

B e s c h l u s s

In dem Verfahren über
die Verfassungsbeschwerde
und
den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung

des Herrn

Beschwerdeführers und Antragstellers,

gegen die Verordnung zum Schutz vor Neuinfizierungen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2, insbesondere gegen die darin angeordnete Pflicht zum Tragen einer Mund-Nase-Bedeckung

hat der

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

am 29. Mai 2020

unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Präsidentin Dr. B r a n d t s ,

Vizepräsident Prof. Dr. H e u s c h ,

Prof. Dr. D a u n e r - L i e b ,

Dr. G i l b e r g ,

Prof. Dr. G u s y ,

Dr. R ö h l und

Prof. Dr. W i e l a n d

beschlossen:

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung wird abgelehnt.

Gründe:

I.

Mit seiner Verfassungsbeschwerde und seinem gleichzeitig gestellten Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung wendet sich der Beschwerdeführer gegen die Verordnung zum Schutz vor Neuinfizierungen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 (Coronaschutzverordnung). Er bringt im Wesentlichen vor, die in dieser Verordnung geregelten Maßnahmen wie insbesondere die Pflicht zum Tragen einer Mund-Nase-Bedeckung beruhen nicht auf einer hinreichenden formell-gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage und verletzen schon deshalb seine Freiheitsgrundrechte. Im Übrigen seien die Maßnahmen nicht erforderlich, jedenfalls aber nicht (mehr) verhältnismäßig im engeren Sinne.

II.

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung hat keinen Erfolg.

1. Als Gegenstand seiner Verfassungsbeschwerde und seines Antrags auf Erlass einer einstweiligen Anordnung benennt der Beschwerdeführer die Verordnung zum Schutz vor Neuinfizierungen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 (Coronaschutzverordnung) in der im Zeitpunkt der Abfassung seiner Beschwerde- und Antragschrift am 6. Mai 2020 geltenden Fassung. Inzwischen gilt die Coronaschutzverordnung vom 8. Mai 2020 (GV. NRW. S. 340a) in der zuletzt durch den am 20. Mai 2020 erlassenen Art. 1 der Zweiten Verordnung zur Änderung der Coronaschutzverordnung vom 8. Mai 2020 (GV. NRW. S. 340f) geänderten Fassung. Auch ohne ausdrückliche Erklärung des Beschwerdeführers geht der Verfassungsgerichtshof bei verständiger Würdigung seines Vorbringens davon aus, dass er an seinem Rechtsschutzbegehren festhält, soweit die Coronaschutzverordnung in der derzeit geltenden Fassung weiterhin zumindest vergleichbare Maßnahmen regelt.

2. Nach § 27 Abs. 1 VerfGHG kann der Verfassungsgerichtshof eine einstweilige Anordnung treffen, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grunde zum gemeinen Wohl dringend geboten ist.

a) Bei der Prüfung dieser Voraussetzungen ist wegen der meist weitreichenden Folgen einer verfassungsgerichtlichen Entscheidung ein strenger Maßstab anzulegen. Die Gründe, die für die Verfassungswidrigkeit des angegriffenen Hoheitsaktes vorgetragen werden, haben grundsätzlich außer Betracht zu bleiben, es sei denn, das in der Hauptsache zu verfolgende Begehren wäre unzulässig oder offensichtlich unbegründet (vgl. VerfGH NRW, Beschlüsse vom 2. Juli 2019 – VerfGH 16/19.VB-2, juris, Rn. 15, und vom 12. März 2020 – VerfGH 26/20.VB-1, juris, Rn. 2). Erkennbare Erfolgsaussichten einer Verfassungsbeschwerde sind aber jedenfalls auch dann zu berücksichtigen, wenn ein Abwarten bis zum Abschluss des Verfassungsbeschwerdeverfahrens den Grundrechtsschutz mit hoher Wahrscheinlichkeit endgültig vereiteln würde. Ergibt in einem solchen Fall die Prüfung im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes, dass die Verfassungsbeschwerde offensichtlich begründet wäre, läge in der Nichtgewährung von Rechtsschutz der schwere Nachteil für das gemeine Wohl im Sinne des § 27 Abs. 1 VerfGHG (vgl. zur insoweit inhaltsgleichen Vorschrift des § 32 Abs. 1 BVerfGG BVerfG, Beschluss vom 26. Juni 2004 – 1 BvQ 19/04, BVerfGE 111, 147 = juris, Rn. 15).

b) Ausgehend davon kommt der Erlass einer einstweiligen Anordnung dahingehend, dass die Regelungen der Coronaschutzverordnung suspendiert werden, nicht in Betracht. Soweit nicht die Pflicht zum Tragen einer Mund-Nase-Bedeckung und die Kontaktbeschränkungen einschließlich Abstandsgebot in Rede stehen, ist die Verfassungsbeschwerde unzulässig (dazu aa). Im Übrigen ist sie weder unzulässig noch offensichtlich unbegründet (dazu bb). Insoweit geht die Folgenabwägung aber zu Lasten des Beschwerdeführers aus (dazu cc).

aa) Soweit die Maßnahmen der Coronaschutzverordnung mit Ausnahme der Pflicht zum Tragen einer Mund-Nase-Bedeckung und der Kontaktbeschränkungen einschließlich Abstandsgebot angegriffen werden, ergibt sich die Erfolglosigkeit des Antrags bereits daraus, dass die Verfassungsbeschwerde insoweit ungeachtet der Frage, inwieweit der Beschwerdeführer im Einzelnen überhaupt selbst, unmittelbar und gegenwärtig betroffen ist, jedenfalls mangels Erschöpfung des Rechtswegs unzulässig ist.

(1.) Ist gegen die behauptete Verletzung der Rechtsweg zulässig, kann die Verfassungsbeschwerde gemäß § 54 Satz 1 VerfGHG erst nach Erschöpfung des Rechtswegs erhoben werden. Ein solcher Rechtsweg steht dem Beschwerdeführer mit einem unmittelbar gegen die Coronaschutzverordnung gerichteten Normenkontrollantrag zum Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen offen. Seit dem 1. Januar 2019 können Verordnungen des Landes gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO i. V. m. § 109a Justizgesetz NRW im Verfahren der Normenkontrolle durch das Oberverwaltungsgericht überprüft werden. Der hierdurch eröffnete Rechtsschutz kann den Bürgern auch in der derzeitigen Situation zeitnah und effektiv gewährt werden, zumal nach § 47 Abs. 6 VwGO auch eine einstweilige Anordnung beantragt werden kann, für die das Oberverwaltungsgericht erst- und letztinstanzlich zuständig ist (vgl. VerfGH NRW, Beschlüsse vom 6. April 2020 – VerfGH 32/20.VB-1 und VerfGH 33/20.VB-2, jeweils juris, Rn. 6, vom 7. April 2020 – VerfGH 40/20.VB-3, juris, Rn. 4, und vom 12. Mai 2020 – VerfGH 56/20.VB-1, n. v., Seite 4 des Beschlussabdrucks, demnächst bei juris). Hiervon hat der Beschwerdeführer keinen Gebrauch gemacht.

(2.) Eine Entscheidung vor Erschöpfung des Rechtswegs ist nicht angezeigt. Diese Möglichkeit besteht gemäß § 54 Satz 2 VerfGHG ausnahmsweise, wenn die Verfassungsbeschwerde von allgemeiner Bedeutung ist oder wenn dem Beschwerdeführer ein schwerer und unabwendbarer Nachteil entstünde, falls er zunächst auf den Rechtsweg verwiesen würde. Zwar hat die Frage der Verfassungsmäßigkeit

der Corona-Schutzverordnung allgemeine Bedeutung. Die Abwägung im Rahmen des durch § 54 Satz 2 VerfGHG eröffneten Ermessens fällt dennoch gegen eine sofortige Sachentscheidung des Verfassungsgerichtshofs aus. Eine derartige Vorabentscheidung kommt in der Regel nämlich dann nicht in Betracht, wenn entscheidungserhebliche Tatsachen noch nicht aufgeklärt sind oder die einfachrechtliche Lage nicht hinreichend geklärt ist. Die grundsätzliche Notwendigkeit der Rechtswegerschöpfung soll unter anderem gewährleisten, dass dem Verfassungsgerichtshof in der Regel nicht nur die abstrakte Rechtsfrage und der Sachvortrag des Beschwerdeführers unterbreitet werden, sondern dass auch die Beurteilung der Sach- und Rechtslage durch ein für diese Materie zuständiges Gericht vorliegt. Der Vorklärung durch die Fachgerichte kommt insbesondere dort Bedeutung zu, wo die Beurteilung der mit der Verfassungsbeschwerde erhobenen Rügen die Prüfung tatsächlicher oder einfachrechtlicher Fragen voraussetzt, für die das Verfahren vor den Fachgerichten besser geeignet ist (vgl. VerfGH NRW, Beschlüsse vom 6. April 2020 – VerfGH 32/20.VB-1 und VerfGH 33/20.VB-2, jeweils juris, Rn. 7, vom 7. April 2020 – VerfGH 40/20.VB-3, juris, Rn. 5, und vom 12. Mai 2020 – VerfGH 56/20.VB-1, n. v., Seite 4 f. des Beschlussabdrucks, demnächst bei juris).

Dies ist hier der Fall. Der Beschwerdeführer macht nicht nur geltend, dass die Coronaschutzverordnung nicht auf einer hinreichenden formell-gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage beruhe, sondern er hält die darin angeordneten Maßnahmen auch für unverhältnismäßig. Für die verfassungsrechtliche Beurteilung der angegriffenen Verordnung sind mithin auch die tatsächliche Entwicklung und die Rahmenbedingungen der aktuellen Coronavirus-Pandemie sowie fachwissenschaftliche – virologische, epidemiologische, medizinische und psychologische – Bewertungen und Risikoeinschätzungen von wesentlicher Bedeutung. Daher besteht auch in tatsächlicher Hinsicht Bedarf an einer fachgerichtlichen Aufbereitung der Entscheidungsgrundlagen vor einer Anrufung des Verfassungsgerichtshofs (vgl. VerfGH NRW, Beschlüsse vom 6. April 2020 – VerfGH 32/20.VB-1 und

VerfGH 33/20.VB-2, jeweils juris, Rn. 7, vom 7. April 2020 – VerfGH 40/20.VB-3, juris, Rn. 5, und vom 12. Mai 2020 – VerfGH 56/20.VB-1, n. v., Seite 5 des Beschlussabdrucks, demnächst bei juris).

Angesichts der Möglichkeiten des fachgerichtlichen Rechtsschutzes, die auch den vorläufigen Rechtsschutz umfassen, entsteht dem Beschwerdeführer durch die Verweisung auf den Rechtsweg auch kein schwerer und unabwendbarer Nachteil im Sinne des § 54 Satz 2 VerfGHG (vgl. VerfGH NRW, Beschlüsse vom 7. April 2020 – VerfGH 40/20.VB-3, juris, Rn. 5, und vom 12. Mai 2020 – VerfGH 56/20.VB-1, n. v., Seite 5 des Beschlussabdrucks, demnächst bei juris).

(3.) Soweit nicht die Pflicht zum Tragen einer Mund-Nase-Bedeckung und die Kontaktbeschränkungen einschließlich Abstandsgebot in Streit stehen, ist die Rechtswegerschöpfung auch nicht deshalb unzumutbar, weil sie von vornherein aussichtslos wäre (vgl. dazu VerfGH NRW, Beschluss vom 2. Juli 2019 – VerfGH 16/19, juris, Rn. 23).

Von vornherein aussichtslos ist ein Rechtsbehelf jedenfalls dann, wenn er offensichtlich unstatthaft oder unzulässig ist (vgl. VerfGH NRW, Beschlüsse vom 2. Juli 2019 – VerfGH 16/19, juris, Rn. 23, und vom 3. September 2019 – VerfGH 13/19.VB-3, juris Rn. 5). Die offensichtliche Aussichtslosigkeit kann sich aber etwa auch daraus ergeben, dass im Hinblick auf eine gefestigte jüngere und einheitliche höchstrichterliche Rechtsprechung im konkreten Einzelfall keine von dieser Rechtsprechung abweichende Entscheidung in der Sache zu erwarten ist (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 18. März 2009 – 2 BvR 1036/08, BVerfGK 15, 225 = juris, Rn. 58, und vom 25. Juni 2015 – 1 BvR 439/14, juris, Rn. 7; vgl. auch VerfGH NRW, Beschluss vom 12. Mai 2020 – VerfGH 53/20.VB-1, n. v., Seite 4 f. des Beschlussabdrucks, demnächst bei juris; offen gelassen von VerfGH NRW, Beschluss vom 3. September 2019 – VerfGH 13/19.VB-3, juris, Rn. 5).

Das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen als Normenkontrollgericht hat sich, soweit ersichtlich, in Prozesskostenhilfverfahren und Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes bisher zur Rechtmäßigkeit der Coronaschutzverordnung insoweit verhalten, als die Schließung von Einzelhandelsgeschäften (vgl. OVG NRW, Beschluss vom 6. April 2020 – 13 B 398/20.NE, juris), die Betriebsuntersagung für Fitnessstudios (vgl. OVG NRW, Beschlüsse vom 15. April 2020 – 13 B 440/20.NE, juris, und vom 24. April 2020 – 13 B 520/20.NE, juris), die Verkaufsflächenbegrenzung auf 800 qm (vgl. OVG NRW, Beschlüsse vom 29. April 2020 – 13 B 496/20.NE, juris, und 13 B 512/20.NE, juris), die Öffnung von Gastronomiebetrieben (vgl. OVG NRW, Beschluss vom 6. Mai 2020 – 13 B 583/20.NE, juris), die Schließung von Spielhallen (vgl. Pressemitteilung des OVG NRW vom 17. April 2020, www.ovg.nrw.de/behoerde/presse/pressemitteilungen/29_200417/index.php) sowie die Pflicht zum Tragen einer Mund-Nase-Bedeckung (vgl. OVG NRW, Beschlüsse vom 30. April 2020 – 13 B 539/20.NE, juris, und vom 19. Mai 2020 – 13 B 557/20.NE, juris) und die Kontaktbeschränkungen einschließlich Abstandsgebot (vgl. OVG NRW, Beschluss vom 19. Mai 2020 – 13 B 557/20.NE, juris) in Rede standen. In keinem dieser Verfahren hatte der Rechtsbehelf Erfolg.

Soweit die entsprechenden Ge- und Verbote überhaupt noch ohne wesentliche Änderung ihres materiellen Gehalts Gegenstand der Coronaschutzverordnung in der derzeit geltenden Fassung sind, hat sich dazu mit Ausnahme der Pflicht zum Tragen einer Mund-Nase-Bedeckung indes keine solcherlei gefestigte und in Anbetracht der Dynamik der Corona-Pandemie noch hinreichend aktuelle Rechtsprechung etabliert, dass insoweit von vornherein von der Aussichtslosigkeit eines Normenkontrollantrags sowie eines Antrags des Beschwerdeführers auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes ausgegangen werden müsste. Auch der Beschwerdeführer trägt keine Umstände vor, die diese Annahme rechtfertigen könnten.

Andere Gründe, die die Unzumutbarkeit der Rechtswegerschöpfung begründen könnten, sind weder vorgetragen noch sonst ersichtlich.

bb) Demgegenüber ist die Verfassungsbeschwerde zulässig, soweit sich der Beschwerdeführer gegen die Pflicht zum Tragen einer Mund-Nase-Bedeckung und die Kontaktbeschränkungen einschließlich Abstandsgebot wendet. Zwar hat er auch insoweit den Rechtsweg nicht erschöpft. Insoweit erscheint aber eine erneute Befassung des Oberverwaltungsgerichts mit der nunmehr in §§ 1, 2 und § 10 Abs. 4 CoronaSchVO geregelten Maßnahmen gegenwärtig als offensichtlich aussichtslos.

Das Oberverwaltungsgericht hat bereits mit Beschluss vom 30. April 2020 (13 B 539/20.NE, juris) angenommen, dass die Pflicht zum Tragen einer Mund-Nase-Bedeckung auf Grundlage der damals geltenden Bestimmung in der Coronaschutzverordnung voraussichtlich rechtmäßig sei. Diese Annahme hat es in Bezug auf die derzeit geltende Regelung der sog. Maskenpflicht in der Coronaschutzverordnung wiederholt und dabei zugleich die voraussichtliche Rechtmäßigkeit der derzeit geltenden Vorschriften zur Kontaktbeschränkung einschließlich Abstandsgebot bejaht (vgl. OVG NRW, Beschluss vom 19. Mai 2020 – 13 B 557/20.NE, juris, Rn. 44 ff.). Der sich daraus ergebenden Annahme der offensichtlichen Aussichtslosigkeit einer erneuten Befassung des Oberverwaltungsgerichts (vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 7. April 2020 – 1 BvR 755/20, NJW 2020, 1429 = juris, Rn. 4) steht nicht entgegen, dass sein Beschluss vom 19. Mai 2020 im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes ergangen ist (vgl. BVerfG, Beschluss vom 29. April 2020 – 1 BvQ 47/20, juris, Rn. 11), zumal das Oberverwaltungsgericht hilfsweise darauf abgehoben hat, dass mit Blick auf das Gewicht dieser Maßnahmen und ihre Eigenschaft als zentrales Instrument zur Bekämpfung der Coronapandemie jedenfalls eine offene Folgenabwägung zu Lasten des Rechtsschutzsuchenden ausgehe (vgl. dazu OVG NRW, Beschluss vom 19. Mai 2020 – 13 B 557/20.NE, juris, Rn. 116 f.).

Die Verfassungsbeschwerde ist insoweit auch weder offensichtlich unbegründet noch offensichtlich begründet. Die Verfassungsmäßigkeit der Pflicht zum Tragen einer Mund-Nase-Bedeckung und der Kontaktbeschränkungen einschließlich Abstandsgebot bedarf, insbesondere hinsichtlich des Vorliegens einer hinreichenden Ermächtigungsgrundlage (offen gelassen von BVerfG, Beschluss vom 13. Mai 2020 – 1 BvR 1021/20, juris, Rn. 1, 7) und der Verhältnismäßigkeit der konkreten Ausgestaltung der entsprechenden Ge- und Verbotsregelungen, eingehenderer Prüfung, was im Rahmen des vorläufigen Rechtsschutzes nicht möglich ist (vgl. auch BVerfG, Beschlüsse vom 7. April 2020 – 1 BvR 755/20, NJW 2020, 1429 = juris, Rn. 7, und vom 1. Mai 2020 – 1 BvQ 42/20, juris, Rn. 9).

cc) Die danach gebotene Folgenabwägung geht zu Lasten des Beschwerdeführers aus.

Es ist weder aus der Verfassungsbeschwerde noch sonst ersichtlich, dass die Folgen einer Fortgeltung der Pflicht zum Tragen einer Mund-Nase-Bedeckung und der Kontaktbeschränkungen einschließlich Abstandsgebot in einem Maße untragbar wären, dass ausnahmsweise die entsprechenden Regelungen im vorläufigen Rechtsschutzverfahren außer Vollzug gesetzt werden müssten. Das geltend gemachte Interesse an einem möglichst unreglementierten sozialen Miteinander und einem Schutz vor Beeinträchtigungen des persönlichen Wohlbefindens ist gewichtig, erscheint aber nach dem hier anzulegenden strengen Maßstab nicht derart schwerwiegend, dass es unzumutbar erschiene, sie einstweilen zurückzustellen, um einen möglichst weitgehenden Gesundheits- und Lebensschutz zu ermöglichen, zu dem der Staat aus dem Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit in Art. 4 Abs. 1 LV i. V. m. Art. 2 Abs. 2 GG prinzipiell auch verpflichtet ist (vgl. BVerfG, Beschluss vom 7. April 2020 – 1 BvR 755/20, NJW 2020, 1429 = juris, Rn. 11). Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass der Coronaschutzverordnung die Annahme zugrunde liegt, dass es zu einem erneuten gegebenenfalls exponen-

tiellen Anstieg der Ausbreitungszahlen des Corona-Virus kommen könnte, der schlimmstenfalls zu einer Überlastung des Gesundheitssystems mit entsprechenden gesundheitlichen und auch zum Tod führenden Folgen für eine sehr große Zahl von Personen führen könnte (vgl. BVerfG, Beschluss vom 1. Mai 2020 – 1 BvQ 42/20, juris, Rn. 10). Gegenüber den Gefahren für Leib und Leben wiegen die Einschränkungen der persönlichen Freiheit weniger schwer. Insoweit ist auch zu berücksichtigen, dass die angegriffenen Regelungen von vornherein befristet und ohnedies vom Land fortdauernd zu überprüfen und gegebenenfalls zu aktualisieren sind, Ausnahmen unter anderem mit Blick auf medizinische Belange des Einzelnen vorsehen und bei der Ahndung von Verstößen im Einzelfall im Rahmen des Ermessens individuellen Belangen von besonderem Gewicht Rechnung zu tragen ist (vgl. BVerfG, Beschluss vom 7. April 2020 – 1 BvR 755/20, NJW 2020, 1429 = juris, Rn. 11).

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (vgl. § 27 Abs. 3 Satz 2 VerfGHG).

Dr. Brandts

Prof. Dr. Heusch

Prof. Dr. Dauner-Lieb

Dr. Gilberg

Prof. Dr. Gusy

Dr. Röhl

Prof. Dr. Wieland