



## **Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen**

**OVG: 1 D 126/21**

**Im Namen des Volkes!**

### **Urteil**

In der Verwaltungsrechtssache

1.

2.

– Antragstellerinnen –

Prozessbevollmächtigte:  
zu 1-2:

### **gegen**

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. Koch und die Richterin am Verwaltungsgericht Lammert sowie die ehrenamtlichen Richter Wroblewski und Weyer aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 19. April 2022 für Recht erkannt:

**Das Verfahren wird, soweit der Antrag zurückgenommen wurde, eingestellt. Im Übrigen wird der Normenkontrollantrag abgelehnt.**

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

**Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Antragstellerinnen können die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110% des vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht die Antragsgegnerin vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110% des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.**

**Die Revision wird nicht zugelassen.**

gez. Prof. Sperlich

gez. Dr. Koch

gez. Lammert

## **Tatbestand**

Die Antragstellerinnen begehren die Feststellung, dass bereits außer Kraft getretene Regelungen der Vierundzwanzigsten bis Sechsundzwanzigsten Coronaverordnung, mit denen von März bis Juni 2021 u.a. der Betrieb von Hotels eingeschränkt worden war, rechtswidrig waren.

Die Antragstellerinnen sind Betreiberinnen zweier Hotels in Bremen. Der Hotelbetrieb der Antragstellerin zu 1. verfügt unter anderem über Veranstaltungsräume für bis zu 1.000 Personen, ein Restaurant, einen Wellnessbereich mit Sauna, Dampfbad und Schneebecken sowie einen Fitnessraum. Der Hotelbetrieb der Antragstellerin zu 2. verfügt über mehrere Veranstaltungsräume für bis zu 440 Personen, ein Restaurant, einen Wellnessbereich mit Saunen und Dampfbädern, einen Pool sowie einen Fitnessraum.

Im Einzelnen wenden sich die Antragstellerinnen gegen die Kontaktbeschränkungen und Betriebsschließungen bzw. -beschränkungen nach § 4 der Vierundzwanzigsten Verordnung zum Schutz vor Neuinfektionen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 vom 11.02.2021 (Brem.GBl. 2021, 117 - Vierundzwanzigste Coronaverordnung) in der Fassung der Zweiten Änderungsverordnung vom 05.03.2021 (Brem. GBl. 2021, 275), Dritten Änderungsverordnung vom 25.03.2021 (Brem. GBl. 2021, 288), Vierten Änderungsverordnung vom 08.04.2021 (Brem.GBl. 2021, 298) und Fünften Änderungsverordnung vom 16.04.2021 (Brem.GBl. 2021, 377). Zudem wenden sie sich gegen die entsprechenden Bestimmungen

der Fünfundzwanzigsten (Brem.GBl. 2021, 382 und 419) und Sechsundzwanzigsten Coronaverordnungen (Brem.GBl. 2021, 423 und 456).

§ 2 und § 4 der Vierundzwanzigsten Coronaverordnung in der hier maßgeblichen Fassung lauteten auszugsweise:

„§ 2 Begrenzung der zulässigen Personenanzahl, 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.

(2) [...]

[...]"

„§ 4 Schließung von Einrichtungen, Betriebs- und Dienstleistungsbeschränkungen

(1) [...]

(2) Bis zum 28. März 2021 werden folgende Einrichtungen wie folgt geschlossen:

[...],

- 4. Schwimm- und Spaßbäder für den Publikumsbetrieb, [...],
- 5. Saunen, Solarien und Fitnessstudios und Studios für Elektromuskelstimulationstraining für den Publikumsbetrieb,
- 6. öffentliche und private Sportanlagen, [...].

[...],

- 8. Gastronomiebetriebe für den Publikumsverkehr; zulässig bleibt der Betrieb von
  - a) Betriebskantinen zur Versorgung der jeweiligen Betriebsangehörigen; [...];
  - b) sonstigen Menschen und Kantinen, [...],
  - c) Gastronomiebetriebe in Beherbergungsstätten und Hotels zur Versorgung der zulässig beherbergten Gäste,

im Übrigen bleibt die Lieferung und Abholung von Getränken und mitnahmefähiger 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,

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

e) die beim Beherbergungsbetrieb eine eidestattliche Versicherung hinterlegen, dass ihre Beherbergung nicht aus einem touristischen Anlass erfolgt; diese ist auf Verlangen der zuständigen Ortspolizeibehörden von der Betreiberin oder dem Betreiber vorzulegen.

(3) [...]

[...]"

Die Betriebsschließungen und -beschränkungen in § 4 Abs. 2 wurden durch die Änderungsverordnungen zuletzt bis zum 09.05.2021 befristet. Die in § 4 Abs. 2 Nr. 5 geregelte Schließung von Solarien entfiel mit der Fünften Änderungsverordnung der Vierundzwanzigsten Coronaverordnung. Im Übrigen wurde § 4 Abs. 2 unverändert in die Fünfundzwanzigste Coronaverordnung, die am 22.04.2021 in Kraft trat, übernommen und galt bis zum 20.05.2021 fort. Die Betriebsschließungen und -beschränkungen in § 4 Abs. 2 galten im Wesentlichen auch nach der am 21.05.2021 in Kraft getretenen Sechsundzwanzigsten Coronaverordnung.

Die Antragstellerinnen haben sich am 19.03.2021 mit einem Normenkontrollantrag gegen die zu diesem Zeitpunkt geltenden Regelungen in § 2 Abs. 1 Satz 1 und § 4 Abs. 2 Nr. 4, 5, 6, 8 und 10 der Vierundzwanzigsten Coronaverordnung gewandt. Zugleich haben sie um einstweiligen Rechtsschutz nach § 47 Abs. 6 VwGO nachgesucht. Mit Beschluss vom 15.04.2021 hat der Senat den Eilantrag der Antragstellerinnen abgelehnt (Az.: 1 B 127/21).

Mit Schriftsatz vom 03.08.2021 haben die Antragstellerinnen erklärt, das Hauptverfahren fortsetzen zu wollen, und ihren Normenkontrollantrag auf die Dritte, Vierte und Fünfte Änderungsverordnung der Vierundzwanzigsten Coronaverordnung, die Fünfundzwanzigste und die Sechsundzwanzigste Coronaverordnung erweitert. Die Antragsänderung sei sachdienlich, da es um dieselben tatsächlichen und rechtlichen Aspekte gehe, die bereits von Anfang an Gegenstand des im März 2021 eingeleiteten Verfahrens gewesen seien. Ihr Interesse an der Fortsetzung des Verfahrens stützen die Antragstellerinnen auf ein Präjudizinteresse im Hinblick auf ein noch laufendes Schadensersatzverfahren. Zudem bestehe ein Rehabilitationsinteresse aufgrund eines schwerwiegenden Eingriffs in ihre grundrechtlich geschützten Positionen und eine Wiederholungsgefahr angesichts der Gefahr eines erneuten Anstiegs der Infektionszahlen.

Mit Blick auf die Begründetheit ihres Normenkontrollantrags tragen die Antragstellerinnen im Wesentlichen vor, die angegriffenen Maßnahmen hätten ihr Grundrecht auf Eigentum in der Ausprägung des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebs verletzt. Ihnen sei untersagt worden, ihrem Kerngeschäft – der Beherbergung von Gästen u.a. auch zu touristischen Zwecken und der Organisation von Veranstaltungen – nachzugehen. Die Maßnahmen hätten sämtliche ihrer Investitionen der Vergangenheit sowie die Nutzbarkeit ihres Eigentums entwertet. Ihre Betriebe seien in ihrem Bestand bedroht gewesen. Die Sozialpflichtigkeit ihres Eigentums und ihrer Rechtspositionen sei deutlich überschritten worden. Die Maßnahmen wären deshalb nur verhältnismäßig gewesen, wenn eine Entschädigung gewährt worden wäre, welche vom Gesetzgeber in demselben Gesetz, d.h. im Infektionsschutzgesetz oder den Coronaverordnungen deutlich geregelt werden müssen. Die

ihnen vom Staat zur Bewältigung der Coronamaßnahmen gewährten Hilfen seien als „Billigkeitsleistung ohne Rechtsanspruch“ ausgestaltet worden. Dadurch seien sie nicht bilanzierbar und könnten nicht zur Verhinderung einer Insolvenz genutzt werden. Sie seien zudem auf Obergrenzen beschränkt und würden dadurch verbundene Unternehmen, zu denen sie gehörten und die nur einen gemeinsamen Antrag für die gesamte Unternehmensgruppe stellen könnten, gegenüber nicht verbundenen Einzelgesellschaften benachteiligen.

Nichts anderes gelte im Hinblick auf den mit den Maßnahmen verbundenen Eingriff in die Berufsfreiheit. Die angegriffenen Maßnahmen hätten ein vorläufiges Berufsverbot und damit einen einschneidenden Eingriff in die Berufsfreiheit dargestellt. Die Antragstellerinnen hätten die Ursache der Einschränkungen nicht zu verantworten gehabt. Die gewährten Hilfen seien nicht ausreichend, um eine existenzielle Gefährdung zu vermeiden.

Das Bundesverfassungsgericht habe festgestellt, dass dem Umfang der wirtschaftlichen Auswirkungen der Grundrechtseingriffe unter Berücksichtigung zu erlangender Kompensation auch für die verwaltungsgerichtlichen Verfahren der Normenkontrolle eine wichtige Bedeutung zukomme. Die verfassungsrechtlichen Einwände seien in diesem Verfahren zu berücksichtigen, insbesondere auch die Frage, ob die bestehenden infektionsschutzrechtlichen Entschädigungsansprüche zu einer gleichheitswidrigen Benachteiligung von Unternehmen führten. Soweit ein Gericht eine verfassungskonforme Auslegung nicht für möglich halte, aber die verfassungsrechtlichen Probleme erkenne, müsse es das Verfahren im Rahmen einer konkreten Normenkontrolle dem Bundesverfassungsgericht vorlegen. Das Bundesverfassungsgericht habe zudem festgehalten, dass im Fall der Gewährung von Entschädigungen – gleichgültig, ob auf der Grundlage von Billigkeitsregelungen oder nicht – gleichheitswidrige Unterscheidungen verboten seien. Dies sei sowohl bei der Ausgestaltung der gewährten Hilfen als auch bei den infektionsschutzrechtlichen Entschädigungsregelungen des § 56 und § 65 IfSG der Fall. Nichtstörer würden gegenüber Störern schlechter gestellt. Vor diesem Grund lägen Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der gesetzlichen Regelungen vor, wenn die Antragstellerinnen in wirtschaftliche Existenzgefahr gebracht würden und die Entschädigungsregelungen in § 56 und § 65 IfSG sowie die gewährten Hilfen gleichheitswidrig ausgestaltet seien.

Zur ihrer wirtschaftlichen Situation tragen die Antragstellerinnen vor, ihre Unternehmensgruppe habe durch die Corona-Maßnahmen bis Ende Februar 2022 trotz Kurzarbeiterhilfen einen Schaden in Höhe von ... Euro erlitten, wobei die Bezifferung des Schadens auf betriebswirtschaftlichen Analysen und Vergleichen mit dem Jahr 2019 erfolgt sei. Dem stünden gewährte Hilfen von ca. ... Mio. Euro gegenüber. Ihre Unternehmensgruppe und auch

sie selbst seien in ihrer wirtschaftlichen Existenz gefährdet. Daran vermag auch der ihrer Unternehmensgruppe im Rahmen des sog. Wirtschaftsstabilisierungsfonds gewährte Kredit in Höhe von ... Mio. Euro nichts zu ändern. Dieser decke nicht die verbleibenden Verluste in Höhe von über ... Mio. Euro. Die Unternehmensgruppe habe aufgrund der Kredite fixe Schulden in Höhe von ... Mio. Euro im Jahr zu bedienen. Es sei unklar, wie sie dies finanzieren solle. Das Unternehmen bräuchte ca. 15 Jahre, um dies zu amortisieren, ohne irgendwelche Reserven für die turnusmäßig anfallenden Renovierungen oder Investitionen zu haben. Derselbe Schaden gelte entsprechend auch für die Antragstellerinnen.

Es sei zudem zu berücksichtigen, dass sie anders als andere Branchen kaum eine Schadensminderung hätten vornehmen können, etwa durch Außer-Haus-Verkauf. Die angebotenen Dienstleistungen hätten auch nicht nachgeholt werden können.

Die Maßnahmen seien auch aufgrund sinkender Infektionszahlen unverhältnismäßig gewesen. Im Oktober 2020 sei die Zahl an Neuinfektionen höher als Ende Februar/Anfang März 2021 gewesen. Die Überforderung des Gesundheitssystems habe nicht akut bevor gestanden. Allein vorhandene Virusmutationen hätten keine unbeschränkte Verlängerung der Maßnahmen in Bereichen gerechtfertigt, die – wie das Hotelgewerbe – keine „Treiber der Pandemie“ gewesen seien.

Die Heranziehung der 7-Tages-Inzidenz von 50 Neuinfektionen je 100.000 Einwohner für die Anordnung der Maßnahmen sei weder plausibel noch sachgerecht. Es sei durchaus denkbar, dass es zu lokalen Ausbrüchen kommen könne, die auf einzelne Einrichtungen beschränkt seien und deshalb ein schnelles Erreichen des Grenzwertes bewirken können. Die Gewährleistung der Nachverfolgbarkeit der Infektionsketten durch die Gesundheitsämter hätte diesen Grenzwert ebenfalls nicht gerechtfertigt. Die Kontaktnachverfolgung habe bereits die zweite Welle nicht verhindert. Auch der „November-Lockdown“ habe gezeigt, dass die fehlende Nachverfolgung nicht zu einer dramatischen Verschlechterung der Lage geführt habe. Die Infektionszahlen hätten sich vielmehr auf einem Herbst-Winter-Niveau eingependelt, bevor die Verschärfungen bei den Corona-Maßnahmen zu einem Rückgang der Infektionen geführt hätten. Zudem hätten im Sommer 2020, als die Kontaktnachverfolgung noch möglich gewesen sei, nur in etwa 25% der Fälle die Ansteckungsorte ermittelt werden können. Schließlich seien die Kapazitätsprobleme in den Gesundheitsämtern in der Vergangenheit durch Kapazitätserhöhungen gelöst worden.

Die Maßnahmen seien nicht erforderlich gewesen, da die Überforderung des Gesundheitssystems mit einem stärkeren Schutz der risikobehafteten Bevölkerungsgruppen ebenfalls hätte vermieden werden können. Einer Studie zufolge zählten zudem Schulschließungen

und Verbote von Versammlungen zu den effektivsten Maßnahmen. Hingegen hätten Schließungen von Restaurants, Fitnessstudios etc. einen vergleichsweise geringen Effekt gehabt. Es dürfe keine Diskriminierung einzelner Branchen stattfinden.

Schließlich seien die Maßnahmen unverhältnismäßig, da die Antragsgegnerin es versäumt habe, Studien zu den häufigsten Ansteckungsorten und -wegen durchführen zu lassen sowie Impfstoffe und Schnelltests zeitnah und in ausreichender Menge zu beschaffen.

Die Antragstellerinnen beantragen, nachdem sie in der mündlichen Verhandlung erklärt haben, § 4 Abs. 2 Nr. 6 der jeweiligen Coronaverordnungen nicht mehr angreifen zu wollen, nunmehr,

festzustellen, dass

- § 2 Abs. 1 Satz 1, § 4 Abs. 2 Nr. 4, 5, 8 und 10 der Vierundzwanzigsten Verordnung zum Schutz vor Neuinfektionen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 vom 11.02.2021 in der Fassung der Zweiten Verordnung zur Änderung derselben vom 05.03.2021;
- § 2 Abs. 1 Satz 1, § 4 Abs. 2 Nr. 4, 5, 8 und 10 der Vierundzwanzigsten Verordnung zum Schutz vor Neuinfektionen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 vom 11.02.2021 in der Fassung der Dritten Verordnung zur Änderung derselben vom 25.03.2021;
- § 2 Abs. 1 Satz 1, § 4 Abs. 2 Nr. 4, 5, 8 und 10 der Vierundzwanzigsten Verordnung zum Schutz vor Neuinfektionen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 vom 11.02.2021 in der Fassung der Vierten Verordnung zur Änderung derselben vom 08.04.2021;
- § 2 Abs. 1 Satz 1, § 4 Abs. 2 Nr. 4, 5, 8 und 10 der Vierundzwanzigsten Verordnung zum Schutz vor Neuinfektionen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 vom 11.02.2021 in der Fassung der Fünften Verordnung zur Änderung derselben vom 16.04.2021;
- § 2 Abs. 1 Satz 1, § 4 Abs. 2 Nr. 4, 5, 8 und 10 der Fünfundzwanzigsten Verordnung zum Schutz vor Neuinfektionen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 vom 21.04.2021;
- § 2 Abs. 1 Satz 1, § 4 Abs. 2 Nr. 4, 5, 8 und 10 der Fünfundzwanzigsten Verordnung zum Schutz vor Neuinfektionen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 vom 21.04.2021 in der Fassung der Ersten Verordnung zur Änderung derselben vom 06.05.2021;
- § 2 Abs. 1 Satz 1, § 4 Abs. 2 Nr. 4, 5 und 8 der Sechsundzwanzigsten Verordnung zum Schutz vor Neuinfektionen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 vom 19.05.2021 und

- § 2 Abs. 1 Satz 1, § 4 Abs. 2 Nr. 4, 5 und 8 der Sechsundzwanzigsten Verordnung zum Schutz vor Neuinfektionen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 vom 19.05.2021 in der Fassung der Ersten Verordnung zur Änderung derselben vom 20.05.2021

rechtswidrig waren.

Die Antragsgegnerin beantragt,  
den Antrag abzulehnen.

Sie hat der Antragsänderung in der mündlichen Verhandlung widersprochen. Im Übrigen verweist sie auf ihren Vortrag im Eilverfahren und führt ergänzend aus, dass das Infektionsgeschehen im März 2021 von anhaltend hohen Fallzahlen und einem beschleunigten Wiederanstieg der Inzidenz sowie der raschen Ausbreitung leichter übertragbarer besorgnisregender Virusvarianten geprägt gewesen sei. Bei der Angemessenheit der Maßnahmen sei neben ihrer zeitlichen Befristung zu berücksichtigen, dass zahlreiche Hilfsmaßnahmen beschlossen worden seien, die die Existenz von Unternehmen während der Corona-Krise haben sichern sollen. Es sei nicht ersichtlich, dass diese ihre Wirkung in der Breite verfehlt hätten. Darüber hinaus hänge die Rechtmäßigkeit der Infektionsschutzmaßnahmen nicht kausal davon ab, ob bzw. in welchem Umfang die Antragstellerinnen tatsächlich Ansprüche auf Unterstützung haben geltend machen können.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Gerichtsakten des vorliegenden Verfahrens und des einstweiligen Rechtsschutzverfahrens 1 B 127/21 Bezug genommen.

## **Entscheidungsgründe**

Das Normenkontrollverfahren ist in entsprechender Anwendung des § 92 Abs. 3 Satz 1 VwGO einzustellen, soweit die Antragstellerinnen ihren Normenkontrollantrag im Hinblick auf § 4 Abs. 2 Nr. 6 der jeweils angegriffenen Coronaverordnungen zurückgenommen haben.

Im Übrigen hat der Normenkontrollantrag keinen Erfolg. Streitgegenstand sind die Regelungen in § 2 Abs. 1 Satz 1 und § 4 Abs. 2 Nr. 4, 5, 8 und 10 der Vierundzwanzigsten Verordnung zum Schutz vor Neuinfektionen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 vom 11.02.2021 (Brem.GBl. 2021, 117 - Vierundzwanzigste Coronaverordnung) in der Fassung der Zweiten Änderungsverordnung vom 05.03.2021 (Brem.GBl. 2021, 275), der Dritten Änderungsverordnung vom 25.03.2021 (Brem.GBl. 2021, 288), der Vierten Änderungsverordnung vom 08.04.2021 (Brem.GBl. 2021, 298) und der Fünften Änderungsverordnung vom

16.04.2021 (Brem.GBl. 2021, 377) (I.). Dieser Antrag ist weit überwiegend zulässig (II.), jedoch unbegründet (III.).

**I.** Der Normenkontrollantrag hat sich ursprünglich ausweislich des bereits in der Antragschrift formulierten Antrags gegen § 2 Abs. 1 Satz 1 und § 4 Abs. 2 Nr. 4, 5, 8 und 10 der Zweiten Änderungsverordnung der Vierundzwanzigsten Coronaverordnung gerichtet, wobei das Begehr der Antragstellerinnen im Hinblick auf die in § 4 Abs. 2 Nr. 5 der Verordnung geregelten Betriebsschließungen gemäß § 88 VwGO dahingehend auszulegen ist, dass sie lediglich die Schließung der Fitness- und Saunabereiche angreifen, nicht auch die Schließung von Solarien und Studios für Elektromuskelstimulationstraining.

Indem die Antragstellerinnen die entsprechenden Regelungen der Dritten, Vierten und Fünften Änderungsverordnung der Vierundzwanzigsten Coronaverordnung, der Fünfundzwanzigsten Coronaverordnung vom 21.04.2021 (Brem.GBl. 2021, 382) und der Sechs- und zwanzigsten Coronaverordnung vom 19.05.2021 (Brem.GBl. 2021, 423) einbezogen haben, haben sie eine Antragsänderung vorgenommen. Diese Antragsänderung ist hinsichtlich der Einbeziehung der Fünfundzwanzigsten und Sechsundzwanzigsten Coronaverordnung unzulässig (1.), hinsichtlich der Einbeziehung der Änderungsverordnungen zur Vierundzwanzigsten Coronaverordnung ist sie zulässig (2.).

**1.** Die Antragserweiterung ist hinsichtlich der Regelungen der Fünfundzwanzigsten und Sechsundzwanzigsten Coronaverordnung als unzulässige Antragsänderung nach § 91 VwGO anzusehen. Dies gilt auch hinsichtlich solcher Regelungen, die inhaltlich denen der Vierundzwanzigsten Coronaverordnung entsprachen. Denn mit dem Erlass der Fünfundzwanzigsten und der Sechsundzwanzigsten Coronaverordnung hat die Verordnungsgeberin jeweils eine Neufassung der im Zusammenhang mit der Verbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 erlassenen Schutzmaßnahmen erstellt und nicht lediglich eine bereits geltende Verordnung geändert. Es liegen damit selbstständige Kontrollgegenstände vor, die die Antragstellerinnen nach Einleitung ihres Normenkontrollverfahrens zur Prüfung gestellt haben (vgl. OVG Bremen, Urt. v. 06.07.2016 - 2 D 34/12, juris Rn. 17 f.). Es liegt damit keine stets zulässige Antragserweiterung nach § 173 Satz 1 VwGO i.V.m. § 264 Nr. 2 ZPO vor, sondern eine aus der Änderung der Streitgegenstände resultierende Antragsänderung im Sinne des § 91 VwGO.

Eine solche Antragsänderung ist gemäß § 91 Abs. 1 VwGO mangels Einwilligung der Antragsgegnerin und mangels Sachdienlichkeit unzulässig.

**a)** Die Antragsgegnerin hat in die Antragsänderung nicht – auch nicht konkludent gemäß § 91 Abs. 2 VwGO – eingewilligt. Eine Einwilligung nach § 91 Abs. 2 VwGO setzt voraus, dass sich die Antragsgegnerin mit Sachvortrag zum geänderten Antrag äußert (vgl. BVerwG, Beschl. v. 25.06.2009 - 9 B 20.09, juris Rn. 5). Dies hat sie nicht getan. Eine solche Einlassung ist insbesondere nicht ihrem Schriftsatz vom 18.08.2021 zu entnehmen. Darin äußert sie sich lediglich zur Zulässigkeit der Umstellung des ursprünglichen Antrags auf ein Fortsetzungsfeststellungsbegehr, nicht zu den Antragserweiterungen auf die Fünfundzwanzigste und Sechsundzwanzigste Coronaverordnung.

**b)** Der Senat hält die Antragserweiterung auf die Fünfundzwanzigste und die Sechsundzwanzigste Coronaverordnung einschließlich ihrer jeweiligen Änderungsverordnungen auch nicht für sachdienlich, da ein solcher Antrag unzulässig wäre und damit zur endgültigen Beilegung des sachlichen Streits zwischen den Beteiligten im laufenden Verfahren nicht beitragen könnte (vgl. BVerwG, Urt. v. 07.10.1980 - 6 C 39.80, juris Rn. 13).

Den Antragstellerinnen fehlt es am Rechtsschutzbedürfnis für die begehrte Feststellung, da sie die Fünfundzwanzigste und die Sechsundzwanzigste Coronaverordnung erst zu einem Zeitpunkt angegriffen haben, als diese bereits außer Kraft getreten waren.

Ist die Norm bereits vor dem Normenkontrollantrag außer Kraft getreten, ist der Antrag in der Regel wegen fehlenden Rechtsschutzbedürfnisses unzulässig, wenn nicht die außer Kraft getretene Norm noch Rechtswirkungen entfaltet, weil in der Vergangenheit liegende Sachverhalte noch nach dieser Vorschrift zu entscheiden sind (BVerwG, Beschl. v. 14.07.1978 - 7 N 1.78, juris Rn. 11; s. auch NdsOVG, Urt. v. 25.11.2021 - 13 KN 62/20, juris Rn. 45; OVG Sachs.-Anh., Beschl. v. 23.09.2021 - 3 K 43/20, juris Rn. 19; BayVGH, Urt. v. 12.08.2021 - 20 N 20.1117, juris Rn. 21 f.). Dies ist vorliegend nicht der Fall.

Die Antragstellerinnen haben die Fünfundzwanzigste und die Sechsundzwanzigste Coronaverordnung erst nach ihrem jeweiligen Außerkrafttreten mit Ablauf des 20.05.2021 bzw. 20.06.2021 mit Schriftsatz vom 03.08.2021 in ihr Normenkontrollverfahren einbezogen. Davor haben sie sich zuletzt mit Schriftsatz vom 15.04.2021 zum vorliegenden Normenkontrollverfahren gemeldet. Zu diesem Zeitpunkt war noch die Vierundzwanzigste Coronaverordnung in Kraft. Es konnte nicht ohne Weiteres davon ausgegangen werden, dass die Antragstellerinnen jede neue Coronaverordnung automatisch zum Gegenstand ihrer Normenkontrollanträge machen wollten. Es wäre den anwaltlich vertretenen Antragstellerinnen zumutbar gewesen, innerhalb des jeweils vier Wochen dauernden Geltungszeitraums der Verordnungen anzuzeigen, dass sie die entsprechenden Regelungen auch dieser Verordnungen angreifen möchten.

**2.** Die Erweiterung des Normenkontrollantrags auf die Dritte, Vierte und Fünfte Änderungsverordnung der Vierundzwanzigsten Coronaverordnung ist hingegen zulässig, wobei offenbleiben kann, ob und inwieweit dies schon nach § 173 Satz 1 VwGO i.V.m. § 264 Nr. 2 ZPO der Fall ist.

Sie stellt sich jedenfalls als sachdienliche Antragsänderung gemäß § 91 Abs. 1 VwGO dar. Die ursprünglich angegriffenen Schutzmaßnahmen der Zweiten Änderungsverordnung der Vierundzwanzigsten Coronaverordnung haben inhaltlich durch ihre weiteren Änderungsverordnungen keine Änderung erfahren, so dass der Streitstoff im Wesentlichen derselbe bleibt, die Ergebnisse der bisherigen Prozessführung verwertet werden können und die Einbeziehung die Möglichkeit bietet, den Streitstoff zwischen den Beteiligten endgültig zu bereinigen.

Zwar haben die Antragstellerinnen die weiteren Änderungsverordnungen der Vierundzwanzigsten Coronaverordnung ebenfalls erst mit Schriftsatz vom 03.08.2021 ausdrücklich in ihr Normenkontrollverfahren einbezogen. Ihr prozessuales Verhalten ist jedoch gemäß § 88 VwGO dahingehend auszulegen, dass sie diese Verordnungen bereits während ihres jeweiligen Geltungszeitraums in das Verfahren einbezogen haben. Nach ihrer Antragschrift haben die Antragstellerinnen sich noch mit Schriftsätzen vom 06.04.2021 und 15.04.2021 gegen die Kontaktbeschränkungen und Betriebsschließungen bzw. –beschränkungen gewandt. Dies geschah somit zu einem Zeitpunkt, zu dem die Dritte und Vierte Änderungsverordnung der Vierundzwanzigsten Coronaverordnung galten. Sie hatten damit bereits damals zum Ausdruck gebracht, dass sie die – inhaltlich unveränderten – Schutzmaßnahmen der Vierundzwanzigsten Coronaverordnung auch in ihren Änderungsfassungen angreifen wollten.

**II.** Der Normenkontrollantrag gegen § 2 Abs. 1 Satz 1 und § 4 Abs. 2 Nr. 4, 5, 8 und 10 der Vierundzwanzigsten Coronaverordnung in der Fassung der Zweiten, Dritten, Vierten und Fünften Änderungsverordnung ist auch im Übrigen weitgehend zulässig. Lediglich der Antrag der Antragstellerin zu 1. gegen § 4 Abs. 2 Nr. 4 ist unzulässig.

Der Normenkontrollantrag ist statthaft. Bei den angefochtenen Verordnungsregelungen handelt es sich um im Rang unter dem Landesgesetz stehende Rechtsvorschriften im Sinne des § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO, über die das Oberverwaltungsgericht gemäß Art. 7 Abs. 1 BremAGVwGO entscheidet.

Die Antragstellerinnen sind hinsichtlich der Betriebsschließungen und -beschränkungen in § 4 Abs. 2 Nr. 4, 5, 8 und 10 der Vierundzwanzigsten Coronaverordnung antragsbefugt im Sinne des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO. Sie können als Betreiberinnen jeweils eines Hotels mit Veranstaltungsräumen, Gastronomie, Fitness- und Saunabereich geltend machen, durch die angegriffenen Regelungen in ihren Rechten aus Art. 12 Abs. 1 GG verletzt zu sein. Dies gilt für die Antragstellerin zu 2. auch im Hinblick auf die Schließung von Schwimm- und Spaßbädern für den Publikumsbetrieb, da sie in ihrem Betrieb einen Pool zur Nutzung anbietet. Der Betrieb der Antragstellerin zu 1. hingegen umfasst lediglich ein Schneebassin in ihrem Wellnessbereich mit Sauna und Dampfbad. Ein solches Schneebassin zum Abkühlen nach dem Saunagang ist dem Saunabetrieb zuzurechnen und stellt kein Schwimm- oder Spaßbad dar, so dass die Antragstellerin zu 1. durch diese Regelung nicht in eigenen Rechten verletzt sein kann. Im Übrigen erscheint eine Verletzung der Berufsfreiheit der Antragstellerinnen auch durch die Kontaktbeschränkungen nach § 2 Abs. 1 Satz 1 der Vierundzwanzigsten Coronaverordnung möglich. Art. 12 Abs. 1 GG schützt zwar nur vor solchen Beeinträchtigungen, die gerade auf die berufliche Betätigung bezogen sind. Ein Eingriff in das Grundrecht der Berufsfreiheit liegt in der Regel erst dann vor, wenn die Regelung eine berufsregelnde Tendenz hat (BVerfG, Urt. v. 14.07.1998 - 1 BvR 1640/97, juris Rn. 149). Allerdings kann Art. 12 Abs. 1 GG auch durch Vorschriften berührt sein, wenn diese infolge ihrer Gestaltung in einem engen Zusammenhang mit der Ausübung eines Berufes stehen und – objektiv – eine berufsregelnde Tendenz deutlich erkennen lassen (BVerfG, Beschl. v. 30.10.1961 - 1 BvR 833/59, juris Rn. 23). Die Kontaktbeschränkungen stehen in einem engen Zusammenhang mit solchen Berufen, die darauf ausgerichtet sind, ein Angebot für die Zusammenkunft mehrerer Personen zu schaffen. Dies ist bei den Antragstellerinnen hinsichtlich der von ihnen angebotenen Veranstaltungsräumen der Fall (vgl. zum Abstandsgebot NdsOVG, Beschl. v. 24.08.2020 - 13 MN 297/20, juris Rn. 14; zur Teilnahmebeschränkung bei Hochzeitsfeiern NdsOVG, Beschl. v. 13.08.2020 - 13 MN 290/20, juris Rn. 16 f.).

Die Antragstellerinnen haben nach dem Außerkrafttreten der angegriffenen Regelungen ein berechtigtes Interesse an der nachträglichen Feststellung ihrer Unwirksamkeit. Dieses Feststellungsinteresse ergibt sich vorliegend aus einem schwerwiegenden Eingriff in das Grundrecht aus Art. 12 Abs. 1 GG.

Bei schwerwiegenden Grundrechtseingriffen ist im Hinblick auf Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG ein besonderes Feststellungsinteresse zu bejahen, wenn andernfalls kein wirksamer Rechtsschutz im Hauptsacheverfahren gegen solche Eingriffe zu erlangen wäre (BVerwG, Urt. v. 12.11.2020 - 2 C 5.19, juris Rn. 15). An das Vorliegen schwerwiegender Grundrechtseingriffe stellt das Bundesverfassungsgericht hohe Anforderungen und nimmt diese

insbesondere bei Grundrechtseingriffen an, die das Grundgesetz selbst unter den Richter vorbehalt gestellt hat (BVerfG, Beschl. v. 05.12.2001 - 2 BvR 527/99 u.a., juris Rn. 36 mit Verweis auf Art. 13 Abs. 2 und Art. 104 Abs. 2, 3 GG sowie Beschl. v. 04.01.2021 - 2 BvR 673/20, juris Rn. 37), oder bei Beeinträchtigungen des Grundrechts auf Versammlungsfreiheit (BVerfG, Beschl. v. 03.03.2004 - 1 BvR 461/03, juris Rn. 28 sowie Beschl. v. 07.12.1998 - 1 BvR 831/89, juris Rn. 25 f.). Mit Blick auf die bundesweit zur gerichtlichen Überprüfung gestellten Coronaverordnungen geht das Bundesverfassungsgericht grundsätzlich ebenfalls von der Möglichkeit einer nachträglichen gerichtlichen Überprüfung aus. So hat es wiederholt betont, dass die in den Coronaverordnungen enthaltenen Ge- und Verbote gerade dadurch gekennzeichnet seien, dass sie typischerweise auf kurze Geltung angelegt seien mit der Folge, dass sie regelmäßig außer Kraft träten, bevor ihre Rechtmäßigkeit in Verfahren der Hauptsache abschließend gerichtlich geklärt werden könne. Es komme hinzu, dass die Ge- und Verbote die grundrechtliche Freiheit häufig schwerwiegend beeinträchtigten. Da sie zudem in der Regel keines Verwaltungsvollzugs bedürften, liege eine nachträgliche Klärung ihrer Vereinbarkeit mit Grundrechten im Verfahren der verfassungsgerichtlichen Normenkontrolle nahe (BVerfG, Beschl. v. 10.02.2022 - 1 BvR 1073/21, juris Rn. 25 zum Verbot touristischer Beherbergung; Beschl. v. 03.06.2020 - 1 BvR 990/20, juris Rn. 8 zu Ausgangsbeschränkungen sowie Beschl. v. 15.07.2020 - 1 BvR 1630/20, juris Rn. 9 zum Mindestabstandsgebot).

Diese Voraussetzungen liegen hier vor. Die streitgegenständliche Vierundzwanzigste Coronaverordnung in der Fassung der Zweiten, Dritten, Vierten und Fünften Änderungsverordnung war zuletzt bis zum 09.05.2021 befristet und damit auf eine kurze Geltungsdauer angelegt, so dass sie außer Kraft trat, bevor ihre Rechtmäßigkeit im Verfahren der Hauptsache abschließend gerichtlich geklärt werden konnte. Die kurze Geltungsdauer der Bremischen Coronaverordnungen war aufgrund der fortlaufenden Evaluierung und Anpassung der Maßnahmen intendiert und lag auch typischerweise vor. Ohne die Annahme eines berechtigten Interesses wäre eine Überprüfung im gerichtlichen Hauptsacheverfahren somit regelmäßig nicht möglich.

Der Eingriff in Art. 12 Abs. 1 GG stellt sich auch als schwerwiegend dar. Die angefochtenen Regelungen stellten die Berufsausübung für Hotelbetreiber zwar nicht unter ein vollständiges Verbot, beschränkten sie jedoch in einem erheblichen Umfang. Die Beherbergung touristischer Gäste wurde nahezu vollständig ausgeschlossen. Das Zurverfügungstellen von Räumlichkeiten für Veranstaltungen wurde durch die Kontaktbeschränkungen erheblich eingeschränkt. Auch wenn Veranstaltungen und sonstige Zusammenkünfte in geschlossenen Räumen gemäß § 2 Abs. 2 der Vierundzwanzigsten Coronaverordnung mit bis zu 100

gleichzeitig anwesenden Personen unter bestimmten Bedingungen weiterhin erlaubt waren, führte insbesondere der in diesem Fall einzuhaltende Abstand von mindestens 1,5 Metern zwischen den Teilnehmenden dazu, dass Veranstaltungen im privaten Bereich, insbesondere zu feierlichen Anlässen, wie Hochzeiten, Konfirmationen o.Ä., nahezu unmöglich waren. Damit waren zwei Kernbereiche der beruflichen Tätigkeit der Antragstellerinnen betroffen. Die weiteren Einschränkungen ihrer Betriebe durch die Schließung des Fitnessstudio- und Saunabereichs und des Swimmingpools minderten die Attraktivität der Hotelbetriebe deutlich. Zudem wurde den Antragstellerinnen der Gastronomiebetrieb für nicht zulässigerweise beherbergte Gäste untersagt. Damit beschränkten die angegriffenen Regelungen insbesondere auch in ihrer Gesamtschau die Berufsausübung der Antragstellerinnen schwerwiegend. Dieser Eingriff wiegt umso schwerer, als die dargestellten Einschränkungen der Betriebe der Antragstellerinnen über einen längeren Zeitraum andauerten. Dieser schwerwiegende Eingriff in Art. 12 Abs. 1 GG rechtfertigt ein nachträgliches Interesse an der Klärung der Rechtmäßigkeit (ebenso SächsOVG, Urt. v. 16.12.2021 - 3 C 20/20, juris Rn. 15 für Versammlungsverbot; BayVGH, Beschl. v. 04.10.2021 - 20 N 20.767, juris Rn. 30 für Ausgangsbeschränkungen).

**III.** Der insoweit zulässige Normenkontrollantrag ist jedoch unbegründet. Die Antragstellerinnen haben keinen Anspruch auf die begehrte Feststellung, dass § 2 Abs. 1 Satz 1 und § 4 Abs. 2 Nr. 4, 5, 8 und 10 der Vierundzwanzigsten Coronaverordnung in der Fassung der Zweiten, Dritten, Vierten und Fünften Änderungsverordnung rechtswidrig waren.

Die angefochtenen Regelungen verstießen nicht gegen höherrangiges Recht. Sie beruhten auf einer verfassungskonformen Ermächtigungsgrundlage (**1.**) und waren formell (**2.**) und materiell (**3.**) rechtmäßig.

**1.** Die streitgegenständlichen Kontakt- und Betriebsbeschränkungen beruhten auf § 32 Satz 1 und 2 i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1, § 28a Abs. 1 Nr. 3, 12,13 und 14 des Gesetzes zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz - IfSG) vom 20. Juli 2000 (BGBl. I 1045), wobei die während des Erlasses und der Geltungsdauer der angefochtenen Verordnung geltende Fassung, zuletzt geändert am 29.03.2021 (BGBl. I 370), maßgeblich ist.

§ 32 IfSG ermächtigt die Landesregierungen, unter den Voraussetzungen, die für Maßnahmen nach § 28 bis § 31 IfSG maßgebend sind, auch Rechtsverordnungen zu erlassen. Nach Satz 2 der Vorschrift können sie die Ermächtigung durch Rechtsverordnung auf andere Stellen übertragen.

§ 28 Abs. 1 IfSG ermöglicht den nach Landesrecht zuständigen Behörden, die notwendigen Schutzmaßnahmen zu erlassen, soweit und solange es zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich ist.

Nach § 28a Abs. 1 IfSG können notwendige Schutzmaßnahmen in Sinne des § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 IfSG zur Verhinderung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) für die Dauer der Feststellung einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite nach § 5 Abs. 1 Satz 1 IfSG durch den Deutschen Bundestag unter anderem sein: Ausgangs- oder Kontaktbeschränkungen im privaten sowie im öffentlichen Raum (Nr. 3), Untersagung oder Beschränkung von Übernachtungsangeboten (Nr. 12), Untersagung oder Beschränkung des Betriebs von gastronomischen Einrichtungen (Nr. 13) und Schließung oder Beschränkung von Betrieben, Gewerben, Einzel- oder Großhandel (Nr. 14).

Gegen die Verfassungsmäßigkeit dieser gesetzlichen Grundlagen bestehen entgegen der Auffassung der Antragstellerinnen keine durchgreifenden Bedenken. Die Verordnungsermächtigung verstößt weder gegen das Bestimmtheitsgebot aus Art. 80 Abs. 1 Satz 1 GG noch gegen den Parlamentsvorbehalt oder das Zitiergebot. Sie sind auch sonst mit Verfassungsrecht, insbesondere mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vereinbar.

**a)** Mit der Schaffung des § 28a IfSG haben sich mögliche Bedenken in Hinblick auf die Bestimmtheit der Ermächtigungsgrundlage des § 28 Abs. 1 IfSG und die Wahrung des Parlamentsvorbehalts (vgl. hierzu LVerfG Sachs.-Anh., Urt. v. 26.03.2021 - LVG 25/20, juris Rn. 65; SaarlOVG, Beschl. v. 10.11.2020 - 2 B 308/20, juris Rn. 12; BayVGH, Beschl. v. 29.10.2020 - 20 NE 20.2360, juris Rn. 35) erledigt. In § 28a Abs. 1 IfSG hat der Gesetzgeber einen Katalog möglicher notwendiger Schutzmaßnahmen in Sinne des § 28 Abs. 1 IfSG zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 aufgestellt und in § 28a Abs. 3, 5 und 6 IfSG weitere Vorgaben für den Erlass von Schutzmaßnahmen getroffen. Er hat damit Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung bestimmt sowie die wesentlichen Entscheidungen getroffen und nicht der Exekutive überlassen (s. ausführlich zu den Anforderungen an die hinreichende Bestimmtheit einer Ermächtigungsgrundlage und den Vorbehalt des Gesetzes: OVG Bremen, Urt. v. 23.03.2022 - 1 D 349/20, BeckRS 2022, 7839 Rn. 38 f. m.w.N.).

Ein Verstoß gegen das Zitiergebot aus Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG besteht ebenfalls nicht. Zwar benennt § 32 Satz 3 IfSG Art. 12 Abs. 1 GG nicht als solches Grundrecht, das durch die Rechtsverordnung zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten eingeschränkt werden kann. Dies ist jedoch nicht erforderlich (s. hierzu im Einzelnen: OVG Bremen, Urt. v. 23.03.2022 - 1 D 349/20, BeckRS 2022, 7839 Rn 56). Dies gilt auch für den Fall, dass man

in den streitgegenständlichen Betriebsschließungen bzw. -beschränkungen das Eigentumsgrundrecht aus Art. 14 Abs. 1 GG als betroffen ansieht (vgl. BVerfG, Urt. v. 18.12.1968 - 1 BvR 638/64 u.a., juris Rn. 101 f.). Auch das durch die Kontaktbeschränkungen betroffene Grundrecht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit nach Art. 2 Abs. 1 GG steht von vornherein nur unter dem Vorbehalt der verfassungsmäßigen Ordnung bzw. kollidierender Grundrechte, so dass sich das Zitiergebot hierauf nicht erstreckt.

**b)** Es ist nicht zu beanstanden, dass sich die Maßnahmen i.S.d. § 28a Abs. 1 IfSG gemäß § 28a Abs. 3 Satz 4 IfSG insbesondere an der Anzahl der regionalen Neuinfektionen mit dem Coronavirus je 100.000 Einwohner innerhalb von sieben Tagen zu orientieren haben (sog. Sieben-Tage-Inzidenz) und bei Überschreitung einer Sieben-Tage-Inzidenz von 50 umfassende Schutzmaßnahmen zu ergreifen sind, die eine effektive Eindämmung des Infektionsgeschehens erwarten lassen (im Eilverfahren ebenso SächsOVG, Beschl. v. 20.05.2021 - 3 B 141/21, juris Rn. 31 ff.; BayVGH, Beschl. v. 21.04.2021 - 20 NE 21.1068, juris Rn. 33).

Das Bundesverfassungsgericht führte unter Bezugnahme auf Stellungnahmen sachkundiger Dritter in seiner Entscheidung „Bundesnotbremse I“ zur Geeignetheit der Sieben-Tage-Inzidenz aus, dass nahezu sämtliche sachkundige Dritte diesen Maßstab als sensibles Frühwarnzeichen bewertet hätten, das zu einem frühen Zeitpunkt Reaktionen ermögliche. Dabei würden sowohl der Wert an sich als auch seine Steigerungsrate wertvolle Schlüsse über das zu erwartende Infektionsgeschehen gestatten (BVerfG, Beschl. v. 19.11.2021 - 1 BvR 781/21 u.a., juris Rn. 199). Zudem ist zu berücksichtigen, dass nach § 28a Abs. 3 Satz 4 IfSG Maßstab für die zu ergreifenden Schutzmaßnahmen lediglich „insbesondere“ die Sieben-Tage-Inzidenz ist. Der Verordnungsgeber ist damit grundsätzlich nicht gehindert, auch weitere Indikatoren heranzuziehen oder auch umfangreiche, aber zu lokalisierende und klar eingrenzbare Infektionsvorkommen bei seiner Entscheidung über Schutzmaßnahmen zu berücksichtigen.

Die Festsetzung des Schwellenwertes von 50 Neuinfektionen je 100.000 Einwohner innerhalb von sieben Tagen mit der Begründung, unterhalb dieses Schwellenwertes sei eine individuelle Kontaktverfolgung regelmäßig noch leistbar (BT-Drs. 19/23944, S. 34), deckte sich mit der Einschätzung des Robert-Koch-Instituts (RKI) (vgl. Intensitäts-Stufenkonzept des RKI, ControlCOVID, Strategie und Handreichung zur Entwicklung von Stufenkonzepten bis Frühjahr 2021, Stand: 19.03.2021, abrufbar unter: [https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Downloads/Stufenplan-Fruehjahr21.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Downloads/Stufenplan-Fruehjahr21.pdf?__blob=publicationFile)), zu dessen Aufgaben es nach § 4 Abs. 1 IfSG gehört,

die Erkenntnisse zu solchen Krankheiten durch Auswertung und Veröffentlichung der Daten zum Infektionsgeschehen in Deutschland und durch die Auswertung verfügbarer Studien aus aller Welt fortlaufend zu aktualisieren und für die Bundesregierung und die Öffentlichkeit aufzubereiten (BVerfG, Beschl. v. 19.11.2021 - 1 BvR 781/21 u.a., juris Rn. 178). Die Einschätzung des Gesetzgebers, dass die Kontaktnachverfolgung als solche geeignet ist, zum Schutz des Lebens und der Gesundheit sowie der Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems durch eine Eindämmung der Verbreitung des Coronavirus beizutragen, ist ebenfalls nicht zu beanstanden. Auch sie stand im Einklang mit der Einschätzung des RKI (Epidemiologisches Bulletin 12/2020 vom 18.03.2020, abrufbar unter: [https://e-doc.rki.de/bitstream/handle/176904/6764/12\\_20.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://e-doc.rki.de/bitstream/handle/176904/6764/12_20.pdf?__blob=publicationFile); Ergänzung zum Nationalen Pandemieplan – COVID-19, Stand 04.03.2020, abrufbar unter: [https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Ergaenzung\\_Pandemieplan\\_Covid.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Ergaenzung_Pandemieplan_Covid.pdf?__blob=publicationFile); Die Pandemie in Deutschland in den nächsten Monaten, Strategie-Ergänzung, Stand 23.10.2020, abrufbar unter: [https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Strategie\\_Ergaenzung\\_Covid.html?nn=2386228](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Strategie_Ergaenzung_Covid.html?nn=2386228)). Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung zur Bundesnotbremse die grundsätzliche Eignung eines Inzidenzwertes, der an Erwägungen zur Kontaktnachverfolgung anknüpft, ebenfalls nicht beanstandet (vgl. BVerfG, Beschl. v. 19.11.2021 - 1 BvR 781/21 u.a., juris Rn. 200).

**c)** Die Verordnungsgrundlage verletzt entgegen der Ansicht der Antragstellerinnen auch nicht die Eigentumsgarantie aus Art. 14 GG, weil der Gesetzgeber nicht zugleich einen Entschädigungsanspruch für von Betriebsuntersagungen oder -beschränkungen betroffene Unternehmen gesetzlich geregelt hat. Die Ermächtigungsgrundlage für den Erlass von Betriebsuntersagungen und -beschränkungen im Verordnungswege greift bereits nicht in den Schutzbereich der Eigentumsfreiheit nach Art. 14 Abs. 1 GG ein. Selbst wenn ein Eingriff in den Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 GG vorläge, wäre ein solcher jedenfalls verfassungsrechtlich gerechtfertigt.

**(1)** Die Eigentumsgarantie umfasst unter anderem das zivilrechtliche Sacheigentum, dessen Besitz und die Möglichkeit, es zu nutzen, und schützt den konkreten Bestand des Eigentums in der Hand der einzelnen Eigentümer (BVerfG, Urt. v. 06.12.2016 - 1 BvR 2821/11, juris Rn. 217, 228). Die Frage, ob das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb auch Eigentumsschutz nach Art. 14 Abs. 1 GG genießt, hat das Bundesverfassungsgericht bislang offengelassen (BVerfG, Beschl. v. 10.02.2022 - 1 BvR 1073/21, juris Rn. 11). Es hat jedoch wiederholt betont, dass der Schutz des Gewerbebetriebs jedenfalls nicht weitergehen könne als der Schutz, den seine wirtschaftlichen Grundlage genieße, und nur den konkreten Bestand an Rechten und Gütern erfasse; bloße Umsatz- und

Gewinnchancen oder tatsächliche Gegebenheiten würden hingegen auch unter dem Gesichtspunkt des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebs nicht von der Eigentumsgarantie erfasst (BVerfG, Beschl. v. 30.06.2020 - 1 BvR 1679/17 u.a., juris Rn. 86). Im Zusammenhang mit einer Regelung im Bundesseuchenschutzgesetz hat es die Frage, ob längerfristige und existenzgefährdende Tätigkeitsverbote das Grundrecht aus Art. 14 Abs. 1 GG berühren, aufgeworfen, im Ergebnis jedoch unbeantwortet gelassen (BVerfG, Beschl. v. 10.02.2022 - 1 BvR 1073/21, juris Rn. 11 unter Bezugnahme auf BVerfG, Beschl. v. 29.04.1981 - 1 BvL 11/78, juris Rn. 28).

Selbst vollständige vorübergehende Betriebsschließungen auf der Grundlage des § 28a Abs. 1 IfSG führen im Regelfall noch nicht zu einem Eingriff in die Substanz der geschlossenen Betriebe oder Einrichtungen (so auch NdsOVG, Urt. v. 25.11.2021 - 13 KN 62/20, juris Rn. 60; im Eilverfahren: BayVGH, Beschl. v. 21.04.2021 - 20 NE 21.1068, juris Rn. 41; VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 24.03.2021 - 1 S 677/21, juris Rn. 64; OVG Hamburg, Beschl. v. 20.01.2021 - 5 Bs 228/20, juris Rn. 16; im Eilverfahren offengelassen: OVG Berl.-Bbg., Beschl. v. 11.05.2021 - OVG 11 S 41/21, juris Rn. 63 ff.; OVG Schlesw.-Holst., Beschl. v. 25.03.2021 - 3 MR 17/21, juris Rn. 32; OVG Sachs.-Anh., Beschl. v. 22.03.2021 - 3 R 22/21, juris Rn. 66; a.A. im Fall von Betriebsschließungen oder vollständigem Erliegen der Betriebsführung u.a. Shirvani, NVwZ 2020, 1457, 1458 m.w.N.). Die Verordnungsermächtigung ermöglicht befristete Betriebsschließungen und -beschränkungen und betrifft damit in erster Linie zeitweilige Umsatz- und Gewinnchancen eines Betriebes.

**(2)** Im Übrigen würde es sich bei der Verordnungsermächtigung auch ohne eine gesetzlich geregelte Entschädigungsregelung um eine angemessene Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums handeln.

Der Gesetzgeber hat bei der Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums i.S.d. Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG die Freiheitssphäre des Einzelnen mit dem Wohl der Allgemeinheit, dem der Gebrauch des Eigentums gemäß Art. 14 Abs. 2 Satz 2 GG dienen soll, in ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen. Er ist dabei insbesondere durch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und den Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG gebunden und hat den Grundsatz des Bestandsschutzes zu berücksichtigen. Dies gilt auch, wenn der Gesetzgeber Inhalt und Schranken unternehmerischen Eigentums regelt. Dabei hat er den Bestand von Betrieben und die im Vertrauen auf die Gesetzeslage getätigten Investitionen angemessen zu berücksichtigen. Die Befugnis des Gesetzgebers zur Inhalts- und Schrankenbestimmung ist umso weiter, je stärker der soziale Bezug des Eigentumsobjekts ist; hierfür sind dessen Eigenart und Funktion von entscheidender Bedeutung (BVerfG, Urt. v.

06.12.2016 - 1 BvR 2821/11 u.a., juris Rn. 268, 270). Zur Ausgleichspflichtigkeit einer Inhalts- und Schrankenbestimmung hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt, dass es dem Gesetzgeber grundsätzlich auch nicht verwehrt ist, eigentumsbeschränkende Inhalts- und Schrankenbestimmungen, die er im öffentlichen Interesse für geboten hält, auch in Härtefällen durchzusetzen, wenn er durch kompensatorische Vorkehrungen unverhältnismäßige oder gleichheitswidrige Belastungen des Eigentümers vermeidet und schutzwürdigen Vertrauen angemessen Rechnung trägt. Durch einen solchen Ausgleich kann in bestimmten Fallgruppen die Verfassungsmäßigkeit einer sonst unverhältnismäßigen oder gleichheitswidrigen Inhalts- und Schrankenbestimmung im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG gesichert werden (BVerfG, Urt. v. 06.12.2016 - 1 BvR 2821/11 u.a., juris Rn. 259).

Das in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgericht bisher lediglich in Einzelfällen angenommene Erfordernis einer Ausgleichspflicht bei Inhalts- und Schrankenbestimmungen setzt damit voraus, dass der Eingriff „sonst“, also ohne die Gewährung eines finanziellen Ausgleichs, als unverhältnismäßig oder gleichheitswidrig zu bewerten wäre. Dies ist bei einer Verordnungsermächtigung zum Erlass befristeter Betriebsschließungen und -beschränkungen im Fall einer vom Bundestag festgestellten epidemischen Lage von nationaler Tragweite i.S.d. § 5 Abs. 1 IfSG nicht der Fall.

Die Coronapandemie hat es erfordert, diverse Maßnahmen zum Schutz vor gravierenden Folgen für das Leben und die Gesundheit einer Vielzahl von Menschen, für die der Staat eine Schutzwicht hat, und die damit verbundene Erhaltung der Leistungsfähigkeit des Gesundheitssystems zu treffen. Angesichts des Gewichts der mit solchen Maßnahmen verfolgten Belange kann eine gesetzliche Regelung, die das Ergreifen solcher Maßnahmen ermöglicht, trotz möglicher erheblicher wirtschaftlicher Auswirkungen bei den Betroffenen auch ohne Berücksichtigung staatlicher Hilfsleistungen nicht ohne Weiteres als unzumutbar und unangemessen angesehen werden (so auch im Eilverfahren: SächsOVG, Beschl. v. 20.05.2021 - 3 B 141/21, juris Rn. 40; hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit der auf Grundlage des § 28a IfSG erlassenen Maßnahme: OVG Schlesw.-Holst., Beschl. v. 25.03.2021 - 3 MR 17/21, juris Rn. 33 ff.; VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 24.03.2021 - 1 S 677/21, juris Rn. 64; OVG Sachs.-Anh., Beschl. v. 22.03.2021 - 3 R 22/21, juris Rn. 66). Sich am Wirtschaftsleben beteiligende Betriebe, in denen es zu persönlichen Kontakten kommt, weisen im infektionsschutzrechtlichen Bereich einen stärkeren sozialen Bezug auf, da sie zur Verbreitung einer Infektionskrankheit beitragen können. Sie haben in diesem Bereich damit grundsätzlich auch eingriffsintensivere Inhalts- und Schrankenbestimmungen zu dulden (auf die Möglichkeit einer Vorprägung des Eigentums in diesem Sinne hinweisend: BayVGH, Beschl. v. 21.04.2021 - 20 NE 21.1068, juris Rn. 41). Vorübergehende Betriebsschließungen und -beschränkungen als notwendige Schutzmaßnahmen und als

gefährababwehrrechtliche Reaktion im Fall der Ausbreitung einer übertragbaren Krankheit waren zudem auch vor der Schaffung des § 28a Abs. 1 IfSG auf Grundlage der Generalklausel des § 28 Abs. 1 IfSG und zuvor bereits auf Grundlage des BSeuchG möglich (vgl. zu Betriebsschließungen OVG Bremen, Urt. v. 23.03.2022 - 1 D 349/20, BeckRS 2022, 7839 Rn. 41 ff. m.w.N.). Insofern war das Vertrauen der betroffenen Unternehmen auf den Bestand ihrer Betriebe und ihre getätigten Investitionen von vornherein im Hinblick auf solche gefahrenababwehrrechtlichen Maßnahmen eingeschränkt.

Eine gesetzliche Ausgleichspflicht folgt auch nicht aufgrund eines gleichheitswidrigen Sonderopfers. § 28a Abs. 1 IfSG ermöglicht dem Verordnungsgeber, flächendeckende und branchenübergreifende Maßnahmen zu ergreifen. Von den im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Corona-Pandemie ergriffenen Maßnahmen sind große Teile der Wirtschaft, aber auch andere Lebensbereiche gleichermaßen betroffen. In Anbetracht dessen lässt sich ein Sonderopfer auch nicht feststellen, weil manche Branchen mehr und andere weniger unter den Beschränkungen zu leiden hatten (so auch LVerfG Sachs.-Anh., Urt. v. 26.03.2021 - LVG 4/21, juris Rn. 189 m.w.N.; im Eilverfahren: SächsOVG, Urt. v. 20.05.2021 - 3 B 141/21, juris Rn. 42.; in diese Richtung auch OVG Sachs.-Anh., Beschl. v. 22.03.2021 - 3 R 22/21, juris Rn. 67). Eine gleichheitswidrige Inanspruchnahme einzelner Grundrechtsträger folgt aus der Verordnungsermächtigung damit nicht.

In Anbetracht dieser besonderen Situation würde es deutlich über die Grundrechtsgewährleistung des Art. 14 Abs. 1 GG hinausgehen, wenn der Staat unter Berücksichtigung begrenzter Haushaltssmittel und mit Blick auf den langen Zeitraum und die Vielzahl an Betroffenen über eine gesetzliche Entschädigungspflicht zu einer flächendeckenden Kompensation der wirtschaftlichen Folgen der Pandemie und ihrer Eindämmung zu sorgen hätte. Die Linderung wirtschaftlicher Folgen von in einer epidemischen Notlage getroffenen Schutzmaßnahmen aus Steuermitteln stellt vielmehr ein wirtschaftspolitisches und sozialstaatliches Anliegen dar, dem der Bund und die Länder mit verschiedenen Hilfsmaßnahmen nachgekommen sind (LVerfG Sachs.-Anh., Urt. v. 26.03.2021 - LVG 4/21, juris Rn. 189). Aus diesem Grund ist der Staat auch nicht verpflichtet, jede in Folge der Maßnahmen eintretende Insolvenz zu verhindern (SächsOVG, Urt. v. 20.05.2021 - 3 B 141/21, juris Rn. 40; OVG Sachs.-Anh., Beschl. v. 22.03.2021 - 3 R 22/21, juris Rn. 66).

Ob Betriebsschließungen und -beschränkungen im konkreten Fall – insbesondere auch im Hinblick auf ihre Dauer und die damit verbundenen wirtschaftlichen Auswirkungen – noch angemessen sind, hat im Übrigen der Verordnungsgeber im Rahmen seiner Entscheidung über die Maßnahmen zu berücksichtigen.

**2. Die angefochtenen Regelungen der Vierundzwanzigsten Coronaverordnung in der Fassung ihrer Zweiten bis Fünften Änderungsverordnung ist formell rechtmäßig.**

Sie wurden von der Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz erlassen. Auf diese hat der Senat (Landesregierung) die Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen nach § 32 Satz 1 IfSG gemäß § 6 Satz 1 Bremischen Verordnung über die zuständigen Behörden nach dem Infektionsschutzgesetz i. V. m. § 32 Satz 2 IfSG wirksam übertragen (OGV Bremen, Beschl. v. 22.04.2020 - 1 B 111/20, juris Rn. 33).

Die Vierundzwanzigste Coronaverordnung sowie ihre Zweite, Dritte, Vierte und Fünfte Änderungsverordnungen sind gemäß § 1 Abs. 2 BremVerkündungsG ordnungsgemäß im Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen bekanntgemacht worden.

Die genannten Verordnungen wurden gemäß § 28a Abs. 5 IfSG mit einer allgemeinen Begründung versehen und zeitlich befristet.

**3. Auch in materieller Hinsicht erwiesen sich die in § 4 Abs. 2 Nr. 10 der Vierundzwanzigsten Coronaverordnung bestimmte Beschränkung der Beherbergungsbetriebe sowie die weiteren von den Antragstellerinnen angegriffenen Regelungen – Schließung von Gaststätten, Schwimmbädern, Saunen und Fitnessstudios sowie Kontaktbeschränkungen im öffentlichen Raum – als rechtmäßig.**

**a)** Die Tatbestandsvoraussetzungen des § 32 Satz 1 IfSG i.Vm. § 28 Abs. 1 Satz 1, § 28a Abs. 1 Nr. 3, 12, 13 und 14 IfSG (s. hierzu **III. 1.** des Urteils) waren bei Erlass und im Geltungszeitraum der hier zu beurteilenden Verordnungsregelungen erfüllt.

Im Geltungszeitraum der angegriffenen Verordnung war die epidemische Lage von nationaler Tragweite durch den Bundestag mit Beschluss 04.03.2021 festgestellt worden (<https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2021/kw09-de--824818?msc-kid=476ed096c73811ecb5d6904f17c56604>).

Im ganzen Bundesgebiet, auch in der Freien Hansestadt Bremen, wurden im streitgegenständlichen Zeitraum fortwährend Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige und Ausscheider im Sinne des § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG festgestellt. Nach Angaben des RKI waren im Bundesgebiet – Stand 08.03.2021 – 2.505.193 Menschen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 infiziert worden und 71.934 Menschen im Zusammenhang mit COVID-

19 verstorben (vgl. RKI, Lagebericht zur Coronavirus-Krankheit-2019 vom 08.03.2021, abrufbar unter: [https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Situationsberichte/Maerz\\_2021/2021-03-08-de.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/Maerz_2021/2021-03-08-de.pdf?__blob=publicationFile)).

Die Sieben-Tage-Inzidenz lag sowohl bundesweit als auch im Land Bremen über dem Schwellenwert von 50 Neuinfektionen. Sie lag für die Gesamtbevölkerung der Bundesrepublik am 08.03.2021 bei 68 und im Land Bremen bei 63. Dieser Wert erhöhte sich im Geltungszeitraum der angegriffenen Verordnungsregelungen und lag am 21.04.2021 bei 160 (Bundesrepublik) bzw. 179 (Land Bremen) (vgl. RKI, Lagebericht zur Coronavirus-Krankheit-2019 vom 08.03.2021, abrufbar unter: [https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Situationsberichte/Maerz\\_2021/2021-03-08-de.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/Maerz_2021/2021-03-08-de.pdf?__blob=publicationFile) und Lagebericht zur Coronavirus-Krankheit-2019 vom 21.04.2021, abrufbar unter: [https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Situationsberichte/Apr\\_2021/2021-04-21-de.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/Apr_2021/2021-04-21-de.pdf?__blob=publicationFile)).

Da die tatbestandlichen Voraussetzungen der § 28 Abs. 1 Satz 1, § 28a Abs. 1 IfSG vorlagen, hatte die zuständige Behörde die notwendigen Schutzmaßnahmen zu treffen, wobei auch (sonstige) Dritte („Nichtstörer“) Adressaten von Maßnahmen sein konnten (vgl. BT-Drs. 8/2468, S. 27, zu § 34 Abs. 1 Satz 1 BSeuchG; vgl. OVG Bremen, Urt. v. 23.03.2022 - 1 D 349/20, BeckRS 2022, 7839 Rn. 66; Beschl. v. 12.04.2021 - 1 B 123/21, juris Rn. 34 m.w.N.; SächsOVG, Urt. v. 16.12.2021 - 3 C 20/20, juris Rn. 22; OVG Berl.-Bbg, Beschl. v. 06.11.2020 - 11 S 102/20, juris Rn. 28).

**b)** Die in § 4 Abs. 2 Nr. 4, 5, 8 und 10 und § 2 Abs. 1 Satz 1 der Vierundzwanzigsten Coronaverordnung in der Fassung ihrer Zweiten bis Fünften Änderungsverordnung normierten Betriebs- und Kontaktbeschränkungen stellten notwendige Schutzmaßnahmen im Sinne von § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG dar. Die Regelungen hielten die sich aus dem Gebot der Verhältnismäßigkeit ergebenden Grenzen des der Verordnungsgeberin zustehenden Gestaltungsspielraums ein.

**aa)** Die angegriffenen Regelungen verfolgten einen legitimen Zweck.

Sie standen ausweislich der amtlichen Begründung zur Vierundzwanzigsten Coronaverordnung im Zusammenhang mit zahlreichen weiteren Maßnahmen zur Eindämmung der Verbreitung des Coronavirus, deren Zwecke inhaltlich aufeinander abgestimmt waren, und beruhten auf dem Beschluss der Bundeskanzlerin und der Regierungschefinnen und -chefs der Länder vom 10.02.2021. Danach hätten die seit Ende 2020 ergriffenen Maßnahmen zwar zu einem deutlichen Rückgang des Infektionsgeschehens geführt. Gleichzeitig

würden sich jedoch neuartige Varianten des Coronavirus ausbreiten, so dass die Kontaktbeschränkungen in den nächsten Wochen grundsätzlich beibehalten werden sollten. Die Gefährdung für die Gesundheit der Bevölkerung in Deutschland werde nach einer Bewertung des RKI derzeit weiterhin als hoch, für Risikogruppen als sehr hoch, eingeschätzt. Die Zahl der Neuinfektionen in Bremen liege weiterhin über einem Sieben-Tage-Inzidenzwert von 50 und spiegele das in der Fläche gestiegene Risiko einer Ansteckung mit dem Coronavirus wider. Mit den amtlichen Begründungen der Zweiten und Dritten Änderungsverordnung wird zudem auf die Umsetzung der Beschlüsse der Bundeskanzlerin und der Regierungschefinnen und -chefs vom 03.03.2021 und vom 22.03.2021 verwiesen. Danach wurden zunächst weitere kleinere Öffnungsschritte in bestimmten Bereichen beschlossen, bevor Ende März aufgrund eines starken Infektionsgeschehens mit einer exponentiellen Dynamik infolge der hohen Verbreitung der Virusvariante B.1.1.7. eine Beibehaltung der Beschränkungen beschlossen wurde.

Durch den Erlass verschiedener aufeinander abgestimmter Maßnahmen verfolgte die Verordnungsgeberin das Ziel, durch die Verhinderung der weiteren Verbreitung des Coronavirus das Leben und die Gesundheit der Bevölkerung zu schützen und die Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems zu bewahren. Damit diente die Verordnungsermächtigung dem Schutz von überragend wichtigen Rechtsgütern und Gemeinwohlbelangen und mithin verfassungsrechtlich legitimen Gesetzeszwecken. Zu diesem Schutz ist der Staat nach ständiger Rechtsprechung des BVerfG kraft seiner grundrechtlichen Schutzpflichten aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG nicht nur berechtigt, sondern auch verfassungsrechtlich verpflichtet (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). Dieses Ziel stand im Einklang mit § 28a Abs. 3 Satz 1 IfSG.

Das RKI schätzte die Gefährdung für die Gesundheit der Bevölkerung in Deutschland im Zeitpunkt des Erlasses der Zweiten Änderungsverordnung der Vierundzwanzigsten Coronaverordnung insgesamt als sehr hoch ein. 85 % der als betreibbar gemeldeten Intensivbetten waren belegt. Zu dem Zeitpunkt hatten lediglich 2,8 % der Bevölkerung in Deutschland gegen COVID-19 mit der zweiten Impfung einen vollständigen Impfschutz erhalten. Die Virusvariante B.1.1.7, für die es klinisch-diagnostische und klinisch-epidemiologische Hinweise auf eine erhöhte Übertragbarkeit und schwerere Krankheitsverläufe gab, war bereits in allen Bundesländern vorgekommen und hatte in den vergangenen Wochen stark zugenommen. Das RKI kam danach zum Ergebnis, dass die anhaltende Viruszirkulation in der Bevölkerung mit zahlreichen Ausbrüchen die konsequente Umsetzung kontaktreduzierender Maßnahmen und Schutzmaßnahmen sowie massive Anstrengungen zur

Eindämmung von Ausbrüchen und Infektionsketten erfordere. Dies sei vor dem Hintergrund des vermehrten Auftretens leichter übertragbarer besorgniserregender Varianten von entscheidender Bedeutung, um die Zahl der neu Infizierten deutlich zu senken, damit auch Risikogruppen zuverlässig geschützt werden können (RKI, Täglicher Lagebericht zur Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) vom 05.03.2021, abrufbar unter: [https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Situationsberichte/Maerz\\_2021/2021-03-05-de.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/Maerz_2021/2021-03-05-de.pdf?__blob=publicationFile)). Dies entsprach im Wesentlichen auch noch der Einschätzung der Sachlage durch das RKI im Zeitpunkt des Erlasses der letzten Änderungsverordnung der Vierundzwanzigsten Coronaverordnung am 16.04.2021. Vollständig geimpft waren zu diesem Zeitpunkt 6,4 % der Bevölkerung. Die Virusvariante B.1.1.7 war inzwischen der vorherrschende COVID-19-Erreger im Bundesgebiet. Nach Einschätzung des RKI habe die zunehmende Verbreitung und die Dominanz dieser Variante die Wirksamkeit der bislang erprobten Infektionsschutzmaßnahmen gemindert. Der Anstieg der Fallzahlen insgesamt und der Infektionen durch die Virusvariante B.1.1.7 würden nach dem RKI zu einer deutlich ansteigenden Anzahl an Hospitalisierungen und intensivpflichtigen Patientinnen und Patienten führen. Bereits 88 % der als betreibbar gemeldeten Intensivbetten waren belegt (RKI, Täglicher Lagebericht zur Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) vom 16.04.2021, abrufbar unter: [https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Situationsberichte/Apr\\_2021/2021-04-16-de.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/Apr_2021/2021-04-16-de.pdf?__blob=publicationFile)).

**bb)** Die angegriffenen Regelungen waren zur Erreichung der dargelegten Zwecke geeignet.

Verfassungsrechtlich genügt für die Eignung bereits die Möglichkeit, durch die Regelung den Normzweck zu erreichen (BVerfG, Beschl. v. 19.11.2021 - 1 BvR 781/21 u.a., juris Rn. 185 zur Bundesnotbremse). Bei der Beurteilung der Eignung einer Regelung steht dem Normgeber ein Spielraum zu, der sich auf die Einschätzung und Bewertung der tatsächlichen Verhältnisse, auf die etwa erforderliche Prognose und auf die Wahl der Mittel zur Erreichung der Ziele bezieht. Der Beurteilung von Prognoseentscheidungen des Normgebers legt das Bundesverfassungsgericht je nach Zusammenhang differenzierte Maßstäbe zu Grunde, die von einer bloßen Evidenz- über eine Vertretbarkeitskontrolle bis hin zu einer intensivierten inhaltlichen Kontrolle reichen. Im Einzelnen maßgebend sind Faktoren wie die Eigenart des in Rede stehenden Sachbereichs, die Möglichkeiten, sich ein hinreichend sicheres Urteil zu bilden, und die Bedeutung der betroffenen Rechtsgüter. Bei schwerwiegenden Grundrechtseingriffen dürfen tatsächliche Unsicherheiten grundsätzlich nicht ohne Weiteres zulasten der Grundrechtsträger gehen. Erfolgt der Eingriff jedoch zum Schutz

gewichtiger verfassungsrechtlicher Güter und ist es dem Gesetzgeber angesichts der tatsächlichen Unsicherheiten nur begrenzt möglich, sich ein hinreichend sicheres Bild zu machen, ist die verfassungsgerichtliche Prüfung auf die Vertretbarkeit der Eignungsprognose beschränkt (BVerfG, Beschl. v. 19.11.2020 - 1 BvR 781/21 u.a., juris Rn. 185).

Liegen der Regelung prognostische Entscheidungen zugrunde, kann die Eignung nicht nach der tatsächlichen späteren Entwicklung, sondern lediglich danach beurteilt werden, ob der Normgeber aus seiner Sicht davon ausgehen durfte, dass die Maßnahme zur Erreichung des gesetzten Ziels geeignet, ob seine Prognose also sachgerecht und vertretbar war. Die Eignung setzt folglich nicht voraus, dass es zweifelsfreie empirische Nachweise der Wirksamkeit der Maßnahmen gibt (BVerfG, Beschl. v. 19.11.2021 - 1 BvR 781/21 u.a., juris Rn. 186). Hieraus folgt jedoch, dass zu prüfen ist, ob die Prognose aus einer sachgerechten und vertretbaren Beurteilung des erreichbaren Materials herröhrt und ob sich der Normgeber Kenntnis von der zur Zeit des Erlasses der Norm bestehenden tatsächlichen Ausgangslage in korrekter und ausreichender Weise verschafft hat. Ferner ist er verpflichtet, auch nach dem Erlass einer Regelung die weitere Entwicklung zu beobachten, erlassene Normen zu überprüfen und gegebenenfalls zu revidieren, falls sich herausstellt, dass die ursprünglichen Annahmen nicht mehr tragen (SächsOVG, Urt. v. 16.12.2021 - 3 C 20/20, juris Rn. 26 m.w.N.; ThürOVG, Beschl. v. 13.01.2022 - 3 EN 764/21, juris Rn. 67).

Diese Maßstäbe, die das Bundesverfassungsgericht mit Blick auf den gesetzgeberischen Entscheidungsspielraum aufgestellt hat, werden in der obergerichtlichen Rechtsprechung auf den Verordnungsgeber angewandt (OVG Bremen, Urt. v. 23.03.2022 - 1 D 349/20, BeckRS 2022, 7839 Rn. 74 m.w.N.; SächsOVG, Urt. v. 16.12.2021 - 3 C 20/20, juris Rn. 26; im Eilverfahren ThürOVG, Beschl. v. 13.01.2022 - 3 EN 764/21, juris Rn. 67; OVG NRW, Beschl. v. 02.03.2022 - 13 B 195/22.NE, juris Rn. 42, hierauf wiederum Bezug nehmend BVerfG, Beschl. v. 25.01.2022 - 1 BvR 159/22, juris).

Hieran gemessen ist die Prognoseentscheidung der Verordnungsgeberin nicht zu beanstanden. Ausgehend von den damaligen wissenschaftlichen Erkenntnissen zur Übertragbarkeit des Virus von Mensch zu Mensch über Tröpfchen und Aerosole durfte sie die Beschränkung von Beherbergungsbetrieben, die Schließung von Gaststätten, Fitnessstudios und Saunen sowie die Kontaktbeschränkungen im öffentlichen Raum für geeignete Mittel zur Eindämmung der Verbreitung des Coronavirus halten. Diese Beschränkungen konnten Kontakte zwischen Menschen zu reduzieren und dadurch weitere Infektionen zu verhindern. Die Reduktion der Anzahl von Infektionen geht mit einem Absinken der Zahl der an

COVID-19 Erkrankten insgesamt und damit auch den intensivpflichtig zu behandelten Patientinnen und Patienten einher (BVerfG, Beschl. v. 19.11.2021 - 1 BVR 781/21 u.a., juris Rn. 197).

Der Vortrag der Antragstellerinnen, dass Beherbergungsbetriebe keine „Treiber der Pandemie“ seien und in Hotels keine wesentlichen Infektionsherde festgestellt worden seien, stellt die Eignung der Beschränkung von Beherbergungsbetrieben nicht durchgreifend in Frage. Dabei ist zum einen zu berücksichtigen, dass nach Angaben des RKI eine diffuse Ausbreitung der Infektionen in der Bevölkerung stattgefunden hatte, ohne dass Infektionsketten eindeutig nachvollziehbar gewesen waren. Das genaue Infektionsumfeld hatte sich häufig nicht ermitteln lassen (RKI, Täglicher Lagebericht zur Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) vom 05.03.2021, abrufbar unter [https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Situationsberichte/Maerz\\_2021/2021-03-05-de.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/Maerz_2021/2021-03-05-de.pdf?__blob=publicationFile)). 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 getan hätten. Im Übrigen dienten die im Wesentlichen ein touristisches Beherbergungsverbot darstellenden Beschränkungen von Beherbergungsbetrieben ausweislich der Begründung der Vierundzwanzigsten Coronaverordnung maßgeblich auch einer Reduzierung der Mobilität der Bevölkerung, die mit touristischen Reisen einhergeht, und in der Regel auch mit sozialen Kontakten der Touristen auch außerhalb von Hotels (z.B. öffentliche Verkehrsmittel, Sehenswürdigkeiten, Einkaufsläden etc.) verbunden ist (siehe im Eilverfahren auch SächsOVG, Beschl. v. 20.05.2021 - 3 B 141/21, juris Rn. 71 und Beschl. v. 14.04.2021 - 3 B 21/21, juris Rn. 41; OVG Berl.-Bbg., Beschl. v. 14.04.2021 - OVG 11 S 49/21, juris Rn. 20; ThürOVG, Beschl. v. 09.04.2021 - 3 EN 190/21, juris Rn. 77; OVG NRW, Beschl. v. 26.03.2021 - 13 B 346/21.NE, juris Rn. 68; OVG Schlesw.-Holst., Beschl. v. 25.03.2021 - 3 MR 17/21, juris Rn. 23; VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 24.03.2021 - 1 S 677/21, juris Rn. 40; OVG Hamburg, Beschl. v. 20.01.2021 - 5 Bs 228/20, juris Rn. 23).

**cc)** Die angegriffenen Regelungen waren auch erforderlich.

Für die Annahme der Erforderlichkeit einer Maßnahme darf kein gleich wirksames Mittel zur Erreichung des Ziels zur Verfügung stehen, das den Grundrechtsträger weniger und Dritte und die Allgemeinheit nicht stärker belastet, wobei die sachliche Gleichwertigkeit der alternativen Maßnahme in jeder Hinsicht eindeutig feststehen muss (BVerfG, Beschl. v. 19.11.2021 - 1 BvR 781/21 u.a., juris Rn. 203 ff.).

Dem Normgeber steht grundsätzlich auch für die Beurteilung der Erforderlichkeit ein Einschätzungsspielraum zu. Der Spielraum bezieht sich unter anderem darauf, die Wirkung der von ihm gewählten Maßnahmen auch im Vergleich zu anderen, weniger belastenden Maßnahmen zu prognostizieren. Er kann sich wegen des betroffenen Grundrechts und der Intensität des Eingriffs verengen. Umgekehrt reicht er umso weiter, je höher die Komplexität der zu regelnden Materie ist. Dient der Eingriff dem Schutz gewichtiger verfassungsrechtlicher Güter und ist es dem Normgeber angesichts der tatsächlichen Unsicherheiten nur begrenzt möglich, sich ein hinreichend sicheres Bild zu machen, ist die verfassungsrechtliche Prüfung auf die Vertretbarkeit der Prognoseentscheidung des Normgebers beschränkt (für den Gesetzgeber BVerfG, Beschl. v. 19.11.2021 - 1 BvR 781/21 u.a., juris Rn. 202 ff.; für den Verordnungsgeber OVG NRW, Beschl. v. 02.03.2022 - 13 B 195/22.NE, juris Rn. 96; ThürOVG, Beschl. v. 13.01.2022 - 3 EN 764/21, juris Rn. 72).

Danach ist nicht festzustellen, dass es gegenüber den Kontaktbeschränkungen im öffentlichen Raum i.S.d. § 2 Abs. 1 Satz 1 sowie den Betriebsschließungen und -beschränkungen i.S.d. § 4 Abs. 2 Nr. 4, 5, 8 und 10 der streitgegenständlichen Verordnungen alternative Maßnahmen zur Zweckerreichung gegeben hätte, deren sachliche Gleichwertigkeit bei Erlass und während der Geltungsdauer der angegriffenen Regelungen eindeutig festgestanden hätten. Insbesondere wäre eine Fortführung der Betriebe unter Einhaltung eines Hygienekonzepts nicht gleich wirksam gewesen. Denn auch Hygienekonzepte hätten das mit dem Betrieb der Einrichtungen einhergehende Infektionsrisiko lediglich reduzieren, aber nicht ausschließen können.

Auch die von den Antragstellerinnen vorgebrachten Versäumnisse in der Pandemiebekämpfung in der Vergangenheit führen nicht dazu, dass die Antragsgegnerin daran gehindert gewesen ist, konkret erforderliche Maßnahmen zu ergreifen (vgl. im Eilverfahren OVG Sachs.-Anh., Beschl. v. 05.03.2021 - 3 R 27/21, juris Rn. 42; OVG NRW, Beschl. v. 19.03.2021 - 13 B 252/21.NE, juris Rn. 53 ff.; ThürOVG, Beschl. v. 14.04.2021 - 3 EN 196/21, juris Rn. 127; OVG Berl.-Bbg., Beschl. v. 03.03.2021 - 11 S 22/21, juris Rn. 39; SächsOVG, Beschl. v. 11.11.2020 - 3 B 357/20, juris Rn. 64). Zwar kann sich mit der Zeit der Einschätzungsspielraum dadurch verengen, dass der Normgeber nicht hinreichend für einen Erkenntnisfortschritt Sorge trägt, wenn ein gesicherter Erkenntnisstand über die Wirkungsweise und Wirksamkeit gesetzlicher Maßnahmen fehlt. Je länger eine unter Nutzung von Prognosespielräumen geschaffene Regelung in Kraft ist und sofern der Normgeber fundierte Erkenntnisse hätte erlangen können, umso weniger kann er sich auf seine ursprünglichen, unsicheren Prognosen stützen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 19.11.2021 - 1 BvR 781/21 u.a., juris Rn. 190). Eine solche unzureichende Aufgabenerfüllung kann für den hier maßgeblichen Geltungszeitraum der angegriffenen Verordnungen nicht festgestellt werden

(vgl. BVerfG, Beschl. v. 19.11.2021 - 1 BvR 781/21 u.a., juris Rn. 191 für die Bundesnotbremse). Es ist im Hinblick auf die Versorgung der Bevölkerung mit Selbst- und Schnelltests sowie mit Impfstoff zudem nicht ersichtlich, dass mit einer Forcierung von Maßnahmen in diesem Bereich in kürzester Zeit ein Durchbruch bei der Pandemiebekämpfung hätte gelingen können, der ein Absehen von breitflächigen Maßnahmen wie der Schließung von Betrieben bereits im streitgegenständlichen Zeitraum von Mai bis April 2021 zwingend hätte gebieten können. Dies gilt entsprechend für einen gezielten Schutz von Risikogruppen (vgl. OVG NRW, Beschl. v. 19.03.2021- 13 B 252/21.NE, juris Rn. 53). So weit die Antragstellerinnen ausführen, Studien zufolge zählten u.a. Schulschließungen zu den effektivsten Maßnahmen, stellen solche bereits deshalb kein milderes Mittel dar, weil sie Dritte – insbesondere die Schüler und Schülerinnen – stärker belasten würden.

**dd)** Die streitgegenständlichen Regelungen waren schließlich auch verhältnismäßig im engeren Sinne.

Die Angemessenheit und damit die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne erfordert, dass der mit der Maßnahme verfolgte Zweck und die zu erwartende Zweckerreichung nicht außer Verhältnis zur Schwere des Eingriffs stehen (BVerfG, Beschl. v. 19.11.2021 - 1 BvR 781/21, juris Rn. 216). Es ist Aufgabe des Normgebers, in einer Abwägung Reichweite und Gewicht des Eingriffs in Grundrechte einerseits der Bedeutung der Regelung für die Erreichung legitimer Ziele andererseits gegenüberzustellen. Um dem Übermaßverbot zu genügen, müssen hierbei die Interessen des Gemeinwohls umso gewichtiger sein, je empfindlicher die Einzelnen in ihrer Freiheit beeinträchtigt werden. Umgekehrt wird gesetzgeberisches Handeln umso dringlicher, je größer die Nachteile und Gefahren sind, die bei gänzlich freier Grundrechtsausübung erwachsen können. Auch bei der Prüfung der Angemessenheit besteht grundsätzlich ein Einschätzungsspielraum des Normgebers. Die verfassungsrechtliche Prüfung bezieht sich dann darauf, ob dieser seinen Einschätzungsspielraum in vertretbarer Weise gehandhabt hat. Bei der Kontrolle prognostischer Entscheidungen setzt dies wiederum voraus, dass die Prognose des Normgebers auf einer hinreichend gesicherten Grundlage beruht.

Die angegriffenen Betriebsbeschränkungen für die Dauer von etwa sechs Wochen sind danach nicht als unangemessen zu betrachten. Zwar griffen die Regelungen vorübergehend mit erheblichem Gewicht in die Berufsausübungsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG ein. Den von den Regelungen betroffenen Betreibern wurde die Berufsausübung untersagt oder erheblich beschränkt. Dadurch erlitten sie massive Einkommenseinbußen. Zudem erfolgten die Beschränkungen, nachdem einzelne Betriebsbeschränkungen bereits seit An-

fang November 2020 galten und damit mit Ablauf der hier streitgegenständlichen Vierundzwanzigsten Coronaverordnung über fünf Monate andauerten. Die angegriffenen Betriebsbeschränkungen dienten jedoch dem Schutz der Gesundheit und des Lebens wie auch dem Erhalt eines funktionsfähigen Gesundheitswesens und damit Individual- und Gemeinschaftsgütern von höchstem verfassungsrechtlichen Rang. Die Gefahr für diese überragend wichtigen Rechtsgüter und Gemeinwohlbelange wurde vom RKI im Geltungszeitraum der hier streitgegenständlichen Verordnungen als sehr hoch eingeschätzt. Es waren aufgrund der Virusvariante B.1.1.7 eine schnellere Verbreitung des Virus sowie schwerere Krankheitsverläufe konkret zu befürchten. Diese traten während des Geltungszeitraums auch ein. Die Zahl freier Intensivbetten nahm im Geltungszeitraum ab und lag bei nur noch 12 %. Eine Überforderung des Gesundheitssystems war damit konkret zu befürchten. Hierfür hat die Verordnungsgeberin ein Gesamtpaket an weitreichenden Schutzmaßnahmen erlassen, um Kontakte zwischen Menschen in ihrer Freizeit möglichst zu unterbinden und damit eine effektive Eindämmung der Verbreitung des Virus zu erreichen. Bei der Beurteilung und Abwägung dieser Umstände mussten die beeinträchtigten wirtschaftlichen Interessen daher zurücktreten.

In wirtschaftlicher Hinsicht wurde der bereits seit mehreren Monaten andauernde Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit zudem dadurch gemildert, dass von Seiten der Bundesregierung in verschiedener Form Hilfsleistungen für von den Schutzmaßnahmen betroffene Unternehmen gewährt wurden. So wurden die seit November 2020 geltenden Betriebsbeinträchtigungen durch die nichtrückzahlbaren Überbrückungshilfe II, Novemberhilfe, Dezemberhilfe und Überbrückungshilfe III gemildert. Weitere Hilfen wurden etwa durch KfW-Kreditprogramme, durch den Wirtschaftsstabilisierungsfond, durch mittelständische Beteiligungsgesellschaften, Erleichterungen im steuerlichen Bereich, die Ausweitung des Kurzarbeitergeldes und durch die Aussetzung der Insolvenzantragspflicht gewährt (vgl. BMF-Monatsbericht, Hilfen für Unternehmen und Beschäftigte in der Corona-Pandemie, Februar 2021, abrufbar unter: [https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2021/02/Inhalte/Kapitel-2b-Schlaglicht/2b-corona-hilfen-fuer-unternehmen-und-beschaeftigte-pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2021/02/Inhalte/Kapitel-2b-Schlaglicht/2b-corona-hilfen-fuer-unternehmen-und-beschaeftigte-pdf?__blob=publicationFile&v=3); Die Bundesregierung, Corona-Wirtschaftshilfen der Bundesregierung, Stand: 04.01.2022, abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1995230/3838ef36ea352e9af06a13b4454416ed/2022-01-07-mpk-corona-wirtschaftshilfen-data.pdf?download=1>; BMF-Monatsbericht, Corona-Unternehmenshilfen – eine vorläufige Bilanz, November 2021, abrufbar unter: [https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2021/11/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-1-bilanz-corona-unternehmenshilfen-pdf.pdf?\\_\\_blob=publication-File&v=7](https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2021/11/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-1-bilanz-corona-unternehmenshilfen-pdf.pdf?__blob=publication-File&v=7)). Auch die Antragstellerinnen haben ausweislich ihres Vortrags über die Hälfte

ihres – bis zum Februar 2022 und damit nicht allein aufgrund der hier streitgegenständlichen Verordnung – erlittenen Schadens im Zuge der Coronamaßnahmen ersetzt bekommen. Zudem konnten sie ihre Liquidität durch die Gewährung eines Kredits im Rahmen des Wirtschaftsstabilisierungsfonds zunächst sichern und haben auch vom Kurzarbeitergeld profitiert. Solche staatlichen Unterstützungsleistungen hat die Verordnungsgeberin bei Erlass der Vierundzwanzigsten Coronaverordnung ausweislich der Verordnungsgrundung ausdrücklich berücksichtigt. Die tatsächlich von der Bundesregierung gewährten Hilfen konnten bei den Auswirkungen der Betriebsschließungen und –einschränkungen und damit bei der Intensität des Eingriffs und der Angemessenheit der Maßnahmen berücksichtigt werden und führten dazu, dass die Maßnahmen trotz der erheblichen wirtschaftlichen Auswirkungen auf die Betriebe auch ohne eine (unter-)gesetzliche Entschädigungsregelung nicht unangemessen waren.

**(2)** Entsprechendes gilt für die in § 2 Abs. 1 Satz 1 der streitgegenständlichen Verordnungen geregelten Kontaktbeschränkungen im öffentlichen Raum auf zwei Haushalte und höchstens fünf Personen.

Zwar griff diese Regelung in die Grundrechte auf freie Entfaltung der Persönlichkeit nach Art. 2 Abs. 1 GG und das Familien- und Ehegrundrecht aus Art. 6 Abs. 1 GG der von den Kontaktbeschränkungen unmittelbar betroffenen natürlichen Personen ein (s. hierzu BVerfG, Beschl. v. 19.11.2021 - 1 BvR 781/21 u.a., juris Rn. 106 ff.). Daneben wurde auch in die Berufsausübungsfreiheit des Art. 12 Abs. 1 GG in den Fällen eingegriffen, in denen die Berufsausübung gerade auf die Bereitstellung von Angeboten zur Zusammenkunft mehrerer Personen angelegt ist (s. **II.** dieses Urteils).

Diese Eingriffe überwog jedoch auch hier der mit der Regelung verfolgte Zweck des Schutzes des Lebens und der Gesundheit der Bevölkerung sowie der Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems als überragend wichtige Belange. Die von vornherein befristeten Eingriffe wurden zudem dadurch gemildert, dass § 2 Abs. 1 Satz 1 der Vierundzwanzigsten Coronaverordnung selbst Ausnahmen vorsah, etwa für Kinder unter 14 Jahren, und auch Zusammenkünfte mit bis zu 100 Personen weiterhin unter bestimmten Voraussetzungen, insbesondere der Einhaltung eines Mindestabstandes zwischen den Personen, erlaubt blieben.

**c)** Die streitgegenständlichen Regelungen waren auch nicht mit Blick auf den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG rechtwidrig, der dem Normgeber gebietet, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln (vgl. BVerfG, Beschl. v.

07.02.2012 - 1 BvL 14/07, juris Rn. 40; Beschl. v. 15.07.1998 - 1 BvR 1554/89 u.a., juris Rn. 63).

Ein Verstoß gegen den Gleichheitssatz durch die streitgegenständlichen Kontaktbeschränkungen sowie Betriebsschließungen und -beschränkungen ist nicht ersichtlich. Es kann insbesondere dahinstehen, ob die Antragstellerinnen durch die von der Bundesregierung bei der Ausgestaltung der gewährten Hilfsleistungen gegenüber nicht verbundenen 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 Vierundzwanzigsten Coronaverordnung, sondern aus Regelungen oder Entscheidungen des Bundes, so dass jedenfalls keine Ungleichbehandlung durch die Antragsgegnerin vorliegt (OVG Sachs.-Anh., Beschl. v. 08.01.2021 – 3 R 297/20, juris Rn. 40). Auch daraus, dass in anderen Bundesländern bereits Modellprojekte auf der Grundlage von Schnelltests durchgeführt wurden, können die Antragstellerin kein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG herleiten. Denn die Antragsgegnerin hat im Geltungszeitraum der streitgegenständlichen Verordnungen keine Modellprojekte betrieben.

**IV.** Die Kostenentscheidung folgt im Hinblick auf den zurückgenommenen Teil des Antrags aus § 155 Abs. 2, 159 Satz 1 VwGO und § 100 Abs. 1 ZPO, im Übrigen aus § 154 Abs. 1, § 159 Satz 1 VwGO und § 100 Abs. 1 ZPO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i.V.m. § 708 Nr. 11, § 709 Satz 2, § 711 ZPO.

**V.** Die Revision war nicht zuzulassen, da keiner der in § 132 Abs. 2 VwGO normierten Gründe vorliegt. Insbesondere erweist sich die Frage der Verfassungsmäßigkeit der Ermächtigungsgrundlage für die angegriffenen Verordnungsregelungen nicht als klärungsbedürftig.

## **Rechtsmittelbelehrung**

Soweit der Antrag zurückgenommen wurde, ist das Urteil unanfechtbar (§ 92 Abs. 3 Satz 2 VwGO).

Im Übrigen kann die Nichtzulassung der Revision durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils beim

Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198, 28195 Bremen

einzulegen. Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen. Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begrün-

dung ist bei dem oben genannten Gericht einzureichen. In der Begründung muss die grund- sätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung, von der das Urteil abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

Für das Beschwerdeverfahren besteht Vertretungzwang; dies gilt auch für die Einlegung der Beschwerde und für die Begründung. Danach muss sich jeder Beteiligte durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedsstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, der die Befähigung zum Richteramt besitzt, als Bevollmächtigten vertreten lassen. Juristische Personen des öffentlichen Rechts und Behörden können sich auch durch Beamte oder Ange- stellte mit Befähigung zum Richteramt sowie Diplomjuristen im höheren Dienst vertreten lassen.

gez. Prof. Sperlich

gez. Dr. Koch

gez. Lammert