

B e s c h l u s s

In dem verwaltungsgerichtlichen Verfahren

des Rechtsanwalts Wilfried S c h m i t z , De-Plevitz-Straße 2, 52538 Selfkant,
Az.: 04/2020,

Antragstellers,

g e g e n

das Land Nordrhein-Westfalen, vertreten durch das Ministerium für Arbeit, Gesund-
heit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, Fürstenwall 25,
40219 Düsseldorf,

Antragsgegners,

wegen Infektionsschutzrechts - Pflicht zum Tragen einer Mund-Nase-Bedeckung
hier: Antrag auf Erlass einer normbezogenen einstweiligen Anordnung

hat der 13. Senat des

OBERVERWALTUNGSGERICHTS FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

am 13. Mai 2020

durch

den Vorsitzenden Richter am Oberverwaltungsgericht S a n d e r ,

die Richterin am Oberverwaltungsgericht S c h i l d w ä c h t e r ,

die Richterin am Verwaltungsgericht Dr. S t o c k s m e y e r

beschlossen:

Der Antrag wird abgelehnt.

Der Antragsteller trägt die Kosten des Verfahrens.

Der Streitwert wird auf 5.000 Euro festgesetzt.

G r ü n d e

I.

Der in einer nordrhein-westfälischen Gemeinde wohnende Antragsteller wendet sich im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes gegen die im Zuge der Bekämpfung der Corona-Pandemie verordnete Verpflichtung, in bestimmten sozialen Situationen eine Mund-Nase-Bedeckung zu tragen.

Die mit Art. 1 der Vierten Verordnung zur Änderung von Rechtsverordnungen zum Schutz vor dem Coronavirus SARS-CoV-2 vom 8. Mai 2020 (GV. NRW. S. 340a) erlassene und am 11. Mai 2020 in Kraft getretene Verordnung zum Schutz vor Neuinfizierungen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 (Coronaschutzverordnung - CoronaSchVO) trifft insoweit folgende Regelung:

§ 2

Abstandsgebot, Mund-Nase-Bedeckung

(1) Außerhalb der nach § 1 zulässigen Gruppen ist im öffentlichen Raum zu allen anderen Personen grundsätzlich ein Mindestabstand von 1,5 Metern einzuhalten.

(2) Wenn die Einhaltung des Mindestabstands aus medizinischen, rechtlichen, ethischen oder baulichen Gründen nicht möglich ist, wird das Tragen einer textilen Mund-Nase-Bedeckung (zum Beispiel Alltagsmaske, Schal, Tuch) empfohlen. Die vorstehenden Regelungen gelten nicht, wenn Einsatzsituationen von Sicherheitsbehörden, Feuerwehr, Rettungsdienst und Katastrophenschutz eine Unterschreitung des Mindestabstands erforderlich machen.

(3) Inhaber, Leiter und Beschäftigte sowie Kunden, Nutzer und Patienten sind zum Tragen einer Mund-Nase-Bedeckung im Sinne von Absatz 2 Satz 1 verpflichtet

1. in Museen, Ausstellungen, Galerien, Schlössern, Burgen, Gedenkstätten und ähnlichen Einrichtungen (außer im Freien),
2. in geschlossenen Räumlichkeiten von Tierparks, Zoologischen und Botanischen Gärten sowie von Garten- und Landschaftsparks,
3. beim praktischen Fahrunterricht und der Fahrprüfung,
4. in Verkaufsstellen und Handelsgeschäften, auf Wochenmärkten, auf sämtlichen Allgemeinflächen von Einkaufszentren, „Shopping Malls“, „Factory Outlets“ und vergleichbaren Einrichtungen sowie in Wettvermittlungsstellen,
5. in sämtlichen Verkaufs- und Ausstellungsräumen von Handwerkern und Dienstleistern sowie bei der Erbringung und Inanspruchnahme von Handwerks- und

Dienstleistungen, die ohne Einhaltung eines Sicherheitsabstands von 1,5 Metern zum Kunden erbracht werden,

6. bei der Abholung von Speisen in gastronomischen Einrichtungen,
7. in Arztpraxen und ähnlichen Einrichtungen des Gesundheitswesens,
8. bei der Nutzung von Beförderungsleistungen des Personenverkehrs und seiner Einrichtungen sowie
9. in Warteschlangen vor den vorgenannten Einrichtungen.

Dies gilt nicht für Kinder bis zum Schuleintritt und Personen, die aus medizinischen Gründen keine Mund-Nase-Bedeckung tragen können. Die Verpflichtung nach Satz 1 kann für Inhaber, Leiter und Beschäftigte durch gleich wirksame Schutzmaßnahmen (Abtrennung des Arbeitsplatzes durch Glas, Plexiglas o. ä.) ersetzt werden. Die Mund-Nase-Bedeckung kann vorübergehend abgelegt werden, wenn das zur Ermöglichung einer Dienstleistung oder ärztlichen Behandlung oder aus anderen Gründen (z. B. Kommunikation mit einem gehörlosen oder schwerhörigen Menschen) zwingend erforderlich ist.

Der Antragsteller hat am 28. April 2020 einen Normenkontrollantrag gestellt (13 D 57/20.NE) und zugleich den Erlass einer einstweiligen Anordnung beantragt.

Zur Begründung macht er im Wesentlichen geltend: Die Verpflichtung zum Tragen einer Mund-Nase-Bedeckung werde von der Ermächtigungsgrundlage der §§ 28, 32 IfSG nicht gedeckt. Schutzmaßnahmen könnten nicht gegenüber gesunden oder genesenen Personen erlassen werden. Die Verordnungsermächtigung verstoße zudem gegen das Bestimmtheitsgebot. Überdies sei das Zitiergebot verletzt, da die allgemeine Handlungsfreiheit und das Recht auf körperliche Unversehrtheit nicht als Grundrechte benannt würden, die durch die Rechtsverordnung eingeschränkt werden könnten. Die Regelung selbst sei zu unbestimmt. Es sei in der Verordnung weder konkretisiert worden, wie dick- oder dünnmaschig die Mund-Nase-Bedeckung sein müsse, noch gebe es Vorgaben darüber, wie lange sie getragen werden dürfe, bis sie gereinigt oder desinfiziert werden müsse. Darüber hinaus sei die Maßnahme auch unverhältnismäßig, da sie ungeeignet sei, Ansteckungsgefahren zu minimieren oder auszuschließen. Alltagsmasken könnten die Viren hustender Menschen nicht aufhalten. Sie vermittelten ferner eine trügerische Sicherheit, die dazu veranlasse, Sicherheitsabstände nicht mehr einzuhalten. Auch entstünden Gesundheitsgefahren für die Träger der Masken, die eine Hyperkapnie oder eine Hypoxie erleiden könnten. Ebenso sei zu befürchten, dass die Maske nicht richtig getragen werde oder durch eine fehlerhafte Anwendung das eigene Infektionsrisiko steige. Kleine Kinder und

demente Personen würden durch die Konfrontation mit Maskenträgern traumatisiert. Das Robert Koch-Institut habe die Maskenpflicht zu Beginn der Pandemie als überflüssig qualifiziert. Es sei daher unverständlich, warum das Tragen einer Mund-Nase-Bedeckung nun trotzdem verpflichtend geregelt worden sei. Dies gelte umso mehr, als die Zahlen der Neuinfizierungen schon vor Normierung der Maskenpflicht rückläufig gewesen seien. Im Übrigen sei das Coronavirus mit einer harmlosen Grippe vergleichbar, was ein Vergleich mit den Grippetoten der letzten Jahre belege.

Der Antragsteller beantragt sinngemäß,

im Wege der einstweiligen Anordnung den Vollzug von § 2 Abs. 3 Satz 1 CoronaSchVO bis zu einer Entscheidung über seinen Normenkontrollantrag auszusetzen.

Der Antragsgegner tritt dem Antrag entgegen und beantragt,

den Antrag abzulehnen.

II.

Der Senat geht bei verständiger Würdigung des Vorbringens des Antragstellers davon aus, dass dieser sich nach Außerkrafttreten der ursprünglich angegriffenen Coronaschutzverordnung vom 22. März 2020 (GV. NRW. S. 178a) nunmehr gegen § 2 Abs. 3 Satz 1 der Coronaschutzverordnung vom 8. Mai 2020 wenden will. Dafür spricht, dass die Regelungen über die Verpflichtung zum Tragen einer Mund-Nase-Bedeckung inhaltlich im Kern unverändert geblieben sind.

Der so verstandene Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung hat keinen Erfolg. Der gemäß § 47 Abs. 6, Abs. 1 Nr. 2 VwGO i. V. m. § 109a JustG NRW statthafte und auch im Übrigen zulässige Antrag ist unbegründet (1.). Die vom Antragsteller begehrte einstweilige Anordnung ist nicht zur Abwehr schwerer Nachteile oder aus anderen wichtigen Gründen dringend geboten (§ 47 Abs. 6 VwGO). Der Normenkontrollantrag in der Hauptsache bleibt voraussichtlich ohne Erfolg, weil sich der von

dem Antragsteller angegriffene § 2 Abs. 3 Satz 1 CoronaSchVO bei einer wegen der Eilbedürftigkeit der Entscheidung nur möglichen summarischen Prüfung voraussichtlich als rechtmäßig erweist (1.). Unabhängig davon würde jedenfalls eine von den Erfolgsaussichten losgelöste Folgenabwägung zu Lasten des Antragstellers ausgehen (2.).

Vgl. zu den Entscheidungsmaßstäben BVerwG, Beschluss vom 25. Februar 2015 - 4 VR 5.14 -, juris, Rn. 12; OVG NRW, Beschlüsse vom 6. April 2019 - 13 B 398/20.NE -, juris, Rn. 32, und vom 26. August 2019 - 4 B 1019/19.NE -, juris, Rn. 12; Nds. OVG, Beschluss vom 17. Februar 2020 - 2 MN 379/19 -, juris, Rn. 24, m. w. N.; Ziekow, in: SoDan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 47 Rn. 395.

1. Rechtsgrundlage für § 2 Abs. 3 Satz 1 CoronaSchVO ist § 32 Satz 1 und 2 i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 IfSG in der Fassung vom 27. März 2020 (BGBl. I 587). Nach § 32 Satz 1 IfSG werden die Landesregierungen ermächtigt, unter den Voraussetzungen, die für Maßnahmen nach den §§ 28 bis 31 IfSG maßgebend sind, auch durch Rechtsverordnungen entsprechende Gebote und Verbote zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten zu erlassen. Die Landesregierungen können gemäß § 32 Satz 2 IfSG die Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen nach Satz 1 der Vorschrift durch Rechtsverordnung auf andere Stellen übertragen. Werden Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider festgestellt oder ergibt sich, dass ein Verstorbener krank, krankheitsverdächtig oder Ausscheider war, so trifft die zuständige Behörde nach § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 IfSG die notwendigen Schutzmaßnahmen, insbesondere die in den §§ 29 bis 31 IfSG genannten, soweit und solange es zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich ist.

a. § 2 Abs. 3 Satz 1 CoronaSchVO findet in § 32 Satz 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 IfSG eine hinreichende gesetzliche Grundlage. Der Senat hat bereits mit Beschluss vom 6. April 2020 - 13 B 398/20.NE -, juris,

vgl. ferner Senatsbeschlüsse vom 15. April 2020 - 13 B 440/20.NE -, juris, Rn. 46, sowie vom 16. April 2020 - 13 B 452/20.NE - und - 13 B 471/20.NE -,

auf den er zur Vermeidung von Wiederholungen Bezug nimmt, entschieden, dass die Verordnungsermächtigung hinsichtlich der Regelungen der Coronaschutzverordnung voraussichtlich den verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsanforderungen genügt (juris, Rn. 37 ff.) und etwaige verfassungsrechtliche Bedenken mit Blick auf den Vorbehalt des Gesetzes jedenfalls im vorliegenden Pandemiefall nicht durchgreifen (juris, Rn. 50 ff.). Hieran hält er auch mit Blick auf das Antragsvorbringen fest.

Entgegen der Auffassung des Antragsstellers liegt auch kein Verstoß gegen das in Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG niedergelegte Zitiergebot vor, obwohl weder die allgemeine Handlungsfreiheit des Art. 2 Abs. 1 GG noch das Recht auf körperliche Unversehrtheit gemäß Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG als Grundrechte benannt sind, die durch Maßnahmen nach § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG eingeschränkt werden können. Auf die allgemeine Handlungsfreiheit findet das Zitiergebot schon keine Anwendung, da dieses Grundrecht ohnehin einem gesetzgeberischen Regelungsvorbehalt unterliegt. Dass die Pflicht zum Tragen einer Mund-Nase-Bedeckung in das Recht auf körperliche Unversehrtheit eingreift, dazu sogleich, ist bei der im Rahmen des vorliegenden Eilverfahrens gebotenen summarischen Prüfung nicht ersichtlich.

b. Die formelle Rechtmäßigkeit von § 2 Abs. 3 Satz 1 CoronaSchVO steht nicht in Zweifel. Das Zitiergebot des Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG wurde ausweislich der Präambel gewahrt. Eine über das Zitiergebot hinausgehende generelle verfassungsrechtliche Begründungspflicht beim Erlass von Rechtsverordnungen kennt das Grundgesetz nicht.

Vgl. Nierhaus, in: BK-GG, 86. EL November 1998, Art. 80 Abs. 1 Rn. 404, 419; Remmert, in: Maunz/Dürig, GG, 89. EL Oktober 2019, Art. 80 Rn. 131; Uhle, in: BeckOK GG, 42. Ed. Dezember 2019, Art. 80 Rn. 32c); a. A. Mann, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 80 Rn. 32.

c. Auch die vom Antragsteller erhobenen materiell-rechtlichen Einwände gegen § 2 Abs. 3 Satz 1 CoronaSchVO greifen voraussichtlich nicht.

Die tatbestandlichen Voraussetzungen für die auf § 32 Satz 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 IfSG gestützte Vorschrift, die unter bestimmten Bedingungen zum Tragen einer Mund-Nase-Bedeckung verpflichtet, liegen vor.

Vgl. dazu bereits Senatsbeschluss vom 30. April 2020 - 13 B 539/20.NE -, juris, Rn. 23 ff.

Es bestehen auch keine durchgreifenden Bedenken gegen die Bestimmtheit der Regelung. Dass von dem Begriff der textilen Mund-Nase-Bedeckung, der durch die benannten Beispiele Alltagsmaske, Schal und Tuch konkretisiert wird, jede Form einer textilen Barriere erfasst wird, und zwar unabhängig von einer Kennzeichnung oder zertifizierten Schutzkategorie, ist unschwer durch Auslegung anhand des Wortlauts zu ermitteln.

Auch der weite Adressatenkreis der Regelung ist voraussichtlich nicht zu beanstanden. § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG erlaubt Maßnahmen auch gegenüber Dritten (sog. „Nichtstörer“), wenn ein Tätigwerden allein gegenüber Kranken, Krankheitsverdächtigen, Ansteckungsverdächtigen oder Ausscheidern (sog. „Störern“) eine effektive Gefahrenabwehr nicht gewährleistet. Letzteres ist hier schon deshalb der Fall, weil aus tatsächlichen Gründen vielfach gar nicht klar ist, ob eine Person „Störer“ oder „Nichtstörer“ ist. Nach aktuellem Erkenntnisstand kann nämlich eine Übertragung des Virus durch eine infizierte Person schon bis zu drei Tage vor Symptombeginn oder auch bei einem asymptomatischen Verlauf der Erkrankung, den der Betroffene selbst gar nicht wahrgenommen hat, stattfinden.

Vgl. insoweit erneut Senatsbeschluss vom 30. April 2020 - 13 B 539/20.NE -, juris, Rn. 28 ff.; siehe ferner Nds. OVG, Beschluss vom 5. Mai 2020 - 13 MN 119/20 -, juris, Rn. 41.

Schließlich spricht Überwiegendes dafür, dass § 2 Abs. 3 Satz 1 CoronaSchVO dem in § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 IfSG zum Ausdruck kommenden Gebot strikter Verhältnismäßigkeit genügt.

Die Regelung dient einem legitimen Zweck. Der Ordnungsgeber durfte bei Erlass der angegriffenen Regelung davon ausgehen, dass die Corona-Pandemie nach wie

vor eine ernstzunehmende Gefahrensituation begründet, die staatliches Einschreiten nicht nur rechtfertigt, sondern mit Blick auf die Schutzpflicht des Staates für Leben und Gesundheit der Bevölkerung weiterhin gebietet.

Vgl. zu dieser Schutzpflicht BVerfG, Urteil vom 28. Januar 1992 - 1 BvR 1025/82 u. a. - , juris, Rn. 69, m. w. N.

Auch wenn sich das Infektionsgeschehen aufgrund der ergriffenen Maßnahmen in letzter Zeit verlangsamt hat und insbesondere die Anzahl der festgestellten Neuinfektionen rückläufig ist, besteht die Gefahr der Verbreitung der Infektion und daran anknüpfend einer Überlastung des Gesundheitswesens mit gravierenden Folgen für die Gesundheitsversorgung der Bevölkerung fort. Nach den Feststellungen des Robert Koch-Instituts handelt es sich immer noch um eine sehr dynamische Situation. Die Gefährdung für die Bevölkerung wird deshalb nach wie vor als hoch eingeschätzt, für Risikogruppen sogar als sehr hoch. Dabei variiert die Gefährdung von Region zu Region. Die Belastung für das Gesundheitswesen hängt maßgeblich von der regionalen Verbreitung der Infektion, den vorhandenen Kapazitäten und den eingeleiteten Gegenmaßnahmen wie Isolierung, Quarantäne und physischer Distanzierung ab und kann örtlich sehr hoch sein.

Vgl. Robert Koch-Institut, Täglicher Lagebericht des RKI zur Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19), Aktualisierter Stand für Deutschland, abrufbar unter: https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/Gesamt.html, Stand: 11. Mai 2020; siehe dazu auch Nds. OVG, Beschluss vom 27. April 2020 - 13 MN 98/20 -, juris, Rn. 54.

Diese Risikoeinschätzung wird durch den Einwand des Antragstellers, das Coronavirus sei mit einer harmlosen Grippe vergleichbar, an der jährlich tausende Menschen verstürben, nicht durchgreifend in Zweifel gezogen. Die Einschätzung, das Virus SARS-CoV-2 sei mit saisonalen Grippe-(Influenza)-Viren zu vergleichen, teilt der Senat nicht. Es liegen Daten zur sogenannten Übersterblichkeit vor, wonach die Zahl der Toten in Europa allein im Zeitraum vom 16. März bis 12. April 2020 drastisch zugenommen hat (vgl. z. B. <https://www.euromomo.eu/graphs-and-maps>, sowie weitere Informationen unter <https://www.tagesschau.de/faktenfinder/corona-uebersterblichkeit-101.html>). Auch das Statistische Bundesamt hat für die Verhältnis-

se in Deutschland inzwischen mitgeteilt, dass die Auswertung der Sterbefallzahlen auf eine Übersterblichkeit im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie hindeute (vgl. <https://kurzlink.de/zAq2Ko1X9>). Dass sich dieses vorläufige Ergebnis weniger ausgeprägt darstellt als in anderen Ländern, dürfte darauf zurückzuführen sein, dass hier noch rechtzeitig Maßnahmen zur Eindämmung der Verbreitung des Virus unternommen worden sind. Im Übrigen besteht in der Bevölkerung gegen das neuartige Coronavirus SARS-CoV-2 im Unterschied zu Influenza-Viren keine Grundimmunität. Es fehlt zudem an einem Impfstoff und an spezifischen Behandlungstherapien.

Vgl. dazu auch Sächs. OVG, Beschlüsse vom 29. April 2020 - 3 B 144/20 -, juris, Rn. 28, und - 3 B 138/20 -, juris, Rn. 26; Hess. VGH, Beschluss vom 14. April 2020 - 2 B 985/20 -, juris, Rn. 43.

In dieser insgesamt fragilen, weiterhin durch zahlreiche Unsicherheiten gekennzeichneten Situation ist dem Verordnungsgeber nach wie vor eine Einschätzungsprärogative im Hinblick auf das gewählte Mittel einzuräumen, soweit und solange sich nicht andere Maßnahmen eindeutig als gleich geeignet und weniger belastend darstellen.

Vgl. dazu im Einzelnen den Senatsbeschluss vom 29. April 2020 - 13 B 512/20.NE -, juris, Rn. 44 ff.

Angesichts dessen ist es nicht zu beanstanden, wenn der Verordnungsgeber annimmt, dass die seit dem 7. Mai 2020 zugelassenen weitgehenden Lockerungen in nahezu allen gesellschaftlichen Bereichen an anderer Stelle durch Schutzmaßnahmen begleitet werden müssen, um die errungenen Erfolge - mit nicht absehbaren wirtschaftlichen und sozialen Folgen - nicht wieder zu verspielen.

Nach dieser Maßgabe dürfte sich die Pflicht zum Tragen einer Mund-Nase-Bedeckung als geeignet zur Erreichung des beabsichtigten Zwecks erweisen, die Ansteckungsgefahr in zentralen Bereichen des öffentlichen Lebens weiter zu reduzieren.

Vgl. dazu Pressemitteilung der Landesregierung vom 24. April 2020, Landesregierung führt Maskenpflicht ein, abrufbar unter: <https://www.land.nrw/de/pressemitteilung/landesregierung-fuehrt-maskenpflicht-ein>.

Dabei ist ein Mittel bereits dann geeignet, wenn mit seiner Hilfe der gewünschte Erfolg gefördert werden kann. Es ist nicht erforderlich, dass der Erfolg in jedem Einzelfall auch tatsächlich erreicht wird oder jedenfalls erreichbar ist; die Möglichkeit der Zweckerreichung genügt.

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 10. April 1997 - 2 BvL 45/92 -, juris, Rn. 61, m. w. N.

Dass der Ordnungsgeber die Grenzen seines Einschätzungsspielraums überschritten haben könnte, ist nicht festzustellen. Zwar ist die Eignung sog. Behelfsmasken als Mittel zur Verringerung der Infektionszahlen bisher nicht wissenschaftlich nachgewiesen. Nach der aktuellen Empfehlung des Robert Koch-Instituts, der der Ordnungsgeber gefolgt ist, ist bei dem derzeitigen Erkenntnisstand aber davon auszugehen, dass auch gegebenenfalls privat hergestellte textile Mund-Nasen-Bedeckungen eine (wenn auch im Vergleich zu einem chirurgischen Mund-Nasenschutz geringere) Filterwirkung auf Tröpfchen und Aerosole entfalten können, die zu einer Reduzierung der Ausscheidung von Atemwegsviren über die Ausatemluft führen kann. Hierdurch erscheint es wiederum möglich, dass ihr Tragen einen Beitrag zur weiteren Verlangsamung der Ausbreitung des von Mensch zu Mensch übertragbaren Coronavirus leistet.

Vgl. Robert Koch-Institut, Epidemiologisches Bulletin 19/2020, Mund-Nasen-Bedeckung im öffentlichen Raum als weitere Komponente zur Reduktion der Übertragungen von COVID-19, auch unter Verweis auf vergleichbare Empfehlungen des Europäischen Zentrums für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (ECDC) sowie des amerikanischen Public-Health-Institut CDC, abrufbar unter: https://www.rki.de/DE/Content/Infekt/EpidBull/Archiv/2020/Ausgaben/19_20_MNB.pdf?__blob=publicationFile; Stand: 3. Update vom 7. Mai 2020; vgl. auch Hess. VGH, Beschluss vom 5. Mai 2020 - 8 B 1153/20.N -, juris, Rn. 35, 39; Bay. VGH, Beschluss vom 7. Mai 2020 - 20 NE 20.926 -, juris, Rn. 20; VG Hamburg, Beschluss vom 27. April 2020 - 10 E 1784/20 -, Abdruck S. 8 f., abrufbar unter: <https://justiz.hamburg.de/contentblob/13884996/e64d72bae0de6f4d356eb29e0e915d87/data/10e1784-20.pdf>; VG Mainz, Beschluss vom 28. April 2020 - 1 L

276/20.MZ -, juris, Rn. 14 f.; VG Saarlouis, Beschluss vom 30. April 2020 - 6 L 452/20 -, juris, Rn. 24; die Frage offen lassend Nds. OVG, Beschluss vom 5. Mai 2020 - 13 MN 119/20 -, juris, Rn. 46.

Diese Beurteilung wird nicht durch den Umstand in Frage gestellt, dass das Robert Koch-Institut zu Beginn der Pandemie noch keine allgemeine Empfehlung zum Tragen einer Maske abgegeben und mitgeteilt hatte, es gebe keine hinreichende Evidenz dafür, dass der Mund-Nase-Schutz das Risiko einer Ansteckung für eine gesunde Person, die ihn trage, signifikant verringere. Diese Einschätzung über die Schutzwirkung sog. Behelfsmasken steht zu der jetzigen Empfehlung nicht im Widerspruch, die anders als zunächst den Fokus nicht in erster Linie auf den Aspekt des Eigenschutzes richtet, sondern vorrangig den Gesichtspunkt des Fremdschutzes in den Blick nimmt. Die Neubewertung von Schutzmaßnahmen, auch unter Berücksichtigung neuer Erkenntnisse über das Virus, ist notwendiger Bestandteil eines wissenschaftlichen Diskurses.

Vgl. zu dieser Entwicklung z. B. Tagesschau.de, Corona-Schutz: Auch RKI empfiehlt nun allen eine Maske, 2. April 2020, abrufbar unter: <https://www.tagesschau.de/inland/schutzmasken-coronavirus-103.html>, und Krankenhaushygieniker: „Selbst genähte Masken schützen“, 2. April 2020, abrufbar unter: <https://www.tagesschau.de/inland/schutzmasken-coronavirus-101.html>; Berliner Morgenpost, Reproduktionszahl - Coronavirus: RKI-Fallzahlen - Infektionen steigen weiter, 8. Mai 2020, abrufbar unter: <https://www.morgenpost.de/vermischtes/article228995569/Coronavirus-RKI-Fallzahl-Reproduktionszahl-Wieler-Deutschland-Pandemie.html>.

Der Einschätzung des Robert Koch-Instituts steht auch nicht entgegen, dass es unter der Vielzahl wissenschaftlicher Meinungen andere Stimmen gibt, die die Wirksamkeit einer einfachen Mund-Nase-Bedeckung gänzlich verneinen. Der Ordnungsgeber verletzt seinen Einschätzungsspielraum grundsätzlich nicht dadurch, dass er bei mehreren vertretbaren Auffassungen einer den Vorzug gibt, solange er dabei nicht feststehende, hiermit nicht vereinbare Tatsachen ignoriert.

Vgl. so schon den Senatsbeschluss vom 30. April 2020 - 13 B 539/20.NE -, juris, Rn. 45;

Hess. VGH, Beschluss vom 7. April 2020 - 8 B 892/20.N -, juris, Rn. 49; VG Hamburg, Beschluss vom 27. April 2020 - 10 E 1784/20 -, Abdruck S. 9, abrufbar unter: <https://justiz.hamburg.de/contentblob/13884996/e64d72bae0de6f4d356eb29e0e915d87/data/10e1784-20.pdf>.

Im Übrigen ist anerkannt, dass der Einschätzung des Robert Koch-Instituts nach dem in den einschlägigen Regelungen im Infektionsschutzgesetz (vgl. § 4 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Nr. 1 IfSG) zum Ausdruck kommenden Willen des Gesetzgebers im Bereich des Infektionsschutzes besonderes Gewicht zukommt.

Vgl. Senatsbeschluss vom 6. April 2020 - 13 B 398/20.NE -, juris, Rn. 76 f., unter Hinweis auf Bay. VerfGH, Entscheidung vom 26. März 2020 - Vf. 6-VII-20 -, juris, Rn. 16.; siehe insoweit auch BVerfG, Beschluss vom 10. April 2020 - 1 BvQ 28/20 -, juris, Rn. 13.

Es ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt auch nicht ersichtlich, dass Gefahren, die durch eine nicht sachgerechte Anwendung der Mund-Nase-Bedeckung im Einzelfall,

vgl. dazu Robert Koch-Institut, Epidemiologisches Bulletin 19/2020, Mund-Nasen-Bedeckung im öffentlichen Raum als weitere Komponente zur Reduktion der Übertragungen von COVID-19, abrufbar unter: https://www.rki.de/DE/Content/Infekt/EpidBull/Archiv/2020/Ausgaben/19_20_MNB.pdf?blob=publicationFile; Stand: 3. Update vom 7. Mai 2020,

entstehen können, die Eignung der sog. Maskenpflicht in Gänze in Frage stellen. Es ist schon zweifelhaft, ob Gefahren durch eine nicht sachgerechte Anwendung ernsthaft zu befürchten sind, da diese unschwer möglich ist. Leicht zugängliche Hilfestellungen bieten zudem zahlreiche Institutionen, aber auch der Antragsgegner auf seiner Internetseite an. Diese enthalten Anleitungen zur Benutzung und Reinigung der Alltagsmasken und den Hinweis, dass die Maske gewechselt werden soll, wenn sie durch Atemluft feucht geworden ist.

Vgl. MAGS NRW, Sonderseite des Gesundheitsministeriums zum Coronavirus in Nordrhein-Westfalen, Informationen zum Mund-Nasen-Schutz

in Leichter Sprache, sowie Selbstgenährter Mundschutz: Das gilt es zu beachten!, abrufbar unter: <https://www.mags.nrw/coronavirus>.

Auf etwaige Risiken hat der Ordnungsgeber damit ausreichend reagiert.

Vgl. auch VG Hamburg, Beschluss vom 27. April 2020 - 10 E 1784/20 -, Abdruck S. 9, abrufbar unter: <https://justiz.hamburg.de/contentblob/13884996/e64d72bae0de6f4d356eb29e0e915d87/data/10e1784-20.pdf>; VG Mainz, Beschluss vom 28. April 2020 - 1 L 276/20.MZ -, juris, Rn. 19.

Ferner geht der Senat unter Berücksichtigung der aktuellen Erkenntnislage davon aus, dass die Mund-Nase-Bedeckung keine allgemeinen Gesundheitsgefahren für den Träger hervorruft. Insbesondere ergeben sich aus der vom Antragsteller vorgelegten Dissertation von Butz mit dem Titel „Rückatmung von Kohlendioxid bei Verwendung von Operationsmasken als hygienischer Mundschutz an Fachpersonal“ aus dem Jahr 2004/2005 (abrufbar unter: <http://mediatum.ub.tum.de/doc/602557/602557.pdf>) keine zuverlässigen Anhaltspunkte für solche Gefahren. Der Senat folgt insoweit den überzeugenden Ausführungen des Verwaltungsgerichts Mainz in dem Beschluss vom 28. April 2020 - 1 L 276/20.MZ -, juris, Rn. 17 f., auf die er Bezug nimmt. Darüber hinaus hat die Autorin zwischenzeitlich selbst erklärt, dass aus ihrer Arbeit in Bezug auf die hier maßgebliche Fragestellung seriöserweise keine gesundheitlichen Beeinträchtigungen abgeleitet werden könnten.

Siehe dpa-Faktencheck, Doktorarbeit über OP-Masken von 2004 verneint Atemnot und Sauerstoffmangel, 4. Mai 2020, abrufbar unter: <https://www.presseportal.de/pm/133833/4587771>.

Die Befürchtung des Antragstellers, insbesondere (kleine) Kinder und demente Personen würden traumatisiert, wenn ihre Kontaktpersonen in den in der Verordnung beschriebenen Situationen (vorübergehend) Mund-Nase-Bedeckungen trügen, teilt der Senat nicht. Angesichts der anhaltenden Berichterstattung in den Medien zum Schutzzweck der Mund-Nase-Bedeckung ist auch nicht davon auszugehen, dass diese den Träger in eine „trügerische Sicherheit“ wiegt, vielmehr dürfte allgemein bekannt sein, dass weitere Schutzvorkehrungen, wie etwa die Einhaltung des Sicherheitsabstands, durch das Tragen der Maske nicht obsolet werden.

Die Maßnahme dürfte auch erforderlich sein. Untersuchungen zeigen, dass aufgrund der frühen Infektiosität bereits vor dem Auftreten von Krankheitssymptomen ein hoher Anteil von Übertragungen unbemerkt erfolgt, so dass diese durch eine Verhaltensänderung des Betroffenen (wie eine Selbstquarantäne) nicht verhindert werden können.

Vgl. dazu nochmals Robert Koch-Institut, Epidemiologisches Bulletin 19/2020, Mund-Nasen-Bedeckung im öffentlichen Raum als weitere Komponente zur Reduktion der Übertragungen von COVID-19, abrufbar unter: https://www.rki.de/DE/Content/Infekt/EpidBull/Archiv/2020/Ausgaben/19_20_MNB.pdf?__blob=publicationFile; Stand: 3. Update vom 7. Mai 2020.

Wie sich in den letzten Tagen gezeigt hat, geht die schrittweise erfolgte Aufhebung von Schutzmaßnahmen mit einem Anstieg an persönlichen und sozialen Kontakten einher. Deshalb ist es aller Voraussicht nach unbedenklich, wenn der Verordnungsgeber angesichts dessen davon ausgeht, dass die unbemerkte Übertragung von infektiösen Tröpfchen im öffentlichen Raum, wo mehrere Menschen zusammentreffen und der physische Abstand von mindestens 1,5 m (vgl. § 2 Abs. 1 CoronaSchVO) nicht immer eingehalten werden kann (z. B. beim Einkaufen oder in öffentlichen Verkehrsmitteln), allein durch kontaktbeschränkende Maßnahmen nicht hinreichend zu vermeiden ist, sondern es flankierend zusätzlich des Tragens einer Mund-Nase-Bedeckung bedarf.

Vgl. dazu schon den Senatsbeschluss vom 30. April 2020 - 539/20.NE -, juris, Rn. 57; VG Mainz, Beschluss vom 28. April 2020 - 1 L 276/20.MZ -, juris, Rn. 15.

Letztlich kann auch der Verweis auf Schweden als Vorbild im Umgang mit der Corona-Pandemie die Erforderlichkeit der Maßnahme nicht in Frage stellen. Der schwedische Weg ist durchaus umstritten und verursacht bislang - bezogen auf die Einwohnerzahl - dreimal so viele Tote wie in Deutschland. Unter diesen Umständen ist es nicht zu beanstanden, wenn der Verordnungsgeber einen anderen Weg einschlägt.

Vgl. Hess. VGH, Beschluss vom 5. Mai 2020 - 8 B 1153/20.N -, juris, Rn. 41; Tagesschau.de, Corona in Schweden - Keine Intensivmedizin für 80-Jährige?, 5. Mai 2020, abrufbar unter: <https://www.tagesschau.de/faktenfinder/corona-schweden-intensivmedizin-101.html>.

Die Regelung ist schließlich unter Abwägung der gegenläufigen verfassungsrechtlichen Positionen auch angemessen. Der beabsichtigte Verordnungszweck steht nicht außer Verhältnis zu der Schwere des Eingriffs. § 2 Abs. 3 Satz 1 CoronaSchVO sieht keine generelle Maskenpflicht im öffentlichen Raum vor, sondern beschränkt die Verpflichtung zum Tragen einer Mund-Nase-Bedeckung räumlich und zeitlich auf bestimmte soziale Situationen. Auch wird nicht das Tragen eines chirurgischen Mund-Nasen-Schutzes oder einer sog. partikelfiltrierenden Halbmaske verlangt, sondern lediglich einer einfachen Bedeckung, wie sie zum Beispiel eine Alltagsmaske, ein Schal oder ein Tuch darstellen (§ 2 Abs. 3 Satz 1 i. V. m. Abs. 2 Satz 1 CoronaSchVO). Diese Bedeckungen sind üblicherweise in jedem Haushalt vorhanden oder konnten jedenfalls seit der Ankündigung zum Erlass der Regelung selbst hergestellt bzw. im örtlichen Handel kostengünstig erworben werden. Abgemildert wird die Pflicht zudem durch die Ausnahmebestimmung in § 2 Abs. 3 Satz 2 CoronaSchVO für Kinder bis zum Schuleintritt und für Personen, die aus medizinischen Gründen keine Mund-Nase-Bedeckung tragen können. Von der zweiten Fallgruppe werden insbesondere auch Personen erfasst, die aufgrund von Vorerkrankungen einen höheren Atemwiderstand beim Tragen von Masken nicht tolerieren können. Dass die dadurch ggf. entstehende Notwendigkeit für den Betroffenen, die in seiner Person begründete Ausnahme durch Vorlage einer ärztlichen Bescheinigung nachzuweisen, eine Stigmatisierung hervorruft, erkennt der Senat nicht. Überdies kann die Verpflichtung zum Tragen einer Mund-Nase-Bedeckung für Beschäftigte durch gleich wirksame Schutzmaßnahmen, wie einer Abtrennung durch eine Glasscheibe, ersetzt werden, so dass auch diese nicht während der gesamten Arbeitszeit die mit der Maske einhergehenden subjektiven Unannehmlichkeiten hinnehmen müssen (vgl. § 2 Abs. 3 Satz 3 CoronaSchVO). § 2 Abs. 3 Satz 4 CoronaSchVO bestimmt zudem, dass die Mund-Nase-Bedeckung vorübergehend abgelegt werden kann, wenn das zur Ermöglichung einer Dienstleistung oder ärztlichen Behandlung oder aus anderen Gründen (z. B. Kommunikation mit einem gehörlosen oder schwerhörigen Menschen) zwingend erforderlich ist. Hinzu kommt, dass die Verord-

nung in ihrer zeitlichen Geltung zum einen befristet ist und den Verordnungsgeber zum anderen davon unabhängig eine fortwährende Beobachtungs- und Überprüfungspflicht trifft, die sich mit zunehmender Dauer der angegriffenen Maßnahme verdichtet. Nach alledem erweist sich die Maßnahme im Ergebnis als ein verhältnismäßig geringfügiger Eingriff in das Grundrecht auf allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) und gegebenenfalls das allgemeine Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG). Demgegenüber ist der mit ihr bezweckte Erhalt der Leistungsfähigkeit des Gesundheitswesens und damit einhergehend der Schutz von Leben und Gesundheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) ein überragend wichtiges Gemeinwohlinteresse.

2. Selbst wenn man von allenfalls offenen Erfolgsaussichten eines Normenkontrollverfahrens ausgehen wollte, führte die dann vorzunehmende offene Folgenabwägung nicht dazu, dass der Erlass einer einstweiligen Anordnung dringend geboten wäre. Anknüpfend an die vorstehenden Ausführungen erscheinen die Folgen einer Fortgeltung der angegriffenen Regelung nicht derart gewichtig, dass diese trotz der Gefahren für Leib und Leben, denen sie begegnen soll, im Eilrechtsschutz außer Vollzug gesetzt werden müsste. Dies gilt umso mehr, als die Pflicht zum Tragen einer Mund-Nase-Bedeckung angesichts der weitgehenden Lockerungen im Übrigen inzwischen ein zentrales Instrument zur Bekämpfung der Corona-Pandemie ist.

Vgl. dazu auch Nds. OVG, Beschluss vom 5. Mai 2020 - 13 MN 119/20 -, juris, Rn. 47 ff.; Hess. VGH, Beschluss vom 5. Mai 2020 - 8 B 1153/20.N -, juris, Rn. 46 ff.; Bay. VGH, Beschluss vom 7. Mai 2020 - 20 NE 20.926 -, juris, Rn. 26 f.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf den §§ 53 Abs. 2 Nr. 2, 52 Abs. 2 GKG. Da die angegriffene Regelung bereits mit Ablauf des 25. Mai 2020 außer Kraft tritt, zielt der Antrag inhaltlich auf eine Vorwegnahme der Hauptsache, so dass eine Reduzierung des Auffangstreitwerts für das Eilverfahren nicht veranlasst ist.

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO).

Sander

Schildwächter

Dr. Stocksmeyer



Beglaubigt
Urkundsbeamter/in
der Geschäftsstelle des
Oberverwaltungsgerichts
für das Land Nordrhein-Westfalen