Grobskizze möglicher Haftungsansprüche bei der Absage von Großveranstaltungen

Vorbemerkung: Haftungsfragen können naturgemäß belastbar nur im konkreten Einfall in Kenntnis der jeweiligen Umstände beurteilt werden. Zudem stellen sich auch grundsätzlichere Fragen, wie etwa die Einordnung als Störer, die im Rahmen der hier nur möglichen kursorischen Betrachtung nicht vertieft werden können.

I. Behördliche Absageverfügungen:

1. Infektionsschutzgesetz (Federführung BMG):

Als spezialgesetzliche Grundlage für eine behördliche Untersagungsverfügung kommt vorrangig das Infektionsschutzgesetz in den Blick.

Nach § 28 Absatz 1 Satz 2 IfSG kann die zuständige Behörde Veranstaltungen oder sonstige Ansammlungen einer größeren Anzahl von Menschen beschränken oder verbieten, wenn Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider festgestellt werden oder sich ergibt, dass ein Verstorbener krank, krankheitsverdächtig oder Ausscheider war, soweit und solange es zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich ist.

Das IfSG enthält in seinen §§ 56 ff. Entschädigungsregelungen in besonderen Fällen. Dort gibt es aber gerade keine Regelung im Hinblick auf die Beschränkung oder das Verbot von Veranstaltungen. § 28 Absatz 1 Satz 2 IfSG wird nicht angesprochen. Ebenso wenig ist § 65 IfSG einschlägig.

Auch entfällt eine Entschädigung des Veranstalters durch die absagende Behörde aus Gründen der Amtshaftung (§ 839 BGB i. V. m. Artikel 34 GG), weil es sich bei der behördlichen Absage weder um eine pflichtwidrige, noch um eine rechtswidrige Maßnahme handelt.

2. Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht (Länderrecht; im Bund Federführung BMI):

Zweck des IfSG ist es, Leben und Gesundheit des Einzelnen wie der Gemeinschaft vor den Gefahren durch Infektionskrankheiten/übertragbaren Krankheiten zu schützen (vgl. § 1 Absatz 1 in Verbindung mit § 2 Nummer 2 und 3 IfSG sowie BT-Drucksache 14/2530, S. 38 und 43). Es handelt sich um besonderes Ordnungsrecht, das grundsätzlich vorrangig gegenüber dem allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht zur Anwendung kommt. Fehlt es an einer abschließenden Regelung im IfSG, kann h. E. ergänzend auf das allgemeine Sicherheits- und Ordnungsrecht zurückgegriffen werden (Ergänzungs- und Auffangfunktion). Für die Absage von Veranstaltungen zum Schutz vor einer (weiteren) Ausbreitung übertragbarer Krankheiten ist § 28 IfSG laut Gesetzesbegründung abschließend zu verstehen (vgl. BT-Drucksache 14/2530, S. 74), so dass mit Blick auf die Entschädigungsregelungen hinsichtlich der bestehenden Eingriffsbefugnisse im IfSG ein Rückgriff auf das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht nicht in Betracht kommt.

3. Allgemeines Staatshaftungsrecht, hier: enteignender Eingriff (Federführung BMJV):

Nur subsidiär, d.h. soweit spezialgesetzliche Regelungen nicht vorliegen bzw. keine abschließende Regelung enthalten, kommen bei behördlichen Untersagungsverfügungen gegenüber Veranstaltern auch Ansprüche nach allgemeinem Staatshaftungsrecht in Betracht. Da es im Kern um Eingriffe in den ausgeübten und eingerichteten Gewerbebetrieb geht, die als Eigentumspositionen geschützt sind, wären Ansprüche aus dem richterrechtlich entwickelten enteignenden Eingriff zu prüfen. Insofern wird unterstellt, dass die behördliche Verfügung rechtmäßig ist.

Voraussetzung ist des Weiteren ein unmittelbarer staatlicher Eingriff. Der Staat soll nicht für Schäden haften, die sich unabhängig von einer staatlichen Einwirkung ergeben. Hier ist zwar die Ansteckungsgefahr ein nicht vom Staat zu verantwortendes Risiko, die konkrete Untersagung der Veranstaltung, also die unmittelbare Einwirkung auf die Rechtssphäre des Veranstalters (und der Besucher) geht aber auf den Staat zurück. Die Veranstaltung wäre ansonsten weiterhin möglich gewesen.

Weitere Voraussetzung ist ein sog. Sonderopfer, also ein dem Betroffenen unzumutbarer Nachteil, der ihm im Interesse der Allgemeinheit auferlegt wird. Insoweit stellt sich die Frage, ob nicht bei einem pflichtbewussten Veranstalter, der die mit einer Durchführung der Veran-

staltung trotz des Infektionsrisikos verbundenen Gesundheitsgefahren für die Teilnehmer berücksichtigt, unterstellt werden kann, dass er die Veranstaltung auch von sich aus absagen würde, ohne eine behördliche Untersagungsverfügung abzuwarten. So verfahren derzeit ja auch schon zahlreiche Veranstalter. Das könnte gegen ein unzumutbares Sonderopfer jedenfalls in den Fällen sprechen, in denen das Risiko bereits in einem frühen Stadium der Veranstaltungsorganisation absehbar war.

Bei den Teilnehmern dürften die vergeblichen Aufwendungen für Eintritts- und Fahrkaten dagegen keine derart gravierenden Verluste erzeugen, dass ein unzumutbares Sonderopfer anzunehmen wäre.

Eine Entschädigung des Veranstalters durch die absagende Behörde aus Gründen der Amtshaftung (§ 839 BGB i. V. m. Artikel 34 GG) entfällt, weil es sich bei der behördlichen Absage weder um eine pflichtwidrige, noch – dies darf sicher unterstellt werden - um eine rechtswidrige Maßnahme handelt.

Soweit der Veranstalter im Übrigen zivilrechtlich von seinen Leistungspflichten gegenüber angemeldeten Teilnehmern frei geworden sein und daher insoweit auch nicht zu Erstattungen verpflichtet sein sollte, wäre ihm insoweit kein Schaden entstanden.

II. Absagen durch den Veranstalter selbst:

Sagt der Veranstalter selbst ab, stellt sich die Frage nach zivilrechtlichen Ansprüchen zwischen den Beteiligten (Veranstalter, Besuchern, Lieferanten, Caterern etc.). Ansprüche gegen den Staat sind nicht erkennbar, soweit keine staatliche Veranlassung erfolgt.

Zivilrechtliche Ansprüche richten sich vorrangig nach den jeweiligen vertraglichen Absprachen. Aussagen dazu sind naturgemäß jenseits des Einzelfalles nicht möglich.

Es ist zu vermuten, dass Klauseln zu Anspruchsausschlüssen bei höherer Gewalt weit verbreitet sind und regelmäßig dazu führen dürften, dass Leistungsansprüche entfallen und jeder Betroffene seine vergeblichen Aufwendungen selbst zu tragen hat.

Sofern es an ausdrücklichen vertraglichen Absprachen fehlen sollte, ist an allgemeine zivilrechtliche Institute wie den Rücktritt, die außerordentliche Kündigung bzw. den Wegfall der

Geschäftsgrundlage zu denken. Ob der Veranstalter schon eingenommene Geldbeträge für die nun nicht erbrachte Leistung (z. B. Eintrittsgelder) zu erstatten hat oder der Besucher der Veranstaltung Rückerstattung verlangen kann, richtet sich – ebenso wie Fragen des Schadensersatzes – nach dem zugrundeliegenden Rechtsverhältnis und seiner Beendigung im Einzelfall. Der Vertrag zwischen dem Veranstalter und dem Besucher ist regelmäßig als Werkvertrag anzusehen. Im Fall einer Absage wird der vertraglich geschuldete Erfolg, die Durchführung der Veranstaltung, nicht erbracht. Wenn keine wirksamen abweichenden Vereinbarungen getroffen worden sind, hat der Veranstalter daher bereits eingenommene Eintrittsgelder zu erstatten.