

COVID-19

20. März 2020
22. März 2020

Kontakt:

Rechtsanwalt
Janosch Neumann
Tel.: 0201.1095-708
Fax: 0201.1095-800
Mail:
jneumann@raehp.de



Corona-Krise:

Behördliche Anordnungen, ihre Folgen und mögliche Entschädigung

Das neuartige Coronavirus (SARS-CoV-2) legt weiterhin eine beängstigende Ausbreitungsdynamik an den Tag. Infektionsketten sind kaum noch zu überblicken. Die zuständigen staatlichen Stellen sind auf der Grundlage von Empfehlungen der Fachleute, allen voran des Robert-Koch-Instituts, nach Kräften bemüht, den Anstieg der Fallzahlen zu verlangsamen, um das Gesundheitssystem vor einem Kollaps zu bewahren. Welche rechtlichen Maßnahmen bereits ergriffen worden sind und welche Folgen diese haben, auch entschädigungsrechtlich, skizziert dieser Beitrag nach Maßgabe des aktuellen Standes der Entwicklungen (20.03.2020, 15:00 Uhr, aktualisiert 22.03.2020, 14:00 Uhr).

Rechtsgrundlage

Rechtlicher Ausgangspunkt für die aktuellen Maßnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung des Coronavirus ist das

Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz – IfSG) als Nachfolgeregelung zum früheren Bundesseuchengesetz. Zweck des Gesetzes ist es, übertragbaren Krankheiten beim Menschen vorzubeugen, Infektionen frühzeitig zu erkennen und ihre Weiterverbreitung zu verhindern.

Potenzielle Maßnahmen

Zur Erreichung dieses Ziels sieht das IfSG vor allem Maßnahmen zur Verhütung übertragbarer Krankheiten (§§ 16 ff.) und zu deren Bekämpfung (§§ 24 ff.) vor. Verhütungsmaßnahmen dienen der vorbeugenden Gefahrenvorsorge, wenn Tatsachen bekannt werden, die künftig zum Auftreten einer übertragbaren Krankheit führen können. Dieses Stadium erscheint aktuell weit überschritten. Denn tausende Krankheits- und Krankheits- bzw. Ansteckungsverdachtsfälle sind nachweislich festgestellt, Todesfälle zu verzeichnen. So werden die aktuellen Maßnahmen auch nicht auf die Regelungen des IfSG zur Verhütung übertragbarer Krankheiten gestützt, sondern als Schutzmaßnahmen erlassen. § 28 Abs. 1 IfSG enthält dafür die erforderliche Rechtsgrundlage, die zur Anordnung solcher notwendigen Schutzmaßnahmen ermächtigt. Zu diesen Schutzmaßnahmen zählen gemäß ausdrücklicher gesetzlicher Regelung unter anderem:

- Quarantäne und bei Nichtbefolgung zwangsweise Unterbringung;
- vollständige oder teilweise Untersagung beruflicher Tätigkeiten (berufliches Tätigkeitsverbot);
- Veranstaltungs- und Ansammlungsverbote bzw. entsprechende Beschränkungen;
- Schließung von Badeanstalten, Kindertageseinrichtungen und Schulen, etc.

Die vorstehenden Maßnahmen können sich sowohl auf nachweislich Kranke als auch auf Krankheits- bzw. Ansteckungsverdächtige sowie „unbeteiligte“ Dritte, also nicht

erkrankte und nicht einer Erkrankung verdächtige Personen, beziehen bzw. auswirken und – vom Gesetz teilweise ausdrücklich bestätigt – massiv in Grundrechte eingreifen.

Rechtliche Anforderungen

Die vorstehenden Maßnahmen sind zulässig, soweit und solange es zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich ist. Wie bei allem staatlichen Handeln ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wahren, der aber sicherlich mit zunehmender Gefahrenlage abnehmende Anforderungen an die Rechtmäßigkeit behördlicher Maßnahmen stellen wird. Mit anderen Worten: Je prekärer die Gefahrensituation sich angesichts der Fallzahlen, Todesfälle und Unkontrollierbarkeit der Ausbreitungswege darstellt und je drakonischer auch die Handlungsempfehlungen der Fachleute ausfallen, desto mehr Einschränkungen des persönlichen und öffentlichen Lebens werden Bürger und Unternehmen auch zu dulden haben. Die Faktizität der Lage und deren fachwissenschaftliche und politische Bewertung haben insoweit notwendigerweise entscheidenden Einfluss auf das rechtlich Zulässige und Gebotene.

Zuständigkeit

Der föderale Aufbau Deutschlands, in dem zwar der Bundesgesetzgeber für den Erlass des IfSG zuständig ist, aber die Länder die Bundesgesetze grundsätzlich vollziehen, bedingt, dass der Bund zwar – wie seitens der Bundesregierung wiederholt geschehen – Handlungsempfehlungen zum Umgang mit dem Coronavirus aussprechen kann, diese aber gleichwohl erst noch von den Ländern umgesetzt werden müssen, um rechtsverbindlich zu werden. Das bedeutet, dass eine einheitliche Veranlassung von Schutzmaßnahmen durch die Länder weder rechtlich geboten ist noch zwingend sachangemessen sein muss. Das bedeutet ferner, dass die durch Pressemitteilungen und sonstige Medienveröffentlichungen der Bundesregierung verlautbarten Maßnahmen gegen das Virus für ihre Rechtsverbindlichkeit erst in den sechzehn Bundesländern umgesetzt werden müssen. Ob sich dies nach dem Gesetzentwurf des Bundesgesundheitsministeriums zur Änderung des IfSG, von dem die FAZ am Samstag,

21.03.2020, berichtet hat und der – soweit ersichtlich – noch nicht allgemeinzugänglich veröffentlicht ist, möglicherweise ändern soll, bleibt abzuwarten.

In den Ländern wiederum ist die Zuständigkeit für eine rechtsverbindliche Vollziehung des IfSG unterschiedlich geregelt. In Nordrhein-Westfalen (NRW) etwa treffen die Städte und Gemeinden als örtliche Ordnungsbehörden alle Maßnahmen zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten nach § 28 IfSG (vgl. § 3 der Verordnung zur Regelung von Zuständigkeiten nach dem Infektionsschutzgesetz - ZVO-IfSG). Dies bedeutet, dass ohne entsprechende Anordnungen der jeweiligen Stadt oder Gemeinde Schutzmaßnahmen nicht gelten, wobei aber nicht davon auszugehen sein wird, dass einzelne Kommunen keine Maßnahmen ergriffen haben.

Letzteres ist vor allem vor dem Hintergrund anzunehmen, dass die Landesregierungen in Gestalt der zuständigen Fachministerien flächendeckend Erlasse zum Umgang mit der Corona-Krise und den anzuordnenden Maßnahmen veröffentlicht haben. Jedenfalls in NRW handelt es sich bei denjenigen Erlassen, die Maßnahmen nach dem IfSG betreffen, um sog. fachaufsichtliche Weisungen des jeweiligen Ministeriums als oberste Ordnungsbehörde gegenüber den örtlichen Ordnungsbehörden. Mit anderen Worten: Die Städte und Gemeinden sind innerhalb der Behördenhierarchie zur Umsetzung der in den Erlassen vorgesehenen Maßnahmen verpflichtet. Eine unmittelbare außenrechtverbindliche Wirkung der Erlasse gegenüber Bürgern und Unternehmen besteht gleichwohl nicht. Hierfür bedarf es zunächst der Umsetzung durch die Kommunen.

Es kann also jedem nur empfohlen werden, sich neben der aktuellen Erlasslage auch und gerade über die in seiner Stadt bzw. Gemeinde geltenden Anordnungen und Verbote zu informieren. Denn örtliche Besonderheiten und Bewertungen, vor allem besondere „Krisenherde“, können von der Erlasslage abweichende, erforderlichenfalls auch schärfere Maßnahmen rechtfertigen und notwendig machen. Die Erlasse sind insoweit nicht abschließend.

Die Anordnungen der Städte und Gemeinden, sog. Allgemeinverfügungen, die für das gesamte Stadt-/Gemeindegebiet gelten, werden öffentlich bekannt gemacht. Verlässliche Informationsquellen sind daher die Bekanntmachungsmedien der jeweiligen Stadt/Gemeinde, allen voran das Amtsblatt, aber auch die Bekanntmachungsrubrik auf der Homepage der Stadt/Gemeinde.

Aktuell angeordnete Maßnahmen

Der aktuelle Erlass des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (MAGS NRW) vom 17.03.2020 schreibt die früheren Erlasse vom 15.03.2020 und vom 17.03.2020 fort und sieht weitere kontaktreduzierende Maßnahmen zur Beeinflussung der Ausbreitungsdynamik und zur Unterbrechung von Infektionsketten vor. Ziel ist es, die Infektionsdynamik zu verzögern.

Unter anderem sieht der Erlass folgende Maßnahmen vor (Auswahl):

- Betretungsverbote für Reiserückkehrer aus Risikogebieten für bestimmte Einrichtungen für einen Zeitraum von zwei Wochen (zwischenzeitlich sind durch Erlass des MAGS NRW vom 20.03.2020 bestimmte Ausnahmen für medizinisches und pflegerisches Personal vorgesehen);
- Besuchsverbote für Krankenhäuser und Pflegeeinrichtungen;
- Verbot der Öffnung von Kneipen, Bars, Cafes, Diskotheken, Theater, Messen, Ausstellungen, Fitness-Studios, Schwimmbädern, Spielhallen und vielen weiteren Einrichtungen;
- Zugangsbeschränkungen etwa für Bibliotheken, Mensen, Restaurants und Speisegaststätten sowie Hotels;
- grundsätzliches Öffnungsverbot für Verkaufsstellen des Einzelhandels, mit Ausnahme u.a. für den Lebensmitteleinzelhandel, Wochenmärkte, Tankstellen, Banken, Apotheken, Frisöre, Reinigungen,

etc.; ebenfalls nicht betroffen sind Dienstleister und Handwerksbetriebe;

- begrenzter Zugang zu Einkaufszentren;
- erweiterte Sonn- und Feiertagsöffnung für bestimmte Einzel- und Großhandelsbetriebe (ausgenommen die Osterfeiertage);
- Verbot touristischer Übernachtungsangebote;
- grundsätzliches Verbot von Veranstaltungen.

Der Erlass gilt seit dem 18.03.2020 und zunächst befristet bis zum 19.04.2020.

Der vollständige Erlass ist unter folgendem Link abrufbar:

https://www.mags.nrw/sites/default/files/asset/document/gesundheit_fortschreibung_der_erlasse_15._und_17.03.2020_kontaktreduzierende_massnahmen_200317.pdf

Der Oberbürgermeister der Stadt Essen hat die ministerielle Erlasslage durch die „Allgemeinverfügung zum Zwecke der Verhütung und Bekämpfung der Ausbreitung des Corona-Virus SARS-CoV-2“ vom 18.03.2020 rechtsverbindlich zunächst befristet bis zum 19.04.2020 umgesetzt. Die Verfügung setzt die ministerielle Erlasslage weitestgehend deckungsgleich um, enthält allerdings auch wichtige Klarstellungen und an wenigen Stellen wohl auch weiterreichende Regelungen. Wegen der Dynamik der Situation kann keinesfalls ausgeschlossen werden, dass die Erlasslage und/oder Allgemeinverfügungen geändert, insbesondere verschärft werden. Auch Einzelanordnungen gegenüber bestimmten Personen oder Betrieben sind neben den Allgemeinverfügungen nicht ausgeschlossen.

Die aktuelle Allgemeinverfügung der Stadt Essen vom 18.03.2020 finden Sie unter diesem Link:

https://media.essen.de/media/wwwessende/aemter/32/Coronavirus_20200318_Allgemeinverfuegung_Stadt_Essen.pdf

Ausgangssperren bzw. Ausgangsbeschränkungen – wie sie etwa in Bayern und dem Saarland seit kurzem vorgesehen sind – gelten in NRW aktuell noch nicht. Ob § 28 Abs. 1 IfSG auch solche einschneidenden Maßnahmen als Rechtsgrundlage abdeckt, wird durchaus nicht einhellig bejaht. Die bislang angeordneten Ausgangsbeschränkungen wurden jedenfalls auf diese Rechtsgrundlage gestützt. Außerdem spricht vieles dafür, dass Ausgangsbeschränkungen angesichts der Gesamtlage und dem jüngsten Freizeitverhalten vieler Bundesbürger grundsätzlich verhältnismäßig sein werden. Dies dürfte jedenfalls dann gelten, wenn die aktuell in Rede stehenden Ausnahmen (z.B. Wege zum Arzt oder zur Arbeit) so vorgesehen werden und eine Befristung geregelt wird.

Folgen

Die in den jeweiligen Kommunen im Wege der Allgemeinverfügung angeordneten vollziehbaren Maßnahmen sind verbindliches Recht und daher umzusetzen bzw. zu befolgen. Bei Nicht-Befolgung drohen nicht nur behördliche Zwangsmaßnahmen, erforderlichenfalls unter Vollzugshilfe der Polizei, sondern bezogen auf viele der angeordneten Maßnahmen und Verbote auch strafrechtliche Konsequenzen. Insbesondere bei Zuwiderhandlung gegen Veranstaltungsverbote und Ansammlungsbeschränkungen droht eine Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder eine Geldstrafe. Darüber hinaus werden viele Zuwiderhandlungen als Ordnungswidrigkeit verfolgt, sodass mit einer Geldbuße zu rechnen ist.

Rechtsschutz

Wer meint, von den behördlichen Maßnahmen rechtswidrig betroffen zu sein, was angesichts der aktuellen Gesamtlage maßgeblich von den besonderen Umständen des Einzelfalls abhängen wird, kann sich verwaltungsgerichtlich dagegen zur Wehr setzen. Eine Klage allein genügt insoweit allerdings nicht. Da die aufgrund des IfSG angeordneten Maßnahmen kraft Gesetzes „sofort vollziehbar“ sind, bedarf es der Beantragung einstweiligen Rechtsschutzes, um eine zeitnahe Suspendierung der Verbote und Gebote erreichen zu können.

Stand heute sind – soweit ersichtlich – in den einschlägigen Datenbanken drei gerichtliche Eilentscheidungen aus den jüngsten Tagen veröffentlicht, die allesamt die behördlichen Maßnahmen nach der im Eilverfahren gebotenen summarischen Prüfung gestützt haben. Jeweils wurde das Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen des § 28 Abs. 1 IfSG bejaht, weil insbesondere im Zuständigkeitsbereich der anordnenden Behörde bereits Krankheits- bzw. Verdachtsfälle aufgetreten waren. Vor diesem Hintergrund fordere § 28 Abs. 1 IfSG zwingend ein Einschreiten der zuständigen Behörden (sog. gebundene Entscheidung). Lediglich bei der Auswahl der zu treffenden Maßnahmen sahen die Gerichte ein behördliches Ermessen, das aber in den entschiedenen Fällen rechtskonform ausgeübt worden war. Im Rahmen der Interessenabwägung hinsichtlich des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes überwog nach Auffassung der Gerichte der Gesundheitsschutz die individuellen Interessen der Rechtsschutzsuchenden.

Entschädigung

Entschädigung für erlittene Nachteile, vor allem massive Umsatzeinbußen für Unternehmen durch Betriebsschließungen, kann nach aktuellem Kenntnisstand und verallgemeinernd grundsätzlich auf drei Wegen erlangt werden. Zum einen kommt ein Amtshaftungsanspruch gemäß § 839 BGB in Verbindung mit Art. 34 GG in Betracht. Dieser setzt allerdings zunächst voraus, dass die jeweils angeordnete Maßnahme rechtswidrig ist, was bei der aktuellen Sachlage wohl nur wegen besonderer Umstände des Einzelfalls in Betracht kommen wird. Außerdem scheidet ein Amtshaftungsanspruch aus, wenn nicht zuvor durch Beschreiten des verwaltungsgerichtlichen Rechtswegs versucht worden ist, den Schaden abzuwenden, also die angeordneten Maßnahmen abzuwehren. Ohne eine vorherige verwaltungsgerichtliche Klage und voraussichtlich auch ohne den Versuch, verwaltungsgerichtlichen Eilrechtsschutz in Anspruch zu nehmen, wird ein Amtshaftungsanspruch in aller Regel scheitern müssen. Für den verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz sind Fristen zu beachten. So erwachsen die kommunalen Allgemeinverfü-

gungen in Bestandskraft, können also nicht mehr mit Erfolg angefochten werden, wenn seit ihrer Bekanntgabe mehr als ein Monat verstrichen ist. Die Monatsfrist beginnt frühestens einen Tag nach der öffentlichen Bekanntmachung. Da sich die Veröffentlichung neuer Allgemeinverfügungen in kurzer Zeit quasi „überschlagen“ hat, muss im jeweiligen Einzelfall sehr genau auf die Fristen geachtet werden.

Ein Entschädigungsanspruch nach § 39 Abs. 1 Buchstabe b OBG NRW setzt ebenfalls die Rechtswidrigkeit der behördlichen Maßnahme voraus und leidet daher im Ausgangspunkt an denselben Schwierigkeiten wie der Amtshaftungsanspruch. Ob von Betriebsschließungen betroffene Unternehmen, wenn sie nicht selbst von Krankheits- oder Krankheitsverdachtsfällen betroffen sind, möglicherweise als sog. Nichtstörer gemäß § 39 Abs. 1 Buchstabe a OBG NRW eine Entschädigung erhalten, wird zumindest in Erwägung gezogen werden müssen. Ungeklärt ist insoweit allerdings, ob die Entschädigungsregelungen des IfSG (dazu sogleich) nicht unter Umständen gemäß § 39 Abs. 3 OBG NRW vorrangig sind. Unklar ist auch, ob ein etwaiger Ersatzanspruch nicht wegen § 39 Abs. 2 OBG NRW ausgeschlossen ist, weil die angeordneten Maßnahmen (zumindest auch) dem Eigenschutz des Geschädigten dienen.

Eine andere Möglichkeit, Ersatz zu erlangen, sehen die §§ 56 ff. IfSG vor. Dabei dürfte es sich um sog. Aufopferungsansprüche handeln, die also nicht die Rechtswidrigkeit von behördlich angeordneten Maßnahmen voraussetzen. Konsequenterweise ist im Gesetz daher auch nicht vorgesehen, dass zuvor der verwaltungsgerichtliche Rechtsweg zur Abwehr der behördlichen Einschränkungen durchlaufen werden muss.

Soweit ersichtlich sind die Entschädigungsansprüche des IfSG in der Vergangenheit allenfalls vereinzelt Gegenstand der Rechtsprechung gewesen, sodass viele Fragen ungeklärt erscheinen. So gilt § 65 IfSG, der ganz allgemein eine Entschädigung für nicht nur unwesentliche Vermögensnachteile vorsieht, seinem ausdrücklichen Wortlaut nach nur mit Blick auf Maßnahmen der Verhütung

übertragbarer Krankheiten. Diese Phase der vorbeugenden Gefahrenvorsorge dürfte nach der aktuellen Lage – wie oben ausgeführt – nicht (mehr) bestehen, zumal die bislang angeordneten Maßnahmen – nach der bisher ergangenen Rechtsprechung zu Recht – ausdrücklich auf § 28 IfSG (Bekämpfung übertragbarer Krankheiten) gestützt werden. § 56 Abs. 1 IfSG als weitere potenzielle Entschädigungsgrundlage dürfte nach seinem ausdrücklichen Wortlaut lediglich auf Verdienstauffälle von Arbeitnehmern und Selbständigen anwendbar sein und dies auch nur, wenn diese Personen selbst als Ansteckungs- oder Krankheitsverdächtige oder sonstige Träger von Krankheitserregern unmittelbar einem behördlichen Tätigkeitsverbot ausgesetzt sind.

Ob die Entschädigungspraxis der Länder diesen strengen Wortlaut der Entschädigungsvorschriften des IfSG nachvollziehen und wie sich die Rechtsprechung dazu und zu den weiteren genannten Entschädigungsregelungen positionieren wird, kann aktuell nicht sicher beurteilt werden. Festzuhalten bleibt allerdings, dass das aktuell gültige Recht keine aus sich heraus tragfähige Grundlage für eine flächendeckende Entschädigungspraxis – wie sie Bund und Länder angekündigt haben – vorsieht. Es bleibt daher inständig zu hoffen, dass entsprechende Rechtsgrundlagen geschaffen und/oder haushaltsrechtlich Vorsorge getroffen wird. Ansonsten steht zu befürchten, dass es angesichts der unterschiedlichen potenziell in Betracht kommenden Rechtsgrundlagen und deren Voraussetzungen einen „Entschädigungs-Flickenteppich“ geben wird, bei dem viele Betroffene vermutlich leer ausgehen werden.

Insbesondere in allen Fragen der Entschädigung für Vermögensverluste im Zusammenhang mit der aktuellen Corona-Krise stehen wir Ihnen jederzeit gerne mit Rat und Tat zur Seite.

Unsere Unternehmensphilosophie:

- *Wir sind ständig für Sie erreichbar.*
- *Wir liefern Ihnen schnelle Ergebnisse bei höchster Qualität.*
- *Ihr Ansprechpartner bearbeitet Ihr Mandat persönlich.*
- *Wir bilden für Sie effektive Teams unserer Spezialisten.*
- *Wir arbeiten zu angemessenen Vergütungssätzen.*
- *Wir rechnen auf Grundlage exakter Zeiterfassung ab.*

Können wir Ihnen helfen? Dann sprechen Sie uns gerne an! Wir freuen uns auf Ihre Kontaktaufnahme!