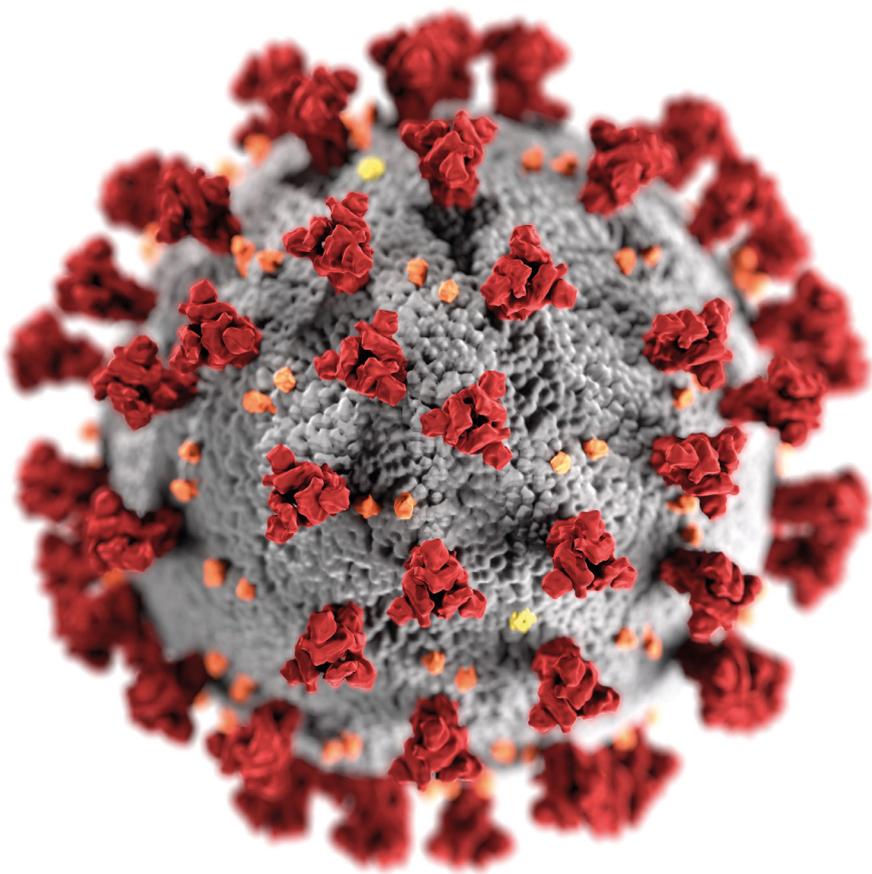


**STAATLICHE ENTSCHÄDIGUNGSPFLICHTEN
ALS FOLGE VON GESCHÄFTS-
SCHLIESSUNGEN UND VERANSTALTUNGS-
VERBOTEN ZUR VERHINDERUNG EINER
WEITERVERBREITUNG DES CORONAVIRUS**





INHALT

1. Ausgangslage	5
2. Rechtliche Rahmenbedingungen für Geschäfts- schließungen und Veranstaltungsverbote	6
2.1 § 16 Abs. 1 S. 1 IFSG	6
2.1.1 Ermächtigungsgrundlage zur Verhütung übertragbarer Krankheiten greift nicht	6
2.1.2 Entschädigungsanspruch der Betroffenen	6
2.2 § 28 Abs. 1 IFSG	7
2.2.1 Schutzmaßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten	7
2.2.2 Adressatenkreis	8
2.2.3 Entschädigungsanspruch der Betroffenen	9
3. Fazit	10



1. AUSGANGSLAGE

Der gemeinsame Krisenstab des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI) und des Bundesgesundheitsministeriums (BMG), der nach dem Pandemieplan zur Bekämpfung der weiteren Verbreitung des Coronavirus in Deutschland gegründet wurde, hat anlässlich seiner fünften Sitzung am 10.03.2020 die Empfehlung zur Absage aller Großveranstaltungen mit mehr als 1.000 erwarteten Teilnehmern ausgesprochen.

Bei allen Veranstaltungen bis 1.000 erwarteten Teilnehmern soll gemeinsam mit der zuständigen Gesundheitsbehörde eine Risikoabschätzung auf Grundlage der Kriterien des Robert Koch-Instituts (RKI) getroffen werden.

Zur Umsetzung der von dem gemeinsamen Krisenstab ausgesprochenen Vorschläge haben Bundesländer, regionale Untergliederungen und zahlreiche Kommu-

nen im Regelfall temporäre Verbote von Großveranstaltungen mit Hilfe von Allgemeinverfügungen oder individuellen Verwaltungsakten erlassen.

Diese Verbote wurden in den vergangenen Tagen für verschiedene Kommunen deutlich ausgeweitet. Beispielsweise hat die Stadt Köln jegliche Veranstaltungen im Kölner Stadtgebiet bis einschließlich 10.04.2020 untersagt. Dieses Verbot gilt auch für Gottesdienste und sonstige Veranstaltungen von Religionsgemeinschaften.

Geschlossen werden auch alle Kinos und Theater sowie Diskotheken, Clubs und Bars, die Musik und Tanzveranstaltungen anbieten. Ausgenommen sind Wochenmärkte, die der Nahversorgung dienen und Veranstaltungen, die „aus Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses“ notwendig sind.

2. RECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN FÜR GESCHÄFTSSCHLISSUNGEN UND VERANSTALTUNGSVERBOTE

Die in der Zwischenzeit ergangenen ordnungsbehördlichen Anordnungen werden mehrheitlich auf § 28 Abs. 1 IFSG gestützt. In Einzelfällen greifen die Behörden auf die Ermächtigungsgrundlage in § 16 Abs. 1 S. 1 IFSG zurück. Angesichts dieses Ausgangsbefunds bietet es sich aus Gründen der Übersichtlichkeit an, in den nachfolgenden Ausführungen zwischen diesen beiden Ermächtigungsgrundlagen zu unterscheiden.

2.1 § 16 ABS. 1 S. 1 IFSG

2.1.1 ERMÄCHTIGUNGSGRUNDLAGE ZUR VERHÜTUNG ÜBERTRAGBARER KRANKHEITEN GREIFT NICHT

Werden Tatsachen festgestellt, die zum Auftreten einer übertragbaren Krankheit führen können, oder ist anzunehmen, dass solche Tatsachen vorliegen, so trifft die zuständige Behörde nach § 16 Abs. 1 S. 1 IFSG die notwendigen Maßnahmen zur Abwendung der dem Einzelnen oder der Allgemeinheit hierdurch drohenden Gefahren. Aus der systematischen Gliederung des IFSG in Vorschriften zur „Verhütung übertragbarer Krankheiten“ (Vierter Abschnitt, §§ 15a-23a ff. IFSG) und in Vorschriften zur „Bekämpfung übertragbarer Krankheiten“ (Fünfter Abschnitt, §§ 24-32 IFSG) ergibt sich, dass § 16 Abs. 1 IFSG nur zu einem verhütenden Eingreifen ermächtigt, das die erstmalige Entstehung übertragbarer Krankheiten verhindern soll, während die besonderen Vorschriften des Fünften Abschnitts des IFSG in den Fällen gelten, in denen es darum geht, die Verbreitung bereits aufgetretener Krankheiten zu verhindern. § 16 Abs. 1 IFSG und § 28

IFSG stehen folglich in einem unabdingbaren Exklusivitätsverhältnis zueinander. Da in der Bundesrepublik Deutschland mittlerweile hunderte Infektionen mit dem Coronavirus festgestellt worden sind, ist ein Rückgriff auf die Ermächtigungsgrundlage des § 16 Abs. 1 IFSG für Geschäftsschließungen und Veranstaltungsverbote zur Verhinderung einer Weiterverbreitung des Coronavirus unstatthaft (vgl. BVerwG Urt. v. 16.12.1971 – I C 60/67; OVG Lüneburg, Beschl. v. 03.02.2011 – 13 LC 198/08, bestätigt durch BVerwG, Urt. v. 22.03.2013 – 3 C 16/11). Ein lediglich auf die lokalen Verhältnisse beschränkter Ansatz ist § 16 Abs. 1 IFSG unbekannt. Allen in allem führt ein Rückgriff auf § 16 IFSG damit zur Rechtswidrigkeit der Maßnahme.

2.1.2 ENTSCHÄDIGUNGSANSPRUCH DER BETROFFENEN

Sofern die Adressaten einer behördlichen Maßnahme nach § 16 Abs. 1 IFSG diese unbeanstandet lassen, stellt sich die Frage nach einem möglichen Entschädigungsanspruch.

Das IFSG enthält in § 65 Abs. 1 S. 1 einen für zwei konkrete Sonderfälle beschränkten Anspruch auf Ersatz von Vermögensschäden. Soweit auf Grund einer Maßnahme nach den §§ 16 und 17 IFSG einzelne Gegenstände vernichtet, beschädigt oder in sonstiger Weise in ihrem Wert gemindert werden oder ein anderer nicht nur unwesentlicher Vermögensnachteil verursacht wird, ist kraft gesetzlicher Anordnung in § 65 Abs. 1 S. 1 IFSG eine Entschädigung in Geld zu leisten. Verpflichtet zur Zahlung der Entschädigung nach § 65



Abs. 1 S. 1 IFSG ist gemäß § 66 Abs. 1 IFSG das Land, in dem der Schaden verursacht worden ist.

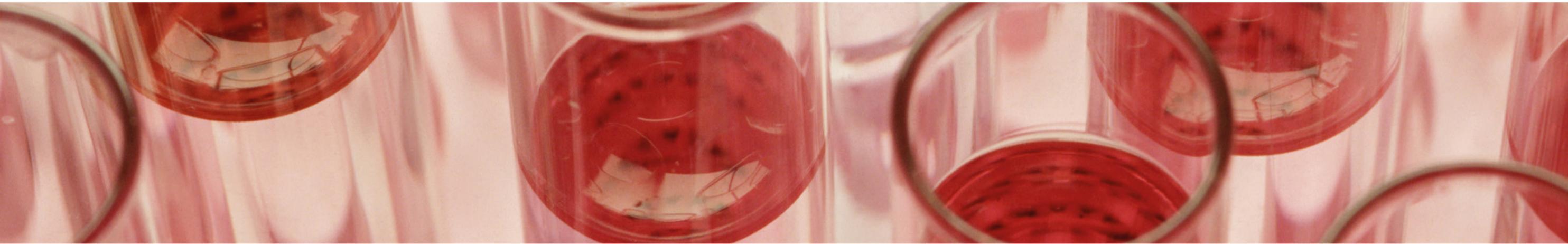
Interessant für die Adressaten einer ordnungsbehördlichen Anordnung ist die zuvor durch Unterstreichung gekennzeichnete vierte Tatbestandsalternative des § 65 Abs. 1 S. 1 IFSG, die einen Ausgleich „nicht nur unwesentlicher Vermögensnachteile“ zulässt. Da diese Entschädigungsvariante in der Praxis bislang nur ein Schattendasein geführt hat, mangelt es an gerichtlichen Leitplanken zum Verständnis der Norm. Auch eine Durchsicht der einschlägigen Kommentarliteratur erweist sich als wenig ergiebig. Einen wichtigen Hinweis liefert der Wortlaut der Vorschrift, der eine staatliche Entschädigungspflicht ohne Beschränkung der Gruppe der Anspruchsgegner vorsieht. Auch ein Blick in die Gesetzesmaterialien liefert ein gleichlautendes Ergebnis. Die erstmalige Einführung der mit § 65 Abs. 1 S. 1 IFSG korrespondierenden Vorgängervorschrift des § 57 Abs. 1 BSeuchG hat der deutsche Gesetzgeber in folgender Weise begründet (vgl. BT-Drs. VI/1568, S. 10):

„...Da außer den konkret bezeichneten Enteignungstatbeständen (Vernichtung, Beschädigung und sonstige Wertminderung) weitere entschädigungspflichtige Fälle denkbar sind, war der Auffangtatbestand (letzte Alternative des ersten Halbsatzes) erforderlich, um mögliche Lücken zu schließen. Der zweite Halbsatz stellt klar, daß bei Maßnahmen gegen Störer im Sinne des Polizeirechts keine Entschädigung gewährt wird. Daraus ergibt sich durch Umkehrschluß in Verbindung mit dem ersten Halbsatz, daß dieser nur Maßnahmen gegen Nichtstörer, also Enteignungen erfaßt. ...“

In dem Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 19.01.2000 zur Neuordnung seuchenrechtlicher Vorschriften wurden die Vorstellungen des Gesetzgebers zur Überführung des § 57 Abs. 1 BSeuchG in die Entschädigungsregelung des § 65 IFSG in folgender Weise begründet (vgl. BT-Drs. 14/3194, S. 89):

„...Die Vorschrift entspricht im Wesentlichen § 57 Abs. 1 BSeuchG. Durch die Änderung im zweiten Halbsatz von Satz 1 von § 57 Abs. 1 BSeuchG wird verdeutlicht, dass eine Entschädigung nur dann geleistet werden soll, wenn sich die seuchenhygienische Maßnahme gegen einen Nichtstörer gerichtet hat...“

Ausweislich der gesetzgeberischen Motive finden sich dort keine inhaltliche Einschränkungen für eine Entschädigung in Betracht kommenden Anordnungen nach § 16 IFSG. Demzufolge enthält § 65 Abs. 2 IFSG die Vorgabe, dass ein als Nichtstörer herangezogener Betroffener für andere nicht nur unwesentliche Vermögensnachteile unter der Maßgabe zu entschädigen ist, dass er als Resultat der Entschädigung nicht besser gestellt werden darf, als er ohne die Maßnahme gestellt sein würde.



2.2 § 28 ABS. 1 IFSG

Die von dem Verfasser gesichteten behördlichen Anordnungen wählen im Regelfall die Eingriffsnorm des § 28 Abs. 1 S. 2 IFSG als Ermächtigungsgrundlage.

2.2.1 SCHUTZMASSNAHMEN ZUR VERHINDERUNG DER VERBREITUNG ÜBERTRAGBARER KRANKHEITEN

Werden Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider festgestellt, trifft die zuständige Behörde nach Maßgabe des § 28 Abs. 1 Satz 1 IFSG die notwendigen Schutzmaßnahmen, soweit und solange es zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich ist. Unter diesen Voraussetzungen kann die zuständige Behörde nach § 28 Absatz 1 Satz 2 Halbsatz 1 IFSG auch Veranstaltungen oder sonstige Ansammlungen einer größeren Anzahl von Menschen beschränken oder verbieten.

An dieser Stelle soll angesichts der tatbestandlichen Weite des § 28 Abs. 1 Satz 1 IFSG nicht der Versuch unternommen werden, die die Geschäftsschließungen und Veranstaltungsverbote rechtfertigenden virologischen Gefährdungslagen nachzuzeichnen. Hierzu enthalten die behördlichen Anordnungen regelmäßig detaillierte Ausführungen, die in einem Streitfall von staatlichen Gerichten auf ihre sachliche Richtigkeit zu überprüfen sind.

2.2.2 ADRESSATENKREIS

Mit der Eingriffsnorm des § 28 Abs. 1 IFSG werden die Vorschriften des allgemeinen Polizeirechts abgelöst. Dieser Grundsatz gilt allerdings nicht ohne Durchbrechungen. Die Regelung in § 28 Abs. 1 IFSG ist weder abschließend noch differenziert sie mit Blick auf den Adressatenkreis zwischen Störern und Nichtstörern. Es ist folglich mangels Spezialregelung auf die allgemeinen Grundsätze des Polizei- und Ordnungsrechts zurückzugreifen. Eine Inanspruchnahme als Nichtstörer ist demnach stets dann zulässig, wenn eine gegenwärtige erhebliche Gefahr abzuwehren ist, Maßnahmen gegen einen Verhaltens- oder Zustandsstörer nicht oder nicht rechtzeitig möglich sind oder keinen Erfolg versprechen, die Ordnungsbehörde die Gefahr nicht oder nicht rechtzeitig selbst oder durch Beauftragte abwehren kann und die Personen ohne erhebliche eigene Gefährdung und ohne Verletzung höherwertiger Pflichten in Anspruch genommen werden können (vgl. für die Rechtslage in Nordrhein-Westfalen § 19 Abs. 1 OBG NRW). Konsequenterweise finden sich beispielhaft in der Allgemeinverfügung der Stadt Heidelberg über das Verbot von Veranstaltungen und zur Eindämmung der Verbreitung von COVID-19/Corona-Virus SARS-CoV2 vom 12.03.2020 die folgenden Ausführungen:

„...Die Inanspruchnahme sog. „Nicht-Störer“ ist ebenfalls verhältnismäßig. Grundsätzlich dürfen Maßnahmen nur gegen Personen gerichtet werden, die entweder Zustands- oder Verhaltensstörer sind. Allerdings ist es im vorliegenden Fall angezeigt, im Sinne einer erfolgreichen und effektiven Gefahrenabwehr auch Personen

in Anspruch zu nehmen, die sog. „Nicht-Störer“ sind. Andere, gleich wirksame Maßnahmen gegen Störer, also nachweislich infizierte Personen oder Personen, die sich nachweislich im Risikogebiet aufgehalten haben, sind nicht ersichtlich. Die Nicht-Störer werden durch diese Inanspruchnahme auch nicht erheblich selbst gefährdet und auch nicht in etwaigen für sie bestehenden höherwertigen Pflichten verletzt. ...“

Die Einordnung von Geschäftsinhabern und Organistoren von (Groß-)Veranstaltungen als Nichtstörer im Falle einer Inanspruchnahme durch eine auf § 28 Abs. 1 Satz 2 IFSG gestützte Ordnungsverfügung steht im Einklang mit der Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte. Illustrativ sei auf eine Entscheidung des OVG Hamburg (Beschl. v. 13.04.2012 - 4 Bs 78/12) verwiesen. Seinerzeit wurde dem FC St. Pauli untersagt, Auswärtskarten an die Gästefans von Hansa Rostock zu verkaufen. Die Hamburger Richter haben eine Heranziehung des FC St. Pauli, den keine Verantwortung für ein von der Behörde antizipiertes gewalttätiges Auftreten der Anhänger aus Rostock traf, als Nichtstörer gebilligt. Nicht anders verhält es sich bei einer Inanspruchnahme von Geschäftsinhabern und Veranstaltern von Massenevents, die eine als Gefährdung der Allgemeinheit ausgedeutete Ansteckung unbeteiligter Besucher durch mit dem Coronavirus infizierte Besucher nicht zu verantworten haben.

2.2.3 ENTSCHÄDIGUNGSANSPRUCH DER BETROFFENEN

Ein als Nichtstörer herangezogener Empfänger muss die nachteiligen Auswirkungen einer rechtmäßigen ordnungsbehördlichen Maßnahme nicht entschädigungslos hinnehmen, wenn die eigentlich verantwortliche Personen nicht haftbar zu machen sind. Die Polizei- und Ordnungsgesetze der Länder sowie das Bundespolizeigesetz gewähren in Anlehnung an § 70 Abs. 1 Preuß. PVG dem durch einen Notstandseingriff in Anspruch genommenen Nichtstörer dementsprechend einen Entschädigungsanspruch (vgl. für die Rechtslage in Nordrhein-Westfalen die §§ 39, 40 OBG NRW). Konsequenterweise hat das OVG Hamburg in der vorerwähnten Entscheidung in einem obiter dictum auf die Entschädigungsansprüche des FC St. Pauli hingewiesen:

„...Im Übrigen ist insoweit zu berücksichtigen, dass dem Antragsteller durch seine Inanspruchnahme als Nichtstörer nach § 10 Abs. 3 SOG auf Antrag gegebenenfalls eine angemessene Entschädigung zusteht. ...“

Die Entschädigung wird in Nordrhein-Westfalen für die eingetretenen Vermögensschäden gewährt. Für entgangenen Gewinn, der über den Ausfall des gewöhnlichen Verdienstes oder Nutzungsentgelts hinausgeht, und für Vermögensnachteile, die nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit der zu entschädigenden Maßnahme stehen, ist eine Entschädigung nur zu leisten, wenn und soweit dies zur Abwendung unbilliger Härten geboten erscheint.

3. FAZIT

Angesichts der erheblichen Bedrohungen der Bevölkerung infolge einer raschen Verbreitung des Coronavirus in Deutschland haben die führenden Gesundheitsexperten ein entschiedenes Handeln des Staates angemahnt. Zur Umsetzung dieses Petitums haben die nach dem IFSG zuständigen Behörden der Länder als bevorzugte Handlungsinstrumente zur Verhinderung einer unkontrollierten Weiterverbreitung des Coronavirus die Schließung von Geschäften und Veranstaltungsverbote ausgewählt. Geprägt durch die föderale Struktur der Bundesrepublik Deutschland ist nach den Beobachtungen des Verfassers ein „Flickenteppich“ staatlicher Initiativen entstanden.

Auch wenn die jeweiligen Maßnahmen regelmäßig ihren inneren Ursprung in § 28 Abs. 1 IFSG finden, unterscheiden sich die hoheitlichen Anordnungen mit Blick auf den Adressatenkreis und die inhaltlichen Ausprägungen mitunter sehr deutlich. Pauschale Annahmen verbieten sich demzufolge. Geboten erscheint statt dessen eine sorgfältige Unterscheidung zwischen einer primären und sekundären Ebene.

Auf der primären Betrachtungsebene ist der Frage nachzugehen, ob der Verbotsadressat sich einer polizeilichen Verantwortlichkeit zu stellen hat. Dies wird angesichts der gegenwärtig weitgehend ungebremsten Verbreitung des Coronavirus in Deutschland von Ausnahmefällen abgesehen anzunehmen sein. Anordnungen nach § 28 Abs. 1 IFSG sind kraft Gesetzes sofort vollziehbar (vgl. § 28 Abs. 3 IFSG). Bei Anträgen auf Aussetzung der aufschiebenden Wirkung nach § 80 Abs. 5 VwGO müssen die Verwaltungsgerichte zum einen die Rechtmäßigkeit des in Frage stehenden Verwaltungsaktes prüfen und des

weiteren eine Rechtsgüterabwägung zwischen dem öffentlichen Interesse und dem individuellen Interesse des Antragstellers an der Anordnung der sofortigen Vollziehung vornehmen. Ungeachtet der ungeklärten Reichweite des § 28 Abs. 1 IFSG dürfte angesichts der erheblichen Bedrohungen des Coronavirus die hieraus abgeleitete Gefahrenlage das Aussetzungsinteresse des Einzelnen mit der Folge übertreffen, dass die angegriffene Anordnung bis zu einer Entscheidung in der Hauptsache bestehen bleibt.

Weitaus spannender ist hingegen die zweite Betrachtungsebene mit der Frage, ob die mit Verbotsverfügungen einhergehenden wirtschaftlichen Beeinträchtigungen von den Adressaten entschädigungslos hinzunehmen sind. An dieser Stelle sollte nicht zaghaft gehandelt werden. Welche Ansprüche den Betroffenen tatsächlich zur Verfügung stehen, ist stets mit Blick auf die konkrete Maßnahme zu beurteilen. Sobald Entschädigungsansprüche ermittelt worden sind, sollten diese kurzfristig schriftlich angemeldet werden.

Die Entschädigungsansprüche des Polizei- und Ordnungsrechts werden durch die spezialgesetzlichen Entschädigungstatbestände des IFSG nicht gesperrt. Denn diese lassen ausweislich der Überschrift des 12. Abschnitts des Gesetzes (Entschädigung in besonderen Fällen) einen Raum für die Heranziehung anderweitiger Rechtsvorschriften und die Berücksichtigung von Entschädigungsansprüchen aufgrund von Gewohnheitsrecht.





KONTAKT

BDO Legal Rechtsanwaltsgesellschaft mbH
Georg-Glock-Str. 8
40474 Düsseldorf

Telefon: +49 211 1365-8970

Telefax: +49 211 1365-8973

www.bdolegal.de

DR. ANDREAS GRAEF, MBA¹

Rechtsanwalt, Partner Leiter BDO Branchcenter
Öffentliche Unternehmen und Verwaltung
andreas.graef@bdolegal.de

¹ Der Autor Dr. Andreas Graef, MBA, ist Partner der Sozietät BDO Legal Rechtsanwaltsgesellschaft in Düsseldorf.

Die Informationen in dieser Publikation haben wir mit der gebotenen Sorgfalt zusammengestellt. Sie sind allerdings allgemeiner Natur und können im Laufe der Zeit naturgemäß ihre Aktualität verlieren. Demgemäß ersetzen die Informationen auf unserer Webseite und in unseren Publikationen keine individuelle fachliche Beratung unter Berücksichtigung der konkreten Umstände des Einzelfalls. BDO Legal Rechtsanwaltsgesellschaft mbH übernimmt demgemäß auch keine Verantwortung für Entscheidungen, die auf Basis der Informationen getroffen werden, für die Aktualität der Informationen im Zeitpunkt der Kenntnisnahme oder für Fehler und/oder Auslassungen.

BDO Legal Rechtsanwaltsgesellschaft mbH, eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung, ist rechtlich selbständiger Kooperationspartner der BDO AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft.

BDO AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, eine Aktiengesellschaft deutschen Rechts, ist Mitglied von BDO International Limited, einer britischen Gesellschaft mit beschränkter Nachschusspflicht, und gehört zum internationalen BDO Netzwerk voneinander unabhängiger Mitgliedsfirmen.

BDO ist der Markenname für das BDO Netzwerk und für jede der BDO Mitgliedsfirmen.

Copyright © BDO Legal 2020

