



# Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

OVG: 1 B 127/21

## Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

1.

2.

– Antragstellerinnen –

Prozessbevollmächtigte:  
zu 1-2:

**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 den Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts Prof. Sperlich, die Richterin am Oberverwaltungsgericht Dr. K. Koch und die Richterin am Oberverwaltungsgericht Dr. N. Koch am 15. April 2021 beschlossen:

**Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung wird abgelehnt.**

**Die Antragstellerinnen tragen die Kosten des Verfahrens je zur Hälfte.**

**Der Streitwert wird zum Zwecke der Kostenberechnung auf 20.000,00 Euro festgesetzt.**

## **Gründe**

### **I.**

Die Antragstellerinnen begehren die Außervollzugsetzung verschiedener Regelungen der Vierundzwanzigsten Coronaverordnung (Brem.GBl. S. 117), zuletzt geändert durch die Vierte Verordnung zur Änderung der Vierundzwanzigsten Coronaverordnung (Brem.GBl. S. 298), im Folgenden: Vierundzwanzigste Coronaverordnung.

Die Vierundzwanzigste Coronaverordnung enthält u.a. folgende Regelungen:

„§ 2

Begrenzung der zulässigen Personenzahl, Verbot von Unterhaltungsveranstaltungen

(1) Außerhalb der eigenen Wohnung nebst dem umfriedeten Besitztum sind Veranstaltungen sowie sonstige Zusammenkünfte und Menschenansammlungen nur mit Personen aus zwei Hausständen und höchstens mit bis zu fünf Personen erlaubt, wobei Kinder bis zu einem Alter von 14 Jahren und Begleitpersonen von Menschen, die diese aufgrund von Alter, Krankheit, Pflegebedürftigkeit oder Behinderung benötigen, nicht einzurechnen sind, soweit in dieser Verordnung nichts anderes geregelt ist.

(...)

§ 4

Schließung von Einrichtungen, Betriebs- und Dienstleistungsbeschränkungen

(...)

(2) Bis zum 18. April 2021 werden folgende Einrichtungen wie folgt geschlossen:

(...)

4. Schwimm- und Spaßbäder für den Publikumsbetrieb, zulässig bleibt die Nutzung zu Zwecken des Schulsports, (...),

5. Saunen, Solarien und Fitnessstudios und Studios für Elektromuskelstimulationstraining für den Publikumsbetrieb,

6. öffentliche und private Sportanlagen, soweit (...); zulässig bleibt die Nutzung zu Zwecken

a) des Schulsports, (...)

b) von Bewegungsangeboten für Kindertageseinrichtungen, (...)  
 (...)

8. Gastronomiebetriebe für den Publikumsverkehr; zulässig bleibt der Betrieb von

a) Betriebskantinen zur Versorgung der jeweiligen Betriebsangehörigen; (...)

b) sonstigen Mensen und Kantinen, (...)

c) Gastronomiebetriebe in Beherbergungsstätten und Hotels zur Versorgung der zulässig beherbergten Gäste,

im Übrigen bleibt die Lieferung und Abholung von Getränken und mitnahmefähigen Speisen (Außer-Haus-Verkauf) zulässig; (...)

(...)

10. Beherbergungsbetriebe, soweit es die Unterbringung von Gästen, die keinen Wohnsitz oder keinen ständigen Aufenthalt in der Freien Hansestadt Bremen haben, betrifft; zulässig bleibt die Beherbergung von Personen,

a) soweit es Übernachtungen betrifft, für die gemäß § 1 Absatz 4 des Bremischen Gesetzes über die Erhebung einer Tourismusabgabe eine Tourismusabgabe nicht erhoben wird oder

b) die beim Beherbergungsbetrieb eine eidesstattliche Versicherung hinterlegen, dass ihre Beherbergung nicht aus einem touristischen Anlass erfolgt; (...)

Die Antragstellerinnen sind Betreiberinnen zweier Hotels in Bremen (A-Hotel Bremen bzw. B-Hotel Bremen), die neben 230 bzw. 176 Zimmern jeweils über mehrere Veranstaltungsräume für bis zu 1.000 bzw. 440 Personen, Restaurants, eine Bar und Wellness-, Fitness-, Schwimmbad-, Sauna-/Dampfbadbereich verfügen.

Die Antragstellerinnen gehören der A Hotel Gruppe unter der Muttergesellschaft A Hotel GmbH mit mehr als 60 Hotels und Resorts an. Sie und ihre Konzernmuttergesellschaft haben nach eigenen Angaben zur Überwindung der Folgen des ersten Lockdowns eine Finanzierung in Höhe von ... Mio. Euro aufgenommen, was dem Zehn- bis Zwanzigfachen der Jahresergebnisse der Gruppe aus den letzten Jahren entspreche.

Die Antragstellerinnen machen im Wesentlichen geltend, die angegriffenen Maßnahmen stellten eine unverhältnismäßige Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums dar (Art. 14 GG), weil die zum Ausgleich unverhältnismäßiger Belastungen erforderliche Entschädigungsregelung fehlen. Die Novemberhilfen seien als „Billigkeitsleistung ohne Rechtsanspruch“ gestaltet worden. Dadurch seien sie nicht einmal bilanzierbar, um zur Verhinderung der Insolvenz genutzt werden zu können. Da die Hilfen auf die Obergrenze von 1 Mio. Euro beschränkt seien und verbundene Unternehmen nur einen Antrag stellen dürften, gelte die Grenze für die gesamte Unternehmensgruppe. Angesichts der ca. 40 eigenen Hotelbetriebe der hier betroffenen Gruppe und des Rückgangs der Umsatzerlöse

gegenüber dem Vorjahresmonat November um rund ... Mio. Euro wären die Hilfen nicht einmal ein „Tropfen auf den heißen Stein“. Die bisherigen Hilfsprogramme seien diskriminierend. Bei einer Aufspaltung der Pachtbetriebe der Unternehmensgruppe in nicht verbundene Einzelgesellschaften läge der anhand des Umsatzes im November des Vorjahres zu berechnende Erstattungsbetrag bei rund ... Mio. Euro. Als Unternehmensgruppe erhalte man nur eine (bislang nicht ausgezahlte) Abschlagszahlung von 10.000 Euro und nach Überprüfung eine Billigkeitsentschädigung von nur 1 Mio. Euro. Der klare Verstoß gegen den Gleichheitssatz belaste einmal mehr die konzernangehörigen Unternehmen. Soweit die Gleichsetzung von Unternehmensgruppe und Unternehmen mit nur einem Betrieb beihilferechtlich gerechtfertigt werde, sei die Ungleichbehandlung auf eine falsche Konzeption und Anwendung der Förderprogramme zurückzuführen. Die Zahlungen seien als Entschädigung für den durch die Maßnahmen zugefügten Schaden und Ausgleich für ein Sonderopfer zu gewähren, der verfassungsrechtlich geboten sei. Es handele sich hier nicht um Subventionen, da die Zuwendungen nicht gewährt würden, um ein bestimmtes Verhalten zu fördern, sondern um Unternehmen in einer dringenden sozialen Notlage zu helfen. Zudem sei unklar, ob die Unternehmensgruppe den Betrag der „Novemberhilfe“ erhalten werde, da Kurzarbeitergeld als anderweitige „Förderung“ angerechnet werde und das Kurzarbeitergeld bei 40 Betrieben den Betrag von 1 Mio. Euro übersteige. Ob und unter welchen Bedingungen es zusätzliche Hilfen gebe, die unter dem Begriff „Novemberhilfe Plus“ diskutiert würden, sei unklar. Bislang handele es sich lediglich um unverbindliche Ankündigungen.

Die durch die Vierundzwanzigste Coronaverordnung geltenden Betriebsbeschränkungen hätten das Potential, existenzvernichtend zu wirken. Ein so schwerwiegender Eingriff sei ausgleichspflichtig. Die Sozialpflichtigkeit des Eigentums und insgesamt ihrer Rechtspositionen sei deutlich überschritten, wenn sie den Eingriff ohne Ausgleich hinzunehmen hätten. Ein Ausgleich müsse klar geregelt und leicht zu erreichen sein. Es komme der Verweigerung eines Ausgleichs gleich, wenn dieser zu spät komme, weil er z.B. durch mehrere Instanzen gerichtlich durchgesetzt werden müsse. Die Antragsgegnerin sei in erster Linie dafür verantwortlich, die Verhältnismäßigkeit der von ihr erlassenen Maßnahmen nach der Vierundzwanzigsten Coronaverordnung sicherzustellen. In diesem Zusammenhang sei es unerheblich, dass das IfSG keine explizite Entschädigungsregelung für Maßnahmen nach §§ 28, 28a vorsehe. Das Bundesverfassungsgericht habe in seiner Entscheidung vom 11.11.2020 (1 BvR 2530/20) bereits festgehalten, dass die Restriktionen einen schwerwiegenden Eingriff in die Berufsfreiheit darstellten, jedoch dem Antrag des Beschwerdeführers nur deshalb nicht stattgegeben, weil er die existenzielle Gefährdung nicht nachgewiesen habe. Die Prämissen des Bundesverfassungsgerichts seien inzwischen überholt, weil der Lockdown verlängert worden sei, weitere Verlängerungen drohten und Staatshilfen bis

heute nicht ausgezahlt worden seien. Die Bundesregierung habe im Wirtschaftsausschuss vorgetragen, dass die Dezemberhilfen nicht vor März bearbeitet würden. Das Bundesverfassungsgericht habe auch in der Entscheidung vom 29.09.2020 zur 16. Atomnovelle (1 BvR 1550/19) ausgeführt, dass es sich um entschädigungspflichtige Vorgänge handle, die nichts mit Beihilfefragen zu tun hätten. Sollte ein gesetzgeberischer Wille angenommen werden, dass es keine Entschädigung im Zusammenhang mit Maßnahmen nach § 28a IfSG geben solle, stelle sich die Frage, ob diese Regelung im Zusammenhang mit den Entschädigungsregelungen des 12. Abschnitts verfassungskonform sei. Bei einem schwerwiegenden grundrechtsbezogenen Eingriff und existenziell nachgewiesener Not seien auch Nichtstörer vor einem „finalen Ende“ (Insolvenz) zu schützen.

Weiter tragen die Antragstellerinnen zu ihrer wirtschaftlichen Situation vor: Nach der Differenzanalyse ihrer Muttergesellschaft ergebe sich zum Jahreswechsel eine Deckungslücke von ... Mio. Euro. Ohne Entschädigung erhöhe sich die Unterdeckung dramatisch bis April 2021 zu einem Spitzenwert von ca. ... Mio. Euro. Durch die simulierte Verlängerung der Maßnahmen käme man in die Situation, dass die von der Muttergesellschaft ergriffenen Einsparungsmöglichkeiten, die Eigenkapitalzuführung und der Kredit nicht mehr ausreichten, um den Liquiditätsengpass zu schließen. Ein deshalb erforderlicher weiterer Kredit sei angesichts der mit dem ersten Kredit übernommenen Verschuldung und der Gewährung bzw. Verpfändung von Sicherheiten wahrscheinlich nicht zu erlangen. Ein von der Konzernmuttergesellschaft aufzunehmendes Darlehen würde zudem das Jahresergebnis 2019 um das ...-fache übersteigen. Ohne Beteiligung der Verpächter, Eigenkapitalzuführung und sonstige Maßnahmen hätten sie, die Antragstellerinnen, damit in den nächsten 15 bis 20 Jahren keine Aussicht auf Erträge. Auch die Erwägung, dass die betroffenen Unternehmen auch ohne die Corona-Maßnahmen in eine gleiche Lage geraten wären, greife nicht durch, wenn die Unternehmen nicht 75 Prozent der Umsatzerlöse des Vorjahresmonats erhielten. Zudem ergebe die Analyse der Belegungen im Jahr 2020 im Vergleich zum Vorjahr, dass nicht ein verändertes Verbraucherverhalten zu „Folge-Einbrüchen“ geführt habe, sondern ausschließlich die Eingriffe in die Berufsfreiheit durch Beherbergungsverbote, kapazitätsmindernde Abstandsgebote in der Gastronomie und die Verbote hausinterner Veranstaltungen.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts seien bestimmte einschneidende Eingriffe in die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG ausgleichspflichtig, wenn die zumutbare Sozialpflichtigkeit des Eigentums überschritten sei. Die Auswirkungen seien in diesen Fällen durch einen angemessenen Ausgleich abzumildern. In solchen Fällen halte das Bundesverfassungsgericht ein Vorgehen bzw. Primärschutz gegen die verfassungs-

widrige Regelung für das einschlägige Mittel zur Erlangung effektiven Rechtsschutzes. Entspreche das Gesetz nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen, dürfe es wegen Verstoßes gegen Art. 14 GG nicht angewandt werden. Auch zu Tätigkeitsverboten im Zusammenhang mit Quarantänemaßnahmen nach dem damaligen Bundesseuchengesetz habe das Bundesverfassungsgericht erklärt, dass der Eingriff nur dann verhältnismäßig sei, wenn eine Entschädigung gewährt werde. Auch im vorliegenden Fall liege ein Eingriff in die Eigentumsgarantie vor, der sich existenzgefährdend entwickeln könne und die Betriebe in ihrem Bestand bedrohe. Die Corona-Maßnahmen stellten übermäßige Belastungen dar, die der Sache nach einer Enteignung gleichkämen. Bestimmte Bereiche würden in die Pflicht genommen, obwohl sie nicht „Treiber der Pandemie“ seien und die Situation insgesamt nicht zu verantworten hätten. Hotelbetreiber würden gegenüber anderen Wirtschaftszweigen, Betrieben sowie natürlichen und juristischen Personen ungleich behandelt und zu einem Sonderopfer für die Allgemeinheit gezwungen. Auch bei Abwägung der Intensität der Belastung und dem Gewicht der zu ihrer Rechtfertigung anzuführenden Gründe komme man zu keinem anderen Ergebnis. Zwar sei das Ziel der Maßnahmen eine Verhinderung von Neuinfektionen und der Schutz von Leben und Gesundheit. Die Unverhältnismäßigkeit ergebe sich aber aus dem fehlenden Ausgleich. Dass ein solcher nicht tragbar und nicht mit den Staatsfinanzen zu vereinbaren sei, sei nicht vorgetragen oder gesetzgeberisch festgehalten worden. Vielmehr hätten Bundesregierung und Bundestag Finanzhilfeprogramme unsystematisch und unter Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz aufgelegt. Damit verstoße man gegen die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts, dass in den Fällen, in denen ein Ausgleich zur erforderlichen Abmilderung der Eingriffsintensität geboten sei, der Ausgleich im selben Gesetz – hier also in der Vierundzwanzigster Coronaverordnung, ggf. auch im IfSG – klar und deutlich zu regeln sei. Nichts anderes als zu Art. 14 GG gelte hinsichtlich des Eingriffs in die Berufsfreiheit. Das Bundesverfassungsgericht habe Entschädigungs- und Ausgleichspflichten auch im Zusammenhang mit Art. 12 Abs. 1 GG und Art. 3 Abs. 1 GG anerkannt.

Die Antragsgegnerin sei durch das IfSG nicht gehindert, Entschädigungsregelungen zu schaffen, um Eingriffe abzumildern. Dies habe der Gesetzgeber in der Begründung der Vorgängerregelungen des BSeuchG klargestellt. Mit der Umstellung auf das IfSG habe sich daran nichts geändert. Der Gesetzgeber habe nur klargestellt, dass dem allgemeinen Aufopferungsanspruch neben den explizit geregelten Entschädigungen keine lückenschließende Funktion zukomme. Dies betreffe jedoch nur Konstellationen, in denen die expliziten Entschädigungsregelungen anwendbar seien und auf der Rechtsfolgenseite der allgemeine Aufopferungsanspruch einschlägig sei. Der Gesetzgeber sei zwar bemüht gewesen,

mit der Entschädigungsklausel möglichst alle Fälle von (de-facto-)Enteignungen zu erfassen, habe aber nicht ausschließen wollen, dass er Fälle, die eine Entschädigung bzw. einen Ausgleich verdient hätten, übersehen habe.

Zuletzt sei der Unternehmensgruppe der Antragstellerinnen mit Bescheid vom 19.03.2021 eine Billigkeitsleistung in Höhe von ... Euro für November, mit Bescheid vom 23.03.2021 eine Billigkeitsleistung in Höhe von ... für Dezember, mit Bescheid vom 25.03.2021 eine erweiterte Novemberhilfe in Höhe von ... Euro und mit Bescheid vom 30.03.2021 eine Überbrückungshilfe III in Höhe von ... zugesagt worden. Erwartet werde noch eine Entscheidung über die erweiterte Dezemberhilfe. Laut Antrag könne der A-Unternehmensgruppe ein Betrag von bis zu ca. ... Euro bewilligt werden. Diese Zahlungen seien nicht ausreichend, um die existenziellen Gefährdungen der Antragstellerinnen zu vermeiden. Mit den Mitteln würden nur ... % der Schäden abgedeckt. Dies sei auf die systemimmanenten Grenzen der Programme zurückzuführen, die je nach Größenordnung des Unternehmens zu einem degressiven Verlauf der Unterstützung führten. Es fände somit eine nicht zu rechtfertigende Privilegierung von Einzelbetrieben bzw. nicht konzernangehörigen Unternehmen mit nur einem Betrieb im Vergleich zu Unternehmensgruppen statt.

Modellversuche und testbegleitete Öffnungen dürfe es nicht nur für Schulen, Geschäfte und andere Branchen geben, auch die Hotellerie sei unter Berücksichtigung des Gleichbehandlungsgebots entsprechend einzubeziehen.

Die Antragstellerinnen beantragen,

§ 2 Abs. 1 Satz 1, § 4 Abs. 2 Nr. 4, 5, 6, 8 und 10 der Zweiten Verordnung zur Änderung der Vierundzwanzigsten Verordnung zum Schutz vor Neuinfektionen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 vom 05.03.2021 bis zur Entscheidung über den Normenkontrollantrag oder bis zur Einführung einer angemessenen Entschädigungsregelung oder verbindlichen staatlichen Hilfe für den Zeitraum der schwerwiegenden Eingriffe in den Pachtbetrieb außer Vollzug zu setzen,

Die Antragsgegnerin ist dem Antrag entgegengetreten.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Gerichtsakte verwiesen.

## II.

Der Normenkontrollantrag ist zulässig (1.), aber unbegründet (2.).

1. Der Normenkontrollantrag ist zugunsten der Antragstellerinnen gemäß §§ 88, 122 VwGO sachgerecht dergestalt auszulegen, dass sie die vorläufige Außervollzugsetzung der § 2 Abs. 1, § 4 Abs. 2 Nr. 4, 5, 6, 8 und 10 der Vierundzwanzigsten Coronaverordnung in der derzeit geltenden Fassung begehren. Die Vierundzwanzigste Coronaverordnung wurde zuletzt durch die Vierte Änderungsverordnung vom 08.04.2021 geändert. Die von den Antragstellern angegriffenen Regelungen wurden durch die Dritte Änderungsverordnung vom 25.03.2021 (Brem.GBl. S. 288) bis zum 18.04.2021 verlängert. Unter dem Gesichtspunkt des effektiven Rechtsschutzes ist davon auszugehen, dass die Antragstellerinnen die angegriffene Regelung in ihrer aktuell geltenden Fassung zum Gegenstand des Normenkontrollverfahrens machen wollen, obgleich sie ihren Antrag nicht geändert haben (vgl. zuletzt OVG Bremen, Beschl. v. 12.04.2021 - 1 B 123/21, zur Veröffentlichung bei juris vorgesehen, m.w.N.).

Die Antragstellerinnen sind zudem nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO antragsbefugt. Als Betreiberinnen von Hotels mit Veranstaltungsräumen, Restaurant, Schwimmbad, Fitness- und Wellness-Bereich unterfallen sie den angegriffenen Regelungen der § 2 Abs. 1, § 4 Abs. 2 Nr. 4, 5, 6, 8 und 10 der Vierundzwanzigsten Coronaverordnung. Ausnahmen gelten für sie nicht. Die in den Vorschriften normierten Maßnahmen zur Eindämmung der Covid-19-Pandemie – Schließung von Beherbergungsbetrieben, Fitnessstudios, Saunen, Schwimmbäder, Restaurants sowie Kontaktbeschränkungen – lassen eine Verletzung der Antragstellerin in ihrem Recht auf Berufsausübungsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG und möglicherweise auch in ihrem von der Eigentumsgarantie erfassten Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb (Art. 14 Abs. 1 GG) möglich erscheinen.

2. Der Eilantrag hat in der Sache keinen Erfolg. Der Erlass der von den Antragstellerinnen mit dem Hauptantrag beantragten einstweiligen Anordnung ist bei summarischer Prüfung nicht gemäß § 47 Abs. 6 VwGO zur Abwendung ihr drohender schwerer Nachteile oder aus anderen wichtigen Gründen dringend geboten.

a) Prüfungsmaßstab im Verfahren nach § 47 Abs. 6 VwGO sind nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts 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 angegriffene Norm in quantitativer und qualitativer Hinsicht erhebliche Grundrechtseingriffe enthält oder begründet, so dass sich das Normenkontrollverfahren (ausnahmsweise) als zur Gewährung effektiven Rechtsschutzes nach Art. 19 Abs. 4 GG geboten erweisen dürfte (vgl. OVG Bremen, Beschl. v. 09.04.2020 - 1 B 97/20, Rn. 18 m.w.N.).

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).

**b)** Nach diesen Maßstäben kommt eine vorläufige Außervollzugsetzung der mit dem Normenkontrollantrag der Antragstellerin angegriffenen § 2 Abs. 1, § 4 Abs. 2 Nr. 4, 5, 6, 8 und 10 der Vierundzwanzigsten Coronaverordnung nicht in Betracht. Bei summarischer Prüfung bestehen gegen diese Vorschriften keine durchgreifenden Bedenken. Dabei verkennt der Senat nicht, dass die angegriffene Norm einen zwar nach wie vor lediglich zeitlich befristeten, aber erheblichen Eingriff insbesondere in das Grundrecht der Berufsausübungsfreiheit der betroffenen Inhaber von Geschäften des Einzelhandels und den bei ihnen beschäftigten Personen begründet. Dieser Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit ist aber von einer verfassungskonformen gesetzlichen Grundlage getragen (**aa**). Zudem ist

§ 4 Abs. 2 Nr. 11 der Vierundzwanzigsten Coronaverordnung formell (**bb**) und materiell (**cc**) rechtmäßig.

**aa)** Die von der Antragstellerin teilweise angegriffene Verordnung findet in den § 32 Sätze 1, 2 i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1, 28a Abs. 1 Nr. 3, 6, 12, 13, 14 IfSG eine hinreichende Rechtsgrundlage. Die Verordnungsermächtigung hiernach ist jedenfalls im Rahmen des einstweiligen Rechtsschutzverfahrens nicht zu beanstanden.

Die Verordnungsermächtigung des § 28 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 28a IfSG verstößt nicht gegen höherrangiges Recht, insbesondere nicht gegen das Bestimmtheitsgebot aus Art. 80 Abs. 1 Satz GG, gegen den Parlamentsvorbehalt bzw. das Wesentlichkeitsprinzip oder gegen das Zitiergebot gemäß Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG (st. Rspr. des Senats, vgl. zuletzt Beschl. v. 10.03.2021 - 1 B 104/21, juris Rn. 8 m.w.N.)

**bb)** Die Vierundzwanzigste Coronaverordnung, zuletzt geändert durch die Vierten Verordnung zur Änderung der Vierundzwanzigsten Coronaverordnung ist auch formell rechtmäßig (vgl. OVG Bremen, Beschl. v. 12.04.2021 - 1 B 123/21, zur Veröffentlichung bei juris vorgesehen).

**cc)** Auch in materieller Hinsicht erweisen sich das in § 4 Abs. 2 Nr. 10 der Vierundzwanzigsten Coronaverordnung bestimmte Verbot touristischer Beherbergungen sowie die weiteren von den Antragstellerinnen beanstandeten Regelungen – Kontaktbeschränkungen im öffentlichen Raum, Schließung von Gaststätten, Schließung von Schwimmbädern, Saunen und Fitnessstudios, Beschränkung von Sportveranstaltungen und der Sportausübung – als voraussichtlich rechtmäßig.

**(1)** Für den Senat ergeben sich keine Zweifel daran, dass der Anwendungsbereich der genannten Rechtsgrundlage eröffnet ist und deren besondere Tatbestandsvoraussetzungen vorliegen. Infolge der Corona-Pandemie, der vom Bundestag festgestellten epidemischen Lage von nationaler Tragweite und des derzeit erheblichen Infektionsgeschehens ist die Antragsgegnerin grundsätzlich verpflichtet, infektionsschutzrechtliche Maßnahmen zu ergreifen, die auch Kontaktbeschränkungen sowie die Untersagung oder Beschränkung von Übernachtungsangeboten sowie von Betrieben u.ä. umfassen können (§ 28a Abs. 1 Nr. 3, 6, 12, 13, 14 IfSG). Als eine wesentliche Grundlage zur Einschätzung der Risikolage dient nach der Entscheidung des Gesetzgebers die sog. 7-Tage-Inzidenz nach Maßgabe der vom Robert-Koch-Institut veröffentlichten Fallzahlen (vgl. § 28a Abs. 3 Satz 4 ff. IfSG). Die 7-Tage-Inzidenz liegt – bei stark steigender Tendenz – derzeit bundesweit bei 153,2 (Stand: 14.04.2021) und in Bremen bei 159,1 (vgl. Situationsbericht des RKI vom

14.04.2021, [https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Situationsberichte/April\\_2021/2021-04-14-de.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/April_2021/2021-04-14-de.pdf?__blob=publicationFile)), so dass der Schwellenwert von über 50 Neuinfektionen je 100.000 Einwohner innerhalb von sieben Tagen, bei dessen Überschreiten gemäß § 28a Abs. 3 Satz 5 IfSG umfassende Schutzmaßnahmen, die eine effektive Eindämmung des Infektionsgeschehens erwarten lassen, zu ergreifen sind, sowohl bundesweit als auch im Land Bremen um mehr als das Dreifache überschritten ist. Dies stellen die Antragstellerinnen mit ihrem Vorbringen auch nicht in Frage.

**(2)** Die mit den von den Antragstellerinnen angegriffenen Regelungen der Vierundzwanzigsten Coronaverordnung verbundenen Eingriffe in die durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützte Berufsausübungsfreiheit und – möglicherweise – die durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützte Eigentumsgarantie überschreiten bei der hier nur möglichen summarischen Prüfung nicht erkennbar die sich aus dem Gebot der Verhältnismäßigkeit ergebenden Grenzen des der Verordnungsgeberin zustehenden Gestaltungsspielraums.

Nach dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz sind Grundrechtseingriffe nur zulässig, wenn sie durch hinreichende Gründe des Allgemeinwohls gerechtfertigt werden, wenn die gewählten Mittel zur Erreichung des verfolgten Zweckes geeignet und auch erforderlich sind und wenn bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht der sie rechtfertigenden Gründe die Grenze der Zumutbarkeit (Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne) noch gewahrt wird.

**(aa)** Die angegriffenen Maßnahmen verfolgen – unstreitig – einen legitimen Zweck. Ausweislich der amtlich bekanntgemachten Begründung soll mit den weitreichenden Beschränkungen für Einrichtungen mit Publikumsverkehr die weitere Verbreitung des Virus und vor allem die Verbreitungsgeschwindigkeit eingedämmt werden. Auf diese Art würden zum einen die Ansammlung von Personen am konkreten Angebotsort sowie die Interaktion zwischen Kundinnen und Kunden und Personal vermieden. Insbesondere sei die Beschränkung von Übernachtungsmöglichkeiten geeignet zur Reduzierung der Mobilität in der Bundesrepublik Deutschland und damit zur Sicherstellung der Verfolgbarkeit von Infektionsketten sowie allgemein zur Minimierung der Sozialkontakte und damit zu einer Verlangsamung der Ausbreitung des Virus beizutragen (vgl. auch BT-Drs. 19/23944, S. 29 zu Nummer 8).

Damit dienen die streitgegenständlichen Regelungen der Vierundzwanzigsten Coronaverordnung in Ansehung in Ansehung der Covid-19-Pandemie dem in § 1 Abs. 1 IfSG umschriebenen Zweck, übertragbaren Krankheiten beim Menschen vorzubeugen, Infektionen frühzeitig zu erkennen und ihre Weiterverbreitung zu verhindern und damit dem „Schutz

von Leben und körperlicher Unversehrtheit“, zu dem der Staat nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kraft seiner grundrechtlichen Schutzpflichten aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG nicht nur berechtigt, sondern auch verfassungsrechtlich verpflichtet ist (vgl. z.B. BVerfG, Beschl. v. 13.05.2020 - 1 BvR 1021/20, juris Rn. 8 f.; BVerfG, Beschl. v. 12.05.2020 - 1 BvR 1027/20, juris Rn. 6; BVerfG, Beschl. v. 01.05.2020 - 1 BvR 1003/20, juris Rn. 7). Die Regelungen dienen somit dem Schutz der überragend wichtigen Rechtsgüter Leben und körperliche Unversehrtheit gerade auch der stärker gefährdeten Risikogruppen angehörenden Bürger. Die Vermeidung der Überforderung des Gesundheitswesens ist entgegen der Auffassung der Antragstellerinnen lediglich ein – wenn auch wesentliches – Mittel zur Erreichung dieses überragenden Ziels (st. Rspr. des Senats, vgl. zuletzt Beschl. v. 12.04.2021 - 1 B 123/21, zur Veröffentlichung bei juris vorgesehen).

Bei der Wahrnehmung seiner Pflicht, sich schützend und fördernd vor das Leben des Einzelnen zu stellen sowie vor Beeinträchtigungen der körperlichen Unversehrtheit und der Gesundheit zu schützen, kommt dem Gesetzgeber ein weiter Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum zu (BVerfG, Beschl. v. 12.05.2020 - 1 BvR 1027/20, juris Rn. 6). Denn es hängt von vielen Faktoren, insbesondere von der Eigenart des Sachbereichs, den Möglichkeiten, sich ein hinreichend sicheres Urteil zu bilden, und der Bedeutung der betroffenen Rechtsgüter ab, was konkret zu tun ist. Auch wenn Freiheits- und Schutzbedarfe der verschiedenen Grundrechtsträger in unterschiedliche Richtungen weisen, haben der Gesetzgeber und die von ihm zum Verordnungserlass ermächtigte Exekutive von Verfassung wegen einen Spielraum für den Ausgleich dieser widerstreitenden Grundrechte. Im Fall der hier in Rede stehenden Schutzmaßnahmen wegen der Corona-Pandemie besteht wegen der im fachwissenschaftlichen Diskurs auftretenden Ungewissheiten und der damit unsicheren Entscheidungsgrundlage auch ein tatsächlicher Einschätzungsspielraum (BVerfG, Beschl. v. 13.05.2020 - 1 BvR 1021/20, juris Rn. 10). Dieser Spielraum kann zwar mit der Zeit – etwa wegen besonders schwerer Grundrechtsbelastungen und wegen der Möglichkeit zunehmender Erkenntnis – geringer werden. Dem kann aber grundsätzlich dadurch Rechnung getragen werden, dass der Ordnungsgeber Freiheitsbeschränkungen von vornherein befristet und durch wiederholte Änderungen jeweils lockert (OVG Bremen, Beschl. v. 05.03.2021 - 1 B 81/21, juris Rn. 16 m.w.N.).

**(bb)** Bei summarischer Prüfung sind die angegriffenen Maßnahmen – als Teil eines Gesamtkonzeptes – zur Erreichung der hier konkret verfolgten Verordnungsziele geeignet.

Dafür genügt es, wenn der verfolgte Zweck durch die Maßnahme gefördert werden kann, ohne dass die vollständige Zweckerreichung gesichert sein muss (vgl. BVerfG, Beschl. v. 09.02.2001 - 1 BvR 781/98, juris Rn. 22; BVerfG, Beschl. v. 26.04.1995 - 1 BvL 19/94 u.a.,

juris Rn. 52). Die Regelungen bewirken – wie auch die weiteren Einschränkungen – eine Reduzierung der Kontakte in der Bevölkerung und tragen damit zu einer Reduzierung des Infektionsgeschehens bei.

Der Vortrag der Antragstellerinnen, in Hotels seien nach den Angaben des Robert Koch-Instituts keine wesentlichen Infektionsherde festgestellt worden, stellt die Eignung der angegriffenen Maßnahmen nicht durchgreifend in Frage. Es ist zu berücksichtigen, dass es den Gesundheitsämtern bei der großen Zahl von täglichen Neuinfektionen nur noch eingeschränkt möglich ist, die Infektionsketten und -orte nachzuvollziehen (vgl.

[https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Situationsberichte/April\\_2021/2021-04-14-de.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/April_2021/2021-04-14-de.pdf?__blob=publicationFile): „Trotz der Vielzahl der Auswahlmöglichkeiten werden nicht alle Infektionsumfelder abgedeckt, in denen es zu Ausbrüchen kommt. In einigen Ausbrüchen spielen ggf. auch mehrere Infektionsumfelder eine Rolle und es lässt sich nicht immer abgrenzen, wo genau die Übertragung stattgefunden hat. Bei hohem Arbeitsaufkommen haben die Gesundheitsämter zudem nicht immer die Kapazität, detaillierte Informationen zu Ausbrüchen zu erheben und zu übermitteln. Nur ein kleiner Teil der insgesamt gemeldeten COVID-19 Fälle kann einem Ausbruch zugeordnet werden, damit fehlen für eine Vielzahl der Fälle Informationen zur Infektionsquelle.“). Insofern kann es nicht ausgeschlossen werden, dass sich auch in Hotels oder im Rahmen der dazugehörigen Angebote Personen angesteckt haben und es beim Unterlassen von Einschränkungen weiter tun würden. Im Übrigen verkennt die Argumentation der Antragstellerinnen, dass durch die getroffenen Regelungen auch maßgeblich erreicht werden soll, touristische Reisen und die damit verbundenen sozialen Kontakte der Touristen in Bremen außerhalb von Hotels (z.B. öffentliche Verkehrsmittel, Sehenswürdigkeiten, Einkaufsläden etc.) zu reduzieren (siehe auch OVG Hamburg, Beschl. v. 20.01.2021 - 5 Bs 228/20, juris Rn. 23).

**(cc)** Die angegriffene Schließungsanordnung ist voraussichtlich auch erforderlich.

Eine gesetzliche Regelung ist erforderlich, wenn der Gesetzgeber nicht ein anderes, gleich wirksames, aber das Grundrecht nicht oder weniger stark einschränkendes Mittel hätte wählen können, wobei der Ordnungsgeberin auch insoweit ein Einschätzungsspielraum zusteht (vgl. BVerfG, Beschl. v. 09.03.1994 - 2 BvL 43/92, juris Rn. 122).

Zwar tragen auch Hygienemaßnahmen zur Reduzierung des Infektionsgeschehens bei. Die Wirksamkeit von Hygienemaßnahmen reicht jedoch nicht an die der Unterbindung von Kontakten und damit die sichere Verhinderung einer Infektion heran. Hygienemaßnahmen stellen somit zwar ein mildereres, jedoch nicht gleich geeignetes Mittel dar (vgl. zuletzt OVG Bremen, Beschl. v. 10.03.2021 - 1 B 104/21, juris Rn. 22).

Soweit die Antragstellerinnen meinen, in der Vergangenheit habe es Versäumnisse in der Pandemiebekämpfung gegeben, ist dem entgegen zu halten, dass etwaige Versäumnisse in der Vergangenheit die Antragsgegnerin nicht dazu zwingen, auf aktuell gebotene Maßnahmen zu verzichten. Entsprechendes gilt für Maßnahmen zum Schutz vulnerabler Gruppen und die Versorgung mit Selbst- und Schnelltests. Jedenfalls ist nicht ersichtlich, dass mit einer Forcierung von Maßnahmen in diesem Bereich in kürzester Zeit ein Durchbruch bei der Pandemiebekämpfung gelingen könnte, der ein Absehen von breitflächigen Maßnahmen wie der Schließung von Betrieben bereits jetzt schon zwingend gebieten könnte (vgl. OVG Sachsen-Anhalt, Beschl. v. 05.03.2021 - 3 R 27/21, juris Rn. 42 m.w.N.).

**(dd)** Die in der angefochtenen Vorschrift normierte Schließung von Geschäften des Einzelhandels dürfte derzeit auch noch verhältnismäßig im engeren Sinne sein.

Die Maßnahme führt zwar unverkennbar zu – mittlerweile mehrere Monate andauernden – Grundrechtseinschränkungen von erheblicher Intensität, namentlich in Bezug auf das Grundrecht der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG). Diese Grundrechtsposition wird jedoch nicht unbeschränkt gewährt, sondern unterliegt einem Gesetzesvorbehalt. Dass diesem Recht im Ergebnis ein unbedingter Vorrang gegenüber dem mit der Verordnung bezweckten Schutz von Leib und Leben (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) gebührt, ist nicht festzustellen. Zwar führen die Antragstellerinnen – sehr ausführlich und nachvollziehbar – zu den wirtschaftlichen Folgen der Maßnahmen aus; der Vortrag zeigt jedoch angesichts einer in Deutschland und in Bremen weiterhin bestehenden pandemischen Lage mit hohen Infektions-, Krankheits- und Todesraten den unbedingten Vorrang dieser Beeinträchtigungen vor dem staatlichen Auftrag zum Schutz von Leib, Leben und Gesundheit der Bevölkerung nicht auf. Das Robert Koch-Institut schätzt aufgrund der anhaltend hohen Fallzahlen die Gefährdung für die Gesundheit der Bevölkerung in Deutschland weiterhin insgesamt als sehr hoch ein und verweist darauf, dass seit Mitte Dezember 2020 über die zunehmende Verbreitung neuer Virusvarianten berichtet wird, die zu höherer Ansteckungsfähigkeit mit schnellerer Ausbreitung und zu begrenzter Wirksamkeit von Impfungen führen können. Die anhaltende Viruszirkulation in der Bevölkerung (Community Transmission) mit zahlreichen Ausbrüchen in Privathaushalten, Kitas und zunehmend auch in Schulen sowie dem beruflichen Umfeld erfordere die konsequente Umsetzung kontaktreduzierender Maßnahmen und Schutzmaßnahmen sowie massive Anstrengungen zur Eindämmung von Ausbrüchen und Infektionsketten. Dies sei vor dem Hintergrund der raschen Ausbreitung leichter übertragbarer besorgniserregender Varianten (VOC) von entscheidender Bedeutung, um die Zahl der neu Infizierten deutlich zu senken, damit auch Risikogruppen zuverlässig geschützt werden können (vgl. Situationsbericht Robert-Koch-Institut vom 14.04.2021, S. 17

f. unter Verweis auf die aktuelle Risikobewertung vom 18.03.2021, [https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Situationsberichte/Maerz\\_2021/2021-03-18-de.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/Maerz_2021/2021-03-18-de.pdf?__blob=publicationFile)). Zur Angemessenheit der angefochtenen Regelung trägt überdies bei, dass die Hotels der Antragstellerinnen nicht komplett schließen müssen, sondern nur Gäste zu touristischen Zwecken nicht beherbergen dürfen.

Dem können die Antragstellerinnen jedenfalls im Rahmen des vorliegenden Eilverfahrens nicht mit Erfolg entgegenhalten, bei den angegriffenen Maßnahmen handele es sich um ausgleichspflichtige Inhaltsbestimmungen des Art. 14 GG, denen weder die Antragsgegnerin in der angegriffenen Verordnung noch der Bundesgesetzgeber im Infektionsschutzgesetz Rechnung getragen habe. Die angegriffenen Betriebsschließungen nach § 28a Abs. 1 IfSG führen im Regelfall noch nicht zu einem Eingriff in die Substanz der geschlossenen Betriebe und damit auch nicht zu einer unverhältnismäßigen Einschränkung des Eigentumsgrundrechts oder des Rechts am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb. Auch Letzteres schützt im Übrigen nur den konkreten Bestand an Rechten und Gütern und keine bloßen Umsatz- und Gewinnchancen; der Schutz geht jedenfalls nicht über die Gewährleistung des Art. 12 Abs. 1 GG hinaus (vgl. BVerfG Ur. v. 06.12.2016 - 1 BvR 2821/11 u.a., juris Rn. 258 ff.; OVG Bremen, Beschl. v. juris). Das Bundesverfassungsgericht hat die infektionsschutzrechtliche (vorübergehende) Schließung von Gastronomiebetrieben dementsprechend auch ausschließlich an der Berufsausübungsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) gemessen (BVerfG, Beschl. v. 11.11.2020 - 1 BvR 2530/20, juris Rn. 11).

Zwar werden die von Beherbergungsverboten und den weiteren Maßnahmen betroffenen Betriebsinhaber in schwerwiegender Weise in ihren Grundrechten eingeschränkt. Gleichwohl lässt sich die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu ausgleichspflichtigen Eigentumsinhaltsbestimmungen nicht ohne weiteres auf pandemiebedingte Betriebschließungen auf der Grundlage des IfSG übertragen. Die Fallgestaltungen, in denen das Bundesverfassungsgericht vom Erfordernis ausgleichspflichtiger Inhaltsbestimmungen ausgegangen ist, betrafen jeweils Einzelfälle. Voraussetzung ist, dass die jeweilige Maßnahme „sonst“, also ohne die Gewährung eines finanziellen Ausgleichs, als unverhältnismäßig oder gleichheitswidrig zu bewerten wäre. Die Corona-Pandemie hat es erfordert, diverse Maßnahmen zum Schutz von Leben und Gesundheit der Bevölkerung zu treffen. Angesichts des Gewichts der mit den Maßnahmen verfolgten gewichtigen Gemeinwohlbelange können die Maßnahmen trotz der gravierenden Auswirkungen bei den Betroffenen auch ohne Berücksichtigung staatlicher Hilfsleistungen nicht ohne weiteres als unzumutbar und unangemessen angesehen werden (vgl. OVG Sachsen-Anhalt, Beschl. v. 08.01.2021 - 3 R 297/20, juris Rn. 35 m.w.N.). Die Maßnahmen haben bei einem großen Teil der Bevölkerung und einer Vielzahl von Unternehmen zu erheblichen Eingriffen in Grundrechte

wie auch zu tiefgreifenden Einschnitten in deren Erwerbsmöglichkeiten geführt, die schon angesichts des langdauernden Zeitraums und begrenzter Mittel des Staates nicht vollständig kompensiert werden können (vgl. OVG Sachsen-Anhalt, Beschl. v. 08.01.2021 - 3 R 297/20, juris Rn. 35 m.w.N.). Eine vergleichbare Lage, in der über Einzelfälle hinaus eine Vielzahl sofortiger grundrechtseinschränkender Maßnahmen zum Schutz schwerwiegender Gemeinwohlbelange notwendig waren, lag den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts nicht zugrunde. Zudem stand in diesen Fällen die Möglichkeit des Staates, einen finanziellen Ausgleich zu gewähren, nicht in Frage (vgl. etwa Beschl. v. 14.07.1981 - 1 BvL 24/78, juris: Pflicht von Verlegern zur Ablieferung eines Pflichtexemplars; Beschl. v. 02.03.1999 - 1 BvL 7/91, juris: Beseitigungsverbot von Kulturdenkmälern; Beschl. v. 23.02.2010 - 1 BvR 2736/08, juris: Ausbau des Verkehrsflughafens Berlin-Schönefeld; Beschl. v. 06.12.2016 - 1 BvR 2821/11, juris: Abschaltung von Atomkraftwerken). Eine staatliche Pflicht zur Schaffung gesetzlicher Ausgleichsregelungen lässt sich auch nicht ohne weiteres aus dem Gesichtspunkt ableiten, dass die in der Vierundzwanzigsten Coronaverordnung geregelten Maßnahmen existenzvernichtend wirken können. Im Hinblick auf die gebotenen weitreichenden Einschnitte und die begrenzten staatlichen Mittel dürfte es eher zweifelhaft sein, ob der Staat (verfassungs-)rechtlich verpflichtet ist, durch die Maßnahmen bedingte Insolvenzen in allen Fällen durch Hilfsmaßnahmen zu verhindern (vgl. OVG Sachsen-Anhalt, Beschl. v. 08.01.2021 - 3 R 297/20, juris Rn. 35).

Eine gesetzliche Ausgleichspflicht lässt sich auch nicht darauf stützen, dass Ausgleichsregelungen zum Ausgleich gleichheitswidriger Sonderopfer zu gewähren seien (vgl. hierzu BVerfG, Beschl. v. 02.03.1999 - 1 BvL 7/91, juris Rn. 90). Angesichts der flächendeckenden und branchenübergreifenden Maßnahmen der Vierundzwanzigsten Coronaverordnung liegt ein Sonderopfer schon deshalb nicht vor, weil eine besondere Schwere im Verhältnis zu ebenfalls betroffenen Betrieben zu verneinen ist. Die Situation einzelner Betriebe unterscheidet sich regelmäßig in keiner Weise von vergleichbaren Lagen bei weiteren Betriebsinhabern. Auch wenn die Ladenschließungen für viele der Unternehmen schwerste, zum Teil existenzbedrohende Folgen haben (werden), ist ein Sonderopfer in diesem Sinne zu verneinen, wenn die Maßnahmen sämtliche Betriebe der betroffenen Branche gleichermaßen treffen (vgl. Ernst/Putzer, Ansprüche auf Entschädigung wegen flächendeckender Öffnungsverbote in der Corona-Pandemie, BDVR-Rundschreiben 1/2021, 4 (7) m.w.N.).

Das Vorbringen der Antragstellerinnen stellt im Übrigen nicht in Frage, dass für eine Vielzahl der von den angegriffenen Maßnahmen betroffenen Gewerbebetriebe ein Teil der finanziellen Einbußen durch staatliche Mittel abgedeckt wird und hierdurch der für diese Betriebe entstehende Schaden – wenn auch nicht voll ausgeglichen – so doch abgemildert



wird. Die Verordnungsgeberin hat in ihrer Begründung zur Vierundzwanzigsten Coronaverordnung ausgeführt, dass die getroffenen Maßnahmen auch angesichts der von der Bundeskanzlerin und den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder in Aussicht gestellten umfangreichen Ausgleichzahlungen in Form von Unterstützungsprogrammen für die von den temporären Schließungen erfassten Unternehmen angemessen sind. Damit nimmt sie Bezug auf die Überbrückungshilfe III des Bundes. Auch wenn sich die Bewilligung einzelner Hilfen hinauszögert, werden diese dadurch jedoch nicht grundsätzlich in Frage gestellt.

Die Antragstellerinnen räumen selber ein, mittlerweile staatliche Hilfen in erheblichem Umfang bewilligt bekommen zu haben. Zudem dürfte auch die allgemeine Pandemielage zu einem deutlich verminderten Zustrom an Touristen führen, so dass die Einbußen nicht vollständig kausal auf die angegriffenen Regelungen zurückzuführen sind.

Entgegen der Auffassung der Antragstellerinnen ist zudem die Aussetzung der Insolvenzantragspflicht bis Ende April 2021 verlängert worden ([https://www.bmjv.de/DE/Themen/FokusThemen/Corona/Insolvenzantrag/Corona\\_Insolvenzantrag\\_node.html](https://www.bmjv.de/DE/Themen/FokusThemen/Corona/Insolvenzantrag/Corona_Insolvenzantrag_node.html)).

**(ee)** Die angegriffene Vorschrift erweist sich voraussichtlich auch nicht mit Blick auf den allgemeinen Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 1 GG als rechtswidrig.

Insbesondere kann dahinstehen, ob die Antragstellerinnen hinsichtlich des Umfangs von Hilfsmaßnahmen im Vergleich zu nicht konzernangehörigen Unternehmen in gleichheitswidriger Weise benachteiligt sind. Denn ein etwaiger Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz ergäbe sich in diesem Fall nicht aus den von den Antragstellerinnen angegriffenen Regelungen der 9. SARS-CoV-2-EindV, sondern aus Regelungen oder Entscheidungen des Bundes. Ansprüche auf Gleichbehandlung wären deshalb gegenüber dem Bund geltend zu machen (vgl. OVG Sachsen-Anhalt, Beschl. v. 08.01.2021 - 3 R 297/20, juris Rn. 40 m.w.N.).

Auch daraus, dass es in anderen Bundesländern bereits Modellprojekte auf der Grundlage von Schnelltests gibt, können die Antragstellerinnen nichts für sich herleiten. Da die Antragsgegnerin bislang keine Modellprojekte betreibt, können sich die Antragstellerinnen insoweit auch nicht auf einen Gleichheitsverstoß berufen.

**3.** Ein anderes Ergebnis würde sich auch nicht ergeben, wenn man die Frage, ob eine gesetzliche Entschädigungsregelung zur Abmilderung der schwerwiegenden Grundrechts-

eingriffe erforderlich sei, im vorliegenden Eilverfahren im Hinblick auf die derzeit unterschiedlichen Bewertungen in der Literatur (dargestellt von OVG Sachsen-Anhalt, Beschl. v. 08.01.2021 - 3 R 297/20, juris Rn. 35) als offen bewerten wollte. Die dann vorzunehmende Folgenabwägung käme ebenfalls zu dem Ergebnis, dass der Eilantrag der Antragstellerinnen abzulehnen ist:

Durch den weiteren Vollzug der angegriffenen Bestimmungen kommt es zwar zu erheblichen Grundrechtseingriffen, die - wie die Antragstellerinnen vorgetragen haben - für ihre Unternehmen existenzbedrohend sein könnten. Würde hingegen der Vollzug der streitgegenständlichen Regelungen ausgesetzt, wäre angesichts der derzeit feststellbaren Infektionsdynamik mit hinreichender Wahrscheinlichkeit mit (deutlich) vermehrten Infektionsfällen zu rechnen, die auch nach der Risikobewertung des RKI vom 18. März 2020 zwingend - so weit wie möglich - zu verhindern sind, um die weitere Ausbreitung des Virus zu verzögern und damit Zeit für die Bereithaltung notwendiger Behandlungskapazitäten sowie für die Durchführung und Entwicklung von Schutzmaßnahmen und Behandlungsmöglichkeiten zu gewinnen. Das Konzept der Antragsgegnerin zur Eindämmung des Virus wäre mit der Außervollzugsetzung der Regelungen zu Kontaktbeschränkungen, zu Beherbergungsbetrieben und Tourismus, zu Gaststätten, zu Schwimmbädern, Saunen und Fitnessstudios weitgehend außer Kraft gesetzt. Es kommt hinzu, dass eine auf das Fehlen von Ausgleichsregelungen im IfSG gestützte Außervollzugsetzung von Regelungen der 9. SARS-CoV-2-EindV mit den gleichen Erwägungen für andere Maßnahmen dieser Verordnung beansprucht werden könnte. Das gilt etwa für Verbote und Schließungen im Kultur- und Freizeitbereich und im Bereich der Ladengeschäfte, Messen, Ausstellungen, Märkte, Dienstleistungen der Körperpflege.

Bei einer Abwägung zeitlich befristeter (und vom Ordnungsgeber fortlaufend auf ihre Verhältnismäßigkeit zu evaluierender) Eingriffe in Art. 12 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 GG mit dem Grundrecht behandlungsbedürftiger, teilweise lebensbedrohlich erkrankender Personen aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG setzt sich der Schutz des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit durch. Hinzu kommt, dass die Folgen für die von den Maßnahmen betroffenen Unternehmen – wie ausgeführt – durch Hilfsmaßnahmen abgemildert werden. Soweit die Antragstellerinnen meinen, unter Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes unzureichende Unterstützungsleistungen zu erhalten, können sie – wie bereits ausgeführt – Ansprüche auf Gleichbehandlung gegenüber dem Bund geltend machen (vgl. OVG Sachsen-Anhalt, Beschl. v. 08.01.2021 - 3 R 297/20, juris Rn. 41 ff.).

4. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1, § 159 Satz 1 VwGO, § 100 Abs. 1 ZPO. Die Festsetzung des Streitwerts ergibt sich aus § 53 Abs. 2 Nr. 1 i.V.m. § 52 Abs. 1

GKG. Da die von der Antragstellerin angegriffenen Regelungen nach derzeitiger Verordnungslage nur bis zum 28.03.2021 gelten, zielt der Eilantrag inhaltlich auf eine Vorwegnahme der Hauptsache, weshalb eine Reduzierung des Streitwerts auf der Grundlage von Ziff. 1.5 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit hier nicht angebracht erscheint.

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

gez. Prof. Sperlich

gez. Dr. K. Koch

gez. Dr. N. Koch