

Coronavirus - Haftungsansprüche bei Absage von Veranstaltungen

VORBEMERKUNGEN

Aufgrund der dynamischen Ausbreitung des Coronavirus sind bundesweit in den vergangenen Wochen eine Reihe größerer Veranstaltungen wie Messen und Sportveranstaltungen von den Veranstaltern selbst oder durch Anordnung der örtlichen Ordnungsbehörden nach dem Infektionsschutzgesetz (IfSG) auf der Grundlage von Erlassen der Länder abgesagt worden. Für den Fall, dass die Länder durch Rechtsverordnung Maßgaben vorgeben, gelten diese unmittelbar.

Die Frage einer Schadensersatz- bzw. Entschädigungspflicht bei einer Absage von Veranstaltungen aufgrund einer ordnungsbehördlichen Anordnung wurde jedoch offengelassen. Das führt zu Rechtsunsicherheiten. Haftungsfragen können abschließend nur im konkreten Einzelfall in Kenntnis der genauen Umstände geklärt werden. Im Folgenden wird jedoch der Versuch einer grundsätzlichen Einordnung unternommen.

Der Bund soll bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite künftig für einen befristeten Zeitraum zusätzliche Kompetenzen bekommen. Das sieht ein Gesetzentwurf zur Novellierung des Infektionsschutzgesetzes der Koalitionsfraktionen vor (BT-Drs. 19/18111). Das Bundesgesundheitsministerium soll ermächtigt werden, Vorkehrungen zum Schutz der Bevölkerung zu treffen und die Gesundheitsversorgung sicherzustellen. Das betrifft etwa den grenzüberschreitenden Reiseverkehr, wenn im Bahn- und Busverkehr Meldepflichten eingeführt werden, sowie Melde- und Untersuchungspflichten. Ferner geht es um Vorkehrungen zur Sicherstellung der Grundversorgung mit Arzneimitteln, Schutzausrüstung und Labordiagnostik.

Mit der Novelle soll auch eine Entschädigungsregelung für Eltern geschaffen werden, wenn die Betreuung der Kinder nach einer behördlichen Schließung von Einrichtungen nicht mehr möglich ist. Weitere Änderungen in den Entschädigungstatbeständen abgesehen von redaktionellen Änderungen sind nach derzeitigem Stand nicht vorgesehen, sodass die folgenden Ausführungen auch für künftige Fallgestaltungen Bestand haben.

KERNAUSSAGEN

- Haftungsansprüche gegen Kommunen bei einer Untersagung einer Veranstaltung aufgrund einer ordnungsbehördlichen Anordnung bestehen nicht.
- Die spezialgesetzliche Ermächtigungsgrundlage für behördliche Untersagungsverfügungen in der Corona-Krise bildet das Infektionsschutzgesetz. Ein Entschädigungsanspruch eines Veranstalters nach dem Infektionsschutzgesetz existiert nicht.

- Die Entschädigungstatbestände nach dem Infektionsschutzgesetz sind abschließen. Daneben besteht kein Raum für einen Rückgriff auf das allgemeine Ordnungsrecht.
- Sollten die Entschädigungstatbestände des allgemeinen Ordnungsrechts dessen ungeachtet für anwendbar angesehen werden, scheidet jedoch ein Entschädigungsanspruch für einen Veranstalter auf dieser Grundlage aus.
- Entschädigungsansprüche aus Amtshaftung oder sonstigem Staatshaftungsrecht bestehen ebenfalls nicht.

HAFTUNGSANSPRÜCHE GEGEN KOMMUNEN WEGEN ORDNUNGSBEHÖRDLICHER ANORDNUNGEN

I. Haftung nach Infektionsschutzgesetz

1. Ermächtigungsgrundlage für behördliche Verfügungen

Die spezialgesetzliche Ermächtigungsgrundlage für behördliche Untersagungsverfügungen bildet vorrangig das IfSG.

§ 16 IfSG ermöglicht den zuständigen Behörden die notwendigen Maßnahmen zur Abwendung einer drohenden Gefahr für den Einzelnen oder die Allgemeinheit, wenn Tatsachen festgestellt wurden, die zum Auftreten einer übertragbaren Krankheit führen können oder anzunehmen ist, dass solche Tatsachen vorliegen (Maßnahmen zur Verhütung).

§ 28 Abs. 1 Satz 2 IfSG erlaubt unter bestimmten Voraussetzungen (Feststellung von Kranken, Krankheitsverdächtigen, Ansteckungsverdächtigen etc.), dass die zuständige Behörde Veranstaltungen oder sonstige Ansammlungen einer größeren Anzahl von Menschen beschränken oder verbieten kann. Des Weiteren können bestimmte Gemeinschaftseinrichtungen oder Teile davon geschlossen werden, so z. B. Kindertageseinrichtungen, Kinderhorte, Schulen und sonstige Ausbildungseinrichtungen (Maßnahmen zur Bekämpfung).

Maßnahmen nach § 28 IfSG können erst ergriffen werden, wenn eine übertragbare Krankheit gesichert festgestellt wurde, während für Maßnahmen nach § 16 IfSG die Feststellung von Tatsachen genügt, die zum Auftreten einer solchen Krankheit führen können. Die notwendige Gefahrenschwelle ist in § 16 IfSG erheblich niedriger angesetzt.

Im Falle der Verbreitung des Coronavirus ist davon auszugehen, dass die ordnungsbehördlichen Anordnungen auf § 28 IfSG basieren.

2. Entschädigungsanspruch nach IfSG?

Das IfSG regelt in §§ 56 ff. Entschädigungstatbestände. Nach dem Willen des Gesetzgebers sollen die getroffenen Entschädigungsregelungen im IfSG den von der Rechtsprechung entwickelten allgemeinen Aufopferungsanspruch umfassend ersetzen, wobei weitergehende Ansprüche aus Amtshaftung unberührt bleiben sollen.

Eine Entschädigung für Maßnahmen nach § 28 IfSG wird in den §§ 56 ff. IfSG nicht explizit erwähnt. Das IfSG regelt in §§ 56 ff. aber die Entschädigung in besonderen Fällen. Die Frage ist, ob die Absage von Veranstaltungen zu einem Entschädigungsanspruch nach diesen Regelungen führt.

- Der in § 56 IfSG normierte Entschädigungsanspruch ist nicht einschlägig. Denn der Veranstalter müsste dann gem. § 56 i. V. m. § 31 selbst Ausscheider, Ansteckungsverdächtiger,

Krankheitsverdächtiger oder als sonstiger Träger von Krankheitserregern (§ 31 Satz 2) in Betracht kommen.

§ 65 Abs. 1 IfSG scheidet ebenfalls als Anspruchsgrundlage für eine Entschädigung aus. Die Regelung sieht vor, dass ein Entschädigungsentgelt zu leisten ist, soweit aufgrund einer Maßnahme nach den §§ 16 und 17 Gegenstände vernichtet, beschädigt oder in sonstiger Weise in ihrem Wert gemindert werden oder ein anderer nicht nur unwesentlicher Vermögensnachteil verursacht wird. Damit scheidet eine unmittelbare Anwendung auf eine behördliche Anordnung nach § 28 Abs. 1 S. 2 IfSG aus. Eine analoge Anwendung kommt mit Blick auf die explizite Nennung von §§ 16 und 17 IfSG schon wegen des offensichtlichen Fehlens einer planwidrigen Regelungslücke nicht in Betracht. Folglich scheidet eine Entschädigungspflicht aus § 65 IfSG aus.

- § 69 IfSG sieht darüber hinaus eine Kostentragungspflicht aus öffentlichen Mitteln für die Durchführung von Schutzmaßnahmen vor. Der Gesetzgeber hat insoweit für genau bestimmte Fallkonstellationen eine Kostentragungspflicht (Entschädigungspflicht) aus öffentlichen Mitteln getroffen. Die Schutzmaßnahmen nach § 28 Abs. 1 Satz 2 IfSG (Beschränkung und Verbot von Veranstaltungen) werden nicht ausdrücklich benannt. Dies lässt die Schlussfolgerung zu, dass die Kosten für diese Schutzmaßnahmen nicht aus öffentlichen Mitteln bestritten werden.

In der Konsequenz bedeutet dies, dass keine Ansprüche auf Kostenerstattung bzw. Entschädigung nach dem IfSG gegen Kommunen aufgrund einer ordnungsbehördlichen Maßnahme geltend gemacht werden können.

3. Entschädigungstatbestände des IfSG abschließend?

Es wird diskutiert, ob die Entschädigungsregelungen des IfSG abschließend sind und daher keinen Rückgriff auf andere Entschädigungstatbestände, bspw. aus dem allgemeinen Ordnungsrecht zulassen. Handelt es sich bei dem IfSG also um besonderes Ordnungsrecht, das grundsätzlich vorrangig gegenüber dem allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht zur Anwendung kommt? Hinsichtlich der Ermächtigungsgrundlagen für behördliche Verfügungen ist dies eindeutig zu bejahen. Gilt dies auch für die Entschädigungstatbestände? Die Abschnittsüberschrift der Entschädigungstatbestände des IfSG spricht von „besonderen Fällen“. Laut Gesetzesbegründung können weitergehende Ansprüche nach dem Staatshaftungsrecht geltend gemacht werden. Bedeutet dies, dass man nach den allgemeinen Rechtsgrundsätzen ergänzend auf das allgemeine Ordnungsrecht zurückgreifen kann (Ergänzungs- und Auffangfunktion)?

Der exakt abgegrenzte Regelungsinhalt des IfSG spricht dafür, dass eine vollständige, lückenlose und abschließende Regelung getroffen werden sollte. Zweck des Gesetzes ist es, Leben und Gesundheit des Einzelnen und der Gemeinschaft vor den Gefahren durch Infektionskrankheiten zu schützen. Die Mittel und Wege zur Erreichung dieses Zwecks werden abschließend und ausschließlich im IfSG geregelt. Es besteht daher auch kein Anhalt für einen beschränkten Regelungsgehalt der infektionsschutzrechtlichen Entschädigungsregelungen, der hinsichtlich der Nicht-, Anscheins- und Verdachtsstörer einen ergänzenden Rückgriff auf das allgemeine Ordnungsrecht zulässt.

Laut Gesetzesbegründung ist § 28 IfSG für die Absage von Veranstaltungen zum Schutz vor einer (weiteren) Ausbreitung übertragbarer Krankheiten abschließend zu verstehen (vgl. BT-Drucksache 14/2530, S. 74), so dass mit Blick auf die Entschädigungsregelungen hinsichtlich der bestehenden Eingriffsbefugnisse im IfSG ein Rückgriff auf das allgemeine Ordnungsrecht nicht in Betracht kommt. Auch die abschließende Aufzählung der im § 69 IfSG genannten Tatbestände spricht für eine abschließende Regelung.

Mit Blick auf die unabsehbaren Folgekosten beim Verbot von Veranstaltungen ist gerade eine Übernahme durch die öffentliche Hand nicht gewollt. So hat jeder seine eigenen Kosten zu tragen. Dies ist auch unter dem Aspekt, dass durch den Ausbruch des Coronavirus quasi ein Fall von höherer Gewalt vorliegt, zumindest ein dem Gerechtigkeitsgefühl entsprechendes Ergebnis. Letztlich werden hier nicht mehr einzelne Personen in besonderer Weise von einem besonderen Nachteil materieller oder immaterieller Art betroffen, sondern umfassend teils erhebliche Beeinträchtigungen für praktisch ein ganzes Land erzeugt, deren Ausgleich der klassischen Bewältigung durch Einzelfallbetrachtung sowohl bei der Geltendmachung von Ansprüchen als auch deren ggf. gerichtlicher Durchsetzung nur noch eingeschränkt zugänglich erscheint.

II. Exkurs: Entschädigungsansprüche nach dem allgemeinen Ordnungsrecht am Beispiel von § 39 a OBG NRW

Sollten abweichend von der unter Ziffer I. dargestellten Auffassung die Subsidiarität des allgemeinen Ordnungsrechts verneint und dessen Entschädigungstatbestände für anwendbar gehalten werden, ist von Folgendem auszugehen. Als Beispiel wird auf das OBG NRW zurückgegriffen. Vergleichbare Regelungen existieren im allgemeinen Ordnungsrecht der anderen Länder.

1. Veranstalter Nichtstörer?

Eine Entschädigungspflicht nach OBG NRW setzt voraus, dass durch die ordnungsbehördliche Beschränkung oder das Verbot einer Veranstaltung nach § 28 Abs. 1 S. 2 IfSG dem Veranstalter ein Schaden entstanden ist. Dieser Schaden muss infolge einer Inanspruchnahme des Veranstalters als Nichtverantwortlicher – Nichtstörer - entstanden sein (§ 39 Abs. 1 a OBG NRW i. V. m. § 19 OBG NRW). Durch die Maßnahme der Ordnungsbehörde leistet der Nichtstörer quasi ein Sonderopfer für die Allgemeinheit, wofür er einen Schadensausgleich erhalten soll.

Es ist daher zu fragen, ob der Veranstalter ein Nichtstörer ist und damit einen Entschädigungsanspruch hat. Da der Veranstalter selbst Veranstaltungen durchführt, die verboten werden, trifft auf ihn das Rechtsinstitut des Nichtstörers nicht zu. Er könnte demgegenüber vielmehr ein Störer sein.

- Zum einen könnte ein Veranstalter ein Verhaltensstörer sein. Eine unmittelbare Verantwortlichkeit des Veranstalters als Verhaltensstörer setzt voraus, dass er die Gefahr selbst verursacht - Theorie der unmittelbaren Verursachung (§ 17 Abs. 1 OBG NRW).

Alle Maßnahmen nach IfSG richten sich gegen übertragbare Krankheiten beim Menschen. Eine besondere Gefahr liegt im Vergleich zum allgemeinen Verbreitungsrisiko des Coronavirus insbesondere in der Ansammlung von Personen für eine gewisse Dauer auf engerem Raum. Ein deutlich intensiverer Kontakt ist unvermeidlich. Bei Veranstaltungen überträgt sich das Coronavirus daher nach heutigem Kenntnisstand deutlich schneller als im alltäglichen Lebensumfeld. Da erst der Veranstalter durch das Anbieten der Veranstaltung die Ursache für diese besondere Gefahr setzt, ist es vertretbar, ihn als Störer im Sinne des OBG anzusehen, sodass auf dieser Grundlage keine Entschädigungsansprüche nach dem OBG bestehen.

Zwar hat der Veranstalter auf die Entstehung der Ausgangsgefahr (Coronavirus) keinen Einfluss. Auf ein Verschulden kommt es hierbei aber nicht an. Mit dem Anbieten von Veranstaltungen ist immer die besondere Gefahr der Verbreitung von Krankheiten verbunden. Die Ordnungsbehörden schreiten nur solange nicht ein, wie von diesen Erregern keine Gefahren für Leib und Leben ausgehen, die eine Maßnahme nach IfSG rechtfertigen würden.

- Auch bei der Annahme einer nur mittelbaren Verantwortung des Veranstalters zur Verbreitung des Coronavirus ist er als Störer/Handlungsverantwortlicher einzustufen. Hier ist die von der Rechtsprechung und Literatur entwickelte Figur des Zweckveranlassers einschlägig. Es ist die Frage zu beantworten, ob die Ursache der weiteren Verbreitung des Coronavirus durch die Veranstaltung selbst gesetzt wird oder ob die Gefahr erst durch die Teilnahme einer infizierten Person entsteht. Mithin erst das Handeln einer anderen Person die Ursache setzt und der Zurechnungszusammenhang durch das Hinzutreten des eigenverantwortlichen Handelns Dritter unterbrochen wird. Das ist zu verneinen. Denn die Gefahr der Ausbreitung wird ausschließlich durch die Veranstaltung selbst und die räumlichen Bedingungen gesetzt. Somit ist auch nach diesem Rechtsinstitut der Veranstalter als Störer anzusehen, sodass Entschädigungsansprüche nach dem OBG auf dieser Grundlage entfallen.
- Das Rechtsinstitut des Zustandsstörers ist nicht einschlägig. Danach müsste die Gefahr vom Veranstaltungsort selbst ausgehen.

Da der Veranstalter nach den Vorgesagten als Störer einzustufen ist, scheidet ein Entschädigungsanspruch nach dem OBG aus.

2. Seltener Fall der selbständigen Ordnungsverfügung

Sollte die örtliche Ordnungsbehörde im Rahmen des Corona-Geschehens durch eine selbständige Ordnungsverfügung auf der Grundlage des § 14 OBG eine (rechtmäßige) Maßnahme gegen eine nichtverantwortliche Person im Sinne des § 39 Abs. 1 a OBG durchführen, könnte diese Person u. U. Ersatz des ihr entstandenen Schadens verlangen.

Dieser Sachverhalt scheint allerdings unwahrscheinlich. Die örtlichen Ordnungsbehörden treffen die notwendigen Maßnahmen aufgrund der spezialgesetzlichen Befugnisnormen. Zudem wird die Heranziehung Nichtverantwortlicher nur ausnahmsweise zum Tragen kommen. Sie ist verfassungsrechtlich streng subsidiär. Das Handeln der Behörde müsste sich darüber hinaus als finale Maßnahme gegenüber der nichtverantwortlichen Person darstellen, die zielgerichtet in dessen Rechte eingreift. Rein faktische oder ungezielte Eingriffswirkungen sind keine „Inanspruchnahme“ im Sinne des § 39 Abs. 1 a OBG.

III. Ansprüche aus Amtshaftung oder sonstigem Staatshaftungsrecht?

Grundsätzlich nicht ausgeschlossen sind weitergehende Ansprüche aus dem Staatshaftungsrecht.

- Als Grundlage für einen Entschädigungsanspruch von betroffenen Veranstaltern kommt grundsätzlich auch ein Anspruch aus Amtshaftung nach § 839 BGB i. V. m. Art. 34 GG in Betracht. Die Entschädigung des Veranstalters durch die absagende Behörde auf der Grundlage eines Amtshaftungsanspruchs entfällt, weil es sich bei der behördlichen Absage weder um eine pflichtwidrige noch um eine rechtswidrige Maßnahme handelt.
- Nur subsidiär, d.h. soweit spezialgesetzliche Regelungen nicht vorliegen bzw. keine abschließende Regelung enthalten, kommen bei behördlichen Verfügungen auch Ansprüche der Betroffenen nach allgemeinem Staatshaftungsrecht in Betracht. Soweit es dabei – wie etwa bei der Untersagung von Veranstaltungen - im Kern um Eingriffe in den ausgeübten und eingerichteten Gewerbebetrieb geht, die als Eigentumspositionen geschützt sind, wären Ansprüche aus dem richterrechtlich entwickelten enteignenden Eingriff zu prüfen. Bei Eingriffen in immaterielle Rechtsgüter (z.B. Gesundheit, Freiheit, körperliche Unversehrtheit, Privatsphäre) kommt dagegen (ebenfalls subsidiär) ein allgemeiner Aufopferungsanspruch in Betracht. Im Bereich des

Infektionsschutzrechts, soll dieser aber ausgeschlossen sein (siehe oben unter 1.). Bei beiden Haftungsinstituten wird hier vorausgesetzt, dass die behördliche Verfügung jeweils rechtmäßig ist.

Voraussetzung ist des Weiteren in beiden Fällen ein unmittelbarer staatlicher Eingriff. Der Staat soll nicht für Schäden haften, die sich unabhängig von einer staatlichen Einwirkung ergeben. Hier ist zwar die Ansteckungsgefahr ein nicht vom Staat zu verantwortendes Risiko, die konkrete Untersagung einer Veranstaltung etwa, also die unmittelbare Einwirkung auf die Rechtssphäre des Veranstalters (und der Besucher) geht aber auf den Staat zurück. Die Veranstaltung wäre ansonsten weiterhin möglich gewesen.

Weitere Voraussetzung ist jeweils ein sog. Sonderopfer, also ein dem Betroffenen unzumutbarer Nachteil, der ihm im Interesse der Allgemeinheit auferlegt wird. Insoweit stellt sich etwa bei Veranstaltungen die Frage, ob nicht bei einem pflichtbewussten Veranstalter, der die mit einer Durchführung der Veranstaltung trotz des Infektionsrisikos verbundenen Gesundheitsgefahren für die Teilnehmer berücksichtigt, unterstellt werden kann, dass er die Veranstaltung auch von sich aus absagen würde, ohne eine behördliche Untersagungsverfügung abzuwarten. So verfahren derzeit ja auch schon zahlreiche Veranstalter. Das könnte gegen ein unzumutbares Sonderopfer jedenfalls in den Fällen sprechen, in denen das Risiko bereits in einem frühen Stadium der Veranstaltungsorganisation absehbar war.

Bei den Teilnehmern von Veranstaltungen etwa dürften die vergeblichen Aufwendungen für Eintritts- und Fahrkosten dagegen keine derart gravierenden Verluste erzeugen, dass ein unzumutbares Sonderopfer anzunehmen wäre. Generell stellt sich aber bei Infektionsereignissen dieses Umfangs neben der Frage der Zumutbarkeit des Nachteils im Einzelfall auch die grundsätzliche Frage, inwieweit angesichts der Betroffenheit nahezu aller Rechtssubjekte in einem Land nach von Sonderopfern gesprochen werden kann oder ob es nicht eher eine Schicksalsgemeinschaft ist, bei der Nachteile im Wege wirtschaftspolitischer Entscheidungen mit dem dort gegebenen erheblichen Entscheidungsspielraum begegnet werden müsste.

ABSAGEN DURCH VERANSTALTER SELBST

Sagt der Veranstalter selbst ab, stellt sich die Frage nach zivilrechtlichen Ansprüchen zwischen den Beteiligten (Veranstalter, Besuchern, Lieferanten, Caterern etc.). Ansprüche gegen den Staat bzw. die Kommunen sind nicht erkennbar.