThürVerfGH, Urteil vom 21. Juni 2005 - VerfGH 28/03 -, LVerfGE 16, 593 [640 f.] = juris Rn. 173). Hieraus folgt in Verbindung mit dem in Art. 20 Abs. 1 und 2 GG normierten Demokratieprinzip, dass das Parlament als unmittelbar demokratisch legitimierter Gesetzgeber bestimmte Gegenstände der Rechtsetzung nicht der Exekutive überlassen darf und selbst über alle wesentlichen Fragen des Gemeinwesens entscheiden muss (ThürVerfGH, LVerfGE 16, 593 [641]). Dabei betrifft die Normierungspflicht nicht nur die Frage, ob ein bestimmter Gegenstand überhaupt gesetzlich geregelt werden muss, sondern auch, wie weit diese Regelungen im Einzelnen zu gehen haben (vgl. BVerfGE 101, 1 [34] = juris Rn. 125; BVerfG, Urteil vom 3. März 2009 - 2 BvC 3/07 -, BVerfGE 123, 39 [78] = juris Rn. 132; BVerfG, Beschluss vom 21. April 2015 - 2 BvR 1322/12 -, BVerfGE 139, 19 [47] = juris Rn. 54). Wesentliche Fragen des Gemeinwesens, deren

Regelung dem unmittelbar demokratisch legitimierten Parlament vorbehalten sind, sind in der Regel solche des grundrechtsrelevanten Bereichs, also solche, die wesentlich für die Verwirklichung der Grundrechte sind (vgl. BVerfG, Beschluss vom 21. Dezember 1977 - 1 BvL 1/75 -, BVerfGE 47, 46, [79] = juris Rn. 26; Beschluss vom 8. August 1978 - 2 BvL 8/77 -, BVerfGE 49, 89 [126] = juris Rn. 77; Beschluss vom 27. November 1990 - 1 BvR 402/87 -, BVerfGE 83, 130 [142] = juris Rn. 39; BVerfGE 101, 1 [34]). Je intensiver sich die Maßnahme auf die Verwirklichung grundrechtlich geschützter rechtlicher und tatsächlicher Freiheit auswirkt, desto höher ist die erforderliche parlamentsgesetzliche Regelungsdichte. Wann es einer Regelung durch den parlamentarischen Gesetzgeber bedarf, lässt sich letztlich nur im Blick auf den jeweiligen Sachbereich und die Eigenart des betroffenen Regelungsgegenstandes beurteilen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 1. April 2014 - 2 BvF 1/12 -, BVerfGE 136, 69 [114] = juris Rn. 102).

Unter Berücksichtigung dessen steht vorliegend zwar außer Zweifel, dass § 32 Satz 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG zu Grundrechtseingriffen ermächtigt, die nach ihrer Reichweite, ihrer Intensität und ihrer zeitlichen Dauer in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland ohne Beispiel sind, so dass es sich folglich um wesentliche Fragen des Gemeinwesens handelt. Die Entscheidung über das Ob und das Wie von Grundrechtseingriffen, die zur Bekämpfung der Corona-Pandemie angeordnet werden, gehören daher nach Ausmaß, Dauer und Schwere zweifellos originär in die Zuständigkeit des Parlaments, zumal der Erlass eines Parlamentsgesetzes das geeignetere Verfahren bietet, um Grundrechtseingriffe und deren Folgen abzuwägen und eintretende Nachteile etwa im Wege der Kompromissfindung auszugleichen. Es ist nicht zu verkennen, dass über die jeweiligen Grundrechtseingriffe hinaus auch die vielfältigen gesellschaftlichen sowie wirtschaftlich-finanziellen Folgen der Pandemiebekämpfung durch Beschränkungen in zahlreichen Lebensbereichen grundsätzlich der Entscheidung des parlamentarischen Gesetzgebers vorbehalten sind.

Von diesem Grundsatz, dass in einer Rechtsverordnung keine so wesentlichen und zentralen Entscheidungen getroffen werden dürfen, diese vielmehr dem Parlamentsgesetz vorbehalten sind, während die Rechtsverordnung typischerweise nur Einzel-

heiten und Vollzugsprogramme regelt, 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 erfolversprechend herbeigeführt werden kann. Dies ist hier im Hinblick auf das Infektionsschutzgesetz der Fall:

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).

Zusätzlich gilt vorliegend zu berücksichtigen, dass die auf das neuartige Coronavirus SARS-CoV-2 zurückzuführende Covid-19-Pandemie bereits im Frühjahr 2020, als der

Bundesgesetzgeber die beschriebenen Änderungen des Infektionsschutzgesetzes vornahm, auch Deutschland dergestalt erfasst hatte, dass für diesen durchaus die Möglichkeit bestanden hätte, die Verordnungsermächtigungen zugunsten der Landesregierungen weiter zu konkretisieren. Dass er dies in Kenntnis der bereits zuvor auf Landesebene von den jeweiligen Verordnungsgebern beschlossenen Maßnahmen, zu denen insbesondere die umfassenden Schließungen von Einrichtungen, Einzelhandelsgeschäften sowie Dienstleistungs-, Beherbergungs- und Gastronomiebetrieben zählten, (noch) nicht getan hat, bietet Anhaltspunkte dafür, dass der Bundesgesetzgeber zum damaligen Zeitpunkt eingriffsintensive Verordnungsregelungen zumindest im Grundsatz in der Sache billigte, also gerade nicht der Ansicht war, dass solche Maßnahmen der Pandemiebekämpfung über die von ihm eingeräumte Verordnungsermächtigung hinausgehen. Es ist nicht ersichtlich, dass das Parlament damals die verbreitete Sichtweise nicht teilte, dass aufgrund der zahlreichen Unsicherheiten und nur bruchstückhaften Kenntnis über die Gefahren des Coronavirus SARS-CoV-2 einerseits sowie der Effektivität der Bekämpfungsmaßnahmen andererseits ein schnelles Handeln lediglich durch die zur Gefahrenabwehr berufene Exekutive möglich und verfassungsrechtlich zulässig sei. Diese Einschätzung wird rückblickend noch dadurch bestätigt, dass in Folge der jüngsten Gesetzesinitiative der Regierungsfractionen (Entwurf eines Dritten Gesetzes zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite, BT-Drs. 19/23944 vom 3. November 2020) zur klarstellenden Erweiterung der Regelbeispiele in § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 IfSG nunmehr ausdrücklich notwendige Schutzmaßnahmen im Rahmen der Bekämpfung des Coronavirus SARS-CoV-2 für die Dauer der Feststellung einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite benannt werden (vgl. Einfügung eines § 28a IfSG nach Art. 1 Nr. 17 des Gesetzentwurfs, BT-Drs. 19/23944, S. 12 f. und 31), die den bislang auf Landesebene von den jeweiligen Verordnungsgebern beschlossenen Maßnahmen im Wesentlichen entsprechen. Soweit der Gesetzgeber im Rahmen der Begründung ausführt, dass die bisher zur Bekämpfung der Coronavirus-Pandemie getroffenen notwendigen Maßnahmen maßgeblich auf Grundlage der §§ 28 ff., 32 IfSG erfolgten und teilweise zu erheblichen Eingriffen in grundrechtliche Freiheiten führten (BT-Drs. 19/23944, S. 2 und S. 21), wird nicht ersichtlich, dass der Gesetzgeber diese als von der Ermächtigungsgrundlage nicht umfasst ansieht. Er hat die generelle Er-

mächtigung in § 28 IfSG vielmehr unangetastet gelassen und lediglich für die Bekämpfung eines einzelnen Erregers, nämlich des Coronavirus SARS-CoV-2, Regelbeispiele für notwendige Schutzmaßnahmen geschaffen. Hierbei betont er, dass angesichts der länger andauernden Pandemielage und fortgesetzt erforderlichen eingriffsintensiven Maßnahmen eine gesetzliche Präzisierung im Hinblick auf Dauer, Reichweite und Intensität möglicher Maßnahmen angezeigt sei, um den verfassungsrechtlichen Anforderungen des Parlamentsvorbehalts aus Artikel 80 Absatz 1 Satz 1 und Satz 2 des Grundgesetzes zu entsprechen (BT-Drs. 19/23944, S. 2 und S. 21).

Im Schrifttum und von der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung war bereits im Vorfeld der nunmehr geplanten Änderungen kritisch angemerkt worden, dass die Verlagerung zentraler Grundentscheidungen vom Parlament auf die Exekutive auch in Zeiten einer weltweiten Pandemie nicht auf Dauer mit dem Argument der Eilbedürftigkeit und Effektivität notwendiger Infektionsschutzmaßnahmen gerechtfertigt werden könne (statt vieler Volkmann, NJW 2020, S. 3153; Brocker, NVwZ 2020, S. 1485; BayVGh, Beschluss vom 29. Oktober 2020 - 20 NE 20.2360 -, juris Rn. 28 ff.). Zu bedenken ist allerdings, dass der Bundestag jederzeit die Entscheidungshoheit über infektionsschutzrechtliche Beschränkungen an sich ziehen kann. Ebenso steht es nach Art. 80 Abs. 4 GG den Landesparlamenten frei, von der bundesgesetzlich erteilten Verordnungsermächtigung selbst durch förmliches Parlamentsgesetz Gebrauch zu machen und insoweit legitimationssteigernd tätig zu werden (vgl. zur entsprechenden Diskussion: Pautsch/Haug, NJ 2020, 281; Birkner, ZRP 2020, 157; Brocker, NVwZ 2020, 1485).

Der Verfassungsgerichtshof kann die Problematik im vorliegenden Verfahren jedoch unentschieden lassen, da jedenfalls für den Zeitraum, in dem die hier angegriffenen Rechtsverordnungen erlassen wurden, noch nicht von einer Verletzung des Wesentlichkeitsvorbehalts und damit der Grenzen des parlamentarischen Beurteilungs- und Gestaltungsspielraums ausgegangen wird. Denn bei Bestehen einer Gefährdungslage mit - wie hier - erheblichen prognostischen Unsicherheiten ist der Rückgriff auf die infektionsschutzrechtliche Generalklausel für eine Übergangszeit hinzunehmen. Diese Übergangsfrist war jedenfalls im Hinblick auf die in diesem Verfahren angegriffenen Rechtsverordnungen noch nicht überschritten.

bb. Hinsichtlich des aus Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG resultierenden Bestimmtheitsgebots bestehen ebenfalls keine ernstlichen Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des § 32 Satz 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG.

Das Gebot der Klarheit und der Bestimmtheit von Rechtsnormen folgt sowohl aus dem in Art. 20 Abs. 3 GG i. V. m. Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG verankerten Rechtsstaatsprinzip als auch aus dem Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1 und 2 GG) und dem Grundsatz der Gewaltenteilung (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG). Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG stellt eine besondere Ausformung dieses Gebots der Klarheit und der Bestimmtheit von Rechtsnormen dar, indem er regelt, dass der Erlass von Rechtsverordnungen durch die Exekutive nur auf der Grundlage eines Gesetzes zulässig ist, welches Inhalt, Zweck und Ausmaß der übertragenen Rechtsetzungsbefugnis bestimmt. Dieses Bestimmtheitsgebot ist - ebenso wie der bereits dargelegte Parlamentsvorbehalt - eine Ausprägung des Wesentlichkeitsgrundsatzes (ThürVerfGH, LVerfGE 16, 593 [641]), wobei es hier jedoch nicht um die Frage geht, ob ein bestimmter Gegenstand überhaupt gesetzlich geregelt sein muss, sondern wie weit und detailliert diese Regelungen im Einzelnen zu gehen haben. Danach soll sich das Parlament seiner Verantwortung als gesetzgebende Körperschaft nicht dadurch entäußern können, dass es einen Teil der Gesetzgebungsmacht der Exekutive überträgt, ohne die Grenzen dieser Kompetenzen bedacht und diese nach Tendenz und Programm so genau umrissen zu haben, dass der Bürger schon aus der gesetzlichen Ermächtigung erkennen und vorhersehen kann, was ihm gegenüber zulässig sein soll und welchen möglichen Inhalt die aufgrund der Ermächtigung erlassenen Verordnungen haben können (vgl. BVerfG, Beschluss vom 13. Oktober 1970 - 2 BvR 618/68 -, BVerfGE 29, 198 [210] = juris Rn. 26 und Urteil vom 19. September 2018 - 1 BvF 1/15 und 2/15 -, BVerfGE 150, 1 [100 f.] = juris Rn. 201 f.).

Allerdings muss die Ermächtigungsnorm in ihrem Wortlaut nicht so genau wie irgend möglich gefasst sein; sie hat von Verfassungs wegen nur hinreichend bestimmt zu sein (vgl. BVerfG, Beschluss vom 25. November 1980 - 2 BvL 7/76 -, BVerfGE 55, 207 [226] = juris Rn. 86; BVerfGE 123, 39 [78] = juris Rn. 133), wofür es grundsätzlich genügt, dass sich die gesetzlichen Vorgaben mit Hilfe allgemeiner Auslegungsregeln er-

schließen lassen, insbesondere aus dem Zweck, dem Sinnzusammenhang mit anderen Bestimmungen und der Entstehungsgeschichte der Norm (vgl. BVerfGE 55, 207 [226] = juris Rn. 86; BVerfG, Beschluss vom 20. Oktober 1981 - 1 BvR 640/80 -, BVerfGE 58, 257 [277] = juris Rn. 62; BVerfGE 123, 39 [78] = juris Rn. 133; BVerfG, Beschluss vom 11. März 2020 - 2 BvL 5/17 -, juris Rn. 101). Welche Anforderungen an das Maß der erforderlichen Bestimmtheit im Einzelnen zu stellen sind, lässt sich daher nicht allgemein festlegen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 11. März 2020 - 2 BvL 5/17 -, juris Rn. 102). Zum einen kommt es auf die Intensität der Auswirkungen der Regelung für die Betroffenen an; so muss die Bestimmtheit der Ermächtigungsnorm der Grundrechtsrelevanz der Regelung entsprechen, zu der ermächtigt wird (vgl. BVerfG, Beschluss vom 11. März 2020 - 2 BvL 5/17 -, juris Rn. 102). Die Anforderungen an die Bestimmtheit sind hierbei umso höher, je tiefer die Norm in verfassungsrechtlich geschützte Positionen eingreift und je eindeutiger, abgrenzbarer und vorhersehbarer die Materie ist, die sie regelt (vgl. ThürVerfGH, Beschluss vom 7. März 2018 - VerfGH 1/14 -, juris Rn. 165 und Urteil vom 21. Mai 2014 - VerfGH 13/11 -, juris Rn. 145, m. w. N.). Zum anderen hängen die Anforderungen an Inhalt, Zweck und Ausmaß der gesetzlichen Determinierung aber auch von der Eigenart des zu regelnden Sachverhalts ab, insbesondere davon, in welchem Umfang dieser einer genaueren begrifflichen Umschreibung überhaupt zugänglich ist (vgl. BVerfG, Beschluss vom 8. Januar 1981 - 2 BvL 3/77 -, BVerfGE 56, 1 [13] = juris Rn. 42 und BVerfGE 150, 1 [102] = juris Rn. 204). So kann insbesondere die hohe Komplexität des zu regelnden Sachverhalts geringere Anforderungen an die Bestimmtheit rechtfertigen (ThürVerfGH, Beschluss vom 7. März 2018 - VerfGH 1/14 -, juris Rn. 165 und Beschluss vom 15. Januar 2020 - VerfGH 12/18 -, Rn. 119, juris). Ebenso kann es nahe liegen, von einer detaillierten gesetzlichen Regelung abzusehen und die nähere Ausgestaltung des zu regelnden Sachbereichs dem Ordnungsgeber zu überlassen, der die Regelungen rascher und einfacher auf dem neuesten Stand zu halten vermag, als der Gesetzgeber (vgl. BVerfG, Beschluss vom 21. September 2016 - 2 BvL 1/15 -, BVerfGE 143, 38 [61] = juris Rn. 57 m. w. N.).

Diesen Anforderungen wurde § 32 Satz 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG im Zeitpunkt des Erlasses der angegriffenen Verordnungen (noch) gerecht. Dem Gesetzgeber ist es nicht möglich, alle künftigen Entwicklungen im Bereich der Ansteckungskrankheiten

ex ante zu erfassen. Deshalb ist es der besonderen Eigenart des Infektionsschutzes und damit der Gefahrenabwehr geschuldet, dass § 32 Satz 1 i. V. m. den §§ 28, 29, 30 Abs. 1 Satz 2 und § 31 IfSG eine alles vorhersehende und erschöpfende Umschreibung der eröffneten Maßnahmen nicht leisten kann, sondern als Generalklausel ausgestaltet ist. Die Vorschriften eröffnen den zuständigen Infektionsschutzbehörden - bzw. über den Verweis in § 32 Satz 1 IfSG dem Verordnungsgeber - ein möglichst breites Spektrum an notwendigen Schutzmaßnahmen. Hierin ist dennoch keine unzulässige Globalermächtigung zu erblicken, da sich Inhalt, Zweck und Ausmaß der Schutzmaßnahmen noch hinreichend im Wege der herkömmlichen Auslegungsmethoden ermitteln lassen:

Als Zweck, der sich sowohl aus dem Namen des Gesetzes als auch aus der Vorschrift des § 32 Satz 1 IfSG selbst ergibt, ist insoweit vorgegeben, dass die angeordneten Schutzmaßnahmen der Bekämpfung übertragbarer Krankheiten dienen müssen. Aus dem Verweis in § 32 Abs. 1 Satz 1 IfSG auf die §§ 28 bis 31 IfSG ergibt sich hinsichtlich des Inhalts der Ermächtigung, dass nur solche Ge- und Verbote vom Verordnungsgeber angeordnet werden können, die auch als Einzelmaßnahmen nach den genannten Vorschriften rechtlich zulässig wären. Mögliche Schutzmaßnahmen nach den §§ 29 bis 31 IfSG sind die Beobachtung, die Quarantäne und das berufliche Tätigkeitsverbot. Daneben können Maßnahmen auf die Generalklausel des § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 IfSG gestützt werden. Diese ermächtigt zum Erlass notwendiger Schutzmaßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten nach ihrem Auftreten (anders als die Bestimmung des § 16 IfSG, die präventiver Natur ist und Regelung zu allgemeinen Maßnahmen zur Abwendung drohender Gefahren enthält). Die Generalklausel erlaubt somit ihrem Inhalt nach grundsätzlich solche Schutzmaßnahmen, die in Zielsetzung, Geeignetheit und Erforderlichkeit den beispielhaft (nicht abschließend) in § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2, Satz 2 und Absatz 2 aufgezählten Maßnahmen entsprechen. Nicht zuletzt ergibt sich aus der Gesetzesbegründung, dass nicht allein Schutzmaßnahmen gegenüber Kranken, Krankheitsverdächtigen, Ansteckungsverdächtigen oder Ausscheidern in Betracht kommen, sondern dass ebenso Regelungen gegenüber „Nichtstörern“ sowie gegenüber der Allgemeinheit ermöglicht werden (BT-Drs. 8/2468, S. 27 f.; vgl. weiter BVerwG, Urteil vom 22. März 2012 - 3 C 16/11 -, BVerwGE 142, 205 [213] = juris Rn. 26). Dies wird bestätigt durch

die Gesetzesänderung vom 28. März 2020, da der Wortlaut von § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 IfSG nunmehr ausdrücklich gestattet, dass sogar allgemeine Ausgangs- und Betretungsverbote auf Grundlage der Vorschrift erlassen werden können, und nach Satz 2 der Vorschrift explizit Veranstaltungen oder sonstige Ansammlungen von Menschen beschränkt oder verboten werden können.

Das Ausmaß der dem Ordnungsgeber erteilten Rechtsmacht hat der Parlamentsgesetzgeber (noch) hinreichend bestimmbar geregelt. So werden von der Generalklausel des § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 IfSG lediglich „notwendige Schutzmaßnahmen“ erfasst. Somit ist innerhalb des dem Ordnungsgeber zuwachsenden Regelungsermessens eine Normierung zulässig, soweit und solange diese zur Verhinderung der (Weiter-)Verbreitung einer übertragbaren Krankheit geboten ist (BVerwG, Urteil vom 22. März 2012 - 3 C 16/11 -, BVerwGE 142, 205 [212] = juris Rn. 24). Es können folglich nur solche Maßnahmen verbindlich angeordnet werden, die zur Erreichung infektionsschutzrechtlich legitimer Ziele objektiv notwendig sind (OVG Lüneburg, Beschluss vom 29. Mai 2020 - 13 MN 185/20 -, juris Rn. 28).

cc. Das Infektionsschutzgesetz verletzt schließlich nicht die sonstigen verfassungsrechtlichen Grenzen der Ordnungsrechts (vgl. Kersten/Rixen, Der Verfassungsstaat in der Corona-Krise, 2020, S. 40 ff.). § 28 Abs. 1 i.V.m § 32 IfSG eröffnet weder den zuständigen Gesundheitsbehörden noch den Landesregierungen qua Rechtsverordnung die Befugnis, entgegen dem Gewaltenteilungsgrundsatz in die Kompetenzen und Funktionsfähigkeit anderer Verfassungsorgane einzugreifen; vielmehr entscheiden diese im Rahmen ihrer Zuständigkeiten eigenständig über alle sie betreffenden infektionsschutzrechtlichen Maßnahmen. Für Thüringen bedeutet dies, dass die Arbeit und Funktionsfähigkeit etwa des Landtages oder des Verfassungsgerichtshofs jedenfalls in ihren Kernbereichen nicht durch von der Exekutive angeordnete infektionsschutzrechtliche Regelungen beeinträchtigt werden können (etwa durch Verbote, Sitzungen anzuberaumen und durchzuführen sowie zu den anberaumten Sitzungen ungehindert anzureisen). Auch wäre es etwa der Exekutive nicht gestattet, mit Hinweis auf infektionsschutzrechtliche Beschränkungen in das Wahlrecht nach Art. 46 ThürVerf einzugreifen (etwa durch Anordnung einer obligatorischen Briefwahl).

c. Letztlich kann die Frage, ob eine Maßnahme noch zulässigerweise im Verordnungswege gestützt auf § 32 Satz 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG angeordnet werden kann und den von dieser Ermächtigungsgrundlage gesetzten Rahmen und damit auch den Parlamentsvorbehalt sowie Wesentlichkeitsgrundsatz wahrt, im Detail erst im Rahmen der Prüfung der jeweils angegriffenen Normen der Verordnung beantwortet werden (siehe hierzu unter B. II. 2. b. aa. (1), bb. (1), cc. (1) und dd. (1), B. III. 3. b. aa, (1) und cc. (1) sowie B. IV. 2. b. bb.). Im Rahmen der Vorprüfung lässt sich als Ergebnis festhalten, dass die Regelungsmaterie der Gefahrenabwehr, zu der auch das Infektionsschutzgesetz gehört, einen weiten Gestaltungsspielraum der Exekutive und eine flexible Handhabung des ordnungsbehördlichen Instrumentariums erfordert und daher grundsätzlich auch sprachlich offen gefasste Ermächtigungen erlaubt, die dann jedoch ihrerseits verfassungskonform auszulegen und anzuwenden sind. Den insoweit zurückgenommenen Anforderungen an die Ermächtigungsgrundlage steht folglich eine besonders intensive Prüfung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes bei der Anwendung dieser Befugnisnormen gegenüber (vgl. Rixen, NJW 2020, S. 1097 (1099); Lindner, in: Schmidt, COVID-19, § 17 Öffentliches Recht Rn. 40; Schmitz/Neubert, NVwZ 2020, S. 666 (668); Guckelberger, NVwZ-Extra 9a/2020, S. 7; ähnlich in der Rechtsprechung: BVerfG, Beschluss vom 8. November 2012 - 1 BvR 22/12 -, juris Rn. 25, sich ihm anschließend Obergericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 5. Juli 2013 - 5 A 607/11 -, juris Rn. 132; Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Urteil vom 22. Juli 2004 - 1 S 2801/03 -, juris Rn. 30, letzterer mit Verweis auf die von Rechtsprechung und Schrifttum im Recht der Gefahrenabwehr konkretisierten Leitlinien des Opportunitäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzips). In keinem Fall darf ein Grundrecht - gleich welcher Art - in seinem Wesensgehalt angetastet werden (Art. 42 Abs. 4 Satz 2 ThürVerf, gleichlautend mit Art. 19 Abs. 2 GG).

II.

Der Normenkontrollantrag ist hinsichtlich der MaßnFortentwVO zulässig (1.) und begründet (2.).

1. Der Normenkontrollantrag ist (noch) zulässig.

a. Die Antragstellerin ist als Landtagsfraktion antragsberechtigt (Art. 80 Abs. 1 Nr. 4 ThürVerf i. V. m. § 11 Nr. 4, § 42 ThürVerfGHG). Die Antragstellerin hat zudem dargelegt, dass sie in ihrer Sitzung am 3. Juni 2020 wirksam beschlossen hat, die Verordnungen des Ministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie zur Bekämpfung des Coronavirus SARS-CoV-2 im Wege des abstrakten Normenkontrollverfahrens anzugreifen (vgl. zum Erfordernis eines wirksamen Fraktionsbeschlusses: ThürVerfGH, Urteil vom 9. Juni 2017 - VerfGH 61/16 -, LVerfGE 28, 499 [521] = juris Rn. 109). In dem Beschluss ist unter Nr. 9 bis 11 ausdrücklich die MaßnFortentwVO als beanstandete Verordnung aufgeführt.

b. Die MaßnFortentwVO ist zulässiger Gegenstand einer abstrakten Normenkontrolle; nach Art. 80 Abs. 1 Nr. 4 ThürVerf, § 11 Nr. 4, § 42 Nr. 1 ThürVerfGHG kann grundsätzlich jegliches Landesrecht unabhängig von seinem Rang tauglicher Antrags- bzw. Prüfungsgegenstand einer abstrakten Normenkontrolle sein, weil zum überprüfbaren Landesrecht sowohl Parlamentsgesetze als auch Rechtsverordnungen, Satzungen und gesetzesvertretende Parlamentsbeschlüsse gehören (ThürVerfGH, LVerfGE 28, 499 [521] = juris Rn. 110).

c. Die Tatsache, dass die MaßnFortentwVO mittlerweile außer Kraft getreten ist, lässt vorliegend nicht das objektive Klarstellungsinteresse entfallen.

Das objektive Klarstellungsinteresse ist im Regelfall bereits durch die Stellung des Antrags auf Normverwerfung indiziert (ThürVerfGH, LVerfGE 28, 499 [521] = juris Rn. 111). Dies gilt grundsätzlich auch, wenn die zum Prüfungsgegenstand erhobene Norm außer Kraft getreten oder auf andere Weise gegenstandslos geworden ist (ständige Rspr. des BVerfG, zuletzt etwa der Beschluss vom 12. Oktober 2010 - 2 BvF 1/07 -, BVerfGE 127, 293 [319] = juris Rn. 100 mit zahlreichen weiteren Nachweisen). Denn ein Normenkontrollantrag bleibt nach dem Außerkrafttreten einer Norm solange zulässig, als Regelungen des Gesetzes noch Außenwirkung entfalten können (ThürVerfGH, Urteil vom 19. Juni 1998 - VerfGH 10/96 -, LVerfGE 8, 337 [347] = juris Rn. 61). Das objektive Klarstellungsinteresse ist lediglich dann zu verneinen, wenn von der angegriffenen Norm unter keinem denkbaren Gesichtspunkt mehr Rechtswirkungen ausgehen können (vgl. BVerfG, Beschluss vom 18. Juli

2005 - 2 BvF 2/01 -, BVerfGE 113, 167 [193] = juris Rn. 77; BVerfGE 119, 394 [410] = juris Rn. 48).

Ein solcher Ausnahmefall ist vorliegend nicht gegeben. Zwar ist die MaßnFortentwVO mittlerweile außer Kraft getreten, jedoch gehen von dieser auch nach ihrem Außerkrafttreten noch Rechtswirkungen - z. B. auf schwebende Ordnungswidrigkeitsverfahren oder auf geltend gemachte Amtshaftungs- und Entschädigungsansprüche - aus (wie hier im Kontext einer außer Kraft getretenen „Corona-Rechtsverordnung“ jüngst auch BayVerfGH, Entscheidung vom 23. November 2020 - Vf. 59-VII-20 -, juris Rn 24). Zudem besteht vorliegend mit Blick auf den objektiven Charakter des Normenkontrollverfahrens ein Entscheidungsinteresse über den Zeitraum der rechtlichen Wirkung der MaßnFortentwVO hinaus. Denn aufgrund der begrenzten zeitlichen Geltung aller Verordnungen, die im Zuge der Bekämpfung des Coronavirus SARS-CoV-2 unmittelbar aneinander folgend erlassen wurden, besteht die Möglichkeit, dass die mit dem Normenkontrollantrag zur Prüfung gestellten und als verfassungswidrig erachteten Regelungen in jeder weiteren Verordnung wiederholt werden. Diese könnten - würde mit dem Ende der rechtlichen Wirkung der Regelungen auch die Entscheidungsmöglichkeit des Verfassungsgerichtshofs entfallen - kaum je einer landesverfassungsrechtlichen Kontrolle unterzogen werden, was mit der normativen Intention des Art. 80 Abs. 1 Nr. 4 ThürVerf nicht zu vereinbaren wäre (vgl. hierzu ThürVerfGH, Urteil vom 2. November 2011 - VerfGH 13/10 - LVerfGE 22, 547 [558] = juris Rn. 71 mit Verweis auf BVerfGE 79, 311 [328] = juris Rn. 52, welches die Prüfung eines Haushaltsgesetzes zum Gegenstand hatte).

d. Im Ergebnis hat die Antragstellerin den Normenkontrollantrag hinsichtlich der MaßnFortentwVO noch hinreichend i.S.d § 18 Abs. 1 Satz 2 ThürVerfGHG begründet.

Wird - wie hier - die Verfassungswidrigkeit mehrerer Normen oder einer gesamten Rechtsverordnung geltend gemacht, folgt aus der Begründungspflicht, dass die angefochtenen Normen genau bezeichnet werden und substantiiert dargelegt wird, aus welchen Gründen die Vereinbarkeit der Normen mit welchen Bestimmungen der Landesverfassung bezweifelt wird (ThürVerfGH, LVerfGE 28, 499 [521] = juris Rn. 112 mit Verweis auf BVerfGE 103, 332 [345 f.] = juris Rn. 50 f.). Hierzu gehört, dass zumindest

in groben Zügen die verfassungsrechtlichen Maßstäbe dargelegt werden und erläutert wird, warum die angegriffenen Regelungen mit diesen nicht im Einklang stehen (ThürVerfGH, Urteil vom 21. Mai 2014 - VerfGH 13/11 -, juris Rn. 109). Fehlt es daran, ist der Antrag unzulässig; betrifft der Begründungsmangel nur eine von mehreren angegriffenen Normen, ist der Antrag nur insoweit unzulässig. Eine vom Begründungsmangel betroffene Norm ist allenfalls dann noch zu überprüfen, wenn zwischen ihr und den zulässigerweise angegriffenen Vorschriften ein hinreichender Zusammenhang besteht, d.h. die Verfassungswidrigkeit der vom Begründungsmangel betroffenen Norm auf zulässigerweise angegriffene Bestimmungen ausstrahlt oder die Norm notwendiger Bestandteil einer Gesamtregelung ist (vgl. BVerfGE 128, 1 [32] = juris Rn. 117).

Die Antragstellerin macht vorliegend die Verfassungswidrigkeit der gesamten MaßnFortentwVO geltend. In diesem Zusammenhang hat sie jedoch nicht zu jeder einzelnen Norm der Verordnung gesondert ausgeführt, worin sie deren jeweilige Verfassungswidrigkeit sieht. Ihrerseits erfolgten lediglich Ausführungen hinsichtlich der §§ 1, 2 Abs. 1 und Abs. 3, §§ 6 und 12 MaßnFortentwVO. Im Hinblick auf diese Normen hat sie jedoch sowohl die Gründe, weshalb diese ihrer Ansicht nach gegen die Thüringer Verfassung verstoßen, als auch die betreffenden Bestimmungen der Thüringer Verfassung konkret benannt und in groben Zügen deren verfassungsrechtliche Maßstäbe dargetan. Zudem macht die Antragstellerin die formelle Verfassungswidrigkeit der Verordnung wegen Verstoßes gegen das Zitiergebot geltend. Diesbezüglich hat sie ebenfalls in groben Zügen die verfassungsrechtlichen Maßstäbe des Zitiergebots dargelegt und erläutert, inwiefern die Verordnung diesen Maßstäben ihrer Ansicht nach widerspricht. In der Gesamtbetrachtung werden die Ausführungen der Antragstellerin den Anforderungen an eine hinreichend substantiierte Begründung i.S.d § 18 Abs. 1 Satz 2 ThürVerfGHG (gerade noch) gerecht.

2. Der Normenkontrollantrag ist auch begründet.

a. Die MaßnFortentwVO verstößt in formeller Hinsicht gegen das Rechtsstaatsprinzip und ist mit der Thüringer Verfassung unvereinbar (Art. 44 Abs. 1 Satz 2 und Art. 84 Abs. 1 ThürVerf).

aa. Zwar bestehen keine Anhaltspunkte, dass die Verordnung nicht in einem ordnungsgemäßen Verfahren ergangen ist. Insbesondere wurde sie zunächst im Wege der Notveröffentlichung nach § 9 des Thüringer Verkündungsgesetzes (ThürVerkG) noch am 12. Mai 2020 im Internet veröffentlicht und danach unverzüglich nachträglich unter dem 19. Mai 2020 im Thüringer Gesetz- und Verordnungsblatt bekannt gemacht (GVBl. S. 153 ff.). Gleiches gilt bezüglich der Ersten Verordnung zur Änderung der Thüringer SARS-CoV-2-Maßnahmenfortentwicklungsverordnung vom 20. Mai 2020 und der Zweiten Verordnung zur Änderung der Thüringer SARS-CoV-2-Maßnahmenfortentwicklungsverordnung vom 4. Juni 2020, die ebenfalls im Wege der Notveröffentlichung publiziert und im Anschluss unter dem 29. Mai 2020 (GVBl. S. 259) und 10. Juni 2020 (GVBl. S. 265) im Gesetz- und Verordnungsblatt bekannt gemacht wurden.

bb. Die MaßnFortentwVO wahrt zudem die Anforderungen des Zitiergebots nach Art. 44 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf i. V. m. Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG. So sind in der Präambel der Verordnung sowohl § 32 Satz 1 in Verbindung mit den §§ 28, 29, 30 Abs. 1 Satz 2 und § 31 IfSG als auch § 7 ThürIfSGZustVO genannt. In seiner Entscheidung vom 18. Juni 2019 hat das Bundesverfassungsgericht betont, dass die subdelegierte Verordnung ihre unmittelbare Ermächtigungsgrundlage anzugeben hat, die sie in der subdelegierenden Verordnung findet (BVerfG, Beschluss vom 18. Juni 2019 - 1 BvR 587/17 -, BVerfGE 151, 173 [180, 182] = juris Rn. 18, 23). Zwar ist es nach dieser Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts daneben nicht zusätzlich geboten, dass die subdelegierte Verordnung auch die gesetzlichen Grundlagen der subdelegierenden Verordnung angibt. Eine solche Angabe ist jedoch nicht schädlich, da sie im Gegenteil der Nachvollziehbarkeit, ob eine hinreichende Ermächtigung gegeben ist, gerade zuträglich ist.

cc. Soweit die Antragstellerin vorträgt, dass zumindest die Zweite Verordnung zur Änderung der Thüringer SARS-CoV-2-Maßnahmenfortentwicklungsverordnung vom 4. Juni 2020 aufgrund der zeitlichen Verlängerung der Maßnahmen einer Begründung bedurft hätte, ist ihr entgegenzuhalten, dass die Thüringer Verfassung in Bezug auf Verordnungen keine Begründung fordert. Zudem wurde zumindest dem Verordnungsentwurf der MaßnFortentwVO eine Begründung beigelegt; im Übrigen enthielten die

beiden Änderungsverordnungen vom 20. Mai 2020 und 4. Juni 2020 lediglich minimale Änderungen.

dd. Die MaßnFortentwVO ist jedoch dahin gehend mit der Thüringer Verfassung förmlich unvereinbar, als sie nicht von einem formell ordnungsgemäß ermächtigten Verordnungsgeber erlassen wurde.

(1) Die Adressaten der bundesgesetzlichen Verordnungsermächtigung sind nach § 32 Satz 1 IfSG die Landesregierungen, die wiederum nach § 32 Satz 2 IfSG diese Ermächtigung durch Rechtsverordnung auf andere Stellen übertragen können. Hiervon hat die Thüringer Landesregierung mit § 7 ThürlfSGZustVO vom 2. März 2016 Gebrauch gemacht. Jedoch entspricht die ThürlfSGZustVO nicht den Anforderungen des Zitiergebots aus Art. 44 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf i. V. m. Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG.

(2) Wie bereits dargelegt, bedarf die Rechtsetzung durch die Exekutive aufgrund des Rechtsstaatsprinzips, des Demokratieprinzips und des Grundsatzes der Gewaltenteilung einer besonderen Ermächtigung durch die Legislative. Mit Blick auf diese sowohl im Grundgesetz als auch in Art. 84 ThürVerf verankerten Grundsätze dient das Zitiergebot dem Zweck, die Delegation von Rechtsetzungskompetenz auf die Exekutive in ihren gesetzlichen Grundlagen verständlich und kontrollierbar zu machen (vgl. hinsichtlich Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG: BVerfGE 151, 173 [179] = juris Rn. 17). Der Verordnungsgeber wird zudem durch die Pflicht zur Angabe der Ermächtigungsgrundlage angehalten, sich der Reichweite seiner Rechtsetzungsbefugnis zu vergewissern; Normadressaten und Gerichten wird ermöglicht zu prüfen, ob der Verordnungsgeber bei Erlass der Norm von einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage Gebrauch machen wollte und ob die getroffene Regelung sich im Rahmen der Ermächtigung gehalten hat (vgl. hinsichtlich Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG: BVerfG, Beschluss vom 9. Oktober 1968 - 2 BvE 2/66 -, BVerfGE 24, 184 [196] = juris Rn. 25; BVerfGE 101, 1 [34]; hinsichtlich Art. 84 Abs. 1 Satz 3 ThürVerf: Bathe, in: Linck/u.a. (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaats Thüringen, 2013, Art. 84 Rn. 36 ff.). Das Zitiergebot erfordert aus diesem Grund, dass die „Rechtsgrundlage“, d.h. die einzelne Vorschrift des Gesetzes, in welcher die Ermächtigung enthalten ist, und nicht lediglich das ganze Gesetzeswerk, dessen Bestandteil sie ist (vgl. BVerfGE 151, 173 [179 f.] = juris Rn. 17), angegeben

werden muss (Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG enthält nämlich - anders als die vorhergehenden Sätze des Absatzes 1 - das Wort „Rechtsgrundlage“ und nicht das Wort „Gesetz“). Hierbei wird zudem vertreten, dass neben dem konkreten Paragraphen ggf. auch Absatz, Satz und Nummer der Norm zu zitieren sind (Brenner, in: v. Mangoldt/Klein/Starck Grundgesetz, Band 2, 7. Auflage 2018, Art. 80 Rn. 47; Bauer, in: Dreier, Grundgesetz, Band II, 3. Auflage 2015, Art. 80 Rn. 45).

Mit Beschluss vom 18. Juni 2019 hat das Bundesverfassungsgericht betont, dass das Zitiergebot des Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG auch im Fall der Subdelegation nach Art. 80 Abs. 1 Satz 4 GG gilt (BVerfGE 151, 173 [179] = juris Rn. 16). Hiernach muss die subdelegierende Verordnung zusätzlich zur gesetzlichen Verordnungsermächtigung die Ermächtigung zur Subdelegation angeben (BVerfGE 151, 173 [183] = juris Rn. 24). Diese Anforderungen, die im vorliegenden Fall zum Tragen kommen, da die Möglichkeit zur Subdelegation auf der bundesrechtlichen Ermächtigung nach § 32 Satz 2 IfSG beruht, können vom Verfassungsgerichtshof über das Rechtsstaatsprinzip nach Art. 44 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf überprüft werden. Sie entsprechen zudem den Vorgaben des Art. 84 Abs. 1 Satz 3 ThürVerf, der auf die Ermächtigung zur Subdelegation in Landesgesetzen Anwendung findet.

(3) Mit diesen Vorgaben steht die ThürlfSGZustVO nicht in Einklang. Wie die Antragstellerin zutreffend ausführt, ist weder in der Präambel der ThürlfSGZustVO vom 2. März 2016 noch in deren § 7 der § 32 Satz 2 IfSG als die einschlägige Ermächtigungsnorm zur Subdelegation genannt. So zitiert § 7 ThürlfSGZustVO lediglich § 32 Satz 1 IfSG, und in der Eingangsformel der ThürlfSGZustVO ist § 32 IfSG überhaupt nicht zitiert.

Eine Heilung dieses Verstoßes gegen das Zitiergebot ist nicht - wie von der Anhörungsberechtigten zu 2. in der mündlichen Verhandlung vorgetragen - dadurch erfolgt, dass zumindest § 17 Abs. 4 IfSG als Ermächtigungsgrundlage in der Präambel der ThürlfSGZustVO zitiert wurde. Die Erwägung (über deren Erfolg hier nicht zu entscheiden ist), dass hier ein (zulässiger) Austausch der Ermächtigungsgrundlagen erfolgt sein könne, scheidet vorliegend aus, da das Infektionsschutzgesetz systematisch zwischen verhütenden und bekämpfenden Maßnahmen trennt (BT-Drs. 3/1888, S. 21 f.).

§ 16 IfSG und damit die Verordnungsermächtigung nach § 17 Abs. 4 IfSG sind lediglich dann einschlägig, solange nur die Gefahr des Auftretens einer übertragbaren Krankheit besteht (Mers, in: Kießling (Hrsg.), Kommentar IfSG, 2020, § 16 Rn. 10). Sobald hingegen eine übertragbare Krankheit (Kießling, in: dies. (Hrsg.), Kommentar IfSG, 2020, § 28 Rn. 10) bzw. eine erste Infektion aufgetreten ist (Gärditz/Abdulsalam, GSZ 2020, S. 108 (113)), kann § 17 Abs. 4 i. V. m. § 16 Abs. 1 Satz 1 IfSG nicht mehr zur Anwendung kommen. Die MaßnFortentwVO wurde nach dem Auftreten erster Infektionen und Erkrankungen in Thüringen erlassen, so dass das Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie seine Zuständigkeit zum Verordnungserlass nicht mehr über § 7 IfSG ergänzend auf § 17 Abs. 4 i. V. m. § 16 Abs. 1 Satz 1 IfSG stützen konnte (was es mangels Zitierung der §§ 16, 17 IfSG in der Präambel der MaßnFortentwVO auch ersichtlich nicht beabsichtigte).

Eine Missachtung des Zitiergebots verletzt ein unerlässliches Element des demokratischen Rechtsstaates, weshalb ein solcher Mangel grundsätzlich zur (Teil-)Nichtigkeit einer Verordnung führt (vgl. BVerfGE 101, 1 [42 f.] = juris Rn. 159; so auch hinsichtlich Art. 84 ThürVerf: Bathe, in: Linck/u.a. (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaats Thüringen, 2013, Art. 84 Rn. 45 f.; umfangreiche Nachw. aus der Fachgerichtsbarkeit bei Wi-enbracke NJW 2020, 3351). Die Nichtigkeit des § 7 ThürIfSGZustVO hat vorliegend zur Folge, dass die Zuständigkeit der Landesregierung zum Verordnungserlass nach dem Infektionsschutzgesetz zum Zeitpunkt des Erlasses der MaßnFortentwVO nicht wirksam auf das Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie übertragen wurde und dieses somit nicht zum Erlass der MaßnFortentwVO ermächtigt und damit unzuständig war. Zwar muss allgemein hinsichtlich der Folgen eines Verfassungsverstoßes zwischen inhaltlichen und formellen Fehlern unterschieden werden. Jedoch führt eine nichtige (Weiter-)Übertragung der Verordnungskompetenz zu einer Überschreitung von Kompetenzbegrenzungen durch den insoweit ohne Ermächtigung handelnden Ordnungsgeber und damit im Ergebnis zu einer inhaltlichen Unvereinbarkeit mit der Thüringer Verfassung; es liegt hier nicht nur - wie vorge-tragen - ein lediglich - ggf. mangels Evidenz - unbeachtlicher Verfahrensmangel vor.

(4) Mangels wirksamer Übertragung der Verordnungsermächtigung auf das Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie zum Zeitpunkt des

Verordnungserlasses widerspricht die MaßnFortentwVO nebst ihren Änderungen in formeller Hinsicht der Thüringer Verfassung.

b. Unabhängig von diesem formellen Verfassungsverstoß stand die MaßnFortentwVO hinsichtlich der in der Verordnung geregelten Maßnahmen der Gefahrenabwehr, die von der Antragstellerin zulässigerweise angegriffen wurden, ihrem Inhalt nach mit der Thüringer Verfassung in Einklang:

aa. Die Regelungen zum Mindestabstand und zur Kontaktbeschränkung in § 1 der MaßnFortentwVO standen mit den Anforderungen der Thüringer Verfassung in Einklang. Weder verstießen sie gegen das Rechtsstaatsprinzip (siehe unter (1)) noch wurden durch sie Grundrechte der Thüringer Verfassung in unzulässiger Weise eingeschränkt (siehe unter (2)).

(1) Die Regelungen in § 1 MaßnFortentwVO waren mit dem Rechtsstaatsprinzip, Art. 44 Abs. 1 Satz 2 und Art. 84 ThürVerf, vereinbar. Sie gingen hinsichtlich ihres Inhalts, Zwecks und Ausmaßes nicht über den von den Ermächtigungsnormen gem. § 32 Satz 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 IfSG gesetzten Rahmen hinaus (siehe unter (b)) und waren zudem hinreichend bestimmt (siehe unter (c)).

(a) Wie bereits ausgeführt, 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) oder auch Veranstaltungen oder sonstige Ansammlungen von Menschen

beschränken oder verbieten (§ 28 Abs. 1 Satz 2 IfSG). Bereits der Wortlaut der Regelung beschränkt die Schutzmaßnahmen nicht nur auf den Kreis potenziell gesundheitlich „gefährlicher“ Personen, mithin die in § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 IfSG genannten Kranken, Krankheitsverdächtigen, Ansteckungsverdächtigen oder Ausscheider. Vielmehr zeigt die dargelegte Systematik des § 28 Abs. 1 IfSG, dass von den getroffenen Schutzmaßnahmen, etwa bei Einschränkungen von Veranstaltungen oder Ansammlungen, notwendigerweise auch Personen erfasst werden, die selbst nicht krank, krankheits- oder ansteckungsverdächtig sind. Das entspricht letztlich dem Sinn und Zweck der Norm, die eine weitere Ausbreitung einer übertragbaren Krankheit auf bislang nicht infizierte Personen verhindern soll, weshalb grundsätzlich jede Person Adressat der Beschränkung sein kann - insbesondere, wenn gar nicht erkennbar ist, ob eine Person infiziert ist oder nicht, also Störer oder Nichtstörer ist. Infektionsschutzrechtliche Maßnahmen können und müssen daher auch infektionsschutzrechtliche „Nichtstörer“ und damit die Allgemeinheit erfassen (vgl. hierzu nochmals die Gesetzesbegründung: BT-Drs. 8/2468, S. 27 f. sowie BVerwG, Urteil vom 22. März 2012 - 3 C 16/11 -, BVerwGE 142, 205 [213] = juris Rn. 26).

Unter Berücksichtigung dessen war der Anwendungsbereich des § 32 Satz 1 IfSG i. V. m. § 28 Abs. 1 IfSG im Mai 2020 eröffnet.

Die durch das Coronavirus SARS-CoV-2 ausgelöste Erkrankung ist eine übertragbare Krankheit im Sinne des § 2 Nr. 3 IfSG. Nach den Angaben des RKI (siehe Epidemiologischer Steckbrief zu SARS-CoV-2 und COVID-19, veröffentlicht unter: https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Steckbrief.html, sowohl zum damaligen Stand vom 7. Mai 2020 als auch aktuell mit Stand vom 30. Oktober 2020) verursacht das Coronavirus SARS-CoV-2 sehr häufig Atemwegsinfektionen. Zu den am häufigsten erfassten Symptomen zählen Husten, Fieber, Schnupfen, sowie Geruchs- und Geschmacksverlust. Die Krankheitsverläufe sind unspezifisch, vielfältig und variieren stark, von symptomlosen Verläufen bis zu schweren Pneumonien mit Lungenversagen und Tod. Der Hauptübertragungsweg in der Bevölkerung ist hierbei die Tröpfcheninfektion, die Aufnahme virushaltiger Partikel, die beim Atmen, Husten, Sprechen, Singen oder Niesen entstehen.

Anfang Mai und damit vor Erlass der MaßnFortentwVO wurden in Thüringen 2300 bis 2500 mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 infizierte und an COVID-19 erkrankte Personen - und damit Ausscheider sowie Krankheits- und Ansteckungsverdächtige i. S. d. § 28 Abs. 1 IfSG - festgestellt (vgl. Täglicher Lagebericht des RKI zur Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) vom 1. Mai 2020 sowie 10. Mai 2020, jeweils S. 2, abrufbar unter: https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/Archiv.html (im Folgenden: RKI-Lagebericht)). Für 2,8% - 2,9% der in Gesamtdeutschland gemeldeten Fälle war hierbei bekannt, dass sie eine Pneumonie entwickelt haben und 18% aller Fälle wurden hospitalisiert (RKI-Lagebericht vom 1. Mai 2020 und 10. Mai 2020, a. a. O., jeweils S. 5). Insgesamt waren Anfang Mai bereits über 7000 Personen in Deutschland im Zusammenhang mit einer COVID-19-Erkrankung verstorben (RKI-Lagebericht vom 10. Mai 2020, a. a. O., S. 5), in Thüringen waren es 117 Personen (RKI-Lagebericht vom 10. Mai 2020, a. a. O., S. 2). Der Altersdurchschnitt lag bei 81 Jahren. 86% aller verstorbenen Personen waren 70 Jahre und älter, wobei diese Gruppe lediglich 19% der Gesamtzahl der übermittelten COVID-19-Fälle ausmachte. Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) hatte die Ausbreitung der Erkrankung COVID-19 bereits am 11. März 2020 als Pandemie eingestuft (abrufbar unter: <https://www.euro.who.int/de/health-topics/health-emergencies/coronavirus-covid-19/news/news/2020/3/who-announces-covid-19-outbreak-a-pandemic>). 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).

(b) Die Regelungen zum Mindestabstand und zur Kontaktbeschränkung in § 1 der MaßnFortentwVO standen zudem hinsichtlich ihres Inhalts, Zwecks und Ausmaßes mit den Ermächtigungsnormen gem. § 32 Satz 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 IfSG in Einklang.

(aa) Der Ordnungsgeber verfolgte mit der MaßnFortentwVO ausdrücklich den Zweck, die Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 zu verzögern und durch eine Verlangsamung des Infektionsgeschehens die Belastungen für das Gesundheitswesen zu verringern, Belastungsspitzen zu vermeiden und die medizinische Versorgung sicherzustellen (Seite 2 der Begründung der MaßnFortentwVO unter Bezugnahme auf die Begründungen zur Ersten und Zweiten Corona-Eindämmungsverordnung vom

26. März bzw. 7. April 2020, dort jeweils S. 1). Zu den von der Verordnungsermächtigung nach § 32 Satz 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 IfSG umfassten 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. hierzu die Gesetzesbegründung zur Vorgängerregelung in § 34 BSeuchG: Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Seuchengesetzes, BT-Drs. 8/2468, S. 27, in welcher die Verhinderung der Weiterverbreitung explizit als ein Element der Bekämpfung der Krankheit angesehen wird). Somit ist auch der Zweck, die Ausbreitungsgeschwindigkeit des Coronavirus SARS-CoV-2 zu verringern und damit in der Folge Neuinfektionen mit dem Virus und Neuerkrankungen an COVID-19 zu reduzieren und zugleich eine Überlastung des Gesundheitswesens zu verhindern, von der Verordnungsermächtigung nach § 32 Satz 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 IfSG umfasst.

(bb) Die in § 1 MaßnFortentwVO getroffenen Regelungen zum Mindestabstand und zu den Kontaktbeschränkungen stellen grundsätzlich eine Ausformung der nach § 28 Abs. 1 Satz 2 IfSG eröffneten Möglichkeit dar, Ansammlungen von Menschen zu beschränken oder zu verbieten. Ihrem Inhalt nach handelt es sich hierbei auch um Maßnahmen, die dazu beitragen können, eine Weiterverbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 i. S. d. § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 IfSG zu verringern. Der Hauptübertragungsweg für SARS-CoV-2 ist die Aufnahme virushaltiger Flüssigkeitspartikel, die beim Atmen, Husten, Sprechen und Niesen entstehen (siehe https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Steckbrief.html, Stand: 30. Oktober 2020). Die Wahrscheinlichkeit, solchen infektiösen Tröpfchen und Aerosolen ausgesetzt zu sein, ist grundsätzlich im Umkreis von 1-2 m um eine infizierte Person herum erhöht. Je weniger Menschen folglich an einem Ort zusammentreffen und je größer der Abstand zwischen ihnen ist, umso geringer ist die Wahrscheinlichkeit einer Aufnahme virushaltiger Flüssigkeitspartikel.

(cc) Die in § 1 MaßnFortentwVO getroffenen Regelungen zum Mindestabstand und zu den Kontaktbeschränkungen hielten sich auch hinsichtlich ihres Ausmaßes in dem von den Ermächtigungsnormen gem. § 32 Satz 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 IfSG gesetzten Rah-

men. Es bestehen zudem keine Anhaltspunkte, dass die in § 1 MaßnFortentwVO getroffenen Regelungen im Hinblick auf die durch diese erfolgenden Eingriffe in die allgemeine Handlungsfreiheit (siehe nachfolgend unter (2) (a)) nicht dem Verordnungsgeber 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.

(aaa) Das Vorliegen der Voraussetzungen des § 28 Abs. 1 IfSG hat zur Folge, dass die zuständigen Stellen - sei es die zuständige Behörde im Wege des Erlasses von Verwaltungsakten oder die Landesregierung bzw. die von ihr ermächtigte Stelle im Wege des Erlasses einer Rechtsverordnung - zum Handeln verpflichtet sind, soweit und solange es zur Verhinderung der Krankheitsübertragung erforderlich ist. Dies ergibt sich bereits aus den grundrechtlichen Schutzpflichten aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG (vgl. BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 13. Mai 2020 - 1 BvR 1021/20 -, juris Rn. 8). Dem Gesetzgeber oder der von ihm zum Verordnungserlass ermächtigten Exekutive kommt jedoch auch dann, wenn er dem Grunde nach verpflichtet ist, Maßnahmen zum Schutz eines Rechtsguts zu ergreifen, ein weiter Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum zu (vgl. BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 12. Mai 2020 - 1 BvR 1027/20 -, juris Rn. 6).

Der Wahl der zur Zielerreichung konkret geeigneten Mittel geht hierbei zunächst die Entscheidung des Verordnungsgebers voraus, ob tatsächlich eine Gefahr i. S. d. Infektionsschutzgesetzes besteht, so dass ein Einschreiten i. S. d. § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 IfSG erforderlich ist. 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. Gerade im Falle neuartiger Krankheitserreger und Erkrankungen kann jedoch denknotwendig die Frage der Gefährdung der Bevölkerung nicht aufgrund einer sicheren und umfassend abgeklärten Tatsachenbasis bewertet und beantwortet werden. Sie kann lediglich aufgrund von Prognosen erfolgen, die zwar ihrerseits tatsachenbasiert und nachvollziehbar sein müssen, jedoch bestehende Unsicherheiten ent-

halten dürfen. Aus diesem Grund kommt dem Gesetzgeber oder der von ihm zum Verordnungserlass ermächtigten Exekutive im Falle von Ungewissheiten im fachwissenschaftlichen Diskurs und damit einhergehender unsicherer Entscheidungsgrundlage auch in tatsächlicher Hinsicht ein Einschätzungsspielraum zu (vgl. BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 13. Mai 2020 - 1 BvR 1021/20 -, juris Rn. 10).

Der Beurteilung von Prognoseentscheidungen des Gesetzgebers durch die Verfassungsgerichte sind je nach Zusammenhang differenzierte Maßstäbe zu Grunde zu legen, die von einer Evidenzkontrolle (vgl. etwa BVerfG, Beschluss vom 18. Dezember 1968 - 1 BvL 5/64 -, BVerfGE 25, 1 [17] = juris Rn. 36; und Beschluss vom 5. März 1974 - 1 BvL 27/72 -, BVerfGE 37, 1 [20] = juris Rn. 59) über eine Vertretbarkeitskontrolle (vgl. etwa BVerfGE 25, 1 [17] = juris Rn. 36 sowie BVerfG, Urteil vom 1. März 1979 - 1 BvR 532/77 -, BVerfGE 50, 290 [333 f.] = juris Rn. 113) bis hin zu einer intensivierte inhaltlichen Kontrolle (vgl. etwa BVerfG, Urteil vom 23. März 1960 - 1 BvR 216/51 -, BVerfGE 11, 30 [45] = juris Rn. 41 und Urteil vom 21. Juni 1977 - 1 BvL 14/76 -, BVerfGE 45, 187 [238] = juris Rn. 176) reichen. Hierbei maßgebend sind im Einzelnen Faktoren wie die Eigenart des in Rede stehenden Sachbereichs, die Möglichkeiten, sich ein hinreichend sicheres Urteil zu bilden, und die Bedeutung der betroffenen Rechtsgüter (vgl. BVerfGE 106, 1 [16 f.] = juris Rn. 69). Entsprechendes gilt für die verfassungsgerichtliche Überprüfung von Prognoseentscheidungen des Ordnungsgebers, wenn die Prognoseentscheidung durch den ermächtigenden parlamentarischen Gesetzgeber auf den Ordnungsgeber übertragen wurde (vgl. BVerfGE 106, 1 [17] = juris Rn. 70 mit Verweis im grundrechtlichen Zusammenhang auf BVerfG, Beschluss vom 16. Januar 1980 - 1 BvR 249/79 -, BVerfGE 53, 135 [145] = juris Rn. 47).

Nach dem Maßstab der Evidenz ist der dem Ordnungsgeber eingeräumte weite Regelungs- und Beurteilungsspielraum - auch bei der Prognose und Einschätzung gewisser, der Allgemeinheit drohenden Gefahren, zu deren Verhütung er glaubt, tätig werden und in die Freiheitsbereiche der Einzelnen eingreifen zu müssen (vgl. BVerfGE 30, 292 [317] = juris Rn. 67) - nur dann überschritten, wenn seine Erwägungen so offensichtlich fehlsam sind, dass sie vernünftigerweise keine Grundlage für Maßnahmen seinerseits abgeben können (vgl. BVerfGE 25, 1 [17] = juris Rn. 36;

BVerfGE 37, 1 [20] = juris Rn. 59; BVerfGE 30, 292 [317]). Nach dem strengeren Maßstab der Vertretbarkeit muss die vom Verordnungsgeber angestellte Prognose sachgerecht und vertretbar sein (vgl. BVerfGE 30, 250 [263] = juris Rn. 36); dies setzt wiederum voraus, dass die Prognose aus einer sachgerechten und vertretbaren Beurteilung des erreichbaren Materials herrührt (vgl. BVerfGE 50, 290 [333 f.] = juris Rn. 113).

Auf dieser Grundlage erstreckt sich die verfassungsrechtliche Prüfung zunächst darauf, ob der Verordnungsgeber sich die Kenntnis von der zur Zeit des Erlasses der Verordnung bestehenden tatsächlichen Ausgangslage in korrekter und ausreichender Weise verschafft hat (vgl. BVerfGE 39, 210 [226] = juris Rn. 46). Der Verordnungsgeber muss die ihm zugänglichen Erkenntnisquellen ausgeschöpft haben, um die voraussichtlichen Auswirkungen seiner Regelung so zuverlässig wie möglich abschätzen zu können und einen Verstoß gegen Verfassungsrecht zu vermeiden (vgl. BVerfGE 50, 290 [333 f.]). Wird diesen verfahrensrechtlichen Anforderungen Genüge getan, so erfüllen sie die Voraussetzung inhaltlicher Vertretbarkeit; sie konstituieren insoweit die Einschätzungsprärogative des Verordnungsgebers, die das Gericht bei seiner Prüfung zu beachten hat (vgl. BVerfGE 50, 290 [333 f.]). Sofern der Verordnungsgeber die ihm zur Verfügung stehenden Erkenntnismittel benutzt hat, müssen ggf. Irrtümer in Kauf genommen werden (vgl. BVerfGE 39, 210 [226] = juris Rn. 46). Insbesondere kann auch ein möglicher wissenschaftlicher Irrtum, der aus der nicht möglichen vollständigen Aufklärung aller maßgeblichen Faktoren resultiert, noch durch die Ermächtigung gedeckt sein (vgl. BVerwG, Urteil vom 30. November 1966 - V C 29.66 -, BVerwGE 25, 307 [317] = juris Rn. 42). Dem Verordnungsgeber ist in diesem Fall lediglich aufgegeben, die fehlerhafte Prognose nach Erkenntnis der tatsächlichen Entwicklung entsprechend aufzuheben oder zu ändern (vgl. BVerfGE 25, 1 [12 f.] = juris Rn. 28).

Dagegen nimmt der Verfassungsgerichtshof im vorliegenden Fall keine intensiviertere inhaltliche Kontrolle vor. Der Verordnungsgeber sah sich einer neuartigen Entscheidungssituation gegenüber, 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. Hinsichtlich des dem Verordnungsgeber - sowohl in tatsächlicher Hinsicht als auch im Hinblick auf die Wahl der Mittel - eingeräumten Einschätzungs- und Gestaltungsspielraums ist die Kontrolldichte des Verfassungsgerichtshofs eingeschränkt. Der Verfassungsgerichtshof kann insoweit seine eigenen Einschätzungen und Schlussfolgerungen nicht an die Stelle des Ermessens des Verordnungsgebers treten lassen.

(bbb) Vorliegend bestehen keine Anhaltspunkte, dass der Verordnungsgeber bei seiner Gefahreinschätzung von offensichtlich fehlsamen Erwägungen ausging oder die von ihm zugrunde gelegte Gefahrenprognose nicht sachgerecht oder gar unververtretbar war.

Im Rahmen der nachträglichen verfassungsgerichtlichen Prüfung ist grundsätzlich auf die Verhältnisse abzustellen, die zum Zeitpunkt des Verordnungserlasses vorlagen und deren Beurteilung dem Verordnungsgeber bei der Vorbereitung der Verordnung möglich war. Die hier angegriffene MaßnFortentwVO wurde am 12. Mai 2020 erlassen. In einer Telefonschaltkonferenz der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 30. April 2020 wurde der Beschluss gefasst, erste schrittweise Öffnungsmaßnahmen vorzunehmen, aber weiter intensiv daran zu arbeiten, das Infektionsgeschehen durch ein breites Maßnahmenbündel so gut wie möglich zu kontrollieren und das Gesundheitswesen zu stärken, da nur niedrige Neuinfiziertenzahlen dauerhaft den Bestand der Öffnungen zu rechtfertigen vermögen (<https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/telefonschaltkonferenz-der-bundeskanzlerin-mit-den-regierungschefinnen-und-regierungschefs-der-laender-am-30-april-2020-1749798>, Stand: 11. November 2020).

Der Verordnungsgeber hat sich dabei - ebenso wie die Bundesregierung - weitestgehend auf die Risikobewertungen und Empfehlungen des RKI gestützt. Diesem kommt nach § 4 IfSG bei der Einschätzung des Infektionsgeschehens hinsichtlich übertragbarer Krankheiten bereits gesetzlich eine zentrale Stellung zu. Das RKI erfasst kontinuierlich die aktuelle Lage, bewertet alle Informationen und schätzt das Risiko für die Bevölkerung in Deutschland ein. Unter Zugrundelegung der ihm zur Verfügung stehenden Daten schätzte das RKI die Gefährdung für die Gesundheit der Bevölkerung

in Deutschland und damit auch in Thüringen zum Zeitpunkt des Erlasses der Verordnung - und bis heute - als insgesamt hoch und für Risikogruppen als sehr hoch ein (RKI-Lagebericht vom 1. Mai 2020, a. a. O., S. 8 und vom 10. Mai 2020, a. a. O., S. 9). Selbst wenn nach den Erkenntnissen des RKI nur ein kleiner Teil der Erkrankungen schwer verläuft, kann das konkrete individuelle Risiko nur begrenzt abgeschätzt werden. Neben den sogenannten Risikogruppen (ältere Personen, Raucher und Personen mit Vorerkrankungen) wurden und werden auch schwere Krankheitsverläufe bei Personen ohne bekannte Vorerkrankungen und bei jüngeren Patienten dokumentiert (siehe Epidemiologischer Steckbrief, Stand: 7. Mai 2020, a. a. O.). Die Langzeitfolgen, auch nach leichten Verläufen, waren nicht abschätzbar und sind es bis heute nicht. So ließen sich im Mai u. a. neurologische Langzeitfolgen, Schädigungen des zentralen Nervensystems bis hin zum Lungenversagen sowie Herz-Kreislauf-Komplikationen und -Folgeerkrankungen nach einer Erkrankung an COVID-19 nicht ausschließen (Epidemiologischer Steckbrief, Stand: 7. Mai 2020, a. a. O.). Zudem war unklar und nicht hinreichend erforscht, wie regelhaft, robust und dauerhaft nach einer überstandenen Infektion ein Immunstatus aufgebaut wird (siehe Epidemiologischer Steckbrief, Stand: 7. Mai 2020, a. a. O.). Hieran hat sich bis heute nichts geändert. Der Belastungsgrad des Gesundheitswesens hängt zudem maßgeblich von der regionalen Verbreitung der Infektion, den vorhandenen Kapazitäten und den eingeleiteten Gegenmaßnahmen ab und kann örtlich sehr hoch sein (vgl. RKI-Lagebericht vom 1. Mai 2020, S. 8 und vom 10. Mai 2020, a. a. O., S. 9).

Das RKI berücksichtigt in einem transparenten Verfahren die (weltweit) verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnisse umfassend und wertet entsprechende Daten umfangreich aus. Die von ihm herangezogenen Quellen werden entsprechend belegt. Es bestehen keine Anhaltspunkte, dass seine Einschätzungen - und damit auch die des Verordnungsgebers, der sich bei Verordnungserlass auf diese stützte - (evident) fehlerhaft gewesen wären. Dass die Bewertung der Gefährdungslage zum Zeitpunkt des Verordnungserlasses unrichtig gewesen sei, behauptet die Antragstellerin zwar, belegt diese Behauptung aber nicht in fundierter Weise. So legt das RKI die verschiedenen von der Antragstellerin aufgeführten Faktoren - wie die Zahl der Neuinfektionen und -erkrankten, den Reproduktionsfaktor, die Zahl der zur Verfügung stehenden Intensiv-

betten und Beatmungsgeräte, die Anzahl der erfolgten Testungen und deren Ergebnisse und die Sterbezahlen - seinen Einschätzungen und Veröffentlichungen zugrunde. Es zieht hieraus jedoch andere Schlussfolgerungen als die Antragstellerin. Soweit die Antragstellerin auf etwaige vergleichbare Gefährdungslagen Bezug nimmt - wie beispielsweise die jährlich an Grippe Infizierten und die jährlichen Verkehrstoten - so ist hierzu anzumerken, dass es verfassungsrechtlich 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. Saarl. VerfGH, Beschluss vom 28. August 2020 - Lv 15/20 -, juris Rn. 52). Bereits aus tatsächlichen Gründen kann der Staat seine Schutzpflichten nicht auf die Abwehr aller nur denkbaren gesundheitlichen Gefahren erstrecken. So unterliegt es ebenfalls der grundsätzlichen Einschätzungsprärogative der dafür von Verfassungs wegen verantwortlichen staatlichen Organe, welche Bedrohung von einem so hohen Gewicht ist, dass sie besondere Maßnahmen erfordert (Saarl. VerfGH, Beschluss vom 28. August 2020 - Lv 15/20 -, juris Rn. 53). Davon abgesehen war bei vernünftiger Betrachtung der globalen Entwicklung des pandemischen Geschehens im Frühjahr 2020 - 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 Situation mit anderen viralen Erkrankungen oder gar den Gefahren des Straßenverkehrs nicht gleichzusetzen.

Soweit die Antragstellerin darauf verweist, dass bereits ab Mitte März sowohl die Zahl der Infizierten als auch die Zahl der Neuerkrankten sowie die Reproduktionszahl sanken, eine Überlastung des Gesundheitswesens niemals vorgelegen habe und es nie zu einer Übersterblichkeit gekommen sei, so belegen diese Zahlen für sich betrachtet nicht, dass am 12. Mai 2020 keine gesundheitlichen und infektionsschutzrechtlichen Gefährdungen (mehr) von dem Coronavirus SARS-CoV-2 ausgingen und damit das RKI zu Unrecht prognostizierte, dass weiterhin eine Gefahr für die Gesundheit der Bevölkerung bestand. Zudem ist zu berücksichtigen, dass nicht zuletzt aufgrund beschränkter Testungen, häufig symptomlos verlaufender Erkrankungen und ggf. fehlender Nachweisbarkeit von Antikörpern trotz durchlaufener Infektion die Datengrundlage für die Prognosen der weiteren Entwicklung des Infektionsgeschehens lückenbehaftet

ist und zudem fundierte Aussagen zur tatsächlichen Infektionsgeschwindigkeit und -ausbreitung lediglich mit zeitlicher Verzögerung erfolgen können. Darüber hinaus lässt sich nicht ausschließen, sondern ist im Gegenteil sogar naheliegend, dass der im Mai feststellbare Rückgang der Infektionszahlen auch auf die bereits im Vorfeld getroffenen beschränkenden Maßnahmen zurückzuführen war. Letztlich stellt die grundlegende Annahme der Antragstellerin, dass die Infektionsgefahr zum Zeitpunkt des Erlasses der angegriffenen Rechtsverordnung weitgehend überwunden und im Begriff sei abzuklingen, lediglich eine Momentaufnahme dar. Schließlich traten und treten weltweit und auch unmittelbar in Deutschland und Thüringen immer wieder neue Infektionsherde auf. Das Infektionsgeschehen ist - wie es sich aktuell und im Rückblick bestätigt - gerade nicht statischer Natur, sondern unterliegt Schwankungen, nicht zuletzt jahreszeitbedingt und abhängig von den Bewegungsströmen der Menschen. Zwar stand für den Ordnungsgeber im Mai aufgrund zwischenzeitlich ausgebauter intensivmedizinischer Versorgung und dem - anders als zunächst prognostiziert - eingetretenen mildereren Verlauf der Pandemie eine Überlastung des Gesundheitssystems nicht mehr im Vordergrund. Die Ressourcenbelastung hängt jedoch - wie bereits dargelegt - maßgeblich von der regionalen Verbreitung der Infektion ab, die lokal sehr schnell zunehmen und dann die Einrichtungen für die ambulante und stationäre medizinische Versorgung stark belasten kann.

Auch unter Berücksichtigung des Vorbringens der Antragstellerin bestehen keine Anhaltspunkte, dass die Gefährdungsbeurteilung durch das RKI fehlsam oder unververtretbar war. Die im Hinblick auf das Coronavirus SARS-CoV-2 bestehende pandemische Lage und der Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse waren und sind bis heute von fehlender Eindeutigkeit geprägt. Die wissenschaftliche Erforschung des Coronavirus SARS-CoV-2 ist ein laufender und dynamischer Prozess, der empirisch gesicherte Gewissheiten bislang nur bedingt zulässt (vgl. ThürOVG, Beschluss vom 03. Juli 2020 - 3 EN 391/20 -, juris Rn. 61). Angesichts dieser Ungewissheiten und dynamischen Entwicklungen in der wissenschaftlichen Forschung sind 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 (ThürOVG, Beschluss vom

26. August 2020 - 3 EN 531/20 -, juris Rn. 38). Allein der Umstand, dass die vorhandene Datengrundlage in der Wissenschaft bisweilen abweichend vom RKI beurteilt wird, berechtigt nicht zu dem Schluss, dass die Einschätzung des RKI fehlerhaft wäre. Vielmehr werden - und wurden auch im Mai 2020 - den angeführten und im Ergebnis von der Einschätzung des Robert Koch Instituts abweichenden Publikationen aus den einschlägigen Fachkreisen teilweise schwerwiegende methodische Mängel attestiert. Soweit jedoch die in der einschlägigen Wissenschaft allgemein anerkannten Maßstäbe und Methoden für die fachliche Beurteilung des Coronavirus SARS-CoV-2 nicht verletzt werden, wird die für den Verordnungsgeber zentrale Frage der Gefährdung der Bevölkerung durch in der Wissenschaft außerhalb des RKI vertretene Auffassungen jedenfalls nicht eindeutig beantwortet.

In der Zusammenschau ist nicht ersichtlich, dass der Verordnungsgeber - gestützt auf die Einschätzungen des RKI - mit seinen Grundannahmen zur Risikoeinschätzung den Bereich der Rechtsordnung des Bundes verlassen und Landesrecht ohne Rechtsetzungsbefugnis geschaffen hätte.

(ccc) Da der Verordnungsgeber vorliegend zum Zeitpunkt des Verordnungserlasses in nicht angreifbarer Weise von einer (weiterhin bestehenden) Gefahr ausgehen konnte, war er auch nach § 28 Abs. 1 IfSG zum Handeln verpflichtet, wobei ihm - wie bereits dargelegt - hinsichtlich der zu treffenden notwendigen Schutzmaßnahmen ein Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum zukam. Es bestehen keine Anhaltspunkte, dass der Verordnungsgeber mit seinen Grundannahmen zur Schutzwirkung und Erforderlichkeit einer Kontaktminimierung und eines Mindestabstands diesen Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum bei Erlass der Regelungen des § 1 MaßnFortentwVO überschritten hat.

Da - wie bereits dargelegt - der Hauptübertragungsweg für das Virus SARS-CoV-2 die Aufnahme virushaltiger Flüssigkeitspartikel darstellt und die Wahrscheinlichkeit, infektiösen Tröpfchen und Aerosolen ausgesetzt zu sein, grundsätzlich im Umkreis von 1 bis 2 m um eine infizierte Person herum erhöht ist, ist es nicht als fehlsam oder unvertretbar anzusehen, Maßnahmen zu wählen, mit denen das enge räumliche Zusammentreffen der Menschen in diesem gefahrerhöhten Umkreis von 1 bis 2 m reduziert

werden soll, so wie es hier mit dem in § 1 MaßnFortentwVO festgelegten Mindestabstand und den Kontaktverboten erfolgte. Auch das RKI zählt die Einhaltung einer physischen Distanz von mindestens 1,5 m zu den zentralen Schutzmaßnahmen (Epidemiologisches Bulletin 19/2020 vom 7. Mai 2020, S. 4, abrufbar unter: https://www.rki.de/DE/Content/Infekt/EpidBull/Archiv/2020/Ausgaben/19_20.html). Da der Verordnungsgeber den Geltungszeitraum der Verordnung zunächst bis zum 5. Juni 2020 begrenzte und mittels der Zweiten Verordnung zur Änderung der Thüringer SARS-CoV-2-Maßnahmenfortentwicklungsverordnung lediglich um eine weitere Woche verlängerte, wird hinreichend deutlich, dass er sich selbst auferlegte, diese Eingriffsmaßnahmen nach kurzem Zeitraum einer Überprüfung und gegebenenfalls Anpassung an die Entwicklung des weiteren Infektionsgeschehens und an veränderte wissenschaftliche Erkenntnisse über die Möglichkeiten der Bekämpfung der Infektionsausbreitung und die medizinischen Behandlungsmöglichkeiten zu unterziehen, und dass mithin diese Einschränkungen lediglich so lange wie nötig erfolgen sollten.

(c) Die Regelungen des § 1 MaßnFortentwVO zum Mindestabstand und zur Kontaktbeschränkung stehen mit dem aus dem Rechtsstaatsprinzip abzuleitenden Bestimmtheitsgebot in Einklang.

Der Bedeutungsgehalt des Appells in § 1 Abs. 1 Satz 1 MaßnFortentwVO, die physisch-sozialen Kontakte zu anderen Menschen auf ein nötiges Minimum zu reduzieren, ist insoweit bestimmbar, als sich aus dem Wortlaut „ist angehalten“ mit hinreichender Deutlichkeit entnehmen lässt, dass hier kein zwingendes und ggf. durchsetzbares Gebot statuiert wurde. Zudem erfolgt mit dem Zusatz, dass die Kontakte auf ein „nötiges Minimum“ zu reduzieren sind, eine Öffnung für all jene Situationen, in denen es gerade „nötig“ ist bzw. sich nicht ausschließen lässt, miteinander in engen physischen Kontakt zu kommen. Es ist insoweit für jeden erkennbar, dass die Regelung zur Kontaktbeschränkung einen reinen Appellcharakter hat und Kontakte, die sich nicht vermeiden lassen, nicht umfasst.

Die Regelung zur Einhaltung eines Mindestabstands von 1,5 m in § 1 Abs. 1 Satz 2 MaßnFortentwVO hat ebenfalls einen hinreichend bestimmbaren Gehalt. So ist ein

Abstand von 1,5 m durchaus für jeden abschätzbar. Ebenso lässt sich der Formulierung, dass dieser Mindestabstand einzuhalten „ist“ entnehmen, dass es sich hier nicht lediglich um einen Appell, sondern um ein Rechtsgebot handelt. Soweit das statuierte Abstandsgebot zusätzlich unter der Prämisse steht, dass die Einhaltung eines 1,5 m-Abstands „möglich“ sein muss, so führt diese Öffnung des Gebots nicht zu einer völligen Unbestimmtheit der Regelung. Vielmehr liegt es gerade nahe, dass angesichts der unendlichen Vielzahl alltäglicher Begegnungen in allen Lebensbereichen und mannigfach vorstellbarer Hindernisse eine strikte Einhaltung eines Abstands von 1,5 m an jedem erdenklichen Ort faktisch nicht umsetzbar ist. Dies gilt laut der Begründung der MaßnFortentwVO insbesondere in Situationen, in denen eine Einhaltung aufgrund tatsächlicher Verhältnisse nicht möglich ist (S. 2 der Begründung). Das Merkmal der Möglichkeit der Einhaltung der Abstandsregelung ist insoweit einer Auslegung zugänglich. So kann - wie in der Begründung der Verordnung ausgeführt - die Einhaltung des Mindestabstands bereits daran scheitern, dass diese Distanz objektiv aufgrund äußerer Umstände - wie beispielsweise bei begrenzten Raumverhältnissen, mangelnden Ausweichmöglichkeiten oder aufgrund von vorgegebenen Betriebsabläufen im beruflichen Bereich - nicht möglich ist. Ebenso kann es Situationen und Momente geben, in denen es subjektiv - also sozialetisch (sei es aufgrund besonderer emotionaler Bindungen oder einer etwaigen Erste-Hilfe-Situation) - nicht möglich ist, einen Abstand wahren. Insoweit ist für jedermann erfassbar, dass das Abstandsgebot nicht ausnahmslos gilt, sondern nur soweit sich der Einzelne objektiv und subjektiv hierzu in der Lage sieht. Der Bedeutungsgehalt der Regelung ist in diesem Sinne durchaus bestimmbar. Die Bestimmung führt insoweit nicht zu einer Beliebigkeit, sondern macht deutlich, dass individuelle gewichtige Beweggründe äußerlich erkennbar sein und dargelegt werden müssen, wenn der Mindestabstand unterschritten wird (in diesem Sinne auch ThürOVG, Beschluss vom 3. Juli 2020 - 3 EN 391/20 -, juris Rn. 52).

(2) Durch die Regelungen in § 1 der MaßnFortentwVO erfolgten keine unzulässigen Eingriffe in die Grundrechte der Thüringer Verfassung.

(a) Zwar griff § 1 MaßnFortentwVO in den Schutzbereich des Grundrechts der allgemeinen Handlungsfreiheit nach Art. 3 Abs. 2 ThürVerf ein, doch war dieser Eingriff verfassungsrechtlich gerechtfertigt.

Da der Schutzbereich der allgemeinen Handlungsfreiheit grundsätzlich weit zu verstehen ist und eine umfassende menschliche Verhaltensfreiheit gewährleistet (vgl. BVerfG, Urteil vom 16. Januar 1957 - 1 BvR 253/56 -, BVerfGE 6, 32 [36] = juris Rn. 14), führen ein Kontaktverbot und das Gebot der Einhaltung eines Mindestabstands zu einer Schutzbereichsverkürzung und damit zu einem Eingriff. Die allgemeine Handlungsfreiheit findet jedoch nach Art. 3 Abs. 2 ThürVerf ihre Schranken in den Rechten anderer und der verfassungsmäßigen Ordnung. Der Begriff der verfassungsmäßigen Ordnung ist grundsätzlich weit auszulegen und umfasst nicht nur die Verfassung und die Verfassungsgrundsätze, sondern jede formell und materiell verfassungsmäßige Rechtsnorm. § 1 MaßnFortentwVO gehört als eine solche Rechtsnorm folglich zur verfassungsmäßigen Ordnung. Dem steht vorliegend 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 (vgl. BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 1983 - 1 BvL 46/80 - BVerfGE 64, 72, [79 f.] = juris Rn. 26), wird seit jeher eng ausgelegt und 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 (grundlegend BVerfG, Urteil vom 29. Juli 1959 - 1 BvR 394/58 -, BVerfGE 10, 89 [99] = juris Rn. 41).

Die Regelungen in § 1 MaßnFortentwVO erweisen sich auch als verhältnismäßig und damit grundrechtskonform.

Wie oben bereits dargelegt, stellt der vom Ordnungsgeber verfolgte Zweck, die Ausbreitungsgeschwindigkeit des Coronavirus SARS-CoV-2 verringern und damit in der Folge Neuinfektionen mit dem Virus und Neuerkrankungen an COVID-19 zu reduzieren, einen legitimen - und zudem von der Ermächtigungsgrundlage gedeckten - Zweck dar, zu dessen Erreichung Kontaktverbote und die Einhaltung eines Mindestabstands, die darauf gerichtet sind, die physischen Kontaktmöglichkeiten zu beschränken, geeignet sind. Denn für die Geeignetheit einer Maßnahme genügt es grundsätzlich, wenn der gewünschte Erfolg gefördert werden kann, wobei die Möglichkeit der Zweckerreichung genügt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 23. Oktober 2013 - 1 BvR 1842/11 -,

BVerfGE 134, 204 [227] = juris Rn. 79). Es bestehen zudem keine Zweifel, dass dem Ordnungsgeber kein gleich wirksames, aber weniger intensiv in die Handlungsfreiheit eingreifendes Mittel zur Verfügung stand. Soweit die Antragstellerin darauf verweist, es sei als mildere Maßnahme anzusehen, anstatt gegenüber allen Personen, lediglich Erkrankte oder Krankheitsverdächtige für einen gewissen Zeitraum in ihren Kontakten zu beschränken bzw. den Risikogruppen eine unterstützte selbstgewählte Quarantäne aufzuerlegen, so stellt dies weder eine mildere noch eine wirkungsgleiche Maßnahmen dar. Die Antragstellerin stellt hierbei nicht hinreichend in Rechnung, dass die Übertragung des Virus durch eine infizierte Person schon bis zu zwei Tage vor Symptombeginn erfolgen kann und es zudem zu milden Verläufen der Erkrankung kommt, wodurch der Betroffene selbst möglicherweise eine Erkrankung gar nicht wahrnimmt. Erst recht gilt dies für symptomfrei Befallene. Lediglich Erkrankte oder Krankheitsverdächtige für einen gewissen Zeitraum in ihren Kontakten zu beschränken, vermag insoweit eine Gefahr der Bevölkerung in Gestalt der Ansteckung durch unerkannt Infizierte oder Erkrankte nicht auszuschließen. Zum anderen ließe sich nicht hinreichend sicher bestimmen, wer zur Risikogruppe zu zählen wäre und sich in eine unterstützte Quarantäne begeben sollte. Wie bereits dargelegt, zählen zwar ältere Personen zu den Risikogruppen, jedoch ist eine exakte Altersangabe kaum möglich. Neben dem Alter kommen zudem andere individuelle Risikofaktoren in Betracht. Eine generelle Einstufung in eine Risikogruppe ist somit nicht möglich, sondern es bedarf jeweils einer individuellen Bewertung der Risikofaktoren, was mit erheblichem Aufwand verbunden wäre. Zudem wäre es nicht als milderes Mittel anzusehen, wenn ein nicht unerheblicher Teil der Bevölkerung unter eine generelle Quarantäne gestellt werden würde. Ungeachtet dessen würden solche Maßnahmen eine Infektionsübertragung in der übrigen Bevölkerung nicht verhindern.

Mit Blick auf den mit der MaßnFortentwVO verfolgten Zweck, die Weiterverbreitung eines hoch infektiösen Virus, das insbesondere bei zunehmendem Alter und bestehenden Vorerkrankungen zu schweren und tödlichen Krankheitsverläufen und auch bei leichten Verläufen zu bislang nicht abschätzbaren Langzeitfolgen führen kann, zu verhindern und damit das Leben und die Gesundheit der Bevölkerung - höchste Rechtsgüter - zu schützen, erweisen sich die Regelungen zum Mindestabstand und

zur Kontaktbeschränkung als angemessen. Die Grundrechtseingriffe stehen hinsichtlich ihrer Schwere nicht außer Verhältnis zu dem mit der Verordnung verfolgten Zweck. So ist die Handlungsfreiheit bereits nicht schrankenlos gewährleistet. Es handelt sich um Eingriffe in die allgemeine Handlungsfreiheit von vergleichsweise geringer Intensität. Die Kontaktbeschränkung hat lediglich einen Appellcharakter und lässt nicht zuletzt aufgrund des Zusatzes, dass die Kontakte auf ein nötiges Minimum zu reduzieren sind, Ausnahmen zu. Letzteres gilt hinsichtlich des Mindestabstands, der lediglich dort einzuhalten ist, wo dies möglich ist. Aufgrund dieser auslegungsfähigen Begrifflichkeiten kann dem jeweiligen Einzelfall in grundrechtsschonender Weise sowohl durch die Behörden als auch durch die Gerichte hinreichend Rechnung getragen werden und Besonderheiten können Berücksichtigung finden.

(b) Neben dem von der Antragstellerin gerügten Verstoß gegen die allgemeine Handlungsfreiheit kommen vorliegend keine weiteren Grundrechte in Betracht, in deren Schutzbereich durch die Regelungen zum Mindestabstand und zur Kontaktbeschränkung in § 1 MaßnFortentwVO eingegriffen wurde. So schützt das Grundrecht der Freiheit der Person nach Art. 3 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf von seinem Schutzbereich her nur die körperliche Bewegungsfreiheit (siehe zur Regelung des Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG: BVerfG, Urteil vom 14. Mai 1996 - 2 BvR 1516/93 -, BVerfGE 94, 166 [198] = juris Rn. 114), in welche insoweit nicht eingegriffen wurde. Zwar können die Gebote, einen Mindestabstand zu wahren und soziale Kontakte zu beschränken, im Einzelfall zur Folge haben, dass sich ein Bürger gehindert sieht, einen Ort aufzusuchen, wo eine Vielzahl an physischen Kontakten erfolgen würde oder der Mindestabstand nicht gewahrt werden könnte. Jedoch schützt das Grundrecht der Freiheit der Person nicht die Freiheit, sich überall hinbewegen zu dürfen oder gar einen bestimmten Ort aufzusuchen (vgl. BVerfGE 94, 166 [198] = juris Rn. 114). Ein etwaiger Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht nach Art. 6 Abs. 1 ThürVerf scheidet vorliegend ebenfalls aus, da keine Anhaltspunkte bestehen, dass neben der bereits dargelegten allgemeinen Handlungsfreiheit - als das aktive Element der Persönlichkeitsentfaltung - zugleich die engere Persönlichkeitssphäre betroffen ist (vgl. BVerfG, Beschluss vom 03. Juni 1980 - 1 BvR 185/77 -, BVerfGE 54, 148 [153], Rn. 13).

bb. Die von der Antragstellerin angegriffenen Regelungen zu den Kontaktbeschränkungen bei Personenmehrheiten in § 2 Abs. 1 und Abs. 3 MaßnFortentwVO standen ebenfalls mit den Anforderungen der Thüringer Verfassung in Einklang.

Soweit die Antragstellerin die in § 2 Abs. 1 MaßnFortentwVO enthaltenen allgemeinen Regelungen zu Kontaktbeschränkungen bei Personenmehrheiten für mit der allgemeinen Handlungsfreiheit nach Art. 3 Abs. 2 ThürVerf unvereinbar erachtete, ergibt sich im Vergleich zur Prüfung von § 1 MaßnFortentwVO (siehe unter aa.) nichts anderes hinsichtlich der Beurteilung, dass diese Kontaktbeschränkungen vom Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung gedeckt, hinreichend bestimmt und nicht unverhältnismäßig sind. Diese Regelung stand somit ihrem Inhalt nach mit den Anforderungen der Thüringer Verfassung in Einklang. Soweit sie hierzu ergänzend die in § 2 Abs. 3 MaßnFortentwVO enthaltenen Regelungen zur infektionsschutzrechtlichen Zulässigkeit von Versammlungen angreift, so verstießen auch diese nicht gegen das Rechtsstaatsprinzip (siehe unter (1)) und schränkten die Grundrechte der Thüringer Verfassung nicht in unzulässiger Weise ein (siehe unter (2)).

(1) Wie dargelegt, bestehen hinsichtlich der damaligen Grundannahmen des Verordnungsgebers zur Risikoeinschätzung keine Bedenken. Ebenso war der Anwendungsbereich des § 32 Satz 1 IfSG i. V. m. § 28 Abs. 1 IfSG vorliegend eröffnet und das vom Verordnungsgeber verfolgte Ziel, die Ausbreitung des Virus zu verzögern und durch eine Verlangsamung des Infektionsgeschehens die Belastungen für das Gesundheitswesen zu verringern sowie die medizinische Versorgung sicherzustellen, von der Ermächtigungsgrundlage gedeckt.

Mit den in § 2 Abs. 3 MaßnFortentwVO getroffenen Regelungen wollte der Verordnungsgeber sicherstellen, dass bei Versammlungen Infektionsschutzregeln eingehalten werden. Die Einhaltung solcher Regeln, denen nicht abzusprechen ist, dass sie die Verbreitung einer übertragbaren Krankheit zu verhindern oder zumindest zu erschweren vermögen, stellt ihrem Inhalt nach eine notwendige Maßnahme zur Verhütung und Bekämpfung dieser Krankheit i. S. d. § 28 Abs. 1 IfSG dar. Der weite Adressatenkreis der Regelung ist nicht zu beanstanden. Wie bereits ausgeführt, ermöglicht der Hand-

lungsrahmen nach § 28 Abs. 1 IfSG auch Schutzmaßnahmen gegenüber Personengruppen und sog. „Nichtstörern“. Dem stand nicht entgegen, dass die Einhaltung von Infektionsschutzregeln auch in Bezug auf Versammlungen angeordnet wurde. Nach dem Wortlaut des § 28 Abs. 1 Satz 2 IfSG besteht für die zuständigen Stellen ausdrücklich die Möglichkeit, Ansammlungen von Menschen zu beschränken oder zu verbieten. § 28 Abs. 1 Satz 4 IfSG ist zu entnehmen, dass diese Möglichkeiten der Beschränkung oder eines Verbots im Hinblick auf Versammlungen eröffnet sind. Hieraus wird ersichtlich, dass sich der Gesetzgeber bewusst war, dass er die Exekutive ermächtigt, mit ihren auf § 28 Abs. 1 IfSG gestützten Schutzmaßnahmen das Grundrecht der Versammlungsfreiheit einzuschränken. Insoweit wird er zudem dem hier einschlägigen Zitiergebot aus Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG gerecht.

Da § 28 Abs. 1 Satz 2 IfSG die zuständige Stelle ermächtigt, Ansammlungen von Menschen zu beschränken, war die in § 2 Abs. 3 MaßnFortentwVO statuierte Pflicht, eine Versammlung anzuzeigen und im Rahmen dieser die Infektionsschutzregeln einzuhalten, ebenfalls von der Ermächtigung gedeckt. Hierbei erfasst § 32 Satz 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 IfSG seinem Sinn und Zweck nach sowohl Maßnahmen, die Versammlungen unter freiem Himmel als auch solche in geschlossenen Räumen betreffen (so weist der Gesetzgeber in der Begründung des Entwurfs eines Gesetzes zur Neuordnung seuchenrechtlicher Vorschriften, BT-Drs. 566/99 S. 169 bzw. BT-Drs. 14/2530, S. 74 darauf hin, dass mit der Neuregelung auf die Aufzählung einzelner Veranstaltungen „in Räumen und Ansammlungen unter freiem Himmel“ nunmehr verzichtet wird und eine allgemeine Umschreibung gewählt wird). Dies verstößt nicht gegen Art. 10 ThürVerf bzw. Art. 8 GG, denn sowohl nach dem Grundgesetz als auch nach der Thüringer Verfassung können Versammlungen unter freiem Himmel durch oder aufgrund eines Gesetzes beschränkt werden. Dieser Gesetzesvorbehalt gilt zwar nicht für Versammlungen in geschlossenen Räumen. Jedoch können solche Versammlungen - ebenso wie andere vorbehaltlos gewährleistete Grundrechte - zum Schutz von Grundrechten Dritter oder anderer Rechtsgüter von Verfassungsrang eingeschränkt werden. Der Schutz von Leben und Gesundheit der Bevölkerung, welche das Infektionsschutzgesetz und insbesondere § 32 Satz 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 IfSG verfolgen, stellen ein solches schützenswertes Rechtsgut dar.

Die Grundannahmen des Ordnungsgebers zur Schutzwirkung und Erforderlichkeit der Einhaltung von Infektionsschutzregeln im Rahmen von Versammlungen begegnen keinen Bedenken. Es bestehen zudem keine Anhaltspunkte, dass die in § 2 Abs. 3 MaßnFortentwVO getroffenen Regelungen im Hinblick auf die durch diese erfolgten Eingriffe in die Versammlungsfreiheit nicht dem Ordnungsgeber hätten überlassen werden dürfen, sondern dem Gesetzgeber selbst vorzubehalten gewesen wären.

Die Regelungen in § 2 Abs. 3 MaßnFortentwVO waren hinreichend bestimmt. Soweit der Ordnungsgeber auf den Versammlungsbegriff in Art. 10 ThürVerf sowie Art. 8 GG verwies, machte er deutlich, welche konkreten Personenmehrheiten unter die Regelungen fallen und deshalb von der generellen Untersagung von Personenmehrheiten nach § 2 Abs. 1 MaßnFortentwVO ausgenommen sein sollten, und benannte - nicht zuletzt mit Hilfe des Verweises auf die Regelungen der §§ 3 bis 5 MaßnFortentwVO - hinreichend konkret, welche Infektionsschutzregeln einzuhalten waren.

(2) Durch die Regelungen in § 2 Abs. 3 MaßnFortentwVO wurde nicht in unzulässiger Weise in die Grundrechte der Thüringer Verfassung eingegriffen.

(a) Zwar griff § 2 Abs. 3 MaßnFortentwVO in den Schutzbereich des Grundrechts der Versammlungsfreiheit nach Art. 10 Abs. 1 ThürVerf ein, doch war dieser Eingriff verfassungsrechtlich gerechtfertigt.

Der Schutzbereich der Versammlungsfreiheit, nämlich sich ohne Anmeldung und Erlaubnis friedlich zu versammeln, war vorliegend eröffnet. Die Pflicht zur Anzeige einer Versammlung und zur Einhaltung von Infektionsschutzregeln stellte einen Eingriff in diesen Schutzbereich dar, denn sie war grundsätzlich geeignet, diese Grundrechtsausübung weniger attraktiv zu machen und damit zu behindern.

Wie bereits ausgeführt kann dieses Recht nach Art. 10 Abs. 2 ThürVerf bei Versammlungen unter freiem Himmel durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes und bei Versammlungen in geschlossenen Räumen im Hinblick auf kollidierendes Verfas-

sungsrecht beschränkt werden. Alles in allem sind Eingriffe in die Versammlungsfreiheit nur zum Schutz gleichgewichtiger anderer Rechtsgüter unter strikter Wahrung der Verhältnismäßigkeit zulässig (vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. Mai 1985 - 1 BvR 233/81 -, BVerfGE 69, 315 [348 f.] = juris Rn. 69).

Das Ansinnen des Ordnungsgebers, die Ausbreitungsgeschwindigkeit des Coronavirus SARS-CoV-2 zu verringern und damit in der Folge Neuinfektionen mit dem Virus und Neuerkrankungen an COVID-19 zu reduzieren, stellt - wie bereits dargelegt - einen legitimen und zudem von der Ermächtigungsgrundlage gedeckten Zweck dar. Bei dem Schutz von Leben und Gesundheit im oben genannten Sinne handelt es sich zudem um besonders wichtige verfassungsrechtliche Belange, für die den Staat zudem eine aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG folgende grundrechtliche Schutzpflicht trifft. Da - wie ebenfalls bereits ausgeführt - nach den wissenschaftlichen Erkenntnissen das Coronavirus SARS-CoV-2 überwiegend durch Tröpfcheninfektion zwischen Menschen übertragen wird, besteht die Gefahr einer Übertragung vor allem bei körperlich engen Kontakten zwischen den Menschen. Insbesondere bei Versammlungen, deren Basis eine gemeinschaftliche Meinungskundgabe ist, kann es regelmäßig zu einer Vielzahl von Kontakten der in einer engen körperlichen Nähe zueinander stehenden Versammlungsteilnehmer kommen. Dabei kann es häufig auch zu lautem Rufen und Skandieren kommen, was den Ausstoß von - möglicherweise infektiösen - Tröpfchen und Aerosolen erhöht. Unter Berücksichtigung dessen ist es als geeignet anzusehen, dass im Rahmen von Versammlungen die Infektionsschutzregeln und insbesondere ein zu erstellendes Infektionsschutzkonzept einzuhalten sind, um Übertragungswege zu verhindern oder zumindest zu erschweren. Damit die Behörden erkennen können, dass eine Versammlung stattfindet und sie die Infektionsschutzkonzepte auf ihre Tauglichkeit hin überprüfen können, stellt die Anzeige der Versammlung ebenfalls ein geeignetes Mittel dar. Annähernd gleich geeignete Handlungsalternativen, um hinreichend sicherzustellen, dass im Rahmen einer Versammlung und damit einer Ansammlung von Menschen auf engstem Raum die Infektionsschutzregeln eingehalten und somit Übertragungswege des Virus erschwert werden, sind nicht ersichtlich. Soweit die Antragstellerin darauf verweist, es sei als mildere Maßnahme anzusehen, Kranken, Krankheitsverdächtigen, Ansteckungsverdächtigen oder Ausscheidern zu verbieten, eine Versammlung zu bilden oder aufzusuchen, so stellt dies weder eine mildere noch

eine wirkungsgleiche Maßnahme dar. Diese Gruppen aus dem Versammlungsfeld herauszunehmen, vermag zum einen die Gefahr der Bevölkerung in Gestalt einer möglichen Ansteckung durch unerkannt Erkrankte nicht zu minimieren. Zum anderen stellen eine Anzeige und die Erarbeitung eines Infektionsschutzkonzeptes - auch wenn diese alle Versammlungen betreffen - ein milderes Mittel dar, als bestimmte Konstellationen einer Versammlung oder Teilnahmen an Versammlungen von vorneherein zu verbieten.

Die Regelungen des § 2 Abs. 3 MaßnFortentwVO waren angemessen. Mit Hilfe des vom Ordnungsgeber gewählten Mittels wurde ein bestmöglicher Ausgleich zwischen der Schutzpflicht des Staates hinsichtlich des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit des Einzelnen und der Versammlungsfreiheit hergestellt. Dem Leben kommt nach der verfassungsrechtlichen Ordnung ein Höchstwert zu und auch die körperliche Unversehrtheit ist von besonderem Gewicht. Zwar ist die Versammlungsfreiheit ebenfalls von hohem Rang; als wichtiges Mittel der kollektiven Meinungskundgabe kommt ihr eine besondere Bedeutung für eine freiheitliche demokratische Staatsform zu. Jedoch wies der Eingriff in die Versammlungsfreiheit lediglich eine geringe Intensität auf. Zum einen wurden die angeordneten Maßnahmen zeitlich befristet. Zum anderen waren Versammlungen nach wie vor möglich. § 2 Abs. 3 MaßnFortentwVO statuierte lediglich eine Anzeigepflicht. Diese Mitteilungspflicht an die Behörde führte nicht zu einer Genehmigungspflicht der Versammlung. Versammlungen waren vielmehr per se zulässig, sofern die Infektionsschutzregeln eingehalten wurden. Insoweit wurde nicht in unverhältnismäßiger Weise (vgl. § 42 Abs. 4 Satz 1 ThürVerf) in die von Art. 10 ThürVerf grundrechtlich garantierte Freiheit eingegriffen. Insbesondere kam es nicht zu einer Verletzung der Wesensgehaltsgarantie des Art. 42 Abs. 4 Satz 2 ThürVerf. Der Wesensgehalt eines Grundrechts ist (nur) dann angetastet, wenn jeglicher Störungsabwehranspruch, den die Rechtsordnung zum Schutze eines Grundrechts einräumt, materiell-rechtlich beseitigt oder wenn verfahrensrechtlich verwehrt wird, ihn wirkungsvoll geltend zu machen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 08. Juli 1982 - 2 BvR 1187/80 -, BVerfGE 61, 82 [113] = juris Rn. 86). Dies war vorliegend nicht der Fall.

(b) Soweit die Anforderungen des § 2 Abs. 3 MaßnFortentwVO zur Anzeige und Einhaltung der Infektionsschutzregeln auch die Zusammenkünfte von Vereinen und Gesellschaften betrafen, so war ein solcher Eingriff in die Vereinigungsfreiheit nach Art. 13 Abs. 1 ThürVerf aus den soeben genannten Gründen ebenfalls gerechtfertigt.

cc. Die Regelungen zur Verwendung einer Mund-Nasen-Bedeckung in § 6 MaßnFortentwVO standen mit den Anforderungen der Thüringer Verfassung in Einklang. Weder verstießen diese gegen das Rechtsstaatsprinzip (siehe unter (1)) noch wurden durch diese Grundrechte der Thüringer Verfassung in unzulässiger Weise eingeschränkt (siehe unter (2)).

(1) Wie oben bereits ausgeführt, bestehen hinsichtlich der damaligen Grundannahmen des Ordnungsgebers zur Risikoeinschätzung keine Bedenken. Ebenso war der Anwendungsbereich des § 32 Satz 1 IfSG i. V. m. § 28 Abs. 1 IfSG vorliegend eröffnet und das vom Ordnungsgeber verfolgte Ziel, die Ausbreitung des Virus zu verzögern und durch eine Verlangsamung des Infektionsgeschehens die Belastungen für das Gesundheitswesen zu verringern, von der Ermächtigungsgrundlage gedeckt. Mit der Anordnung zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung in § 6 MaßnFortentwVO wollte der Ordnungsgeber die Übertragungswege für das Virus an öffentlichen Orten mit erheblichem Publikumsverkehr mittels textiler Barrieren zusätzlich einschränken. Dies ist dem 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. Die Verpflichtung, die in § 6 MaßnFortentwVO benannten Orte nur mit einer Mund-Nasen-Bedeckung zu betreten, ist als eine solche Bedingung anzusehen. Der weite Adressatenkreis der Regelung ist ebenfalls nicht zu beanstanden. Wie oben bereits ausgeführt, ist der Handlungsrahmen nach § 28 Abs. 1 IfSG nicht darauf begrenzt, dass allein Schutzmaßnahmen gegenüber Erkrankten oder Ansteckungsverdächtigen in Betracht kommen, sondern ebenso gegenüber mehreren Personen und sog. „Nichtstörern“.

Die Grundannahmen des Ordnungsgebers zur Schutzwirkung und Erforderlichkeit einer Maskenpflicht in bestimmten Situationen im öffentlichen Raum begegnen keinen

Bedenken. Es bestehen keine Anhaltspunkte, dass er hierbei den Bereich der Rechtsordnung des Bundes verlassen und Landesrecht ohne Rechtsetzungsbefugnis geschaffen hätte. Soweit die Antragstellerin ausführt, dass das Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung für Gesunde völlig sinnlos sei, zweifelt sie 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 sein mag - keine Anhaltspunkte, die die Wahl dieses Mittels zur Zweckerreichung durch den Verordnungsgeber fehlsam oder unververtretbar erscheinen lassen.

So schreibt das RKI einer Mund-Nasen-Bedeckung die grundsätzliche Eignung zu, als weiterer Baustein den Infektionsdruck und damit die Ausbreitungsgeschwindigkeit von COVID-19 in der Bevölkerung zu reduzieren und somit Risikogruppen zu schützen (Epidemiologisches Bulletin 19/2020, a. a. O., S. 3). Diese Empfehlung stützte es auf einer Neubewertung aufgrund zunehmender Evidenz, dass ein hoher Anteil von Übertragungen unbemerkt erfolgt, und zwar bereits vor dem Auftreten von Krankheitssymptomen. Es 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 wurde (Epidemiologisches Bulletin 19/2020, a. a. O., S. 4). Nicht zuletzt habe eine Studie gezeigt, dass selbst eine einfache Mund-Nasen-Bedeckung - wenn auch mit geringerer Filterwirkung als eine medizinische Mund-Nasen-Bedeckung - zu einer Reduktion der Ausscheidung von Atemwegsviren über die Ausatemluft führt (Epidemiologisches Bulletin 19/2020, a. a. O., S. 3 f. sowie S. 5 Fn. 3). Das RKI schrieb der Mund-Nasen-Bedeckung deshalb eine fremdschützende Wirkung zu. Es empfahl für die Bevölkerung ausdrücklich das Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung in bestimmten Situationen im öffentlichen Raum (https://www.rki.de/SharedDocs/FAQ/NCOV2019/FAQ_Mund_Nasen_Schutz.html, Stand: 13. Mai 2020), betonte jedoch, dass der Einsatz von Mund-Nasen-Bedeckungen lediglich einen zusätzlichen Baustein zur Verringerung der Ausbreitungsgeschwindigkeit darstellt und die 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 kann (Epidemiologisches Bulletin 19/2020, a. a. O., S. 4). Die Weltgesundheitsorganisation hat nach ursprünglich kritischer Einstellung ihren Standpunkt zur Maskenpflicht geändert und empfiehlt diese bei sachgemäßer Anwendung in Situationen, in denen die Abstandsregelungen nicht eingehalten werden können (<https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/question-and-answers-hub/q-a-detail/q-a-on-covid-19-and-masks>; Stand: 19. Oktober 2020).

Unter Berücksichtigung dessen ist die Annahme des Verordnungsgebers weder offensichtlich fehlsam noch unvertretbar, dass das Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung in Situationen, in denen die Abstandsregelungen nicht eingehalten werden können, eine Maßnahme darstellt, die objektiv dazu geeignet ist, die Ausbreitung des Virus zu verzögern. Es ist durchaus nachvollziehbar, dass sich durch das Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung - auch einer schlichten Alltagsmaske - die Anzahl an infizierten Tröpfchen verringert, die beim Atmen, insbesondere beim Sprechen, in die Luft gelangen und somit von anderen Personen aufgenommen werden. Da der von einer solchen Reduktion der ausgeschiedenen Tröpfchen ausgehende Fremdschutz jedoch nur dann gewährleistet sein kann, wenn sich möglichst viele Personen daran beteiligen und eine Maske tragen, ist es nachvollziehbar, dass der Verordnungsgeber es 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 vorzusehen.

Dafür, dass die in § 6 MaßnFortentwVO getroffenen Regelungen im Sinne des Wesentlichkeitsgebots nicht dem Verordnungsgeber hätten überlassen werden dürfen, sondern dem Gesetzgeber selbst vorzubehalten gewesen wären, bestehen keine Anhaltspunkte.

Die Regelungen in § 6 MaßnFortentwVO waren zudem hinreichend bestimmt. In dessen Absatz 1 und Absatz 2 war detailliert und zweifelsfrei aufgeführt, an welchen Orten eine Mund-Nasen-Bedeckung zu tragen war, und in dessen Absatz 4 ließ sich entnehmen, wie diese Mund-Nasen-Bedeckung beschaffen sein musste.

(2) Durch die Regelung in § 6 MaßnFortentwVO wurde nicht in unzulässiger Weise in die Grundrechte der Thüringer Verfassung eingegriffen.

(a) Da der Schutzbereich der allgemeinen Handlungsfreiheit nach 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, Kammerbeschluss 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 ist jedoch gerechtfertigt.

Wie bereits dargelegt, stellt das Ziel des Ordnungsgebers, mit der Maskentragung die Ausbreitungsgeschwindigkeit des Coronavirus SARS-CoV-2 verringern, einen legitimen - und zudem von der Ermächtigungsgrundlage gedeckten - Zweck dar; das Tragen einer Maske ist durchaus geeignet, um den Ausstoß an Aerosolen und damit die Gefahr einer Ansteckung mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 in den in der Vorschrift genannten öffentlichen Bereichen zu reduzieren. Ein Mittel ist bereits dann zur Zweckerreichung geeignet, wenn mit seiner Hilfe der gewünschte Erfolg gefördert werden kann; es ist nicht erforderlich, dass der Erfolg in jedem Einzelfall tatsächlich erreicht wird (vgl. BVerfG, Beschluss vom 10. April 1997 - 2 BvL 45/92 -, BVerfGE 96, 10 [23] = juris Rn. 61).

Es ist nicht erkennbar, dass andere weniger einschneidende Maßnahmen zur Verfügung standen, um im unvermeidlichen Bereich naher Kontakte die Gefahr einer Infektion zu reduzieren. Soweit die Antragstellerin darauf verweist, es sei eine mildere Maßnahme, lediglich die Kranken und Krankheitsverdächtigen zum Tragen einer Maske zu verpflichten, so ist dies - wie bereits ausgeführt - nicht als ebenso effektiv anzusehen, da Personen auch unbemerkt erkranken können und eine Übertragung des Virus bereits vor dem Auftreten von Krankheitssymptomen erfolgen kann. Zwar wäre das Tragen von FFP-Masken wirkungsvoller. Im Hinblick auf einen (jedenfalls damals) begrenzten Bestand, die höheren Anschaffungskosten und die schwierigere Beschaffung

war der Verordnungsgeber indes nicht verpflichtet, diese effektivere Maßnahme anzukordnen, sondern durfte sich darauf beschränken, eine einfache Mund-Nasen-Bedeckung als geeignete Schutzmaßnahme vorzusehen.

Die Regelungen zur Verwendung einer Mund-Nasen-Bedeckung nach § 6 MaßnFortentwVO waren 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, ist gegenüber der nicht schrankenlos gewährleisteten allgemeinen Handlungsfreiheit bereits ein höherer Rang einzuräumen. Zwar führt die angeordnete Maßnahme unverkennbar zu einer Beeinträchtigung der Handlungsfreiheit einer Vielzahl von Menschen, jedoch handelt es sich hierbei um Eingriffe von vergleichsweise geringer Intensität. So betrifft das Gebot, eine Maske 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 MaßnFortentwVO zugelassen sind.

(b) Anders als von der Antragstellerin ausgeführt, waren diese in § 6 Abs. 3 MaßnFortentwVO vorgesehenen Ausnahmen zudem mit dem allgemeinen Gleichheitssatz nach Art. 2 Abs. 1 ThürVerf vereinbar. Sowohl hinsichtlich Kleinkindern als auch körperlich und gesundheitlich eingeschränkten Personen bestehen Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht, dass sie es rechtfertigen, diese von der Pflicht zum Tragen einer Maske auszunehmen. Die an das Alter anknüpfende Freistellung von der Verpflichtung, eine Mund-Nasen-Bedeckung zu tragen, ist vorliegend gerechtfertigt, weil kleinere Kinder regelmäßig nicht in der Lage sind, diese zuverlässig zu tragen. So lässt sich bei ihnen nicht ausschließen, dass sie eine Mund-Nasen-Bedeckung falsch verwenden, was sich ggf. nachteilig auf ihre Gesundheit auswirken kann. Zudem sind sie in diesem Alter zumeist kognitiv nicht in der Lage, den Umfang und die Folgen eines Verbots zu erfassen. Die Herausnahme von Personen, die aufgrund gesundheitlicher Beeinträchtigung oder Behinderung nicht in der Lage sind, eine Mund-

Nasen-Bedeckung zu tragen, ist im Hinblick auf den Gleichheitsgrundsatz nicht zu beanstanden, da die möglichen gesundheitlichen Nachteile den bezweckten Infektionsschutz überwiegen können.

(c) Soweit es aufgrund des § 6 MaßnFortentwVO auch dergestalt zu Eingriffen in das allgemeine Persönlichkeitsrecht nach Art. 6 Abs. 1 ThürVerf kommt, als die hiervon betroffenen Personen einige wichtige öffentliche Bereiche nicht betreten dürfen, ohne zuvor eine Mund-Nasen-Bedeckung aufzusetzen und damit ihr Gesicht zu verdecken, so erweisen sich diese ebenfalls als verhältnismäßig. Mit Blick auf die im Rahmen des allgemeinen Persönlichkeitsrechts entwickelte Sphärentheorie werden nicht zuletzt wegen der konkreten Örtlichkeiten, an denen das Gebot nach § 6 MaßnFortentwVO gilt, die Menschen 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. Der Wesensgehalt des allgemeinen Persönlichkeitsrechts wird nicht angetastet. Demgegenüber handelt es sich bei den Schutzgütern der Maßnahme - wie bereits ausgeführt - um hochrangige Rechtsgüter. Der Eingriff ist zudem lediglich von geringer Intensität, da sich die Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung auf wenige öffentliche Orte beschränkt und zudem zeitlich überschaubare Zeiträume betrifft.

(d) Hinsichtlich der Vereinbarkeit des § 6 MaßnFortentwVO mit dem Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit nach Art. 3 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf bestanden ebenfalls keine Bedenken. Es liegen keine Anhaltspunkte vor, dass die Verwendung von Mund-Nasen-Bedeckungen für einen gesunden Menschen gesundheitliche Risiken birgt. Es ist nicht erkennbar, dass die Bedeckung von Mund und Nase zu einem Eingriff in die körperliche Unversehrtheit führt. Das körperliche Wohlbefinden allein wird von Art. 3 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf nicht geschützt. Soweit es Normadressaten im Einzelfall, etwa aufgrund krankheitsbedingter Vorbelastungen oder anderen gesundheitlichen Gründen unzumutbar ist, eine Mund-Nasen-Bedeckung zu tragen, sind sie bereits tatbestandlich nach § 6 Abs. 3 MaßnFortentwVO aus dem Anwendungsbereich ausgenommen. Soweit dennoch ein Eingriff anzunehmen wäre, so wäre dieser von sehr geringer Natur und aus den oben bereits genannten Gründen verhältnismäßig und gerechtfertigt.

dd. Die Regelungen zur Zulässigkeit der Öffnung von Betrieben, Einrichtungen, Dienstleistungen und Angeboten in § 12 MaßnFortentwVO standen mit den Anforderungen der Thüringer Verfassung in Einklang. Weder verstießen diese gegen das Rechtsstaatsprinzip (siehe unter (1)) noch wurden durch diese Grundrechte der Thüringer Verfassung in unzulässiger Weise eingeschränkt (siehe unter (2)).

(1) Wie oben bereits ausgeführt, bestehen hinsichtlich der damaligen Grundannahmen des Ordnungsgebers zur Risikoeinschätzung keine Bedenken. Gleichfalls war der Anwendungsbereich des § 32 Satz 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 IfSG eröffnet.

(a) Das Infektionsschutzgesetz gibt mit § 32 Satz 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 eine taugliche Ermächtigungsgrundlage auch für Ordnungsbestimmungen zur Schließung von Einrichtungen, Veranstaltungen und Angeboten zum Zweck der Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten und damit im Gegenzug ebenso für Begrenzungen im Rahmen der sukzessiven Wiedereröffnungen.

Zwar sieht § 28 Abs. 1 Satz 2 IfSG Schließungen ausdrücklich nur für Badeanstalten und Gemeinschaftseinrichtungen i. S. v. § 33 IfSG vor. Jedoch bleibt daneben die Generalklausel des § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG und damit die Ermächtigung zum Erlass aller weiteren notwendigen Schutzmaßnahmen anwendbar, soweit und solange es zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich ist. Aus § 28 Abs. 1 Satz 2 IfSG folgt, dass Veranstaltungen und sonstige Ansammlungen von Menschen beschränkt oder verboten werden können. Dieses Befugnis ist nicht auf Veranstaltungen und Ansammlungen von Menschen unter freiem Himmel beschränkt, sondern umfasst auch solche, die in geschlossenen Räumen stattfinden. Hieraus folgt mittelbar, dass Beschränkungen der Freiheitsrechte der Betreiber der Einrichtungen und Betriebe, in denen solche Veranstaltungen und Ansammlungen stattfinden, erfolgen können.

Nach der Gesetzessystematik ist nicht ausgeschlossen, dass § 28 Abs. 1 IfSG eine taugliche Ermächtigungsgrundlage zur Schließung von Einrichtungen, Veranstaltungen und Angeboten zum Zweck der Verhinderung der Verbreitung übertragbarer

Krankheiten darstellt. Zwar enthält § 31 IfSG eine konkrete Regelung für die Untersagung beruflicher Tätigkeiten gegenüber Kranken, Krankheitsverdächtigen, Ansteckungsverdächtigen, Ausscheidern und sonstigen Personen. Diese Regelung ist jedoch nicht abschließend, sondern gemäß § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG lediglich eine der möglichen Maßnahmen ("insbesondere"). Zudem beschränkt sich § 28 Abs. 1 IfSG - wie bereits dargelegt - hinsichtlich des möglichen Adressatenkreises der Maßnahmen nicht allein auf Erkrankte oder Ansteckungsverdächtige, sondern ebenso sind Maßnahmen gegenüber sog. „Nichtstörern“ möglich. Somit setzt die Schließung von Einrichtungen durch Rechtsverordnung nicht voraus, dass gerade in diesen eine Krankheit festgestellt worden oder deren Betreiber erkrankt oder ansteckungsverdächtig ist, so dass diesem gegenüber somit ein berufliches Tätigkeitsverbot i. S. d. § 31 IfSG auszusprechen wäre.

Die Gesetzeshistorie spricht ebenfalls dafür, dass § 32 Satz 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 IfSG auch die Schließungen von Betrieben und Einrichtungen ermöglicht. Denn nach dem bis zum 31.12.2000 geltenden § 34 Abs. 1 BSeuchenG konnte die zuständige Behörde „Veranstaltungen in Theatern, Filmtheatern, Versammlungsräumen, Vergnügungs- oder Gaststätten und ähnlichen Einrichtungen sowie die Abhaltung von Märkten, Messen, Tagungen, Volksfesten und Sportveranstaltungen oder sonstige Ansammlungen einer größeren Anzahl von Menschen beschränken oder verbieten“ (siehe BT-Drs. 8/2468, S. 11). Die Befugnis umfasste mithin auch Veranstaltungen in geschlossenen Räumen, also Verkaufsstellen und Dienstleistungsbetriebe aller Art (vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 9. April 2020 - 1 S 925/20 -, juris Rn. 42). Hieran wollte der Gesetzgeber des Infektionsschutzgesetzes ausdrücklich nichts ändern, sondern lediglich auf eine explizite Aufzählung verzichten (siehe Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung seuchenrechtlicher Vorschriften, BT-Drs. 566/99 S. 169 f. bzw. BT-Drs. 14/2530, S. 74 f.). Durch die Beschreibung „Veranstaltungen“ und „Ansammlungen“ sollte sichergestellt werden, dass „alle Zusammenkünfte von Menschen, die eine Verbreitung von Krankheitserregern begünstigen“, erfasst werden (siehe BT-Drs. 566/99 S. 169 f. bzw. BT-Drs. 14/2530, S. 74 f.). Im Rahmen der Gesetzesbegründung machte der Gesetzgeber deutlich, dass es aufgrund des § 28 Abs. 1 IfSG zu „Einschränkungen von Freiheitsrechten in speziellen Fällen“ kommt und dies gerechtfertigt sei, da bei Menschenansammlungen Krankheitserreger besonders leicht

übertragen werden können (siehe BT-Drs. 566/99, S. 169 und BT-Drs. 14/2530, S. 74). Zu einem solchen Zusammentreffen von Menschen, bei dem das Coronavirus SARS-CoV-2 leicht übertragen wird, kann es gerade auch in den in § 12 Abs. 2 bis Abs. 5 IfS-GrundVO genannten Einrichtungen kommen.

Der Gesetzgeber hat - wie bereits ausgeführt - § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 IfSG bewusst als Generalklausel ausgestaltet. Nach ihrem Sinn und Zweck soll diese den zuständigen Stellen ein möglichst breites Spektrum geeigneter Maßnahmen ermöglichen, da sich die Bandbreite der notwendigen Schutzmaßnahmen, die bei Auftreten einer übertragbaren Krankheit in Frage kommen können, nicht im Vorfeld bestimmen lässt (vgl. BVerwGE 142, 205 [212] = juris Rn. 24). Demnach können mit Blick auf mögliche Ansteckungsgefahren auch Untersagungen oder Beschränkungen von unternehmerischen Tätigkeiten in den Bereichen Industrie, Gewerbe, Handel und Dienstleistungen Schutzmaßnahmen im Sinne des § 28 Abs. 1 IfSG sein (vgl. OVG Niedersachsen, Beschluss vom 17. April 2020 - 13 ME 85/20 -, juris Rn. 16; BayVGh, Beschluss vom 30. März 2020 - 20 CS 20.611 -, juris Rn. 11).

(b) Die Generalermächtigung in § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG scheidet als Befugnisnorm nicht deshalb aus, weil es vorliegend zu Eingriffen in die Freiheit der Berufsausübung gemäß Art. 35 Abs. 1 ThürVerf kommt und es hierfür einer besonderen parlamentsgesetzlichen Regelung bedürfte. Da sich an der ursprünglichen Intention des Gesetzgebers nichts änderte, nach welcher explizit Veranstaltungen in Theatern, Vergnügungs- oder Gaststätten und ähnlichen Einrichtungen sowie die Abhaltung von Märkten, Messen, Volksfesten und Sportveranstaltungen beschränkt und verboten werden können - was ohne Zweifel Einfluss auf die Berufsausübungsfreiheit der Betreiber dieser Einrichtungen hat -, ist zu schließen, dass sich der Gesetzgeber der berufsregelnden Tendenz der von ihm in § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG eingeräumten Ermächtigung bewusst war.

Angesichts der unvorhersehbaren Vielgestaltigkeit von Lebenserscheinungen ist grundsätzlich anerkannt, dass gefahrenabwehrrechtliche Generalklauseln im Grundsatz Geltung als ein die Berufsausübung regelndes Gesetz beanspruchen können (vgl. BVerwG, Beschluss vom 24. Oktober 2001 - 6 C 3/01 -, BVerwGE 115, 189 [194] =

juris Rn. 53). Denn die Regelungsmaterie der Gefahrenabwehr erfordert einen weiten Gestaltungsspielraum der Verwaltung und eine flexible Handhabung des ordnungsbehördlichen Instrumentariums. So können sprachlich offen gefasste Ermächtigungen genügen, die sich mit Hilfe allgemeiner Auslegungsgrundsätze erschließen lassen und gegebenenfalls verfassungskonform auszulegen und anzuwenden sind (VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 22. Juli 2004 - 1 S 2801/03 -, juris Rn. 30). Wie bereits ausgeführt, lassen sich § 32 Satz 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 IfSG als eine hinreichende Ermächtigungsgrundlage hinsichtlich berufsausübungsregelnder Maßnahmen bis hin zur teilweisen oder landesweiten Schließung von Einrichtungen und Betrieben auslegen. Zudem hätte mit Blick darauf, dass aufgrund des neuartigen Coronavirus SARS-CoV-2 bereits im Frühjahr 2020 in den einzelnen Bundesländern umfassende Maßnahmen getroffen wurden, für den Bundesgesetzgeber durchaus Gelegenheit bestanden, den den Verordnungsgebern der Länder zugestandenen Maßnahmenkatalog weiter zu konkretisieren. Dass er in Kenntnis der bereits zuvor auf Landesebene vom Verordnungsgeber beschlossenen Maßnahmen, zu denen insbesondere die Schließungen von Gewerbebetrieben mit Publikumsverkehr gehörten, untätig geblieben ist, spricht nicht dafür, dass der Bundesgesetzgeber Verordnungsregeln, die in die Berufs- und Eigentumsfreiheit eingreifen, missbilligen würde, weil sie über die bestehende Verordnungsermächtigung hinausgehen würden. Insbesondere im Falle nur mit erheblichen Unsicherheiten prognostizierbarer Gefährdungslagen ist - wie bereits ausgeführt - jedenfalls für eine Übergangszeit der Rückgriff auf die Generalklausel hinzunehmen (vgl. OVG Bremen, Beschluss vom 9. April 2020 - 1 B 97/20 -, juris Rn. 34; OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 4. November 2020 - 3 R 218/20 -, juris Rn. 70). Dieser Übergangszeitraum war im Zeitpunkt des Erlasses der MaßnFortentwVO am 12. Mai 2020 sowie zum Zeitpunkt der Verlängerung dieser Verordnung um eine weitere Woche am 4. Juni 2020 noch nicht überschritten (so wird bisweilen hinsichtlich der Anwendung der polizeirechtlichen Generalklausel auch hinsichtlich eines Zeitraums von über einem Jahr noch ein Übergangszeitraum angenommen, vgl. BVerfG, Beschluss vom 8. November 2012 - 1 BvR 22/12 -, juris Rn. 25; OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 5. Juli 2013 - 5 A 607/11 -, juris Rn. 97).

(c) Dass der Gesetzgeber die Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG nicht als Grundrechte in § 28 Abs. 1 Satz 4 IfSG benennt, die durch die Rechtsverordnung zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten eingeschränkt werden können, ändert nichts an der grundsätzlichen Tauglichkeit von § 32 Satz 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 IfSG als Ermächtigungsgrundlage. Denn das Zitiergebot des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG findet nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur Anwendung auf Grundrechte, die aufgrund ausdrücklicher Ermächtigung vom Gesetzgeber eingeschränkt werden dürfen (vgl. BVerfGE 83, 130 [154] = juris Rn. 85). Hiervon sind andersartige grundrechtsrelevante Regelungen zu unterscheiden, die der Gesetzgeber in Ausführung der ihm obliegenden, im Grundrecht vorgesehenen Regelungsaufträge, Inhaltsbestimmungen oder Schrankenziehungen vornimmt (vgl. BVerfGE 64, 72, [80] = juris Rn. 27). Zu diesen grundrechtsrelevanten Regelungen, auf die das Zitiergebot keine Anwendung findet, zählen auch berufsregelnde Gesetze i. S. v. Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG sowie Inhalts- und Schrankenbestimmungen i. S. v. Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG (vgl. BVerfG, Beschluss vom 18. Februar 1970 - 2 BvR 531/68 -, BVerfGE 28, 36 [46], = juris Rn. 45). Diese Verengung des Zitiergebots wird zwar von weiten Teilen des Schrifttums bestritten (siehe nur Huber, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Band 1, 7. Auflage 2018, Art. 19 Rn. 87 ff mwN), entspricht indes der gefestigten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und ist daher bis zu deren möglichen Änderung nicht zu beanstanden (kritisch im Kontext der Corona-Verordnungen aber jüngst wieder Pautsch/Haug NJ 2020, 281 (284) mwN).

(d) Es bestehen vorliegend keine Anhaltspunkte, dass der Verordnungsgebers mit den von ihm angeordneten schrittweisen Öffnungen und aufrechterhaltenen Schließungen in fehlsamer und unvertretbarer Weise den ihm mit § 32 Satz 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 IfSG grundsätzlich eröffneten Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum überschritten hat.

(aa) Der Verordnungsgeber führte auf S. 1 der Begründung der IfS-GrundVO aus, dass im Rahmen der Abstimmungen zwischen Bund und Ländern in der Telefonschaltkonferenz am 6. Mai 2020 aufgrund der deutlichen Reduzierung der Neuinfektionen weitere Öffnungsschritte beschlossen wurden, um hierdurch die schädlichen Folgen

im sozialen Bereich, für Bildung und Wirtschaft und die Einschränkung der Freiheitsgrundrechte zu mindern. Da mit der Öffnung weiterer Bereiche die Gefahr neuer Infektionsketten und neuer sogenannter Hotspots steigt, kam dem konsequenten Einhalten der Abstands- und Hygieneregeln für die Eindämmung nach wie vor eine essentielle Bedeutung zu. Der Verordnungsgeber beabsichtigte, in „die zweite Phase der Infektionsbewältigung“ einzutreten und die weitere Öffnung verschiedener Dienstleistungen, der Gastronomie, des Sportbetriebs und von Freizeiteinrichtungen zu ermöglichen. § 12 MaßnFortentwVO sollte demnach einerseits die stufenweise Öffnung von Einrichtungen und Betrieben einschließlich des Sportbetriebes regeln und andererseits diejenigen Einrichtungen benennen, die weiterhin geschlossen bleiben sollten. Hinsichtlich der aufrechterhaltenen Schließung von Einrichtungen nach § 12 Abs. 5 MaßnFortentwVO führte der Verordnungsgeber aus (S. 12 f. der Verordnungsbegründung):

„Nach Satz 1 sind die aufgezählten Einrichtungen und Angebote der Nummern 1 bis 3 und 6 allgemein für den Publikumsverkehr geschlossen zu halten, soweit sie in geschlossenen Räumen erbracht werden. Die Bereiche nach Nummer 4 bleiben unabhängig davon geschlossen, da sie eine große Nähe zu Veranstaltungen haben, die im Verlauf der Pandemie in erheblichem Umfang deren rasante Verbreitung gefördert haben (entspricht teilweise dem bisherigen § 5 Abs. 1 Nr. 6 und teilweise Nr. 1). Auch die gewerblichen Veranstaltungen nach Nr. 6 sind beim gegenwärtigen Stand der Pandemie in geschlossenen Räumen nicht verantwortbar freizugeben (entspricht teilweise dem bisherigen § 5 Abs. 1 Nr. 7). Gleiches gilt für Einrichtungen nach Nr. 7, zumal es sich hier auch um besonders vulnerable Gruppen handelt (entspricht dem bisherigen § 5 Abs. 1 Nr. 14) und Nr. 8 (entspricht dem bisherigen § 5 Abs. 1 Nr. 11).

Satz 2 verbietet weiterhin Reisebusveranstaltungen, (entspricht teilweise § 6 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1). Größere Reisegruppen, insbesondere Reisebusveranstaltungen, sind aus vor dem Hintergrund des Infektionsschutzes in der derzeitigen epidemiologischen Lage nicht vertretbar. In Reisebussen kommen in der Regel viele Menschen über längere Zeit auf engstem Raum zusammen, darunter vielfach auch Angehörige besonders vulnerabler Gruppen. Mund-Nasen-Bedeckungen können das Infektionsrisiko wahrscheinlich zwar reduzieren, bieten aber keinesfalls einen sicheren Schutz vor Übertragungen, insbesondere wenn die adäquate Beschaffenheit und Handhabung der Mund-Nasen-Bedeckungen weder geregelt noch sichergestellt werden können. Die Kontaktpersonennachverfolgung gestaltet sich im Falle von Infektionen in diesem Setting oftmals besonders schwierig, da Reisegruppen aus unterschiedlichen Bundesländern/Landkreisen kommen.“

§ 12 Abs. 3 MaßnFortentwVO begründete der Verordnungsgeber wie folgt (S. 13 f. der Verordnungsbegründung):

„Ab dem 1. Juni 2020 dürfen die in Absatz 3 genannten Einrichtungen und Angebote grundsätzlich öffnen.

Hinsichtlich der Aufzählungen in Nummer 2 gilt die Beschränkung, dass sich die Öffnung nur auf solche Einrichtungen bzw. Angebote unter freiem Himmel beschränkt. Es wird davon ausgegangen, dass von den in Nr. 2 genannten Einrichtungen aufgrund der klimatischen Bedingungen in geschlossenen Räumen ein gesteigertes Infektionsrisiko ausgeht. Das ist in Abs. 5 Satz 1 Nr. 2 klargestellt.

Nummer 3 ermöglicht die Öffnung aller Vereine und mit der Vereinstätigkeit in Zusammenhang stehenden Tätigkeiten. Dies betrifft allerdings nur solche, an denen ausschließlich Vereinsmitglieder beteiligt sind. Darüberhinausgehende Veranstaltungen wie Wettkämpfe außerhalb des normalen Trainingsbetriebes oder Aktivitäten mit Beteiligung Außenstehender sind nicht erfasst und unterfallen den Bestimmungen von § 2. Nummer 3 erfasst auch Sport- und Freizeiteinrichtungen und -angebote in geschlossenen Räumen, wie beispielsweise Sporthallen, Räumlichkeiten in Freizeitparks oder Indoor-Spielflächen“

(bb) Die Einschätzung des Verordnungsgebers, dass die teilweise Aufrechterhaltung von Betriebsschließungen ein taugliches Mittel darstellt, um den mit der Verordnung verfolgten Zweck zu erreichen, die Ansteckungsgefahr trotz der stufenweisen (Wieder-)Öffnung verschiedener Bereiche des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lebens weiterhin einzudämmen, erweist sich nicht als fehlsam oder unververtretbar. Da das Coronavirus SARS-CoV-2 im Falle des Zusammentreffens vieler Menschen in geschlossenen Räumen - zumal wenn sich diese dort über einen längeren Zeitraum aufhalten - besonders ungehindert übertragen werden kann, war die Schließung der in § 12 Abs. 5 MaßnFortentwVO genannten Einrichtungen und Betriebe - und damit ebenso deren Aufrechterhaltung - ihrem Inhalt nach bei einer isolierten Betrachtung von der Ermächtigung in § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG gedeckt, alle notwendigen Schutzmaßnahmen zu treffen und Ansammlungen zu verbieten. Gleiches gilt hinsichtlich der Aufrechterhaltung der Schließungen der Einrichtungen und Angebote nach § 12 Abs. 3 MaßnFortentwVO für den Zeitraum von einem halben Monat.

Ebenfalls unterliegt es keinen erheblichen Zweifeln, dass die angeordneten stufenweisen Öffnungen unter der Bedingung der Einhaltung der Infektionsschutzregeln isoliert betrachtet taugliche Mittel darstellen, um den mit der Verordnung verfolgten Zweck zu erreichen, die Ansteckungsgefahr weiterhin einzudämmen. Insbesondere die Regelung des § 12 Abs. 1 MaßnFortentwVO, wonach den Einrichtungen nach § 12 Abs. 2

bis Abs. 4 MaßnFortentwVO auferlegt wird, die Infektionsschutzregeln nach den §§ 3 bis 5 MaßnFortentwVO zu beachten, sind als tauglich anzusehen, um das mit § 32 Satz 1 i. V. m § 28 Abs. 1 IfSG verfolgte Ziel, die Ausbreitung des Virus zu verzögern, zu erreichen und damit ihrem Inhalt nach von der Ermächtigungsnorm gedeckt. Die Einhaltung von Infektionsschutzregeln stellt eine notwendige Maßnahme dar, um die Weiterverbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 weiter zu reduzieren bzw. gering zu halten.

(e) Hinsichtlich der hinreichenden Bestimmtheit der Regelungen bestehen gleichfalls keine Bedenken. Neben der konkreten Benennung der Einrichtungen, die geöffnet werden konnten bzw. geschlossen bleiben mussten, waren zudem das jeweilige konkrete Öffnungsdatum sowie die Bedingungen einer Öffnung - nämlich die einzuhaltenen Infektionsschutzregeln nach den §§ 3 bis 5 MaßnFortentwVO - präzise aufgeführt.

(2) Durch die Regelungen in § 12 MaßnFortentwVO wurde nicht in unzulässiger Weise in die Grundrechte der Thüringer Verfassung eingegriffen.

(a) Zwar griff § 3 Abs. 4 MaßnFortentwVO in den Schutzbereich des Grundrechts der Berufsfreiheit nach Art. 35 Abs. 1 ThürVerf ein, dieser Eingriff war jedoch verfassungsrechtlich gerechtfertigt.

Der Berufsbegriff umfasst jede auf Dauer angelegte, der Schaffung und Erhaltung einer Lebensgrundlage dienende Tätigkeit, die nicht verboten ist (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. Juli 2000 - 1 BvR 539/96 -, BVerfGE 102, 197 [212] = juris Rn. 63). Die Aufrechterhaltung der Öffnungsverbote hinsichtlich der in § 12 Abs. 5 MaßnFortentwVO genannten Einrichtungen und Angebote stellte eine temporäre Berufsausübungsregelung und damit einen Eingriff in den Schutzbereich der Berufsfreiheit dar, da den Betreibern dieser Einrichtungen und Angebote die Ausübung ihres Berufs in der bisherigen Form für die Geltungsdauer der Verordnung untersagt war. Dieser Eingriff war von beträchtlicher Intensität, denn er führte nicht nur für den angeordneten Zeitraum, sondern mit Blick auf die vorherigen Schließungen zu einem fortgesetzten Wegfall ihrer beruflichen Tätigkeit und damit einhergehend ihres Umsatzes. Den Betroffenen war es

zudem praktisch unmöglich, den Wirkungen dieses Eingriffs auszuweichen, soweit sie hinsichtlich ihrer Tätigkeit auf einen Kunden- und Besucherverkehr vor Ort angewiesen waren. Ebenso handelte es sich bei der Verpflichtung zur Einhaltung von Infektionsschutzkonzepten nach § 12 Abs. 1 MaßnFortentwVO, die auf die Art und Weise der Berufsausübung Einfluss nahmen, indem Vorgaben für die Planung von Betriebs- und Arbeitsabläufen gemacht wurden, um Eingriffe in die Berufsausübung der hiervon Betroffenen.

Jedoch ist die Freiheit der Berufsausübung ebenfalls nicht schrankenlos gewährleistet. Einschränkungen der Berufsausübung sind zulässig, wenn sie verfassungsrechtlich legitime Zwecke verfolgen und die Maßnahmen verhältnismäßig sind. Sowohl die Pflicht zur Beachtung von Infektionsschutzregeln nach § 12 Abs. 1 MaßnFortentwVO als auch die Aufrechterhaltung der angeordneten Schließungen nach § 12 Abs. 5 MaßnFortentwVO sowie die (damals noch kurzzeitige) Aufrechterhaltung der angeordneten Schließungen nach § 12 Abs. 3 MaßnFortentwVO dienten mit dem bereits dargelegten Zweck, Neuinfektionen mit dem Virus SARS-CoV-2 und Neuerkrankungen an COVID-19 zu reduzieren und damit die Gesundheit der Bevölkerung zu schützen, Gemeinwohlbelangen von verfassungsrechtlich größtem Gewicht. Sie waren zudem geeignet, da Zusammenkünfte von vielen Menschen auf engem Raum und somit das Risiko einer Infektion mit der Aufrechterhaltung von Schließungen komplett unterbunden und mit Blick auf die Pflicht zur Beachtung von Infektionsschutzregel zumindest minimiert wurden.

Mildere Mittel kamen vorliegend nicht offensichtlich in Betracht. Soweit die Antragstellerin vorbringt, die Regelungen seien nicht erforderlich gewesen, weil Schutzmaßnahmen ausgereicht hätten, die sich alleine gegen Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider richten und ausschließen, dass diese entsprechende Einrichtungen und Betriebe aufsuchen, so wären diese Mittel nicht als gleich geeignet anzusehen. Wie bereits ausgeführt können Personen unbemerkt erkranken und Übertragungen des Virus bereits vor dem Auftreten von Krankheitssymptomen erfolgen. Mildere Mittel ergaben sich auch nicht aus dem Regelungszusammenhang des § 12 MaßnFortentwVO selbst. Zwar weisen die Regelungen in § 12 Abs. 1 bis

Abs. 4 MaßnFortentwVO darauf hin, dass mildere Mittel als die in Absatz 5 aufrechterhaltenen Schließungen in Betracht kamen. Dem Verordnungsgeber kommt nämlich auch dahin gehend ein Einschätzungsspielraum zu, in welcher Abfolge und mit welchen Ausnahmen er seine Verbote lockert.

Denn die Neuartigkeit der Corona-Pandemie stellte den Verordnungsgeber nicht nur bei Erlass der zahlreichen Beschränkungen des öffentlichen Lebens, sondern auch bei ihrer schrittweisen Rücknahme vor besondere Herausforderungen. Im Mai 2020 bestanden noch keine belastbaren Erfahrungswerte, in welchem Umfang und durch welche Einzelmaßnahmen eine Lockerung in Betracht kam, ohne zugleich neue Risiken zu begründen und die Ausbreitung der Infektionen wieder zu begünstigen. Die hohe Unsicherheit bestand - in nachvollziehbarer Weise - vor allem aufgrund der nach wie vor möglichen Dynamik des Infektionsgeschehens und damit einer erneut steigenden Zahl von Erkrankungen bis hin zu solchen mit schweren Verläufen. Die schwierige Beurteilung der Risiken jedweder Öffnungsstrategie wurde verstärkt durch die Vielzahl und Komplexität der zu regelnden Sachverhalte, deren Bewältigung es nach dem strengen Lockdown während der Monate März und April 2020 bedurfte. Angesichts dessen bestand auch bei den Öffnungsmaßnahmen ein weiter Beurteilungs- und Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers, mit dem eine zurückgenommene Prüfungsdichte des Verfassungsgerichtshofs einhergeht. Dabei bildet den Maßstab nicht, ob es gerechtere oder jedem Einzelfall besser Rechnung tragende Lösungen gegeben hätte. Vielmehr kommt es darauf an, ob der Verordnungsgeber bei einer Gesamtbetrachtung willkürfrei und damit in sachlich nachvollziehbarer Weise Maßnahmen zur schrittweisen Aufhebung der Beschränkungen ergriffen hat.

Anhand dieser Maßstäbe ergibt sich, dass es sich bei der Aufrechterhaltung der angeordneten Schließungen nach § 12 Abs. 5 MaßnFortentwVO zwar um fortdauernde Eingriffe von erheblichem Gewicht handelte. Diesen Eingriffen standen jedoch - wie bereits ausgeführt - die vom Verordnungsgeber in nicht fehlsamer oder unvertretbarer Weise für möglich gehaltenen Gefahren für das Leben und die körperliche Unversehrtheit der Bevölkerung gegenüber. Für die Verhältnismäßigkeit der aufrechterhaltenen Betriebsuntersagungen spricht zum einen, dass die Einrichtungen nach § 12 Abs. 3

MaßnFortentwVO lediglich für einen weiteren Zeitraum von einem halben Monat aufrechterhalten blieben. Und hinsichtlich der Betriebsuntersagungen nach § 12 Abs. 5 MaßnFortentwVO hatte der Ordnungsgeber den Geltungszeitraum der Verordnung bis zum Ablauf des 5. Juni 2020 begrenzt und mittels der Zweiten Verordnung zur Änderung der Thüringer SARS-CoV-2-Maßnahmenfortentwicklungsverordnung vom 4. Juni 2020 lediglich um eine weitere Woche verlängert, so dass der Geltungszeitraum des § 12 Abs. 5 MaßnFortentwVO die Dauer von einem Monat nicht überschritt. Unabhängig von der Dauer der Gültigkeit der Verordnung machte es sich der Ordnungsgeber ausweislich der Seite 1 der Verordnungsbegründung im Rahmen der sog. zweiten Phase zur Aufgabe, das Pandemiegeschehen lokal zu bewerten und auf dieser Ebene über die schrittweise Rückführung der Beschränkungen zu entscheiden und folglich auch zu prüfen, inwiefern die Aufrechterhaltung der Verbote noch erforderlich und angemessen ist. Parallel wurden zudem wirtschaftspolitische Maßnahmen in die Wege geleitet, um die Härten für den Einzelnen ausgleichen zu können.

(b) Es bestehen keine Anhaltspunkte, dass § 12 MaßnFortentwVO in die Eigentumsfreiheit nach Art. 34 Abs. 1 ThürVerf eingreift, da reine Gewinn- und Erwerbschancen vorrangig von der Berufsfreiheit und nicht von der Eigentumsgarantie umfasst sind.

(c) § 12 MaßnFortentwVO verstieß zudem nicht gegen den allgemeinen Gleichheitssatz nach Art. 2 Abs. 1 ThürVerf.

Der allgemeine Gleichheitssatz aus Art. 2 Abs. 1 ThürVerf gebietet dem Gesetzgeber, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln. Hierbei verbleibt ihm grundsätzlich ein weiter Gestaltungsspielraum, dessen Grenzen erst überschritten sind, wenn die vom Gesetzgeber getroffene Differenzierung nicht mehr auf sachlichen Erwägungen beruht und willkürlich ist (vgl. BVerfG, Beschluss vom 26. Februar 1985 - 2 BvL 17/83 -, BVerfGE 69, 150 [160] = juris Rn. 39). Es ist insoweit nicht Sache eines Verfassungsgerichts zu prüfen, ob der Gesetzgeber jeweils die gerechteste und zweckmäßigste Regelung getroffen hat, sondern lediglich, ob die äußersten Grenzen gewahrt sind (zur entsprechenden Beschränkung seines Prüfungsumfangs siehe auch BVerfG, Beschluss vom 23. Juni 1981 - 2 BvR 1067/80 -, BVerfGE 63, 333 [335] = juris Rn. 10).

BVerfGE 58, 68 [79] = juris Rn. 27). Dieser aus Art. 2 Abs. 1 ThürVerf für den parlamentarischen Gesetzgeber resultierende Maßstab gilt für die normsetzende Exekutive entsprechend, allerdings ist der dem Ordnungsgeber zukommende Gestaltungsspielraum enger, da ein solcher von vornherein nur in dem von der gesetzlichen Ermächtigungsnorm abgesteckten Rahmen besteht (vgl. insoweit zu den Vorgaben des Art. 80 Abs. 1 GG: BVerfGE 58, 68 [79] = juris Rn. 27; BVerfGE 69, 150 [160] = juris Rn. 39). Der Ordnungsgeber darf keine Differenzierungen vornehmen, die über die Grenzen einer formell und materiell verfassungsmäßigen Ermächtigung hinaus eine Korrektur der Entscheidungen des Gesetzgebers bedeuten würden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 23. Juli 1963 - 1 BvR 265/62 -, BVerfGE 16, 332 [339] = juris Rn. 22), sondern muss vielmehr den Zweckerwägungen folgen, die im ermächtigenden Gesetz angelegt sind (VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 5. November 2020 - 1 S 3405/20 -, juris Rn. 18). In den Grenzen des ihm zustehenden Ermessens muss er nach dem Gleichheitssatz im wohlverstandenen Sinn der ihm erteilten Ermächtigung handeln und sich von sachfremden Erwägungen freihalten (vgl. BVerfGE 16, 332 [339] = juris Rn. 22; BVerfGE 58, 68 [79] = juris Rn. 27; BVerfGE 69, 150 [160] = juris Rn. 39).

Dies hat zur Folge, dass sich die Regelungen an den Zwecken dieser bundesgesetzlichen Verordnungsermächtigung auszurichten haben, wenn durch diese Ungleichbehandlungen erfolgen (VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 5. November 2020 - 1 S 3405/20 - juris, Rn. 19). Ungleichbehandlungen dürfen somit grundsätzlich allein aus infektionsschutzrechtlichen Gründen erfolgen, da nur zu diesem Zweck die Verordnungsermächtigung erteilt ist (VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 5. November 2020 - 1 S 3405/20 -, juris Rn. 19). Über diese infektionsschutzrechtlichen Gründe hinaus kommen allenfalls noch andere überragend wichtige Gründe des Gemeinwohls in Betracht, um Ungleichbehandlungen rechtfertigen zu können (VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 5. November 2020 - 1 S 3405/20 -, juris Rn. 20).

In der besonderen Konstellation der teilweisen Wiedergestattung bisher untersagter Tätigkeiten nach einem umfassenden „Lockdown“ kann es jedoch darüber hinaus sachliche Gründe für Ungleichbehandlungen und Differenzierungen geben, die (allein)

weder infektionsschutzrechtliche Gründe noch überragend wichtige Gründe des Gemeinwohls darstellen (vgl. schon VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 5. November 2020 - 1 S 3405/20 -, juris Rn. 22, juris). In solchen Fallkonstellationen können unter Umständen verschiedene, infektionsschutzrechtlich gleichwertige Lösungen in Betracht kommen, unter denen der Normgeber im Rahmen seines Gestaltungsspielraums wählen kann (vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 5. November 2020 - 1 S 3405/20 -, juris Rn. 22). Daher folgt aus dem allgemeinen Gleichheitssatz bei Entscheidungen über Betriebsöffnungen kein Automatismus i. S. v. „alle oder keiner“. Auch ist es nicht geboten, dass der Normgeber hinsichtlich mehrerer möglicher Lösungen die zweckmäßigste oder gar die „vernünftigste“ wählt (vgl. OVG Saarlouis, Beschluss vom 22. April 2020 - 2 B 130/20 -, juris Rn. 23). Eine strikte Beachtung eines Gebots innerer Folgerichtigkeit kann insoweit nicht eingefordert werden (vgl. OVG Hamburg, Beschluss vom 26. März 2020 - 5 Bs 48/20 - juris Rn. 13; OVG Niedersachsen, Beschluss vom 27. April 2020 - 13 MN 98/20 - juris Rn. 64; VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 30. April 2020 - 1 S 1101/20 -, juris Rn. 52). Insbesondere im Falle von Massenerscheinungen, die sich - wie das vorliegende weltweite Infektionsgeschehen - auf eine Vielzahl von Lebensbereichen auswirken, ist dem Normgeber zuzugestehen, dass er auch generalisierende, typisierende und pauschalierende Regelungen treffen kann, ohne wegen der damit unvermeidlich verbundenen Härten gegen den Gleichheitsgrundsatz zu verstoßen (vgl. Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 21. Oktober 2020 - Vf. 26-VII-20 -, Rn. 24, juris).

Unter Berücksichtigung dessen bestehen vorliegend keine Anhaltspunkte, dass der Verordnungsgeber, indem er die Öffnungen von Betrieben und Einrichtungen nach § 12 MaßnFortentwVO gestuft vornahm, den ihm eingeräumten Gestaltungsspielraum in willkürlicher oder unvertretbarer Weise verlassen hat. Denn obwohl es - wie bereits ausgeführt - zum Zeitpunkt des Verordnungserlasses zu der befürchteten Gefährdung der Leistungsfähigkeit des deutschen Gesundheitssystems (noch) nicht gekommen war, war die Einschätzung des Verordnungsgebers, dass die erheblichen Risiken der Infektion mit dem Coronavirus für große Teile der Bevölkerung weiterhin bestanden und diese sich insbesondere bei einer ausnahmslosen Wiedereröffnung aller Betriebe und Einrichtungen realisieren könnten, nicht zu beanstanden. Das Virus war nicht verschwunden und das Infektionsgeschehen darüber hinaus nicht stabil, sondern konnte

jederzeit wieder zunehmen. Hinzu kommt, dass sich die Folgen der Lockerungen und damit der Anstieg an Neuinfektionen erst zeitversetzt bemerkbar machen. Der Verordnungsgeber befand sich in einer völlig neuen Entscheidungssituation und konnte auf kein gesichertes Erfahrungswissen zurückgreifen. Bei der Zielsetzung, weiterhin einer unkontrollierbaren Ausbreitung von SARS-CoV-2 vorzubeugen, und der Ungewissheit über die künftige Entwicklung des Infektionsgeschehens war ein schrittweises Vorgehen durchaus nachvollziehbar.

Darüber hinaus drängt sich nicht auf, dass der Verordnungsgeber hinsichtlich der von ihm vorgenommenen zeitlichen Abfolge und Priorisierungen von einzelnen Einrichtungen unvertretbar oder willkürlich vorging und damit den ihm zukommenden Einschätzungsspielraum überschritten hat. Die in § 12 MaßnFortentwVO aufgeführten Einrichtungen weisen aufgrund ihrer jeweiligen Beschaffenheit (Raumgröße, geschlossene Räume, Lüftungsmöglichkeiten), der dort regelmäßig ausgeübten Tätigkeit (hoher oder geringer Aerosolausstoß; enger Kontakt oder lediglich mit Abstand), des Zu- und Abgangs von Personen und deren durchschnittlicher Anzahl sowie der dortigen durchschnittlichen Verweildauer durchaus Infektionsgefahren unterschiedlicher Intensität und damit unterschiedliche Schwierigkeiten hinsichtlich der Einhaltung von Infektionsschutzregeln auf. Zwar lässt sich hinsichtlich der in § 12 Abs. 5 MaßnFortentwVO aufgeführten Einrichtungen nicht generell ausschließen, dass nicht einzelne von ihnen aufgrund der konkreten Beschaffenheit ihrer Räumlichkeiten, etwaiger fester Kundengruppen oder bereits vorhandener Entwürfe eines Infektionsschutzkonzeptes durchaus in der Lage gewesen wären, ähnlich den in § 12 Abs. 2 und Abs. 3 MaßnFortentwVO genannten Einrichtungen Infektionsgefahren zu minimieren und die Einhaltung von Infektionsschutzregeln sicherzustellen. Es bestehen jedoch keine Anhaltspunkte, dass diese Voraussetzungen im Hinblick auf alle oder jedenfalls den Großteil der dort genannten Einrichtungen der Fall gewesen wären. Insoweit ist dem Verordnungsgeber - nicht zuletzt mit Blick auf die vorhandenen behördlichen Ressourcen - zuzugestehen, auch generalisierende und pauschalierende Regelungen zu treffen.

c. Dennoch bleibt es mangels wirksamer Übertragung der Verordnungsermächtigung auf das Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie

zum Zeitpunkt des Verordnungserlasses beim bereits festgestellten formellen Verstoß der MaßnFortentwVO gegen die Thüringer Verfassung, sodass der Normenkontrollantrag der Antragstellerin diesbezüglich erfolgreich ist.

III.

Der auf die IfS-GrundVO gerichtete Normenkontrollantrag hat zum überwiegenden Teil keinen Erfolg (im Übrigen siehe C.).

1. Der Normenkontrollantrag der Antragstellerin ist hinsichtlich der §§ 1, 2, 3 Abs. 4 und 6 IfS-GrundVO zulässig, im Übrigen mangels hinreichend substantiierter Begründung unzulässig.

Bei der IfS-GrundVO, die ebenso wie die MaßnFortentwVO bereits außer Kraft getreten ist, handelt es sich um einen zulässigen Antragsgegenstand, hinsichtlich dessen die Antragstellerin antragsberechtigt ist. Auch hinsichtlich der IfS-GrundVO ist das erforderliche objektive Klarstellungsinteresse nicht entfallen (siehe Ausführungen unter B. II. 1. c.). Der von der Antragstellerin vorgelegte Fraktionsbeschluss vom 3. Juni 2020 ist als hinreichend bestimmt anzusehen, soweit die Antragstellerin zusätzlich die IfS-GrundVO angreift. Zwar ist lediglich die MaßnFortentwVO in dem Beschluss als konkret beanstandete Verordnung aufgeführt (unter Nr. 9 bis 11). Jedoch enthält der Fraktionsbeschluss im Anschluss an die konkret beanstandeten Verordnungen den Zusatz, dass „ggf. jede weitere nachfolgende Verordnung des Ministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie zur Bekämpfung des Coronavirus SARS-CoV-2, soweit auch diese verfassungswidrig sind,“ angefochten werden soll. Insoweit lässt sich dem Beschluss im Wege der Auslegung - selbst wenn letztlich die Verfassungswidrigkeit jeder weiteren nachfolgenden Verordnung lediglich der Verfassungsgerichtshof feststellen könnte - noch hinreichend entnehmen, dass auch jede weitere Verordnung zur Bekämpfung des Coronavirus SARS-CoV-2, die vom Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie erlassen wird, im Wege der abstrakten Normenkontrolle angegriffen werden soll, wenn sie für nichtig erachtet wird.

Soweit die Antragstellerin die IfS-GrundVO in ihrer Gesamtheit angreift, ist ihr Antrag nicht hinreichend begründet. So legt sie nicht hinsichtlich jeder einzelnen Norm der IfS-GrundVO substantiiert dar, aus welchen Gründen diese mit welchen konkreten Bestimmungen der Landesverfassung unvereinbar ist.

Konkrete Ausführungen zur IfS-GrundVO erfolgten seitens der Antragstellerin lediglich im Rahmen ihres geänderten Antrags im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes (VerfGH 17/20) vom 17. Juni 2020. Auf diese Ausführungen nimmt sie in ihrem Schriftsatz vom 31. August 2020, in welchem sie ihren Normenkontrollantrag auf die IfS-GrundVO erweiterte, ausdrücklich Bezug. Diese Bezugnahme ist als zulässig anzusehen, da nicht zwingend erforderlich ist, dass die Begründung vollständig aus der Antragsschrift selbst hervorgeht; sie kann sich vielmehr auch aus anderen, fristgerecht eingereichten Schriftstücken ergeben (vgl. BVerfG, Beschluss vom 18. März 1970 - 1 BvR 498/66 -, BVerfGE 28, 104 [111] = juris Rn. 23). Im Schriftsatz vom 17. Juni 2020 machte die Antragstellerin - ebenso wie hinsichtlich der MaßnFortentwVO - die formelle Verfassungswidrigkeit der gesamten Verordnung wegen Verstoßes gegen das Zitiergebot geltend. Sie führte hierzu jedoch lediglich aus, dass die 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 die bereits im Antrag vom 12. Juni 2020 beanstandeten Mängel nicht beseitigt habe. Eine darüber hinausgehende Begründung erfolgte seitens der Antragstellerin nicht, auch nicht in der mündlichen Verhandlung. Sie ging insbesondere mit keinem Wort auf die Änderung des § 7 ThürIfSGZustVO ein, die mittels dieser Verordnung vom 9. Juni 2020 erfolgte, in welcher einleitend nunmehr ausdrücklich § 32 Satz 2 IfSG zitiert wird. Insoweit hat sie nicht substantiiert dargelegt, weshalb ihrer Ansicht nach trotz geänderter Rechtslage weiterhin ein Verstoß gegen das Zitiergebot vorliegt. Die Gesamtnichtigkeit der IfS-GrundVO vermochte sie somit nicht hinreichend zu begründen.

Fehlt es an einer substantiierten Darlegung, aus welchen rechtlichen Erwägungen alle Normen einer Verordnung mit Bestimmungen der Landesverfassung für unvereinbar gehalten werden, ist der Antrag zwar weitestgehend unzulässig, er kann jedoch hinsichtlich einzelner, von diesem Begründungsmangel nicht betroffener Normen zulässig

sein. Dies ist vorliegend hinsichtlich der §§ 1, 2, 3 Abs. 4 und 6 der IfS-GrundVO der Fall, so dass der Antrag insoweit zulässig ist.

So greift die Antragstellerin in ihrem Schriftsatz vom 31. August 2020, in welchem sie ihren Normenkontrollantrag auf die IfS-GrundVO erweitert, konkret die Maskenpflicht und die Kontaktverfolgung an. Soweit in diesem Zusammenhang nicht deutlich wird, auf welche der beiden ergänzend angegriffenen Verordnungen sich die Antragstellerin hierbei bezieht, ist jedoch zuzugestehen, dass § 3 Abs. 4 (Speicherung von Kontaktdaten zur Kontaktnachverfolgung) und § 6 (Verwendung einer Mund-Nasen-Bedeckung) sowohl in der IfS-GrundVO als auch in der 2. IfS-GrundVO nahezu wortlaut-identisch ausgestaltet waren bzw. sind. In ihrem Schriftsatz vom 17. Juni 2020, auf den sie ausdrücklich Bezug nimmt, greift die Antragstellerin neben der „Mund-Nasen-Bedeckung“, die in § 6 IfS-GrundVO geregelt war und der „Erfassungs- und Speicherpflicht personenbezogener Daten“, die in § 3 Abs. 4 IfS-GrundVO geregelt war, zudem die „Kontaktverbote, Mindestabstand“, die in § 1 und § 2 IfS-GrundVO geregelt waren, und die Verbote in § 7 Abs. 1 und Abs. 2 IfS-GrundVO an.

Bezogen auf die Kontaktverbote, den Mindestabstand und die Mund-Nasen-Bedeckung, die in den §§ 1, 2 und 6 IfS-GrundVO geregelt waren, sowie die Speicherung von Kontaktdaten zur Kontaktnachverfolgung, die in § 3 Abs. 4 IfS-GrundVO geregelt war, hat die Antragstellerin ihren Antrag (gerade noch) ausreichend begründet. So benennt sie im Schriftsatz vom 17. Juni 2020 hinsichtlich der Regelung in § 3 Abs. 4 IfS-GrundVO mit Art. 6 ThürVerf konkret eine Bestimmung der Landesverfassung und legt zumindest knapp deren Inhalt sowie die Gründe dar, weshalb die Regelung der Verordnung gegen diese Bestimmung verstößt. Hinsichtlich der §§ 1, 2 und 6 IfS-GrundVO enthielten zwar weder der Schriftsatz vom 17. Juni 2020 noch der Schriftsatz vom 31. August 2020 konkrete Ausführungen, aus welchen Gründen die Antragstellerin deren Vereinbarkeit mit Bestimmungen der Landesverfassung bezweifelt. Jedoch ist insoweit zusätzlich auf die Ausführungen der Antragstellerin in ihrer ursprünglichen Antragsschrift vom 12. Juni 2020 zurückzugreifen, auf welche sie ebenfalls in ihrem Schriftsatz vom 31. August Bezug nimmt. Zwar betrafen die dortigen Ausführungen explizit nur die MaßnFortentwVO, jedoch entsprachen § 1 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 MaßnFortentwVO ihrem Wortlaut nach weitestgehend § 1 IfS-GrundVO. Und

§ 1 Abs. 1 Satz 1 MaßnFortentwVO war mit dem § 2 Satz 1 IfS-GrundVO nahezu wortlautidentisch, letzterer nahm lediglich einen zusätzlichen - als Empfehlung ausgestalteten - Satz auf. § 6 MaßnFortentwVO war mit § 6 IfS-GrundVO nahezu inhaltlich identisch. In der Antragsschrift vom 12. Juni 2020 nannte die Antragstellerin zudem hinsichtlich der Regelungen zum Kontaktverbot, zum Mindestabstand und zur Mund-Nasen-Bedeckung sowohl die konkreten Bestimmungen der Landesverfassung als auch ihre verfassungsrechtlichen Maßstäbe und legte die Gründe einer Unvereinbarkeit der Verordnung mit diesen in groben Zügen dar.

Hinsichtlich der ebenfalls von ihr aufgeführten Regelungen des § 7 Abs. 1 und Abs. 2 IfS-GrundVO wird der Antrag der Antragstellerin der Begründungspflicht jedoch nicht gerecht. So lässt sich allen drei Schriftsätzen nicht entnehmen, zu welchen Bestimmungen der Landesverfassung die Regelungen nach Ansicht der Antragstellerin in Widerspruch stehen und aus welchen Gründen dies der Fall sein soll. Dem Vorbringen der Antragstellerin ist insbesondere nicht zu entnehmen, dass sie die in § 7 Abs. 1 und Abs. 2 IfS-GrundVO angeordneten Maßnahmen ihrem Inhalt nach angreift. Vielmehr moniert sie lediglich deren fehlende Vollziehung und die unzureichende Ahndung von Verstößen und spricht sich dafür aus, deshalb die Regeln unter Gleichbehandlungsgesichtspunkten für alle zu suspendieren.

2. Vorliegend ist die Zuständigkeit des Verfassungsgerichtshofs auch für die Prüfung der Regelungen der IfS-GrundVO am Maßstab der Thüringer Verfassung eröffnet. Auf diesen Prüfungsmaßstab des Verfassungsgerichtshofs wirkt sich nicht aus, dass die von der Antragstellerin angegriffenen Regelungen des § 3 Abs. 4 IfS-GrundVO (siehe unter 3. b. cc.) Bezüge zu datenschutzrechtlichen Bestimmungen in der Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung - DSGVO -) aufweisen.

Die Verpflichtung zur Beachtung unionsrechtlicher Vorgaben ergibt sich für den Freistaat Thüringen aus Art. 23 Abs. 1 GG. Auf dieser Grundlage genießt unmittelbar anwendbares Unionsrecht Anwendungsvorrang, so dass widersprechendes Recht des

Freistaat Thüringens, sofern es nicht unionsrechtskonform ausgelegt werden kann, außer Anwendung bleiben muss. Schranken dieses Vorrangs ergeben sich allein aus den vom Bundesverfassungsgericht auf der Grundlage von Art. 23 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 79 Abs. 3 GG entwickelten Grundsätzen.

Es kann offen bleiben, ob der Verfassungsgerichtshof verpflichtet ist, in bestimmten Fällen anstelle der Grundrechte der Thüringer Verfassung die Unionsgrundrechte zum Maßstab seiner Prüfung zu machen. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht im Rahmen seiner Prüfungskompetenzen entschieden, dass es im Falle von Vorschriften, die unionsrechtlich vollständig vereinheitlichte Regelungen umsetzen, grundsätzlich nicht mehr die Grundrechte des Grundgesetzes, sondern allein die Unionsgrundrechte anwendet (BVerfG, Beschluss vom 6. November 2019 - 1 BvR 276/17 -, BVerfGE 152, 216 [233 ff.] = juris Rn. 42 ff.).

Im vorliegenden Fall sind die Voraussetzungen dieser Rechtsprechung nicht gegeben. Denn die Regelungen des § 3 Abs. 4 IfS-GrundVO beruhen nicht auf zwingenden Vorgaben des Unionsrechts und setzen somit auch nicht vollständig vereinheitlichtes Unionsrecht um. Die Datenschutzgrundverordnung erstrebt zwar grundsätzlich eine unionsrechtliche Vereinheitlichung des Datenschutzes, was jedoch nicht besagt, dass alle ihre Einzelregelungen unionsweit vereinheitlicht sind. Vielmehr belassen insbesondere Art. 6 Abs. 2 und Abs. 3 DSGVO - die auch für die hier in Frage stehenden Regelungen zur Anwendung kommen - den Mitgliedstaaten erhebliche Gestaltungsspielräume (vgl. BVerfG, Beschluss vom 27. Mai 2020 - 1 BvR 1873/13 -, juris Rn. 86). Insbesondere der Begriff des öffentlichen Interesses in Art. 6 Abs. 3 Satz 2 DSGVO ist offen und der Konkretisierung durch mitgliedstaatliche Vorgaben nicht nur zugänglich, sondern bedürftig. Dies gilt in besonderem Maße im Bereich der Infektionsschutzbekämpfung, bei der die EU selbst nur über eingeschränkte Gesetzgebungszuständigkeiten (vgl. Art. 168 Abs. 4 AEUV) verfügt.

Da im nicht voll harmonisierten Bereich das unionsrechtliche Fachrecht den Mitgliedstaaten Spielräume eröffnet, ist regelmäßig die Gestaltung des Grundrechtsschutzes auf Vielfalt ausgerichtet, so dass die grundsätzliche Vermutung besteht, dass durch eine Prüfung am Maßstab der innerstaatlichen Grundrechte das Schutzniveau der

Charta, wie sie vom Gerichtshof der Europäischen Union ausgelegt wird, in der Regel mitgewährleistet ist (vgl. BVerfG, Beschluss vom 6. November 2019 - 1 BvR 16/13 -, BVerfGE 152, 152 [175] = juris Rn. 55).

Für den Verfassungsgerichtshof, der im Rahmen seiner Zuständigkeit allein zur Anwendung und Durchsetzung der Thüringer Verfassung berufen ist, bedeuten die vorstehenden Maßgaben, dass er Einzelregelungen des Unionsrechts grundsätzlich nur vermittelt über das Rechtsstaatsprinzip nach Art. 44 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf berücksichtigen kann. Soweit er als Maßstäbe seiner Entscheidungen Grundrechte der Thüringer Verfassung heranzieht, kommt in den Fällen, in denen der Anwendungsbereich des Unionsrechts eröffnet ist, eine Auslegung dieser Vorschriften unter Berücksichtigung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und der sie konkretisierenden Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union in Betracht.

3. Der Normenkontrollantrag ist hinsichtlich der von der Antragstellerin in zulässiger Weise angegriffenen Maßnahmen der Gefahrenabwehr der IfS-GrundVO unbegründet. Die angegriffenen Regelungen waren mit der Thüringer Verfassung vereinbar.

a. Die IfS-GrundVO war formell verfassungsgemäß (Art. 44 Abs. 1 Satz 2 und Art. 84 Abs. 1 ThürVerf).

aa. Es bestehen hinsichtlich der IfS-GrundVO ebenfalls keine Anhaltspunkte, dass die Verordnung nicht in einem ordnungsgemäßen Verfahren ergangen war. Insbesondere wurde sie zunächst im Wege der Notveröffentlichung nach § 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. S. 269 ff.). Unabhängig davon, dass die Thüringer Verfassung bezüglich Verordnungen eine Begründung nicht zwingend fordert, wurde dem Verordnungsentwurf der 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, welche in Artikel 1 die IfS-GrundVO zum Gegenstand hat, eine Begründung beigelegt. Der Verordnungsgeber wahrte zudem das Zitiergebot: In der Eingangsformel der Verordnung waren sowohl § 32 Satz 1 in

Verbindung mit den §§ 28, 29, 30 Abs. 1 Satz 2 und § 31 IfSG als auch § 7 ThürIfSG-ZustVO und damit sowohl die unmittelbare Ermächtigungsgrundlage aus der subdelegierenden Verordnung als auch die gesetzlichen Grundlagen der subdelegierenden Verordnung selbst angegeben.

bb. Die IfS-GrundVO wurde mit dem Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie nunmehr von einem formell ordnungsgemäß ermächtigten Verordnungsgeber erlassen. Die Subdelegation der Verordnungsermächtigung nach § 32 Satz 2 IfSG durch die Landesregierung an das Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie in der seit dem 11. Juni 2020 gültigen Fassung des § 7 ThürIfSGZustVO stand mit dem Zitiergebot (noch) in Einklang.

§ 7 ThürIfSGZustVO wurde mittels Artikel 2 der 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, welche die Landesregierung und das Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie erlassen haben, mit Wirkung zum 11. Juni 2020 neu gefasst; die Eingangsformel dieser Verordnung führt explizit auf, dass die Landesregierung die von ihr erlassene Verordnung auch auf § 32 Satz 2 IfSG stützt.

Es begegnet keinen Bedenken, dass die Änderung des § 7 ThürIfSGZustVO zusammen mit dem Erlass der IfS-GrundVO in einer sogenannten Mantelverordnung (auch Artikelverordnung genannt, da in einem Rechtsetzungsakt verschiedene Verordnungen in jeweils eigenen Artikeln eines einheitlichen Regelungswerks, das den Mantel bildet, geändert, neu geschaffen oder aufgehoben werden) erfolgte, die zugleich eine sogenannte Sammelverordnung darstellte, also eine Rechtsverordnung, die von mehreren Verordnungsgebern gemeinsam erlassen wurde. Eine Mantelverordnung ist ebenso wie der gemeinsame Erlass einer Rechtsverordnung durch mehrere Verordnungsgeber, bei dem sich jeder Verordnungsgeber auf eine eigene Ermächtigungsgrundlage zu stützen vermag, grundsätzlich zulässig (Brenner, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Auflage 2018, Art. 80, Rn. 54; Ossenbühl, in: Isensee/Kirch-

hoff, HStR V, 3. Auflage 2007, § 103 Rn. 34). Letztlich handelt es sich hierbei um mehrere verschiedene und selbständige Rechtsverordnungen unterschiedlicher Ermächtigungsadressaten, die jedoch zur selben Zeit erlassen werden und lediglich äußerlich in einem Regelungswerk - der Mantelverordnung - zusammengefasst sind (Brenner a. a. O.). Aus rechtsstaatlichen wie auch aus Gründen der Klarheit muss jedoch aus solchen Verordnungen deutlich hervorgehen, welcher Delegatar sich auf welche Ermächtigungsgrundlage stützt (Brenner a. a. O.). Zwar ist hier grundsätzlich ausreichend, dass die Ermächtigungen quasi als "ganzes Bündel" in der Eingangsformel der Verordnung angegeben werden, es muss jedoch erkennbar sein, auf welche Ermächtigung sich die einzelnen Vorschriften stützen und wer sie erlassen hat (vgl. BVerfG, Beschluss vom 18. Oktober 1966 - 2 BvR 386/63 -, BVerfGE 20, 283 [292] = juris Rn. 54).

Vorliegend ist gerade noch hinreichend deutlich, dass Artikel 1 der Thüringer Verordnung zur Neuordnung der erforderlichen Maßnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 sowie zur Verbesserung der infektionsschutzrechtlichen Handlungsmöglichkeiten vom Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie und Artikel 2 dieser Verordnung von der Landesregierung erlassen wurden. Zwar ist nicht von der Hand zu weisen, dass klarere Zuordnungen wünschenswert gewesen wären; so wird die Zuordnung der jeweiligen Regelungen zum zugehörigen Verordnungsgeber insbesondere dadurch erheblich erschwert, dass in der Eingangsformel zuerst die Landesregierung und danach das Ministerium aufgeführt sind, hinsichtlich der ihnen jeweils zuzuordnenden Artikel der Mantelverordnung diese Reihenfolge aber nicht übernommen wurde. Jedoch wird in Artikel 2 bereits in der Überschrift deutlich, dass dieser neben der Änderung der Regelung von Zuständigkeiten auch die Übertragung von Ermächtigungen nach dem Infektionsschutzgesetz zum Gegenstand hat. Eine solche Zuständigkeit zur Übertragung von Ermächtigungen nach dem Infektionsschutzgesetz kann - da diese dort nur den Landesregierungen eingeräumt sind - allein der Landesregierung zukommen. Nicht zuletzt ergibt sich konkret aus Art. 2 Ziff. 4, dass Ermächtigungen der Landesregierung auf das für das Gesundheitswesen und Soziales zuständige Ministerium übertragen werden. Insoweit besteht kein Zweifel, dass Artikel 2 durch die Landesregierung erlassen wurde und - da die Mantelverordnung lediglich zwei Artikel aufweist, in denen jeweils eine Verordnung

erlassen bzw. geändert wurde - Artikel 1 somit nur von dem anderen in der Einleitungsformel genannten Verordnungsgeber erlassen worden sein konnte.

Ebenso begegnet es keinen Bedenken, dass vorliegend bezogen auf die Verordnungsermächtigung nach § 32 IfSG die Änderung der subdelegierenden Verordnung - die ThürlfSGZustVO - und die subdelegierte Verordnung - die IfS-GrundVO - zeitgleich erlassen wurden. So kann die Kompetenz zur Verordnungsgebung dem Ermächtigungsadressaten naturgemäß erst mit Inkrafttreten der ermächtigenden Norm zuwachsen, so dass sich die Ermächtigungsnorm grundsätzlich zum Zeitpunkt des Verordnungserlasses in Geltung befinden muss (vgl. BVerfG, Urteil vom 26. Juli 1972 - 2 BvF 1/71 -, BVerfGE 34, 9 [21] = juris Rn. 46). Diesem Erfordernis wurde jedoch dadurch hinreichend Rechnung getragen, dass Artikel 3 der Mantelverordnung unterschiedliche Zeitpunkte des Inkrafttretens anordnete. So trat die subdelegierende Verordnung - also die Änderung der ThürlfSGZustVO - bereits am 11. Juni 2020 und die subdelegierte Verordnung - die IfS-GrundVO - erst am 13. Juni 2020 in Kraft.

Die Subdelegation der Verordnungsermächtigung nach § 32 Satz 1 IfSG durch die Landesregierung an das Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie in Artikel 2 der Mantelverordnung steht mit dem Zitiergebot aus Art. 44 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf i. V. m. Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG in Einklang. So benennt die Eingangsformel der Mantelverordnung hinsichtlich der seitens der Landesregierung vorgenommenen Änderung der ThürlfSGZustVO nunmehr ausdrücklich § 32 Satz 2 IfSG und damit die gesetzliche Ermächtigung zur Subdelegation. Die gesetzliche Verordnungsermächtigung nach § 32 Satz 1 IfSG wird sodann konkret in der neu gefassten Vorschrift des § 7 Abs. 1 Nr. 1 ThürlfSGZustVO zitiert, in der eine Aufzählung aller Ermächtigungen der Landesregierung zum Erlass von Rechtsverordnungen erfolgt, die auf das für das Gesundheitswesen und Soziales zuständige Ministerium übertragen werden. Folglich wird nunmehr zusätzlich zur gesetzlichen Verordnungsermächtigung auch die Ermächtigung zur Subdelegation genannt.

Dies wird den bereits dargelegten Anforderungen des Zitiergebots, die subdelegierende Verordnungen zu wahren haben (vgl. zu Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG BVerfGE 151,

173 [183] = juris Rn. 24), hinreichend gerecht. Der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Juni 2019 ist nicht zu entnehmen, dass die „zusätzliche“ Angabe der Ermächtigung zur Subdelegation neben der gesetzlichen Verordnungsermächtigung es erfordert, dass beide Ermächtigungen in unmittelbarem Zusammenhang - als Kette - zu zitieren sind. So hat das Bundesverfassungsgericht ebenso betont, dass bei einer Sammelverordnung nicht zu jeder Bestimmung im Einzelnen angegeben werden muss, auf welcher der Ermächtigungen sie beruht (BVerfGE 20, 283 [292] = juris Rn. 54), und damit zugleich nicht ausgeschlossen, dass auch die Bestimmung in der Verordnung angeben kann, auf welcher Ermächtigung sie beruht. Letztlich wird vorliegend der mit dem Zitiergebot verfolgte Zweck noch gewahrt. Im Rahmen der Eingangsformel wird nach außen deutlich, dass der Ordnungsgeber bewusst davon Gebrauch machen will, eine (bundesrechtliche) Verordnungsermächtigung zu subdelegieren. In der konkreten Vorschrift, mit der er die Subdelegation vornimmt - hier § 7 ThürIfSGZustVO - benennt er im Wege einer konkreten Aufzählung, welche ihm eingeräumten Verordnungsermächtigungen er überträgt, nämlich u.a. § 32 Satz 1 IfSG.

b. Die IfS-GrundVO stand hinsichtlich der von der Antragstellerin in zulässiger Weise angegriffenen Maßnahmen der Gefahrenabwehr ihrem Inhalt nach mit der Thüringer Verfassung in Einklang.

aa. Die Regelungen zum Mindestabstand in § 1 IfS-GrundVO waren mit den Anforderungen der Thüringer Verfassung vereinbar. Weder verstießen sie gegen das Rechtsstaatsprinzip (siehe unter (1)) noch wurden durch diese Grundrechte der Thüringer Verfassung in unzulässiger Weise eingeschränkt (siehe unter (2)).

(1) Die Regelungen in § 1 IfS-GrundVO waren mit dem Rechtsstaatsprinzip, Art. 44 Abs. 1 Satz 2 und Art. 84 ThürVerf, vereinbar.

Der Anwendungsbereich des § 32 Satz 1 IfSG i. V. m. § 28 Abs. 1 IfSG war auch im Zeitpunkt des Erlasses der IfS-GrundVO eröffnet. Die IfS-GrundVO wurde am 9. Juni 2020 erlassen. Wie bereits ausgeführt, war mit COVID-19 eine übertragbare Krankheit festgestellt. Sie war Anfang Juni 2020 noch immer im ganzen Bundesgebiet verbreitet. Zwar war die Anzahl der neu übermittelten Fälle seit etwa Mitte März rückläufig, es

gab aber dennoch in Thüringen täglich neue labordiagnostisch bestätigte COVID-19-Fälle im ein- und zweistelligen Bereich (vgl. Täglicher Lagebericht des RKI zur Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19), vom 1. Juni bis 8. Juni 2020, jeweils S. 2, abrufbar unter: https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/Archiv_Juni.html, Stand: 11. November 2020).

Zu diesem Zeitpunkt waren die Zahl der Neuinfizierten und -erkrankten sowie die Reproduktionszahl weiter zurückgegangen und eine Überlastung des Gesundheitswesens - wie zunächst befürchtet - sowie eine Übersterblichkeit nicht eingetreten. In der Begründung der IfS-GrundVO führte der Ordnungsgeber auf Seite 1 insoweit aus, dass er dem eingeschlagenen Weg von Lockerungen weiter folge. Er betonte jedoch in diesem Zusammenhang auch, dass die Entwicklung der Reproduktionszahl bundesweit noch keinen Grund für eine Entwarnung darstelle. Dies sei erst dann der Fall, wenn die Zahl konstant unter 1,0 falle; gegenwärtig befände sie sich noch die meiste Zeit oberhalb dieser Schwelle, mit Ausschlägen nach oben. Weiterhin stehe noch kein Impfstoff zu Verfügung und es tauchten in Deutschland oft schlagartig Krankheitsausbrüche auf, die leicht eine zweite Welle entfachen könnten. Diese Einschätzung stand insoweit im Einklang mit der Risikobewertung des RKI, dem - wie bereits dargelegt - die zentrale Rolle bei der Einschätzung des Infektionsgeschehens hinsichtlich übertragbarer Krankheiten zukommt. Dieses schätzte die Situation auch im Juni 2020 noch als sehr dynamisch und ernst zu nehmend ein und stufte die Gefährdung für die Gesundheit der Bevölkerung in Deutschland weiterhin insgesamt als hoch und für Risikogruppen als sehr hoch ein (Täglicher Lagebericht des RKI zur Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) vom 8. Juni 2020, a. a. O., S. 10). Immer wieder kam es zu lokal begrenzten Ausbrüchen (Täglicher Lagebericht des RKI zur Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) vom 8. Juni 2020, a. a. O., S. 7). Das RKI betonte ebenso, die Belastung des Gesundheitswesens hänge maßgeblich von der regionalen Verbreitung der Infektion, den vorhandenen Kapazitäten und den eingeleiteten Gegenmaßnahmen (Isolierung, Quarantäne, physische Distanzierung) ab und sei zwar aktuell in weiten Teilen Deutschlands gering, könne aber örtlich hoch sein (Täglicher Lagebericht des RKI zur Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) vom 8. Juni 2020, a. a. O., S. 10).

Zum Zeitpunkt des Verordnungserlasses waren 62 % der Intensivbetten belegt (Täglicher Lagebericht des RKI zur Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) vom 8. Juni 2020, a. a. O., S. 10).

Es bestehen insoweit keine Anhaltspunkte, dass der Verordnungsgeber bei seiner Risikoeinschätzung im Juni 2020 von offensichtlich fehlsamen Erwägungen ausging und diese Bewertung nicht sachgerecht oder gar unvertretbar war. Selbst wenn sich das Infektionsgeschehen zu dieser Zeit verlangsamt hatte und insbesondere die Anzahl der festgestellten Neuinfektionen rückläufig war, durfte der Verordnungsgeber dennoch 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. Unter der Berücksichtigung, dass die wissenschaftlichen Äußerungen weiter zunahmen, die einzelne Aspekte bei der Bewertung des Infektionsgeschehens anders einschätzten als das RKI oder sogar die fortbestehende Gefährdungssituation gänzlich verneinten, war der Verordnungsgeber 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). Der Verordnungsgeber 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). Hierfür war vorliegend nichts ersichtlich.

Das vom Verordnungsgeber verfolgte Ziel, die Ausbreitung des Virus zu verzögern und durch eine Verlangsamung des Infektionsgeschehens die Belastungen für das Gesundheitswesen zu verringern sowie die medizinische Versorgung sicherzustellen, war zudem von der Ermächtigungsgrundlage gedeckt. Die getroffene Regelung zum Mindestabstand - wie bereits zur MaßnFortentwVO ausgeführt - stellt grundsätzlich eine Ausformung der nach § 28 Abs. 1 Satz 2 IfSG eröffneten Möglichkeit dar, Ansammlungen von Menschen zu beschränken oder zu verbieten. Es ist nicht ersichtlich, dass der Verordnungsgeber mit seinen Grundannahmen zur Schutzwirkung und Erforder-

lichkeit eines Mindestabstands seinen Einschätzungs- und Gestaltungsraum überschritten hat. Bei der Regelung zum Mindestabstand handelt es sich um ein vom Inhalt, Zweck und Ausmaß des § 28 Abs. 1 IfSG umfasstes Mittel.

Die Regelung war - ebenso wie die Vorgängerregelung in § 1 Abs. 1 Satz 2 MaßnFortentwVO - hinreichend bestimmt. Soweit nunmehr in § 1 Abs. 1 IfS-GrundVO ergänzend aufgenommen wurde, dass der Mindestabstand einzuhalten war, soweit dies „zumutbar“ war, führte diese zusätzliche auslegungsbedürftige Begrifflichkeit nicht zu einer Unbestimmtheit der Regelung. Dieser Zusatz führte ersichtlich zu einer weitergehenden Öffnung des Gebots. Wie bereits dargelegt, bedarf die Regelung des Mindestabstands angesichts der unendlichen Vielzahl alltäglicher Begegnungen in allen Lebensbereichen und mannigfach vorstellbarer Hindernisse einer sachlichen Beschränkung. Das Merkmal der Zumutbarkeit hatte - im Vergleich zur Möglichkeit, einen Mindestabstand einzuhalten - einen subjektiveren Sinngehalt und stellte insoweit klar, dass auch subjektive Beweggründe der grundsätzlich gebotenen Einhaltung des Mindestabstandes entgegenstehen können und - ähnlich der Unmöglichkeit - einen geringeren Abstand erforderlich machen. Insofern nennt der Verordnungsgeber in der Begründung als Beispiel Situationen im Rahmen von Familienfeiern, Hochzeiten oder Trauerfeiern sowie den Begegnungsverkehr von Fußgängern auf engen Gehwegen, falls eine Person auf die Fahrbahn ausweichen müsste und so für sich oder andere eine Gefahrenlage schaffen würde (S. 2 f. der Verordnungsbegründung).

(2) Durch die Regelung eines Mindestabstands in § 1 IfS-GrundVO erfolgten - wie gleichfalls bereits ausgeführt - keine unzulässigen Eingriffe in die Grundrechte der Thüringer Verfassung.

bb. Die von der Antragstellerin angegriffenen Regelungen zu den Kontaktbeschränkungen in § 2 IfS-GrundVO standen ebenfalls mit den Anforderungen der Thüringer Verfassung in Einklang. Es wird insoweit auf die Ausführungen zur Verfassungsmäßigkeit der im Grundsatz identischen Regelung des § 1 Abs. 1 Satz 1 MaßnFortentwVO Bezug genommen. Die ergänzend in den Wortlaut aufgenommene Regelung, sich nur mit Personenmehrheiten nach § 1 Abs. 2 IfS-GrundVO oder mit nicht mehr als zehn sonstigen Personen aufzuhalten und den Personenkreis, zu dem physisch-

sozialer Kontakt besteht, möglichst konstant zu halten, stellt insoweit keinen zusätzlichen relevanten Grundrechtseingriff dar, da diese Regelung lediglich als Empfehlung ausgestaltet und als solche für jedermann erkennbar war.

cc. Die Regelungen zur Erfassungs- und Speicherpflicht personenbezogener Daten in § 3 Abs. 4 IfS-GrundVO waren verfassungsgemäß. Diese waren von der Ermächtigungsgrundlage des § 32 Satz 1 IfSG i. V. m. § 28 Abs. 1 IfSG gedeckt, gingen hinsichtlich Inhalt, Zweck und Ausmaß über diesen nicht hinaus (siehe unter (1)), standen mit den Grundrechten der Thüringer Verfassung in Einklang (siehe unter (2)) und zwar auch bei einer Auslegung im Lichte der Datenschutz-Grundverordnung der Europäischen Union (siehe unter (3)).

(1) Wie oben bereits ausgeführt, bestehen hinsichtlich der damaligen Grundannahmen des Ordnungsgebers zur Risikoeinschätzung keine Bedenken. Ebenso war der Anwendungsbereich des § 32 Satz 1 IfSG i. V. m. § 28 Abs. 1 IfSG vorliegend eröffnet und das vom Ordnungsgeber verfolgte Ziel, die Ausbreitung des Virus zu verzögern und durch eine Verlangsamung des Infektionsgeschehens die Belastungen für das Gesundheitswesen zu verringern sowie die medizinische Versorgung sicherzustellen, zudem von der Ermächtigungsgrundlage gedeckt.

(a) Ob das Infektionsschutzgesetz in § 32 Satz 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 IfSG auch Ordnungsbestimmungen zur Kontaktdatenerhebung umfasst und damit eine ausreichende parlamentsgesetzliche Rechtsgrundlage für Eingriffe in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung bildet, ist umstritten. Soweit sich die obergerichtliche Rechtsprechung bislang in Eilverfahren mit dieser Frage befasst hat, wurden weitestgehend keine Bedenken erhoben (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 21. Oktober 2020 - Vf. 26-VII-20 -, juris Rn. 19; OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 18. August 2020 - 13 B 847/20.NE -, juris Rn. 174 und Beschluss vom 23. Juni 2020 - 13 B 695/20.NE -, juris Rn. 61 ff.; VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 25. Juni 2020 - 1 S 1739/20 -, juris Rn. 72; OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 27. Mai 2020 - OVG 11 S 43/20 -, juris Rn. 18 f.). Demgegenüber ging der Saarländische Verfassungsgerichtshof in einem einstweiligen Rechtsschutzverfahren davon aus, dass

§ 32 Satz 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 IfSG den Anforderungen an eine Verordnungsermächtigung für datenschutzrechtliche Eingriffsregelungen nicht genügt (Saarl. VerfGH, Beschluss vom 28. August 2020 - Lv 15/20 -, juris Rn. 84 ff.).

Wie bereits umfassend dargelegt, folgen aus dem Wortlaut, der Gesetzesbegründung und dem Sinn und Zweck des § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG, dass der Begriff der „Schutzmaßnahmen“ umfassend zu verstehen ist und der Infektionsschutzbehörde zur Gefahrenabwehr ein möglichst breites Spektrum an geeigneten Schutzmaßnahmen eröffnet werden soll. Der Gesetzgeber hat § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 IfSG bewusst als (offene) Generalklausel ausgestaltet. Zudem ermächtigt § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 IfSG die zuständigen Stellen ausdrücklich dazu, Personen zu verpflichten, bestimmte oder öffentliche Orte nur unter bestimmten Bedingungen zu betreten. Den Besuch von Gaststätten davon abhängig zu machen, dass Kontaktdaten angegeben werden, um eine Rückverfolgung von Infektionsketten zu ermöglichen, ist als eine solche Bedingung, einen öffentlich zugänglichen Ort zu betreten, anzusehen (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 21. Oktober 2020 - Vf. 26-VII-20 -, juris Rn. 19; VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 25. Juni 2020 - 1 S 1739/20 -, juris Rn. 72). Dass für eine solche Datenerhebung vom zuständigen Bundesgesetzgeber zu jener Zeit noch keine konkrete Regelung getroffen worden war, steht angesichts des Umstands, dass ein solches Vorgehen im Rahmen der damals erfolgten stufenweisen (Wieder-)Öffnung nahezu aller Bereiche des gesellschaftlichen Lebens (bundesweit) erst entwickelt wurde und somit nicht vorhersehbar war, nicht entgegen. Vielmehr war der Verordnungsgeber berechtigt, die durch den neuen Handlungsbedarf entstandenen Schutzlücken zu schließen. Der Verfassungsgerichtshof geht daher davon aus, dass auch hinsichtlich der Regelung zur Datenerhebung auf die infektionsschutzrechtliche Generalklausel - zumindest für den hier zu betrachtenden Zeitraum - zurückgegriffen werden konnte.

(b) Das Zitiergebot des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG steht vorliegend der Annahme, dass § 32 Satz 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 IfSG auch als hinreichende Rechtsgrundlage für Eingriffe in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung herangezogen werden kann, nicht entgegen. Wie oben bereits ausgeführt, findet das Zitiergebot nur Anwendung auf Grundrechte, die aufgrund ausdrücklicher Ermächtigung vom Gesetzgeber

eingeschränkt werden dürfen, jedoch nicht für andersartige grundrechtsrelevante Regelungen, die der Gesetzgeber in Ausführung der ihm obliegenden, im Grundrecht vorgesehenen Regelungsaufträge, Inhaltsbestimmungen oder Schrankenziehungen vornimmt. Ebenso wie die berufsregelnden Gesetze fällt daher das Recht auf informationelle Selbstbestimmung nicht unter das Zitiergebot nach Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG.

(c) Der weite Adressatenkreis der Regelung ist nicht zu beanstanden. Wie ebenfalls bereits dargelegt, ist der Handlungsrahmen nach § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG nicht darauf begrenzt, dass allein Schutzmaßnahmen gegenüber Erkrankten oder Ansteckungsverdächtigen in Betracht kommen, sondern ebenso gegenüber einer Vielzahl an Personen und sog. „Nichtstörern“.

(d) Es bestehen vorliegend keine Anhaltspunkte, dass die Grundannahmen des Ordnungsgebers zur Schutzwirkung und Erforderlichkeit einer Kontaktnachverfolgung und der damit einhergehenden Erfassungs- und Speicherpflicht personenbezogener Daten offensichtlich fehlsam oder unververtretbar waren. So führte der Ordnungsgeber auf S. 4 der Begründung zu § 3 Abs. 4 IfS-GrundVO aus, dass die Vorschrift im Rahmen der allgemeinen Lockerungen gewährleisten soll, dass eine Kontaktnachverfolgung im Falle eines lokalen Ausbruchs der Krankheit gewährleistet ist. Da zu den von der Verordnungsermächtigung nach § 32 Satz 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 IfSG umfassten Maßnahmen, die eine Verbreitung einer übertragbaren Krankheit verhindern sollen und damit der Bekämpfung der Krankheit dienen, auch solche gehören, die einen notwendigen Zwischenschritt einer solchen Verhinderung der Verbreitung darstellen, sind ebenso Maßnahmen, die eine Weiterverbreitung reduzieren, von der Ermächtigungsgrundlage gedeckt. Kann folglich das Verbreitungsrisiko nicht mehr durch die konsequente Einhaltung von Kontaktbeschränkungen und eines Mindestabstands eingedämmt werden - wie es mit Blick auf die stufenweise (Wieder-) Öffnung nahezu aller Bereiche des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lebens der Fall ist - begegnet es keinen ernstlichen Bedenken, wenn der Ordnungsgeber stattdessen mit Hilfe der Kontaktnachverfolgung entstehende Infektionsketten ausfindig machen und entsprechend verkürzen will.

(e) Die in § 3 Abs. 4 IfS-GrundVO getroffene Regelung zur Erfassungs- und Speicherpflicht personenbezogener Daten ist als hinreichend bestimmt anzusehen. So wird durch den Zusatz „jeweils“ zweifelsfrei deutlich, dass nur in geschlossenen Räumen die Daten von Besuchern und sonstigen anwesenden Personen zu erheben sind. Für welche Art von Räumen die Angabe von Kontaktdaten erforderlich ist, wird im Hinblick auf Gaststätten mit Verweis auf das Thüringer Gaststättengesetz konkret bestimmt; aber auch bzgl. öffentlicher, frei oder gegen Entgelt zugänglicher Veranstaltungen, Angebote und Einrichtungen mit Publikumsverkehr ist - nicht zuletzt unter Heranziehung der Verordnungsbegründung - eine hinreichende Bestimmtheit gegeben. Mit dem Veranstalter nach § 5 Abs. 2 IfS-GrundVO wird konkret festgelegt, wer die Daten zu erfassen, vor dem Zugriff Dritter zu schützen, den Behörden zu übermitteln und letztlich zu löschen hat. Ebenso ist umfassend normiert, welche Daten zu welchem Zweck zu erheben sind, wie lange diese aufbewahrt werden müssen, wer die Übermittlung dieser Daten verlangen darf und zu welchem Zweck, dass die Weiterverarbeitung der Daten zu anderen Zwecken verboten ist und wann diese Daten zu löschen bzw. zu vernichten sind. In § 8 Abs. 1 Satz 2 IfS-GrundVO wird zudem explizit geregelt, dass die Pflicht zur Kontaktnachverfolgung nicht bei Versammlungen gilt. Das Gleiche gilt hinsichtlich der in § 8 Abs. 2 Satz 1 IfS-GrundVO aufgezählten Veranstaltungen.

(f) Im Hinblick auf die erfolgten Eingriffe in die Grundrechte und deren Intensität bestehen keine Anhaltspunkte, dass die in § 3 Abs. 4 IfS-GrundVO getroffenen Regelungen im Sinne des Wesentlichkeitsgebots nicht dem Ordnungsgeber hätten überlassen werden dürfen, sondern dem Gesetzgeber selbst vorzubehalten gewesen wären.

(2) Durch die Regelung in § 3 Abs. 4 IfS-GrundVO wurde nicht in unzulässiger Weise in die Grundrechte der Thüringer Verfassung eingegriffen.

(a) Zwar griff § 3 Abs. 4 IfS-GrundVO in den Schutzbereich des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung nach Art. 6 Abs. 2 ThürVerf ein, dieser Eingriff war jedoch verfassungsrechtlich gerechtfertigt.

Der Schutzbereich dieses Grundrechts erfasst die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen (vgl. BVerfG, Urteil vom 15. Dezember 1983 - 1 BvR 209/83 -, BVerfGE 65, 1 [43] = juris Rn. 149). Nach § 3 Abs. 4 Satz 2 IfS-GrundVO werden mit Name, Vorname, Wohnanschrift oder Telefonnummer, Datum des Besuchs und Beginn und Ende der jeweiligen Anwesenheit personenbezogene Daten erhoben und verarbeitet. Selbst wenn man berücksichtigt, dass der Einzelne dadurch, dass er eine der aufgeführten Räumlichkeiten aufsucht, grundsätzlich noch selbst über die Preisgabe dieser Daten entscheidet, so hat er doch bereits auf deren Weiterleitung (insbesondere die Übermittlung an die zuständigen Behörden nach § 3 Abs. 4 Satz 2 IfS-GrundVO) keinen Einfluss mehr und kann insoweit nicht frei über die (Weiter-)Verwendung seiner persönlichen Daten bestimmen. Dieser Eingriff findet seine Rechtfertigung auch nicht in einer Einwilligung der Betroffenen. Selbst wenn man jeweils davon ausgehen würde, dass Betroffene mit der Angabe ihrer Kontaktdaten formal einverstanden sind, indem sie selbst ihre Daten angeben, rechtfertigt eine solche Einwilligung die Datenerhebung nicht, weil sie gerade nicht aufgrund eines freien Entschlusses erfolgt, sondern nur unter dem „Druck“, ansonsten die Räumlichkeit nicht aufsuchen zu dürfen.

Jedoch ist das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung nicht uneingeschränkt gewährleistet. Über den vorgesehenen Gesetzesvorbehalt hinaus ist die Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten in individualisierter Form (nur) dann zulässig, wenn ein überwiegendes Allgemeininteresse an der Erhebung der Daten besteht, die Erhebung für einen präzisierten Zweck erfolgt und die Angaben zur Erreichung des Zwecks geeignet und erforderlich sind. Wie bereits dargelegt, stellt das Ansinnen des Ordnungsgebers, die Ausbreitungsgeschwindigkeit des Coronavirus SARS-CoV-2 verringern und damit in der Folge Neuinfektionen mit dem Virus und Neuerkrankungen an COVID-19 zu reduzieren, einen legitimen - und zudem von der Ermächtigungsgrundlage gedeckten - Zweck und mit dem Schutz von Leben und Gesundheit der Bevölkerung auch ein überwiegendes Allgemeininteresse dar. Der Zweck der Datenerhebung ist mit der Kontaktnachverfolgung zudem hinreichend präzisiert.

Die Datenerhebung als Vorstufe einer Kontaktnachverfolgung ist grundsätzlich ein geeignetes Mittel, um die Ausbreitungsgeschwindigkeit zu reduzieren und damit die Gesundheit der Bevölkerung zu schützen. Nach den wissenschaftlichen Erkenntnissen wird das Coronavirus SARS-CoV-2 überwiegend durch Tröpfcheninfektion zwischen Menschen übertragen, so dass die Gefahr einer Übertragung vor allem bei körperlich engen Kontakten zwischen den Menschen besteht. Die Wahrscheinlichkeit, infektiösen Tröpfchen und Aerosolen ausgesetzt zu sein und sich zu infizieren, ist grundsätzlich in geschlossenen Räumlichkeiten mit engem Personenkontakt besonders hoch. Es ist nicht ernstlich zweifelhaft, dass es bei der Nutzung der Einrichtungen nach § 3 Abs. 4 Satz 1 IfS-GrundVO - trotz festgelegter Hygiene- und Infektionsschutzkonzepte - zu der beschriebenen Weiterverbreitung des Virus vor allem durch virushaltige Aerosole kommen kann. Die Angabe der Kontaktdaten erleichtert es den Behörden im Falle des Auftretens einer Neuinfektion, die potentiell relevanten Kontaktpersonen des Betroffenen zu identifizieren und diese erforderlichenfalls (vorläufig) unter Quarantäne zu stellen, um weitere Infektionsketten zu unterbrechen. Die Pflicht zur Angabe von Kontaktdaten vermochte mithin dazu beizutragen, die Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 zu verlangsamen. Wie bereits dargelegt, genügt es für die Geeignetheit einer Maßnahme, dass der gewünschte Erfolg gefördert werden kann. Eine Förderung des Erfolgs ist nicht deshalb zu verneinen, weil - wie von der Antragstellerin vorgetragen - bisweilen keine korrekten Daten angegeben würden. Selbst wenn, was nicht auszuschließen ist, einige Personen falsche Personalien angeben, stellt dies ihre generelle Eignung zur Rückverfolgung von Infektionsketten nicht in Frage. Es ist zudem nicht davon auszugehen, dass die große Mehrzahl der Betroffenen falsche Angaben macht.

Annähernd vergleichbar effektive Handlungsalternativen, die weniger intensiv in das Grundrecht der informationellen Selbstbestimmung eingreifen, um in Anbetracht der stufenweisen (Wieder-)Öffnungen nahezu aller Bereiche des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lebens eine Weiterverbreitung des Virus in der Bevölkerung zu verzögern, sind nicht ersichtlich. Da - wie bereits ausgeführt - ein hoher Anteil von Übertragungen asymptomatisch und damit unbemerkt erfolgt, konnten diese auch nicht durch eine Verhaltensänderung der Betroffenen (wie eine Selbstquarantäne) verhindert werden. Soweit die Antragstellerin darauf verweist, es sei als gleichgeeignete

Maßnahme anzusehen, auftretende Neuinfektionen und deren vermutliche Ausgangsorte und Zeitpunkte öffentlich bekannt zu machen mit der Aufforderung an alle, die sich dort aufgehalten haben, sich zu melden bzw. in Selbstquarantäne zu begeben, ist nicht ersichtlich, dass dieses Mittel gleich geeignet ist. Auf diesem Weg ist gerade nicht gewährleistet, dass die relevanten Informationen alle Betroffenen erreichen. Ein allgemeines Informations- oder Kommunikationsmedium, auf das die gesamte Bevölkerung mit hinreichender Sicherheit Zugriff hat und nimmt, war und ist in Thüringen nicht vorhanden. Soweit die Antragstellerin es als gleich geeignetes Mittel ansieht, auf die ohnehin von Netzbetreibern gespeicherten Daten zuzugreifen, ist bereits nicht ersichtlich, dass dies mit Blick auf das Grundrecht der informationellen Selbstbestimmung einen weniger intensiven Eingriff darstellt. Zudem ließen sich allenfalls Angaben zu Funkzellen herausfiltern, aber nicht, in welchen Räumlichkeiten in diesem Bereich die Person sich konkret aufgehalten hat, so dass auch die Gleichgeeignetheit des Mittels fraglich ist. Andere Regelungsmodelle waren nicht offensichtlich besser geeignet. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der Corona-Warn-App. Unabhängig davon, dass diese zum Zeitpunkt des Verordnungserlasses noch nicht zur Verfügung stand (der Download war ab dem 16. Juni 2020 möglich), ist nicht ersichtlich, dass eine verpflichtende Nutzung dieser App weniger eingriffsintensiv wäre. Überdies kann nicht sichergestellt werden, dass diese App beispielsweise bei einem Restaurantbesuch tatsächlich in Funktion ist (Netzabdeckung) oder überhaupt alle Besucher über Geräte verfügen, welche die erforderlichen technischen Voraussetzungen erfüllen.

Die Regelungen des § 3 Abs. 4 IfS-GrundVO waren zudem unter Abwägung der gegenläufigen verfassungsrechtlichen Positionen noch angemessen. Der verfolgte Verordnungszweck stand nicht außer Verhältnis zu der Schwere des Eingriffs. Zwar handelt es sich bei dem Eingriff um einen durchaus gewichtigen, da mit Name, Vorname, Wohnanschrift oder Telefonnummer, Datum des Besuchs und Beginn und Ende der jeweiligen Anwesenheit nicht unerhebliche Daten gesammelt und ggf. weitergegeben und -verarbeitet werden. Diesem Eingriff standen jedoch die vom Ordnungsgeber in nicht fehlsamer oder unvertretbarer Weise prognostizierten Gefahren für das Leben und die körperliche Unversehrtheit einer Vielzahl vom Coronavirus SARS-CoV-2 Betroffener - und damit höchste von der Verfassung geschützte Rechtsgüter - gegenüber. Ebenso ist zu berücksichtigen, dass ein Besuch der in § 3 Abs. 4 Satz 1 IfS-

GrundVO genannten Räumlichkeiten nicht der Deckung elementarer Grundbedürfnisse dient, sondern den Betroffenen etwa mit Blick auf die Gaststätten auch die Inanspruchnahme von Liefermöglichkeiten als Alternative zur Verfügung stand. Die Speicherung der Daten ist mit vier Wochen (§ 3 Abs. 4 Satz 3 Nr. 1 IfS-GrundVO) zeitlich eng begrenzt. Mit Blick auf eine mögliche Inkubationszeit von 14 Tagen und den Zeitbedarf für die anschließende Kontaktnachverfolgung war diese Speicherdauer nicht unangemessen. Die Daten sind darüber hinaus vor unberechtigter Kenntnisnahme und dem Zugriff Dritter zu schützen (§ 3 Abs. 4 Satz 3 Nr. 2 IfS-GrundVO) und nach Ablauf der Frist zu löschen (§ 3 Abs. 4 Satz 3 Nr. 4 IfS-GrundVO).

Unter Berücksichtigung dessen sowie der Tatsache, dass die Abwägungsentscheidung des Ordnungsgebers von zahlreichen Unbekannten gekennzeichnet war, da die Folgen der stufenweisen Lockerungen von Schutzmaßnahmen sowie ein etwaiger Neuanstieg an Infektionen, erst mit Zeitverzögerungen festgestellt werden konnten, steht die Schwere des Eingriffs nicht außer Verhältnis zum verfolgten Ordnungszweck.

(b) Soweit neben dem von der Antragstellerin explizit genannten Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung auch ein Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit nach Art. 3 Abs. 2 ThürVerf erfolgte, da ihre Teilhabe am gesellschaftlichen Leben durch die Pflicht, ihre Kontaktdaten anzugeben, eingeschränkt wurde und sie ggf. mittelbar davon abgehalten wurden, die in § 3 Abs. 4 Satz 1 IfS-GrundVO genannten Einrichtungen und Veranstaltungen zu besuchen, so ist dieser Eingriff aus den genannten Gründen ebenfalls gerechtfertigt. Das Gleiche gilt, soweit durch die Pflicht der Betreiber der Einrichtungen und Veranstaltungen, die Kontaktdaten zu erheben, aufzubewahren, vor Zugriff zu sichern und an die Behörden weiterzuleiten, und auch das Verbot nach § 3 Abs. 4 Satz 5 IfS-GrundVO, Besucher ohne Angabe der Kontaktdaten zu bedienen bzw. die Veranstaltungen und Angebote in Anspruch nehmen zu lassen Eingriffe in deren Berufsfreiheit nach Art. 35 Abs. 1 ThürVerf erfolgten.

Ein Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz gemäß Art. 2 Abs. 1 ThürVerf lag nicht vor. Die differenzierenden Regelungen - also hier die Angabe der Kontaktdaten

lediglich für die in § 3 Abs. 4 Satz 1 IfS-GrundVO aufgezählten geschlossenen Räumlichkeiten - beruhten auf tauglichen Sachgründen und waren nach Maßgabe des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes angemessen. So unterscheidet sich das Risiko der Infektionsverbreitung im Freien aufgrund der dortigen Belüftungssituation maßgeblich von demjenigen in geschlossenen Räumen. Insbesondere gastronomische Einrichtungen sind sehr häufig durch ein besonders geselliges Miteinander geprägt und das (durchgehende) Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung ausgeschlossen. Es begegnet keinen Bedenken, dass der Verordnungsgeber davon absah, für nicht öffentlich und frei zugängliche Veranstaltungen, Angebote und Einrichtungen, eine Verpflichtung zur Datenerhebung zu normieren, da in diesem Falle die Namen der potentiellen Gäste und Teilnehmer ohnehin bekannt sein dürften und es sich vielmehr als unverhältnismäßig erwiesen hätte, in diesen Bereichen zusätzliche Listen zu den Kontaktdaten zu führen.

(3) Konkrete und hinreichende Anhaltspunkte für einen vorliegend zu wahrenden höheren unionsrechtlichen Schutzstandard - insbesondere hinsichtlich Art. 8 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union - bestehen nicht. Da die in § 3 Abs. 4 IfS-GrundVO getroffenen Regelungen zur Erfassungs- und Speicherpflicht personenbezogener Daten von der Ermächtigungsgrundlage nach § 32 Satz 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 IfSG grundsätzlich gedeckt sind, bestehen auch keine ernstlichen Zweifel an der Vereinbarkeit dieser Regelungen mit dem Rechtsstaatsprinzip nach Art. 44 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf i. V. m. der Datenschutz-Grundverordnung.

Nach Art. 6 Abs. 1 Buchst. c) DSGVO ist die Verarbeitung von Daten - dazu gehört nach Art. 4 Nr. 2 DSGVO das Erheben, Speichern und Verwenden personenbezogener Daten - grundsätzlich rechtmäßig, wenn diese zur Erfüllung einer rechtlichen Verpflichtung erforderlich ist, welcher der Verantwortliche (i. S. v. Art. 4 Nr. 7 DSGVO) unterliegt. Art. 6 Abs. 1 Buchst. e) DSGVO gestattet die Verarbeitung von Daten, wenn sie für die Wahrnehmung einer Aufgabe erforderlich ist, die im öffentlichen Interesse steht. Nach Art. 6 Abs. 2 DSGVO können die Mitgliedstaaten in Bezug auf die Verarbeitung zur Erfüllung von Art. 6 Abs. 1 Buchst. c) und e) DSGVO spezifischere Bestimmungen einführen. Art. 6 Abs. 3 Satz 1 Buchst. b) DSGVO regelt explizit, dass die Rechtsgrundlage für die Verarbeitungen gemäß Abs. 1 Buchst. c) und e) DSGVO

durch das Recht des Mitgliedstaates festgelegt wird, dem der Verantwortliche unterliegt. Der Zweck der Verarbeitung muss nach Art. 6 Abs. 3 Satz 2 DSGVO in dieser Rechtsgrundlage festgelegt oder hinsichtlich der Verarbeitung gemäß Art. 6 Abs. 1 Buchst. e) DSGVO für die Erfüllung einer Aufgabe erforderlich sein, die im öffentlichen Interesse liegt oder in Ausübung öffentlicher Gewalt erfolgt, die dem Verantwortlichen übertragen wurde. Zudem kann diese Rechtsgrundlage nach Art. 6 Abs. 3 Satz 3 DSGVO spezifische Bestimmungen zur Anpassung der Anwendung der Vorschriften der Datenschutz-Grundverordnung enthalten, unter anderem Bestimmungen über die allgemeinen Bedingungen für die Regelung der Rechtmäßigkeit der Verarbeitung durch den Verantwortlichen, Arten von Daten, die verarbeitet werden, welche Personen betroffen sind, an welche Einrichtungen und für welche Zwecke die personenbezogenen Daten offengelegt werden dürfen, welcher Zweckbindung sie unterliegen, wie lange sie gespeichert werden dürfen und welche Verarbeitungsvorgänge und -verfahren angewandt werden dürfen. Das Recht der Mitgliedstaaten muss hierbei nach Art. 6 Abs. 3 Satz 4 DSGVO ein im öffentlichen Interesse liegendes Ziel verfolgen und in einem angemessenen Verhältnis zu dem verfolgten legitimen Zweck stehen.

Bei § 3 Abs. 4 IfS-GrundVO handelt es sich um Regelungen des Landesverordnungsgebers für die Verarbeitung personenbezogener Daten, die spezifischere Bestimmungen im Sinne von Art. 6 Abs. 2 und 3 DSGVO enthalten. § 3 Abs. 4 IfS-GrundVO stellt als untergesetzliche Norm grundsätzlich eine taugliche Rechtsgrundlage dar, da die Datenschutzgrund-Verordnung als Rechtsgrundlage nicht notwendigerweise einen von einem Parlament angenommenen Gesetzgebungsakt fordert (siehe Erwägungsgrund 41 der DSGVO). Im Übrigen genügt § 3 Abs. 4 IfS-GrundVO den Anforderungen des Art. 6 Abs. 3 Satz 2 bis 4 DSGVO. Die Regelung nennt ausdrücklich die Kontaktnachverfolgung als Zweck (Art. 6 Abs. 3 Satz 2 DSGVO) der Datenerhebung und ist - wie ausgeführt - hinreichend bestimmt ausgestaltet und damit klar und präzise. Diese Datenerhebung liegt - wie gleichfalls schon ausgeführt - im öffentlichen Interesse. Nach dem Erwägungsgrund Nr. 46 der Datenschutz-Grundverordnung dient gerade eine Datenverarbeitung für die Überwachung von Epidemien wichtigen Gründen des öffentlichen Interesses. Weiterhin regelt der Verordnungsgeber ausdrücklich, welche Arten von Daten (Name, Vorname, Datum und Beginn und Ende der jeweiligen Anwesenheit sowie Wohnanschrift oder Telefonnummer), von welchen Personen

(Gästen, Besuchern und sonstigen in Gaststätten anwesenden Personen) wie lange (vier Wochen) gespeichert werden dürfen und an welche Einrichtungen (Gesundheitsbehörden) diese personenbezogenen Daten offengelegt werden dürfen. Dabei wahrt § 3 Abs. 4 IfS-GrundVO die Anforderungen nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, insbesondere hinsichtlich der Angemessenheit (Art. 6 Abs. 3 Satz 4 DSGVO). Angesichts der Bedeutung des Gesundheitsschutzes bei der Abwehr von Gefahren der Corona-Pandemie wiegt der zeitlich begrenzte Eingriff in das Datenschutzgrundrecht der Gaststättenbesucher weniger schwer.

dd. Die Regelungen zur Verwendung einer Mund-Nasen-Bedeckung in § 6 IfS-GrundVO standen - da auch zum Zeitpunkt des Erlasses dieser Verordnung die Gefahreinschätzung des Verordnungsgebers nicht als offensichtlich fehlsam oder unvertretbar anzusehen ist - ebenso wie die nahezu inhaltsgleichen Regelungen nach § 6 MaßnFortentwVO mit den Anforderungen der Thüringer Verfassung in Einklang.

IV.

Der Normenkontrollantrag betreffend die 2. IfS-GrundVO hat ebenfalls zum überwiegenden Teil keinen Erfolg (im Übrigen siehe C.).

1. Der Normenkontrollantrag der Antragstellerin ist hinsichtlich der §§ 1, 2, 3 Abs. 4 und 6 der 2. IfS-GrundVO zulässig, im Übrigen mangels hinreichend substantiierter Begründung unzulässig.

a. Die 2. IfS-GrundVO - die als einzige der von der Antragstellerin angegriffenen Verordnungen noch immer in Kraft ist - stellt ebenfalls einen zulässigen Antragsgegenstand dar, hinsichtlich dessen die Antragstellerin - wie bereits ausgeführt - antragsberechtigt ist.

Soweit die Antragstellerin auch die 2. IfS-GrundVO in ihrer Gesamtheit angreift, ist ihr Antrag nicht hinreichend begründet, da sie hier ebenso nicht hinsichtlich jeder einzelnen Norm der 2. IfS-GrundVO substantiiert darlegt, aus welchen Gründen diese mit welchen konkreten Bestimmungen der Landesverfassung unvereinbar ist.

So macht die Antragstellerin eine formelle Verfassungswidrigkeit der 2. IfS-GrundVO nicht explizit geltend. Ein solches Vorbringen ließe sich allenfalls in ergänzender Auslegung den Ausführungen der Antragstellerin im Rahmen ihres geänderten Antrags vom 17. Juni 2020 im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes (VerfGH 17/20) entnehmen, wonach die 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 die bereits beanstandeten Mängel nicht beseitigt habe. So beruht die 2. IfS-GrundVO ebenfalls auf dem durch Artikel 2 dieser Verordnung geänderten § 7 ThürIfSGZustVO. Wie bereits ausgeführt, hat die Antragstellerin jedoch nicht substantiiert begründet, weshalb trotz geänderter Rechtslage weiterhin ein Verstoß gegen das Zitiergebot vorliegt (s.o.). Auch die Gesamtnichtigkeit der 2. IfS-GrundVO vermochte sie somit nicht hinreichend zu begründen.

Hinsichtlich der §§ 1, 2, 3 Abs. 4 und 6 der 2. IfS-GrundVO ist der Antrag allerdings noch als hinreichend substantiiert anzusehen. Zwar erfolgten im Schriftsatz vom 31. August 2020 lediglich Ausführungen zur Maskenpflicht und Kontaktverfolgung, ohne dass konkret ausgeführt wurde, auf welche Verordnung sich die Antragstellerin hierbei bezieht und aus welchen Gründen diese beiden konkret benannten Beschränkungen mit welchen Bestimmungen der Landesverfassung unvereinbar seien. Jedoch nimmt die Antragstellerin ausdrücklichen Bezug auf die vorhergehenden Schriftsätze vom 12. Juni 2020 und 17. Juni 2020. Zwar war in diesen die 2. IfS-GrundVO noch nicht antragsgegenständlich. Da jedoch § 3 Abs. 4 der 2. IfS-GrundVO und § 3 Abs. 4 IfS-GrundVO sowie die §§ 1, 2, und § 6 der 2. IfS-GrundVO und die §§ 1, 2, und 6 MaßnFortentwVO nahezu inhaltsgleich ausgestaltet sind, ist der Antrag bezogen auf die 2. IfS-GrundVO gerade noch ausreichend begründet.

2. Der Normenkontrollantrag ist hinsichtlich der von der Antragstellerin in zulässiger Weise angegriffenen Maßnahmen der Gefahrenabwehr der 2. IfS-GrundVO unbegründet. Diese stehen mit der Thüringer Verfassung in Einklang.

a. Die 2. IfS-GrundVO ist formell verfassungsgemäß (Art. 44 Abs. 1 Satz 2 und Art. 84 Abs. 1 ThürVerf). Aus den bereits dargelegten Gründen wurde sie vom formell ordnungsgemäß ermächtigten Verordnungsgeber erlassen und am 15. Juli 2020 im Thüringer Gesetzes- und Verordnungsblatt (GVBl. S. 349 ff.) veröffentlicht. Zweifel an der Ordnungsgemäßheit des Verfahrens bestehen nicht. Das Zitiergebot nach Art. 44 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf i. V. m. Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG ist gewahrt. Gleiches gilt hinsichtlich der jeweiligen Änderungsverordnungen vom 18. August 2020, 21. September 2020, 20. Oktober 2020 und 7. November 2020.

b. Die 2. IfS-GrundVO steht hinsichtlich der von der Antragstellerin in zulässiger Weise angegriffenen Maßnahmen Gefahrenabwehr ihrem Inhalt nach mit der Thüringer Verfassung in Einklang.

aa. Die Ausführungen im Hinblick auf die vom Tatbestand des § 28 IfSG geforderte Feststellung einer übertragbaren Krankheit (siehe unter B. II. 2. b. aa. (1) (a)) haben weiterhin Bestand. Mit der durch das Coronavirus SARS-CoV-2 verursachten Erkrankung COVID-19 lag und liegt eine übertragbare Erkrankung vor. Zum Zeitpunkt des Erlasses der 2. IfS-GrundVO Anfang Juli 2020 sowie zum Zeitpunkt des Erlasses ihrer Änderungsverordnungen war sie im ganzen Bundesgebiet noch verbreitet. Weiterhin gab es täglich in Deutschland und auch Thüringen neue labordiagnostisch bestätigte COVID-19-Fälle. Diese lagen Anfang Juli noch im einstelligen Bereich (vgl. Täglicher Lagebericht des RKI zur Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) vom 1. Juli bis 6. Juli 2020, jeweils S. 2, abrufbar unter: https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/Archiv_Juli.html, Stand: 11. November 2020). In der Begründung der 2. IfS-GrundVO führte der Verordnungsgeber auf Seite 1 insoweit aus, dass mit der Verordnung weitere Lockerungen von Besuchs- und Betretungsrechten bestimmter Einrichtungen vorgenommen werden. Der Verordnungsgeber betont zugleich, dass es bei den wesentlichen Grundsätzen der Infektionsschutzregeln

wie insbesondere Mindestabstand und Maskenpflicht bleibt, die nach wie vor die Grundpfeiler eines effektiven Infektionsschutzes darstellen.

Es bestehen keine Anhaltspunkte, dass der Verordnungsgeber bei seiner Risikoeinschätzung Anfang Juli 2020 von offensichtlich fehlsamen Erwägungen ausging und diese nicht sachgerecht oder gar unververtretbar waren und er somit den Bereich der Rechtsordnung des Bundes verlassen und Landesrecht ohne Rechtsetzungsbefugnis geschaffen hätte. Er hat sich hinsichtlich seiner Risikoeinschätzung vielmehr weiterhin auf die Bewertungen des RKI gestützt, dem - wie bereits dargelegt - die zentrale Rolle bei der Einschätzung des Infektionsgeschehens hinsichtlich übertragbarer Krankheiten zukommt. Das RKI schätzte die Lage Anfang Juli trotz des Rückgangs neu übermittelter Fälle seit etwa Mitte März weiterhin insgesamt als hoch und für Risikogruppen als sehr hoch ein (RKI-Lagebericht vom 6. Juli 2020, a. a. O., S. 10). Demnach war die Situation auch im Juli 2020 weltweit und in Deutschland sehr dynamisch und ernst zu nehmen; so war es immer wieder zu einzelnen Ausbruchsgeschehen gekommen (RKI-Lagebericht vom 6. Juli 2020, a. a. O., S. 10).

Die jeweiligen Änderungen und damit einhergehenden zeitlichen Verlängerungen der Zweiten Infektionsschutzverordnung bis zum heutigen Tag begegnen ebenfalls keinen Bedenken. Es bestehen keine Anhaltspunkte, dass der Verordnungsgeber bei seiner Risikoeinschätzung von offensichtlich fehlsamen Erwägungen ausging.

Bereits ab Mitte Juli 2020 kam es bundesweit zu vielen kleineren Ausbruchsgeschehen in verschiedenen Landkreisen, die v.a. auf größere Feiern im Familien- und Freundeskreis, Freizeitaktivitäten und zunehmend auch Reiserückkehrer zurückzuführen waren (vgl. RKI-Lagebericht vom 24. Juli 2020 und 31. Juli 2020, a. a. O., S. 2). Die Zahl der täglich neu übermittelten Fälle stieg etwa seit der Kalenderwoche 30 an (vgl. RKI-Lagebericht vom 12. August 2020 und vom 17. August 2020, a. a. O., jeweils S. 2). Diese Entwicklung beschrieb das RKI als sehr beunruhigend und es betonte, dass eine weitere Verschärfung der Situation unbedingt vermieden werden müsste (vgl. RKI-Lagebericht vom 12. August 2020 und vom 17. August 2020, a. a. O., jeweils S. 2).

Der seit Mitte Juli beobachtete Zuwachs in den übermittelten Fallzahlen stabilisierte sich ab Ende August auf etwas höherem Niveau (vgl. RKI-Lagebericht vom 15. September 2020, a. a. O., S. 2). Mitte September 2020 war ein weiterer Anstieg der Übertragungen in der Bevölkerung in Deutschland zu beobachten und der Reproduktionswert lag etwas über 1 (vgl. RKI-Lagebericht vom 20. September 2020, a. a. O., S. 2). Das RKI registrierte für den Zeitraum der davorliegenden Wochen, dass sich vermehrt jüngere Personen infiziert hatten, so dass die 7-Tage-Inzidenz in jüngeren Altersgruppen deutlich höher war als in älteren Altersgruppen (vgl. RKI-Lagebericht vom 15. September 2020, a. a. O., S. 2). Ab Mitte September nahm der Anteil der COVID-19 Fälle in der älteren Bevölkerung wieder leicht zu (vgl. RKI-Lagebericht vom 20. September 2020, a. a. O., S. 2). Bundesweit gab es in verschiedenen Landkreisen Ausbrüche, die mit unterschiedlichen Situationen in Zusammenhang standen, u.a. größere Feiern im Familien- und Freundeskreis und - insbesondere bei Fällen unter jüngeren Personen - ausgehend von Reiserückkehrern (vgl. RKI-Lagebericht vom 15. September 2020 und vom 20. September 2020, a. a. O., jeweils S. 2). Der Anteil der COVID-19 Fälle unter Reiserückkehrern nahm dann seit der Kalenderwoche 34 ab. Dass die absoluten Fallzahlen dennoch konstant blieben, zeigte jedoch auf, dass sich zunehmend wieder Personen innerhalb von Deutschland ansteckten (vgl. RKI-Lagebericht vom 15. September 2020, a. a. O., S. 2).

Der weitere Anstieg der Übertragungen in der Bevölkerung war auch noch Mitte Oktober in fast allen Bundesländern zu beobachten (vgl. RKI-Lagebericht vom 19. Oktober 2020, a. a. O., S. 2). Der Anteil der COVID-19-Fälle in der älteren Bevölkerung nahm weiter leicht zu; da diese häufiger einen schweren Verlauf durch COVID-19 aufweisen, stieg ebenso die Anzahl an schweren Verläufen und Todesfällen (vgl. RKI-Lagebericht vom 16. Oktober 2020 und vom 19. Oktober 2020, a. a. O., jeweils S. 2). Der Reproduktionswert lag seit Anfang Oktober deutlich über 1 (vgl. RKI-Lagebericht vom 19. Oktober 2020, a. a. O., S. 2). Das RKI sah, obwohl der Anteil der Verstorbenen unter den gemeldeten COVID-19-Fällen seit Ende Juli kontinuierlich unter 1% lag und damit im Vergleich zum Infektionsgeschehen im Frühjahr deutlich abgenommen hatte, keine mögliche Veränderung des Virus, die zu dem milderen Verlauf führte, sondern erklärte diesen geringen Prozentsatz u.a. damit, dass unter den Fällen zu dieser Zeit vor allem jüngere Menschen waren, die meist weniger schwer erkrankten, und durch

die breite Teststrategie vermehrt milde Fälle erfasst wurden (vgl. RKI-Lagebericht vom 16. Oktober 2020 und vom 19. Oktober 2020, a. a. O., jeweils S. 2).

Die berichteten Reproduktionswerte lagen in der Folgezeit stabil deutlich über 1 mit leichten Schwankungen Anfang November 2020 (vgl. RKI-Lagebericht vom 3. November 2020 und 6. November 2020, a. a. O., jeweils S. 2). Im weiteren Verlauf war jedoch in allen Bundesländern ein teilweise deutlicher Anstieg der Übertragungen in der Bevölkerung zu beobachten und der Anteil der COVID-19-Fälle in der älteren Bevölkerung nahm zu, so dass auch die Anzahl schwerer Verläufe und der Todesfälle weiter stieg (vgl. RKI-Lagebericht vom 3. November 2020 und 6. November 2020, a. a. O., jeweils S. 2). Das RKI betonte, dass es in zahlreichen Landkreisen zu einer zunehmend diffusen Ausbreitung von SARS-CoV-2-Infektionen in die Bevölkerung gekommen ist, ohne dass Infektionsketten eindeutig nachvollziehbar waren (vgl. RKI-Lagebericht vom 3. November 2020 und 6. November 2020, a. a. O., jeweils S. 2).

Das RKI schätzte über den gesamten Zeitraum der geltenden 2. IfS-GrundVO hinweg die Gefährdung für die Gesundheit der Bevölkerung in Deutschland weiterhin insgesamt als hoch und für Risikogruppen als sehr hoch ein (vgl. RKI-Lagebericht vom 6. Juli 2020, a. a. O., S. 10 und vom 17. August 2020, a. a. O., S. 11 sowie Risikobewertung zu COVID-19, abrufbar unter https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Risikobewertung.html, Stand: 2. September 2020, 7. Oktober 2020 und 26. Oktober 2020). Es betonte im Rahmen seiner täglichen Lageberichte stets, dass es weiterhin notwendig ist, dass sich die gesamte Bevölkerung für den Infektionsschutz engagiert, indem sie Abstands- und Hygieneregeln konsequent - auch im Freien - einhält, Innenräume lüftet und, wo geboten, eine Mund-Nasen-Bedeckung korrekt trägt (vgl. RKI-Lagebericht vom 24. Juli 2020, vom 17. August 2020, vom 20. September 2020, vom 19. Oktober 2020, vom 6. November 2020, a. a. O., jeweils S. 2). Ebenso riet es, dass Menschenansammlungen - besonders in Innenräumen - möglichst gemieden und Feiern auf den engsten Familien- und Freundeskreis beschränkt bleiben sollten (vgl. RKI-Lagebericht vom 17. August 2020, vom 15. September 2020, vom 19. Oktober 2020, a. a. O., jeweils S. 2). Anfang November erwähnte das RKI den engsten Familien- und Freundeskreis nicht mehr als Ausnahme

und riet generell, Menschenansammlungen - besonders in Innenräumen - zu meiden (vgl. RKI-Lagebericht vom 6. November 2020, a. a. O., S. 2).

bb. Hinsichtlich der inhaltlichen Vereinbarkeit der von der Antragstellerin in zulässiger Weise angegriffenen Maßnahmen der 2. IfS-GrundVO mit der Thüringer Verfassung wird umfassend auf die bereits erfolgten Ausführungen zu den gleichlautenden Bestimmungen der MaßnFortentwVO und der IfS-GrundVO Bezug genommen, insbesondere zur Wahrung des von den Ermächtigungsnormen gem. § 32 Satz 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 IfSG gesetzten Rahmens (siehe unter B. II. 2. b. aa. (1) (a) und (b); B. II. 2. b. bb. (1); B. II. 2. b. cc. (1) und B. III. 3. b. cc. (1) (a) bis (d) und (f)), der hinreichenden Bestimmtheit der Regelungen (siehe unter B. II. 2. b. aa. (1) (c); B. II. 2. b. bb. (1); B. II. 2. b. cc. (1) und B. III. 3. b. cc. (1) (e)) sowie deren Vereinbarkeit mit den Grundrechten der Thüringer Verfassung (siehe unter B. II. 2. b. aa. (2) (a) und (b); B. II. 2. b. bb. (2); B. II. 2. b. cc. (2) und B. III. 3. b. cc. (2)). Zwar ist nicht zu verkennen, dass die Intensität der Grundrechtseingriffe und damit die Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit mit der Geltungsdauer der Beschränkungen durchaus steigen. Jedoch betreffen die Anordnungen der Verwendung einer Mund-Nasen-Bedeckung und der Einhaltung eines Mindestabstands die Bevölkerung nur in bestimmten Lebensbereichen und Situationen und nicht in ihrem höchstpersönlichen Bereich, so dass es sich hierbei um keine erheblichen Eingriffe handelt. Beide gehören nach den Ausführungen des RKI zudem zu den zentralen Bausteinen, die in ihrem Zusammenspiel die möglichen Übertragungen reduzieren (Epidemiologisches Bulletin 19/2020, a. a. O., S. 5). Die Beschränkung von Kontakten ist als Empfehlung ausgestaltet und damit ohnehin von geringer Eingriffsintensität. Und hinsichtlich der Pflicht zur Angabe und Erfassung von Kontaktdaten ist ebenfalls festzuhalten, dass diese die Bevölkerung lediglich in bestimmten Lebensbereichen betrifft und quasi den „Preis“ für die andernfalls nach Infektionsschutzgesichtspunkten zweifelhafte (Wieder-)Öffnung der betreffenden Einrichtungen ist, deren Besuch im Übrigen freiwillig ist. Insoweit ändert sich an der Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen auch mit Blick auf ihren mittlerweile erreichten Geltungszeitraum nichts.

C.

I.

Die Bußgeldregelungen hinsichtlich des von der Antragstellerin in den jeweiligen Verordnungen angegriffenen Abstandsgebots (§ 14 Abs. 3 Nr. 1 MaßnFortentwVO in Gestalt der Änderung vom 20. Mai 2020, § 14 Abs. 3 Nr. 1 IfS-GrundVO und § 14 Abs. 3 Nr. 1 der 2. IfS-GrundVO), der Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung (§ 14 Abs. 3 Nr. 7 MaßnFortentwVO, § 14 Abs. 3 Nr. 7 IfS-GrundVO und § 14 Abs. 3 Nr. 8 der 2. IfS-GrundVO), der Fortgeltung der Schließungen von Betrieben und Einrichtungen (nach § 14 Abs. 3 Nr. 20 und Nr. 25 MaßnFortentwVO) und der Erhebungs- und Speicherpflichten von Kontaktdaten sowie des Verbots ohne Angabe der Kontaktdaten Gäste oder Besucher zu bedienen oder teilnehmen zu lassen (§ 14 Abs. 3 Nr. 3 und Nr. 4 IfS-GrundVO sowie § 14 Abs. 3 Nr. 4 und Nr. 5 der 2. IfS-GrundVO) stehen nicht mit der Thüringer Verfassung in Einklang. Sie verstoßen gegen das aus Art. 44 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf i. V. m. Art. 103 Abs. 2 GG folgende besondere Bestimmtheitsgebot.

1. Nach Art. 103 Abs. 2 GG kann eine Strafe nur auf der Grundlage eines förmlichen Gesetzes verhängt werden. Der Gesetzgeber hat folglich selbst die Voraussetzungen der Strafbarkeit zu bestimmen und darf diese Entscheidung nicht den Organen der vollziehenden Gewalt überlassen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 21. September 2016 - 2 BvL 1/15 -, BVerfGE 143, 38 [54] = juris Rn. 39 und BVerfG, Beschluss vom 11. März 2020 - 2 BvL 5/17 -, BVerfGE 153, 310 [340 f.] = juris Rn. 75). Ist der Straftatbestand in einer Verordnung enthalten, müssen somit die Voraussetzungen der Strafbarkeit und die Art der Strafe für den Bürger schon aufgrund des Gesetzes, nicht erst aufgrund der hierauf gestützten Verordnung voraussehbar sein (BVerfGE 143, 38 [54] = juris Rn. 39; BVerfGE 153, 310 [340 f.] = juris Rn. 75). Die Verpflichtung des Art. 103 Abs. 2 GG dient folglich einem doppelten Zweck. Sie hat einerseits eine freiheitsgewährleistende Funktion und dient dem rechtsstaatlichen Schutz der Normadressaten, denn jeder soll vorhersehen können, welches Verhalten verboten und mit Strafe bedroht ist (vgl. BVerfGE 143, 38 [53] = juris Rn. 37 und BVerfGE 153, 310 [340] = juris Rn. 73). Andererseits hat sie eine kompetenzwahrende Funktion. Insoweit enthält Art. 103 Abs. 2 GG einen strengen Gesetzesvorbehalt, denn es soll sichergestellt

werden, dass der Gesetzgeber selbst abstrakt-generell über die Strafbarkeit entscheidet und es somit der vollziehenden und rechtsprechenden Gewalt verwehrt ist, die normativen Voraussetzungen einer Bestrafung festzulegen (BVerfGE 143, 38 [53] = juris Rn. 36 und BVerfGE 153, 310 [339] = juris Rn. 72).

Dabei gilt es jedoch zu berücksichtigen, dass das Gebot der Gesetzesbestimmtheit nach Art. 103 Abs. 2 GG nicht übersteigert werden darf. Vielmehr muss der Gesetzgeber auch im Strafrecht in der Lage bleiben, der Vielgestaltigkeit des Lebens Herr zu werden (BVerfGE 143, 38 [54 f.] = juris Rn. 40; BVerfGE 153, 310 [341] = juris Rn. 76). Müsste er jeden Straftatbestand stets bis ins Letzte ausführen, anstatt sich auf die wesentlichen Bestimmungen über Voraussetzungen, Art und Maß der Strafe zu beschränken, bestünde die Gefahr, dass die Gesetze zu starr und kasuistisch würden und dem Wandel der Verhältnisse oder der Besonderheit des Einzelfalls nicht mehr gerecht werden könnten (BVerfGE 143, 38 [54 f.] = juris Rn. 40; BVerfGE 153, 310 [341] = juris Rn. 76). Aus diesem Grund schließt das Bestimmtheitsgebot die Verwendung unbestimmter, konkretisierungsbedürftiger Begriffe bis hin zu Generalklauseln nicht aus (BVerfGE 143, 38 [55] = juris Rn. 41; BVerfGE 153, 310 [341 f.] = juris Rn. 77). Gegen ihre Verwendung bestehen jedenfalls dann keine Bedenken, wenn sich mit Hilfe der üblichen Auslegungsmethoden, insbesondere durch Heranziehung anderer Vorschriften desselben Gesetzes, durch Berücksichtigung des Normzusammenhangs oder aufgrund einer gefestigten Rechtsprechung eine zuverlässige Grundlage für eine Auslegung und Anwendung der Norm gewinnen lässt (BVerfGE 143, 38 [55] = juris Rn. 41; BVerfGE 153, 310 [341 f.] = juris Rn. 77).

Der Gesetzgeber muss den Tatbestand auch nicht stets vollständig im förmlichen Gesetz umschreiben, sondern darf auf andere Vorschriften verweisen (BVerfGE 143, 38 [55] = juris Rn. 42; BVerfGE 153, 310 [342] = juris Rn. 78). So ersetzt der Gesetzgeber bei einem sog. Blankettstrafgesetz die Beschreibung des Straftatbestandes durch die Verweisung auf eine Ergänzung im selben Gesetz oder in anderen - auch künftigen - Gesetzen oder Rechtsverordnungen, die nicht notwendig von derselben rechtsetzenden Instanz erlassen werden müssen (BVerfGE 143, 38 [56] = juris Rn. 44; BVerfGE 153, 310 [343] = juris Rn. 80). Die Verwendung dieser Gesetzgebungstechnik ist verfassungsrechtlich unbedenklich, sofern das Blankettstrafgesetz hinreichend

klar erkennen lässt, worauf sich die Verweisung bezieht; hierzu gehört, dass die Blankettstrafnorm die Regelungen, die zu ihrer Ausfüllung in Betracht kommen und die dann durch sie bewehrt werden, sowie deren möglichen Inhalt und Gegenstand genügend deutlich bezeichnet und abgrenzt (BVerfGE 143, 38 [56] = juris Rn. 44; BVerfGE 153, 310 [343] = juris Rn. 80). Dem in Art. 103 Abs. 2 GG verankerten Bestimmtheitsgebot wird folglich nur dann hinreichend Rechnung getragen, wenn sich die möglichen Fälle der Strafbarkeit schon aufgrund des Gesetzes voraussehen lassen, die Voraussetzungen der Strafbarkeit und die Art der Strafe also bereits entweder im Blankettstrafgesetz selbst oder in einem in Bezug genommenen Gesetz hinreichend deutlich umschrieben sind (BVerfGE 143, 38 [57] = juris Rn. 46; BVerfGE 153, 310 [344] = juris Rn. 82). Denn um den Grundsatz der Gewaltenteilung zu wahren, darf dem Verordnungsgeber lediglich die Konkretisierung des Straftatbestandes eingeräumt werden, nicht aber die Entscheidung darüber, welches Verhalten als Straftat geahndet werden soll (BVerfGE 143, 38 [57 f.] = juris Rn. 47; BVerfGE 153, 310 [344] = juris Rn. 83). Der Fokus ist im Falle derartiger Blankette folglich ganz besonders auf die Wahrung des Gewaltenteilungsgrundsatzes gerichtet.

Art. 103 Abs. 2 GG gilt über den Wortlaut hinaus nicht nur für Strafgesetze, sondern auch für die Ahndung von Ordnungswidrigkeiten (vgl. BVerfG, Beschluss vom 29. November 1989 - 2 BvR 1491/87 -, BVerfGE 81, 132 [135] = juris Rn. 10 m. w. N.; Beschluss vom 1. Dezember 1992 - 1 BvR 88/91 -, BVerfGE 87, 399 [411] = juris Rn. 58). Auch Blankettordnungswidrigkeitsnormen genügen nur dann Art. 103 Abs. 2 GG, wenn die möglichen Fälle der Ordnungswidrigkeit schon aufgrund des Gesetzes vorausgesehen werden können und die Voraussetzungen der Ordnungswidrigkeit sowie Art und Maß der Sanktion im Gesetz selbst hinreichend deutlich umschrieben werden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. Juni 2007 - 1 BvR 1290/05 -, juris Rn. 64; Beschluss vom 19. Dezember 1991 - 2 BvR 836/85 -, juris Rn. 36 ff. und Beschluss vom 25. Oktober 1991 - 2 BvR 374/90 -, juris Rn. 7 f.).

2. Im Rahmen der vom Verfassungsgerichtshof vorzunehmenden Vorprüfung ergeben sich unter Zugrundelegung dieser Maßstäbe keine durchgreifenden Bedenken hinsichtlich der grundsätzlichen Vereinbarkeit der Blankettnorm des § 73 Abs. 1a Nr. 24 IfSG mit dem Grundgesetz. So kann beispielsweise nach § 30 Abs. 1 Satz 2 IfSG

i. V. m. § 32 Satz 1 IfSG der Verordnungsgeber anordnen, dass Kranke sowie Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige und Ausscheider abgesondert werden. Derartige Isolierungs- und Quarantänepflichten lassen sich über die entsprechenden Verweisungsnormen noch hinreichend dem Infektionsschutzgesetz selbst entnehmen und dürften entsprechend mit einem Bußgeldtatbestand bewehrt werden. Nichts anderes gilt auch für Tätigkeitsverbote i. S. v. § 31 IfSG i. V. m. § 32 Satz 1 IfSG.

Außerhalb dieses Bereichs, in dem sich aus den §§ 28 ff. IfSG hinreichend deutlich ergibt, welche Verhaltensweisen grundsätzlich verboten sind und vom Verordnungsgeber sanktioniert werden dürfen, kann es freilich Grenzfälle geben, bei denen zweifelhaft ist, ob sie durch die Blankettvorschrift in § 73 Abs. 1a Nr. 24 IfSG bewehrt sind. Diese Möglichkeit macht aber nicht das gesamte Blankettgesetz ungültig (vgl. hierzu auch BVerfG, Beschluss vom 25. Juli 1962 - 2 BvL 4/62 -, BVerfGE 14, 245 [253] = juris Rn. 30). Vielmehr ist grundsätzlich von einer sinn- und sachgerechten Auslegung und Anwendung der Blankettnorm des § 73 Abs. 1a Nr. 24 IfSG auszugehen.

Im Einzelnen obliegt es somit dem Verordnungsgeber, bestehende Unklarheiten der gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage zu erkennen und insbesondere zu überprüfen, ob alle von ihm auf Grundlage des § 32 Satz 1 i. V. m. §§ 28 ff. IfSG angeordneten Maßnahmen zugleich mit einem Bußgeldtatbestand bewehrt werden dürfen. Zwar besteht nach § 28 IfSG eine Pflicht der zuständigen Stellen, die notwendigen Schutzmaßnahmen zu ergreifen, soweit die dort aufgezählten Voraussetzungen vorliegen, jedoch keine Pflicht, die Sanktionierung einer Zuwiderhandlung als Ordnungswidrigkeit anzuordnen. Eine solche Ahndung kommt nur dann in Betracht, wenn sich die angeordneten gebotenen oder verbotenen Verhaltensweisen dem Wortlaut der §§ 28 ff. IfSG hinreichend deutlich entnehmen lassen und sie somit noch auf die Ermächtigung zur Bußgeldbewehrung nach § 73 Abs. 1a Nr. 24 IfSG gestützt werden können. Anders als vom Bevollmächtigten der Anhörungsberechtigten zu 2. im Rahmen der ergänzenden Stellungnahme ausgeführt, ist bezogen auf den Gesetzesvorbehalt hinsichtlich der Bußgeldbewehrung aufgrund des Art. 103 Abs. 2 GG ein strengerer Maßstab als hinsichtlich der infektionsschutzrechtlichen Maßnahme selbst anzulegen, da es nicht mehr um den Bereich der Gefahrenabwehr auf der Primärebene, sondern um die Sanktionierung von Fehlverhalten geht.

3. Der Verfassungsgerichtshof überprüft diese Fragen - ob sich die angeordneten gebotenen oder verbotenen Verhaltensweisen dem Wortlaut der §§ 28 ff. IfSG hinreichend deutlich entnehmen lassen und sie somit auch von der Ermächtigung zur Bußgeldbewehrung nach § 73 Abs. 1a Nr. 24 IfSG noch umfasst sind - nach Maßgabe des Landesverfassungsrechts - also anhand von Art. 44 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf i. V. m. Art. 103 Abs. 2 GG - und ausschließlich im Hinblick auf diejenigen Maßnahmen, die Prüfungsgegenstand des vorliegenden Verfahrens sind. Denn der Verfahrensgegenstand und damit auch die Zuständigkeit des Verfassungsgerichtshofs werden - wie bereits im Rahmen der Zulässigkeit dargelegt - im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle durch den zulässigerweise erhobenen Antrag konkretisiert. Die Antragstellerin hat die Bußgeldtatbestände der von ihr angegriffenen Maßnahmen der Rechtsverordnungen selbst nicht zum Gegenstand des Verfahrens der abstrakten Normenkontrolle gemacht. Deshalb prüft der Verfassungsgerichtshof im Hinblick auf sein Ermessen nach § 44 Satz 2 ThürVerfGHG nur einzelne Bußgeldtatbestände, soweit sie als eine Art Annex zu den zulässigerweise gerügten Primärmaßnahmen zu behandeln sind.

a. Vorliegend ist Art. 44 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf i. V. m. Art. 103 Abs. 2 GG dahin gehend hinreichend Rechnung getragen, dass die Art der Ahndung - nämlich die Verhängung einer Geldbuße - und das Höchstmaß der möglichen Geldbuße - 25.000 Euro - bereits der Ermächtigungsnorm, nämlich dem § 73 Abs. 2 IfSG, zu entnehmen sind. Ebenso wird bereits in § 73 Abs. 1a Nr. 24 IfSG - und damit unzweideutig im Gesetz - der subjektive Tatbestand, nämlich eine auf Vorsatz oder Fahrlässigkeit beruhende Zuwiderhandlung geregelt. Hinsichtlich der objektiven Tatbestandsvoraussetzungen einer Ordnungswidrigkeit verweist der Gesetzgeber auf die von ihm ausgesprochene Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen nach § 32 Satz 1 IfSG. Auch die von der Antragstellerin angegriffenen Verordnungen sind - was sich nicht zuletzt ihren Präambeln entnehmen lässt - auf § 32 Satz 1 IfSG gestützte Verordnungen. Anders als vom Bevollmächtigten der Antragstellerin in der ergänzenden Stellungnahme vorgetragen, trifft § 73 Abs. 1a Nr. 24 IfSG mit seiner Verweisung auf § 32 Satz 1 IfSG dagegen keine Festlegung dahin gehend, dass allein die Landesregierungen bußgeldbewehrte Regelungen erlassen können und im Falle einer Subdelegation eine Bußgeldbewehrung ausscheidet. Bei der Blankettvorschrift des § 73 Abs. 1a

Nr. 24 IfSG handelt es sich nicht um eine Zuständigkeitsregelung. Mit Hilfe des Verweises auf Rechtsverordnungen nach § 32 Satz 1 IfSG soll vielmehr allein die Beschreibung der objektiven Bußgeldtatbestände und damit die Festlegung der materiellen Voraussetzungen der Ordnungswidrigkeiten erfolgen. Als Regelungen, die sich zur Ausfüllung der Blankettvorschrift eignen und den möglichen Inhalt und Gegenstand eines bußgeldbewehrten Verhaltens vorzeichnen können - wie es der strikte Gesetzesvorbehalt nach Art. 103 Abs. 2 GG im Lichte der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts fordert - kommen lediglich die Ge- und Verbote zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten in Betracht, zu deren Erlass im Verordnungswege allein § 32 Satz 1 IfSG ermächtigt. Die subdelegierende Verordnung nach § 32 Satz 2 IfSG regelt hingegen lediglich eine Zuständigkeitsübertragung von der Landesregierung auf ein Ministerium, die als bußgeldbewehrter Tatbestand offenkundig schon deshalb ausscheidet, weil kein Bürger ihr zuwiderhandeln kann.

b. Der Normadressat kann jedoch hinsichtlich der einzelnen von der Antragstellerin angegriffenen Maßnahmen nicht bereits dem formellen Gesetz die Voraussetzungen einer Bußgeldbewehrung hinreichend deutlich entnehmen.

aa. Die Bußgeldregelung bei Verstößen gegen das Abstandsgebot genügt den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht. Weder aus § 32 IfSG selbst noch aus den §§ 28 bis 31 IfSG lässt sich mit hinreichender Sicherheit bereits ein vom Bundesgesetzgeber selbst geregeltes Gebot entnehmen, bestimmte Mindestabstände einzuhalten. Zwar enthält § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 IfSG die Formulierung, dass Personen verpflichtet werden können, „bestimmte Orte oder öffentliche Orte nicht oder nur unter bestimmten Bedingungen zu betreten“. Dieser Regelung und damit der Begrifflichkeit der „Bedingungen“ lässt sich auch im Wege der Auslegung keine zuverlässige Grundlage dafür entnehmen, dass die Pflicht zur Wahrung eines Abstandsgebots von 1,5 m besteht und dieses zudem bußgeldbewehrt ist. Dies gilt insbesondere unter der Berücksichtigung, dass das Abstandsgebot nicht ortsbezogen ausgestaltet ist, sondern grundsätzlich überall gilt. Anders als im Nebenstrafrecht sonst verbreitet üblich, richten sich die Verhaltenspflichten zudem nicht an einen eingeschränkten oder gar fachlich

versierten Adressatenkreis, sondern an die Allgemeinheit. Gerade für diese muss bereits anhand der gesetzlichen Regelung hinreichend vorhersehbar sein, welches Verhalten von ihr bußgeldbewehrt erwartet wird.

Das ist vorliegend nicht der Fall. Während die Anordnung eines Mindestabstands - zumindest für den hier relevanten Zeitraum - gestützt auf die Ermächtigungsgrundlage des § 32 Satz 1 IfSG i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG erfolgen konnte, da es sich hierbei um eine im Infektionsschutzrecht aus Gründen der wirksamen Gefahrenabwehr notwendige Schutzmaßnahme handelt, hinsichtlich der dem Verordnungsgeber ein umfassender Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zukommt, tragen diese Gesichtspunkte jedoch nicht mehr hinsichtlich der gesteigerten verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Bußgeldbewehrung des Abstandsgebots, wie sie mit der Änderungsverordnung vom 20. Mai 2020 erstmals eingefügt wurde. Gleiches gilt hinsichtlich der Bußgeldregelungen in § 14 Abs. 3 Nr. 1 IfS-GrundVO und § 14 Abs. 3 Nr. 1 der 2. IfS-GrundVO.

bb. Die Bußgeldbewehrung der Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung genügt den Anforderungen aus Art. 44 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf i. V. m. Art. 103 Abs. 2 GG ebenfalls nicht. Auch hier lässt sich im Hinblick auf eine Ahndung als Ordnungswidrigkeit der Begrifflichkeit der „Bedingungen“ i. S. d. § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 IfSG, unter denen bestimmte Orte oder öffentliche Orte betreten werden dürfen, im Wege der Auslegung keine zuverlässige Grundlage dafür entnehmen, dass die Allgemeinheit zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung angehalten ist. Dies gilt sowohl hinsichtlich der Bußgeldbewehrung in § 14 Abs. 3 Nr. 7 MaßnFortentwVO als auch der in § 14 Abs. 3 Nr. 7 IfS-GrundVO und in § 14 Abs. 3 Nr. 8 der 2. IfS-GrundVO.

cc. Gleiches gilt hinsichtlich der Fortgeltung der Schließung von Betrieben und Einrichtungen. Auch hier genügen die entsprechenden Bußgeldbewehrungen, falls jemand dennoch öffnet, nicht den Anforderungen aus Art. 44 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf i. V. m. Art. 103 Abs. 2 GG. So ist § 28 Abs. 1 Satz 2 IfSG lediglich zu entnehmen, dass unter den Voraussetzungen von Satz 1 auch Veranstaltungen oder sonstige Ansammlungen von Menschen beschränkt oder verboten und Badeanstalten oder in § 33 IfSG genannte Gemeinschaftseinrichtungen oder Teile davon geschlossen werden können.

Mit Blick auf den allgemeinen Adressatenkreis ist grundsätzlich nicht schon anhand der gesetzlichen Regelung für jeden vorhersehbar, dass von ihm die Schließungen von Betrieben und Einrichtungen erwartet und Zuwiderhandlungen mit Bußgeld geahndet werden können. Dies betrifft, da von der Antragstellerin lediglich die Regelung des § 12 MaßnFortentwVO in zulässiger Weise angegriffen wurde, die entsprechende Bußgeldbewehrung in § 14 Abs. 3 Nr. 20 und Nr. 25 MaßnFortentwVO.

dd. Die Bußgeldbewehrung hinsichtlich der Erhebungs- und Speicherpflichten von Kontaktdaten sowie des Verbots, ohne Angabe der Kontaktdaten Gäste oder Besucher zu bedienen oder teilnehmen zu lassen, genügt ebenfalls den landesverfassungsrechtlichen Anforderungen nicht. Auch hier lässt sich mit Blick auf den allgemeinen Adressatenkreis der Begrifflichkeit der „Bedingungen“ in § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 IfSG, unter denen bestimmte Orte oder öffentliche Orte betreten werden dürfen, die Abhängigkeit einer Teilnahme an bestimmten Veranstaltungen oder des Besuchs bestimmter Orte von der Angabe von Kontaktdaten sowie deren Ahndung als Ordnungswidrigkeit nicht mit hinreichender Bestimmtheit entnehmen. Dies betrifft sowohl die entsprechenden Bußgeldbewehrungen in § 14 Abs. 3 Nr. 3 sowie Nr. 4 IfS-GrundVO und auch in § 14 Abs. 3 Nr. 4 sowie Nr. 5 der 2. IfS-GrundVO.

II.

1. Der Verstoß der subdelegierenden Verordnung gegen das Zitiergebot aus Art. 44 Abs. 1 Satz 2 ThürVerfG i. V. m. Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG führt grundsätzlich zur Nichtigkeit der betreffenden Rechtsverordnung (BVerfGE 101, 1 [42 f] = juris Rn. 159). Mangels Verordnungskompetenz des Thüringer Ministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie verstößt daher die MaßnFortentwVO gegen die Thüringer Verfassung und ist nach § 44 Satz 1 Var. 1 ThürVerfGHG für nichtig zu erklären. Zwar können Gegenstand einer Nichtigklärung prinzipiell nur geltende, d.h. existente Normen sein; nicht mehr in Kraft befindliches früheres Recht reicht hingegen dann und insofern aus, wenn und soweit es noch Auswirkungen zeitigen kann (Bethge, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/ders. (Hrsg.), BVerfGG Kommentar, 60. EL Juli 2020,

§ 78 Rn. 26). Dies ist vorliegend - wie bereits im Rahmen der Zulässigkeit ausgeführt - bezüglich der bereits außer Kraft getretenen Verordnungen der Fall. Eines gesonderten Ausspruchs der Nichtigkeit der Bußgeldregelungen in § 14 Abs. 3 Nr. 1 MaßnFortentwVO - in Gestalt der Änderung vom 20. Mai 2020 -, § 14 Abs. 3 Nr. 20 sowie Nr. 25 MaßnFortentwVO und § 14 Abs. 3 Nr. 7 MaßnFortentwVO bedarf es aufgrund der Gesamtnichtigkeit der MaßnFortentwVO insoweit nicht mehr.

2. Mangels Vereinbarkeit der Bußgeldtatbestände in § 14 Abs. 3 Nr. 1 IfS-GrundVO, § 14 Abs. 3 Nr. 3 sowie Nr. 4 IfS-GrundVO und § 14 Abs. 3 Nr. 7 IfS-GrundVO mit den Anforderungen aus Art. 44 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf i. V. m. Art. 103 Abs. 2 GG sind diese ebenfalls nach § 44 Satz 1 Var. 1 ThürVerfGHG für nichtig zu erklären.

Gleiches gilt hinsichtlich der Bußgeldtatbestände in § 14 Abs. 3 Nr. 1 der 2. IfS-GrundVO, § 14 Abs. 3 Nr. 4 sowie Nr. 5 der 2. IfS-GrundVO und § 14 Abs. 3 Nr. 8 der 2. IfS-GrundVO.

3. Der Verfassungsgerichtshof weist darauf hin, dass die Thüringer Verordnung zur Fortschreibung und Anpassung außerordentlicher Sondermaßnahmen zur Eindämmung einer sprunghaften Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 vom 29. November 2020 nicht Gegenstand dieses Verfahrens war, weshalb die dortigen Bußgeldbestimmungen nicht auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu prüfen waren. Dies gilt gleichermaßen für weitere nachfolgende Verordnungen.

D .

Das Verfahren ist gemäß § 28 Abs. 1 ThürVerfGHG kostenfrei. Die Entscheidung über die Erstattung der Auslagen beruht auf § 29 Abs. 1 Satz 2 ThürVerfGHG. Da die Antragstellerin durch ihren Antrag zur Klärung einer bedeutsamen Rechtsfrage beigetragen hat, ist es gerechtfertigt, den Freistaat Thüringen zu verpflichten, ihre notwendigen Auslagen zur Hälfte zu erstatten.

E .

Die Entscheidung ist hinsichtlich

Ziffer 1 des Tenors mit 9 : 0,

Ziffer 2 des Tenors mit 7 : 2,

Ziffer 3 des Tenors mit 7 : 2,

Ziffer 4 des Tenors mit 7 : 2 und

Ziffer 5 des Tenors mit 9 : 0

Stimmen ergangen.

Bezüglich der Begründung ergibt sich folgendes Stimmverhältnis:

Abschnitt B. I. 2. (Wesentlichkeitslehre und Vorlagepflicht) mit 7 : 2,

Abschnitt B. III. 2. (Unionsrecht als Prüfungsmaßstab) mit 8 : 1,

Abschnitt B. III. 3. a. (Zitiergebot bei Mischverordnungen) mit 8 : 1,

Abschnitt C. I. 1. und 2. (Prüfungsmaßstab des Verfassungsgerichtshofs)
mit 8 : 1,

Abschnitt C. I. 3. a. (hinreichende Verweisung in § 73 Abs. 1a Nr. 24 IfSG) mit 5 : 4
und

Abschnitt C. I. 3. b. (Verfassungswidrigkeit der Bußgeldvorschriften) mit 7 : 2 Stim-
men.

Dr. h.c. Kaufmann

Prof. Dr. Baldus

Prof. Dr. Bayer

Heßelmann

Menzel

Prof. Dr. Ohler

Petermann

Geibert

Obhues