

Grundlagen des Staatshaftungsrechts

Auf dem Weg zur Grundrechtshaftung?

Matthias Cornils

13. Mai 2022

Übersicht

I. Einführung

II. Neuere Entwicklungen in der Rechtsprechung: Ausgewählte Entscheidungen

III. Insbesondere: Haftung für Schäden wegen Corona- Maßnahmen

1. Haftungsgrundlagen
2. Kompensation von Erwerbsausfällen nach Aufopferungsgrundsätzen?
3. Haftung für rechtswidrige Corona-Verordnungen?
4. Defizitäre Haftungsregelungen im Infektionsschutzrecht?

IV. Grundrechtliche Begründung der Staatshaftung?

V. Fazit

I. Einführung

„Staatshaftungsrecht“



Staatshaftungsrecht i.e.S.

= Haftung für

RECHTSWIDRIGE

Ausübung öffentlicher Gewalt

Beispiele:

- Amtshaftung
- Haftung für Pflichtverletzung aus Sonderbeziehungen

Staatshaftungsrecht i.w.S.

= Haftung für Ausübung öffentlicher Gewalt (Rechtswidrigkeit oder Verschulden nicht zwingend erforderlich)

Beispiele:

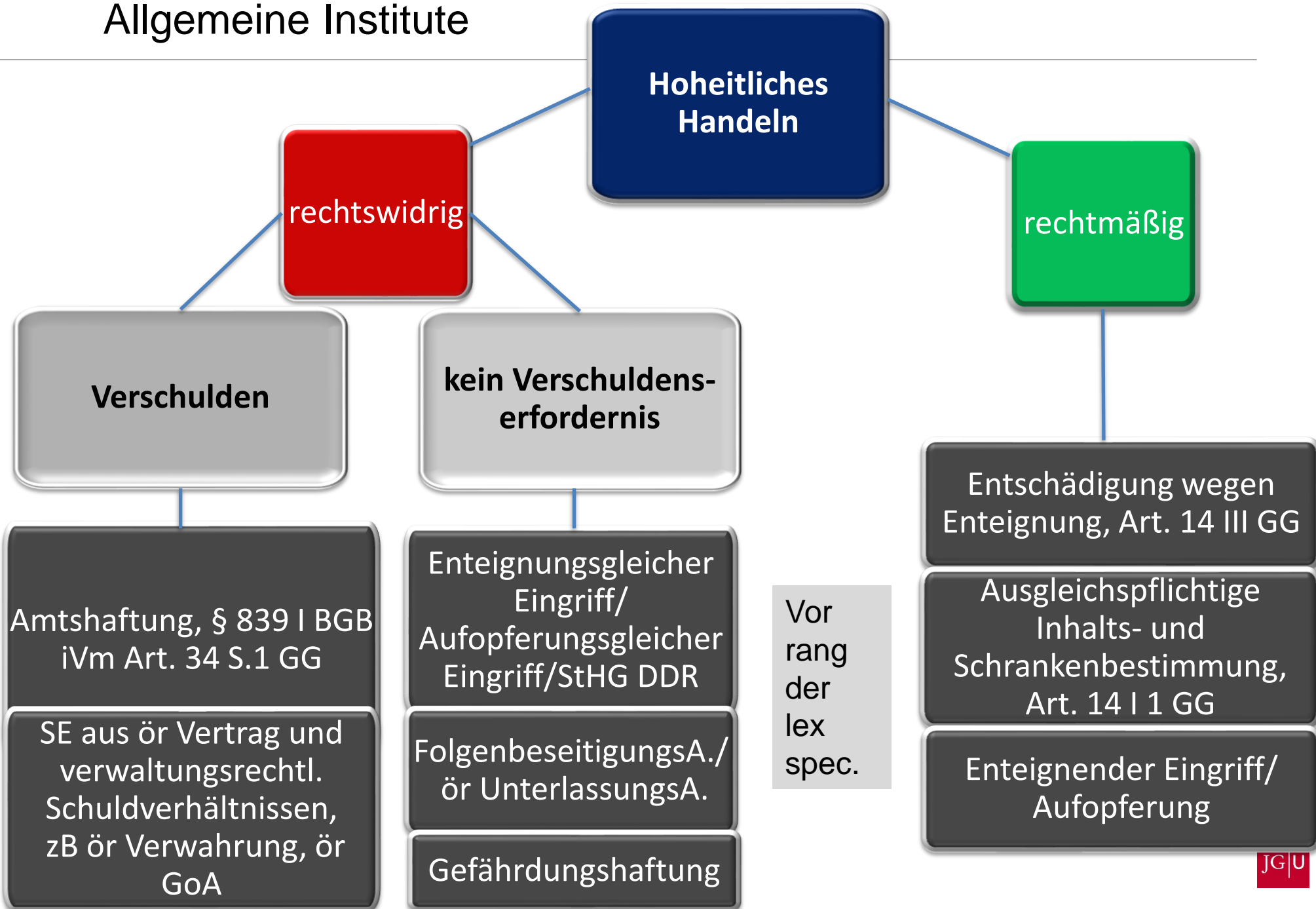
- Aufopferungsansprüche,
- Gefährdungshaftung

I. Einführung

„gewachsenes Chaos“

- Kodifikation im Jahre 1982 (**StHG**) **nichtig** (BVerfGE 61, 149)
↔ fehlende Gesetzgebungskompetenz
- Heute: Gesetzgebungskompetenz aus Art. 74 I Nr. 25 GG
aber: bisher nicht genutzt
- **Folgen** (zB):
 - „vielbeklagtes Durcheinander“
 - immer noch Anachronismen der alten Beamtenhaftung (Verweisungsprivileg!)
 - keine flächendeckende verschuldensunabhängige Unrechtshaftung für alle Rechtsgutsbeeinträchtigungen
 - keine Haftung für rechtswidrige Beeinträchtigungen der Berufsfreiheit (nur: enteignungsgleicher Eingriff)
 - kein kohärentes Konzept der Behandlung „normativen Unrechts“
 - unkoordinierte Rechtswegzuweisungen und -spaltung
 - zahlreiche historisch verfestigte Ungereimtheiten (zB: deliktsrechtliche Hypothek bei den Verkehrssicherungspflichten, „qualifiziertes“ Unterlassen usw.)

Allgemeine Institute



II. Ausgewählte Entscheidungen der jüngsten BGH-Rspr. (III. Zivilsenat)

1. BGH 28.1.2021 III ZR 25/20 - Mietpreisbremse

- Hess. MietenbegrenzungsVO 2015 mangels Begründung (§ 556d Abs. 2 Satz 5 BGB) nichtig (BGH 17.7.2019 VIII ZR 130/18)
- Daher kein Anspruch des Mieters (bzw. Inkassounternehmens) gegen den Vermieter auf Rückforderung überhöhter Mieten
- Anspruch gegen das Land auf Ersatz des Schadens?

§ 839 BGB iVm Art. 34 GG:

- **Drittbezogenheit der Amtspflicht** des Verordnungsgebers (Landesregierung)?
- „Nur wenn sich aus den die Amtspflicht begründenden und sie umreißenen Bestimmungen sowie aus der besonderen Natur des Amtsgeschäfts ergibt, **dass der Geschädigte zu dem Personenkreis zählt, dessen Belange nach dem Zweck und der rechtlichen Bestimmung des Amtsgeschäfts geschützt und gefördert werden sollen**, besteht ihm gegenüber bei schuldhafter Pflichtverletzung eine Schadensersatzpflicht. Hingegen ist anderen Personen gegenüber, selbst wenn die Amtspflichtverletzung sich für sie mehr oder weniger nachteilig ausgewirkt hat, eine Ersatzpflicht nicht begründet. Es muss mithin eine **besondere Beziehung zwischen der verletzten Amtspflicht und dem geschädigten "Dritten"** bestehen.“

II. Ausgewählte Entscheidungen der jüngsten BGH-Rspr. (III. Zivilsenat)

1. BGH 28.1.2021 III ZR 25/20 - Mietpreisbremse

*„Gesetze und Verordnungen enthalten durchweg **generelle und abstrakte Regeln**, und dementsprechend nimmt der Gesetzgeber - bei Tätigwerden und Untätigbleiben - in der Regel ausschließlich Aufgaben gegenüber der Allgemeinheit wahr, **denen die Richtung auf bestimmte Personen oder Personenkreise fehlt**. Nur ausnahmsweise - etwa bei sogenannten Maßnahme- oder Einzelfallgesetzen - kann etwas Anderes in Betracht kommen und können Belange bestimmter Einzelner unmittelbar berührt werden, so dass sie als "Dritte" im Sinne des § 839 Abs. 1 Satz 1 BGB angesehen werden können.“*

Ausschluss
**legislativen und
normativen
Unrechts** aus der
Amtshaftung

Hier: kein Maßnahme- oder Einzelfallgesetz → **keine
Drittbezogenheit**

II. Ausgewählte Entscheidungen der jüngsten BGH-Rspr. (III. Zivilsenat)

1. BGH 28.1.2021 III ZR 25/20 - Mietpreisbremse

Grundrechtliche Begründung der Drittbezogenheit?

- **Grundrechtliche Schutzpflicht** des Landes (aus Art. 2 I iVm Art 1 I GG) zum Erlass wirksamer Mietendeckel? (offengelassen)
- Jedenfalls: **keine Drittbezogenheit** der grundrechtlichen Schutzpflicht, weil kein abgrenzbarer, individualisierter Kreis Geschützter:
 - „Verflüchtigte man diesen Drittbezug zu einem bloßen "Drittschutz", gäbe man also die individualisierbare Beziehung als Abgrenzungskriterium auf, hätte dies eine qualitative Veränderung des Amtshaftungstatbestandes zur Folge, der in seiner Konzeption allein den Zweck hat, individuelle Schadensfälle zu regulieren (Ossenbühl/Cornils aaO S. 106).“ (BGH, Urteil vom 28. Januar 2021 – III ZR 25/20 –, Rn. 21, juris)
 - Kein Anspruch aus **enttäuschem Vertrauen**; auch hier: RVO ist keine den Kreis der Begünstigten hinreichend individualisierende Verlässlichkeitsgrundlage (anders: Bebauungspläne)

II. Ausgewählte Entscheidungen der jüngsten BGH-Rspr. (III. Zivilsenat)

2. BGH 11.3.2021 III ZR 27/20 – Beratungspflicht des Rentenversicherungsträgers

- **Rentenauskunft an Kl. Januar 2014:**


- *"Sollten für Sie bis zum Erreichen der Regelaltersgrenze [12. April 2016] Beiträge wie im Durchschnitt der letzten fünf Kalenderjahre gezahlt werden, bekämen Sie ohne Berücksichtigung von Rentenanpassungen von uns eine monatliche Regelaltersrente von 985,45 EUR."*

- **Persönliches Rentenberatungsgespräch April 2014:**

- „Unverbindliche Probeberechnung“: 934,79 EUR mtl. ab 1.7.2014

- **Rentenbewilligung ab 1.12.2014: 894,23 EUR**

- Grund: durch längere Beitragszahlungen in 2014 Wegfall der fiktiven Mindestentgeltpunkte bei geringem Arbeitsentgelt gem. § 262 SGB VI



Niedrigere Rente durch längere Arbeit/Beitragszahlung

II. Ausgewählte Entscheidungen der jüngsten BGH-Rspr. (III. Zivilsenat)

2. BGH 11.3.2021 III ZR 27/20 – Beratungspflicht des Rentenversicherungsträgers

- Anspruch aus **§ 839 BVGB iVm Art. 34 GG wegen fehlerhafter Beratung**: Unterlassen eines Hinweises auf den drohenden Rentenverlust bei späterem Rentenantrag?
- LG/OLG: Nein, keine Amtspflicht zu Hinweis
 - Kl. hätte selbst nachrechnen können
 - Härtefallregelung verfolgt nicht den Zweck der Rentenoptimierung durch früheren Rentenbeginn
- **BGH: Zurückverweisung!**
 - „...hat die Beklagte die ihr gemäß § 14 SGB I obliegende Pflicht zur Beratung und somit eine drittbezogene Amtspflicht im Sinne des § 839 Abs. 1 Satz 1 BGB verletzt. Sie hätte die Klägerin bei dem Beratungsgespräch am 30. April 2014, jedenfalls spätestens im Zusammenhang mit dem Rentenantrag vom 15. Juli 2014 darauf hinweisen müssen, dass in der zweiten Jahreshälfte 2014 erzielt es Arbeitseinkommen sich rentenschädlich auswirke, wenn dadurch der Durchschnittswert von 0,0625 Entgeltpunkten nach § 262 Abs. 1 Satz 1 SGB VI erreicht werde.“

II. Ausgewählte Entscheidungen der jüngsten BGH-Rspr. (III. Zivilsenat)

2. BGH 11.3.2021 III ZR 27/20 – Beratungspflicht des Rentenversicherungsträgers

- „Eine umfassende Beratung des Versicherten ist die Grundlage für das Funktionieren des immer komplizierter werdenden sozialen Leistungssystems (...). Dadurch soll sichergestellt werden, dass die nach dem Sozialgesetzbuch bestehenden sozialen Rechte möglichst weitgehend verwirklicht werden (§ 2 Abs. 2 Halbsatz 2 SGB I). Dementsprechend gewährt § 14 Satz 1 SGB I jedem Bürger einen subjektiven **Anspruch auf umfassende Beratung** über die ihn betreffenden Fragen im Zusammenhang mit der Inanspruchnahme sozialer Rechte oder der Erfüllung sozialrechtlicher Pflichten (...). Nach § 17 Abs. 1 Nr. 1 SGB I hat der gemäß § 14 Satz 2 SGB I zuständige Leistungsträger darauf hinzuwirken, dass jeder Berechtigte die ihm zustehenden Sozialleistungen in zeitgemäßer Weise, umfassend und zügig erhält. Im Vordergrund steht dabei die **aufmerksame Prüfung durch den Sachbearbeiter, ob über die Beantwortung konkreter Fragen oder abgegrenzter Bitten hinaus Anlass besteht, auf (naheliegende) Gestaltungsmöglichkeiten beziehungsweise Vor- oder Nachteile, die sich mit dem Anliegen verbinden, hinzuweisen** (...). Insbesondere muss vermieden werden, dass der einen Antrag stellende oder vorsprechende Bürger, der - wie im Sozialrecht häufig - seine Lage in tatsächlicher oder rechtlicher Hinsicht erkennbar nicht richtig zu beurteilen vermag, Schäden erleidet, die der Leistungsträger durch einen kurzen Hinweis, eine Belehrung mit wenigen Worten oder eine entsprechende Aufklärung über die Sach- und Rechtslage ohne weiteres zu vermeiden in der Lage ist. Für die Frage, ob eine Auskunft oder Beratung den an sie zu stellenden Anforderungen genügt, kommt es entscheidend auf die **Erkenntnismöglichkeit des Empfängers** an. Maßgebend ist, wie sie von ihm aufgefasst wird und werden kann und welche Vorstellungen zu erwecken sie geeignet ist.“

II. Ausgewählte Entscheidungen der jüngsten BGH-Rspr. (III. Zivilsenat)

2. BGH 11.3.2021 III ZR 27/20 – Beratungspflicht des Rentenversicherungsträgers

Hier insbesondere:

- **Hinweis auf künftige Rentenerhöhung durch weitere Beitragsjahre** in Rentenauskunft suggeriert, dass die zusätzlichen Entgeltpunkte nach § 262 SGB VI auch künftig zugrunde zu legen sind.
- Spätestens **mit Antragsstellung** im Juli **erst zum 1.12.2014** Hinweispflicht der Versicherung: *„Ein Amtsträger darf nicht "sehenden Auges" zulassen, dass der einen Antrag stellende Bürger möglicherweise Schäden erleidet, die - wie im vorliegenden Fall - durch einen rechtzeitigen Hinweis auf die Sach- und Rechtslage ohne weiteres hätten vermieden werden können.“*
- **Missbrauchseinwand verfängt nicht:** Möglichkeit der Günstigkeit eines früheren Renteneintrittstermins ist *„im Gesetz selbst angelegt, so dass es dem Versicherten nicht anzulasten ist, wenn er seine Entscheidung über den Zeitpunkt seines Rentenbeginns an dieser Gestaltungsmöglichkeit ausrichtet.“*

II. Ausgewählte Entscheidungen der jüngsten BGH-Rspr. (III. Zivilsenat)

2. BGH 11.3.2021 III ZR 27/20 – Beratungspflicht des Rentenversicherungsträgers

Schließlich zum Einwand gegen das Verschulden (§ 276 BGB) aus „Kollegialgerichts-Richtlinie“:

„Eine Verneinung des Verschuldens ist allerdings **nur in denjenigen Fällen** gerechtfertigt, **in denen das Kollegialgericht die Rechtmäßigkeit der Amtstätigkeit nach sorgfältiger Prüfung bejaht** hat. Die **Richtlinie greift daher nicht** ein, wenn die Annahme des Kollegialgerichts, die Amtshandlung sei rechtmäßig gewesen, auf einer **unzureichenden tatsächlichen oder rechtlichen Beurteilungsgrundlage** beruht. Das ist etwa dann der Fall,

- wenn das Gericht infolge unzureichender Tatsachenfeststellung von einem anderen Sachverhalt als dem, vor den der Beamte gestellt war, ausgegangen ist,
- wenn es den festgestellten Sachverhalt nicht sorgfältig und erschöpfend gewürdigt hat, etwa für die Beurteilung des Falles wesentliche Gesichtspunkte unberücksichtigt gelassen hat,
- wenn es sich bereits in seinem Ausgangspunkt von einer rechtlich oder sachlich verfehlten Betrachtungsweise nicht hat freimachen können
- oder eine gesetzliche Bestimmung "handgreiflich falsch" ausgelegt hat.“

Hier: Bedeutung der Renten-auskunft nicht erfasst

Hier: Gesetzeszweck falsch verstanden

II. Ausgewählte Entscheidungen der jüngsten BGH-Rspr. (III. Zivilsenat)

3. BGH 21.1.2021 III ZR 70/19 – Kausalität/Unterbrechung des Zurechnungszusammenhangs

- 1951: Enteignung eines Gesellschaftsanteils des X („Volkseigentum“)
- 1990: Restitutionsantrag des Rechtsnachfolgers R ordnungsgemäß eingereicht; Antrag bleibt beim unzuständigen kommunalen ARoV liegen
- erst 1995 Weiterleitung an das zuständige LARoV (Sachsen)
- zwischenzeitlich (1992): Die übrigen (restituierten) Gesellschafter teilen Anteil des X unter sich auf und veräußern ihre Anteile
- **Schadensersatzanspruch des R** gegen Träger des ARoV (Kommune) wegen Ausfalls der Ansprüche gegen Mitberechtigte?

II. Ausgewählte Entscheidungen der jüngsten BGH-Rspr. (III. Zivilsenat)

3. BGH 21.1.2021 III ZR 70/19 – Kausalität/Unterbrechung des Zurechnungszusammenhangs

OLG: Klagabweisung

- Amtspflichtverstoß (Pflicht zu rechtzeitigem, nicht verzögertem Amtshandeln)
- Aber: Versäumnis des ARoV nicht adäquat kausal für spätere unrechtmäßige Aufteilung des Anteils des R durch notariellen Vertrag

BGH: Aufhebung und Zurückverweisung!

- **Annahme einer Unterbrechung der Kausalität ist rechtsfehlerhaft**

II. Ausgewählte Entscheidungen der jüngsten BGH-Rspr. (III. Zivilsenat)

3. BGH 21.1.2021 III ZR 70/19 – Kausalität/Unterbrechung des Zurechnungszusammenhangs

*„Ein **adäquater Zusammenhang** besteht, wenn die Amtspflichtverletzung im Allgemeinen und nicht nur unter besonders eigenartigen, ganz unwahrscheinlichen oder nach dem regelmäßigen Verlauf der Dinge außer Betracht zu lassenden Umständen zur Herbeiführung des Schadens geeignet ist (...).*

*Liegt die Amtspflichtverletzung wie hier in einem **Unterlassen**, kann der Ursachenzusammenhang zwischen Pflichtverletzung und Schaden grundsätzlich **nur bejaht** werden, **wenn der Schadenseintritt bei pflichtgemäßem Handeln mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit vermieden worden wäre (...).***

*Der **Geschädigte hat insoweit darzulegen und zu beweisen**, in welcher für ihn günstigen Weise das Geschehen bei Vornahme der gebotenen Amtshandlung verlaufen wäre (...).*“

II. Ausgewählte Entscheidungen der jüngsten BGH-Rspr. (III. Zivilsenat)

3. BGH 21.1.2021 III ZR 70/19 – Kausalität/Unterbrechung des Zurechnungszusammenhangs

„Beruht ein Schaden haftungsrechtlich auf **mehreren Ursachen, die von verschiedenen Personen** gesetzt worden sind, so haften diese grundsätzlich als **Gesamtschuldner**. Zivilrechtlich wird in diesen Fällen nicht danach unterschieden, ob einzelne Ursachen wesentlicher sind als andere.

Dies gilt in der Regel auch dann, wenn eine Ursache für sich allein den Schaden nicht herbeigeführt hätte, es dazu vielmehr des Hinzutretens weiterer Umstände im Sinne einer **kumulativen Gesamtkausalität** bedurfte. Demgemäß **ist grundsätzlich auch der Schaden zu ersetzen, der letztlich erst durch das Eingreifen eines Dritten eintritt (...)**.

Die **Zurechenbarkeit fehlt** in derartigen Fällen **erst dann, wenn das Eingreifen des Dritten den Kausalverlauf so verändert, dass der Schaden bei wertender Betrachtung in keinem inneren Zusammenhang mit dem von dem Anspruchsgegner zu vertretenden Fehler steht**, dieser also ganz hinter die weitere Ursache zurücktritt und letztlich nur noch in einem äußeren rein zufälligen Zusammenhang mit der durch die erste Ursache geschaffenen Gefahrenlage steht (...). Dies ist etwa bei einem **völlig ungewöhnlichen und unsachgemäßen Eingreifen eines Dritten** in den schadensträchtigen Geschehensablauf der Fall (...). Eine solche wertende Betrachtung erfordert eine Güter- und Interessenabwägung. Dabei kommt es für die Zurechnung darauf an, inwieweit der Erstverursacher eine **Gefahrerhöhung** herbeigeführt hat, ob sein Verhalten gewissermaßen **Aufforderungscharakter** hatte, inwieweit dem **Eingreifen des Dritten Dringlichkeit und Vernünftigkeit** zuzusprechen ist oder ob sein Verhalten mit Blick auf das von ihm verfolgte Ziel der Verhältnismäßigkeit entspricht (...).

Wirken in dem Schaden die besonderen Gefahren fort, die durch die erste Ursache gesetzt wurden, kann der haftungsrechtliche Zurechnungszusammenhang nicht verneint werden (...).“

II. Ausgewählte Entscheidungen der jüngsten BGH-Rspr. (III. Zivilsenat)

3. BGH 21.1.2021 III ZR 70/19 – Kausalität/Unterbrechung des Zurechnungszusammenhangs

Hier:

Entscheidend ist, dass der Vertragsschluss (d.h. die Aufteilung des Gesellschaftsanteils auf die anderen Berechtigten)

*„erst durch die Unkenntnis der Beteiligten von dem Restitutionsantrag des Klägers **herausgefordert** wurde. Die übrigen Berechtigten und das LARoV wollten mit den getroffenen Regelungen gerade die Situation bewältigen, dass zwar der Anteil der "M.-Linie" bekannt war, jedoch - auf der Grundlage der seinerzeit bekannten Sachlage - nicht mehr damit zu rechnen war, dass Ansprüche auf diesen Gesellschaftsanteil bestanden und geltend gemacht würden. Eben diese, von den Beteiligten ihren Erwägungen zugrunde gelegte **Situation war erst infolge der Amtspflichtverletzung der Beklagten entstanden, so dass der Abschluss der Vereinbarung sowie deren staatliche Billigung durch die Unterlassung der Bediensteten der Beklagten provoziert wurden.**“*

II. Ausgewählte Entscheidungen der jüngsten BGH-Rspr. (III. Zivilsenat)

3. BGH 21.1.2021 III ZR 70/19 – Kausalität/Unterbrechung des Zurechnungszusammenhangs

Außerdem:

- Negative Anspruchsvoraussetzung „**Verweisungsprivileg**“ (§ 839 I 2 **BGB**)?
 - Anderweitige Ersatzmöglichkeit muss erfolgversprechend und daher zumutbar sein
 - Etwaiger Anspruch gegen solvente Mitberechtigte aus § 735 Satz 2 BGB „mit zahlreichen rechtlichen Unsicherheiten und Risiken behaftet und daher nicht zumutbar“
 - Klage aus Verletzung der gesellschaftsrechtlichen Treuepflicht war geführt; Nichteinlegung eines Rechtsmittels gegen erstinstanzliche Entscheidung unschädlich!
- **§ 839 Abs. 3 BGB**: Pflicht zur Abwendung eines Rechtsmittels, hier: Nachfrage im Verzögerungszeitraum?
 - BGH: Wohl nicht, überdies zweifelhafte, vom Beklagten zu beweisende Schadensvermeidungskausalität

II. Ausgewählte Entscheidungen der jüngsten BGH-Rspr. (III. Zivilsenat)

4. BGH 10.2.2022 III ZR 87/21 – Dieselskandal/keine unionsrechtliche Staatshaftung

Anspruch des KfZ-Käufers gegen die Bundesrepublik Deutschland auf Ersatz der durch den Einbau einer unzulässigen Abschaltvorrichtung für die Abgasreinigung verursachten **Wertminderung eines Diesel-KfZ** wegen unzureichender Umsetzung der RL 46/2007/EG (betr. die Genehmigung von KfZ)?

Unionsrechtlicher Staatshaftungsanspruch

- **Hinreichend qualifizierte Verletzung einer Norm des Unionsrechts,**
- **die darauf abzielt, dem Einzelnen Rechte zu verleihen,**
- **und dadurch verursachter Schaden**

II. Ausgewählte Entscheidungen der jüngsten BGH-Rspr. (III. Zivilsenat)

4. BGH 10.2.2022 III ZR 87/21 – Dieselskandal/keine unionsrechtliche Staatshaftung

- **Drittschützende Normen** des Unionsrechts?
 - Ja: *„[...] haben die RL 2007/46/EG und die VO 715/2007/EG insofern drittschützende Wirkung zugunsten der Fahrzeugerber, als deren Interesse betroffen ist, dass ein erworbenes Fahrzeug zur Nutzung im Straßenverkehr zugelassen wird und dass diese Nutzung nicht aufgrund mangelnder Übereinstimmung mit dem genehmigten Typ bzw. den für diesen Typ geltenden Rechtsvorschriften untersagt wird“.*
- bei unterstelltem **qualifiziertem Verstoß** aber:
- **Kein unmittelbarer Kausalzusammenhang:**
 - Anreicherung der Kausalität mit „Schutzzwecküberlegungen“, „um den zu ersetzenden Schaden näher zu bestimmen“. „Ein Schaden, der nicht in den Schutzbereich des verletzten Unionsrechts fällt, ist nicht ersatzfähig (...)
 - Hier: „macht der Kläger als **verletztes Schutzgut sein wirtschaftliches Selbstbestimmungsrecht und damit den Schutz des Käufers vor dem Abschluss eines ungewollten Vertrags** geltend. Diese Interessen werden jedoch vom Schutzzweck der RL 2007/46/EG und der VO 715/2007/EG nicht erfasst. [...] Schutzzweck [ist] nur [...] dass ein erworbenes Fahrzeug zur Nutzung im Straßenverkehr zugelassen wird und bleibt.“

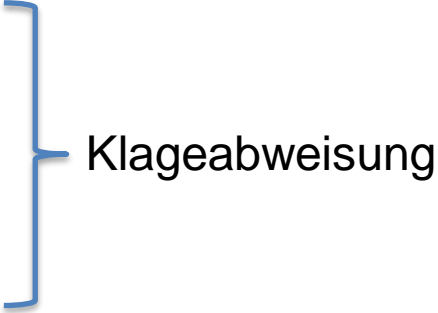
III. Haftung für Schäden wegen Corona-Maßnahmen

Corona und Staatshaftung: Stand der Debatte

- Seit März 2020: **Schadensersatz-/Entschädigungsfrage ein Schwerpunkt der rechtlichen Debatte zur Pandemie**
- Öffentlich-rechtliche Einstandspflichten als Weg zur finanziellen Kompensation von Verlusten aus Betriebsschließungen und Veranstaltungsverböten?
 - Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe
 - Einzelhandel
 - Sportstätten, Frisöre, Kulturbetriebe usw.
- **Entschädigung** für
 - **rechtmäßige** oder
 - (*formell oder materiell*) *rechtswidrige* Maßnahmen
 - Allgemeinverfügungen, Einzelakte, **Corona-Verordnungen**

III. Haftung für Schäden wegen Corona-Maßnahmen

Stand der Diskussion

- zahlreiche **Abhandlungen in Fachzeitschriften und Kommentaren** zur Entschädigungsfrage
 - überwiegend: *Ablehnung* der Staatshaftung
 - aber auch: Versuch der *Begründung einer Haftung* über Analogieschlüsse oder Rückgriff auf allgemeine Haftungsinstitute
 - Meine Position: *Cornils*, DV 2021, 477 ff.
- Wenige **haftungsgerichtliche Entscheidungen**:
 - LG Heilbronn, 29.04.2020 – I 4 O 82/20
 - LG Hannover, 9.7.2020-8 O2/20
 - LG Stuttgart, 5.11.2020 - 7 O 109/20
 - OLG BBg, 1.6.2021 – 2 U 13/21
 - **BGH, 17.3.2022 – III ZR 79/21**

Klageabweisung
- aber: VG Hamburg, 30.11.2020 – 7 E 4633/20: Zweifel an Verhältnismäßigkeit des IfSG ohne Entschädigungsregelung

III. Haftung für Schäden wegen Corona-Maßnahmen

1. Haftungsgrundlagen

Infektionsschutzgesetz 2000 (idF 2020/21/22)

§ 65 Entschädigung bei behördlichen Maßnahmen

- (1) Soweit **auf Grund 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, ist eine **Entschädigung in Geld** zu leisten; eine Entschädigung erhält jedoch nicht derjenige, dessen Gegenstände mit Krankheitserregern oder mit Gesundheitsschädlingen als vermutlichen Überträgern solcher Krankheitserreger behaftet oder dessen verdächtig sind. (...)

§ 56 Entschädigung

- (1) Wer auf Grund dieses Gesetzes **als Ausscheider, Ansteckungsverdächtiger, Krankheitsverdächtiger oder als sonstiger Träger von Krankheitserregern** im Sinne von § 31 Satz 2 Verboten in der Ausübung seiner bisherigen Erwerbstätigkeit unterliegt oder unterworfen wird und dadurch einen Verdienstaufschlag erleidet, erhält eine Entschädigung in Geld. Das Gleiche gilt für eine Person, die nach § 30, auch in Verbindung mit § 32, abgesondert wird oder sich auf Grund einer nach § 36 Absatz 8 Satz 1 Nummer 1 erlassenen Rechtsverordnung abgesondert. (...)

(1a) Sofern der Deutsche Bundestag nach § 5 Absatz 1 Satz 1 eine epidemische Lage von nationaler Tragweite festgestellt hat, erhält eine **erwerbstätige Person eine Entschädigung** in Geld, wenn

1. Einrichtungen zur **Betreuung von Kindern, Schulen oder Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen** zur Verhinderung der Verbreitung von Infektionen oder übertragbaren Krankheiten auf Grund dieses Gesetzes vorübergehend geschlossen werden oder deren Betreten, auch aufgrund einer Absonderung, untersagt wird, oder wenn von der zuständigen Behörde aus Gründen des Infektionsschutzes Schul- oder Betriebsferien angeordnet oder verlängert werden, die Präsenzpflcht in einer Schule aufgehoben oder der Zugang zum Kinderbetreuungsangebot eingeschränkt wird oder eine behördliche Empfehlung vorliegt, vom Besuch einer Einrichtung zur Betreuung von Kindern, einer Schule oder einer Einrichtung für Menschen mit Behinderungen abzusehen,

(2) Die Entschädigung bemisst sich nach dem Verdienstaufschlag. (...)

- Ausgleich für **Quasi-Enteignung** (IuSb, Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG) des „**Nichtstörers**“
- nur bei **Verhütung** (4. Abschn.), nicht bei Bekämpfung (5. Abschn.)

- Verdienstaufschlag: Billigkeitsentschädigung für „Störer“

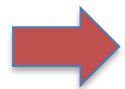
- BevSchG März/2020: Betreuungsaufschlagged: Anspruch der „Nichtstörer“

[§ § 60 ff. Impfschäden]

III. Haftung für Schäden wegen Corona-Maßnahmen

1. Haftungsgrundlagen

Infektionsschutzgesetz 2000 (idF 2020)



Ansprüche greifen nicht für Betriebsstätten/Veranstalter, die nicht zumindest ansteckungsverdächtig (Störer) sind

- Pandemie führt nicht automatisch zu Ansteckungsverdacht
- Juristische Personen sowieso nicht erfasst

- **Analogiefähigkeit** von § 56 oder § 65 IfSG?
 - überwiegend: nein, **keine planwidrige Unvollständigkeit**
 - mögliche ratio der Beschränkung des § 65: geringere Eigentumssozialbindung in Verhütungsphase, klar erkennbar Wille zur Haftungsbegrenzung
 - § 56 deckt Nichtstörer-Belastung aufgrund von §§ 28 (§ 28a), § 32 IfSG außer bei sorgeverpflichteten Eltern (usw.) nicht ab, aber: Gesetzgeber wusste spätestens 2020, was er tut.

BGH: „ergeben sich aber keine Anhaltspunkte dafür, dass der Gesetzgeber übersehen haben könnte, für auf § 28 Abs. 1 IfSG gestützte infektionsschutzrechtliche Maßnahmen gegenüber der Allgemeinheit keine Entschädigungen vorgesehen zu haben. Den entsprechenden Regelungen liegt vielmehr das Konzept einer punktuellen Entschädigungsgewährung zugrunde. Der Gesetzgeber hat mit den Bestimmungen der §§ 56, 65 IfSG ein plangemäß vollständiges Entschädigungsregime geschaffen, das bewusst nur bestimmte Beeinträchtigungskonstellationen erfassen sollte.“

III. Haftung für Schäden wegen Corona-Maßnahmen

1. Haftungsgrundlagen

Lückenschließung durch allgemeine Ansprüche?

- für rechtswidrige Eingriffe: Amtshaftung bleibt unberührt, greift aber nicht (Drittbezogenheit, Verschulden), auch POR-Ansprüche/enteignungsgleicher Eingriff wohl nicht verdrängt (str.)
- für rechtmäßige Eingriffe: Entschädigung für Inanspruchnahme des Nichtstörers/ „Jedermann“ aus POR oder enteignendem Eingriff
- **Problem: Sperrwirkung des IfSG?**
 - Insb.: lex-specialis Vorrang **gegenüber Art. 11 LStVG iVm Art. 87 Abs. 1 oder 2 PAG (vgl. Art. 87 Abs. 5 PAG)**, § 68 Abs. 1 Satz 1 POG R.-P.?
 - Insb.: Vorrang der gesetzlichen Regelung gegenüber Anspruch aus **enteignendem Eingriff** (wenn auch POR-Entschädigung nicht greift)?
- Systematische und genetische Argumente **für Sperrwirkung:**
 - Begr. IfSG: BT-Drs. 14/2530, S. 87: „Die im 12. Abschnitt getroffenen Entschädigungsregelungen ersetzen umfassend den von der Rechtsprechung entwickelten allgemeinen Aufopferungsanspruch, dem damit insoweit keine lückenschließende Funktion mehr zukommt. Weitergehende Ansprüche aus Amtshaftung bleiben unberührt.“
 - Bevölkerungsschutzgesetze 2020 und Coronahilfsprogramme

LG Hannover: „Der Gesetzgeber hat im Infektionsschutzgesetz ein inhaltlich ausdifferenziertes Entschädigungssystem für Seuchenverhütungs- und Seuchenbekämpfungsmaßnahmen geregelt. [...] gibt es angesichts des klar formulierten gesetzgeberischen Willens keinen Anknüpfungspunkt für die Annahme, dass der Gesetzgeber des Infektionsschutzgesetzes neben der von ihm geregelten Nichtstörerentschädigung für Betroffene von solchen Verhütungsmaßnahmen eine auf das allgemeine Polizeirecht gestützte Nichtstörerentschädigung für Betroffene von solchen Bekämpfungsmaßnahmen zulassen wollte.“

BGH: „... ist bereits nach der Spezialitätenregel kein Raum mehr für die Anwendung der Entschädigungsregelungen des allgemeinen Gefahrenabwehrrechts.“

III. Haftung für Schäden wegen Corona-Maßnahmen

2. Kompensation von Erwerbsausfällen nach Aufopferungsgrundsätzen?

- **Zudem: Entschädigungspflicht auslösende Sonderopferlage?**
 - Nach POR: nur bei individualisierter Inanspruchnahme des Nichtstörers - oder auch bei „Jedermann“-Verpflichtungen? (str.)
- Rückgriff auf **enteignenden Eingriff?**
 - **Sperrwirkung der lex specialis auch gegenüber dem enteignenden Eingriff**
- **Grundproblem: Fortexistenz/Anwendbarkeit des e. E.** in Konkurrenz zur ausgleichspflichtigen Inhaltsbestimmung?
 - BGH: Ansprüche aus enteignendem Eingriff kommen weiterhin in Betracht, „*wenn an sich rechtmäßige hoheitliche Maßnahmen bei einem Betroffenen unmittelbar zu - meist atypischen und unvorhergesehenen - Nachteilen führen, die er aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen hinnehmen muss, die aber die Schwelle des enteignungsrechtlich Zumutbaren übersteigen.*“
- Kann das greifen **bei unzureichender gesetzlicher Entschädigungsregelung und im Hinblick auf massenhafte Anwendungsfälle mit einem Milliardenvolumen?**

LG Stuttgart: „*Mangels spezifischer Betroffenheit im Verhältnis zur Allgemeinheit fehlt es an einem der Klägerin auferlegten Sonderopfer. Wegen des Fehlens eines Sonderopfers kommen daher bei sogenannten „Jedermann-Maßnahmen“ Entschädigungsansprüche analog § PolG BW nicht in Betracht.*“

BGH: „*abschließend gedachte Konzept einer punktuellen Entschädigung im Bereich der Eigentumseingriffe nicht durch die Gewährung richterrechtlicher Ansprüche unterlaufen werden darf.*“

III. Haftung für Schäden wegen Corona-Maßnahmen

2. Kompensation von Erwerbsausfällen nach Aufopferungsgrundsätzen?

Zum enteignenden Eingriff

BGH 10.2.2005, III ZR 330/04:

„Bestrebungen, das Rechtsinstitut des enteignenden Eingriffs darüber hinaus auch dann anzuwenden, **wenn ein Gesetz im Einzelfall zu Eigentumseinbußen führt**, die Ausnahmecharakter tragen und nur unter besonderen Umständen entstehen, **steht der Senat sehr zurückhaltend gegenüber**; er hat das Institut **jedenfalls nicht als geeignete Grundlage angesehen, massenhaft auftretende Schäden** wie das in neuerer Zeit weitflächig für auftretende Waldsterben **auszugleichen.**“ [...]

„Solchen Risiken und Erschwernissen [eines aus Beweislastgründen gegebenenfalls schwer durchsetzbaren Erstattungsanspruchs für Krankenhausbehandlungskosten] zu begegnen, **ist jedenfalls das Haftungsinstitut des enteignenden Eingriffs weder bestimmt noch geeignet.** [...] will der Kläger letztlich [...] **eine Korrektur der als zu eng empfundenen Tatbestandsvoraussetzungen der sozialhilferechtlichen Vorschriften erreichen.** Das überschritte selbst dann die **Grenzen richterlicher Rechtsanwendung und Rechtsfortbildung** seitens der Zivilgerichte, zumal auf der Grundlage des richterrechtlich geprägten und ausgestalteten Haftungsinstitut des enteignenden Eingriffs, wenn gegen die sozialhilferechtlichen Vorschriften verfassungsrechtliche Bedenken bestünden. Aus ähnlichen Erwägungen heraus hatte es der Senat bereits abgelehnt, wegen der nachteiligen Folgen eines verfassungswidrigen oder sonst gegen höherrangiges Recht verstoßendem formellen Gesetzes Entschädigungsleistungen aus dem Gesichtspunkt des enteignungsgleichen Eingriffs zu gewähren.“



mE klar: Corona-Verluste **nicht aus e. E. entschädigungsfähig**

III. Haftung für Schäden wegen Corona-Maßnahmen

2. Kompensation von Erwerbsausfällen nach Aufopferungsgrundsätzen?

So nun auch BGH 2022:

*„Es stünde in einem offenen Widerspruch zum Grundsatz der **Gesetzmäßigkeit der Entschädigung**, wenn die Gerichte – gestützt auf das **richterrechtliche Institut des enteignenden Eingriffs** – im Zusammenhang mit einer Pandemiebekämpfung massenhafte und großvolumige Entschädigungen zusprechen würden.“*

III. Haftung für Schäden wegen Corona-Maßnahmen

3. Haftung für rechtswidrige Verordnungen?

Länder-Corona-VOen aufgr. § 32 iVm § 28 IfSG

- **Problem: Haftung für normatives (untergesetzliches) Unrecht?**
- Vereinzelt und ältere Entscheidungen: Verordnungen grundsätzlich denkbare enteignungsgleiche Eingriffe
 - BGHZ 78, 41 – StVO-Verbot innerörtlicher Werbefahrten [1980]; NJW 1990, 3260 (Kakao-VO) [1990]; DVBl. 1993, 718 (Milchgarantiemengen-VO)
- Folgerung in Teilen der Lit. (Shirvani DÖV 2022, 54): Haftung greift durch
- Kritik:
 - **Inkonsistenz mit Ausschluss auch des normativen** (nicht nur des legislativen) **Unrechts bei der Amtshaftung**
 - Entschiedene BGH-Fälle weisen nicht ansatzweise ein mit Corona vergleichbares potentiell Schadenavolumen auf (daher dort kein Problem der Grenzen richterrechtlicher Entschädigung)
- Außerdem: Betriebsschließungen wegen Pandemie als dem Staat zurechenbarer **unmittelbarer** Eingriff?
- Oder: Parallele zum „Katastrophenregen“/höhere Gewalt: Staat ebensowenig wie Betroffene wertungsmäßig für Pandemie-Konsequenzen verantwortlich?

III. Haftung für Schäden wegen Corona-Maßnahmen

3. Haftung für rechtswidrige Verordnungen?

Interessant nun **BGH 2022**:

*„Der Entschädigungsanspruch wegen enteignungsgleichen Eingriffs erfasst ebenso nicht die Fälle legislativen Unrechts, in denen durch eine rechtswidrige beziehungsweise verfassungswidrige gesetzliche Norm oder **auf ihrer Grundlage** durch Verwaltungsakt oder eine **untergesetzliche Norm** in eine durch Art. 14 GG geschützte Rechtsposition eingegriffen wird.“*

- Argument rekuriert indes nur auf die Rechtswidrigkeit der gesetzlichen Ermächtigung („**Beruhensfälle**“), trifft mithin nur das Problem etwaig defizitärer gesetzlicher Haftungsregelung (s. sogleich), aber nicht das Problem der als solcher fehlerhaften Rechtsverordnung.

III. Haftung für Schäden wegen Corona-Maßnahmen

4. Defizitäre Haftungsregelungen im Infektionsschutzrecht?

Wenn schon keine Entschädigung durch die Haftungsgerichte, so doch vielleicht:

IfSG mangels hinreichender Ausgleichsregelung zugunsten der Nichtstörer verfassungswidrige Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums (eingerichteter und ausgeübter Gewerbebetrieb)?

VG Hamburg, 30.11.2020, Rn. 10, im Anschluss an *Shirvani*, NVwZ 2020, 1457

„Hervorzuheben ist, dass es [...] weiterhin an Vorgaben an den Ordnungsgeber [...] dafür fehlt, unter welchen Bedingungen Dritte, am Infektionsgeschehen nicht Beteiligte mit erheblichen Freiheitseinschränkungen belastet werden können [...].

Von besonderem Gewicht ist dabei der Umstand, dass zwar praktisch der gesamte in § 28 Abs. 1 IfSG ausdrücklich genannte Personenkreis von Zustandsverantwortlichen (Ausscheider, Ansteckungsverdächtige, Krankheitsverdächtige etc.) über die Anspruchsgrundlage § 56 Abs. 1 IfSG in den Genuss von **Entschädigungen** kommen kann, **gerade nicht jedoch diejenigen Personen, denen mit einschränkenden Maßnahmen ein Sonderopfer abverlangt wird, da ihnen eine eigene ordnungsrechtliche Verantwortlichkeit nicht zugeordnet werden kann (...).**

[...] wäre dieser Befund ein wesentlicher Grund dafür, **bereits der Generalklausel die Bedeutung abzusprechen, überhaupt Eingriffe gegen derart benachteiligte Dritte zu gestatten.** Für die Bewertung dieses Mangels im Hinblick auf die Auslegung der Ermächtigungsvorschrift (wie auch auf die Verhältnismäßigkeit einer Regelung zur Eingriffsermächtigung ohne Entschädigungsverpflichtung) ohne Bedeutung ist es, dass Bund und Länder außerhalb des Regelungsgefüges Hilfsprogramme auch für Gewerbetreibende auflegen. Dies gilt jedenfalls solange den Betroffenen insoweit nicht ein gesetzlicher Anspruch vermittelt wird.“

III. Haftung für Schäden wegen Corona-Maßnahmen

4. Defizitäre Haftungsregelungen im Infektionsschutzrecht?

- Bisher aber in Rspr. der **Oberverwaltungsgerichte**: **keine durchgreifenden Bedenken** gegen Verfassungsmäßigkeit der Verordnungsermächtigung im IfSG
- Entschädigungsregelungspflicht des Gesetzgebers: Ausgleichspflichtige Inhaltsbestimmung des Eigentums
- **Ist die These von der Ausgleichspflicht eigentumsverfassungsrechtlich tragfähig?**
- BVerfGE 100, 226 (Denkmalschutz)
- *„Es ist dem Gesetzgeber grundsätzlich nicht verwehrt, eigentumsbeschränkende Maßnahmen, die er im öffentlichen Interesse für geboten hält, auch in Härtefällen durchzusetzen, wenn er durch kompensatorische Vorkehrungen unverhältnismäßige oder gleichheitswidrige Belastungen des Eigentümers vermeidet und schutzwürdigem Vertrauen angemessen Rechnung trägt (...). Durch einen solchen Ausgleich kann in bestimmten Fallgruppen die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer sonst unverhältnismäßigen oder gleichheitswidrigen Inhalts- und Schrankenbestimmung im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG herbeigeführt werden.*
- *Ausgleichsregelungen sind freilich nicht generell ein verfassungsrechtlich zulässiges Mittel, unverhältnismäßige Eigentumsbeschränkungen mit Art. 14 Abs. 1 GG in Einklang zu bringen. Normen, die Inhalt und Schranken des Eigentums bestimmen, müssen grundsätzlich auch ohne Ausgleichsregelungen die Substanz des Eigentums wahren und dem Gleichheitsgebot entsprechen (...). **Wo ausnahmsweise die Anwendung des Gesetzes zu einer unzumutbaren Belastung des Eigentümers führt, können Ausgleichsregelungen aber zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit und zum Ausgleich gleichheitswidriger Sonderopfer in Betracht kommen.**“*

III. Haftung für Schäden wegen Corona-Maßnahmen

4. Defizitäre Haftungsregelungen im Infektionsschutzrecht?

Nun **BGH 2022:**

*„Es erscheint dem Senat allerdings bereits **zweifelhaft, ob dieses Rechtsinstitut geeignet ist, auf Pandemielagen sachgerecht im Sinne einer gerechten Lastenverteilung zu reagieren. [...] Hilfeleistungen für von einer Pandemie getroffene Wirtschaftsbereiche sind keine Aufgabe der Staatshaftung. Vielmehr folgt aus dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG), dass die staatliche Gemeinschaft Lasten mitträgt, die aus einem von der Gesamtheit zu tragenden Schicksal entstanden sind und nur zufällig einen bestimmten Personenkreis treffen.***

*Selbst wenn man hier unterstellt, dass die in Rede stehenden infektionsschutzrechtlichen Maßnahmen den Kläger unzumutbar belasten, wäre es im Hinblick auf den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Entschädigung **nicht zulässig, ihm einen Ausgleichsanspruch kraft Richterrechts unter dem Gesichtspunkt der ausgleichspflichtigen Inhaltsbestimmung zu gewähren.***

III. Haftung für Schäden wegen Corona-Maßnahmen

4. Defizitäre Haftungsregelungen im Infektionsschutzrecht? (näher dazu: Cornils, DV 2021, 477)

- **Das grundrechtliche Gerechtigkeitsproblem: Überdehnung der Sonderstellung des Eigentumsschutzes?**
 - Aus (wirtschaftlicher) Handlungsfreiheit ergibt sich nicht generell ein Kompensationsanspruch für Grundrechtseingriffe (Art. 12 GG!)
 - Kommerzialisierung der Grundrechte, Abkauf von Grundrechtseingriffen?
 - Rechtfertigung der Differenz von Berufsfreiheit und Eigentumsschutz „auf der Grenze zur Berufsfreiheit“ (Schutz von Erwerbsmöglichkeiten durch Nutzung von Eigentumsrechten): Was ist mit Arbeitnehmern und Solo-Selbständigen ohne Gewerbebetrieb?
 - Problem der Belastungsverschiebung auf nicht-vermögenswerte Rechte (Verbot nichtwirtschaftlicher Aktivitäten zur Kontaktbegrenzung, weil dieses kein Geld kostet)
 - Fazit:
 - Wenn schon Entschädigung, dann wohl auch für Nicht-Eigentümer!
 - Oder: **Keine über den Fall der Enteignung hinaus verallgemeinerte Logik grundrechtlicher Sozialbindungskompensation**

III. Haftung für Schäden wegen Corona-Maßnahmen

4. Defizitäre Haftungsregelungen im Infektionsschutzrecht?

- **Das Argument des Ausnahmecharakters der Ausgleichspflicht**
- Eigentumsverfassungsrechtlicher Grundsatz/Regel:
 - luSB müssen auch ohne Entschädigung aus den Sozialbindungsgründen gerechtfertigt sein
 - Unzumutbarkeitsausgleich (bei nicht privatnützigen luSB) nur im atypischen Einzelfall
- **Folgerungen:**
 - Entweder: Anwendbarkeitseinschränkung („Reichweite“) des „Rechtsinstituts“ (LG Hannover, BGH)
 - Oder: **Verarbeitung des Ausnahmecharakters in den tatbestandlichen Voraussetzungen (Sonderopfer/Unverhältnismäßigkeit):** kein Sonderopfer bei regelhaft-gleichförmiger Belastung ganzer Wirtschaftszweige

III. Haftung für Schäden wegen Corona-Maßnahmen

4. Defizitäre Haftungsregelungen im Infektionsschutzrecht?

- **Das Argument des Schadens-und Ausgleichsvolumens**
 - **Überdehnung eigentumsverfassungsrechtlichen Vermögensschutzes** als Grundlage einer staatlichen Ausfallhaftung für Hunderttausende in Milliardenhöhe?
 - Kann es einen grundrechtlichen Anspruch auf staatliche Ersatzleistungen im Umfang des ganzen Bundeshaushalts geben?
 - Was wäre, wenn andere wirtschaftliche Lage? Keine Refinanzierungschance auf den Finanzmärkten? Finanzieller Ausgleich notwendig unter Finanzierbarkeitsvorbehalt; auch kein Vergleich mit Existenzminimum
 - **Folgerungen:**
 - Auch hier kein pauschaler Ausschlussgrund
 - Aber Bedeutung für Sonderopfer-/Verhältnismäßigkeitsbeurteilung

III. Haftung für Schäden wegen Corona-Maßnahmen

4. Defizitäre Haftungsregelungen im Infektionsschutzrecht?

- **Sozialpflichtigkeit des Eigentums:** Rechtfertigung von Eigentumseingriffen (IuSB) nach den Maßstäben
 - des *Gleichheitssatzes* (kein „Sonderopfer“)
 - der *Verhältnismäßigkeit* (keine Unzumutbarkeit)
 - Insb. des eigentumsverfassungsrechtlichen *Vertrauensschutzes*
- BVerfG: **Gesamtabwägung** zur Ermittlung der Sozialbindungsgrenze
- Anders teilweise Corona-Diskurs zu infektionsschutzrechtlichen Maßnahmen

III. Haftung für Schäden wegen Corona-Maßnahmen

4. Defizitäre Haftungsregelungen im Infektionsschutzrecht?

- **Sonderopfer?**
 - Keine Belastungsgruppen-interne Ungleichbehandlung (alle Gastwirte, Sportstudios usw.)
 - Rechtfertigende Gründe? Wenn Risikoerhöhung plausibel, kaum zu bestreiten
 - Seitenblick auf BVerfG zum **Atomausstieg** (partielle Verfassungswidrigkeit des 13. AtGÄndG) (BVerfG 2017)
 - Verstoß gegen Gleichheitssatz: RWE und Vattenfall werden gegenüber E.ON und EnBW schlechter behandelt
 - **Folgerung:** Corona-Schließungen begründen **kein Sonderopfer** im gleichheitsrechtlichen Sinn, aber gruppenbezogene Ungleichbelastung in gesamtgesellschaftlicher Perspektive: Sozialstaat!

III. Haftung für Schäden wegen Corona-Maßnahmen

4. Defizitäre Haftungsregelungen im Infektionsschutzrecht?

- **Verhältnismäßigkeit**
- **besonderer Vertrauensschutz?**
 - Noch einmal: Vergleich mit Atomausstieg: Ausgleichspflicht nur wegen nicht mehr verstrombarer, 2002 zugesagter Strommengen
 - besonderer Vertrauenstatbestand, geschaffen durch Gesetzgeber 2002: bestandsgeschützte Reststrommengen, nunmehr (2013) enttäuscht durch starre Abschalttermine
 - Anders bei den Corona-Schließungen:
 - **Keine gesetzlich geschaffene Verlässlichkeitsgrundlage**, kein besonders schutzwürdiges Vertrauen
 - Kein reformatorischer Eingriff in Altrechte, sondern Aktualisierung von latenten Eigentumslasten
- **Fazit: Kein staatlich begründetes Vertrauen!**

III. Haftung für Schäden wegen Corona-Maßnahmen

4. Defizitäre Haftungsregelungen im Infektionsschutzrecht?

- **Verhältnismäßigkeit**
- Zum **Unzumutbarkeitsargument**:
 - Grundsätzlich kann Sozialbindung des Eigentums bis zur Verkehrswertgrenze (ggf. sogar darüber hinaus) zumutbar sein (BVerfG 2000 – Altlasten)
 - Corona-Maßnahmen: keine dauerhaft-endgültige Beschränkung von Eigentumsrechten, zeitliche Begrenzung auf Notlage
 - starke Rechtfertigungsgründe
 - force majeure und Mitverantwortung der Betroffenen, ggf. Versicherbarkeit des Risikos
 - Einbeziehung der negativen Umverteilungseffekte aus großvolumiger Kompensation
 - kein enteignungsähnlicher Rechteentzug

III. Haftung für Schäden wegen Corona-Maßnahmen

4. Defizitäre Haftungsregelungen im Infektionsschutzrecht?

- **Junktin-Konzept dysfunktional bei Seuchenentschädigung**
-
- Ausgangspunkt: **Junktin auch bei ausgleichspflichtiger Inhaltsbestimmung** gefordert (BVerfG)
- Aber: Kann das auch bei **exzeptioneller Schadenslage** durch Pandemie gelten?

- **Funktionsausfall des Junktins**
 - IfSG-Gesetzgeber kann möglichen Ausgleich nicht ex ante beschreiben
 - Der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Entschädigung gerät zur Farce
 - Verwaltung/Richter können salvatorische Klauseln nicht legitimerweise in konkrete Entschädigungsvolumina ausmünzen

- **Folgerung:**
 - Vorzugswürdig und besser legitimiert: Demokratisch verantwortete und gestaltete – flexible – Verlustkompensation ad hoc um Rahmen des fiskalisch Möglichen

III. Haftung für Schäden wegen Corona-Maßnahmen

4. Defizitäre Haftungsregelungen im Infektionsschutzrecht?

- **Fazit:**
- **kein grundrechtlicher Anspruch** auf Schadloshaltung/Verlustkompensation
- **Existenzschutz als sozialstaatliche Solidaraufgabe**, in Umfang und Reichweite politisch verhandelt und demokratisch legitimiert
- Tatsächlich geleistete Hilfen sind **grundrechtlich beachtlich, aber nicht geboten**
- („hilfsweise“) Wenn doch grundrechtlicher Solidaritätsanspruch „dem Grunde nach“ angenommen wird: Notwendigkeit der Weiterentwicklung der Dogmatik grundrechtlicher Ausgleichspflichten
 - Aufgabe der Begrenzung auf das Eigentum
 - Aufgabe des Junktims: Einpassung der notwendigen Flexibilität solidarischer Existenzhilfe in die Grundrechtsdogmatik

IV. Grundrechtshaftung?

Bisher: Staatshaftung nur institutionell garantiert

BVerfG (K) 20.11.1997 1 BvR 2068/93:

*„...ist Inhalt der Grundrechtsgewährleistung [des Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG] keineswegs, dass der Staat für alle auf rechtswidrigen Grundrechtseingriffen beruhenden vermögenswirksamen Nachteile haften müsse, so dass der richterrechtlich entwickelte Aufopferungsanspruch(...) von Verfassungs wegen auch auf den Ersatz entgangener Erwerbschancen bei rechtswidrigen Eingriffen in die Berufsfreiheit zu erstrecken sei. Das folgt schon daraus, dass das Grundgesetz in **Art. 34 GG** nur den Bestand einer in der persönlichen Haftung des Amtsträgers gründenden, verschuldensabhängigen mittelbaren Staatshaftung bei Amtspflichtverletzungen `garantiert`, also gerade keine umfassende unmittelbare Staatshaftung fordert (...). Danach ist jedenfalls **Schadensersatz von Verfassungs wegen nur im Rahmen der herkömmlichen durch Art. 34 GG garantierten Amtshaftung** zu gewähren.“*

Allerdings auch schon: „Dass die Gerichte bei der Auslegung und Anwendung der amtshaftungsrechtlichen Bestimmungen die Bedeutung und die Tragweite des Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG verkannt hätten, wird mit der Verfassungsbeschwerde nicht gerügt und ist nicht ersichtlich.“

IV. Grundrechtshaftung?

Nun: „kopernikanische Wende“ (B. Grzeszick)?

BVerfG (K) 18.11.2020 – 2 BvR 477/17 – Kunduz

Obiter dictum gegen BGH III ZR 140/15

„Soweit der Bundesgerichtshof dagegen die Anwendbarkeit von § 839 BGB in Verbindung mit Art. 34 GG auf Einsätze der Bundeswehr im Ausland verneint, erscheint eine **grundsätzliche Verkennung der norminternen Direktiven von Art. 2 Abs. 2 Satz 1 und Art. 14 Abs. 1 GG** jedoch möglich.“

Die Haftung für staatliches Unrecht ist nicht nur eine Ausprägung des Legalitätsprinzips (...), sondern auch **Ausfluss der jeweils betroffenen Grundrechte**, die insoweit den **zentralen Bezugspunkt für die Einstandspflichten des Staates** bilden. !

... ergeben sich aus [den Grundrechten] **grundsätzlich auch Kompensationsansprüche**, sei es als Schadensersatz-, sei es als Entschädigungs- und Ausgleichsleistungen. (...) Derartige Sekundäransprüche können [...] die Eingriffsintensität jedoch mindern [...] und verhindern so zumindest das vollständige Leerlaufen der in Rede stehenden grundrechtlich geschützten Interessen.“

IV. Grundrechtshaftung?

Nun: „kopernikanische Wende“ (B. Grzeszick)?

BVerfG (K) 18.11.2020 – 2 BvR 477/17 – Kunduz

Außerdem:

- Verschuldensunabhängige umfassende Staatshaftung entspr. „allgemeinen Rechtsgrundsätzen im europäische Rechtsraum“
- Arg. ex Art. 41 EMRK
- Arg. „andere Institute, denen ein ähnlicher Gedanke zugrunde liegt“, insb.: ausgleichspflichtige Inhaltsbestimmung des Eigentums; „dieser Ansatz ist nicht auf das Schutzgut des Art. 14 Abs. 1 GG beschränkt, sondern gilt wegen der grundsätzlichen Gleichwertigkeit und Gleichrangigkeit der Grundrechte auch über Art. 14 GG hinaus“
- Arg. Art. 19 Abs. 4 GG

→ „*Nach alledem kann der Gesetzgeber Voraussetzungen und Umfang von Amtshaftungs- und Entschädigungsansprüchen zwar näher ausgestalten; er kann Subsidiaritätserfordernisse vorsehen, Privilegierungen einführen oder die gesamtschuldnerische Haftung des Staates mit anderen Schuldnern ausschließen.*

Über die Existenz von Amtshaftungs- und Entschädigungsansprüchen bei Grundrechtsverletzungen verfügen kann er jedoch nicht.

IV. Grundrechtshaftung?

Rezeption

Viel **Beifall, aber auch Kritik** (H. Sauer, DÖV 2021, 483)

„Genial einfacher“ zivilrechtsakzessorischer Ansatz, aber viele Fragezeichen:

- Folgt SE-/Entschädigungsanspruch wirklich **aus dem verletzten Recht eo ipso**?
- Kompensation wirklich **minus** und nicht aliud zur Unterlassung(/Beseitigung)
- Inwiefern kann Gesetzgeber **Haftung ausgestalten**, ohne sich dafür jeweils vor den verschiedenen Grundrechten rechtfertigen zu müssen?
- Wie ist ein **Verschuldenserfordernis** nur beim SE-Anspruch zu rechtfertigen, wenn die grundrechtlichen Reaktionsansprüche doch schon durch die Rechtsverletzung ausgelöst werden?
- Wie verhält sich die neue grundrechtliche Begründung zur Anerkennung der klassischen **Amtshaftung in Art. 34 GG**?
- Wirkt die sekundäre Kompensation wirklich für alle Grundrechte **eingriffsmindernd** und bedeutet das nicht den Übergang zur umfassenden Kommerzialisierung der Grundrechte (Abkauf von Eingriffen)?
- Ist der eigentumsverfassungsrechtliche und aufopferungsrechtliche Kompensationsgedanke bei „an sich rechtmäßigen“ Maßnahmen auf **Staatsunrecht** übertragbar?
- Warum akzeptiert das BVerfG dann ohne weiteres die richterrechtliche Engführung des **enteignungsgleichen Eingriffs**?

IV. Grundrechtshaftung?

Rezeption

BGH – hess. Mietpreisbremse (2021):

Verteidigung des haftungseinschränkenden Merkmals der Drittbezogenheit (Ausschluss normativen Unrechts)

- *„folgt aus einer etwaigen grundrechtlichen Verankerung des Amtshaftungsanspruchs nicht dessen einschränkungslose Gewährung bei jeder Verletzung von Grundrechten durch staatliche Amtsträger und insbesondere durch den Gesetzgeber. Vielmehr kann der Gesetzgeber Voraussetzungen und Umfang von Amtshaftungs- und Entschädigungsansprüchen näher ausgestalten.“*
- *„Bei der Schaffung des Art. 34 GG (..) war dem Verfassungsgeber bewusst, dass die Staatshaftung in § 839 BGB gründete; er wollte insoweit am überkommenen Rechtszustand und damit auch an der haftungseinschränkenden Voraussetzung des Drittbezuges nichts ändern.“*
- zudem
- „Elfes-Argument“ (auch Verstöße gegen objektives Verfassungsrecht begründen Grundrechtsverletzungen)
- **Grenzen richterlicher Rechtsfortbildung**
- **Haushaltsprärogative** des Parlaments bzgl. Ansprüche wegen legislativen Unrechts

V. Fazit

- **Kunduz-Rspr.: Potential der Konstitutionalisierung der Staatshaftung und Erweiterung des bundesverfassungsgerichtlichen Zugriffs**
- **Aber: Bedeutung und Konsequenzen der grundrechtlichen Radizierung sind noch ganz unklar: möglicherweise praktisch kaum Auswirkungen auf haftungsrechtliche Dogmatik (allenfalls Gegenargument gegen kategoriale Haftungsausschlüsse à la BGH-Kunduz)**
- **grundrechtliche Begründung bleibt bisher angreifbar: viele Leerstellen und nicht geklärte Einwände**
- **Corona-Haftung fachgerichtlich vom Tisch, mE *kein* Thema für eine verfassungsgerichtliche Korrektur**

Vielen Dank!

cornils@uni-mainz.de