



Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

OVG: 1 B 140/20

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

1. des Herrn
2. der Frau

– Antragsteller –

Prozessbevollmächtigte:

g e g e n

die Freie Hansestadt Bremen, vertreten durch die Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz,
Contrescarpe 72, 28195 Bremen

– Antragsgegnerin –

Prozessbevollmächtigte:

hat das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 1. Senat - durch die Richter Prof. Sperlich, Richterin Dr. Koch und Richter Dr. Sieweke am 12. Mai 2020 beschlossen:

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung wird abgelehnt.

Die Antragsteller tragen die Kosten des Verfahrens je zur Hälfte.

Der Streitwert wird zum Zwecke der Kostenberechnung auf 5.000 € festgesetzt.

Gründe

I. Die Antragsteller wenden sich im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes gegen die seit dem 27.04.2020 im Land Bremen bestehende Pflicht, beim Betreten von Geschäften und anderen Einrichtungen eine Mund-Nasen-Bedeckung zu tragen.

Die Maßnahmen des Senats der Freien Hansestadt zum Schutz vor Neuinfektionen mit dem Coronavirus werden in einer Rechtsverordnung gebündelt, die in den letzten Wochen stetiger Veränderung unterlag und den jeweiligen Entwicklungen der Pandemie angepasst worden ist. In der Verordnung zum Schutz vor Neuinfektionen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 der Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz vom 17.04.2020 (Coronaverordnung) (Brem.GBl. S. 205; geändert durch die Verordnung 21.04.2020, Brem.GBl. S. 224) wurde bei der Nutzung des Öffentlichen Personennahverkehrs, im Einzelhandel und bei der Nutzung von vergleichbaren Einrichtungen das Tragen von Alltagsmasken zunächst nur empfohlen. Seit der Änderung durch die Verordnung vom 28.04.2020 (Brem.GBl. S. 241) besteht nach § 5 Abs. 3 bei der Nutzung von Verkehrsmitteln des Öffentlichen Personennahverkehrs und den hierzu gehörenden Einrichtungen sowie bei dem Besuch einer für den Publikumsverkehr geöffneten Verkaufsstätte oder Einrichtung die Pflicht, eine Mund-Nasen-Bedeckung zu tragen. Die Vorschrift lautet:

„(3) Bei der Nutzung von Verkehrsmitteln des Öffentlichen Personennahverkehrs und den hierzu gehörenden Einrichtungen, bei dem Besuch einer nach § 9 Absatz 2 und 3 für den Publikumsverkehr geöffneten Verkaufsstätte oder Einrichtung ist eine Mund-Nasen-Bedeckung zu tragen. Eine Mund-Nasen-Bedeckung ist eine textile Barriere, die aufgrund ihrer Beschaffenheit geeignet ist, eine Ausbreitung von übertragungsfähigen Tröpfchenpartikeln durch Husten, Niesen und Aussprache zu verringern, unabhängig von einer Kennzeichnung oder zertifizierten Schutzkategorie; geeignet sind auch Schals, Tücher, Buffs, aus Baumwolle oder anderem geeigneten Material selbst hergestellte Masken oder Ähnliches. Satz 1 gilt nicht für Kinder unter sieben Jahren oder für Personen, die aufgrund einer gesundheitlichen Beeinträchtigung oder Behinderung keine Mund-Nasen-Bedeckung tragen können.“

Derzeit gilt die Zweite Verordnung zum Schutz vor Neuinfektionen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 (Zweite Coronaverordnung) vom 06.05.2020 (Brem.GBl. S. 244). Sie ist am 06.05.2020 in Kraft getreten und tritt am 20.05.2020 außer Kraft. Die Vorschrift des § 5 Abs. 3 ist in dieser Verordnung unverändert geblieben.

Die Antragsteller haben am 30.04.2020 beim Verwaltungsgericht einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gestellt. Das Verwaltungsgericht hat sich durch Beschluss vom 04.05.2020 sachlich für unzuständig erklärt und hat das Verfahren an das Oberverwaltungsgericht verwiesen.

Die Antragsteller wohnen in Bremen. Sie halten die Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung für unverhältnismäßig. Mund-Nasen-Bedeckungen seien von vornherein nicht geeignet, Neuinfektionen zu vermeiden. Eine Maskenpflicht sei darüber hinaus auch nicht erforderlich und angemessen, da mit dem bisherigen Abstandsgebot bereits eine erhebliche Reduzierung der Neuinfektionen erreicht worden sei. Das Infektionsgeschehen sei in Bremen sogar noch erheblich geringer als im Bundesdurchschnitt. Die positive Entwicklung der Infektionszahlen sei im Wesentlichen auf das Verbot von Großveranstaltungen und vor allen Dingen das Gebot zur Einhaltung des Mindestabstandes unter fremden Personen von 1,50 m zurückzuführen. Demgegenüber habe auch die Gesundheitsministerin des Landes Niedersachsen gegenüber der Presse eingeräumt, dass die Schutzwirkung sogenannter Allgemeinmasken und Mund-Nasen-Bedeckungen bisher wissenschaftlich nicht belegt sei. Um der Einheitlichkeit Willen habe sich das Land Niedersachsen der Maskenpflicht angeschlossen. Dem sei Bremen schließlich gefolgt. Der Aspekt der Einheitlichkeit könne aber eine Einschränkung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts nicht rechtfertigen. Das Tragen sogenannter Allgemeinmasken sei von namhaften Medizinern wie dem ehemaligen Präsidenten der Bundesärztekammer Prof. Dr. Montgomery als kontraproduktiv bewertet worden. Die gesetzliche Pflicht sei nach dessen Überzeugung falsch und trage nur dazu bei, dass vergessen werde, den erforderlichen Mindestabstand einzuhalten. Unstreitig gebe es jedenfalls keine wissenschaftliche Bestätigung dahingehend, dass sogenannte Allgemeinmasken die ihnen von der Politik zugeschriebene Schutzwirkung entfaltet. Angesichts dessen erscheine es unverhältnismäßig, das allgemeine Persönlichkeitsrecht aller Bürger durch eine Verpflichtung zum Tragen von Allgemeinmasken einzuschränken.

Die Antragsteller beantragen sinngemäß,

§ 5 Abs. 3 der Zweiten Verordnung zum Schutz vor Neuinfektionen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 vom 06.05.2020 bis zur Entscheidung über einen noch zu stellenden Normenkontrollantrag einstweilig außer Vollzug zu setzen.

Die Antragsgegnerin beantragt,

den Antrag abzulehnen.

Sie vertritt die Auffassung, dass die Maskenpflicht einen verhältnismäßigen Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht darstelle. Sie verfolge mit dem Ziel der Eindämmung des Infektionsgeschehens einen legitimen Zweck. Die Maskenpflicht sei auch ein geeignetes Mittel, da sie die Ansteckungsgefahr verringere, weil durch die Maske dafür Sorge getragen werde, dass beim Sprechen, Husten oder Niesen keine oder nur wenige infizierte Tröpfchen in die Luft gelangten. Zum Tragen von Masken möge es unterschiedliche Auffassungen geben. Es stehe jedoch außer Frage, dass die Infektionsgefahr hierdurch zumindest verringert werden könne. Diese Auffassung werde auch durch das Robert-Koch-Institut vertreten, auf das sich die Verordnungsgeberin bei der Ausübung ihres Einschätzungsspielraums berufen könne. Die Maskenpflicht dürfe auch nicht isoliert betrachtet oder gar gegen andere Maßnahmen aufgewogen werden. Sie sei im Zusammenhang mit den Lockerungen zu betrachten, die ebenfalls im Rahmen der Überarbeitung der Verordnung eingeführt worden seien und zu einer Steigerung der sozialen Kontakte führten. Richtig sei, dass das Abstandsgebot in diesem Zusammenhang ebenfalls ein wirksames Mittel gegen die Verbreitung des Coronavirus darstelle. In Bereichen jedoch, in denen der erforderliche Abstand nicht oder nicht ohne Weiteres eingehalten werden könne, wie etwa bei der Nutzung des Öffentlichen Personennahverkehrs oder beim Besuch diverser Einzelhandelsgeschäfte sei das Tragen von Masken ein weiteres wirksames Mittel zur Eindämmung der Pandemie. Die Pflicht zum Tragen von Masken sei auch angemessen. Die Maskenpflicht sei nicht in allen Bereichen vorgeschrieben. Vielmehr könne in den meisten Bereichen, im privaten Umfeld, in der Natur und im beruflichen Kontext auf eine Maske verzichtet werden. Nur in Bereichen, in denen nicht ohne weiteres gesteuert werden könne, ob alle Menschen den Abstand einhielten, habe die Verordnungsgeberin die Maskenpflicht vorgeschrieben. Deshalb sei die Einschränkung des Persönlichkeitsrechts der Antragsteller im Verhältnis zu den Gesundheitsgefahren für die Bevölkerung als gerechtfertigt anzusehen. Diese Einschätzung könne sich im Laufe des Infektionsgeschehens der nächsten Wochen noch verändern. Derzeit seien die Einschränkungen jedoch mit Blick auf die Ausbreitung des Virus hinzunehmen.

II. Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ist zulässig, aber unbegründet.

1. Das Begehren der Antragsteller, im Wege der einstweiligen Anordnung die Verfassungswidrigkeit und Unwirksamkeit der in § 5 Abs. 3 der Zweiten Coronaverordnung geregelten Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung in für den Publikumsverkehr geöffneten Verkaufsstätten festzustellen, ist als Antrag nach § 47 Abs. 6 VwGO auszulegen und als solcher statthaft. Nach § 47 Abs. 6 VwGO i.V.m. § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO und Art. 7 Abs. 1

BremAGVwGO entscheidet das Oberverwaltungsgericht auch außerhalb des Anwendungsbereichs des § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO über die Gültigkeit einer landesrechtlichen Verordnung oder einer anderen im Range unter dem Landesgesetz stehenden Rechtsvorschrift. In diesem Zusammenhang kann es auf Antrag eine einstweilige Anordnung erlassen, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile oder aus anderen wichtigen Gründen dringend geboten ist.

Die Antragsteller sind auch antragsbefugt im Sinne des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO, da sie geltend machen können, durch die Verpflichtung zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung in eigenen Rechten verletzt zu sein. Sie sind wohnhaft im Geltungsbereich der Verordnung und deshalb, wie sie selbst ausgeführt haben, insbesondere beim Betreten von Einzelhandelsgeschäften von der sogenannten Maskenpflicht betroffen.

2. Der Eilantrag hat jedoch in der Sache keinen Erfolg. Der Erlass einer einstweiligen Anordnung ist hier nicht zur Abwehr schwerer Nachteile oder aus anderen Gründen dringend geboten.

Prüfungsmaßstab im Verfahren nach § 47 Abs. 6 VwGO sind in erster Linie die Erfolgsaussichten des in der Hauptsache anhängigen Normenkontrollantrags, soweit sich diese im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes bereits absehen lassen (vgl. BVerwG, Beschl. v. 25.02.2015 - 4 VR 5.14, juris Rn. 12). Dabei erlangen die Erfolgsaussichten des Normenkontrollantrags eine umso größere Bedeutung für die Entscheidung im Eilverfahren, je kürzer die Geltungsdauer der in der Hauptsache angegriffenen Normen befristet und je geringer damit die Wahrscheinlichkeit ist, dass eine Entscheidung über den Normenkontrollantrag noch vor dem Außerkrafttreten der Normen ergehen kann. Das muss insbesondere dann gelten, wenn – wie hier – die in der Hauptsache angegriffenen Normen in quantitativer und qualitativer Hinsicht erhebliche Grundrechtseingriffe enthalten oder begründen, so dass sich das Normenkontrollverfahren (ausnahmsweise) als zur Gewährung effektiven Rechtsschutzes nach Art. 19 Abs. 4 GG geboten erweisen dürfte (vgl. BayVGh, Beschl. v. 30.03.2020 - 20 NE 20.632, juris Rn. 31).

Ergibt demnach die Prüfung der Erfolgsaussichten der Hauptsache, dass der Normenkontrollantrag voraussichtlich unzulässig oder unbegründet sein wird, ist der Erlass einer einstweiligen Anordnung nicht zur Abwehr schwerer Nachteile oder aus anderen wichtigen Gründen dringend geboten. Erweist sich dagegen, dass der Antrag zulässig und voraussichtlich begründet sein wird, so ist dies ein wesentliches Indiz dafür, dass der Vollzug bis zu einer Entscheidung in der Hauptsache suspendiert werden muss. In diesem Fall kann eine einstweilige Anordnung ergehen, wenn der (weitere) Vollzug vor einer Entscheidung

im Hauptsacheverfahren Nachteile befürchten lässt, die unter Berücksichtigung der Belange des Antragstellers, betroffener Dritter und/oder der Allgemeinheit so gewichtig sind, dass eine vorläufige Regelung mit Blick auf die Wirksamkeit und Umsetzbarkeit einer für den Antragsteller günstigen Hauptsacheentscheidung unaufschiebbar ist. Lassen sich die Erfolgsaussichten des Normenkontrollverfahrens im Zeitpunkt der Entscheidung über den Eilantrag nicht (hinreichend) abschätzen, ist über den Erlass einer beantragten einstweiligen Anordnung im Wege einer Folgenabwägung zu entscheiden. Gegenüberzustellen sind die Folgen, die eintreten würden, wenn eine einstweilige Anordnung nicht erginge, das Hauptsacheverfahren aber Erfolg hätte, und die Nachteile, die entstünden, wenn die begehrte einstweilige Anordnung erlassen würde, das Normenkontrollverfahren aber erfolglos bliebe. Die für den Erlass der einstweiligen Anordnung sprechenden Erwägungen müssen die gegenläufigen Interessen dabei deutlich überwiegen, mithin so schwer wiegen, dass der Erlass der einstweiligen Anordnung – trotz offener Erfolgsaussichten der Hauptsache – dringend geboten ist (vgl. BVerwG, Beschl. v. 25.02.2015 - 4 VR 5.14, juris Rn. 12; OVG Bremen, Beschl. v. 22.04.2020 - 1 B 111/20, juris; Nds. OVG, Beschl. v. 05.05.2020 - 13 MN 119/20, juris Rn.19).

Die Abwägung geht hier zu Lasten der Antragsteller, weil sich § 5 Abs. 3 der Zweiten Coronaverordnung in einem Hauptsacheverfahren voraussichtlich als mit höherrangigem Recht vereinbar erweisen wird. Aber auch wenn hier mit Blick auf die nicht abschließend gesicherten wissenschaftlichen Erkenntnisse über die Wirksamkeit einer Mund-Nasen-Bedeckung zur Verringerung des Infektionsrisikos von offenen Erfolgsaussichten in der Hauptsache auszugehen wäre, würde eine von den Erfolgsaussichten in der Hauptsache losgelöste Folgenabwägung nicht zum Erlass einer einstweiligen Anordnung führen.

Gegen § 5 Abs. 3 der Zweiten Coronaverordnung bestehen jedenfalls zum derzeitigen Zeitpunkt bei summarischer Prüfung keine durchgreifenden rechtlichen Bedenken.

a) Rechtsgrundlage für den Erlass auch der Zeiten Coronaverordnung ist § 32 Sätze 1 und 2 i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1 des Infektionsschutzgesetzes (IfSG).

Durch § 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 Ge- und Verbote zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten zu erlassen. Nach Satz 2 der Vorschrift können sie die Ermächtigung durch Rechtsverordnung auf andere Stellen übertragen. Ein Verstoß der Verordnungsermächtigung nach § 32 Sätze 1, 2 i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG n.F. gegen höherrangiges Recht,

insbesondere gegen das Bestimmtheitsgebot aus Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG, ist nicht erkennbar (vgl. OVG Bremen, Beschl. v. 22.04.2020 - 1 B 111/20, juris Rn. 18 ff.). Sie genügt in der derzeitigen Pandemielage bis auf weiteres den verfassungsrechtlichen Anforderungen (vgl. OVG NRW, Beschl. v. 06.04.2020 - 13 B 398/20.NE, juris Rn. 36 ff.).

b) Die Zweite Coronaverordnung ist formell rechtmäßig.

Sie ist von der Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz erlassen worden. Auf diese hat der Senat (Landesregierung) die Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen nach § 32 Satz 1 IfSG gemäß § 6 Satz 1 der Bremischen Verordnung über die zuständigen Behörden nach dem Infektionsschutzgesetz i.V.m. § 32 Satz 2 IfSG wirksam übertragen (vgl. OVG Bremen, a.a.O., juris Rn. 33). Die Zweite Coronaverordnung ist am 05.05.2020 gemäß § 1 Abs. 2 BremVerkündungsG ordnungsgemäß im Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen bekanntgemacht worden.

c) Es ist im Rahmen des vorläufigen Rechtsschutzes auch nicht zu erkennen, dass sich die hier angegriffene Vorschrift des § 5 Abs. 3 der Zweiten Coronaverordnung in materieller Hinsicht als rechtswidrig erweisen wird. Insbesondere hält der Senat unter Zugrundelegung der derzeit bestehenden Erkenntnislage die sowohl zeitlich wie örtlich eingeschränkte Verpflichtung zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung für einen verhältnismäßigen Eingriff in das Grundrecht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit.

aa) Die Regelung des § 5 Abs. 3 der Zweiten Coronaverordnung ist tatbestandlich von der Verordnungsermächtigung gedeckt. § 28 Abs. 1 Satz IfSG setzt insoweit nur die Feststellung einer übertragbaren Krankheit voraus, deren Weiterverbreitung verhindert werden soll. Im gesamten Bundesgebiet ist es zu einer Vielzahl von Infektionsfällen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 gekommen. Nach dem aktuellen Lage-/Situationsbericht des Robert-Koch-Instituts vom 11. Mai 2020 ist es bundesweit bereits zu über 169.000 bestätigten Fällen einer Erkrankung mit Covid-19 gekommen. Über 7.400 Menschen sind im Zusammenhang mit der Erkrankung gestorben. Für das Land Bremen gibt es aktuell über 1000 bestätigte Fälle einer Ansteckung. Die Lage im Bundesland Bremen weicht derzeit zum Teil von der Gesamtlage im Bundesgebiet ab. Während in Deutschland die Anzahl der aktuell Erkrankten abnimmt, nimmt die Anzahl im Bundesland Bremen zu. Die Verpflichtung zur Mund-Nasen-Bedeckung stellt eine Schutzmaßnahme im Sinne der Verordnungsermächtigung dar. Die Vorschrift ist als offene Generalklausel ausgestaltet und eröffnet den Infektionsschutzbehörden und den Ordnungsgebern ein möglichst breites Spektrum an geeigneten Schutzmaßnahmen, das durch die Notwendigkeit der Maßnahme im Einzelfall begrenzt wird (vgl. vgl. BVerwG, Urt. v. 22.03.2012 - 3 C 16.11, juris Rn. 24;

BayVGH, Beschl. v. 30.03.2020 - 20 CS 20.611, juris Rn.11; OVG Bremen, Beschl. v. 09.04.2020 - 1 B 97/20, juris Rn. 41 ff.).

bb) Die Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz hat auch von dem ihr zustehenden Verordnungsermessen in nicht zu beanstandender Weise Gebrauch gemacht.

(1) Keinen rechtlichen Bedenken begegnet es zunächst, dass sich die Regelung gegen alle Personen richtet, die sich im Geltungsbereich der Verordnung aufhalten und damit eine umfassende Beschränkung für die gesamte Bevölkerung enthält. § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG begrenzt den Handlungsrahmen des Ordnungsgebers nicht dahin, dass allein Schutzmaßnahmen gegenüber den erkrankten Personen in Betracht kommen. Die Vorschrift ermöglicht auch Einschränkungen gegenüber Personen, die als (sonstige) Dritte, im polizeirechtlichen Sinne als Nichtstörer Adressat von Maßnahmen sein können, wenn ein Tätigwerden allein gegenüber Kranken, Krankheitsverdächtigen, Ansteckungsverdächtigen oder Ausscheidern als sogenannte Störer eine effektive Gefahrenabwehr im Sinne einer Eindämmung des Infektionsgeschehens nicht hinreichend gewährleistet. Aus infektionsschutzrechtlicher Sicht maßgeblich ist insoweit allein der Bezug der durch die konkrete Maßnahme in Anspruch genommenen Person zur Infektionsgefahr (vgl. BVerwG, Urt. v. 22.03.2012 - 3 C 16.11, juris Rn. 25 f.; Nds. OVG, Beschl. v. 17.4.2020 - 13 MN 67/20, juris Rn. 40 m.w.N.; OVG Bremen, Beschl. v. 22.04.2020 - 1 B 111/20, juris Rn. 40). Ein solcher Bezug wird durch die generelle Ansteckungsgefahr begründet, die vor allem dadurch besteht, dass eine Übertragung des Virus durch eine infizierte Person sich bereits in einem Stadium vollziehen kann, in dem die infizierte Person selbst Symptome noch gar nicht wahrgenommen hat. Einer solcher Ansteckungsgefahr kann mithin nur wirksam begegnet werden, wenn die infektionsschutzrechtlichen Maßnahmen auch gegen jeden von einer Ansteckungsgefahr betroffenen „Nichtstörer“ gerichtet werden kann.

(2) Die in § 5 Abs. 3 der Zweiten Coronaverordnung vorgesehene Verpflichtung zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung in für den Publikumsverkehr geöffneten Verkaufsstätten oder Einrichtungen ist entgegen der Auffassung der Antragsteller mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz vereinbar.

(a) Das Gebot verfolgt einen legitimen Zweck. Die Corona-Pandemie begründet weiterhin eine ernstzunehmende Gefahrensituation, die staatliches Einschreiten nicht nur rechtfertigt, sondern es mit Blick auf die Schutzpflicht des Staates sogar gebietet. Nach dem aktuellen Situationsbericht des RKI vom 11. Mai 2020 handelt es sich weltweit und in Deutschland um eine sehr dynamische und ernstzunehmende Situation. Bei einem Teil der Fälle

sind die Krankheitsverläufe schwer, auch tödliche Krankheitsverläufe kommen vor. Die Anzahl der neu übermittelten Fälle in Deutschland ist derzeit rückläufig. Trotz dieser positiven Entwicklung wird die Gefährdung für die Gesundheit der Bevölkerung in Deutschland nach wie vor als hoch, für Risikogruppen sogar als sehr hoch eingeschätzt. Die Gefährdung variiert von Region zu Region. Die Belastung des Gesundheitswesens hängt maßgeblich von der regionalen Verbreitung der Infektion, den vorhandenen Kapazitäten und den eingeleiteten Gegenmaßnahmen ab und kann örtlich sehr hoch sein. Diese Einschätzung kann sich kurzfristig durch neue Erkenntnisse ändern (Täglicher Lagebericht des RKI zur Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID 19), 11.05.2020, Aktualisierter Stand für Deutschland, abrufbar unter: https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/Gesamt.html). Die Verpflichtung zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung im öffentlichen Nahverkehr und im Einzelhandel ist derzeit in allen Bundesländern verpflichtend und dient dem legitimen Ziel, die Gefahr der Verbreitung des Coronavirus gerade vor dem Hintergrund der erfolgten Lockerungen gering zu halten oder gar weiter zu verringern und dadurch einer drohenden Überlastung des Gesundheitssystems entgegenzuwirken.

(b) Nach den derzeitigen Erkenntnissen bestehen an der Geeignetheit einer Verpflichtung zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung zur Erreichung dieses Zieles keine durchgreifenden Bedenken.

An den Maßstab der Geeignetheit und Erforderlichkeit der Maßnahme sind bei fortbestehender pandemischer Lage einer potentiell tödlich verlaufenden Viruserkrankung, gegen die weder ein Impfstoff noch suffiziente Medikamente vorhanden sind, keine überhöhten Anforderungen zu stellen (VGH München, Beschl. v. 05.05.2020 - 20 NE 20.926, juris). Solange eine epidemische Lage wie vorliegend nach wie vor durch erhebliche Ungewissheiten und sich ständig weiterentwickelnde fachliche Erkenntnisse geprägt ist, ist eine entsprechende Einschätzungsprärogative im Hinblick auf das gewählte Mittel einzuräumen (OVG Bremen, Beschl. v. 22.04.2020 - 1 B 111/20, juris Rn. 47, OVG NRW, Beschl. v. 30.04.2020 - 13 B 539/20.NE, juris Rn. 41).

Für eine Überschreitung des der Ordnungsgeberin zustehenden Einschätzungsspielraums bestehen vorliegend keine Anhaltspunkte. Sie kann sich hinsichtlich der Geeignetheit der Maßnahmen auf die Empfehlung des hierzu gem. § 4 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Nr. 1 IfSG berufenen Robert-Koch-Instituts stützen. Auch wenn sich das Robert-Koch-Institut selbst zunächst kritisch zum Thema Mundschutz geäußert hat, empfiehlt es nun nachdrücklich ein generelles Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung in bestimmten Situationen im öffentlichen Raum als einen weiteren Baustein, um Risikogruppen zu schützen und den

Infektionsdruck und damit die Ausbreitungsgeschwindigkeit von COVID-19 in der Bevölkerung zu reduzieren. Diese Empfehlung beruht auf einer Neubewertung aufgrund der zunehmenden Evidenz, dass ein hoher Anteil von Übertragungen unbemerkt erfolgt, und zwar bereits vor dem Auftreten von Krankheitssymptomen. Der Hauptübertragungsweg für das Coronavirus sind feine Tröpfchen aus der Atemluft. Im medizinischen Bereich gehören der chirurgische Mund-Nasen-Schutz (MNS) und sogenannte partikelfiltrierende Halbmasken (FFP2-/FFP3-Masken) zum Standard der im Arbeitsschutz und Infektionsschutz eingesetzten persönlichen Schutzausrüstung. Während der chirurgische Mund-Nasen-Schutz primär dem Fremdschutz dient, ist das Ziel der FFP-Masken der persönliche Schutz des Trägers (Eigenschutz). Nach den Empfehlungen des Robert-Koch-Instituts können aber auch durch einfache textile Mund-Nasen-Bedeckungen infektiöse Tröpfchen, die man beim Sprechen, Husten oder Niesen ausstößt, abgefangen werden. Das Risiko, eine andere Person durch Husten, Niesen oder Sprechen anzustecken, kann so verringert werden. Eine solche Schutzwirkung ist bisher zwar nicht wissenschaftlich belegt, sie erscheint aber nach Einschätzung des Robert-Koch-Instituts plausibel (vgl. RKI, Ist das Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung in der Öffentlichkeit zum Schutz vor SARS-CoV-2 sinnvoll?, veröffentlicht unter: www.rki.de/SharedDocs/FAQ/NCOV2019/FAQ_Mund_Nasen_Schutz.html).

Danach ist davon auszugehen, dass das Tragen von Mund- Nasen-Bedeckungen neben anderen Maßnahmen nach aktuellem Wissensstand dazu beitragen kann, die Verbreitung des Coronavirus weiter einzudämmen. Das gilt insbesondere in Situationen, in denen mehrere Menschen in geschlossenen Räumen zusammentreffen und sich dort länger aufhalten oder der Abstand von mindestens 1,5 m zu anderen Personen wie z. B. in Geschäften und öffentlichen Verkehrsmitteln nicht durchgehend eingehalten werden kann. Voraussetzung dafür ist, dass genügend Menschen eine Mund-Nasen-Bedeckung tragen und richtig mit ihr umgehen. Außerdem ist weiterhin ein Abstand von 1,5 m von anderen Personen, Husten- und Niesregeln und eine gute Händehygiene einzuhalten (vgl. RKI, Ist das Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung in der Öffentlichkeit zum Schutz vor SARS-CoV-2 sinnvoll?, veröffentlicht a.a.O.).

Dem steht nicht entgegen, dass es unter einer Vielzahl wissenschaftlicher Meinungen auch Stimmen gibt, die die Wirksamkeit einer einfachen Mund-Nasen-Bedeckung bezweifeln. Auch die WHO geht derzeit davon aus, dass der Einsatz von Mund-Nasen-Bedeckungen im öffentlichen Raum nicht ausreichend evaluiert sei und daher weder eine Empfehlung für noch gegen den Einsatz gegeben werden könne. Die Ordnungsgeberin verletzt ihren Einschätzungsspielraum jedoch grundsätzlich nicht dadurch, dass sie bei mehreren ver-

treibbaren Auffassungen einer den Vorzug gibt, solange sie dabei nicht feststehende, hiermit nicht vereinbare Tatsachen ignoriert (vgl. OVG NRW, B. v. 30.04.2020 - 13 B 539/20.NE, juris Rn. 45). Zudem kommt gerade der Einschätzung des Robert-Koch-Instituts schon von Gesetzes wegen ein besonderes Gewicht zu (vgl. § 4 Abs. 1 und 2 IfSG).

Der teilweise zu beobachtende unsachgemäße Umgang mit der Mund-Nasen-Bedeckung vermag die Eignung dieser Maßnahme ebenso wenig in Zweifel zu ziehen, wie die Möglichkeit der Entstehung eines falschen Sicherheitsgefühls. Informationen über die Wirkungen und die Benutzung von Alltagsmasken sind umfangreich auf den Internetseiten des Robert-Koch-Instituts und der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung zu finden (vgl. u.a. www.infektionsschutz.de/coronavirus/verhaltensregeln). Dort wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass weiterhin Abstand zu halten ist und dem richtigen Umgang mit den Mund-Nasen-Bedeckungen ganz wesentliche Bedeutung für einen größtmöglichen Schutz zukommt. Mund-Nasen-Bedeckungen sind danach insbesondere nicht um den Hals zu tragen. Beim Anlegen und Abnehmen der Bedeckung sind hygienische Standards einzuhalten, die im Einzelnen erläutert werden. Damit wird auf die bestehenden Risiken ausdrücklich hingewiesen. Im Übrigen wird die Geeignetheit einer Maßnahme nicht durch das Fehlverhalten Einzelner in Frage gestellt, wenn der ganz überwiegende Teil der Bevölkerung offenbar Willens und in der Lage ist, den zentralen Vorgaben im Zusammenhang mit der Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung Folge zu leisten.

(c) Die Maßnahme ist nach den derzeit vorliegenden Erkenntnissen auch als erforderlich anzusehen. Die Antragsteller weisen in diesem Zusammenhang zwar zu Recht darauf hin, dass sich das Infektionsgeschehen bereits aufgrund der zuvor ergriffenen Maßnahmen, insbesondere durch das Abstandsgebot und das Verbot großer Veranstaltungen erheblich reduziert habe. Das ändert aber nichts an der fortbestehenden Gefahrenlage, zu deren Bekämpfung die Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung auch nach den Empfehlungen des Robert-Koch-Instituts ausdrücklich nur einen weiteren Baustein darstellen soll. Eine Beschränkung auf die bis zur Einführung dieser Pflicht bestehenden Maßnahmen erschien der Verordnungsgeberin nicht nur in Hinblick auf die von anderen Bundesländern angekündigte Einführung einer Maskenpflicht, sondern insbesondere vor dem Hintergrund der vorgenommenen Lockerungen und der damit einhergehenden Gefahren einer Unterschreitung der Mindestabstände bei der Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel und dem Betreten von Geschäften nicht ausreichend zu sein. Wenn die Verordnungsgeberin angesichts der erfolgten Lockerungen davon ausgeht, dass der Infektionsschutz in Anbetracht der durchgeführten Lockerungen und der damit einhergehenden Zunahme an sozialen Kontakten nicht mehr allein durch das Abstandsgebot hinreichend gewährleistet werde,

sondern es einer flankierenden Maßnahme durch das Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung bedarf, ist dies rechtlich nicht zu beanstanden.

(d) Die angegriffene Regelung ist auch als angemessen anzusehen. Dabei ist auf Seiten der Antragsteller zu berücksichtigen, dass sich die Maßnahme nicht als schwerwiegender Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit oder das allgemeine Persönlichkeitsrecht darstellt. Die Antragsteller machen insoweit ohnehin nur geltend, durch die Maskenpflicht beim Einkaufen in den Geschäften beeinträchtigt zu sein, da sie öffentliche Verkehrsmittel nach eigenen Angaben nicht nutzen. Aber auch insoweit ist zu beachten, dass das Verbot sie sowohl in zeitlicher Hinsicht nur für die Dauer ihrer Einkäufe als auch in räumlicher Hinsicht nur innerhalb der Geschäfte, bei deren Betreten sie einer Maskenpflicht unterliegen, beschränkt (vgl. VG Hamburg, Beschl. v. 27.04.2020 - 10 E 1784/20). Auch wird nicht das Tragen eines chirurgischen Mund-Nasen-Schutzes oder einer sog. partikelfiltrierenden Halbmaske verlangt, sondern lediglich einer einfachen Bedeckung wie einer Alltagsmaske, eines Schals oder eines Tuches. Abgemildert wird die Pflicht zu dem durch die Ausnahmebestimmungen, wonach nicht nur Kinder unter sieben Jahren, sondern auch alle Personen, die aufgrund einer gesundheitlichen Beeinträchtigung oder Behinderung keine Mund-Nasen-Bedeckung tragen können, von der Pflicht ausgenommen sind. Schließlich ist die Verordnung in ihrer zeitlichen Geltung befristet und einer fortwährenden Evaluationspflicht ausgesetzt, die sich mit zunehmender Dauer der angefochtenen Maßnahme verdichtet (vgl. OVG NRW, a.a.O., juris Rn. 58). Dem verhältnismäßig geringfügigen Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit und das allgemeine Persönlichkeitsrecht stehen erhebliche Gefahren für hochrangige Schutzgüter wie das Leben und die Gesundheit insbesondere der Menschen gegenüber, die einer Risikogruppe angehören. Darüber hinaus geht es um die Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems, das als wesentlicher Bestandteil der Daseinsvorsorge der Gesundheit der gesamten Bevölkerung dient (VG Hamburg, a.a.O., juris). Gesundheits- und Lebensschutz sind Inhalt staatlicher Schutzpflichten aus Art. 2 Abs. Satz 1 GG und stellen ein überragend wichtiges Gemeinwohlinteresse dar.

d) Kein anderes Ergebnis würde sich ergeben, wenn der Senat vorliegend von offenen Erfolgsaussichten ausginge. Auch die dann vorzunehmende Folgenabwägung führte nicht zu dem Erlass einer einstweiligen Anordnung, denn auch diese Abwägung würde zum Nachteil der Antragsteller ausgehen. Wie sich aus den vorstehenden Ausführungen ergibt, sind bereits die Auswirkungen der durch die Verordnung auferlegten Verpflichtung für die Antragsteller nicht derart gravierend, dass eine sofortige Außervollzugsetzung der Norm zur Abwehr schwerer Nachteile geboten erscheint. Demgegenüber kann die Außervollzugsetzung der Verpflichtung zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung nicht nur im Ein-

zelfall, sondern für das Infektionsgeschehen insgesamt erhebliche Folgen haben und einem überragend wichtigen Gemeinwohlbelang einen irreversiblen Schaden zufügen (vgl. im Ergebnis ebenso OVG Nds., Beschl. v. 05.05.2020 - 13 MN 119/20, juris Rn. 48, 49).

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO, § 100 ZPO.

Die Festsetzung des Streitwerts ergibt sich aus § 53 Abs. 2 Nr. 1 i.V.m. § 52 Abs. 2 GKG. Eine Reduzierung des Streitwerts im Vergleich zum Hauptsacheverfahren ist nicht vorzunehmen. Da die Zweite Coronaverordnung bereits mit Ablauf des 20.05.2020 außer Kraft tritt, zielt der Eilantrag inhaltlich auf eine Vorwegnahme der Hauptsache.

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

gez. Prof. Sperlich

gez. Dr. Koch

gez. Dr. Sieweke