

## Wichtige Änderungen für Einzelhandel, Kunden & Spaziergänger Zur Maskenpflicht und dem 1,5- Meter-Abstandsgebot in NRW ab dem 27. April 2020 und zur Frage des Bußgeldes



**Bastian Gierling**  
Rechtsanwalt  
Fachanwalt für Verwaltungsrecht  
bastian.gierling@llr.de

26. April 2020

Seit Wochen sehen sich Unternehmen, insbesondere der Einzelhandel und sonstige Dienstleister, Verbraucher und Kunden sowie alle Bürgerinnen und Bürger aufgrund stetig wechselnder Meinungen in Politik und Medizin neuen Regeln und Anordnungen zur Eindämmung des Coronavirus ausgesetzt. In der Konsequenz müssen betriebliche Abläufe sowie das private Leben und Verhalten darauf in sehr kurzer Zeit immer wieder angepasst werden. Die Vorlaufzeit zwischen der Aufstellung der neuer Regeln und deren Inkrafttreten ist zuletzt ziemlich genau ein Wochenende lang.

Noch vor wenigen Wochen verlautbarten die Bundes- und Landesregierungen sowie der überwiegende Teil der diese beratenden Virologen, dass das Tragen von Masken in der Öffentlichkeit kein geeignetes Mittel sei, um sich oder andere vor der Infektion mit dem Coronavirus zu schützen. Nachdem es die Behörden bis heute nicht vermocht haben, hinreichend Masken- und Schutzausrüstungen selbst für das medizinische Personal in den Krankenhäusern, Alten- und Pflegeheimen sowie den Arztpraxen zu beschaffen, geschweige denn solche an Unternehmen, Bürgerinnen und Bürgern auszugeben, aber wir zwischenzeitlich scheinbar ein Volk von Maskennähern geworden sind, wird sie nun doch von den Regierungen aller Bundesländer, so auch in Nordrhein-Westfalen, eingeführt:

Die Maskenpflicht!

Eine Woche nach den ersten Lockerungen von Anordnungen in der Coronaschutzverordnung NRW - vorwiegend zugunsten des Einzelhandels (siehe unser [Beitrag vom 19.04.2020](#)) - werden nunmehr folgende Änderungen durch die [Zweite Verordnung zur Änderung der Verordnung zum Schutz vor Neuinfizierungen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 vom 24. April 2020 mit Wirkung zum 27. April 2020](#) eingeführt:

Haben Sie Fragen?  
Gerne stehen unsere Experten für das Verwaltungsrecht zu Ihrer Verfügung:

Telefon: +49 221 55400-210  
Telefax: +49 221 55400-190

**LLR Legerlotz Laschet  
und Partner Rechtsanwälte  
Partnerschaft mbB**  
Mevisenstraße 15  
50668 Köln  
Deutschland  
Telefon: +49 221 55400-0  
Telefax: +49 221 55400-190  
www.llr.de

Sitz: Köln  
Registrierung:  
AG Essen PR 3609

## 1. Einführung einer „Maskenpflicht“

Seite 2 von 7

Der neue **§ 12a Abs. 2 Satz 1 CoronaSchVO** bestimmt, dass **Beschäftigte** und **Kunden** zum **Tragen** einer **Mund-Nase-Bedeckung** im Sinne von § 12a Abs. 1 Satz 3 CoronaSchVO in den nachfolgend aufgeführten Einrichtungen **verpflichtet** sind.

### a) Die Mund-Nase-Bedeckung

Gemäß § 12a Abs. 1 Satz 3 CoronaSchVO wird das Tragen einer **textilen Mund-Nase-Bedeckung** empfohlen, wofür dort exemplarisch die „**Alltagsmaske**“, ein **Schal** und ein **Tuch** genannt werden.

### b) Verkaufsstellen, Handelsgeschäfte, Ausstellungsräume etc., in denen eine „Maske“ getragen werden muss

Gemäß § 12a Abs. 2 Satz 1 Nrn. 1 bis 4 i.V.m. § 5, 7, 9 und 10 CoronaSchVO sind „Masken“ in folgenden Einrichtungen zu tragen:

- (1) Einrichtungen des **Einzelhandels für Lebensmittel, Direktvermarktungen landwirtschaftlicher Betriebe, Abhol- und Lieferdienste** sowie **Getränkemärkte**,
- (2) **Apotheken, Sanitätshäuser und Drogerien**,
- (3) **Tankstellen, Banken und Sparkassen** sowie **Poststellen**,
- (4) **Reinigungen und Waschsalons**,
- (5) **Kioske und Zeitungsverkaufsstellen**,
- (6) **Buchhandlungen, Tierbedarfs-, Bau- und Gartenbaumärkte** einschließlich **vergleichbare Fachmärkte** (z.B. **Floristen, Sanitär-, Eisenwaren-, Malereibedarfs-, Bodenbelag- oder Baustoffgeschäften** sowie **Einrichtungshäuser, Babyfachmärkte, Verkaufsstellen des Kfz- und des Fahrradhandels**,
- (7) **Wochenmärkte**,
- (8) **Einrichtungen des Großhandels**,
- (9) bei der **Abholung von Speisen und Getränken** innerhalb von **gastronomischen Einrichtungen**,
- (10) auf sämtlichen **Allgemeinflächen von Einkaufszentren, „Shopping Malls“, „Factory Outlets“** und **vergleichbaren Einrichtungen** im Sinne von § 10 CoronaSchVO,
- (11) in sämtlichen **Verkaufs- und Ausstellungsräumen von Handwerkern und Dienstleistern** sowie **bei der Erbringung und Inanspruchnahme von Handwerks- und Dienstleistungen**, die ohne Einhaltung eines Sicherheitsabstandes von 1,5 m zum Kunden erbracht werden; ausgenommen beim Führen eines Fahrzeuges im Straßenverkehr,
- (12) in **Arztpraxen** und ähnlichen **Einrichtungen des Gesundheitswesens**,
- (13) bei der Nutzung von **Beförderungsleistungen des Personenverkehrs** sowie **dessen Einrichtungen**.

### c) Ausnahmen von Maskenpflicht

**Ausgenommen** von der Maskenpflicht sind gemäß § 12a Abs. 2 S. 2 CoronaSchVO **Kinder bis zum Schuleintritt** und **Personen, die aus medizinischen Gründen keine Mund-Nase-Bedeckung tragen können**.

Mit „**Kinder bis zum Schuleintritt**“ dürfte nicht das Schuleintrittsalter, geschweige denn dieses unter Beachtung etwaiger Stichtagsregelungen gemeint sein, sondern es dürfte tatsächlich darauf abgestellt werden, ob das betreffende Kind bereits eingeschult ist. Entsprechende **Nachweispflichten** oder – im Falle von Personen, die aus medizinischen Gründen keine Maske tragen können – sogar eine **Attestpflicht** können aus der Regelung **nicht** hergeleitet werden. Vielmehr sollte es ausreichen, wenn die Eltern, Kinder oder die Personen gegenüber den Ordnungsbehörden die Umstände glaubhaft erläutern, welche zu einer Befreiung von der Maskenpflicht im vorliegenden Sinne führen.

Die Maskenpflicht gilt gemäß § 12a Abs. 2 S. 3 CoronaSchVO zudem **nicht** für **Beschäftigte, welche durch gleich wirksame Maßnahmen**, wie insbesondere die **Abtrennung durch Glas, Plexiglas oder Ähnliches, geschützt** werden.

## 2. Einführung eines 1,5-Meter-Abstandsgebotes im öffentlichen Raum

Der Ordnungsgeber hat in § 12a Abs. 1 Satz 1 CoronaSchVO zunächst eine – wohl eher als allgemeiner Apell zu verstehende - **persönliche Verhaltenspflicht** eingeführt. Danach soll jede **in die Grundregeln des Infektionsschutzes einsichtsfähige Person** sich **im öffentlichen Raum so verhalten**, dass sie **sich** und **andere keinen vermeidbaren Infektionsgefahren aussetzt**. Hiervon dürften also insbesondere jüngere minderjährige Kinder, aber auch so manch andere(r) Person oder Personenkreis ausgenommen sein.

Als konkrete Verhaltensregelung bestimmt **§ 12a Abs. 1 S. 2 CoronaSchVO** so dann, dass insbesondere **im öffentlichen Raum zu allen anderen Personen** grundsätzlich ein **Mindestabstand von 1,5 m** einzuhalten ist; **ausgenommen hiervon** sind lediglich

- **Verwandte in gerader Linie, Geschwister, Ehegatten, Lebenspartnerinnen und Lebenspartner,**
- **in häuslicher Gemeinschaft lebende Personen,**
- die **Begleitung minderjähriger und unterstützungsbedürftiger Personen.**

Dieser **1,5-Meter-Abstand** muss also fortan auch **bei** einem grundsätzlich erlaubten gemeinsamen **Spaziergang** oder **einer gemeinsamen sportlichen Aktivität** (z.B. beim Joggen, Inlineskaten, Radfahren etc.) **mit der besten Freundin** oder dem **besten Freund** eingehalten werden. Damit wurde also die bislang lediglich als Empfehlung ausgesprochene Verhaltenspflicht, neben der ohnehin schon seit dem 23. März 2020 und nach wie vor geltenden Beschränkung in § 12 Abs. 1 Satz

1 CoronaSchVO, nämlich dem **Verbot der Zusammenkunft von mehr als zwei Personen im öffentlichen Raum** ([vgl. dazu unseren Beitrag vom 03. April 2020](#)), ebenfalls erstmals per Rechtsverordnung normiert.

### 3. Kein Bußgeld für Verstöße gegen die Maskenpflicht oder das Abstandsgebot

Die **Verordnungsgeber**, das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (MAGS NRW), hat gegenüber den übrigen Bestimmungen der CoronaSchVO darauf **verzichtet, Verstöße gegen** die nunmehr in § 12a CoronaSchVO eingeführte **Maskenpflicht** und das **1,5-Meter-Abstandsgebot** als bußgeldbewährte **Ordnungswidrigkeiten** zu deklarieren. Hätte er dies beabsichtigt, so hätte er etwaige Verstöße in die Aufzählung der Ordnungswidrigkeitentatbestände in § 16 Abs. 2 CoronaSchVO unter Verweis auf die Bußgeldbestimmung in § 73 Abs. 1a Nr. 24 aufnehmen müssen. Darin sind diejenigen Verstöße gegen Regelungen der CoronaSchVO als Ordnungswidrigkeitentatbestände normiert, die auf der Ermächtigungsgrundlage des 28 Abs. 1 Satz 1 des Infektionsschutzgesetzes (IfSG) beruhen und die mit einem Bußgeld geahndet werden können, ohne dass es zusätzlich einer Zuwiderhandlung gegen eine vollziehbare Anordnung der örtlichen Ordnungsbehörden bedarf.

Auch bei der nunmehr eingeführten Maskenpflicht und dem 1,5-Meter-Abstandsgebot handelt es sich um Infektionsschutzmaßnahmen, deren Ermächtigungsgrundlage allenfalls in § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG gesehen werden kann. Etwaige Verstöße gegen diese neuen Verpflichtungen gemäß § 12a CoronaSchVO hat das MAGS NRW aber nicht in den Ordnungswidrigkeitenkatalog des § 16 Abs. 2 CoronaSchVO aufgenommen; folgerichtig auch nicht in die Ziffer I des [Bußgeldkatalogs in der zuletzt aktualisierten Fassung vom 30. März](#).

Ein Verstoß gegen die **Maskenpflicht unterfällt auch nicht** dem Ordnungswidrigkeitentatbestand in **§ 16 Abs. 4 CoronaSchVO**, weil dieser über seinen Verweis auf § 73 Abs. 1a Nr. 6 IfSG den Verstoß gegen eine vollziehbare Anordnung nach § 17 Abs. 1 IfSG voraussetzt. § 17 IfSG regelt jedoch Anordnungen der zuständigen Behörden wegen mit Krankheitserregern behafteten Gegenständen, wie bspw. deren Vernichtung. Deshalb passt der Ordnungswidrigkeitentatbestand des § 16 Abs. 4 IfSG erst gar nicht auf etwaige Verstöße gegen die Maskenpflicht oder das 1,5-Meter-Abstandsgebot. Folgerichtig findet auch Ziffer II des Bußgeldkatalogs und der dort genannte Regelsatz von 500 € auf etwaige Verstöße keine Anwendung.

Bei dem Bußgeldkatalog handelt es sich um eine vom MAGS NRW an die örtlichen Ordnungsbehörden, hier vor allem die Städte und Gemeinden, adressierte Richtlinie; also kein formelles Parlamentsgesetz oder – wie im Falle der CoronaSchVO – allein von der Exekutive erlassenes materielles Gesetz. Dieser dient mit der Festlegung von Regelsätzen für die Höhe der Bußgelder wegen Verstößen gegen die in § 16 CoronaSchVO normierten Ordnungswidrigkeitentatbestände vor allem der Reduzierung des Verwaltungsaufwand sowie üblicherweise auch dem Gerechtig-

keitsgebot, weil hierdurch divergierende „Bestrafungen“ vergleichbarer Sachverhalte vermieden werden sollen. **Mangels eigenständiger Rechtssatzqualität vermag der Bußgeldkatalog jedoch keine eigenen Ordnungswidrigkeitentatbestände** neben dem denjenigen in § 16 CoronaSchVO oder den in § 73 IfSG **zu konstituieren**.

Auch die in § 73 IfSG normierten Bußgeldvorschriften finden auf **Verstöße gegen die Maskenpflicht** sowie das **1,5-Meter-Abstandsgebot keine Anwendung**. Der dort einzig in Betracht kommende Ordnungswidrigkeitentatbestand des **§ 73 Abs. 1a Nr. 24 IfSG**, welcher als Ordnungswidrigkeit vorsätzliche oder fahrlässige Zuwiderhandlungen gegen eine – wie im Falle der CoronaSchVO – Rechtsverordnung nach § 32 Satz 1 IfSG oder gegen eine vollziehbare Anordnung aufgrund einer solchen Rechtsverordnung normiert, scheidet wegen des Fehlens der weiteren Tatbestandsvoraussetzung „*soweit die Rechtsverordnung für einen bestimmten Tatbestand auf diese Bußgeldvorschrift verweist*“ aus. Wie oben bereits erwähnt, fehlt es hinsichtlich etwaiger Verstöße gegen § 12a CoronaSchVO an einer entsprechenden Aufnahme zur Regelung des § 16 Abs. 2 CoronaSchVO und somit einem entsprechenden Verweis.

Soweit der nordrhein-westfälische Gesundheitsminister in der Presse zitiert wurde (bspw. [Westdeutsche Zeitung vom 24.02.2020](#)), dass ein Bußgeld von den Ordnungsbehörden zwar nicht unmittelbar verhängt werden soll, aber ein solches nach ordnungsbehördlicher Aufforderung die Maske zu tragen und einer entsprechender Verweigerungshaltung der betreffenden Person gegen diese erhoben werden kann, erschließt sich unter der Maßgabe des vorstehend Ausgeführten, insbesondere der fehlenden Normierung eines entsprechenden Ordnungswidrigkeitentatbestands nicht.

Abschließend sei in diesem Zusammenhang für die **Betriebsinhaber** der unter vorstehender Ziffer 1.b) genannten **Verkaufsstellen, Handelsgeschäfte** etc. noch erwähnt, dass die Vorschrift in **§ 5 Abs. 4 CoronaSchVO** dahingehend erweitert wurde, dass diese neben den Vorkehrungen zur Hygiene etc. nunmehr auch „**Vorkehrungen zur Umsetzung der Vorgaben des §12a Abs. 2**“ (also der Maskenpflicht) zu treffen haben. Welche Vorkehrungen dies genau sind, nennt der Ordnungsgeber – wie auch bei vielen anderen unbestimmten Regelungen der CoronaSchVO – nicht. Ob also damit gemeint ist, dass die Betriebe bereits am Eingang die Maskenpflicht kontrollieren und Menschen ohne Maske abweisen müssen, evtl. sogar Masken am Eingang zur Verfügung stellen müssen oder der Betrieb nur seine Beschäftigten oder auch die Kunden im Geschäft kontrollieren und zum Maskentragen anhalten muss, bleibt mal wieder ziemlich unklar. Mit Blick auf eine sich bei Verstößen gegen diese „Vorkehrungsverpflichtung“ möglicherweise als bußgeldbewehrte Ordnungswidrigkeit dargestellte Handlung oder Unterlassung gegen Betriebsinhaber ist zu beachten, dass zumindest die Verstöße gegen die bisherige Fassung des § 5 Abs. 4 CoronaSchVO in § 16 Abs. 2 Nr. 14 CoronaSchVO als Ordnungswidrigkeit normiert sind. Da die vorgenommene Ergänzung des § 5 Abs. 4 jedoch nicht in den Ordnungswidrigkeitentatbestand des

§ 16 Abs. 2 Nr. 14 CoronaSchVO übernommen wurde, bleibt sehr **fraglich, ob etwaige Verstöße von Betrieben überhaupt als Ordnungswidrigkeit mit einem Bußgeld geahndet werden können**. Schließlich gilt auch im Ordnungswidrigkeitenrecht der Grundsatz *nulla poena sine lege scripta* (keine Strafe ohne geschriebenes Gesetz) sowie das Bestimmtheitsgebot.

#### 4. Fazit

Darüber, ob die Maskenpflicht zur Eindämmung des Coronavirus tatsächlich sinnvoll ist, werden sich die Fachleute und die Geister wohl noch länger streiten. Abgesehen davon, dass ein ordnungsgemäßer Umgang damit und die ordnungsgemäße Pflege der Masken schon bei sehr vielen erwachsenen Menschen an seine Grenzen stoßen wird, erscheint die Maskenpflicht von Kindern zwischen fünf und sieben Jahren deutlich zu früh.

Die Normierung des 1,5-Meter-Abstands zu fremden Personen im öffentlichen Raum dürfte demgegenüber auf mehr Verständnis bzw. weniger Abneigung stoßen. Darüber, ob das Abstandsgebot auch tatsächlich zu einer besten Freundin oder einem besten Freund bei einem gemeinsamen Spaziergang im ohnehin seit Wochen überfüllten Wald oder überfüllten Radweg eingehalten werden muss und kann, dürfte zumindest diskutiert werden.

Tatsache ist, dass mit diesen beiden neuen Maßnahmen die Exekutive einmal mehr im bloßen Verwaltungswege massiv in die Grundrechte eines jeden Einzelnen eingegriffen hat. Als positiv ist in diesem Zusammenhang allenfalls zu erwähnen, dass die nordrhein-westfälische Landesregierung davon abgesehen hat, dass Verstöße gegen diese beiden Neuregelungen mit einem Bußgeld geahndet werden können. Spannend bleibt abzuwarten, wie dies denn die örtlichen Ordnungsbehörden selbst im Falle von Zuwiderhandlungen nach von ihnen selbst getätigten Aufforderungen zur Beendigung eines Verstoßes gegen die Regelungen in § 12a CoronaSchVO ein Bußgeld verhängen wollen. Denn schließlich normiert § 73 IfSG hierfür keinen bußgeldbewährten Ordnungswidrigkeitentatbestand. Wer von einem Bußgeld wegen etwaiger Verstöße betroffen ist, sollte dieses nicht anstandslos hinnehmen, sondern Rechtsrat suchen.

Finden Sie hier eine von uns gefertigte [Vergleichsversion über die Änderungen der ab dem 20. April 2020 geltenden CoronaSchVO NRW mit der ab dem 27. April 2020 geltenden Fassung](#).

## Haben Sie Fragen?

Seite 7 von 7

Gerne stehen unsere Experten für das Verwaltungsrecht zu Ihrer Verfügung:

**LLR.**

**Bastian Gierling**  
bastian.gierling@llr.de

**Sebastian Roßner**  
sebastian.rossner@llr.de

T: +49 221 55 400 210 F: +49 221 55 400 190  
[www.llr.de](http://www.llr.de)