

## Corona und Staatshaftung: Entschädigungsansprüche für Betriebs-schließungen nach Infektionsschutzgesetz

Stand: 11. August 2020

### I. Ausgangslage

Die Auswirkungen der im Zuge der Corona-Pandemie von den Infektionsschutzbehörden getroffenen Maßnahmen sind trotz schrittweiser Lockerungen immer noch für viele Unternehmen und Selbstständige deutlich zu spüren.

In Allgemeinverfügungen oder Verordnungen wurden auf der Grundlage des Infektionsschutzgesetzes (IfSG) Mitte März umfangreiche Beschränkungen des öffentlichen Lebens, aber auch der wirtschaftlichen Tätigkeit von Unternehmen und Selbstständigen angeordnet. Besonders gravierende Grundrechtseingriffe in die Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG und den Schutz des Eigentums nach Art. 14 Abs. 1 GG stellen die behördlich angeordneten Betriebsschließungen zur Bekämpfung der Verbreitung des SARS-CoV-2 Virus dar. Teilweise sind auch heute bestimmte Tätigkeiten noch untersagt oder erheblich erschwert.

Die Maßnahmen haben vielfach zu hohen Umsatzverlusten und Existenzschwierigkeiten geführt, die bisher - wenn überhaupt - lediglich ansatzweise durch die von Bund und Ländern gewährten Soforthilfezuschüsse oder Versicherungen kompensiert wurden. Es stellt sich daher die Frage einer weitergehenden Staatshaftung. Bund und Länder lehnen eine solche ab.

#### 1. Bisherige Rechtsprechung

Höchstrichterlich ist die Frage einer durch den Staat zu gewährenden Entschädigung für betriebsbeschränkende Maßnahmen im Zusammenhang mit einer Pandemie noch nicht geklärt.

Unterinstanzlich liegen bisher nur vereinzelte

Entscheidungen aus Eil- und Hauptsacheverfahren vor. So hat etwa das Landgericht Hannover die Klage eines Gastwirts gegen das Land Niedersachsen auf Leistung einer Entschädigung i.H.v. 10.000 EUR durch nicht rechtskräftiges Urteil vom 9. Juli 2020 (Az.: 8 O 2/20) abgewiesen: Betriebsschließungen infolge von Infektionsschutzmaßnahmen seien von den Betroffenen entschädigungslos hinzunehmen.

So eindeutig, wie der Leitsatz vermuten lässt, ist die Rechtslage jedoch nicht. Dies ergibt sich bereits aus den Entscheidungsgründen, in denen das Landgericht mehrfach abweichende Auffassungen zitiert, die sich für die Zubilligung von Entschädigungsansprüchen der von einer Betriebsschließung Betroffenen aussprechen. Hinzu kommt, dass nicht jede behördlich angeordnete Betriebsschließung auch auf einer ausreichenden Ermächtigungsgrundlage beruhte. Bei rechtswidrigem Eingriff in den Gewerbebetrieb ist aber im Grundsatz höchstrichterlich ein Entschädigungsanspruch anerkannt. Es kommt somit durchaus auf die Spezifika des Einzelfalls an.

Da das letzte (Gerichts-)Wort noch nicht gesprochen ist und insgesamt die überzeugenderen Argumente für eine Entschädigungspflicht der Länder für die Folgen des Lockdowns streiten, ist es für Betroffene ratsam, einen Entschädigungsantrag an die nach Landesrecht zuständige Behörde zu stellen.

#### 2. Rechtsgrundlagen

Für einen Entschädigungsanspruch kommen verschiedene Rechtsgrundlagen in Betracht:

Das IfSG enthält in § 56 sowie in § 65 bereits zwei eigene Anspruchsgrundlagen für die Gewährung einer Entschädigung, die ihrem Wortlaut nach jedoch nicht unmittelbar einschlägig sind. Da die

# Luther.

von einer Betriebsschließungsanordnung Betroffenen einem faktischen Erwerbstätigungsverbot unterlagen, ist allerdings eine analoge Anwendung des § 56 Abs. 1 IfSG in Betracht zu ziehen. Die Voraussetzungen für eine Analogie lassen sich begründen, denn es besteht eine vergleichbare Interessenlage und eine Regelungslücke. Für ein Unternehmen ist es wirtschaftlich gleichbedeutend, ob es als Störer einem individuellen beruflichen Tätigkeitsverbot unterworfen wird oder ob ihm die Pflicht zur Betriebsschließung in einer Allgemeinverfügung oder einer Verordnung auferlegt wird. Eine Regelungslücke liegt vor, da dem Gesetzgeber bei Erlass des IfSG nicht bewusst war, welche (grundrechtliche) Dimension die nach § 28 Abs. 1 IfSG angeordneten Infektionsschutzmaßnahmen annehmen können.

Entschädigungsansprüche können auch aus weiteren Rechtsgrundlagen folgen. Das OVG Lüneburg hat in einem obiter dictum im Beschluss vom 23. April 2020 (13 MN 96/20) festgehalten, dass es sich bei den auf der Grundlage des IfSG ergangenen Maßnahmen um präventive Gefahrenabwehrmaßnahmen handelt, die einen Rückgriff auf die landesrechtlichen Ordnungsbehörden- und Polizeigesetze und damit auch auf die dort geregelten Entschädigungstatbestände erlauben. Dem IfSG komme insofern kein abschließender Charakter zu.

Die Gefahrenabwehrgesetze der Länder sehen Entschädigungsansprüche auch dann vor, wenn sich die auf der Grundlage des IfSG erlassenen Betriebsschließungsanordnungen als rechtmäßig erweisen sollten. In diesen Fällen sind Unternehmensträger und Selbstständige als Nichtstörer in Anspruch genommen worden. Als solche sind sie an sich sowohl bei rechtmäßigen als auch bei rechtswidrigen Gefahrenabwehrmaßnahmen zu entschädigen.

Ein Anspruch kann auch nach den Grundsätzen des enteignungsgleichen bzw. des enteignenden Eingriffs bestehen. Aufgrund der Betriebsschließungsanordnungen und der damit verbundenen Grundrechtseingriffe wurde den Unternehmen bzw. Selbstständigen ein Sonderopfer zum

Wohle der Allgemeinheit auferlegt. Die Verfassung gebietet es, Eingriffe derartigen Umfangs in die Berufsfreiheit und die Eigentumsgarantie durch Ausgleichs- oder Entschädigungsansprüche zu kompensieren. Dies gilt insbesondere bei rechtswidrigen Beschränkungen, etwa infolge unverhältnismäßiger Maßnahmen oder auch zu unbestimmter Eingriffstatbestände.

### 3. Zuständige Behörde und Antragsfrist

Entschädigungsanträge sollen nach der Neufassung des § 56 Abs. 11 IfSG innerhalb einer Frist von zwölf Monaten nach der vorübergehenden Schließung bei der zuständigen Behörde gestellt werden. Die für die Bearbeitung zuständigen Behörden werden durch die Länder bestimmt.

### 4. Erforderliche Unterlagen

Der Entschädigungsantrag sollte auf eine konkrete Summe gerichtet sein. Zur Substantiierung der geforderten Entschädigungssumme empfiehlt sich eine Aufschlüsselung nach dem Umsatz- und Rohertragsverlust während des Schließungszeitraums sowie den weiterlaufenden, nicht gedeckten Betriebskosten (z.B. Personalkosten). Erhaltene Zuschüsse wie z.B. der Soforthilfeszuschuss oder das Kurzarbeitergeld müssen von der geforderten Entschädigungssumme in Abzug gebracht werden. In unserer inzwischen umfangreichen Praxis hat es sich als sinnvoll erwiesen, die ermittelten Betriebszahlen von einem Wirtschaftsprüfer testieren zu lassen. Alternativ ist auch eine Bestätigung der ermittelten Betriebszahlen z.B. durch einen Steuerberater möglich.

## II. Ihre Ansprechpartner

Dr. Stefan Altenschmidt, LL.M. (Nottingham)

Rechtsanwalt, Partner

Tel.: +49 211 5660 18007

[stefan.altenschmidt@luther-lawfirm.com](mailto:stefan.altenschmidt@luther-lawfirm.com)

Juliane Hoss

Rechtsanwältin, Associate

Tel.: +49 211 5660 26876

[juliane.hoss@luther-lawfirm.com](mailto:juliane.hoss@luther-lawfirm.com)