



JURISTISCHE FAKULTÄT



UNIVERSITÄT
HEIDELBERG
ZUKUNFT
SEIT 1386

Zusammenfassung der Dissertation mit dem Titel

**„Pandemie und Staatshaftung.
Zur Haftung des Staates für infektionsschützende Maßnahmen
mit wirtschaftlichen Folgen“**

Dissertation vorgelegt von Anna Katharina Lintz

Erstgutachter: Prof. Dr. Bernd Grzeszick

Zweitgutachter: Prof. Dr. Hanno Kube

Institut für Staatsrecht, Verfassungslehre und Rechtsphilosophie

Die vorliegende Arbeit behandelt die verfassungs- und staatshaftungsrechtlichen Probleme im Zusammenhang mit dem Erlass infektionsschützender Maßnahmen während einer Pandemie.

Nach einer Einleitung in die Problematik, Zielsetzung und Gang der Untersuchung ist die Arbeit in drei große Teile gegliedert: Der erste Teil nimmt eine Bestandsaufnahme der bestehenden Ausgleichsregelungen im Infektionsschutzgesetz vor und zeigt dessen Lücken auf, der zweite Teil behandelt die, nach Maßgabe des Verfassungsrechts, notwendige Statuierung einer ausgleichenden Vorschrift und der dritte Teil die übrigen Entschädigungsansprüche des allgemeinen Staatshaftungsrechts.

EINLEITUNG

Diese Arbeit zielt darauf ab, Schwachstellen und Lücken des Infektionsschutzes aus staatshaftungsrechtlicher Sicht herauszuarbeiten und Lösungen anzubieten. Ob und inwieweit das Staatshaftungsrecht einen Beitrag zur Folgenbewältigung von Pandemien leisten kann, ist hierbei zentraler Prüfungsgegenstand. Noch immer ist die rechtliche, soziale, wirtschaftliche und politische Aufarbeitung der Corona-Pandemie nicht vollständig abgeschlossen und es bleibt notwendig, Lehren für zukünftige Krisen daraus zu ziehen.

Im Rahmen der staatshaftungsrechtlichen Folgenbewältigung fällt der Blick auf verfassungs- und grundrechtliche Grundsatzfragen. Insbesondere, ob das Verfassungsrecht einen Ausgleich gebietet, sofern durch flächendeckende Infektionsschutzmaßnahmen Grundrechte unzumutbar beeinträchtigt werden.

Anknüpfungspunkte für Entschädigungen finden sich im Infektionsschutzgesetz und im allgemeinen Staatshaftungsrecht. Das Geflecht an staatshaftungsrechtlichen Instrumenten nutzt denjenigen, die infolge rechtswidrigen oder rechtmäßigen hoheitlichen Handelns einen Schaden davontragen, um diesen zu entschädigen, auszugleichen oder den ursprünglichen Zustand wiederherzustellen. Schließlich muss sich der handlungsfähige und in Krisenzeiten lenkende Staat auch dann verantwortlich zeigen, wenn einschneidende Grundrechtseingriffe zwar gerechtfertigt sein mögen und dennoch angesichts unzumutbarer Belastungen eines Ausgleichs bedürfen. Das Staatshaftungsrecht ist nicht auf eine „Haftung für hoheitliches Unrecht“ begrenzt, sondern umfasst den Ausgleich für eine Aufopferung bei rechtmäßigem Staatshandeln. Darüber hinaus wird es ergänzt von den Gedanken des sozialen Entschädigungsrechts.

1. TEIL: DEFIZITÄRES INFektionSSCHUTZ-ENTSCHÄDIGUNGSRECHT

Im ersten Kapitel wird das Infektionsschutzgesetz als zentrales rechtliches Instrument zur Pandemiebekämpfung beleuchtet. Der Gesetzeszweck und Rechtscharakter des Gesetzes werden definiert sowie die historische Entwicklung von der Seuchenbekämpfung bis zu den Neuregelungen während der Corona-Pandemie nachvollzogen. Außerdem wird die Regelungssystematik des Gesetzes ausführlich dargestellt und dabei die zentralen Normen für Bekämpfungs- und Verhütungsmaßnahmen vorgestellt. An dieser Stelle wird die grundlegende Qualifizierung der Inanspruchnahme der Betriebsinhaber vorgenommen. Fraglich ist, ob diese durch Infektionsschutzmaßnahmen als Störer, Zweckveranlasser, Nichtstörer oder im Wege einer Jedermann-Maßnahme in Anspruch genommen werden.

Das zweite Kapitel thematisiert das infektionsschutzrechtliche Entschädigungsrecht. Die punktuellen Anspruchsgrundlagen (§§ 56, 65 IfSG) tragen spezifischen Entschädigungsbedürfnissen

Rechnung. Höchst fraglich ist daher ihre Anwendbarkeit, wenn allgemeine und flächendeckende Betriebsschließungen angeordnet werden. Während § 56 IfSG eine Verdienstauffallentschädigung nur einem bestimmten Personenkreis gewährt, ist die Nichtstörer-Entschädigung des § 65 IfSG nur bei Verhütungsmaßnahmen anwendbar. Diskutiert wird daher im Anschluss die Idee, die Normen analog anzuwenden. Dabei ist zu klären, ob eine planwidrige Regelungslücke bereits deshalb besteht, weil die Entschädigung bei flächendeckenden Betriebsschließungen vom Regelungskonzept nicht umfasst ist.

Innerhalb der Befassung mit der Regelung des § 56 IfSG werden einige Einzelprobleme thematisiert wie die Abgrenzung des Krankheitsverdächtigen vom Kranken, des Ansteckungsverdächtigen vom Nichtstörer, der Anspruch des arbeitsfähigen Kranken und insbesondere der Zusammenhang der Verdienstauffallentschädigungsnormen des Zivil- und Arbeitsrechts (§ 616 BGB und § 3 EFZG).

2. TEIL: VERDICHTUNG ZU EINER AUSGLEICHSPFLICHT QUA VERFASSUNGSRECHT

Die fehlende Regelung im Infektionsschutzgesetz *de lege lata* lässt Raum für das Geflecht an staatshaftungsrechtlichen Instrumenten. Diese begegnen den Folgen rechtswidrigen oder rechtmäßigen hoheitlichen Handelns mittels Entschädigung, Wiederherstellung oder Ausgleich. Besonders herausfordernd ist es, im Lichte einer globalen Krise, die Balance zwischen dem Gemeinwohl und den individuellen Opfern herzustellen. Eine Ausgleichspflicht lässt sich verfassungsrechtlich statuieren, sofern Eigentum derart beeinträchtigt ist, dass es das Maß der Sozialbindung überschreitet.

Zunächst werden im ersten Kapitel die Parameter der verfassungsrechtlichen Ausgleichspflicht dargelegt und so der Prüfungsmaßstab erarbeitet. Vorab wird sich hier bereits der Frage gewidmet, ob möglicherweise massenhafte Entschädigungsansprüche mit dem Ausnahmecharakter der Ausgleichspflicht vereinbar sind oder ob faktische Einwände, insbesondere die finanzielle Belastung des Staates, gegen die Anwendung der Konzeption sprechen.

Sodann behandelt das zweite Kapitel die Hauptfrage der Arbeit: Ob durch Infektionsschutzmaßnahmen den Betroffenen unzumutbare Belastungen auferlegt werden, da diese unverhältnismäßige und gleichheitswidrige Grundrechtsverletzungen erdulden müssen.

Vereinbarkeit mit Art. 14 GG

Naheliegender ist ein Eingriff in die Eigentumsfreiheit, wenn zum Zwecke des Infektionsschutzes Betriebe Beschränkungen unterliegen oder gar ganz geschlossen werden. Der Eingriff in den Gewerbebetrieb im Lichte der Eigentumsgarantie ist unter der problematischen Konzeption des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebs zu beleuchten. Kernproblem ist dabei, ob die wirtschaftliche Nutzungsmöglichkeit des Gewerbebetriebs über die Sach- und Rechtsgesamtheit hinaus von der Eigentumsgarantie geschützt ist. Hierbei wird der Schutzzumfang anhand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesgerichtshofs definiert. Nach einer kritischen Würdigung der Konzeption werden eigene Parameter aufgestellt, um den Schutz des Gewerbebetriebs zu konturieren. Anhand derer wird sodann geprüft, ob die betriebsbezogenen Infektionsschutzmaßnahmen einen Eingriff in die Eigentumsgarantie verursachen.

Die Prüfung der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung eines solchen Eingriffs gipfelt in der Frage nach der Angemessenheit der Infektionsschutzmaßnahmen. Auf der einen Seite müssen Reichweite und Gewicht des Eingriffs in die Eigentumsgarantie bewertet werden. Dem steht

mit dem Schutz von Leben und Gesundheit der Bevölkerung ein überragender Gemeinwohlbelang gegenüber. Diese Interessen gilt es auch während der Pandemie in einen angemessenen Ausgleich zu bringen, wobei keinem Schutzgut per se ein Vorrang einzuräumen ist.

Angesichts des überragenden Gemeinwohlziels ist fraglich, ob es überhaupt eine Grenze der Unzumutbarkeit der zu ertragenden Beeinträchtigung allein anhand der Schwere der Beeinträchtigung geben kann und wenn ja, wo diese anzusiedeln ist.

Letztlich werden Mechanismen aufgezeigt, die es ermöglichen, die Schwere des Grundrechtseingriffs in einem zumutbaren Rahmen zu halten.

Vereinbarkeit mit Art. 12 GG

Neben dem Eingriff in die Eigentumsgarantie ist ebenfalls ein rechtfertigungsbedürftiger Eingriff in die Berufsfreiheit zu prüfen, wenn Infektionsschutzmaßnahmen den Betrieb von Publikumsbetrieben Gewerben beschränken oder gar verbieten. Hierbei wird bei der Frage der Rechtfertigung im Wesentlichen auf die Ergebnisse der Prüfung zur Beeinträchtigung des Art. 14 GG verwiesen.

Unzumutbarkeit aufgrund gleichheitswidriger Belastung

Schließlich wird sich in diesem Abschnitt dem Kernproblem der Arbeit gewidmet. Selbst wenn Infektionsschutzmaßnahmen, die in die Berufs- und Eigentumsfreiheit eingreifen, aufgrund des damit verfolgten Gemeinwohlziels zu rechtfertigen sind, können die Maßnahmen aufgrund ihrer Dauer und Intensität in einer gleichheitswidrigen und damit unzumutbaren Belastung gipfeln und den Betroffenen ein ausgleichspflichtiges Sonderopfer abverlangen.

Hierzu werden zunächst die Vergleichsgruppen gebildet und der Prüfungsmaßstab festgelegt. Einerseits könnte ein Sonderopfer darin zu sehen sein, dass die Betroffenen im Vergleich zur Gesamtbevölkerung besonders stark in Anspruch genommen werden. Andererseits erfolgt eine Ungleichbehandlung auch innerhalb der Normadressaten. An dieser Stelle wird die maßgebliche Entscheidung getroffen, ob die Maßnahmen in einer unzumutbaren Belastungsspitze gipfeln. Zunächst wird dazu die Belastungsspitze selbst herausgearbeitet und sich im Anschluss daran mit der Zurechenbarkeit des Erreichens der Belastungsspitze auseinandergesetzt, sofern es darauf ankommt, wer für die Entstehung des Sonderopfers verantwortlich ist und ob dieses anders hätte abgewendet werden können.

Regelungspflicht nur bei Regelungsfähigkeit

Grundsätzlich kann eine gesetzliche Regelungspflicht nur dann vom Gesetzgeber verlangt werden, wenn der Ausgleich regelungsfähig ist. Hierbei ist zu prüfen, ob die den Ausgleich begründenden Umstände und das so verursachte Sonderopfer vorhersehbar waren. Sodann wird sich mit den Problemen der praktischen Regelungsfähigkeit auseinandergesetzt und beleuchtet, was abseits der engen Regelungspflicht regelungsfähig ist.

Bewertung der Maßnahmen während der Corona-Pandemie

Exkursorisch bewertet die Arbeit anhand der zuvor gewonnenen Ergebnisse die Maßnahmen während der Corona-Pandemie. Hierbei werden drei Phasen unterschieden: der erstmalige Lockdown, der erneute Lockdown und schließlich die Öffnungsstrategie sowie die Bundesnotbremse.

Pflicht zum sozialstaatlichen Lastenausgleich

Schließlich widmet sich die Arbeit der Frage, ob auch ein sozialstaatlicher Lastenausgleich denkbar oder sogar zwingend ist.

3. TEIL: IM ÜBRIGEN ENTSCHÄDIGUNG NACH ALLGEMEINEN GRUNDSÄTZEN

Das erste Kapitel befasst sich mit der grundlegenden Frage der Sperrwirkung der bestehenden infektionsschutzrechtlichen Entschädigungsregelungen für die Entschädigung nach den allgemeinen Grundsätzen des Staatshaftungsrechts, insbesondere der Nichtstörer-Entschädigung des allgemeinen Polizeirechts und der richterrechtlichen Eigentümerentschädigung. Hierbei werden die Gesetzesmaterialien zum Infektionsschutzgesetz untersucht und die Möglichkeiten einer Haftungsbegrenzung im Lichte des Verfassungsrechts beurteilt.

Die Nichtstörer-Entschädigung des allgemeinen Polizeirechts wird im zweiten Kapitel behandelt. Fraglich ist, ob diese bei sonderpolizeilichem Handeln überhaupt anwendbar ist, ob eine Polizei- oder Ordnungsbehörde bei Infektionsschutzmaßnahmen handelt und schließlich ob hierbei Nichtstörer zielgerichtet in Anspruch genommen werden.

Im dritten Kapitel dieses Teils werden sodann die richterrechtlichen Ausgleichsansprüche bei Eingriffen in die Eigentumsgarantie betrachtet. Im Fokus der Betrachtung steht dabei der Anspruch aus enteignendem Eingriff. Bei der Prüfung des unmittelbaren Eingriffs in eine Eigentumsposition und das abverlangen eines Sonderopfers kann größtenteils nach oben verwiesen werden. Offen ist dahingegen die Anwendbarkeit der Konzeption bei Legislativfolgen mit Ausnahmecharakter und die Voraussetzungen der Atypizität und Unvorhersehbarkeit des Schadens.

ERGEBNISSE

Im letzten Teil der Arbeit werden die gefundenen Ergebnisse zusammengefasst und der Handlungsbedarf im Infektionsschutzrecht aufgezeigt. Dabei zeigt sich, dass die staatshaftungsrechtliche Beleuchtung der Pandemie nicht nur Haftungslücken aufzeigt, sondern nebenbei weitere Probleme und Schwachstellen der aktuellen Regelung aufgedeckt werden. Angesichts der stets drohenden Gefahr des Ausbruchs einer neuen Infektionskrankheit und den immer wieder auftretenden Infektionen mit dem Coronavirus, sollte das Infektionsschutzrecht stetig überarbeitet und verbessert werden, um für alle Eventualitäten vorzusorgen.

Die Arbeit wird im Verlag Duncker & Humblot in der Schriftenreihe „Schriften zum Öffentlichen Recht“ erscheinen.