



BUNDESGERICHTSHOF

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

III ZR 134/22

Verkündet am:
11. April 2024
Sutter-Stumm
Justizangestellte
als Urkundsbeamtin
der Geschäftsstelle

in dem Rechtsstreit

Nachschlagewerk: ja
BGHZ: ja
BGHR: ja
JNeu: nein

IfSG § 28 Abs. 1, § 28a Abs. 1, § 32

- a) Die infektionsschutzrechtliche Generalklausel des § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG und die Verordnungsermächtigung in § 32 Satz 1 IfSG waren bis zum 18. November 2020 eine verfassungsgemäße Grundlage für die durch Allgemeinverfügungen und Rechtsverordnungen zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie angeordneten Beherbergungs- und Veranstaltungsverbote sowie Gaststättenschließungen. Insbesondere genügten sie den aus Art. 20 Abs. 1 bis 3 GG sowie aus Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG folgenden Anforderungen an die Bestimmtheit einer gesetzlichen Regelung.
- b) Ab dem 19. November 2020 wurde die Generalklausel des § 28 Abs. 1 IfSG in § 28a Abs. 1 IfSG durch die Benennung nicht abschließender Regelbeispiele auf verfassungsgemäße Weise konkretisiert.
- c) Beherbergungs- und Veranstaltungsverbote sowie Gaststättenschließungen konnten insbesondere zu Beginn der COVID-19-Pandemie im Wege von Allgemeinverfügungen angeordnet werden.
- d) Zur Verhältnismäßigkeit infektionsschutzrechtlicher Beherbergungs- und Veranstaltungsverbote sowie Gaststättenschließungen (hier: Hotelkonzern) in dem Zeitraum von März 2020 bis Juni 2021 zur Verhinderung der weiteren Ausbreitung des SARS-CoV-2-Virus ("erster und zweiter Lockdown").

BGH, Urteil vom 11. April 2024 - III ZR 134/22 - OLG Bremen
LG Bremen

Der III. Zivilsenat des Bundesgerichtshofs hat auf die mündliche Verhandlung vom 11. April 2024 durch den Vorsitzenden Richter Dr. Herrmann und die Richter Reiter, Dr. Kessen, Dr. Herr und Liepin

für Recht erkannt:

Die Revision der Klägerinnen zu 1 und 3 gegen den Beschluss des 1. Zivilsenats des Hanseatischen Oberlandesgerichts in Bremen vom 21. Juni 2022 wird zurückgewiesen.

Die Klägerinnen zu 1 und 3 haben die Kosten des Revisionsrechtszugs je zur Hälfte zu tragen.

Von Rechts wegen

Tatbestand

- 1 Die Klägerinnen zu 1 und 3 betreiben in Bremen jeweils ein Hotel. Auch die am Revisionsverfahren nicht mehr beteiligte Klägerin zu 2 betrieb dort bis zum 20. Juni 2020 ein Hotel. Die Klägerinnen sind Teil der D. -Gruppe, deren Muttergesellschaft die H. AG ist. Die Hotels verfügen über eigene Restaurants sowie Veranstaltungsräume für bis zu 1.000 Personen (Klägerin zu 1) beziehungsweise bis zu 440 Personen (Klägerin zu 3). Die Klägerinnen zu 1 und 3 (im Folgenden: Klägerinnen) begehren die Feststellung, dass die Beklagte ihnen die Kosten und Gewinneinbußen zu ersetzen hat, die sie auf Grund der Infektionsschutzmaßnahmen der Beklagten im Zusammenhang mit der Corona-

Pandemie erlitten haben. Insoweit beziehen sie sich auf die in ihrem - in der Berufungsinstanz erweiterten - Feststellungsantrag im Einzelnen aufgeführten Allgemeinverfügungen und Rechtsverordnungen der Beklagten, beginnend mit der Allgemeinverfügung über das Verbot von Veranstaltungen und Menschenansammlungen zur Eindämmung des Coronavirus vom 10. März 2020 und endend mit der Zweiten Verordnung zur Änderung der Achtundzwanzigsten Verordnung zum Schutz vor Neuinfektionen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 vom 7. September 2021 (Brem.GBl. S. 639), mit der unter anderem der Geltungszeitraum der Achtundzwanzigsten Coronaverordnung bis zum 11. Oktober 2021 verlängert wurde.

- 2 Mit der vom Ordnungsamt der Beklagten erlassenen Allgemeinverfügung vom 10. März 2020 wurden in dem Zeitraum vom 12. bis zum 26. März 2020 öffentliche und private Veranstaltungen in der Stadtgemeinde Bremen ab einer Teilnehmerzahl von 1.000 Personen verboten und für Veranstaltungen mit geringerer Teilnehmerzahl die Einhaltung bestimmter Hygienemaßnahmen vorgeschrieben. Das Verbot von Veranstaltungen, Zusammenkünften und der Öffnung bestimmter Betriebe zur Eindämmung des Coronavirus vom 17. März 2020 - unter Ausnahme von Versammlungen nach Art. 8 GG - auf jegliche Veranstaltungen erweitert und bis zum 19. April 2020 verlängert. Darüber hinaus wurde angeordnet, dass bestimmte Einrichtungen für den Publikumsverkehr nicht geöffnet werden durften, darunter Gaststättengewerbe aller Art. Von dem Verbot ausgenommen waren Hotels mit der Maßgabe, dass Übernachtungen nicht zu touristischen Zwecken angeboten werden durften. Diese Maßnahmen blieben durch weitere Allgemeinverfügungen vom 20. und vom 23. März 2020 sowie durch die Verordnungen zum Schutz vor Neuinfektionen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 vom 3. und vom 17. April 2020 (Brem.GBl. S. 168 und S. 205) und die Zweite Verordnung zum

Schutz vor Neuinfektionen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 (Zweite Coronaverordnung) vom 6. Mai 2020 (Brem.GBl. S. 244) aufrechterhalten, wobei ab dem 6. Mai 2020 Zusammenkünfte von Menschen in Kirchen, Moscheen und Synagogen sowie in den Räumlichkeiten anderer Glaubensgemeinschaften wieder gestattet waren.

3 Ab dem 18. Mai 2020 waren unter Einhaltung bestimmter Schutzvorkehrungen und Hygienemaßnahmen die Öffnung von Gaststätten und Zimmervermietungen zu touristischen Zwecken in Hotels wieder erlaubt (Dritte Coronaverordnung vom 12. Mai 2020, Brem.GBl. S. 269). Ab dem 1. Juni 2020 waren unter Einhaltung bestimmter Schutzvorkehrungen und Hygienemaßnahmen Veranstaltungen unter freiem Himmel mit bis zu 50 Personen und in geschlossenen Räumen mit bis zu 20 Personen möglich (Fünfte Coronaverordnung vom 26. Mai 2020, Brem.GBl. S. 346). Ab dem 1. Juli 2020 wurde die zulässige Teilnehmerzahl für Veranstaltungen unter freiem Himmel auf bis zu 400 Personen und für Veranstaltungen in geschlossenen Räumen auf bis zu 250 Personen angehoben (Zehnte Coronaverordnung vom 1. Juli 2020, Brem.GBl. S. 504).

4 Vom 17. Oktober 2020 an wurde die zulässige Teilnehmerzahl für Veranstaltungen grundsätzlich wieder auf bis zu 100 Personen beschränkt (Allgemeinverfügung zur Überschreitung des Inzidenzwertes von 50 vom 16. Oktober 2020 i.V.m. der Achtzehnten Coronaverordnung vom 6. Oktober 2020, Brem.GBl. S. 1086). Ab dem 2. November 2020 wurden Unterhaltungsveranstaltungen gänzlich verboten. Darüber hinaus wurden Gastronomiebetriebe für den Publikumsverkehr erneut geschlossen und die Beherbergung aus touristischem Anlass in Hotels wieder untersagt, wobei der Betrieb von Restaurants in Hotels zur Versorgung der beherbergten Gäste zulässig blieb (Neunzehnte Coronaverordnung vom 31. Oktober 2020, Brem.GBl. S. 1237). Diese Maßnahmen wurden

durch die Zwanzigste Coronaverordnung vom 10. November 2020 (Brem.GBl. S. 1278), die Einundzwanzigste Coronaverordnung vom 17. November 2020 (Brem.GBl. S. 1307), die Zweiundzwanzigste Coronaverordnung vom 30. November 2020 (Brem.GBl. S. 1340), die Dreiundzwanzigste Coronaverordnung vom 15. Dezember 2020 (Brem.GBl. S. 1634), die Vierundzwanzigste Coronaverordnung vom 11. Februar 2021 (Brem.GBl. S. 117) und die Fünfundzwanzigste Coronaverordnung vom 21. April 2021 (Brem.GBl. S. 382) bis zum 20. Mai 2021 aufrechterhalten.

5 Ab dem 21. Mai 2021 waren die Bewirtung von Gästen im Außenbereich gastronomischer Betriebe bis 23 Uhr sowie die Beherbergung in Hotels aus touristischem Anlass wieder zulässig, soweit die Übernachtungsgäste ein negatives Testergebnis in Bezug auf eine Infektion mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 vorlegen konnten (Sechszwanzigste Coronaverordnung vom 19. Mai 2021, Brem.GBl. S. 423). Vom 21. Juni 2021 an wurde die zulässige Teilnehmerzahl für Veranstaltungen unter freiem Himmel auf bis zu 1.000 Personen und für Veranstaltungen in geschlossenen Räumen auf bis zu 250 Personen angehoben. Darüber hinaus waren die Öffnung von Gaststätten unter Einhaltung bestimmter Schutzvorkehrungen und Hygienemaßnahmen wieder gestattet und die Beherbergung in Hotels zu touristischen Zwecken uneingeschränkt zulässig (Siebenundzwanzigste Coronaverordnung vom 18. Juni 2021, Brem.GBl. S. 482).

6 Ab dem 2. August 2021 gab es für Veranstaltungen keine Beschränkungen hinsichtlich der Teilnehmerzahl mehr. Veranstaltungen in geschlossenen Räumen mit mehr als 500 Personen waren aber anzeigepflichtig. Zudem hatte der Veranstalter eine technische Lüftung der Veranstaltungsräume mit Frischluftzufuhr zu gewährleisten (Achtundzwanzigste Coronaverordnung vom 26. Juli 2021, Brem.GBl. S. 608).

7 Ab dem 27. August 2021 durfte der Zugang zu Veranstaltungen in geschlossenen Räumen, zu Gastronomiebetrieben und zu Hotels nur nach Vorlage eines negativen Testergebnisses in Bezug auf eine Infektion mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 gewährt werden (Allgemeinverfügung zur Überschreitung des Inzidenzwertes von 35 vom 26. August 2021 i.V.m. der Achtundzwanzigsten Coronaverordnung). Dies galt ab dem 25. September 2021 allerdings nur noch insofern, als in der Stadtgemeinde Bremen die Zahl der Neuinfektionen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 von 35 pro 100.000 Einwohner innerhalb von sieben Tagen an drei aufeinanderfolgenden Tagen überschritten wurde (Zweite Verordnung zur Änderung der Achtundzwanzigsten Coronaverordnung vom 7. September 2021, Brem.GBl. S. 639). Mit Ablauf des 11. Oktober 2021 endete der Geltungszeitraum der von der Revision angegriffenen Coronaverordnungen der Beklagten.

8 Die Klägerinnen haben geltend gemacht, durch die von der Beklagten angeordneten Infektionsschutzmaßnahmen seien ihre Hotelbetriebe erheblich beeinträchtigt worden. Auf Grund der Beherbergungs- und Veranstaltungsverbote sowie der Gaststättenuntersagungen sei die Auslastung in ihren Hotels mit durchschnittlich 19,9 % signifikant geringer gewesen als im Vergleich zu Vorpandemiezeiten mit 67 % bis 69 %. Dadurch seien ihnen Ertragsverluste entstanden, die sie - auch unter Berücksichtigung der gewährten, allerdings unzureichenden staatlichen Hilfen - in ihrer Existenz bedrohten. Die Beklagte habe ihnen die auf Grund der angeordneten Infektionsschutzmaßnahmen entstandenen Ertragsverluste zu erstatten, da die Schutzmaßnahmen rechtswidrig, insbesondere unverhältnismäßig gewesen seien. Die Schließung von Gaststätten sowie die Beschränkungen von Hotelbetrieben und Veranstaltungen seien zur Eindämmung der Corona-Pandemie nicht erforderlich gewesen. Mit Abstands- und Hygieneregungen sowie organisatorischen Schutzmaßnahmen hätten mildere Mittel zur

Verfügung gestanden, durch die sich zwischenmenschliche Kontakte in Hotels und Restaurants sowie auf Veranstaltungen auf ein Minimum hätten reduzieren lassen. Wegen des Fehlens von Entschädigungsregelungen seien die Maßnahmen darüber hinaus unangemessen gewesen. Die staatlichen Corona-Hilfen hätten keine ausreichende Kompensation dargestellt, weil die Förderprogramme zum einen die Existenzgefährdung der Geschäftsbetriebe der Klägerinnen nicht beseitigt und zum anderen konzernangehörige Unternehmen gegenüber Einzelunternehmen gleichheitswidrig benachteiligt hätten.

9 Das Landgericht hat die Klage abgewiesen. Die Berufung der Klägerinnen hat das Oberlandesgericht durch Beschluss gemäß § 522 Abs. 2 ZPO zurückgewiesen. Dagegen richtet sich die vom erkennenden Senat zugelassene Revision der Klägerinnen, mit der sie ihr Klagebegehren weiterverfolgen.

Entscheidungsgründe

10 Die zulässige Revision der Klägerinnen ist unbegründet.

I.

11 Das Berufungsgericht hat zur Begründung seiner Entscheidung im Wesentlichen ausgeführt:

12 Das Landgericht habe zutreffend festgestellt, dass den Klägerinnen gegen die Beklagte keine Erstattungs- oder Entschädigungsansprüche auf Grund der streitgegenständlichen Allgemeinverfügungen und Verordnungen zustünden. Dies folge insbesondere aus dem Urteil des Bundesgerichtshofs vom 17. März

2022 (III ZR 79/21, BGHZ 233, 107). Danach ergebe sich die von den Klägerinnen begehrte Feststellung weder aus einer direkten noch aus einer analogen Anwendung der §§ 56 und 65 IfSG. Die Klägerinnen gehörten nicht zum Kreis der in § 56 Abs. 1 Satz 1 IfSG genannten Anspruchsberechtigten. Angesichts des klaren Wortlauts der Vorschrift und des Gesetzeszwecks könnten sie auch nicht im Wege einer verfassungskonformen Auslegung als Ansteckungsverdächtige im Sinne des § 56 Abs. 1 Satz 1 IfSG behandelt werden. § 65 Abs. 1 IfSG sei nur bezüglich Maßnahmen zur Verhinderung der Entstehung übertragbarer Krankheiten (Vierter Abschnitt des IfSG) einschlägig, nicht jedoch für Maßnahmen, die wie die hier streitigen Regelungen auf § 28 IfSG gestützt worden seien und der Verhinderung einer Verbreitung bereits aufgetretener Krankheiten (Fünfter Abschnitt des IfSG) dienen. Eine Ausdehnung des § 65 Abs. 1 IfSG im Wege verfassungskonformer Auslegung auch auf solche Maßnahmen, die zugleich der Bekämpfung und Verhütung übertragbarer Krankheiten dienen, lasse sich mit der Systematik des Infektionsschutzgesetzes und der Entstehungsgeschichte des Gesetzes nicht in Einklang bringen. Eine analoge Anwendung der vorgeannten Vorschriften scheidet mangels planwidriger Regelungslücke sowie wegen fehlender Vergleichbarkeit der Interessenlagen aus. Ansprüche der Klägerinnen ergäben sich auch nicht aus dem Bremischen Polizeigesetz. § 117 Abs. 1 Satz 1 BremPolG scheidet als Anspruchsgrundlage aus, da die Norm eine gezielte "Inanspruchnahme" einzelner Personen voraussetze. Daran fehle es bei flächendeckenden Schutzmaßnahmen gegenüber der Allgemeinheit. Eine Haftung aus § 117 Abs. 1 Satz 2 BremPolG komme bereits deshalb nicht in Betracht, weil die Beklagte ihr Handeln nicht spezifisch auf das Bremische Polizeigesetz gestützt habe. Es sei auch kein überzeugender Grund für die Annahme ersichtlich, dass im Sinne eines weitreichenden verschuldensunabhängigen Staatshaftungsanspruchs sämtliche Maßnahmen von Ordnungsbehörden vom Geltungs-

bereich der polizeigesetzlichen Unrechtshaftung erfasst sein könnten. Die Klägerinnen könnten die begehrte Feststellung auch nicht auf das Rechtsinstitut des enteignenden Eingriffs stützen. Dem stehe bereits die Sperrwirkung der Entschädigungsregelungen des Infektionsschutzgesetzes entgegen. Aus der behaupteten Ungleichbehandlung bei der Gewährung staatlicher Corona-Hilfen könnten die Klägerinnen ebenfalls keine Haftung der Beklagten herleiten. Dies mache allenfalls die sozialstaatlichen Regelungen angreifbar. Ebenso wenig stehe den Klägerinnen der geltend gemachte Feststellungsanspruch unter dem Gesichtspunkt der ausgleichspflichtigen Inhaltsbestimmung des Eigentums zu. Im Hinblick auf den Grundsatz der Gesetzesmäßigkeit der Entschädigung komme es nicht in Betracht, den Klägerinnen kraft Richterrechts einen Ausgleichsanspruch zu gewähren. Amtshaftungsansprüche scheiterten bezüglich der Verordnungen an der fehlenden Drittbezogenheit der maßgeblichen Amtspflichten und bezüglich der Allgemeinverfügungen jedenfalls am fehlenden Verschulden der Beklagten. Schließlich scheidet das Rechtsinstitut des enteignungsgleichen Eingriffs als Anspruchsgrundlage aus, weil es nicht die Fälle legislativen Unrechts erfasse und auch keine geeignete Grundlage für den Ausgleich massenhafter und großvolumiger Schäden sei. Überdies seien die Klägerinnen von den Schutzmaßnahmen im Verhältnis zu anderen Betrieben ihrer Branche auch nicht in besonderer Weise betroffen gewesen.

II.

13 Diese Beurteilung hält der rechtlichen Nachprüfung stand. Soweit das Berufungsgericht Ansprüche nach § 117 Abs. 1 Satz 2 BremPolG beziehungsweise nach den Grundsätzen über den enteignungsgleichen Eingriff verneint hat (dazu siehe Senat, Urteil vom 3. August 2023 - III ZR 54/22, BGHZ 238, 105 Rn. 25 ff), trifft dies jedenfalls im Ergebnis zu, da die angegriffenen Infektionsschutzmaßnahmen rechtmäßig waren.

- 14 Die im Berufungsrechtszug erstmals erfolgte Klageerweiterung unter Einbeziehung der Siebenundzwanzigsten Coronaverordnung vom 18. Juni 2021 (nebst der Ersten Änderungsverordnung vom 13. Juli 2021), der Achtundzwanzigsten Coronaverordnung vom 26. Juli 2021 (nebst der Ersten Änderungsverordnung vom 26. August 2021 und der Zweiten Änderungsverordnung vom 7. September 2021) sowie der Allgemeinverfügung zur Überschreitung des Inzidenzwerts von 35 vom 26. August 2021 ist entsprechend § 524 Abs. 4 ZPO wirkungslos, da das Berufungsgericht die den erstinstanzlichen Streitgegenstand betreffende Berufung der Klägerinnen durch einstimmigen Beschluss gemäß § 522 Abs. 2 ZPO zurückgewiesen hat (st. Rspr.; vgl. nur Senat, Urteile vom 24. Oktober 2013 - III ZR 403/12, BGHZ 195, 315 Rn. 19 [Widerklage] und vom 3. November 2016 - III ZR 84/15, NJW-RR 2017, 56 Rn. 13 ff [Klageerweiterung]; BGH, Beschlüsse vom 6. November 2014 - IX ZR 204/13, NJW 2015, 251 Rn. 2 und vom 9. Juli 2019 - VII ZR 86/17, NJW-RR 2019, 1150 Rn. 6 [jeweils Klageerweiterung]).
- 15 1. Das Berufungsgericht hat zu Recht Ansprüche der Klägerinnen nach dem Infektionsschutzgesetz, nach § 117 Abs. 1 Satz 1 BremPolG (Schadensausgleich bei Inanspruchnahme nicht verantwortlicher Personen) und nach den Grundsätzen über den enteignenden Eingriff verneint. Die Entschädigungsvorschriften des Infektionsschutzgesetzes (§§ 56, 65 IfSG) bieten weder in unmittelbarer noch in entsprechender Anwendung eine geeignete Anspruchsgrundlage für die von den Klägerinnen begehrte Feststellung (vgl. Senat, Urteile vom 17. März 2022 - III ZR 79/21, BGHZ 233, 107 Rn. 16 ff; vom 11. Mai 2023 - III ZR 41/22, BGHZ 237, 93 Rn. 17 ff und vom 3. August 2023 aaO Rn. 23 mwN; BVerwG, NVwZ 2023, 1846 Rn. 57 f). Entschädigungsansprüchen nach § 117 Abs. 1 Satz 1 BremPolG beziehungsweise aus enteignendem Eingriff steht bereits entgegen, dass die im

Zwölften Abschnitt des Infektionsschutzgesetzes enthaltenen Entschädigungsbestimmungen für rechtmäßig auferlegte infektionsschutzrechtliche Beschränkungen eine abschließende spezialgesetzliche Regelung mit Sperrwirkung darstellen (vgl. Senat, Urteile vom 17. März 2022 aaO Rn. 49 ff; vom 11. Mai 2023 aaO Rn. 30, 45 und vom 3. August 2023 aaO). Die Ausführungen der Revision geben keinen Anlass zu einer Änderung dieser Rechtsprechung.

16 2. Entgegen der Auffassung der Revision folgt der von den Klägerinnen geltend gemachte Entschädigungsanspruch weder aus § 117 Abs. 1 Satz 2 BremPolG noch aus den Grundsätzen über den enteignungsgleichen Eingriff. Nach § 117 Abs. 1 Satz 2 BremPolG ist jemandem, der durch eine rechtswidrige Maßnahme der Polizei einen Schaden erleidet, ein angemessener Ausgleich zu gewähren. Ein Entschädigungsanspruch wegen enteignungsgleichen Eingriffs setzt voraus, dass rechtswidrig in eine durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützte Rechtsposition von hoher Hand unmittelbar eingegriffen wird (Senat, Urteil vom 3. August 2023 aaO Rn. 28 mwN). Demnach ist für eine Haftung der Beklagten sowohl nach § 117 Abs. 1 Satz 2 BremPolG als auch nach den Grundsätzen über den enteignungsgleichen Eingriff eine rechtswidrige hoheitliche Maßnahme erforderlich. Die in den Allgemeinverfügungen und Verordnungen angeordneten Beherbergungs- und Veranstaltungsverbote sowie Gaststättenschließungen waren jedoch nicht rechtswidrig.

17 a) Die infektionsschutzrechtlichen Maßnahmen der Beklagten beruhen auf einer verfassungsgemäßen Rechtsgrundlage.

18 Bis zum 18. November 2020 war Rechtsgrundlage - soweit die infektionsschutzrechtlichen Maßnahmen durch Allgemeinverfügungen angeordnet wurden - § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG (Fassungen vom 10. Februar 2020 und 20. März 2020) und - soweit sie durch Rechtsverordnungen angeordnet wurden - § 32 Satz 1 IfSG (Fassung vom 20. Juli 2000) i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG (dazu unter aa; auf die Angabe einer konkreten Gesetzesfassung wird im Folgenden verzichtet, da die maßgeblichen Regelungen in § 28 Abs. 1 Satz 1, 2 und § 32 Satz 1 IfSG bis Oktober 2021 keinen relevanten Änderungen unterlagen). Ab dem 19. November 2020 bildete zusätzlich zu §§ 28, 32 IfSG der durch Art. 1 Nr. 17 des Dritten Gesetzes zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 18. November 2020 (BGBl. I 2397) eingefügte § 28a Abs. 1 Nr. 10, 12 und 13 IfSG (in der hier maßgeblichen bis zum 23. November 2021 geltenden Fassung; im Folgenden: aF) die Rechtsgrundlage (dazu unter bb).

19 aa) Gemäß § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG trifft die zuständige Behörde, wenn Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider festgestellt werden oder es sich ergibt, dass ein Verstorbener krank, krankheitsverdächtig oder Ausscheider war, die notwendigen Schutzmaßnahmen, soweit und solange das zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich ist. Nach § 28 Abs. 1 Satz 2 IfSG kann die zuständige Behörde unter den Voraussetzungen von Satz 1 Veranstaltungen oder sonstige Ansammlungen von Menschen beschränken oder verbieten und Badeanstalten oder in § 33 IfSG genannte Gemeinschaftseinrichtungen oder Teile davon schließen. § 32 Satz 1 IfSG ermächtigt die Landesregierungen, unter den Voraussetzungen, die für Maßnahmen (unter anderem) nach § 28 IfSG maßgebend sind, auch durch

Rechtsverordnungen entsprechende Gebote und Verbote zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten zu erlassen, wobei sie die Ermächtigung durch Rechtsverordnung auf andere Stellen übertragen können (§ 32 Satz 2 IfSG).

20 (1) Die Voraussetzungen von § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG lagen in dem Zeitraum von März 2020 bis Oktober 2021 vor.

21 (a) Bei der durch das SARS-CoV-2-Virus verursachten Krankheit COVID-19 handelt es sich um eine übertragbare Krankheit im Sinne des § 28 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 2 Nr. 3 IfSG, wobei die Infektion vornehmlich über die Atemwege erfolgt, indem virushaltige Partikel (Tröpfchen und Aerosole) aufgenommen werden, die beim Atmen, Husten, Sprechen, Singen und Niesen entstehen (Senat, Urteil vom 3. August 2023 aaO Rn. 31 mwN).

22 (b) In dem Zeitraum von März 2020 bis Oktober 2021 gab es in der Bundesrepublik Deutschland und im Land Bremen zahlreiche an COVID-19 Erkrankte und mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 Infizierte und damit auch vielfach Krankheits- und Ansteckungsverdächtige.

23 Am 11. März 2020 erklärte die Weltgesundheitsorganisation (WHO) das Geschehen zur Pandemie. Zu diesem Zeitpunkt gab es deutschlandweit 1.567 laborbestätigte SARS-CoV-2-Infektionen (davon 21 in Bremen) sowie drei Todesfälle (vgl. Lagebericht des Robert Koch-Instituts [RKI] vom 11. März 2020, S. 1 f, 6; abrufbar unter https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/Archiv_tab.html). In der Folgezeit verlief die COVID-19-Pandemie in Deutschland in mehreren "Infektionswellen". Nach Abklingen der "ersten Welle" im Frühjahr 2020 waren die Inzidenzzahlen (Neuer-

krankungsrate) im Sommer 2020 vergleichsweise niedrig. Ab Oktober 2020 stiegen die Fallzahlen wieder an und die "zweite Welle" erreichte im Dezember 2020 ihren Höhepunkt. Zu Jahresbeginn 2021 gingen die Fallzahlen zwar zurück, jedoch stiegen die Inzidenzen im März 2021 wieder an, und es kam zur "dritten Welle", in der die Virusvariante B.1.1.7 vorherrschte und die im Mai 2021 endete. Nachdem die Infektionszahlen im Sommer 2021 niedrig geblieben waren, baute sich im Oktober 2021 schließlich die "vierte Welle" auf (vgl. Evaluation der Rechtsgrundlagen und der Maßnahmen der Pandemiepolitik, Bericht des Sachverständigenausschusses nach § 5 Abs. 9 IfSG vom 30. Juni 2022, S. 62 f, abgedruckt in BT-Drucks. 20/3850, S. 86 f). Am 11. Oktober 2021 lag die Zahl der Infizierten deutschlandweit (kumulativ) bei 4.313.384 und in Bremen bei 33.893. Zudem waren zu diesem Zeitpunkt in Deutschland (kumulativ) 94.209 und in Bremen 518 Todesfälle zu beklagen (Lagebericht des RKI vom 11. Oktober 2021, S. 2).

24 (2) Die Beklagte konnte die unabhängig von einem konkreten Krankheits- oder Ansteckungsverdacht an jedermann gerichteten Beherbergungs- und Veranstaltungsverbote sowie Gaststättenschließungen auf § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG stützen. Aus dem Erfordernis der Feststellung von Kranken, Krankheitsverdächtigen, Ansteckungsverdächtigen oder Ausscheidern nach § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG lässt sich nicht ableiten, dass allein Maßnahmen gegenüber diesem Adressatenkreis in Betracht kommen. Die Auslegung der Vorschrift ergibt vielmehr, dass Adressat notwendiger Schutzmaßnahmen jedermann sein kann (BVerwGE 177, 60 Rn. 21 ff). Die Bestimmung wurde bewusst als Generalklausel ausgestaltet, da sich die Bandbreite der Schutzmaßnahmen, die bei Auftreten einer übertragbaren Krankheit in Frage kommen können, nicht im Vorfeld bestimmen lässt (vgl. Begründung des Entwurfs eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Bundes-

Seuchengesetzes zu der Vorgängernorm des § 34 Abs. 1 Satz 1 Bundes-Seuchengesetz, BT-Drucks. 8/2468, S. 27; BVerwGE 142, 205 Rn. 24). Ein effektiver Infektionsschutz im Sinne des § 1 Abs. 1 IfSG setzt voraus, dass sich Schutzmaßnahmen auch an die Allgemeinheit richten können (vgl. BVerwGE 177, 60 Rn. 29). Darüber hinaus folgt die Zulässigkeit notwendiger Schutzmaßnahmen gegenüber der Allgemeinheit auch aus § 28 Abs. 1 Satz 2 IfSG, der die dort bezeichneten Maßnahmen wegen ihrer Bedeutsamkeit ausdrücklich regelt, ohne dadurch die generelle Ermächtigung des § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG einzuschränken (BT-Drucks. 8/2468, S. 27 f; BVerwG aaO Rn. 31).

25 (3) In dieser Auslegung waren die infektionsschutzrechtliche Generalklausel des § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG und die Verordnungsermächtigung in § 32 Satz 1 IfSG bis zum 18. November 2020 eine verfassungsgemäße Grundlage für die durch Allgemeinverfügungen und Rechtsverordnungen angeordneten Beherbergungs- und Veranstaltungsverbote sowie Gaststättenschließungen. Insbesondere genügten sie entgegen der Auffassung der Revision auch im Herbst 2020 noch den aus Art. 20 Abs. 1 bis 3 GG sowie aus Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG folgenden Anforderungen an die Bestimmtheit einer gesetzlichen Regelung.

26 (a) Das Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1 und 2 GG) und das Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) gebieten, dass der Gesetzgeber die wesentlichen Fragen selbst regelt. Dabei handelt es sich zum einen um Fragen mit hoher Grundrechtsrelevanz und zum anderen um solche, die für Staat und Gesellschaft von erheblicher Bedeutung sind (BVerfGE 150, 1 Rn. 190 ff; BVerwGE 177, 60 Rn. 46; NVwZ 2023, 1830 Rn. 26 f und 2023, 1846 Rn. 29 f).

27 Aus der Einstufung eines Regelungsgegenstandes als "wesentlich" ergeben sich Anforderungen an die Bestimmtheit einer gesetzlichen Regelung, die

durch Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG näher konkretisiert werden. Danach müssen Gesetze, die zum Erlass von Rechtsverordnungen ermächtigen, Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung bestimmen. Bereits auf Grund der Ermächtigung soll vorhersehbar sein, in welchen Fällen und mit welcher Tendenz von ihr Gebrauch gemacht werden wird und welchen Inhalt die auf Grund der Ermächtigung erlassenen Verordnungen haben können. Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG verlangt allerdings nicht, dass die Ermächtigung in ihrem Wortlaut so genau wie nur irgend möglich gefasst ist. Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung müssen auch nicht ausdrücklich im Gesetzestext bestimmt sein. Es genügt, wenn sie durch Auslegung des ermächtigenden Gesetzes anhand von dessen Zweck, Sinnzusammenhang und Entstehungsgeschichte zu ermitteln sind. Das Erfordernis der hinreichenden Bestimmtheit gesetzlicher Ermächtigungen verwehrt es dem Gesetzgeber nicht, in der Ermächtigungsnorm Generalklauseln und unbestimmte Rechtsbegriffe zu verwenden (BVerfGE 143, 38 Rn. 54 f; 150, 1 Rn. 198 ff; BVerwGE 177, 60 Rn. 36, 46; NVwZ 2023, 1830 Rn. 23 und 2023, 1846 Rn. 26; jew. mwN).

28 Welche Anforderungen an das Maß der erforderlichen Bestimmtheit im Einzelnen zu stellen sind, lässt sich nicht allgemein festlegen. Es kommt vielmehr auf die Intensität der Auswirkungen der Regelung für die Betroffenen und die Eigenart des zu regelnden Sachverhalts an. Greift die Regelung erheblich in die Rechtsstellung des Betroffenen ein, sind höhere Anforderungen an den Grad der Bestimmtheit der Ermächtigung zu stellen, als wenn es sich um einen Regelungsbereich handelt, der die Grundrechtsausübung weniger tangiert. Ist der zu regelnde Sachverhalt einer genaueren begrifflichen Umschreibung nicht oder nur eingeschränkt zugänglich, so kann es geboten sein, die nähere Ausgestaltung der Regelungen dem Ordnungsgeber zu überlassen, der diese rascher und einfacher auf dem neuesten Stand zu halten vermag als der Gesetzgeber. Bei

vielgestaltigen, komplexen Lebenssachverhalten oder absehbaren Änderungen der tatsächlichen Verhältnisse sind regelmäßig geringere Anforderungen an die Bestimmtheit zu stellen als bei einfach gelagerten und klar vorhersehbaren Lebenssachverhalten (BVerfGE 143, 38 Rn. 56 f; 150, 1 Rn. 204; BVerwGE 177, 60 Rn. 37; NVwZ 2023, 1830 Rn. 24 und 2023, 1846 Rn. 27; jew. mwN).

29 (b) Nach Maßgabe dieser Grundsätze genügten die infektionsschutzrechtliche Generalklausel des § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG und die Verordnungsermächtigung in § 32 Satz 1 IfSG bis zum 18. November 2020 den verfassungsmäßigen Anforderungen.

30 (aa) Die Fragen, ob und unter welchen Voraussetzungen landesweite Beherbergungs- und Veranstaltungsverbote sowie Gaststättenschließungen zur Bekämpfung einer übertragbaren Krankheit angeordnet werden können, bedürfen wegen der damit verbundenen Eingriffe in grundrechtlich geschützte Freiheiten einer Vielzahl von Betroffenen sowie der finanziellen Auswirkungen für Wirtschaft und staatliche Haushalte der Entscheidung durch den parlamentarischen Gesetzgeber. Gesetzliche Regelungen, die die Voraussetzungen für das Ergreifen entsprechender infektionsschutzrechtlicher Maßnahmen regelten, lagen mit § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG und § 32 Satz 1 IfSG vor. Diese genügten sowohl den aus Art. 20 Abs. 1 bis 3 GG als auch den aus Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG folgenden Bestimmtheitsanforderungen.

31 (bb) Im Infektionsschutzrecht ist eine Generalklausel wie die des § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG sachgerecht. Sie trägt den Besonderheiten dieses Regelungsbereichs Rechnung. Der Gesetzgeber kann nicht voraussehen, welche übertragbaren Krankheiten neu auftreten, wie bedrohlich sie sind, wie sie sich verbreiten und welche Schutzmaßnahmen zu ihrer Bekämpfung erforderlich sein werden.

Die Generalklausel gewährleistet, dass die zuständigen Behörden - und vermittelt durch § 32 Satz 1 IfSG auch der Verordnungsgeber - auf ein dynamisches Infektionsgeschehen schnell und angemessen reagieren können, das durch das Auftreten neuartiger Krankheitserreger ausgelöst wird, für deren Bekämpfung die ausdrücklich normierten Schutzmaßnahmen nicht ausreichen (BVerwGE 177, 60 Rn. 39; NVwZ 2023, 1830 Rn. 30 und 2023, 1846 Rn. 33; Urteil vom 16. Mai 2023 - 3 CN 4/22, juris Rn. 35; jew. mwN; vgl. auch BVerwGE 142, 205 Rn. 24; BT-Drucks. 8/2468, S. 27).

32 (cc) Die Verwendung der Generalklausel macht die Verordnungsermächtigung in § 32 Satz 1 IfSG nicht unbestimmt. Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung lassen sich durch Auslegung von § 28 Abs. 1 IfSG ermitteln.

33 Möglicher Verordnungsinhalt ist der Erlass von Schutzmaßnahmen beim Auftreten einer übertragbaren Krankheit, um deren Weiterverbreitung zu verhindern. Die Bandbreite der Maßnahmen ergibt sich aus der allgemeinen Umschreibung der notwendigen Schutzmaßnahmen und aus den beispielhaft benannten Maßnahmen. Die Ge- und Verbote können an einen bestimmten oder bestimmbaren Personenkreis gerichtet sein, aber auch - wie dargelegt - gegenüber der Allgemeinheit erlassen werden. Ausgeschlossen ist nach § 32 i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 3 IfSG allerdings die Anordnung einer Heilbehandlung. Der Zweck der Verordnungsermächtigung ist gemäß § 32 Satz 1, § 28 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 1 Abs. 1 IfSG die Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen. Zum Ausmaß der Ermächtigung bestimmt die Generalklausel, dass notwendige Schutzmaßnahmen erlassen werden können, soweit und solange es zur Verhinderung der Verbreitung der aufgetretenen übertragbaren Krankheit erforderlich ist. Zusätzlich zu den Grenzen, die ihm durch die gesetzlichen Vorgaben zu Inhalt

und Zweck der Ermächtigung gezogen sind, ist das Ermessen des Verordnungsgebers durch das Verhältnismäßigkeitsgebot begrenzt (BVerwGE 177, 60 Rn. 40).

34 (dd) Tritt eine übertragbare Krankheit - wie hier COVID-19 - neu auf, stellt § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG - gegebenenfalls in Verbindung mit § 32 Satz 1 IfSG - grundsätzlich eine tragfähige Ermächtigungsgrundlage für den Erlass notwendiger Schutzmaßnahmen zu ihrer Bekämpfung dar. Hat sich der Erkenntnisstand in Bezug auf einen neuen Krankheitserreger verbessert, haben sich geeignete Parameter herausgebildet, um die Gefahrenlage zu beschreiben und zu bewerten, und liegen ausreichende Erkenntnisse über die Wirksamkeit möglicher Schutzmaßnahmen vor, kann der Gesetzgeber jedoch gehalten sein, für die jeweilige übertragbare Krankheit zu konkretisieren, unter welchen Voraussetzungen welche Schutzmaßnahmen ergriffen werden können (BVerwG aaO Rn. 41; vgl. auch BVerfGK 20, 128, 134). Allerdings steht ihm hinsichtlich des Zeitpunkts für eine Ergänzung der infektionsschutzrechtlichen Generalklausel des § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG ein Beurteilungsspielraum zu, der gerichtlich nur begrenzt überprüfbar ist (BVerwG, NVwZ 2023, 1830 Rn. 31 und 2023, 1846 Rn. 34; jew. mwN).

35 (ee) Unter Berücksichtigung dieses Beurteilungsspielraums ist es nicht zu beanstanden, dass der Gesetzgeber die Erfahrungen mit dem Erreger SARS-CoV-2 und der Entwicklung des Pandemiegeschehens erst im November 2020 für ausreichend hielt, um hinreichend konkret jedenfalls für eine gewisse Dauer zu regeln, unter welchen Voraussetzungen Beherbergungs- und Veranstaltungsverbote sowie Gaststättenschließungen zur Bekämpfung von COVID-19 angeordnet werden dürfen. Anders als die Revision meint, genügt der Umstand, dass der Gesetzgeber mit einer "zweiten Corona-Welle" im Herbst 2020 habe rechnen

müssen, für die Annahme einer Kodifizierungspflicht bereits im Sommer 2020 nicht. Allein der - allerdings nicht gesicherte - Umstand, dass dem Gesetzgeber auf Grund der Erfahrungen mit der "ersten Welle" der COVID-19-Pandemie im Frühjahr 2020 eine Konkretisierung der infektionsschutzrechtlichen Generalklausel möglich gewesen wäre, begründete noch nicht dessen Verpflichtung zum Erlass ergänzender gesetzlicher Regelungen (BVerwG, NVwZ 2023, 1830 Rn. 33 und 2023, 1846 Rn. 36). Insoweit ist zu berücksichtigen, dass im Herbst 2020 nach wie vor Unsicherheiten hinsichtlich der weiteren Entwicklung der Pandemie und ihrer Auswirkungen auf die Bevölkerung und das Gesundheitssystem bestanden. Mit Blick auf die in Betracht zu ziehenden und gegebenenfalls zu regelnden Schutzmaßnahmen waren hinreichend belastbare Erkenntnisse dazu erforderlich, welche Eigenschaften das fortlaufend mutierende Virus bei dieser "zweiten Welle" haben würde. Weitere Faktoren für die Regelung eines Katalogs möglicher Maßnahmen waren die medizinischen Behandlungsmöglichkeiten im Krankheitsfall sowie die für eine Behandlung in den Kliniken, bei schweren Verläufen namentlich auf Intensivstationen, an Personal und sächlicher Ausstattung zur Verfügung stehenden Kapazitäten. Darüber hinaus war von Bedeutung, ob und in welchem Umfang die Bevölkerung durch Impfung gegen eine COVID-19-Infektion geschützt werden konnte. Aussagekräftige Erfahrungen mit der "zweiten Corona-Welle" und ihren Auswirkungen auf Bevölkerung und Gesundheitssystem konnte der Gesetzgeber aber erst ab Oktober 2020 gewinnen, als die Zahl der Neuinfektionen stark anstieg. Unter diesen Umständen war es vom Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers gedeckt, dass er die Lage im Sommer 2020 zunächst noch beobachtet und die infektionsschutzrechtliche Generalklausel konkretisierende Regelungen erst im November 2020 erlassen hat (BVerwG, NVwZ 2023, 1830 Rn. 34 ff und 2023, 1846 Rn. 37 ff).

36 bb) § 28a Abs. 1 IfSG aF bestimmt, dass notwendige Schutzmaßnahmen im 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 insbesondere auch die Untersagung von Veranstaltungen oder die Erteilung von Auflagen für das Abhalten von Veranstaltungen (Nr. 10), die Untersagung oder Beschränkung von Übernachtungsangeboten (Nr. 12) sowie die Untersagung oder Beschränkung des Betriebs von gastronomischen Einrichtungen (Nr. 13) sein können.

37 (1) Die Voraussetzungen von § 28 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 28a Abs. 1 IfSG aF lagen vom 19. November 2020 bis Oktober 2021 vor.

38 Das Vorliegen der Voraussetzungen von § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG während dieses Zeitraums wurde bereits dargelegt (siehe 2 a aa [1]). Vom 19. November 2020 bis zum 25. Mai 2021 lag die nach § 28a Abs. 3 Satz 3 IfSG aF maßgebende Sieben-Tage-Inzidenz (Anzahl der Neuinfektionen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 je 100.000 Einwohner innerhalb von sieben Tagen) in Bremen durchgängig über 50, so dass gemäß § 28a Abs. 3 Satz 5 IfSG aF umfassende Schutzmaßnahmen zu ergreifen waren. Danach sank die Sieben-Tage-Inzidenz zwar bis Mitte Juni 2021 auf einstellige Werte, stieg aber ab Juli 2021 wieder an und erreichte ab dem 20. August durchgängig Werte von über 50 (Exceldatei des RKI "7-Tage-Inzidenzen nach Bundesländern und Kreisen"). Ebenso waren in dieser Zeit auch die Voraussetzungen des § 28a Abs. 1 IfSG aF erfüllt. Der Deutsche Bundestag stellte am 25. März 2020 erstmalig gemäß § 5 Abs. 1 Satz 1 IfSG eine epidemische Lage von nationaler Tragweite fest (BT-Plenarprotokoll 19/154, S. 19169 C), die auf Grund weiterer Beschlüsse gemäß § 5 Abs. 1 Satz 3 IfSG bis zum 25. November 2021 fortgalt.

- 39 (2) § 28 Abs. 1 i.V.m. § 28a Abs. 1 Nr. 10, 12 und 13 IfSG aF i.V.m. § 32 IfSG waren eine verfassungsgemäße Rechtsgrundlage, die insbesondere den verfassungsrechtlichen Anforderungen nach Art. 20 Abs. 1 bis 3 GG und nach Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG genügte (VerfGH Thüringen, Beschluss vom 14. Dezember 2021 - 117/20, juris Rn. 212 ff; OVG Bremen, Urteil vom 19. April 2022 - 1 D 126/21, juris Rn. 60 ff; OVG Lüneburg, Urteil vom 17. August 2023 - 14 KN 48/22, juris Rn. 99 ff; OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 19. Juni 2023 - 13 D 283/20.NE, juris Rn. 67 ff mwN; Gerhardt/Gerhardt, IfSG, 6. Aufl., § 28a Rn. 7; weitere Nachweise bei Wollenschläger in Koch/Kubiciel/Wurmnest/Wollenschläger, Festschrift 50 Jahre Juristische Fakultät Augsburg, S. 681 Fn. 132 f).
- 40 In § 28a Abs. 1 IfSG aF wird die Generalklausel des § 28 Abs. 1 IfSG durch die Benennung nicht abschließender Regelbeispiele konkretisiert. Dadurch hat der Gesetzgeber die Reichweite der zur Verfügung stehenden Schutzmaßnahmen festgelegt und mit demokratischer Legitimation durch das Parlament versehen (OVG Nordrhein-Westfalen aaO Rn. 90 ff; Poscher in Huster/Kingreen, Handbuch Infektionsschutzrecht, 2. Aufl., Kap. 4 Rn. 108).
- 41 Der Regelbeispielstechnik kommt auch eine hinreichende Begrenzungsfunktion zu. Eine Abweichung von den in § 28a IfSG aF vorgesehenen Maßnahmen und den dort vorgesehenen Voraussetzungen kann nicht beliebig als ein unbenannter Anwendungsfall der Generalklausel gerechtfertigt werden. Mit den Regelbeispielen in § 28a IfSG aF hat der Gesetzgeber zu erkennen gegeben, welche Maßnahmen er unter welchen Voraussetzungen für zulässig erachtet. Der Ordnungsgeber und die Behörden können daher vergleichbar intensive Eingriffe nicht unter abweichenden Voraussetzungen anordnen (Poscher aaO Rn. 76).

42 Darüber hinaus hat der Gesetzgeber der Exekutive für den Erlass von Schutzmaßnahmen eine Reihe von Vorgaben gemacht. § 28a Abs. 1 IfSG aF setzt die Feststellung einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite nach § 5 Abs. 1 Satz 1 IfSG voraus und stellt dadurch die parlamentarische Beteiligung an dem Erlass von Schutzmaßnahmen sicher. § 28a Abs. 1 IfSG aF gilt zudem nur für die Bekämpfung der Corona-Pandemie. Ferner sieht § 28a Abs. 3 IfSG ein gestuftes, an das regionale Infektionsgeschehen anknüpfendes Konzept für Eingriffsmaßnahmen vor, das sich in der bis zum 14. September 2021 geltenden Fassung an der Sieben-Tage-Inzidenz orientierte (zur Geeignetheit der Anknüpfung an die Sieben-Tage-Inzidenz vgl. BVerfGE 159, 223 Rn. 198 f - Bundesnotbremse I; BVerwG, NVwZ 2023, 1830 Rn. 48 und 2023, 1846 Rn. 54; VerfGH Thüringen aaO Rn. 219 f; OVG Bremen aaO Rn. 63 ff) und in der seit dem 15. September 2021 geltenden Fassung die Hospitalisierungsrate als wesentliches Kriterium für weitergehende Schutzmaßnahmen vorsieht (vgl. OVG Nordrhein-Westfalen aaO Rn. 95; BeckOK InfSchR/Johann/Gabriel, § 28a IfSG Rn. 4, 41b [18. Edition, Stand: 8. Juli 2023]). Ferner hat der Gesetzgeber in § 28a Abs. 6 Satz 2 IfSG bei Entscheidungen über Schutzmaßnahmen zu berücksichtigende Abwägungskriterien geregelt und das in §§ 28 Abs. 1, 28a Abs. 1 IfSG aF eingeräumte Auswahlermessen durch verfahrensrechtliche Anforderungen nach § 28a Abs. 5 IfSG (Begründungs- und Befristungserfordernis) begrenzt.

43 Mit diesen Vorgaben für den Erlass von Schutzmaßnahmen hat der Gesetzgeber die wesentlichen Fragen selbst geregelt und Inhalt, Zweck und Ausmaß der in § 28 Abs. 1 i.V.m. § 28a Abs. 1 aF erteilten Eingriffsbefugnisse hinreichend bestimmt. Der verbleibende Gestaltungsspielraum der Exekutive bei der Entscheidung über die Anordnung von Infektionsschutzmaßnahmen war mit Blick auf die hohe Dynamik des Infektionsgeschehens und weiterhin bestehende Un-

sicherheiten über den konkreten Einfluss verschiedener Infektionsschutzmaßnahmen auf die weitere Entwicklung des Pandemiegeschehens gerechtfertigt (vgl. OVG Nordrhein-Westfalen aaO Rn. 101 ff mwN; Gerhardt aaO; Marquardsen in Kahl/Ludwigs, Handbuch des Verwaltungsrechts, Band V, § 158 Rn. 21 f).

44 b) Die von der Beklagten in dem streitigen Zeitraum angeordneten Beherbergungs- und Veranstaltungsverbote sowie Gaststättenschließungen waren formell rechtmäßig.

45 aa) Soweit die Beklagte infektionsschutzrechtliche Maßnahmen in Form von Allgemeinverfügungen angeordnet hat, bestehen gegen deren formelle Rechtmäßigkeit keine Bedenken.

46 (1) Die Allgemeinverfügungen wurden vom Ordnungsamt der Beklagten erlassen. Nach § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG trifft die notwendigen Schutzmaßnahmen die zuständige Behörde. Diese wird gemäß § 54 Satz 1 IfSG von der Landesregierung durch Rechtsverordnung bestimmt, soweit eine landesrechtliche Regelung nicht existiert. § 4 Abs. 1 der Verordnung über die zuständigen Behörden nach dem Infektionsschutzgesetz vom 11. September 2018 (Brem.GBl. S. 425; im Folgenden: Brem.ZustVO-IfSG oder Bremische Zuständigkeitsverordnung zum Infektionsschutzgesetz) bestimmt als zuständige Behörde im Sinne des Infektionsschutzgesetzes für die Stadtgemeinde Bremen mit Ausnahme des Hafengebietes das Ordnungsamt. Folglich wurden die Allgemeinverfügungen von der zuständigen Behörde erlassen.

47 (2) Es bestehen auch keine rechtlichen Bedenken gegen die Anordnung von Infektionsschutzmaßnahmen in Form von Allgemeinverfügungen.

48 Nach § 35 Satz 2 Alt. 1 BremVwVfG ist eine Allgemeinverfügung ein Verwaltungsakt, der sich an einen nach allgemeinen Merkmalen bestimmten oder bestimmbareren Personenkreis richtet. Solche personenbezogenen Allgemeinverfügungen weisen in Bezug auf den Regelungsgegenstand einen konkreten, in Bezug auf die betroffenen Personen einen generellen Charakter auf. Wie jeder Verwaltungsakt regeln sie einen Einzelfall auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts (§ 35 Satz 1 BremVwVfG). Sie müssen Geltung für einen konkreten Lebenssachverhalt beanspruchen, den sie rechtsverbindlich ordnen. Der Regelungsbedarf muss durch einen zeitlich oder örtlich begrenzten Anlass (z.B. eine bestimmte Gefahrenlage) ausgelöst werden. Die Regelung mehrerer oder einer unbestimmten Zahl gleichartiger Sachverhalte ist Rechtsnormen vorbehalten (BVerwGE 171, 156 Rn. 26 zu dem wortgleichen § 35 des Verwaltungsverfahrensgesetzes für Baden-Württemberg).

49 Demzufolge konnte die Beklagte die Beherbergungs- und Veranstaltungsverbote sowie Gaststättenschließungen insbesondere zu Beginn der Coronapandemie im Wege von Allgemeinverfügungen anordnen (vgl. VGH München, NJW 2020, 1240 Rn. 7; BeckOK VwVfG/Alemann/Scheffczyk, § 35 Rn. 258a [61. Edition, Stand: 1. April 2023]; Hildebrandt in Frevel/Heinicke, Managing Corona, 2021, S. 23, 28 ff; Rixen, NJW 2020, 1097, 1100 f; Stelkens in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 10. Aufl., § 35 Rn. 287; Tholl, Staatshaftung und Corona, § 4 Rn. 154; zur Gegenmeinung: VG München, NVwZ 2020, 651 Rn. 20 ff; Gärditz/Abdulsalam, GSZ 2020, 108, 112; Gallon, DÖV 2022, 857, 863; Kießling/Kießling, IfSG, 3. Aufl., § 32 Rn. 18 ff). Die Anordnungen erfolgten in Reaktion auf ein bestimmtes Pandemiegeschehen und dienten der Eindämmung der dadurch hervorgerufenen konkreten Gefahr für Gesundheit und Leben der Bevölkerung, von der gerade zu Beginn der Pandemie nicht absehbar war, wie lange sie andauern würde (VGH München aaO; Alemann/Scheffczyk aaO; Hildebrandt aaO S. 34;

Rixen aaO; Stelkens aaO; Tholl aaO; vgl. auch BVerwGE 12, 87, 89 f). Das kommt auch in den kurzzeitigen Befristungen der in den Allgemeinverfügungen angeordneten Maßnahmen zum Ausdruck (Geltungszeitraum zwischen ungefähr zwei und vier Wochen).

50 Gegen ein Nebeneinander von Coronaverordnungen und Allgemeinverfügungen bestehen keine rechtlichen Bedenken. § 28 IfSG und § 32 IfSG stehen zueinander in keinem Ausschlussverhältnis. Erlässt die Landesregierung eine Rechtsverordnung, schließt dies spezifischere Maßnahmen durch Allgemeinverfügung auf örtlicher Ebene nicht aus (Gärditz/Abdulsalam aaO S. 111; Kießling aaO Rn. 27; Poscher aaO Rn. 86; Ritgen aaO Rn. 76 ff; Rixen aaO S. 1101; Siegel, NVwZ 2020, 577, 580).

51 (3) Die Allgemeinverfügungen sind gemäß § 41 Abs. 4 Satz 1 BremVwVfG durch Aushang im Ordnungsamt der Beklagten öffentlich und somit ordnungsgemäß bekannt gegeben worden.

52 bb) Ebenso waren auch die in den angegriffenen Rechtsverordnungen enthaltenen Infektionsschutzmaßnahmen formell rechtmäßig.

53 (1) Die Rechtsverordnungen wurden von der Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz erlassen. Auf diese hat der Senat der Beklagten die Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen nach § 32 Satz 1 IfSG gemäß § 6 Satz 1 Brem.ZustVO-IfSG i.V.m. § 32 Satz 2 IfSG im Wege der Subdelegation wirksam übertragen (vgl. OVG Bremen, Urteil vom 19. April 2022 aaO Rn. 77; Beschluss vom 22. April 2020 - 1 B 111/20, juris Rn. 33).

- 54 (2) Die Rechtsverordnungen sind gemäß § 1 Abs. 2 des Bremischen Gesetzes über die Verkündung von Gesetzen, Rechtsverordnungen und anderen Vorschriften (Bremisches Verkündungsgesetz) vom 18. September 2012 (Brem.GBl. S. 409) jeweils ordnungsgemäß im Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen bekanntgemacht worden.
- 55 (3) Entgegen der Auffassung der Revision genügen die Rechtsverordnungen dem Zitiergebot des Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG, das auch in den hier vorliegenden Fällen der Subdelegation (Art. 80 Abs. 1 Satz 4 GG) gilt. Danach ist erforderlich, dass die subdelegierte Verordnung (hier: Coronaverordnungen der Beklagten) ihre unmittelbare Ermächtigungsgrundlage in der subdelegierenden Verordnung (hier: § 6 Satz 1 Brem.ZustVO-IfSG) und diese wiederum die gesetzliche Verordnungsermächtigung (hier: § 32 Satz 1 IfSG) und die gesetzliche Ermächtigung zur Subdelegation (hier: § 32 Satz 2 IfSG) nennen. Hingegen ist es verfassungsrechtlich nicht geboten, dass auch die subdelegierte Verordnung neben ihrer unmittelbaren Ermächtigungsgrundlage zusätzlich die gesetzliche Verordnungs- und Subdelegationsermächtigung angibt (BVerfGE 151, 173 Rn. 16, 18, 21; Senat, Urteil vom 30. September 1976 - III ZR 134/74, MDR 1977, 474, 475).
- 56 Danach ist das Zitiergebot des Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG vorliegend gewahrt. In den Eingangsformeln der Coronaverordnungen der Beklagten wird als Rechtsgrundlage jeweils § 32 Satz 1 und 2 IfSG i.V.m. § 6 Satz 1 Brem.ZustVO-IfSG angeführt. Ferner werden in der Eingangsformel der Bremischen Zuständigkeitsverordnung zum Infektionsschutzgesetz als Rechtsgrundlage die Subdelegationsermächtigung des § 32 Satz 2 IfSG und in § 6 Satz 1 Brem.ZustVO-IfSG die Verordnungsermächtigung des § 32 Satz 1 IfSG genannt. Damit ist den Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG genügt.

57 Die darüber hinausgehende Angabe des § 28 Abs. 1 IfSG sowie - nach dessen Inkrafttreten - des § 28a Abs. 1 IfSG ist hingegen nicht erforderlich. "Rechtsgrundlage" im Sinne des Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG ist die gesetzliche Vorschrift, aus der sich die Ermächtigung ergibt (Remmert in Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 80 Rn. 125 [102. EL, Stand: August 2023]). Als "Ermächtigung" bezeichnen Art. 80 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG die Befugnis zum Erlass von Rechtsverordnungen (BVerfGE 151, 173 Rn. 20). Mithin dient das Zitiergebot dem Nachweis der Rechtsetzungsbefugnis und nicht dem Nachweis der sich aus §§ 28, 28a IfSG ergebenden Eingriffsbefugnis. Eine zusätzliche Inbezugnahme der §§ 28, 28a IfSG ist daher nicht erforderlich (Johann/Gabriel aaO § 32 IfSG Rn. 5; vgl. auch VGH Hessen, Beschluss vom 14. April 2020 - 2 B 985/20, juris Rn. 22).

58 Etwas Anderes folgt auch nicht aus dem von der Revision angeführten Urteil des Thüringer Verfassungsgerichtshofs vom 1. März 2021 (18/20, juris Rn. 534). Der zitierten Passage lässt sich nicht entnehmen, dass die Angabe der §§ 28 bis 31 IfSG zur Wahrung des Zitiergebots zwingend ist. Gegenteiliges kann auch nicht aus dem Zweck dieses Gebots abgeleitet werden. Der damit verfolgte Zweck der Selbst- und Fremdkontrolle des Ordnungsgebers (vgl. BVerfGE 151, 173 Rn. 17, 22) wird durch die fehlende Inbezugnahme der §§ 28, 28a IfSG in den Rechtsverordnungen nicht beeinträchtigt. Eine Unklarheit über die Rechtsgrundlage tritt dadurch nicht ein. In § 32 Satz 1 IfSG, der vorliegend nicht nur in § 6 Satz 1 Brem.ZustVO-IfSG, sondern darüber hinaus auch in den Eingangsformeln der Coronaverordnungen der Beklagten angegeben wird, werden sowohl § 28 IfSG als auch - seit dessen Inkrafttreten - § 28a IfSG als Rechtsgrundlagen für infektionsschutzrechtliche Maßnahmen genannt. Eine darüber hinausgehende Inbezugnahme der §§ 28, 28a IfSG auch in der Bremischen Zuständigkeitsverordnung zum Infektionsschutzgesetz würde für die Überprüfung, ob sich die von der Beklagten angeordneten Infektionsschutzmaßnahmen im

Rahmen der vom Gesetzgeber erteilten Ermächtigung halten, keinen Vorteil bedeuten. Die Nennung von §§ 28, 28a IfSG würde die inhaltliche Befassung mit diesen Regelungen nicht entbehrlich machen.

59 (4) Schließlich genügten die nach dem 19. November 2020 erlassenen Rechtsverordnungen auch den Anforderungen des § 28a Abs. 5 IfSG. Gemäß § 28a Abs. 5 Satz 1 IfSG sind Rechtsverordnungen, die gemäß § 32 i.V.m. § 28 Abs. 1 und § 28a Abs. 1 IfSG erlassen werden, mit einer allgemeinen Begründung zu versehen und zeitlich zu befristen. Die Geltungsdauer beträgt gemäß § 28a Abs. 5 Satz 2 IfSG grundsätzlich vier Wochen, kann aber verlängert werden.

60 (a) Die Rechtsverordnungen waren jeweils mit einer allgemeinen Begründung versehen. Dabei ist unschädlich, dass die Begründungen nach Erlass der jeweiligen Rechtsverordnungen separat im Weser-Kurier und in der Nordsee-Zeitung sowie im Internet (abrufbar unter <https://www.amtliche-bekanntmachungen.bremen.de>) veröffentlicht wurden. Die nach § 28a Abs. 5 IfSG erforderliche Begründung muss nicht zusammen mit der Verordnung selbst veröffentlicht werden. Es genügt vielmehr - wie hier - eine zeitnahe Veröffentlichung nach Erlass der Rechtsverordnung (vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Gesundheit vom 16. November 2020 zu dem Entwurf eines Dritten Gesetzes zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite, BT-Drucks. 19/24334, S. 74; VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 11. Januar 2022 - 1 S 3805/21, juris Rn. 75).

61 (b) Die Geltungsdauer der nach dem 19. November 2020 erlassenen Rechtsverordnungen der Beklagten war jeweils zeitlich befristet und betrug überwiegend höchstens vier Wochen.

- 62 Soweit die Geltungsdauer der Zweiundzwanzigsten Coronaverordnung 40 Tage und der Sechszwanzigsten Coronaverordnung 32 Tage betrug, liegt darin kein Verstoß gegen § 28a Abs. 5 Satz 2 Halbsatz 1 IfSG. Die Vorschrift normiert eine Regelfrist und keine Höchstfrist. Ihr Wortlaut belässt dem Verordnungsgeber im Rahmen seines normativen Ermessens den Spielraum, ausgehend von einer grundsätzlichen Geltungsdauer von vier Wochen die Geltungsdauer unter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zu bestimmen (vgl. VG Hamburg, COVuR 2022, 289 Rn. 51). Die Nichteinhaltung des Regelzeitraums im Fall der Zweiundzwanzigsten sowie der Sechszwanzigsten Coronaverordnung findet ihre Rechtfertigung jeweils in der Überschreitung des Schwellenwertes von 50 Neuinfektionen je 100.000 Einwohner innerhalb von sieben Tagen (vgl. Lageberichte des RKI vom 30. November 2020, S. 4 und vom 19. Mai 2021, S. 4), bei der § 28a Abs. 3 Satz 5 IfSG aF die Ergreifung umfassender Schutzmaßnahmen zur effektiven Eindämmung des Infektionsgeschehens vorsah.
- 63 c) Die von der Beklagten angeordneten Beherbergungs- und Veranstaltungsverbote sowie Gaststättenschließungen waren auch materiell rechtmäßig. Insbesondere verletzen sie nicht die - gemäß Art. 19 Abs. 3 GG auch auf juristische Personen anwendbaren (Remmert in Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 19 Abs. 3 Rn. 102 [102. EL, Stand: August 2023] mwN) - Grundrechte der Klägerinnen aus Art. 14 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 GG.
- 64 aa) Der durch die von der Beklagten angeordneten Schutzmaßnahmen bewirkte Eingriff in Art. 14 Abs. 1 GG der Klägerinnen war verhältnismäßig.

65 (1) Zu den durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützten Rechtspositionen zählt der eingerichtete und ausgeübte Gewerbebetrieb (Senat, Urteil vom 3. August 2023 aaO Rn. 35 mwN). Die von den Klägerinnen betriebenen Hotels stellen derartige Gewerbebetriebe dar.

66 (2) Durch die von der Beklagten angeordneten infektionsschutzrechtlichen Maßnahmen wurde unmittelbar in die Gewerbebetriebe der Klägerinnen im Sinne des Art. 14 GG eingegriffen, da deren Substanz betroffen war. Dies ist dann der Fall, wenn in den Betrieb als wirtschaftlichen Organismus ("Sach- und Rechtsgesamtheit") eingegriffen und damit das ungestörte Funktionieren dieses Organismus unterbunden oder beeinträchtigt wird (Senat aaO Rn. 36 mwN). Unmittelbar ist der Eingriff, wenn zwischen Eigentumsbeeinträchtigung und hoheitlicher Maßnahme ein innerer Zusammenhang besteht. Es muss sich eine besondere Gefahr verwirklichen, die typischerweise in der hoheitlichen Maßnahme angelegt ist (Senat aaO Rn. 38 mwN). Nach dem revisionsrechtlich zu unterstellenden Vortrag der Klägerinnen konnten diese von ihren Hotelbetrieben wegen des Beherbergungsverbots während des ersten Lockdowns 60 Tage (vom 18. März 2020 bis zum 17. Mai 2020) und während des zweiten Lockdowns 199 Tage (vom 2. November 2020 bis zum 20. Mai 2021) keinen bestimmungsgemäßen Gebrauch machen, mussten die hoteleigenen Restaurants wegen der Gaststättenschließungsanordnung während des ersten Lockdowns 58 Tage (vom 20. März 2020 bis zum 17. Mai 2020) und während des zweiten Lockdowns 230 Tage (vom 2. November 2020 bis zum 21. Juni 2021) geschlossen werden und konnten wegen des Veranstaltungsverbots vom 18. März bis 13. Mai 2020 in den Hotels der Klägerinnen 56 Tage keine Veranstaltungen stattfinden. Diese Beeinträchtigungen des ungestörten Funktionierens der Hotelbetriebe der Klägerinnen waren typische Folge der von der Beklagten angeordneten Infektionsschutzmaßnahmen.

67 (3) Entgegen der Auffassung der Revision waren die Infektionsschutzmaßnahmen verhältnismäßig.

68 (a) Die angegriffenen Regelungen verfolgten einen legitimen Zweck. Ausweislich der Begründungen der in dem Feststellungsantrag der Klägerinnen aufgeführten Allgemeinverfügungen und Rechtsverordnungen der Beklagten zielten diese darauf ab, durch die Reduzierung zwischenmenschlicher Kontakte die weitere Verbreitung des Virus zu verlangsamen und das exponentielle Wachstum der Infektionen zu durchbrechen, um eine Überlastung des Gesundheitssystems zu vermeiden, die medizinische Versorgung der Bevölkerung sicherzustellen und dadurch deren Leben und Gesundheit zu schützen (vgl. Allgemeinverfügungen vom 10. März 2020, S. 5; vom 17. März 2020, S. 7; vom 20. März 2020, S. 8 und vom 23. März 2020, S. 9; jeweils unter II 1; Begründung der Zweiundzwanzigsten Coronaverordnung sowie der folgenden Verordnungen, jeweils unter "A. Allgemeiner Teil").

69 Auf der Grundlage der Erkenntnisse und Einschätzungen des hierzu berufenen Robert Koch-Instituts (§ 4 IfSG) bestand in den hier fraglichen Zeiträumen eine ernste Gefahr für die Gesundheit der Bevölkerung und es drohte - jedenfalls regional - eine Überlastung des Gesundheitssystems (vgl. Lagebericht des RKI vom 10. März 2020, S. 4, sowie nachfolgende Lageberichte). Mit den einschneidenden Maßnahmen wollte der Staat seine Schutzpflicht für Leben und Gesundheit der Bürger (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 Satz 2 GG) wahrnehmen und verfolgte mithin einen verfassungsrechtlich legitimen Zweck, der selbst schwere Grundrechtseingriffe rechtfertigen kann (vgl. Senat, Urteil vom 3. August 2023 aaO Rn. 41 mwN).

- 70 (b) Die angeordneten Beherbergungs- und Veranstaltungsverbote sowie Gaststättenschließungen waren zur Zweckerreichung geeignet. Hinsichtlich der Geeignetheit ist entscheidend, ob das eingesetzte Mittel schlechthin oder objektiv untauglich ist. Die Möglichkeit der Zweckerreichung ist ausreichend, wobei der anordnenden Stelle grundsätzlich ein Einschätzungsspielraum bei der Beurteilung der Geeignetheit der Maßnahme zusteht. Fachwissenschaftliche, insbesondere epidemiologische Erkenntnisse sind zu berücksichtigen (Senat aaO Rn. 42 mwN). Diese Voraussetzungen sind vorliegend erfüllt. Die angeordneten Beherbergungs- und Veranstaltungsverbote sowie Gaststättenschließungen trugen dazu bei, Kontakte zwischen Menschen zu reduzieren und dadurch weitere Infektionen zu verhindern. Da das RKI in seinen täglichen Lageberichten neben Isolierung und Quarantäne gerade auch die "soziale Distanzierung" als geeignete Gegenmaßnahme zur Verbreitung des Virus und zur Überlastung des Gesundheitswesens benannte, durfte die Beklagte davon ausgehen, dass die Verbote zugleich zur Eindämmung des Infektionsgeschehens, zur Vermeidung einer Überlastung der medizinischen Versorgungskapazitäten im Land sowie zur Gewinnung von Zeit für die Entwicklung von Impfstoffen und Medikamenten beitragen würden (vgl. auch BVerfGE 159, 223 Rn. 183 ff).
- 71 (c) Die Beherbergungs- und Veranstaltungsverbote sowie Gaststättenschließungen waren auch erforderlich, weil gleich geeignete, mildere Mittel nicht zur Verfügung standen.
- 72 (aa) Infektionsschutzrechtliche Maßnahmen sind erforderlich, wenn die anordnende Stelle nicht ein anderes, gleich wirksames, aber das Grundrecht nicht oder weniger stark einschränkendes Mittel hätte wählen können, wobei ihr insoweit ein Beurteilungsspielraum zusteht. Dabei ist zu berücksichtigen, dass

Schutzmaßnahmen gemäß § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG nur angeordnet werden dürfen, soweit und solange diese zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich sind. Daher musste sich die Ausgestaltung der angeordneten Verbote und Beschränkungen an den Erfordernissen des Infektionsschutzes orientieren und soweit als möglich Befristungen und Ausnahmeregelungen vorsehen. Darüber hinaus mussten die Verbote und Beschränkungen an der Entwicklung des Infektionsgeschehens und der damit einhergehenden Gefährdung für die Gesundheit der Bevölkerung sowie für deren medizinische Versorgung ausgerichtet sein. Veränderungen der Situation war im Rahmen des der Beklagten zustehenden Beurteilungsspielraums durch Verschärfungen oder Lockerungen der verfassungsrechtlich gewährleistete Freiheitsrechte betreffenden Maßnahmen Rechnung zu tragen (Senat aaO Rn. 44 mwN). Das war hinsichtlich der während des ersten und des zweiten Lockdowns angeordneten Beherbergungs- und Veranstaltungsverbote sowie Gaststättenschließungen der Fall.

73 (bb) Der Senat hat bereits entschieden, dass Veranstaltungsverbote und Betriebsuntersagungen sowie -beschränkungen während des ersten Lockdowns im Frühjahr 2020 erforderlich waren, um die weitere Ausbreitung der COVID-19-Krankheit zu verhindern (Senat, Urteile vom 17. März 2022 - III ZR 79/21, BGHZ 233, 107 Rn. 51 [Gaststätte und Hotel]; vom 11. Mai 2023 - III ZR 41/22, BGHZ 237, 93 Rn. 36 f [Frisörsalon] und vom 3. August 2023 aaO Rn. 45 ff [Veranstaltungsverbot, Berufsmusiker]). Diese Einschätzung gilt in gleicher Weise für entsprechende Anordnungen während des zweiten Lockdowns von November 2020 bis Juni 2021.

74 Auch auf Grund der während des zweiten Lockdowns vorherrschenden Erkenntnislage durfte die Beklagte davon ausgehen, dass es kein gleich geeignetes milderes Mittel zur Verhinderung von Übertragungen des SARS-CoV-2-

Virus als die angeordneten Veranstaltungsverbote, Betriebsuntersagungen für Gaststätten und Betriebsbeschränkungen für Hotels gab, da hierdurch Kontakte zwischen Menschen, die grundsätzlich eine Gefahr der Übertragung des Coronavirus SARS-CoV-2 darstellten, sicher vermieden werden konnten. Zwar hatte sich die Erkenntnislage gegenüber der Zeit des ersten Lockdowns insbesondere hinsichtlich der Eigenschaften des SARS-CoV-2-Virus und der Art und Weise seiner Übertragung verbessert (vgl. BVerfGE 159, 223 Rn. 193); indessen bestanden auch während des zweiten Lockdowns noch zahlreiche Unklarheiten. Diese resultierten unter anderem aus dem immer noch begrenzten Wissen über die Übertragungsorte, -wege und -zeiten und dem Auftreten von Virusvarianten (vgl. BVerfG aaO Rn. 195; VerfGH Thüringen aaO Rn. 218, 232). Demgegenüber galt als gesichertes Erkenntnis, dass jedenfalls die Beschränkung zwischenmenschlicher Kontakte ein wirkungsvolles Mittel zur Reduzierung des Infektionsgeschehens darstellte (BVerfG aaO).

75 Durch Impfung war während des zweiten Lockdowns kein gleich wirksamer Schutz vor der Ausbreitung des Virus zu erwarten. Die Impfkampagne wurde in Deutschland am 27. Dezember 2020 begonnen (Bericht des Sachverständigenausschusses nach § 5 Abs. 9 IfSG, S. 65, aaO S. 89). Auf Grund der Herstellungsdauer und der Lieferengpässe von Impfstoffen sowie der notwendig einzuhaltenden Interimszeit zwischen zwei Schutzimpfungen war keine Impfquote zu erreichen, die einen Großteil der Bevölkerung vor schweren Krankheitsverläufen geschützt hätte. Gegen Ende des zweiten Lockdowns am 21. Juni 2021 betrug der Anteil zweifach geimpfter Personen erst 31,1 % (Lagebericht des RKI vom 21. Juni 2021, S. 1). Allein Kontaktbeschränkungen waren sicher wirksam, um die Übertragung des Virus zu verhindern beziehungsweise die Anzahl der Infektionen zu verringern (vgl. BVerfG aaO Rn. 206).

76 (cc) Soweit die Revision darauf hinweist, dass die Klägerinnen bereits im März 2020 ein Hygienekonzept für ihre Hotelbetriebe entwickelt hätten und sich das Ansteckungs- und Verbreitungsrisiko in Hotels und Restaurants sowie auf Veranstaltungen durch Abstands- und Hygieneregeln senken lasse, zeigt sie kein gleich wirksames Mittel auf. Hygienekonzepte und Schutzmaßnahmen hätten das mit der uneingeschränkten Fortführung der Gastronomie- und Hotelbetriebe der Klägerinnen einhergehende Infektionsrisiko bestenfalls reduzieren, aber nicht - wie ein Verbot - ausschließen können (OVG Bremen, Urteil vom 19. April 2022 aaO Rn. 100). Das gilt in besonderem Maße für Veranstaltungen, denn bei einer Ansammlung von Menschen ist das Infektionsrisiko niemals ausgeschlossen (Senat, Urteil vom 3. August 2023 aaO Rn. 47 mwN). Hinsichtlich gastronomischer Betriebe besteht die Besonderheit, dass gerade die als für den Infektionsschutz wirksam anerkannte Maßnahme des Tragens von Mund-Nase-Bedeckungen von Gästen während des Genusses von Speisen und Getränken nicht befolgt werden kann, so dass sich eine Verbreitung von potentiell virushaltigen Tröpfchen und Aerosolen in der Luft nicht verhindern lässt (BVerfG, NJW 2022, 1672 Rn. 23; OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 23. Dezember 2020 - 13 B 1707/20.NE, juris Rn. 80). Überdies verbleibt stets das Risiko bewusst oder unbewusst fehlerhafter Anwendung von Abstands- und Hygieneregeln (Senat aaO Rn. 48).

77 (dd) Ebenso wenig dringt die Revision mit ihrem Einwand durch, in einem Hotel könnten sich die Übernachtungsgäste aus dem Weg gehen, und die Häufigkeit der Begegnungen lasse sich durch organisatorische Maßnahmen (kontaktloses Check-In und Check-Out, kontaktloser Room-Service) auf ein Minimum reduzieren. Diese Argumentation verkennt, dass die Beschränkung des Hotelbetriebs auf nichttouristische Übernachtungsangebote nicht nur auf eine Reduzie-

zung zwischenmenschlicher Kontakte innerhalb der Hotels abzielte, sondern ausweislich der Begründungen der Coronaverordnungen der Beklagten (jeweils zu § 4 Abs. 2 Nr. 10) die Verringerung touristischer Reisen und der damit verbundenen Sozialkontakte außerhalb von Hotels bezweckte.

78 Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass das Beherbergungsverbot für Touristen - ebenso wie die Gaststättenschließungen und Veranstaltungsbeschränkungen - im Zusammenhang mit einer Vielzahl bundesweit aufeinander abgestimmter Maßnahmen zur Eindämmung der Verbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 stand (vgl. die Begründungen der Coronaverordnungen, jeweils unter "A. Allgemeiner Teil" mit Verweis auf die Beschlüsse der Bundeskanzlerin und Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder vom 28. Oktober 2020 [= Anlage HZ 2], vom 25. November 2020, vom 13. Dezember 2020, vom 10. Februar 2021, vom 3. März 2021 und vom 22. März 2021; siehe auch BVerfGE 159, 223 Rn. 12). Daher dürfen die einzelnen Schutzmaßnahmen nicht nur isoliert, sondern müssen als Bestandteil eines Gesamtkonzepts von Maßnahmen betrachtet werden, das in seiner Gesamtheit das Ziel verfolgte, soziale Kontakte flächendeckend zu reduzieren und dadurch das Infektionsgeschehen einzudämmen, um eine Überlastung des Gesundheitssystems sowie schwere Krankheitsverläufe und Todesfälle in der Bevölkerung zu verhindern (Frenz, COVuR 2020, 794, 796; Gerhardt aaO; vgl. auch BVerfG, NJW 2022, 1366 Rn. 13).

79 (ee) Durch die Befristung der Anordnungen (vgl. § 28a Abs. 5 IfSG) war gewährleistet, dass die Coronaverordnungen unter Berücksichtigung neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse sowie der Entwicklung der Pandemie fortgeschrieben werden mussten. Darüber hinaus beinhalteten die Coronaverordnungen die Verpflichtung zur fortlaufenden Evaluation der angeordneten Schutzmaßnahmen (jeweils § 21 Abs. 3 bzw. § 25 Abs. 3). Dementsprechend hat die Beklagte die Ausgestaltung der Verbote und Beschränkungen für den Betrieb von Hotels und Gaststätten sowie die Durchführung von Veranstaltungen ausweislich der Begründungen der Coronaverordnungen fortlaufend überprüft. Dass sie gleichwohl die Untersagung der Beherbergung von Touristen in Hotels für den Zeitraum von rund sieben Monaten und die Untersagung der Innengastronomie sowie das grundsätzliche Verbot von Veranstaltungen mit mehr als 100 Personen für den Zeitraum von rund acht Monaten für erforderlich gehalten hat, war dem Infektionsgeschehen während des zweiten Lockdowns geschuldet.

80 Zu dessen Beginn im November 2020 zeichnete sich ein massiver Anstieg der Fallzahlen und der damit verbundenen Risiken für die Gesundheit der Bevölkerung und das öffentliche Gesundheitswesen ab, deren Höhe und Dynamik weit über diejenigen während der ersten Welle im März und April 2020 hinausgingen (vgl. VerfGH Thüringen aaO Rn. 232 sowie Bericht des Sachverständigenausschusses nach § 5 Abs. 9 IfSG vom 30. Juni 2022, S. 64, Abb. 1: "Zeitlicher Verlauf der Pandemie", aaO S. 88). Im Januar 2021 gingen die Fallzahlen zwar zurück, aber es traten in Deutschland verschiedene Virusvarianten auf, darunter die Variante B.1.1.7, für die es Hinweise auf eine erhöhte Übertragbarkeit und schwerere Krankheitsverläufe gab. Das RKI schätzte deshalb die Gefährdung für die Gesundheit der Bevölkerung in Deutschland im Zeitpunkt des Erlasses der Vierundzwanzigsten Coronaverordnung am 11. Februar 2021 (Brem.GBl. S. 117) insgesamt als sehr hoch ein (Lagebericht des RKI vom 11. Februar 2021, S. 1 f,

13). Entsprechend wurde die Ausbreitung neuartiger Virusvarianten in der Begründung der Vierundzwanzigsten Coronaverordnung auch als Grund dafür angeführt, dass die angeordneten Kontaktbeschränkungen trotz des deutlichen Rückgangs des Infektionsgeschehens in den nächsten Wochen beibehalten werden müssten. Auch das RKI gelangte zu der Einschätzung, dass die anhaltende Zirkulation leichter übertragbarer besorgniserregender Virusvarianten in der Bevölkerung mit zahlreichen Ausbrüchen von COVID-19-Erkrankungen die konsequente Umsetzung kontaktreduzierender Schutzmaßnahmen sowie massive Anstrengungen zur Eindämmung von Ausbrüchen und Infektionsketten erfordere, um die Zahl der Neuinfektionen deutlich senken und dadurch auch Risikogruppen zuverlässig schützen zu können (RKI, Lagebericht vom 5. März 2021, S. 15).

81 Im März 2021 kam es zur "dritten Welle", in der die Virusvariante B.1.1.7 vorherrschte. Der Anstieg der Fallzahlen insgesamt und der Infektionen durch die Virusvariante B.1.1.7 führte zu einer steigenden Anzahl von Hospitalisierungen und intensivpflichtigen Patienten (vgl. BVerfGE 159, 223 Rn. 180; OVG Bremen aaO Rn. 90). Im Mai 2021 endete die "dritte Welle" (Bericht des Sachverständigenausschusses nach § 5 Abs. 9 IfSG, S. 63, aaO S. 87). Angesichts sinkender Infektionszahlen und steigender Impfquoten vollzog die Beklagte nunmehr einen Paradigmenwechsel von der Reglementierung einzelner Lebensbereiche hin zu einer Beschränkung auf allgemein geltende Schutzmaßnahmen wie Abstandsregelungen, das Tragen von Mund-Nase-Bedeckungen, Testungen, Hygienekonzepte und Kontaktnachverfolgung (Siebenundzwanzigste Coronaverordnung vom 18. Juni 2021, Brem.GBl. S. 482).

82 Angesichts dieses Verlaufs des Infektionsgeschehens während des zweiten Lockdowns ist es unter Berücksichtigung der komplexen Situation der Pan-

demie und der damit verbundenen Gefährdung überragend wichtiger Gemeinwohlbelange, der weiterhin eingeschränkten Erkenntnislage hinsichtlich des Coronavirus SARS-CoV-2 und des Auftretens teilweise besorgniserregender Virusvarianten sowie des daraus folgenden weiten Beurteilungsspielraums bei der Ergreifung von Schutzmaßnahmen nicht zu beanstanden, dass die Beklagte zur Eindämmung des Infektionsgeschehens die Untersagung der Beherbergung von Touristen in Hotels für den Zeitraum von rund sieben Monaten und die Untersagung der Innengastronomie sowie das grundsätzliche Verbot von Veranstaltungen mit mehr als 100 Personen für den Zeitraum von rund acht Monaten für erforderlich gehalten hat.

83 (d) Die während des ersten und des zweiten Lockdowns von der Beklagten angeordneten Beherbergungs- und Veranstaltungsverbote sowie Gaststätten-schließungen waren auch verhältnismäßig im engeren Sinne (angemessen).

84 Eine Maßnahme ist verhältnismäßig im engeren Sinne (angemessen), wenn der mit ihr verfolgte Zweck und die zu erwartende Zweckerreichung nicht außer Verhältnis zu der Schwere des Eingriffs stehen. Auch bei der Prüfung der Angemessenheit besteht grundsätzlich ein Einschätzungsspielraum der anordnenden Stelle (Senat, Urteil vom 3. August 2023 aaO Rn. 52 mwN).

85 Der durch die angegriffenen Regelungen bewirkte Eingriff in die Gewerbebetriebe der Klägerinnen hatte ein erhebliches Gewicht. Die Klägerinnen konnten ihre Hotelbetriebe über einen Zeitraum von insgesamt rund zehn Monaten nicht in dem von ihnen gewünschten und üblichen Umfang nutzen. Nach ihrem revisionsrechtlich zu unterstellenden Vortrag erlitten sie dadurch erhebliche wirtschaftliche Einbußen, die ihre Existenz gefährden.

86 Die Beklagte hat ausweislich der Begründungen der Coronaverordnungen (siehe jeweils am Ende des Allgemeinen Teils) im Rahmen der von ihr vorgenommenen Interessenabwägung berücksichtigt, dass die von den Schließungsanordnungen betroffenen Unternehmen erhebliche Einschränkungen ihres Geschäftsbetriebs hinnehmen mussten. Sie hat allerdings auch in ihre Abwägungsentscheidung eingestellt, dass die Intensität der Grundrechtseingriffe in mehrfacher Hinsicht erheblich abgemildert wurde. Eine gewisse Minderung des Eingriffsgewichts wurde bereits durch die in den Coronaverordnungen geregelten Ausnahmen bewirkt. So war die Beherbergung zu nicht touristischen Zwecken in Hotels durchgehend erlaubt, und die Gäste durften in hoteleigenen Restaurants verköstigt werden (vgl. BVerwG, NVwZ 2023, 1830 Rn. 70). Während des zweiten Lockdowns blieb darüber hinaus auch die Durchführung von Veranstaltungen in geschlossenen Räumen wie etwa Fachtagungen oder Fortbildungsveranstaltungen mit bis zu 100 Personen unter Einhaltung bestimmter Schutzvorkehrungen und Hygienemaßnahmen zulässig.

87 Vor allem aber wurde der Eingriff in Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG durch großzügige staatliche Hilfsprogramme abgemildert (vgl. BVerfG, NJW 2022, 1672 Rn. 28). Dabei stand während des ersten Lockdowns im Frühjahr 2020 die Aufrechterhaltung der Liquidität der von pandemiebedingten Schutzmaßnahmen betroffenen Unternehmen durch Kredite, Bürgschaften und Garantien im Vordergrund, etwa durch das Sonderprogramm der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und den KfW-Schnellkredit. Im Rahmen dieser KfW-Corona-Hilfen wurden knapp 60 Milliarden Euro an Krediten zugesagt. Zur Unterstützung größerer Unternehmen mit besonderer volkswirtschaftlicher Bedeutung wurde der Wirtschaftsstabilisierungsfonds errichtet (vgl. Gesetz zur Errichtung eines Wirtschaftsstabilisierungsfonds vom 27. März 2020, BGBl. I 543), in dessen Rahmen

im Verlauf der Pandemie insgesamt 28 Unterstützungsmaßnahmen für 22 Unternehmen im Umfang von über neun Milliarden Euro bewilligt wurden (vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz [BMWK], Überblickspapier Corona-Hilfen [Stand: 27. Juni 2022], S. 8 ff [= Anlage HZ 3]; Bundesministerium der Finanzen [BMF], Monatsbericht November 2021, S. 29, 31; Bea/Dressler, NZI 2022, 249, 250 f). Hinzu traten steuerliche Maßnahmen wie Stundungen und reduzierte Vorauszahlungen in Höhe von mehr als 100 Milliarden Euro und Lockerungen der Bezugsbedingungen für Kurzarbeitergeld (BMF aaO S. 27). Im Jahr 2020 gewährte die Bundesagentur für Arbeit Kurzarbeitergeld (einschließlich der Erstattung von Sozialversicherungsbeiträgen) in Höhe von 22,07 Milliarden Euro (vgl. Senat, Urteil vom 3. August 2023 aaO Rn. 54 mwN); bis Ende 2021 erhöhte sich dieser Betrag auf rund 40 Milliarden Euro (BMF aaO). Darüber hinaus wurden durch die "Corona-Soforthilfe" rund 1,8 Millionen Kleinstunternehmen und (Solo-)Selbständige durch nichtrückzahlbare Zuschüsse in einem Gesamtvolumen von rund 13,3 Milliarden Euro unterstützt. Im Sommer 2020 wurde dieses Zuschussprogramm durch die branchenoffene "Überbrückungshilfe I" des Bundes ersetzt, in deren Rahmen betriebliche Fixkosten in Abhängigkeit von der Höhe des pandemiebedingten Umsatzrückgangs anteilig bezuschusst wurden. Im September 2020 wurde die "Überbrückungshilfe I" von der "Überbrückungshilfe II" abgelöst (vgl. Senat aaO; BMWK aaO S. 4 f, 7; BMF aaO S. 26 ff). Ergänzend traten Hilfsprogramme der Länder hinzu (vgl. Senat, Urteil vom 3. August 2023 aaO Rn. 54; Hermanns/Erdmann in Buth/Hermanns, Restrukturierung, Sanierung, Insolvenz, 5. Aufl., § 22 Rn. 88 f).

Mit Fortdauer der Pandemie und der erneuten Verschärfung der Schutzmaßnahmen während des zweiten Lockdowns verschob sich der Fokus von der Aufrechterhaltung der Liquidität betroffener Unternehmen hin zu deren Eigenkapitalstärkung durch Gewährung nichtrückzahlbarer Zuschüsse (BMWK aaO S. 2;

BMF aaO S. 29, 32 f). Im Rahmen der außerordentlichen Wirtschaftshilfe ("November- und Dezemberhilfe") wurden an Unternehmen als Ausgleich für durch pandemiebedingte Schließungsmaßnahmen verursachte Umsatzrückgänge pauschalierte Zuschüsse von bis zu 75 Prozent des Vergleichsumsatzes aus dem Jahr 2019, insgesamt rund 13,8 Milliarden Euro, ausgezahlt. Auch im Rahmen der "Überbrückungshilfe III", "Überbrückungshilfe III Plus" und "Überbrückungshilfe IV" erhielten Unternehmen, die besonders schwer und über eine lange Zeit von pandemiebedingten Schließungen betroffen waren, über die Erstattung von Fixkosten hinaus Eigenkapitalzuschüsse als Ausgleich für durch Schließungsanordnungen verursachte Schäden, insgesamt rund 38 Milliarden Euro. Im Verlauf der Pandemie wurden über 70 Milliarden Euro an nichtrückzahlbaren Zuschüssen ausgezahlt (BMWK aaO S. 4 f, 7 f; BMF aaO S. 29 f). Allein für Zuschüsse, Kredite, Rekapitalisierungsmaßnahmen und Bürgschaften wurden im Zeitraum vom Frühjahr 2020 bis zum Sommer 2022 somit rund 130 Milliarden Euro aufgewendet (vgl. BMWK aaO S. 1).

89 Von diesen staatlichen Hilfsleistungen haben auch die Klägerinnen in großem Umfang profitiert. Ihrem Vortrag zufolge erhielt die D. -Gruppe aus staatlichen Förderprogrammen insgesamt 73,6 Millionen Euro (Novemberhilfe 2020: 14,3 Millionen Euro, Dezemberhilfe 2020: 11,3 Millionen Euro, Überbrückungshilfe III: 12 Millionen Euro, Überbrückungshilfe III Plus: 36 Millionen Euro). Von den November- und Dezemberhilfen kamen der Klägerin zu 1 anteilig 13,6 Millionen Euro und der Klägerin zu 3 anteilig 1,1 Millionen Euro zugute. Weiter hat die D. -Gruppe nach dem vorinstanzlichen Vortrag der Klägerinnen für November und Dezember 2020 Kurzarbeitergeld in Höhe von insgesamt 4.015.648,22 Euro und im Rahmen des Wirtschaftsstabilisierungsfonds einen Kredit in Höhe von 47,5 Millionen Euro erhalten.

90 Nach alledem hat die öffentliche Hand für den zu beurteilenden Zeitraum einen verfassungsgemäßen Ausgleich zwischen der Grundrechtsbeeinträchtigung der Klägerinnen und dem mit dem angeordneten Beherbergungs- und Veranstaltungsverbot sowie der Gaststättenschließungsanordnung verfolgten Schutz besonders bedeutsamer Gemeinwohlbelange gefunden. Angesichts der unkalkulierbaren Dynamik des Infektionsgeschehens während des ersten und zweiten Lockdowns bestand eine besondere Dringlichkeit, zum Schutz von Leben und Gesundheit der Bevölkerung sowie eines funktionierenden Gesundheitssystems tätig zu werden. Der Schutz dieser überragend wichtigen Gemeinwohlbelange rechtfertigte selbst schwere Grundrechtseingriffe. Dabei ist der Ansatz, den Schutz dieser Rechtsgüter primär durch Maßnahmen der Kontaktbeschränkung - wozu auch Beherbergungs- und Veranstaltungsverbote sowie Gaststättenschließungen zählen - zu erreichen, nicht zu beanstanden. Da ein Schutz der Bevölkerung über eine ausreichend hohe Impfquote oder erfolgversprechende medikamentöse Behandlungen an COVID-19 Erkrankter auch während des zweiten Lockdowns nicht in Aussicht stand, durfte die Beklagte zu der Einschätzung gelangen, den Schutz der Gemeinwohlbelange nur durch eine Begrenzung der Infektionszahlen erreichen zu können. Kontaktbeschränkungen waren und sind nach insoweit gesicherten fachwissenschaftlichen Erkenntnissen dazu ein hochwirksames Mittel (vgl. Senat, Urteil vom 3. August 2023 aaO Rn. 55; siehe auch BVerfGE 159, 223 Rn. 228).

91 bb) Der durch die angeordneten Schutzmaßnahmen zugleich bewirkte Eingriff in Art. 12 Abs. 1 GG der Klägerinnen war aus den bereits im Zusammenhang mit dem Eingriff in die Eigentumsfreiheit aus Art. 14 Abs. 1 GG dargelegten Gründen ebenfalls verhältnismäßig.

- 92 cc) Es liegt auch kein Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG vor. Hinsichtlich infektionsschutzrechtlicher Verbotens- und -beschränkungen hat der Senat bereits festgestellt, dass mit einer stufenweisen Lockerung verbundene Ungleichbehandlungen verschiedener Veranstaltungsarten aus Gründen des Infektionsschutzes gerechtfertigt waren (Senat aaO Rn. 57 mwN). Eine Gleichheitswidrigkeit der von der Beklagten angeordneten Betriebsschließungen und -beschränkungen macht die Revision nicht geltend; diese ist auch nicht ersichtlich.
- 93 3. Wegen des Fehlens einer gesetzlichen Ausgleichsregelung kann den Klägerinnen die begehrte Feststellung auch nicht unter dem rechtlichen Gesichtspunkt der ausgleichspflichtigen Inhaltsbestimmung des Eigentums zuerkannt werden (vgl. Senat, Urteil vom 3. August 2023 aaO Rn. 58 ff mwN).
- 94 4. Der Umstand, dass die infektionsschutzrechtlichen Beherbergungs- und Verbotens- sowie Gaststättenschließungsanordnungen aus dem ersten und dem zweiten Lockdown nach dem geltenden Recht (§ 32 i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2, § 28a Abs. 1 Nr. 11, 13 und 14 IfSG [= § 28a Abs. 1 Nr. 10, 12, 13 IfSG aF], §§ 56, 65 IfSG) über die vorgenannten Hilfsleistungen hinaus keine Schadensersatz- oder Entschädigungsansprüche begründen, ist auch im Hinblick auf Art. 14 Abs. 1 GG nicht zu beanstanden. Der Gesetzgeber war verfassungsrechtlich nicht verpflichtet, für die in den Betriebsuntersagungen und -beschränkungen liegenden Inhalts- und Schrankenbestimmungen im Sinne des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG Ausgleichsansprüche zu regeln (vgl. auch BVerwG, NVwZ 2023, 1846 Rn. 59 ff und Urteil vom 16. Mai 2023 - 3 CN 4/22, juris Rn. 62 ff).

95 a) Das Ausmaß der durch die getroffenen Infektionsschutzmaßnahmen verursachten Beeinträchtigung der Hotelbetriebe der Klägerinnen von insgesamt rund zehn Monaten war zwar von erheblichem Gewicht, unter Berücksichtigung des den Betriebsinhaber grundsätzlich treffenden Unternehmerrisikos jedoch nicht unzumutbar. Insoweit ist zu berücksichtigen, dass die gesamtstaatlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie außerordentlich waren. Die Pandemie hatte gravierende Auswirkungen in nahezu allen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bereichen. Da die Grundbelastung der Bevölkerung bereits hoch war und die Gesellschaft dem Einzelnen in der Krise mehr abverlangt als unter normalen Verhältnissen, verschiebt sich der Vergleichsmaßstab zur Bestimmung einer Ausgleichspflicht für entstandene Schäden. Eine besondere, die Regelung gesetzlicher Entschädigungsansprüche bedingende Belastungsintensität kann sich erst dann ergeben, wenn Einzelne gerade im Vergleich zu sonstigen, ebenfalls intensiv Betroffenen signifikant stärker betroffen sind. Daran fehlt es hier. Eine Betriebsbeeinträchtigung von zehn Monaten war angesichts der gesamten wirtschaftlichen, sozialen und sonstigen Auswirkungen der Pandemie nicht derart gravierend, dass gemäß § 14 Abs. 1 Satz 2 GG eine verfassungsrechtliche Pflicht bestand, hierfür Entschädigungsansprüche vorzusehen (vgl. Senat, Urteil vom 3. August 2023 aaO Rn. 61 f mwN).

96 Hilfeleistungen für von einer Pandemie schwer getroffene Wirtschaftsbe-
reiche sind keine Aufgabe der Staatshaftung. Vielmehr folgt aus dem Sozial-
staatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG), dass die staatliche Gemeinschaft Lasten mit-
trägt, die aus einem von der Gesamtheit zu tragenden Schicksal entstanden sind
und nur zufällig einen bestimmten Personenkreis treffen. Hieraus ergibt sich zu-
nächst nur die Pflicht zu einem innerstaatlichen Ausgleich, dessen nähere Ge-
staltung weitgehend dem Gesetzgeber überlassen ist. Erst eine solche gesetzli-
che Regelung kann konkrete Ausgleichsansprüche der einzelnen Geschädigten

begründen. Dieser sozialstaatlichen Verpflichtung kann der Staat zum Beispiel dadurch nachkommen, dass er - wie im Fall der COVID-19-Pandemie geschehen - haushaltsrechtlich durch die Parlamente abgesicherte Ad-hoc-Hilfsprogramme auflegt ("Corona-Hilfen"), die die gebotene Beweglichkeit aufweisen und eine lageangemessene Reaktion erlauben, indem Hilfen spürbar und zeitnah ausgezahlt werden. Dabei kommt dem Staat ein erheblicher Gestaltungsspielraum zu, der sich daran zu orientieren hat, für grundsätzlich wirtschaftlich gesunde Unternehmen die Folgen der sie unverschuldet treffenden Pandemie abzumildern (Senat, Urteile vom 17. März 2022 aaO Rn. 62; vom 11. Mai 2023 aaO Rn. 53 und vom 3. August 2023 aaO Rn. 63).

97 Die oben unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne erörterten staatlichen Hilfen - Gliederungspunkt 2 c aa (3) (d) - genügten diesen Anforderungen. Die Bereitstellung von Fremd- und Eigenkapital im Gesamtvolumen von rund 130 Milliarden Euro während der Pandemie hat vielen Unternehmen - auch im Hotel- und Gaststättengewerbe (vgl. Benad, CoVuR 2022, 317) - das wirtschaftliche Überleben gesichert. Der Internationale Währungsfonds geht in seinem Länderbericht 2020 für Deutschland davon aus, dass ungefähr elf Prozent - mithin etwa 400.000 (BMF aaO S. 27) - der deutschen Unternehmen ohne die staatlichen Unterstützungsmaßnahmen Insolvenz hätten anmelden müssen (IMF Country Report No. 21/13, January 2021, S. 16 Nr. 20). Die staatlichen Hilfsleistungen haben den Zweck, die Pandemiefolgen für die Wirtschaft abzumildern, folglich erreicht (vgl. Bea/Dressler aaO S. 249).

98 b) Die Rüge der Revision, die staatlichen Corona-Hilfen hätten keine verfassungsgemäße Kompensation dargestellt, weil sie unzureichend seien und gegen Art. 3 Abs. 1 GG verstießen, greift nicht durch.

99 Die Revision wendet sich zum einen gegen die in den staatlichen Förderprogrammen vorgesehene absolute Obergrenze von zunächst 52 Millionen Euro und zuletzt von insgesamt 54,5 Millionen Euro (siehe BT-Drucks. 20/3157, S. 1 f) und zum anderen gegen die Ermittlung des ersatzfähigen Schadens im Rahmen der Überbrückungshilfen III und III Plus. Die Überbrückungshilfen wurden auf der Grundlage der "Allgemeinen Bundesregelung Schadensausgleich, COVID-19" (ABS; Anlage BK 15) gewährt. § 3 Abs. 2 ABS sieht vor, dass der Schaden eines Unternehmens aus der Differenz zwischen dem Betriebsergebnis des von einer Schließungsanordnung betroffenen Zeitraums und dem Betriebsergebnis des Vergleichszeitraums im Jahr 2019 ermittelt wird. Dabei ist gemäß § 3 Abs. 8 ABS sicherzustellen, dass eine Überkompensation der pandemiebedingten wirtschaftlichen Nachteile ausgeschlossen ist. Umsatzrückgänge, die auf der allgemeinen pandemiebedingten Rezession oder einer größeren Zurückhaltung von Kunden beruhen, sind nicht ersatzfähig. Diese werden aus dem berücksichtigungsfähigen Schaden herausgerechnet, indem das Betriebsergebnis der Vorkrisenperiode pauschal um fünf Prozent reduziert wird. Bei Antragstellern mit einem durchschnittlichen monatlichen Schadensvolumen von über vier Millionen Euro ist der Abschlag für die über vier Millionen Euro hinausgehenden Beträge individuell zu ermitteln und, sofern das nicht möglich ist, ein pauschaler Abschlag von 20 Prozent anzusetzen (§ 3 Abs. 9 ABS).

100 Die Revision macht geltend, dass die D. -Gruppe als Großunternehmen und damit auch die Klägerinnen durch die willkürliche Festlegung sowohl der Förderhöchstgrenze als auch des Schwellenwertes von vier Millionen Euro bei der Schadensermittlung gegenüber kleineren und mittleren Unternehmen gleichheitswidrig benachteiligt worden seien. Während diese ihre pandemiebedingten Verluste nahezu vollständig hätten ersetzt verlangen können, habe die Unternehmensgruppe der Klägerinnen ihren sich voraussichtlich auf mehr als

150 Millionen Euro belaufenden Schaden (Zeitraum bis Mai 2022) nur zu rund 47,5 Prozent ersetzt erhalten und sehe sich dadurch einer Existenzgefährdung ausgesetzt.

101 aa) Die von der Revision gerügte Gleichheitswidrigkeit der Ausgestaltung staatlicher Hilfsprogramme liegt nicht vor.

102 Der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG gebietet dem Normgeber, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln. Dieses Gebot gilt sowohl für ungleiche Belastungen als auch für ungleiche Begünstigungen. Dabei verwehrt Art. 3 Abs. 1 GG dem Gesetzgeber nicht jede Differenzierung. Diese bedarf jedoch stets der Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Differenzierungsziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind (BVerfGE 158, 282 Rn. 110 mwN). Der Gleichheitssatz ist dann verletzt, wenn eine Gruppe von Normadressaten im Vergleich zu einer anderen Gruppe anders behandelt wird, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die unterschiedliche Behandlung rechtfertigen können (BVerfGE 133, 377 Rn. 76 mwN).

103 Nach diesen Maßstäben sind die staatlichen Hilfsprogramme nicht gleichheitswidrig ausgestaltet. Die Förderhöchstgrenze und der Schwellenwert im Rahmen der Schadensermittlung erklären sich daraus, dass die Zuschussprogramme des Bundes in besonderem Maße der Unterstützung kleiner und mittlerer Unternehmen dienen (vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der AfD-Fraktion, BT-Drucks. 20/3157, S. 2; ferner auch BMWK, Überblickspapier Corona-Hilfen, S. 4). Für größere Unternehmen, deren Finanzierungsbedarf über den Höchstgrenzen der Überbrückungshilfen lag, hatte die

Bundesregierung mit dem Wirtschaftsstabilisierungsfonds ein anderes Instrument geschaffen (vgl. BT-Drucks. 20/3157, S. 2; BMWK aaO S. 9).

104 Anders als die Revision meint, ist die Größe eines Unternehmens beziehungsweise einer Unternehmensgruppe ein sachgerechtes Unterscheidungsmerkmal hinsichtlich der Verteilung staatlicher Hilfen zur Abmilderung der wirtschaftlichen Folgen der Pandemie. Kleine und mittlere Unternehmen haben - europaweit - eine große Bedeutung bei der Schaffung von Arbeitsplätzen und einen positiven Einfluss auf soziale Stabilität und wirtschaftliche Dynamik eines Landes (Kainer in Immenga/Mestmäcker, Wettbewerbsrecht, 6. Aufl., Bd. 5, X. Abschnitt Rn. 1; von Wallenberg/Schütte in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Art. 107 AEUV Rn. 379 [80. EL, August 2023]). Zugleich sind sie gegenüber Großunternehmen typischerweise benachteiligt, da sie nicht den gleichen Zugang zu Kreditfinanzierungen und zum Kapitalmarkt haben und daher durch Liquiditätsengpässe schneller in ihrer Existenz gefährdet sein können (Kainer aaO Rn. 2; von Wallenberg/Schütte aaO). An dieser Benachteiligung kleiner und mittlerer Unternehmen ändert es nichts, dass - wie die Revision geltend macht - in Krisenzeiten auch große Unternehmen wie die D. -Gruppe Schwierigkeiten haben, (Eigen-)Kapital zu generieren und von Verbundeffekten zu profitieren. Daher begründet es keinen Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG, dass die Zuschussprogramme des Bundes in erster Linie auf die Bedürfnisse kleiner und mittlerer Unternehmen zugeschnitten waren (vgl. auch BVerfG, NJW 2022, 1366 Rn. 39).

105 Das Vorbringen der Revision kann aber auch deshalb keinen Erfolg haben, weil allein die - unterstellt gleichheitswidrige - Benachteiligung bei der Gewährung von Corona-Hilfen keinen Staatshaftungsanspruch (unter dem Gesichtspunkt einer Verletzung von Art. 14 Abs. 1 GG), sondern allenfalls (unter

dem Gesichtspunkt einer Verletzung von Art. 3 Abs. 1 GG) einen Anspruch auf weitergehende Leistungen aus den staatlichen Hilfsprogrammen zur Folge hätte, der im Rahmen einer Verpflichtungsklage vor den Verwaltungsgerichten geltend zu machen wäre (vgl. BVerfG, NJW 2022, 1366 Rn. 41).

106 bb) Die hinreichend eingriffsmindernde Wirkung der staatlichen Hilfsmaßnahmen wird auch nicht durch den revisionsrechtlich zu unterstellenden Vortrag der Klägerinnen in Frage gestellt, dass sie auf Grund der Infektionsschutzmaßnahmen der Beklagten trotz der erhaltenen Hilfsleistungen in ihrer Existenz gefährdet seien.

107 Die Folgen der Pandemie sind auch für die Klägerinnen durch staatliche Unterstützungsleistungen erheblich abgemildert worden. Durch die erhaltenen Zuschusszahlungen in Höhe von 73,6 Millionen Euro wurden die Verluste der D. -Gruppe in Höhe von 132 Millionen Euro, die sie nach dem Vortrag der Klägerinnen bis zum 31. Dezember 2021 erlitten hat, zu mehr als der Hälfte ausgeglichen. Zudem wurde ihre Liquidität durch den im Rahmen des Wirtschaftsstabilisierungsfonds gewährten Kredit in Höhe von 47,5 Millionen Euro zur Überbrückung der beiden Lockdowns gestärkt, und sie hat auch vom staatlich gezahlten Kurzarbeitergeld profitiert. Soweit die Klägerinnen vorgetragen haben, dass die D. -Gruppe ab dem Jahr 2022 Zins- und Tilgungszahlungen in Höhe von 8,7 Millionen Euro jährlich zu erbringen habe, die weder aus Rücklagen noch aus Neugeschäften gedeckt seien, so dass auf Jahre hinaus keine Reserven für notwendige Investitionen verblieben, stellt der Senat nicht in Abrede, dass die Rückführung des Kredits die Klägerinnen und den Konzern vor unternehmerische Herausforderungen stellt (vgl. auch Hermanns/Erdmann aaO Rn. 105 f). Selbst wenn aber damit für die Klägerinnen eine Existenzgefährdung verbunden sein sollte,

folgte daraus nicht, dass der Staat seiner sozialstaatlichen Verpflichtung zum innerstaatlichen Ausgleich der Pandemiefolgen nicht genügt hätte. Wie bereits ausgeführt, haben die staatlichen Hilfsprogramme ihren Zweck, die Pandemiefolgen für die Wirtschaft abzumildern, erfüllt. Der Staat ist nicht verpflichtet, jede auf Grund von Infektionsschutzmaßnahmen drohende Insolvenz zu verhindern (OVG Bremen, Urteil vom 19. April 2022 aaO Rn. 74; OVG Sachsen, Beschluss vom 20. Mai 2021 - 3 B 141/21, juris Rn. 40; OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 22. März 2021 - 3 R 22/21, juris Rn. 66, 71). Die finanzielle Leistungsfähigkeit des Staates ist begrenzt. In Pandemiezeiten muss er sich gegebenenfalls auf seine Kardinalpflichten zum Schutz der Bevölkerung beschränken (Senatsurteil vom 11. Mai 2023 aaO Rn. 52 mwN). Die Klägerinnen können ihr Unternehmerrisiko nicht auf die Allgemeinheit abwälzen und sich insoweit auf eine solidarische Lastenverteilung zu ihren Gunsten berufen.

108 Der Einwand der Revision, zum Unternehmerrisiko gehörten allein Umsatzeinbußen, die auf eine größere Zurückhaltung von Konsumenten - etwa aus Angst vor Ansteckung - zurückzuführen seien, nicht hingegen solche, die auf staatlichen Infektionsschutzmaßnahmen beruhten, trifft nicht zu. Es gehört zum Risiko eines Unternehmers, seinen Geschäftsbetrieb bei Ausbruch einer Pandemie aus Gründen des Infektionsschutzes einschränken oder schließen zu müssen. Die im kommerziellen Interesse der Klägerinnen liegende Öffnung ihrer Hotels, Gaststätten und Veranstaltungsorte für den Geschäftsverkehr barg aus infektionsschutzrechtlicher Sicht ein erhöhtes Risiko, zur Weiterverbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 beizutragen, auf das der Staat während der Pandemie mit den Schließungs- und Beschränkungsanordnungen in Erfüllung seiner aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 Satz 2 GG folgenden Schutzpflichten angemessen reagiert hat (vgl. BVerfG, NJW 2022, 1366 Rn. 13; VGH München,

Beschluss vom 21. April 2021 - 20 NE 21.1068, juris Rn. 41 aE; OVG Bremen,
Urteil vom 19. April 2022 aaO Rn. 72; Vießmann, NVwZ 2021, 15, 17 ff).

Herrmann

Reiter

Kessen

Herr

Liepin

Vorinstanzen:

LG Bremen, Entscheidung vom 28.07.2021 - 1 O 1326/20 -

OLG Bremen, Entscheidung vom 21.06.2022 - 1 U 61/21 -