

Verwaltungsgericht Köln, Urteil vom 19.07.2024 – 9 K 2672/21

ECLI:DE:VGK:2024:0719.9K2672.21.00

Tenor

Die Klage wird abgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten gegen Sicherheitsleistung in Höhe von 110 Prozent des jeweils beizutreibenden Betrags vorläufig vollstreckbar.

Tatbestand

Rn. 2

Die Klägerin betreibt ein Einzelhandelsunternehmen für Textilien und Non-Food-Artikel.

Rn. 3

Mit Antrag vom 17. März 2021 beantragte die Klägerin bei dem Beklagten insgesamt 16.021.940,64 Euro als Entschädigung für Umsatzeinbußen in den Monaten März und April 2020, die sie aufgrund von hoheitlich veranlassten Betriebsschließungen im Rahmen der COVID-19-Pandemie in den Regierungsbezirken Düsseldorf und Köln erlitten haben will. Den Anspruch stützte sie auf die Regelungen des §§ 56, 65 Infektionsschutzgesetz (IfSG) in entsprechender Anwendung. Wenn man diese Bestimmungen nicht anwenden wolle, ergebe sich der Entschädigungsanspruch jedenfalls aus allgemeinen Grundsätzen. Man habe Anträge auf Entschädigung bei allen in Betracht kommenden zuständigen Stellen eingereicht bzw. werde diese noch einreichen. Für jeden Antrag werde man eine vollständige Übersicht aller eingereichten Anträge nachreichen.

Rn. 4

Mit Bescheid vom 16. April 2021 – am gleichen Tag zur Post gegeben – lehnte der Beklagte den Antrag auf Entschädigung ab. Betretungsverbote, Betriebsschließungen, Einnahmeausfälle infolge der Schließung von Einrichtungen und Betrieben sowie der Absage von Veranstaltungen seien von § 56 IfSG nicht erfasst. Auch eine analoge Anwendung des § 56 IfSG scheide aus. Dies folge bereits aus dem eindeutigen Wortlaut der Norm, die insofern – gerade aufgrund der speziell genannten Bereiche der Betreuung und Daseinsvorsorge – einer analogen Anwendung deutlich entgegenstehe. Im Übrigen fehle es am zwingenden Erfordernis nach der Schließung einer Regelungslücke durch Rechtsfortbildung. Der Bescheid enthielt – unterhalb der Rechtsmittelbelehrung – den folgenden Hinweis: „Der Landschaftsverband Rheinland ist gemäß § 8 Abs. 1 Infektionsschutz- und Befugnisgesetz NRW nur für die Entschädigungen nach den §§ 56–58 IfSG zuständig. Soweit Sie in Ihrem Antrag weitere Ansprüche geltend gemacht haben, wenden Sie sich hierzu an die jeweils zuständigen Behörden.“

Rn. 5

Am 17. Mai 2021 hat die Klägerin Klage erhoben.

Rn. 6

Sie habe durch die Schließungen einen Gesamtverlust von 3.402.461,30 Euro erlitten. Dieser ergebe sich aus einem Vergleich der Betriebsergebnisse der Monate März und April des Jahres 2019 mit denjenigen der Monate März und April des Jahres 2020. Das Betriebsergebnis habe im März 2019 4,55 Prozent vom Umsatz und im April 2019 9,09 Prozent vom Umsatz betragen. Übertrage man dieses Ergebnis auf die Umsätze, die im März und April 2020 erzielt worden seien, ergebe sich für März 2020 während der Öffnung ein positives Betriebsergebnis in Höhe von 280.023,59 Euro und für April 2020 in Höhe von 596.256,21 Euro. Diese Betriebsergebnisse hätten das negative Betriebsergebnis im März und

April 2020 gemindert und seien – um die Verluste durch die Schließung zu ermitteln – den negativen Betriebsergebnissen hinzuzurechnen. Hinsichtlich der Einzelheiten der Berechnung durch die Klägerin nimmt das Gericht Bezug auf Seiten 13–23 des Schriftsatzes vom 20. Oktober 2021 (Bl. 45–55 der Gerichtsakte).

Rn. 7

Die Betriebsschließungen hätten nicht auf § 28 IfSG gestützt werden können, weil diese Norm ein Berufsausübungsverbot nicht ausdrücklich (anders als § 31 IfSG) als mögliche Maßnahme vorsehe, während andere Einschränkungen wie Aufenthaltsbeschränkungen und Versammlungsverbote eindeutig benannt würden. Auch wenn man dies anders sehe, stellten die Verbote und Beschränkungen unternehmerischer oder betrieblicher Tätigkeiten jedenfalls gravierende Eingriffe in das Grundrecht der Berufsfreiheit (Art. 12 GG) und der Eigentumsfreiheit (Art. 14 GG) dar. § 28 Abs. 1 Satz 4 IfSG benenne diese Grundrechte gerade nicht als einschränkbar, weshalb insoweit auch ein Verstoß gegen das Zitiergebot des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG gerügt werde, soweit die Maßnahmen auf § 28 IfSG gestützt worden seien. Ferner seien die Schließungsanordnungen – und damit auch die der Klage zugrundeliegende Anordnung – deshalb als rechtswidrig zu qualifizieren, weil sie die von § 28 Abs. 1 Satz 1 HS 1 IfSG vorausgesetzte Erforderlichkeit der Maßnahme zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten missachtet hätten. Der Ordnungsgeber habe weder jemals untersucht noch nachgewiesen, dass die gegenständliche Maßnahme der Betriebsschließung von Anbeginn bis zum Ende geeignet, erforderlich und im Hinblick auf ihre Übereinstimmung mit den Anforderungen des allgemeinen rechtsstaatlichen Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit angemessen gewesen sei. Überdies genüge die auf Grundlage von § 32 IfSG erlassene Rechtsverordnung nicht den Anforderungen des Art. 80 GG.

Rn. 8

Da es sich bei den gegenständlichen Betriebsschließungen um Maßnahmen der Bekämpfung übertragbarer Krankheiten handele, sei § 56 IfSG, vorliegend in Analogie, als Grundlage für den Entschädigungsanspruch heranzuziehen. Eine Regelungslücke bestehe, weil für den Verdienstausschlag bei Betriebsschließungen ganzer Branchen nach Maßgabe der §§ 28, 32 IfSG im Gegensatz zu den in § 56 Abs. 1 und Abs. 1a IfSG erfassten Fällen keine Entschädigungszahlungen vorgesehen seien. Dass ein Anspruchsausschluss nicht im Sinne des Gesetzgebers gewesen sei, zeige das Beispiel der „Ein-Mann-GmbH“ mit einem geschäftsführenden Gesellschafter, der dem Wortlaut des § 56 IfSG – „Selbständiger“ – nicht unterfalle, während ein Einzelunternehmer, der dagegen nicht die Rechtsform der GmbH gewählt habe, demgegenüber als „Selbständiger“ von den Entschädigungsregelungen erfasst sei. Dies zeige, dass weder positiv noch negativ beantwortet werde, wie es sich mit einer Person verhalte, die dem Personenkreis des § 56 Abs. 1 IfSG nicht angehöre. Die Norm schweige sich hierzu aus. Es liege mithin eine Regelungslücke vor, die auch planwidrig sei. Insbesondere sei ein entgegenstehender gesetzlicher Wille, der eine Planwidrigkeit ausschließe, nicht erkennbar. Es könne nicht davon ausgegangen werden, dass dem Gesetzgeber die volle Tragweite möglicher Entschädigungstatbestände des IfSG bewusst gewesen sei. Der Gesetzgeber könne das infektionsschutzrechtliche Entschädigungsregime überhaupt nicht bis ins letzte Detail durchdrungen haben, zumal dem Gesetz vom 27. März 2020 aufgrund der rasend schnellen Verbreitung des Virus der „Geist der schnellen Reaktion“ zugrunde gelegen habe.

Rn. 9

Wenn man demgegenüber zu dem Ergebnis käme, dass eine analoge Anwendung des § 56 Abs. 1 und 1a IfSG auf die hier gegenständlichen Betriebsschließungen nicht möglich sei, würde die Ausgestaltung des IfSG gegen die Verfassung (Art. 3 Abs. 1 GG) verstoßen. Könnten Unternehmen, wie die Klägerin, nicht aufgrund analoger Anwendung des § 56 IfSG Entschädigungen für hoheitlich verfügte Betriebsschließungen erlangen, so wäre dieser Sachverhalt in den Tatbestand des § 56 Abs. 1 IfSG nicht

einbezogen worden und die hiervon Betroffenen, wie die Klägerin, gleichheitswidrig von der gesetzlichen Begünstigung ausgeschlossen. Eine Verletzung des Gleichheitsgebots von Art. 3 Abs. 1 GG sei auch nicht deshalb ausgeschlossen, weil der Gesetzgeber sich bewusst und selektiv gezielt in § 56 Abs. 1 und 1a IfSG zu bestimmten Entschädigungsleistungen entschlossen habe. Vorliegend gehe es um den Vergleich von Personen, die als Begünstigte in § 56 Abs. 1 IfSG genannt seien (Ausscheider, Ansteckungs- und Krankheitsverdächtige etc.), mit den Inhabern der Betriebe und Unternehmen, die gleichfalls am Wirtschaftsverkehr teilnahmen und wegen der der Pandemie geschuldeten Bekämpfungsmaßnahmen von Betriebsschließungen massiv betroffen seien. Der gemeinsame Gesichtspunkt, der dem Vergleichspaar eigen sei, sei die Teilnahme am Wirtschaftsverkehr und die durch die Betriebsschließungen hervorgerufene wirtschaftliche Einbuße. Wenn diejenigen, die unter den gemeinsamen Oberbegriff fielen, unterschiedlichen Regeln unterworfen seien, würden sie ungleich behandelt. Die hier relevante Ungleichbehandlung liege darin, dass der in § 56 Abs. 1 IfSG benannte Teil des Vergleichspaares eine Entschädigung erhalte, der andere Teil hingegen nicht. Es sei hier von einer Ungleichbehandlung von wesentlich Gleichem auszugehen. Ein maßgeblicher Unterschied liege jedenfalls nicht darin, dass die von § 56 Abs. 1 IfSG Begünstigten ordnungsrechtlich als Störer, die Nichtbegünstigten aber ordnungsrechtlich als Nichtstörer zu qualifizieren seien. Diese Einordnung erlaube lediglich einen Erst-recht-Schluss auf das Geboten sein einer Entschädigung auch für den Nichtstörer. Gehe man ferner davon aus, dass die Auswahl der in § 56 Abs. 1 IfSG erwähnten Personen auf einer bewussten (Billigkeits-)Entscheidung des Gesetzgebers beruhe, mit der er deren soziale Hilfsbedürftigkeit identifiziert und hieraus durch Gewährung einer Entschädigung Konsequenzen gezogen habe, sei eine Beschränkung der vorgenommenen Identifizierung auf einen bestimmten Personenkreis allenfalls ein Argument gegen eine Analogie, bedeute aber nicht, dass das Merkmal des wesentlich Gleichen für die von § 56 Abs. 1 IfSG nicht berücksichtigten Betriebe/Unternehmen entfiele, da auch diese von den Betriebsschließungen in gleicher Weise betroffen seien. Auch ein Verweis allein auf den Rechtstatus der juristischen Person könne nicht verhindern, von wesentlich Gleichem auszugehen. Einzubeziehen seien vielmehr auch die verfolgten Ansprüche, also das materiell-rechtliche, gegebenenfalls grundrechtsgeprägte Umfeld, in dem sich der Rechtsstreit entfalte. Eine Ungleichbehandlung sei auch nicht gerechtfertigt. Vorliegend wirke sich die Ungleichbehandlung unmittelbar sowohl auf die von der Klägerin ausgeübte Berufsfreiheit (Art. 12 GG) als auch auf die Nutzung ihres Eigentums (Art. 14 GG) aus. Der (völlige) Ausschluss der Klägerin als GmbH aus der Entschädigungsregelung des § 56 IfSG sei unverhältnismäßig, ein rechtfertigender Grund für den Ausschluss sei nicht vorhanden. Sollte das Verwaltungsgericht eine analoge Anwendung des § 56 IfSG auf den vorliegenden Sachverhalt nicht erkennen wollen, sei es zur Vorlage an das Bundesverfassungsgericht verpflichtet.

Rn. 10

Die Klägerin beantragt,

Rn. 11

den Beklagten unter Aufhebung des Bescheids vom 16. April 2021 zu verpflichten, ihr eine Entschädigung in Höhe von 3.402.461,30 Euro nebst Zinsen hieraus in Höhe von 5 Prozentpunkten über dem jeweiligen Basiszinssatz seit dem 17. März 2021 zu bewilligen und auszuzahlen,

Rn. 12

hilfsweise, den Beklagten unter Aufhebung des Bescheids vom 16. April 2021 zu verurteilen, ihr eine Entschädigung in Höhe von 3.402.461,30 Euro nebst Zinsen hieraus in Höhe von 5 Prozentpunkten über dem jeweiligen Basiszinssatz seit dem 17. März 2021 auszuzahlen.

Rn. 13

Der Beklagte beantragt,

Rn. 14

die Klage abzuweisen.

Rn. 15

Es bestehe kein Entschädigungsanspruch gem. § 56 IfSG analog. Die Voraussetzungen einer Analogiebildung mit Blick auf § 56 IfSG seien für den Fall einer Betriebsschließung nicht erfüllt. Sowohl die historische Betrachtung des Gesetzgeberwillens als auch die Analyse der aktuellen gesetzgeberischen Tätigkeit stünden der Annahme einer planwidrigen Regelungslücke entgegen. Vor allem spreche gegen die Annahme einer planwidrigen Regelungslücke die aktuelle gesetzgeberische Tätigkeit zum Infektionsschutzgesetz. Im Laufe der Jahre 2020 und 2021 habe der Gesetzgeber das IfSG wiederholt geändert. Mit dem Gesetz vom 27. März 2020 habe der Gesetzgeber während der bereits andauernden Corona-Pandemie § 56 IfSG durch Einfügen des Absatz 1a um einen weiteren Entschädigungstatbestand ergänzt, welcher Sorgeberechtigten betreuungsbedürftiger Kinder den Verdienstausschlag ersetze, den diese aufgrund von Schließungen von Schulen oder Betreuungseinrichtungen erlitten. Durch das Corona-Steuerhilfegesetz vom 19. Juni 2020 habe der Gesetzgeber § 56 Abs. 1a IfSG zudem kurze Zeit nach seiner Einfügung bereits geändert. Dem Gesetzgeber sei somit bei Schaffung des neuen Entschädigungstatbestandes gem. § 56 Abs. 1a IfSG und insbesondere auch bei seiner Änderung bekannt gewesen, dass es für Betriebsschließungen im Gastronomiebereich keine seuchengesetzlichen Entschädigungsansprüche gegeben habe. Nach dem Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 27. März 2020 seien bislang sechs weitere Gesetzesänderungen erfolgt, die Änderungen an § 56 IfSG vorgenommen hätten. Der Gesetzgeber habe gleichwohl keine Veranlassung gesehen, die Entschädigungsregelungen im IfSG entsprechend zu erweitern, obwohl die Frage zu Ausgleichszahlungen in der (Fach-)Presse und in der Rechtsprechung breit diskutiert worden sei und nach wie vor werde. Der Gesetzgeber habe zudem mit dem Dritten Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 18. November 2020 aus Anlass der Corona-Pandemie mit § 28a IfSG eine spezialisierte Eingriffsermächtigung geschaffen, die ebenfalls zahlreiche Beschränkungen für Nichtstörer näher regelt, ohne für diesen Personenkreis zugleich Entschädigungsansprüche zu normieren. Das staatliche Regelungskonzept gehe folglich dahin, etwaige Belastungen durch die Inanspruchnahme von Nichtstörern durch generalisierte staatliche Unterstützungsmaßnahmen – und nicht durch individuelle Entschädigungsansprüche – sozial abzufedern. Gegen eine analoge Anwendbarkeit des Infektionsschutzgesetzes sprächen deshalb nicht zuletzt die außerhalb dieses Gesetzes aufgelegten Soforthilfeprogramme, Neustart-, Überbrückungs- und sonstige Wirtschaftshilfen und Rettungspakete für Selbständige und Unternehmen auf Bundes- und Landesebene.

Rn. 16

Es sei zudem nicht erkennbar, woraus bei einer unterstellten gleichheitswidrigen Ausgestaltung von § 56 Abs. 1 IfSG ein Entschädigungsanspruch der Klägerin folgen solle. Überdies liege auch kein Verstoß gegen Art. 3 GG vor. Die Konstellationen des § 56 IfSG, nach denen Ausscheider, Ansteckungsverdächtige, Krankheitsverdächtige oder sonstige Träger von Krankheitserregern eine Verdienstausschlagentschädigung erhielten, da sie Tätigkeitsverboten nach § 31 IfSG bzw. Absonderungen nach § 30 IfSG unterlägen, sei nicht mit dem Fall einer Betriebsschließung vergleichbar. Ungeachtet dessen würden die in § 56 IfSG genannten Personen(gruppen) – anders als die Klägerin – gezielt in Anspruch genommen. Reagiert werde auf einen Infektionsherd, der näher lokalisiert sei und eine konkrete Gefahr im Sinne des Gefahrenabwehrrechts darstelle. Die Schutzmaßnahmen setzten punktuell an dieser Infektionsgefahr an, indem etwa infizierte Personen isoliert (§ 30 Abs. 1 IfSG) oder

Einrichtungen, in denen die Gefahr aufgetreten sei, geschlossen würden (§ 28 Abs. 1 Satz 2 IfSG). Bei den angeordneten Betriebsschließungen handele es sich um Maßnahmen gegenüber der Allgemeinheit. Die hiervon Betroffenen seien aber keine sog. unbeteiligte Dritte, die unbeabsichtigt („zufällig“) von Gefahrenabwehrmaßnahmen betroffen seien. Vielmehr richteten sich Maßnahmen gegenüber allgemein gefassten Personenkreisen an den „nachhaltig betroffenen Jedermann“, der dem gezielt in Anspruch genommenen Störer nicht gleichzustellen sei und dem keine Entschädigung zustehe. Hinzukomme mit Blick auf den von der Klägerin herangezogenen Aufopferungsgedanken bzw. -anspruch, dass – obschon die Betriebsschließungen für viele Unternehmen schwerste, zum Teil existenzbedrohende Folgen hätten – ein Sonderopfer im rechtlichen Sinne nicht vorliege. Denn die Maßnahmen trafen große Teile der Wirtschaft, hier den auf Publikumsverkehr angewiesenen Dienstleistungssektor, gleichermaßen. In diesem Fall weise der Eingriff im Verhältnis zu den anderen ebenfalls Betroffenen keine besondere Schwere und damit auch im Fall der Klägerin kein Sonderopfer auf. Die Voraussetzungen für eine Vorlage an das Bundesverfassungsgericht seien weder im Hinblick auf § 56 IfSG noch in Bezug auf § 28 IfSG gegeben, weil das Gericht auch bei Ungültigkeit der Norm zur Klageabweisung käme. Denn nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes gebe es keine Entschädigung für legislatives Unrecht.

Rn. 17

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte des vorliegenden Verfahrens sowie der beigezogenen Verwaltungsvorgänge Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

Rn. 19

Der Verwaltungsrechtsweg ist für die Entscheidung über das geltend gemachte Entschädigungsbegehren eröffnet. Die Zuständigkeit für Streitigkeiten über Entschädigungen wegen genereller Betriebsschließungen aufgrund der §§ 28 Abs. 1, 32 IfSG ist durch die aufdrängende Sonderzuweisung in § 68 Abs. 1 Satz 2 IfSG der Verwaltungsgerichtsbarkeit zugewiesen. Dies gilt unabhängig davon, auf welche Anspruchsgrundlage das Entschädigungsbegehren gestützt wird. Unberührt bleiben allerdings gem. § 68 Abs. 1 Satz 3 IfSG die besonderen verfassungsrechtlichen Rechtswegzuweisungen (Art. 14 Abs. 3 Satz 4 und Art. 34 Satz 3 GG).

Rn. 20

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 20. September 2023 – 13 E 557/23 –, juris unter Bezugnahme auf Nds. OVG, Beschluss vom 2. August 2023 – 14 OB 41/23 –, juris, Rn. 16 ff.

Rn. 21

Die örtliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts Köln ergibt sich aus § 52 Nr. 5 VwGO. Der Sitz der Klägerin im Kreis Q. liegt außerhalb des Zuständigkeitsbereichs des Landschaftsverbands Rheinland (§ 52 Nr. 3 Satz 3 VwGO), der gem. § 3 AG SGB XIV NRW (bzw. § 11 IfSBG-NRW a. F. und § 8 ZVO-IfSG a. F.) zuständige Behörde im Sinne der §§ 56 bis 58 des IfSG ist.

Rn. 22

Die zulässige Klage ist unbegründet. Die Klägerin hat gegenüber dem Beklagten keinen Anspruch auf Entschädigung.

Rn. 23

Ein solcher folgt zunächst nicht aus § 56 Abs. 1 Satz 1 IfSG, da die Klägerin nicht zum dort genannten Kreis der Anspruchsberechtigten (nämlich Ausscheider, Ansteckungsverdächtige, Krankheitsverdächtige oder sonstige Träger von Krankheitserregern) zählt. Es liegt auch kein Fall einer Absonderung gemäß § 56 Abs. 1 Satz 2 und 3 IfSG vor. Die Klägerin macht gerade nicht geltend, als infektionsschutzrechtlicher

Störer im Sinne von § 56 Abs. 1 IfSG in Anspruch genommen worden zu sein. Sie stützt sich vielmehr darauf, infolge von Öffnungsverboten, die zunächst auf der Grundlage von Allgemeinverfügungen der örtlichen Gesundheitsbehörden und sodann durch Rechtsverordnungen des Beklagten nach § 32 IfSG gegenüber einer unbestimmten Vielzahl von Personen ergangen sind, Umsatzeinbußen erlitten zu haben. Hierauf ist § 56 Abs. 1 IfSG nicht anwendbar.

Rn. 24

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 1. Juni 2022 – 3 B 29.21 –, juris Rn. 12.

Rn. 25

Auch ein Anspruch auf Entschädigung gemäß § 65 Abs. 1 IfSG scheidet aus. Nach dieser Bestimmung ist eine Entschädigung in Geld zu leisten, soweit auf Grund einer Maßnahme nach den §§ 16 und 17 IfSG Gegenstände vernichtet, beschädigt oder in sonstiger Weise in ihrem Wert gemindert werden oder ein anderer nicht nur unwesentlicher Vermögensnachteil verursacht wird. Die Klägerin macht nicht geltend, infolge einer behördlichen Maßnahme zur Verhütung übertragbarer Krankheiten nach § 16 oder § 17 IfSG einen Vermögensnachteil im Sinne von § 65 Abs. 1 IfSG erlitten zu haben.

Rn. 26

Eine analoge Anwendung dieser Normen zugunsten der Klägerin kommt nicht in Betracht. Die Kammer folgt insoweit der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs und des Bundesverwaltungsgerichts, wonach den §§ 56, 65 IfSG ein geschlossenes gesetzgeberisches Konzept der Entschädigung für rechtmäßige infektionsschutzrechtliche Maßnahmen zugrunde liegt.

Rn. 27

Der Bundesgerichtshof hat insoweit ausgeführt:

Rn. 28

„Für die vorliegende Fallkonstellation wird in der Literatur zum Teil eine planwidrige Regelungslücke damit begründet, der Gesetzgeber sowohl des Bundes-Seuchengesetzes als auch des Infektionsschutzgesetzes habe bei der Schaffung der gesetzlichen Entschädigungstatbestände derartige auf § 28 IfSG gestützte kollektive Betriebs- beziehungsweise Gewerbeuntersagungen im Rahmen einer Epidemie überhaupt nicht im Blick gehabt. Die Beschränkung des Entschädigungsanspruchs des Nichtstörers auf Maßnahmen der Verhütung (§ 65 IfSG) ergebe keinen Sinn. Es könne nicht richtig sein, dass in der Bekämpfungsphase zwar der Störer einen Entschädigungsanspruch habe (§ 56 IfSG), nicht aber die „erst recht“ entschädigungswürdigen Nichtstörer (z.B. Rommelfanger, COVuR 2020, 178, 180; Winter/Thürk in Schmidt, COVID-19, Rechtsfragen zur Corona-Krise, 3. Aufl., § 22 Rn. 30 ff).

Rn. 29

Aus der Entstehungsgeschichte der Entschädigungstatbestände des Infektionsschutzgesetzes sowie aus der Gesetzgebungstätigkeit während der Corona-Pandemie 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 Entschädigung 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 (vgl. Cornils aaO II.3; BeckOK IfSchR/Eckart/Kruse aaO § 56 IfSG Rn. 31.1; BeckOK IfSchR/Kruse aaO § 65 IfSG Rn. 34).

Rn. 30

Bereits das Bundes-Seuchengesetz 1961 sah im Abschnitt 5.4 Maßnahmen gegenüber der Allgemeinheit vor. Nach § 43 BSeuchG konnte die zuständige Behörde beim Auftreten einer meldepflichtigen

übertragbaren Krankheit in epidemischer Form Ansammlungen einer größeren Anzahl von Menschen, insbesondere Veranstaltungen in Theatern, Filmtheatern, Versammlungsräumen, Vergnügungs- oder Gaststätten und ähnlichen Einrichtungen, sowie die Abhaltung von Märkten, Messen, Tagungen, Volksfesten und Sportveranstaltungen beschränken oder verbieten und Badeanstalten schließen, soweit und solange es zur Verhinderung der Verbreitung einer übertragbaren Krankheit erforderlich war. Adressat des Verbots konnte neben dem Veranstalter oder Inhaber der Einrichtung jede andere Person („jedermann“) sein. Dabei war sich der Gesetzgeber bewusst, dass derartige Maßnahmen sehr eingreifend sein konnten und deshalb auf Notfälle zu beschränken waren. Er sah sie jedoch in Epidemiezeiten als notwendig an, wenn anders die Gefahr bestehe, dass ein größerer Personenkreis erkrankte (BT-Drucks. III/1888, S. 27). Obwohl der Gesetzgeber somit den Ausnahmefall einer Epidemie vor Augen hatte (siehe auch BT-Drucks. III/1888, S. 18: Choleraepidemie in Hamburg im Jahre 1892), sah er für „Maßnahmen gegenüber der Allgemeinheit“ keinen Entschädigungsanspruch vor. Entschädigungsansprüche enthielt das Bundes-Seuchengesetz 1961 aus Billigkeitserwägungen nur für zwei Fälle. Zum einen für Ausscheider, Ausscheidungsverdächtige oder Ansteckungsverdächtige, deren Erwerbstätigkeit behördlich beschränkt wurde (§ 49 BSeuchG), und zum anderen für Eigentümer, deren Gegenstände auf Grund einer Entseuchungsmaßnahme vernichtet oder beschädigt wurden (§ 57 BSeuchG). Nach der damaligen Vorstellung des Gesetzgebers sollten die Entschädigungsvorschriften des Siebenten Abschnitts (§§ 49 ff. BSeuchG) zwar keine ausschließliche Regelung darstellen, jedoch die wichtigsten der nach dem Gesetz in Betracht kommenden Entschädigungsfälle geregelt werden (BT-Drucks. III/1888, S. 27). Obwohl der Gesetzgeber somit die gravierende Breitenwirkung von Jedermann-Maßnahmen erkannt hatte, sah er bewusst davon ab, diese Konstellationen zu den „wichtigsten Entschädigungsfällen“ zu rechnen (LG Hannover, Urteile vom 9. Juli 2020 aaO Rn. 41 ff und vom 20. November 2020 aaO Rn. 53 ff). Dies ist auch ohne weiteres nachvollziehbar. Denn bereits dem Gesetzgebungsverfahren zum Reichsseuchengesetz, an dessen Regelungen das Bundes-Seuchengesetz anknüpfte, lag die Erkenntnis zugrunde, dass in Seuchenzeiten – wie in Kriegszeiten – nicht Vergütung jedes erlittenen Nachteils möglich sei und es der Gerechtigkeit und Billigkeit entspreche, wenn (nur) solchen Personen eine Entschädigung zugesprochen werde, die durch direkte polizeiliche Eingriffe in ihrer Erwerbstätigkeit beeinträchtigt würden (BeckOK IfSchR/Eckart/Kruse aaO § 56 IfSG Rn. 3 und 3.1). Es kommt hinzu, dass gerade im Stadium der Bekämpfung einer Epidemie weitreichende Maßnahmen getroffen werden müssen und eine großzügige Entschädigungsregelung kontraproduktiv sein kann, weil die damit verbundenen – nicht kalkulierbaren – finanziellen Lasten eventuell geeignet sind, die zuständigen Behörden zu einem zögerlichen Verhalten zu verleiten (BeckOK IfSchR/Eckart/Kruse aaO § 56 IfSG Rn. 31.1; siehe auch BT-Drucks. VI/1568, S. 7 zur Korrektur des Entschädigungsanspruchs nach § 57 BSeuchG wegen seiner „außerordentlichen Großzügigkeit“).

Rn. 31

Durch das Vierte Gesetz zur Änderung des Bundes-Seuchengesetzes vom 18. Dezember 1979 (BGBl. I 2248) führte der Gesetzgeber die Regelung des § 43 BSeuchG 1961 in die allgemeine Ermächtigungsnorm des § 34 Abs. 1 Satz 1 und 2 BSeuchG 1979 – die Vorgängervorschrift zu § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 IfSG – über, die nach dem Willen des Gesetzgebers auch Maßnahmen gegen Nichtstörer umfassen sollte. Die bisher in § 43 BSeuchG 1961 aufgezählten Schutzmaßnahmen gegenüber der Allgemeinheit könnten künftig auf Grund der generellen Regelung des § 34 Abs. 1 Satz 1 BSeuchG 1979 angeordnet werden. In § 34 Abs. 1 Satz 2 BSeuchG 1979 würden sie trotzdem beispielhaft ausdrücklich genannt, weil diese Maßnahmen besonders bedeutsam seien (Begründung des Entwurfs eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Seuchengesetzes, BT-Drucks. 8/2468, S. 27 f). Eine Entschädigungsregelung für Veranstaltungsverbote und sonstige Verbote normierte der Gesetzgeber wiederum nicht. Wie oben bereits ausgeführt wurde, hatte er zudem bereits im Jahr 1971 die ursprüngliche, als zu großzügig empfundene Entschädigungsregelung des § 57 BSeuchG 1961 stark eingeschränkt. Die bestehenden Entschädigungsregelungen wurden auch beim Erlass des

Infektionsschutzgesetzes nicht erweitert. § 56 und § 65 IfSG entsprechen im Wesentlichen § 49 und § 57 BSeuchG (Begründung des Entwurfs zum Seuchenrechtsneuordnungsgesetz, BT-Drucks. 14/2530, S. 88 f).

Rn. 32

Gegen die Annahme einer planwidrigen Regelungslücke spricht darüber hinaus auch die Tätigkeit des Gesetzgebers während der Corona-Pandemie. Durch das Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Notlage von nationaler Tragweite vom 27. März 2020 (BGBl. I 587) ist die Billigkeitsregelung des § 56 Abs. 1 IfSG lediglich durch Einfügung von § 56 Abs. 1a IfSG erweitert worden, der Verdienstaufälle von Sorgeberechtigten betreuungsbedürftiger Kinder wegen der temporären Schließung von Schulen oder Betreuungseinrichtungen kompensieren soll. Entschädigungsansprüche für Gewerbetreibende, die in Lockdown-Zeiten ihre beruflichen Tätigkeiten einschränken mussten oder nicht ausüben durften, wurden jedoch nicht begründet, obwohl zu diesem Zeitpunkt bereits viele Wirtschaftsbereiche von einschneidenden infektionsschutzrechtlichen Maßnahmen betroffen und längere Betriebsschließungen absehbar waren. Auch in der Folgezeit, als die Frage der Ausgleichszahlungen für Betriebsschließungen in der Presse und der Fachliteratur breit diskutiert wurde, hat der Gesetzgeber keine Veranlassung gesehen, die Entschädigungsregelungen des Infektionsschutzgesetzes entsprechend zu erweitern (LG Hannover, Urteil vom 20. November 2020 aaO Rn. 65).

Rn. 33

Im Hinblick auf die Entstehungsgeschichte des infektionsschutzrechtlichen Entschädigungsrechts und die Gesetzgebungstätigkeit während der Corona-Pandemie ist eine planwidrige Regelungslücke auszuschließen, soweit es um Entschädigungsansprüche für kollektive Betriebsschließungen oder Veranstaltungsverbote geht (so auch z.B. LG Hannover, Urteile vom 9. Juli 2020 aaO Rn. 53 und vom 20. November 2020 aaO Rn. 66; BeckOGK/Dörr aaO Rn. 1062; BeckOK IfSchR/Eckart/Kruse aaO § 56 IfSG Rn. 31 ff; BeckOK IfSchR/Kruse aaO § 65 IfSG Rn. 13; Cornils aaO II.2; Shirvani aaO S. 161). Mit den Verdienstaufallentschädigungen nach § 56 Abs. 1 und Abs. 1a IfSG, dem – vorliegend nicht weiter relevanten – Anspruch auf Impfschadenversorgung nach § 60 IfSG und der Entschädigung für Nichtstörer nach § 65 IfSG enthält der Zwölfte Abschnitt des Infektionsschutzgesetzes lediglich punktuelle Anspruchsgrundlagen, denen das planmäßige Bestreben des Gesetzgebers zugrunde liegt, die Entschädigungstatbestände auf wenige Fälle zu begrenzen und Erweiterungen ausdrücklich ins Gesetz aufzunehmen. Der Gesetzgeber hat sich somit – jedenfalls für rechtmäßige infektionsschutzrechtliche Maßnahmen – für ein abschließendes Konzept einer punktuellen Entschädigungsgewährung entschlossen. Danach bleiben Maßnahmen gegenüber der Allgemeinheit entschädigungslos.

Rn. 34

Dem kann nicht die überholte Aussage in der Gesetzesbegründung zum Bundes-Seuchengesetz 1961 entgegengehalten werden, wonach die Entschädigungsvorschriften des Siebenten Abschnitts keine ausschließliche Regelung darstellen sollten (BT-Drucks. III/1888, S. 27). Denn in der Folgezeit hat sich das entschädigungsrechtliche Konzept des Gesetzgebers grundlegend gewandelt. § 57 BSeuchG wurde – wie oben ausgeführt – von einer Billigkeitshaftung für Störer zu einer Entschädigungsregelung für Nichtstörer – seit dem Vierten Gesetz zur Änderung des Bundes-Seuchengesetzes überdies beschränkt auf Maßnahmen zur Seuchenverhütung – umgestaltet und als § 65 IfSG im Wesentlichen in das Infektionsschutzgesetz übernommen. Im Zusammenhang mit dem Erlass des Infektionsschutzgesetzes wurde außerdem in der Entwurfsbegründung zum Seuchenrechtsneuordnungsgesetz ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die im Zwölften Abschnitt getroffenen Entschädigungsregelungen umfassend den von der Rechtsprechung entwickelten allgemeinen Aufopferungsanspruch ersetzen und (lediglich) weitergehende Ansprüche aus Amtshaftung unberührt blieben (BT-Drucks. 14/2530, S. 87). Dass sich an

diesem Konzept auch unter Pandemie-Bedingungen nichts geändert hat, belegt die lediglich punktuelle Schaffung eines weiteren Entschädigungstatbestandes durch Einfügung von § 56 Abs. 1a IfSG (siehe auch BeckOK IfSchR/Eckart/Kruse aaO § 56 IfSG Rn. 31.1 und 33.1; BeckOK IfSchR/Kruse aaO § 65 Rn. 13, 34; Kümper in Kießling, Infektionsschutzgesetz, 2. Aufl., Vorbem. vor §§ 56 ff IfSG Rn. 15 f; Cornils aaO II.3).

Rn. 35

Im Übrigen fehlt es auch an der Vergleichbarkeit der Interessenlage zwischen den Entschädigungsregelungen nach §§ 56, 65 IfSG und flächendeckenden Betriebsschließungen, die auf gegenüber der Allgemeinheit nach § 28 Abs. 1, § 32 IfSG getroffenen Schutzmaßnahmen beruhen.

Rn. 36

§ 56 Abs. 1 IfSG ist kein Entschädigungsanspruch im staathaftungsrechtlichen Sinn, sondern eine Billigkeitsregelung, die besonders durch die Seuche betroffenen, hilfsbedürftigen natürlichen Personen, die durch gezielt personenbezogene staatliche Beschränkungsmaßnahmen von der Ausübung ihrer Erwerbstätigkeit ausgeschlossen werden, ungeachtet ihrer „Störereigenschaft“ eine Entschädigung gewährt. Die während einer Pandemie von flächendeckend angeordneten Geschäftsschließungen betroffenen Unternehmer sind hingegen überwiegend Nichtstörer, bei denen sich in erster Linie das allgemeine Unternehmerrisiko verwirklicht, wie es in einer krisenhaften Situation zunächst einmal hinzunehmen ist. Sie werden daher vom Regelungsgedanken des § 56 Abs. 1 IfSG nicht erfasst (Cornils aaO II.2 b (bb); Shirvani aaO S. 161; siehe auch BeckOGK/Dörr aaO Rn. 1073).

Rn. 37

§ 65 Abs. 1 IfSG sieht zwar einen Entschädigungsanspruch für den Nichtstörer vor. Der Vorschrift liegt jedoch die im Gesetz eindeutig angelegte Unterscheidung zwischen Risikovorsorge (Verhütung) und Gefahrenabwehr (Bekämpfung) zugrunde, wobei sie ausschließlich auf Verhütungsmaßnahmen anwendbar ist. Die dahinterstehende Wertung des Gesetzgebers ist darin zu sehen, dass für den Bereich der (bloßen) Risikovorsorge von einer geringeren Sozialpflichtigkeit des von Präventivmaßnahmen betroffenen Eigentümers und zugleich von einer höheren Entschädigungswürdigkeit der in dieser Phase, in welcher lediglich die Möglichkeit eines künftigen Seuchengeschehens besteht, verursachten Schäden auszugehen ist. Auch sind die zu entschädigenden Schäden bei nur vorbeugenden Maßnahmen typischerweise begrenzter als die durch umfassende Schutzmaßnahmen nach Ausbruch einer übertragbaren Krankheit entstehenden Verluste. Diese dem Norminhalt des § 65 IfSG zugrunde liegenden Wertungen dürfen nicht durch eine Analogie konterkariert werden. Dadurch würde die Vorschrift in unzulässiger Weise inhaltlich verändert (vgl. Cornils aaO II.2 b (aa); Shirvani aaO).“

Rn. 38

Vgl. BGH, Urteil vom 17. März 2022 – III ZR 79/21 –, juris Rn. 39–48. Bestätigt in Urteilen vom 11. Mai 2023 – III ZR 41/22 – und vom 3. August 2023 – III ZR 54/22 –, beide juris.

Rn. 39

Ebenso: BVerwG, Beschluss vom 1. Juni 2022 – 3 B 29.21 –, juris Rn. 17.

Rn. 40

Dieser überzeugenden höchstrichterlichen Rechtsprechung hat die Klägerin nichts entgegengesetzt, was eine divergierende Rechtsprechung der Kammer rechtfertigen würde.

Rn. 41

Die daraus folgende Konsequenz, dass der Klägerin anders als den nach § 56 Abs. 1 Satz 1 IfSG Anspruchsberechtigten keine Entschädigung gewährt wird, verstößt nicht gegen den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG.

Rn. 42

Der allgemeine Gleichheitssatz gebietet, alle Menschen vor dem Gesetz gleich zu behandeln sowie wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln. Verboten ist daher auch ein gleichheitswidriger Begünstigungsausschluss, bei dem eine Begünstigung einem Personenkreis gewährt, einem anderen Personenkreis aber vorenthalten wird.

Rn. 43

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 11. Dezember 2019 – 1 BvR 3087/14 –, juris Rn. 9; Beschluss vom 28. November 2023 – 2 BvL 8/13 –, juris Rn. 139.

Rn. 44

Der Gleichheitssatz ist dann verletzt, wenn eine Gruppe von Normadressaten oder Normbetroffenen im Vergleich zu einer anderen anders behandelt wird, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die unterschiedliche Behandlung rechtfertigen können. Dabei verwehrt Art. 3 Abs. 1 GG dem Gesetzgeber nicht jede Differenzierung. Differenzierungen bedürfen jedoch stets der Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Differenzierungsziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind.

Rn. 45

Vgl. BVerfG, Urteil vom 19. Februar 2013 – 1 BvL 1/11 –, juris Rn. 72.

Rn. 46

Es gilt ein stufenloser, am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientierter verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab, dessen Inhalt und Grenzen sich nicht abstrakt, sondern nur nach den jeweils betroffenen unterschiedlichen Sach- und Regelungsbereichen bestimmen lassen. Aus dem allgemeinen Gleichheitssatz ergeben sich je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen unterschiedliche Grenzen für den Gesetzgeber, die von gelockerten, auf das Willkürverbot beschränkten Bindungen bis hin zu strengen Verhältnismäßigkeitserfordernissen reichen können. Eine strengere Bindung des Gesetzgebers kann sich aus den jeweils betroffenen Freiheitsrechten ergeben. Zudem verschärfen sich die verfassungsrechtlichen Anforderungen, je weniger die Merkmale, an die die gesetzliche Differenzierung anknüpft, für den Einzelnen verfügbar sind oder je mehr sie sich denen des Art. 3 Abs. 3 GG annähern. Umgekehrt erweitern sich mit abnehmender Prüfungsstrenge die Gestaltungs- und Bewertungsspielräume des Gesetzgebers bei steigender Typisierungstoleranz. Diese ist im Bereich der leistenden Massenverwaltung wie etwa der gesetzlichen Rentenversicherung besonders groß. Dem Gesetzgeber kommt im Bereich der gewährenden Staatstätigkeit für die Abgrenzung der begünstigten Personenkreise grundsätzlich ein weiter Gestaltungsspielraum zu.

Rn. 47

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 15. April 2024 – 1 BvR 2076/23 –, juris Rn. 16 f. m. w. N.

Rn. 48

Dabei ist für die verfassungsrechtliche Prüfung nicht ausschlaggebend, ob die maßgeblichen Gründe für die gesetzliche Regelung im Gesetzgebungsverfahren ausdrücklich als solche genannt wurden oder gar den Gesetzesmaterialien zu entnehmen sind. Nicht die subjektive Willkür des Gesetzgebers führt zur Feststellung eines Verstoßes gegen den allgemeinen Gleichheitssatz, sondern die objektive Unangemessenheit der Norm im Verhältnis zu der tatsächlichen Situation, die sie regeln soll.

Rn. 49

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. Januar 2012 – 1 BvL 21/11 –, juris Rn. 47.

Rn. 50

Nach diesen Maßstäben liegt die von der Klägerin monierte Ungleichbehandlung der in § 56 Abs. 1 Satz 1 IfSG genannten Anspruchsberechtigten und der von der Klägerin genannten Gruppe „der Inhaber der Betriebe/Unternehmen, die gleichfalls am Wirtschaftsverkehr teilnehmen und wegen der der Pandemie geschuldeten Bekämpfungsmaßnahmen von Betriebsschließungen massiv betroffen sind“ nicht vor.

Rn. 51

Bei § 56 Abs. 1 IfSG handelt es sich um eine Billigkeitsregelung, die besonders durch die Seuche betroffenen, hilfsbedürftigen natürlichen Personen, die durch gezielt personenbezogene staatliche Beschränkungsmaßnahmen von der Ausübung ihrer Erwerbstätigkeit ausgeschlossen werden, ungeachtet ihrer „Störereigenschaft“ eine Entschädigung gewährt.

Rn. 52

Vgl. wiederum BGH, Urteil vom 17. März 2022 – III ZR 79/21 –, juris Rn. 47

Rn. 53

Auch wenn die nach § 56 Abs. 1 IfSG Berechtigten in die polizeirechtliche Kategorie der „Störer“ fallen mögen, sind sie gleichwohl auch besonders durch die Seuche getroffene, hilfsbedürftige Personen. Dies nicht nur, weil sie (potentiell) infiziert sind, sondern auch und vor allem wegen der daran geknüpften gezielt personenbezogenen staatlichen Beschränkungsmaßnahmen im Einzelfall, die sie von der Ausübung ihrer Erwerbstätigkeit ausschließen. Anders ist dies bei flächendeckenden allgemeinen Betriebsschließungen, die den hiervon erfassten Inhabern zwar die Öffnung der Betriebe im Anwendungsbereich der Allgemeinverfügung bzw. Rechtsverordnung verbieten, ihnen aber durchaus Entfaltungs- und Verdienstchancen belassen, mögen diese auch teilweise in pandemischen Lagen kaum oder nicht zu realisieren sein.

Rn. 54

Vgl. Cornils, Die Verwaltung 54 (2021), 477, 482.

Rn. 55

Insofern verwirklicht sich bei den als Nichtstörern von Betriebsschließungen betroffenen Unternehmern in erster Linie das allgemeine Unternehmerrisiko, wie es in einer krisenhaften Situation zunächst einmal hinzunehmen ist.

Rn. 56

Vgl. BGH, Urteil vom 17. März 2022 – III ZR 79/21 –, juris Rn. 47.

Rn. 57

Diese Wesensverschiedenheit der persönlichen Betroffenheit ist – anders als die Klägerin meint – nicht nur der Grund für eine fehlende Analogiefähigkeit der Entschädigungsnormen des IfSG, sondern führt zugleich auch dazu, dass die von der Klägerin herangezogenen Vergleichsgruppen nicht wesentlich gleich sind. Entsprechend ist für die Kammer hier schon keine Ungleichbehandlung von wesentlich Gleichem erkennbar.

Rn. 58

Aber auch wenn man insofern von einer tauglichen Vergleichsgruppe ausgehen würde, ist eine Ungleichbehandlung jedenfalls gerechtfertigt. Das Anknüpfen an die besondere Betroffenheit der Ausscheider, Ansteckungsverdächtigen, Krankheitsverdächtigen oder sonstigen Träger von Krankheitserregern ist zugleich auch eine zulässige Nutzung des im Bereich der gewährenden Staatstätigkeit für die Abgrenzung der begünstigten Personenkreise weiten Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers.

Rn. 59

Darüber hinaus ist die Differenzierung des Gesetzgebers auch deshalb nicht zu beanstanden, weil eine Entschädigung der von der Infektionskrankheit Betroffenen deren Bereitwilligkeit fördern kann, sich gesundheitsbehördlich angeordneten Maßnahmen zu beugen und sich ihnen nicht zu entziehen.

Rn. 60

Vgl. Brandenburgisches OLG, Urteil vom 1. Juni 2021 – 2 U 13/21 –, juris Rn. 62 und zu diesem Aspekt bereits allgemein BT-Drs. III/1888 S. 53 (zu § 56 BSeuchG a.F.).

Rn. 61

Es ist dabei sachgerecht und mithin verfassungsrechtlich gerechtfertigt, eine solche „Compliance“-Regelung nur für die in § 56 Abs. 1 Satz 1 IfSG genannten natürlichen Personen vorzusehen, die einem beruflichen Tätigkeitsverbot unterliegen oder abgesondert werden.

Rn. 62

Sie sollen einen Anreiz dafür haben, sich den behördlichen Maßnahmen zu beugen, um eine weitere Verbreitung von Infektionskrankheiten zu verhindern. Dies ist gerade dann notwendig, wenn noch keine epidemische (oder gar pandemische) Lage vorliegt und eine (weitere) Ausbreitung von Krankheiten wesentlich vom Verhalten des Betroffenen – etwa als Typhus-Ausscheider – abhängt. Adressaten solcher Maßnahmen können dabei denkbare nur natürliche Personen sein.

Rn. 63

Es bestand demnach kein Anlass, das Verfahren gem. Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG auszusetzen und die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes einzuholen, da das Gericht keine Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit von § 56 Abs. 1 Satz 1 IfSG bzw. der derzeitigen Ausgestaltung der Entschädigungsregelungen des IfSG hat.

Rn. 64

Soweit die Klägerin darauf verweist, dass das Bundesverfassungsgericht ausgeführt hat, dass die Fachgerichte Verfahren „erforderlichenfalls“ unter dem Aspekt des gleichheitswidrigen Begünstigungsausschlusses vorlegen könnten, etwa wenn Unternehmen durch die bestehenden infektionsschutzrechtlichen Entschädigungsansprüche gleichheitswidrig benachteiligt würden und eine verfassungskonforme Auslegung nicht möglich wäre,

Rn. 65

vgl. BVerfG, Beschluss vom 10. Februar 2022 – 1 BvR 1073/21 – juris Rn. 32,

Rn. 66

bedeutet dies nicht, dass das Bundesverfassungsgericht eine derartige Vorlage „dringend erwartet“. Es hat vielmehr nur auf den Grundsatz der Subsidiarität aus § 90 Abs. 2 BVerfGG hingewiesen, der auch gilt, wenn das Rechtsschutzziel der Verfassungsbeschwerde die Feststellung ist, dass der Gesetzgeber gehalten ist, zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit eine Entschädigung vorzusehen. Es hat damit keine inhaltliche Aussage zu der hier streitgegenständlichen Konstellation getroffen.

Rn. 67

Auf sonstige Anspruchsgrundlagen stützt die Klägerin ihr Klagebegehren auch in Ansehung des Hilfsantrags nicht, wie die Prozessbevollmächtigten der Klägerin in der mündlichen Verhandlung klargestellt haben. Ein Entschädigungsanspruch besteht auch tatsächlich nicht aufgrund sonstiger Anspruchsgrundlagen.

Rn. 68

Dies folgt schon daraus, dass die Klägerin lediglich die Entschädigung analog nach dem IfSG bei dem gem. § 3 AG SGB XIV NRW (bzw. § 11 IfSBG-NRW a. F. und § 8 ZVO-IfSG a. F.) für die Gewährung von Entschädigungen nach den §§ 56 bis 58 IfSG zuständigen Landschaftsverband Rheinland beantragt hat. Eine Zuständigkeit dieser Behörde für die Bearbeitung anderer Entschädigungsansprüche besteht nicht. Darauf wurde die Klägerin im angefochtenen Bescheid auch hingewiesen. Der Antrag bei der zuständigen Behörde ist dabei bereits eine Sachurteilsvoraussetzung der Verpflichtungsklage.

Rn. 69

Vgl. Happ in: Eyermann, VwGO, 16. Aufl. 2022, § 42 Rn. 37.

Rn. 70

Eine angegangene sachlich unzuständige Behörde ist gehalten, einen gleichwohl bei ihr gestellten Antrag als unzulässig abzulehnen.

Rn. 71

Vgl. Schoch/Schneider, VwVfG, 4. EL November 2023, § 24 Rn. 180 auch zur Frage, ob eine Weiterleitungspflicht an die zuständige Behörde besteht.

Rn. 72

Die sachliche Unzuständigkeit der einen Verwaltungsakt erlassenden Behörde führt zu dessen Rechtswidrigkeit.

Rn. 73

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 16. Februar 2012 – 1 A 2219/10 –, juris Rn. 13.

Rn. 74

Entsprechend kann von einer unzuständigen Behörde ein Verwaltungsakt auch nicht im Wege der Verpflichtungsklage oder eine sonstige Leistung im Wege der allgemeinen Leistungsklage eingeklagt werden. Dies folgt auch daraus, dass das beklagte Land insoweit im Prozess nicht ordnungsgemäß vertreten wäre.

Rn. 75

Darüber hinaus und selbständig tragend liegen die Voraussetzungen aller in Betracht kommenden weiteren Anspruchsgrundlagen für das klägerische Begehren nicht vor:

Rn. 76

Der ordnungsrechtliche Entschädigungsanspruch nach § 39 OBG NRW wird durch die infektionsschutzrechtlichen Entschädigungstatbestände verdrängt, die für rechtmäßig auferlegte Beschränkungen abschließend sind.

Rn. 77

Vgl. BGH, Urteil vom 17. März 2022 – III ZR 79/21 –, juris Rn. 50.

Rn. 78

Soweit die Klägerin die Rechtswidrigkeit der Betriebsschließungen auf Grundlage von § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 IfSG (i. V. m. § 32 IfSG) geltend macht, folgt die Kammer dem nicht. Die Untersagung des Betriebs von Verkaufsstellen des Einzelhandels zur Verhinderung einer weiteren Ausbreitung von Infektionen mit dem SARS-CoV-2-Virus konnte auf § 32 Satz 1 und 2 i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 IfSG gestützt werden. Dabei durfte der Ordnungsgeber in der Anfangsphase der Pandemie auf die unvorhergesehene Gefahrensituation aufgrund einer Generalklausel vorläufig reagieren. Die betroffenen

Maßnahmen waren insbesondere auch verhältnismäßig und beruhten auf der hinreichend begründeten Annahme des Ordnungsgebers, es habe eine erhebliche Gefahrenlage für diese Schutzgüter bestanden, die sein Handeln erforderlich machte.

Rn. 79

Vgl. exemplarisch zur CoronaSchVO für den Zeitraum vom 20. April bis 26. April 2020 OVG NRW, Urteil vom 22. September 2022 – 13 D 38/20.NE –, juris sowie zu Betriebsschließungen auf der Grundlage von Allgemeinverfügungen BGH, Urteil vom 11. April 2024 – III ZR 134/22 –, juris. Vgl. ferner BVerwG, Urteil vom 18. April 2024 – 3 CN 11.22 –, juris Rn. 22.

Rn. 80

Diese Rechtsprechung wird nicht dadurch in Frage gestellt, dass sie die „COVID-19-Krisenstabsprotokolle des Robert Koch Instituts“ nicht berücksichtigt hat. Es ist weder dargelegt noch ersichtlich, warum es – wie die Klägerin meint – auf deren Inhalt für die Überprüfung der streitgegenständlichen Maßnahmen der Landesregierung ankäme.

Rn. 81

Die abschließende Konzeption der §§ 56, 65 IfSG steht auch einer Entschädigungspflicht des beklagten Landes nach den Grundsätzen über den enteignenden Eingriff entgegen. Im Hinblick auf den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Entschädigung ist es auch nicht zulässig, der Klägerin einen Ausgleichsanspruch kraft Richterrechts unter dem Gesichtspunkt der ausgleichspflichtigen Inhaltsbestimmung zu gewähren.

Rn. 82

Vgl. BGH, Urteil vom 17. März 2022 – III ZR 79/21 –, juris Rn. 55 ff. und 60 ff.

Rn. 83

Ein Anspruch aus enteignungsgleichem Eingriff kommt wegen der Rechtmäßigkeit der streitgegenständlichen Betriebsschließungen nicht in Betracht.

Rn. 84

Da danach kein Anspruch auf die begehrte Entschädigung bestand, war auch der Hilfsantrag abzulehnen.

Rn. 85

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

Rn. 86

Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit ergibt sich aus § 167 VwGO i. V. m. § 709 Satz 1 und 2 ZPO.

Rn. 87

Anlass, die Berufung gegen das Urteil zuzulassen, bestand nicht, da die Gründe des § 124a Abs. 2 VwGO nicht vorliegen.

Rn. 88

Rechtsmittelbelehrung

Rn. 89

Gegen dieses Urteil steht den Beteiligten die Berufung an das Obergerverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen zu, wenn sie von diesem zugelassen wird. Die Berufung ist nur zuzulassen, wenn

Rn. 91

ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils bestehen,

Rn. 92

die Rechtssache besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten aufweist,

Rn. 93

die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat,

Rn. 94

das Urteil von einer Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts, des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts abweicht und auf dieser Abweichung beruht oder

Rn. 95

ein der Beurteilung des Berufungsgerichts unterliegender Verfahrensmangel geltend gemacht wird und vorliegt, auf dem die Entscheidung beruhen kann.

Rn. 96

Die Zulassung der Berufung ist innerhalb eines Monats nach Zustellung des Urteils bei dem Verwaltungsgericht Köln, Appellhofplatz, 50667 Köln, schriftlich zu beantragen. Der Antrag auf Zulassung der Berufung muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Rn. 97

Die Gründe, aus denen die Berufung zugelassen werden soll, sind innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des vollständigen Urteils darzulegen. Die Begründung ist schriftlich bei dem Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Aegidiikirchplatz 5, 48143 Münster, einzureichen, soweit sie nicht bereits mit dem Antrag vorgelegt worden ist.

Rn. 98

Vor dem Oberverwaltungsgericht und bei Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Oberverwaltungsgericht eingeleitet wird, muss sich jeder Beteiligte durch einen Prozessbevollmächtigten vertreten lassen. Als Prozessbevollmächtigte sind Rechtsanwälte oder Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, die die Befähigung zum Richteramt besitzen, für Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts auch eigene Beschäftigte oder Beschäftigte anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts mit Befähigung zum Richteramt zugelassen. Darüber hinaus sind die in § 67 Abs. 4 der Verwaltungsgerichtsordnung im Übrigen bezeichneten ihnen kraft Gesetzes gleichgestellten Personen zugelassen.

Rn. 99

Auf die ab dem 1. Januar 2022 unter anderem für Rechtsanwälte, Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts geltende Pflicht zur Übermittlung von Schriftstücken als elektronisches Dokument nach Maßgabe der §§ 55a, 55d Verwaltungsgerichtsordnung und der Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs und über das besondere elektronische Behördenpostfach (Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung – ERVV –) wird hingewiesen.

Rn. 100

Ferner ergeht – ohne Mitwirkung der ehrenamtlichen Richter – der folgende

Beschluss

Rn. 102

Der Wert des Streitgegenstandes wird auf

Rn. 103

3.402.461,30 Euro

Rn. 104

festgesetzt.

Gründe

Rn. 106

Der festgesetzte Streitwert entspricht der Höhe der streitigen Geldleistung (§ 52 Abs. 3 GKG).

Rn. 107

Rechtsmittelbelehrung

Rn. 108

Gegen diesen Beschluss kann schriftlich oder zu Protokoll des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle, Beschwerde bei dem Verwaltungsgericht Köln, Appellhofplatz, 50667 Köln eingelegt werden.

Rn. 109

Die Beschwerde ist innerhalb von sechs Monaten, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt oder das Verfahren sich anderweitig erledigt hat, einzulegen. Ist der Streitwert später als einen Monat vor Ablauf dieser Frist festgesetzt worden, so kann sie noch innerhalb eines Monats nach Zustellung oder formloser Mitteilung des Festsetzungsbeschlusses eingelegt werden.

Rn. 110

Die Beschwerde ist nur zulässig, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200 Euro übersteigt.

Rn. 111

Auf die ab dem 1. Januar 2022 unter anderem für Rechtsanwälte, Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts geltende Pflicht zur Übermittlung von Schriftstücken als elektronisches Dokument nach Maßgabe der §§ 55a, 55d Verwaltungsgerichtsordnung und der Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs und über das besondere elektronische Behördenpostfach (Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung – ERVV –) wird hingewiesen.

Zitiervorschlag: Verwaltungsgericht Köln, Urteil vom 19.07.2024 – 9 K 2672/21, ECLI:DE:VGK:2024:0719.9K2672.21.00

Quelle: Open Legal Data, abgerufen 09.07.2026

Entscheidungstext bereitgestellt über Open Legal Data (openlegaldata.io), lizenziert unter der Open Database License (ODbL) v1.0.

Nicht-amtliche Fassung — maßgeblich ist die Ausfertigung des Gerichts

Dieses Dokument: <https://recht.nulegal.eu/rechtsprechung/vg-koeln/2024-07-19/9-k-2672-21>