

Corona Webinar-Woche

An aerial photograph of a large, intricate maze garden. The maze is constructed from tall, green hedges that form a complex network of paths and dead ends. The paths are paved with light-colored, rectangular stone tiles. The overall layout is highly geometric and symmetrical, with many rectangular and square sections. The greenery is vibrant and well-maintained, contrasting sharply with the grey stone paths.

GW Graf von Westphalen

Dr. Sigrid Wienhues

Prof. Dr. Christian Winterhoff

Corona öffentlich-rechtlich: Was ist erlaubt, gibt es Abwehr- und Entschädigungsmöglichkeiten?

Webinar am 1. April 2020

Teil 1: Anordnungsbefugnisse, Ausgangssperre und Kontaktverbot nach IfSG

- I. Behördliche Anordnungsbefugnisse nach IfSG
- II. Ausgangssperre und Kontaktverbot nach IfSG



Behördliche Anordnungsbefugnisse

Behördliche Anordnungsbefugnisse

Maßgebliches Gesetz ist das Infektionsschutzgesetz (IfSG)

„Zweck des Gesetzes ist es, Leben und Gesundheit des Einzelnen wie der Gemeinschaft vor den Gefahren durch Infektionskrankheiten zu schützen. Die Mittel und Wege zur Erreichung dieses Zweckes werden im Gesetz geregelt.“ (Gesetzesbegründung BT Drs. 14/2530, S. 43)

Für den Fall der Bekämpfung übertragbarer Krankheiten stellt § 28 Abs. 1 IfSG die zentrale Rechtsgrundlage dar:

Behördliche Anordnungsbefugnisse

§ 28 Abs. 1 IfSG:

„¹ Werden Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider festgestellt (...), so trifft die zuständige Behörde die **notwendigen Schutzmaßnahmen** (...), soweit und solange es zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich ist; sie kann insbesondere Personen verpflichten, den Ort, an dem sie sich befinden, nicht oder nur unter bestimmten Bedingungen zu verlassen oder von ihr bestimmte Orte oder öffentliche Orte nicht oder nur unter bestimmten Bedingungen zu betreten.

² Unter den Voraussetzungen von Satz 1 kann die zuständige Behörde Veranstaltungen oder sonstige Ansammlungen von Menschen beschränken oder verbieten und Badeanstalten (...) schließen. (...) Die Grundrechte der Freiheit der Person (...), der Versammlungsfreiheit (...), der Freizügigkeit (...) und der Unverletzlichkeit der Wohnung (...) werden insoweit eingeschränkt.“

Adressaten der Schutzmaßnahmen (Anordnungen) können

- nicht nur Kranke und die anderen in § 28 IfSG genannten Personen („*Störer*“) sein,
- sondern auch Dritte („*Nichtstörer*“), also Personen, von denen selbst keine (Infektions-) Gefahr ausgeht

Zuständigkeiten

Grundsätzlich sind für den Vollzug des Infektionsschutzgesetzes zuständig die Behörden auf **kommunaler Ebene** (Landkreis, kreisfreie Stadt) → das örtlich zuständige **Gesundheitsamt**

Die jeweilige **Landesregierung** kann jedoch durch Weisung oder dadurch, dass sie die entsprechende Zuständigkeit an sich zieht oder von der Verordnungsermächtigung des § 32 IfSG Gebrauch macht, **ein landesweit einheitliches Vorgehen** gegen das Coronavirus sicherstellen (zwischenzeitlich in allen Bundesländern geschehen)

Hinweis: Auch wenn es Länderregelungen gibt, können besonders betroffene Kommunen weitergehende Regelungen treffen

Zuständigkeiten

Auf **Bundesebene** wird die *fachliche* Kompetenz zentral durch das **Robert-Koch-Institut** (RKI) ausgeübt; das RKI koordiniert auch die fachliche Zusammenarbeit von Bund und Ländern, §§4, 5 Abs. 7 IfSG.

Der **Bundestag** kann eine „*epidemische Lage von nationaler Tragweite*“ feststellen (*für die aktuelle Corona-Krise festgestellt*)

Auch in diesem Fall bleibt es bei der allgemeinen Vollzugszuständigkeit der nach dem jeweiligen Landesrecht zuständigen Behörde. Die **Bundesregierung** kann *Empfehlungen* abgeben, um ein koordiniertes Vorgehen innerhalb der Bundesrepublik Deutschland zu ermöglichen, §5 Abs. 6 IfSG

Zuständigkeiten

Unmittelbare Anordnungen und Verordnungen kann die **Bundesregierung**, i.d.R. das Gesundheitsministerium treffen, wenn eine „*epidemische Lage von nationaler Tragweite*“ festgestellt wurde, beschränkt auf folgende Bereiche (§ 5 Abs. 2)

- grenzüberschreitender Verkehre/ Einreise,
- zur Aufrechterhaltung der Abläufe im Gesundheitswesen und zur Versorgung der Bevölkerung,
- mit Blick auf die Versorgung mit Arzneimittel, Medizinprodukte, Schutzausrüstung und Desinfektionsmittel
- zur Aufrechterhaltung der Gesundheitsversorgung in ambulanten Praxen wie in Gesundheitseinrichtungen (Krankenhäusern, u.ä.) und
- zur Aufrechterhaltung der pflegerischen Versorgung in ambulanten und stationären Einrichtungen

Neu geregelt durch das [Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite](#) vom 27. März 2020



Ausgangssperren und Kontaktverbote

Ausgangssperre und Kontaktverbot

Überblick

Leitlinien (Bund-Länder-Vereinbarung vom 22. März 2020)

Was ist verboten?	In welchem Umfang?	Ausnahmen?
<ul style="list-style-type: none"> • Kontakte zu anderen Menschen außerhalb der Angehörigen des eigenen Hausstands sind auf ein absolut nötiges Minimum zu reduzieren • In der Öffentlichkeit ist, wo immer möglich, zu anderen als den vorgenannten Personen ein Mindestabstand von mindestens 1,5 Metern einzuhalten. 	<p>Aufenthalt im öffentlichen Raum ist nur gestattet:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Alleine • mit einer weiteren nicht im Haushalt lebenden Person oder • im Kreis der Angehörigen des eigenen Hausstands. 	<ul style="list-style-type: none"> • Der Weg zur Arbeit, • zur Notbetreuung, • Einkäufe, Arztbesuche, • Teilnahme an Sitzungen, • Teilnahme an erforderlichen Terminen und Prüfungen, • Hilfe für andere • individueller Sport und Bewegung an der frischen Luft • andere notwendige Tätigkeiten

Umsetzung durch die Länder

- Alle Bundesländer haben zwischenzeitlich landeseinheitliche Regelungen auf der Grundlage von § 28 Abs.1 IfSG getroffen:
 - einheitliche RVO/ Allgemeinverfügung, oder
 - verschiedene Regelungen (z.B. gesonderte Regelungen für öffentliche Einrichtungen, Schulen, Kranken- und Pflegeeinrichtung, etc.)
- Zur Klärung konkreter Einzelfragen haben die Länder ergänzend teilweise ministerielle Auslegungshinweise (Baden-Württemberg) oder FAQ-Formate veröffentlicht (Bayern, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt)
 - Diese erläutern die mehr oder weniger genauen Ge- und Verbote: Z.B: Buchläden müssen schließen, Kfz-Werkstätten dürfen geöffnet bleiben

Unterschiedliche Regelungskonzeptionen der Länder

Kontaktbeschränkungen

„Ausgangssperren“

Zulassung erlaubter Kontakte bzw. erlaubter Aufenthalte außerhalb der eigenen Wohnung über im einzelnen normierte „Ausnahmetatbestände“

Ergebnis ist hinsichtlich der Umsetzung der Leitlinien weitgehend gleich

(allerdings zum Teil deutlich weiter differenzierte Regelungen in einzelnen Bundesländern, z.B. mit Blick auf Veranstaltungen im privaten Umfeld, andere treffen dazu keine ausdrücklichen Regelungen)

Formen der Kontaktbeschränkungen

- Reduktion sozialer Kontakte auf ein Minimum
- *(und)* Mindestabstandsregelungen zu anderen Personen im öffentlichen Raum (von 1,5 – 2 Metern)
- *(und)* Aufenthaltsbeschränkungen im öffentlichen Raum (nur alleine, mit einer weiteren nicht im Haushalt lebenden Person oder Angehörigen desselben Haushalts) bzw. „Ausgangssperre“
- *(und)* Einschränkung/Untersagung öffentlicher Verhaltensweisen, die eine Einhaltung des Abstandsgebotes gefährden (z.B. Picknicken)

Ausnahmeregelungen z.B. für folgende Tätigkeiten:

- Berufsausübung
- Inanspruchnahme medizinischer Versorgungsleistungen
- Besorgungen des persönlichen Bedarfs
- Besuch Ehepartner/Lebenspartner
- Besuch kranker und sterbender Menschen
- Handlung/Betreuung von Tieren

Ausnahmen vom grundsätzlichen Abstandhalten:

- räumliche Verhältnisse lassen es nicht zu (etwa Benutzung des Öffentlichen Personennahverkehrs);
- Berufsausübung, sofern nicht gesondert angeordnet
Beispiel einer gesonderten Anordnung z.B. Hamburg:
Lieferservice, Versorgung mit
Lebensmitteln/Gütern/Dienstleistungen des täglichen Bedarf
dürfen ihre Leistungen nur bei Sicherstellung der Einhaltung
des 1,50 m Abstandsgebotes anbieten

Übersicht

über die Regelungen in den einzelnen
Bundesländern

(Stand 31. März 2020)

Überblick der Bundesländer (1)

Baden-Württemberg

Corona-Verordnung – CoronaVO
vom 17.03.2020 in der Fassung vom 28.03.2020

<u>Regelung</u>	<u>Rechtsgrundlage</u>
Kontaktbeschränkungen Ausnahmeregelungen	§ 3 Abs. 1 und Abs. 2 § 3 Abs. 2 S. 2 - Abs. 6

Bayern

Bayrische Verordnung über eine vorläufige Ausgangsbeschränkung anlässlich der Corona-Pandemie vom 24.03.2020

<u>Regelung</u>	<u>Rechtsgrundlage</u>
„Ausgangssperre“ Ausnahmeregelungen	§ 1 und § 4 § 5

Überblick der Bundesländer (2)

Berlin	
SARS-CoV-2-Eindämmungsmaßnahmenverordnung – SARS-CoV-2-EindmaßnV vom 22.03.2020	
<u>Regelung</u>	<u>Rechtsgrundlage</u>
„Ausgangssperre“ Ausnahmeregelungen	§ 14 Abs. 1 und Abs. 2 § 14 Abs. 3 a) - n)

Brandenburg	
SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung SARS-CoV-2 EindV vom 22.03.2020	
<u>Regelung</u>	<u>Rechtsgrundlage</u>
„Ausgangssperre“ Ausnahmeregelungen	§ 11 Abs. 1 und Abs. 2, Abs. 4 § 11 Abs. 3 (Ziff. 1; Ziff. 2 a) - k)

Überblick der Bundesländer (3)

Bremen

Allgemeinverfügung über das Verbot von Veranstaltungen, Zusammenkünften und der Öffnung bestimmter Betrieb zur Eindämmung des Coronavirus vom 23.03.2020

Regelung

Kontaktbeschränkungen
Ausnahmeregelung

Rechtsgrundlage

Ziff. 1 a)
Ziff. 1 e) – j)

Hamburg

Allgemeinverfügung zur Eindämmung des Coronavirus in Hamburg durch vorübergehende Kontaktbeschränkungen vom 22.03.2020

Regelung

Kontaktbeschränkungen
Ausnahmeregelungen

Rechtsgrundlage

Ziff. 2 und Ziff. 3
Ziff. 4

Überblick der Bundesländer (4)

Hessen

Zweite Verordnung zur Anpassung der Verordnungen zur Bekämpfung des Corona-Virus vom 23.03.2020

<u>Regelung</u>	<u>Rechtsgrundlage</u>
Kontaktbeschränkungen Ausnahmeregelungen	§ 1 Abs. 1 und Abs. 2 § 1 Abs. 3

Mecklenburg-Vorpommern

Dritte SARS-CoV-2-Bekämpfungsverordnung –
SARS-CoV-BekämpfV III vom 23.03.2020

<u>Regelung</u>	<u>Rechtsgrundlage</u>
Kontaktbeschränkungen Ausnahmeregelungen	§ 1a Abs. 1 und Abs. 2 § 1a Abs. 2 S. 2

Überblick der Bundesländer (5)

Niedersachsen

Niedersächsische Verordnung zur Beschränkung sozialer Kontakte anlässlich der Corona-Pandemie vom 27.03.2020

<u>Regelung</u>	<u>Rechtsgrundlage</u>
Kontaktbeschränkungen Ausnahmeregelungen	§ 1 und § 2 § 3 und § 4

Nordrhein-Westfalen

Verordnung zum Schutz vor Neuinfizierungen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 (CoronaSchVO) vom 22.03.2020

<u>Regelung</u>	<u>Rechtsgrundlage</u>
Kontaktbeschränkungen Ausnahmeregelungen	§ 12 Abs. 1 S. 1 § 12 Abs. 1 S. 2

Überblick der Bundesländer (6)

Rheinland-Pfalz

Dritte Corona-Bekämpfungsverordnung Rheinland-Pfalz
(3. CoBelVO) vom 23.03.2020

<u>Regelung</u>	<u>Rechtsgrundlage</u>
Kontaktbeschränkungen Ausnahmeregelungen	§ 4 Abs. 1 § 4 Abs. 2 S. 2 - Abs. 5

Saarland

Allgemeinverfügung zum Vollzug des Infektionsschutzgesetzes (IfSG) vom 25.03.2020 –
Anpassung der Allgemeinverfügungen vom 16.03.2020 und vom 20.03.2020

<u>Regelung</u>	<u>Rechtsgrundlage</u>
„Ausgangssperre“ Ausnahmeregelungen	Ziff. 1 und Ziff. 3 Ziff. 4 a) - k)

Überblick der Bundesländer (7)

Sachsen

Maßnahmen anlässlich der Corona-Pandemie – Ausgangsbeschränkungen vom 22.03.2020

<u>Regelung</u>	<u>Rechtsgrundlage</u>
„Ausgangssperre“ Ausnahmeregelungen	Ziff. 1 und Ziff. 4 Ziff. 2

Sachsen-Anhalt

Zweite SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung vom 24.03.2020

<u>Regelung</u>	<u>Rechtsgrundlage</u>
„Ausgangssperre“ Ausnahmeregelungen	§ 18 Abs. 1 – Abs. 3 S. 1 § 18 Abs. 3 S. 2

Überblick der Bundesländer (8)

Schleswig-Holstein

Erlass von Allgemeinverfügungen zum Verbot und zur Beschränkung von Kontakten in besonderen öffentlichen Bereichen vom 23.03.2020

<u>Regelung</u>	<u>Rechtsgrundlage</u>
Kontaktbeschränkungen Ausnahmeregelungen	Ziff. 9 und Ziff. 10 Ziff. 9

Thüringen

Thüringer SARS-CoV-2-Eindämmungsmaßnahmenverordnung vom 26.03.2020

<u>Regelung</u>	<u>Rechtsgrundlage</u>
Kontaktbeschränkungen Ausnahmeregelungen	§ 2 Abs. 1 § 2 Abs. 2



Durchsetzung der Ge- und Verbote

Durchsetzung

Umsetzung durch Ordnungsbehörden

Widerspruch und Klagen haben keine aufschiebende Wirkung

Rechtsgrundlage für Bußgelder und Strafen: §§ 73 ff. IfSG

Ahndung ist unabhängig von einem **Bußgeldkatalog**, dieser dient nur der Orientierung der Behörden (zur einheitlichen Handhabung) und der Bürger

- Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz verfügen bereits über einen Bußgeldkatalog
- Berlin, Bremen, Hessen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein „arbeiten“ an einem Bußgeldkatalog

„Corona-Rechtsprechung“
zu behördlichen Anordnungen und
„Ausgangssperren“

„Corona-Rechtsprechung“

Bereits weit über 20 publizierte **Eilentscheidungen** bundesweit (von den erstinstanzlichen Verwaltungsgerichten bis zu einzelnen Landes- und zum Bundesverfassungsgericht)

Grundsätzlicher Tenor:

Grundrechtseinschränkungen durch Verkaufs- und Versammlungsverbote, Kontaktverbote und Ausgangssperren sind einschneidend, aber die im Rahmen der Eilentscheidungen im Einzelfall vorzunehmende Interessenabwägung führt zu einem Überwiegen der öffentlichen Interessen

(d.h. Aufrechterhaltung der Anordnungen)

4. „Corona-Rechtsprechung“

„[...] eine allgemeine Interessenabwägung [führt] zu einem klaren Überwiegen des öffentlichen Interesses an dem Schutz von Leben und Gesundheit der Bevölkerung und der Sicherung des Gesundheitssystems gegenüber den wirtschaftlichen Interessen“ [VG Düsseldorf, Beschl. v. 20.03.2020 – 7 L 575/20](#)

„[...] das überragend wichtige Interesse am Schutz von Leben und Gesundheit der Bevölkerung [führt] zu einem Vorrang des öffentlichen Interesses vor den privaten wirtschaftlichen Interessen.“ [VG Stuttgart, Beschl. v. 14.03.2020 – 16 K 1466/20](#)

Teil 2:

Abwehr- und Entschädigungsansprüche

- I. Anfechtung von Verbotsanordnungen
- II. Rechtslage hinsichtlich möglicher Entschädigungsansprüche
- III. Notwendigkeit der Anfechtung von Verbotsanordnungen als Voraussetzung für die Geltendmachung von Entschädigungsansprüchen
- IV. Handlungsoptionen

I. Anfechtung von Verbotsanordnungen

- Widerspruch oder Anfechtungsklage als statthafte Rechtsbehelfe, mangels aufschiebender Wirkung ggf. zusätzlich Eilverfahren
- Frist endet für die ersten Verbotsanordnungen bereits Mitte April 2020 (ein Monat ab Bekanntgabe des Verbots)
- Die Gerichte werden die Verbotsanordnungen zumindest in Eilverfahren vermutlich überwiegend aufrechterhalten. Dies beruht auf einer Interessenabwägung, nicht auf einer Bewertung der Verbote als rechtmäßig

II. Rechtslage hinsichtlich möglicher Entschädigungsansprüche

- Entschädigungsansprüche nach dem Infektionsschutzgesetz (IfSG): § 56 und § 65 IfSG
- Entschädigungsansprüche nach dem allgemeinem Gefahrenabwehrrecht
- Entschädigungsansprüche aus sonstigen Anspruchsgrundlagen im Staatshaftungsrecht (Amtshaftung, ungeschriebene Aufopferungsansprüche)

II. Rechtslage hinsichtlich möglicher Entschädigungsansprüche

§§ 56, 65 IfSG

- Keine unmittelbare Anwendbarkeit wegen Wortlaut und Systematik
- Zur Vermeidung von Wertungswidersprüchen erweiternde Auslegung geboten
- Verfassungskonforme Auslegung mit Blick auf Grundrechte geboten

Allgemeines Gefahrenabwehrrecht

- Anwendbarkeit der Entschädigungsansprüche des allg. Gefahrenabwehrrechts neben dem IfSG offen
- Grundsätzlich reiner „Nichtstörer“-Anspruch
- Anspruch nicht „passgenau“

III. Notwendigkeit der Anfechtung von Verbotsanordnungen

- Das Verhältnis von Entschädigungsansprüchen gegen den Staat und möglichem Primärrechtsschutz gegen die Verbotsanordnungen ist komplex und eine Frage des Einzelfalls
- Soweit die jeweilige Verbotsanordnung *rechtmäßig* ist, muss kein Primärrechtsschutz eingelegt werden
- Soweit die jeweilige Verbotsanordnung *rechtswidrig* ist, könnte der Grundsatz des „Vorrangs des Primärrechtsschutzes“ greifen
- Große rechtliche Unsicherheit: Zur Reduzierung rechtlicher Risiken ist es ratsam, gegen die jeweilige Verbotsanordnung vorzugehen

IV. Handlungsoptionen

- Wir empfehlen trotz unsicherer Erfolgsaussichten die Stellung von Entschädigungsanträgen
- Zu beachten ist die Frist von drei Monaten nach dem IfSG (Mitte Juni 2020)
- Wir raten vorsorglich zur Anfechtung der jeweiligen Verbotsanordnung (Primärrechtsschutz)
- Insoweit noch knappere Fristen: [Mitte April 2020](#)
- Hinweis: Entschädigungsansprüche sind kein geeignetes Mittel für schnelle Liquidität



Vielen Dank

Weitere Informationen sowie unser GvW-Entschädigungs-Tool finden Sie auf unserer Homepage www.gvw.com

Für weitere Rückfragen zu Abwehrmöglichkeiten und Entschädigungsansprüchen steht Ihnen das Team um den Hamburger Partner Prof. Dr. Christian Winterhoff jederzeit gern zur Verfügung.

Ansprechpartner



Dr. Sigrid Wienhues

Partnerin

Fachanwältin für
Verwaltungsrecht

s.wienhues@gvw.com



Prof. Dr. Christian Winterhoff

Partner

apl. Professor an der
Universität Göttingen

c.winterhoff@gvw.com

