

Coronavirus - Haftungsansprüche bei Absage von Veranstaltungen

VORBEMERKUNGEN

Aufgrund der dynamischen Ausbreitung des Coronavirus sind bundesweit in den vergangenen Wochen eine Reihe größerer Veranstaltungen wie Messen und Sportveranstaltungen von den Veranstaltern selbst oder durch Anordnung der örtlichen Ordnungsbehörden auf der Grundlage von Erlassen der Länder abgesagt worden. Für den Fall, dass die Länder durch Rechtsverordnung Maßgaben vorgeben, gelten diese unmittelbar. Rechtsgrundlage für alle diese Maßnahmen ist das Infektionsschutzgesetz (IfSG), das 2000 das Bundesseuchengesetz abgelöst hat.

Im Rahmen unserer Beratungspraxis und Gremienarbeit ist die Frage aufgekommen, ob die Absage von Veranstaltungen durch die örtlichen Ordnungsbehörden einen Schadensersatzanspruch oder eine Entschädigungspflicht der Kommunen auslöst. Diese Frage wird juristisch diskutiert. Inzwischen liegen eine Reihe von Veröffentlichungen zum Infektionsschutzgesetz vor. In der Frage der Entschädigungs- bzw. Schadensersatzansprüche ergibt sich jedoch kein einheitliches Bild. Zu beobachten ist jedoch, dass insbesondere Rechtsanwaltskanzleien in Veröffentlichungen das Vorliegen von Entschädigungsansprüchen eher bejahen und Betroffenen zu einer Klage raten.

Letztendlich können Haftungsfragen abschließend nur im konkreten Einzelfall und in Kenntnis der genauen Umstände beurteilt werden. Auch ist davon auszugehen, dass einige Fälle einer gerichtlichen Klärung unterzogen werden. Im Folgenden wird eine grundsätzliche Einordnung unternommen und die Ausführungen des DST Vermerks vom 24. März 2020 ergänzt.

KERNAUSSAGEN

- Haftungsansprüche gegen Kommunen bei einer Untersagung einer Veranstaltung aufgrund einer ordnungsbehördlichen Anordnung bestehen nicht.
- Die spezialgesetzliche Ermächtigungsgrundlage für behördliche Untersagungsverfügungen in der Corona-Krise bildet das Infektionsschutzgesetz. Ein Entschädigungsanspruch eines Veranstalters nach dem Infektionsschutzgesetz gegen die Kommunen existiert nicht.
- Die Entschädigungstatbestände nach dem Infektionsschutzgesetz sind abschließend. Daneben besteht kein Raum für einen Rückgriff auf das allgemeine Ordnungsrecht.

- Sollten die Entschädigungstatbestände des allgemeinen Ordnungsrechts dessen ungeachtet für anwendbar angesehen werden, scheidet jedoch ein Entschädigungsanspruch für einen Veranstalter auf dieser Grundlage gegen die Kommunen aus.
- Entschädigungsansprüche aus Amtshaftung oder sonstigem Staatshaftungsrecht bestehen ebenfalls nicht.

HAFTUNGSANSPRÜCHE GEGEN KOMMUNEN WEGEN ORDNUNGSBEHÖRDLICHER ANORDNUNGEN

I. Haftung nach Infektionsschutzgesetz

1. Ermächtigungsgrundlage für den Erlass behördlicher Verfügungen

Die Bedeutung des IfSG und dessen Vollzug ist durch die Corona-Pandemie in den Blickpunkt einer breiteren Öffentlichkeit gerückt. Zweck des IfSG ist es, Leben und Gesundheit der Allgemeinheit wie auch des Einzelnen vor Gefahren von Infektionskrankheiten zu schützen. So enthält das IfSG Vorschriften über Aufklärung und Beratung und Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung übertragbarer Krankheiten.

Die spezialgesetzliche Ermächtigungsgrundlage für behördliche Untersagungsverfügungen im Zuge der Corona-Pandemie bildet das IfSG.

§ 16 IfSG regelt Maßnahmen zur Verhütung von übertragbaren Krankheiten. Diese Maßnahmen dienen nicht dazu, die Verbreitung von bereits aufgetretenen Krankheiten zu verhindern, so dass § 16 IfSG als Grundlage für den Erlass von behördlichen Verfügungen in Zusammenhang mit der aktuellen Pandemie nicht einschlägig ist.

Die behördlichen Verfügungen basieren auf § 28 IfSG. Danach trifft die zuständige Behörde die notwendigen Schutzmaßnahmen, soweit und solange es zur Verhinderung und Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich ist. Voraussetzung nach § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG ist, dass Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider festgestellt werden oder, dass ein Verstorbener krank, krankheitsverdächtig oder Ausscheider war. Zudem erlaubt § 28 Abs. 1 Satz 2 IfSG unter bestimmten Voraussetzungen (Feststellung von Kranken, Krankheitsverdächtigen, Ansteckungsverdächtigen etc.), dass die zuständige Behörde Veranstaltungen oder sonstige Ansammlungen einer größeren Anzahl von Menschen beschränken oder verbieten kann. Des Weiteren können bestimmte Gemeinschaftseinrichtungen oder Teile davon geschlossen werden, so z. B. Kindertageseinrichtungen, Kinderhorte, Schulen und sonstige Ausbildungseinrichtungen (Maßnahmen zur Bekämpfung).

Im Unterschied zu § 16 IfSG können Maßnahmen nach § 28 IfSG erst ergriffen werden, wenn eine übertragbare Krankheit gesichert festgestellt wurde, wie im Falle der Corona-Pandemie. Daher basieren die ordnungsbehördlichen Anordnungen auf § 28 IfSG.

2. Entschädigung nach IfSG?

Die Absage von Veranstaltungen führt auf der Seite der Veranstalter zu teilweise erheblichen finanziellen Einbußen. Zwangsläufig kommt die Frage auf, ob diese Einbußen zu ersetzen sind und wer Anspruchsgegner ist. Die Frage, ob die behördlichen Verfügungen zur Absage von Veranstaltungen Entschädigungs- bzw. Schadensersatzansprüche auslösen, wird juristisch kontrovers diskutiert.

Entschädigungstatbestände des IfSG

Das IfSG regelt in §§ 56 ff. Entschädigungstatbestände.

Eine Entschädigung für Maßnahmen nach § 28 IfSG wird in den §§ 56 ff. IfSG nicht explizit erwähnt. Die Frage ist, ob dennoch ein Entschädigungsanspruch gegen die Kommunen aus diesen Regelungen aufgrund der Absage von Veranstaltungen hergeleitet werden kann.

- § 56 IfSG sieht Entschädigungsansprüche für Personen vor, die selbst als Ausscheider, Ansteckungsverdächtiger, Krankheitsverdächtiger oder als sonstiger Träger von Krankheitserregern Verboten in der Ausübung ihrer bisherigen Erwerbstätigkeit unterliegen. Die Maßnahmen nach § 28 Abs. 1 Satz 2 IfSG (Untersagung von Veranstaltungen) werden in § 56 IfSG jedoch nicht explizit erwähnt, so dass nach hiesiger Auffassung diese Vorschrift auf Veranstalter bzw. bei der Absage von Veranstaltungen nicht anwendbar ist. Denn der Veranstalter müsste dann gem. § 56 i. V. m. § 31 IfSG selbst Ausscheider, Ansteckungsverdächtiger, Krankheitsverdächtiger oder als sonstiger Träger von Krankheitserregern (§ 31 Satz 2 IfSG) in Betracht kommen. Die Anwendbarkeit auf Veranstalter könnte nur durch eine analoge Auslegung hergeleitet werden, was in einzelnen Ausarbeitungen von Anwaltskanzleien angenommen wird. Verwiesen wird u.a. darauf, dass der Gesetzgeber mit § 56 IfSG ausnahmsweise eine Entschädigung für einen „Störer“ (in diesem Fall Krankheitsverdächtigen) habe schaffen wollen. Ordne man die Veranstaltungen aufgrund der Möglichkeit der Begegnung von Menschen als Anlass setzenden „Störer“ ein, so läge eine Analogie zum krankheitsverdächtigen Störer des § 56 IfSG auf der Hand.
- § 65 Abs. 1 IfSG scheidet ebenfalls als Anspruchsgrundlage für eine Entschädigung aus. Die Regelung sieht vor, dass ein Entschädigungsentgelt zu leisten ist, soweit aufgrund 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. Damit scheidet eine unmittelbare Anwendung auf eine behördliche Anordnung nach § 28 Abs. 1 S. 2 IfSG aus. Eine analoge Anwendung kommt mit Blick auf die explizite Nennung von §§ 16 und 17 IfSG schon wegen des offensichtlichen Fehlens einer planwidrigen Regelungslücke nicht in Betracht. Folglich scheidet eine Entschädigungspflicht aus § 65 IfSG aus.
- Sofern ein Anspruch aus § 56 IfSG analog bejaht wird, stellt sich die Frage, wer Anspruchsgegner ist. Passivlegitimierter einer Entschädigung nach § 56 IfSG ist stets das Land, in dem das Verbot erlassen worden ist. Maßgeblich ist demnach nicht, welche Behörde das Verbot erlassen hat. Das folgt aus § 66 Abs. 1 Satz 1 IfSG. Die Regelung beruht auf dem Gedanken, dass das Land den Vorteil davon hat, wenn eine Person als Ausscheider, Ansteckungsverdächtiger, Krankheitsverdächtiger oder als sonstiger Träger von Krankheitserregern im Interesse der Allgemeinheit einem Verbot unterworfen wird.

In der Konsequenz bedeutet dies, dass keine Ansprüche auf Kostenerstattung bzw. Entschädigung nach dem IfSG gegen Kommunen aufgrund einer ordnungsbehördlichen Maßnahme nach IfSG geltend gemacht werden können.

3. Entschädigungstatbestände des IfSG abschließend?

Nicht von § 56 IfSG erfasst sind somit Vermögensschäden, die nicht auf einer an die Eigenschaft als Ausscheider, Ansteckungsverdächtiger oder Krankheitsverdächtiger anknüpfenden Maßnahmen beruhen. Kontrovers wird daher diskutiert, ob die Entschädigungsregelungen des IfSG abschließend sind oder sie einen Rückgriff auf andere Entschädigungstatbestände zulassen. Insbesondere wird diskutiert, ob ein Rückgriff auf das allgemeine Ordnungsrecht möglich ist.

Im Kern weist das IfSG eine Nähe zum Polizei- und Ordnungsrecht auf mit hoheitlichen Zwangsmitteln, die zum Schutz der Allgemeinheit vor übertragbaren Krankheiten notwendig sind. Daher wird es auch als besonderes Gefahrenabwehrrecht qualifiziert. Daraus wird in einigen Veröffentlichungen der Schluss gezogen, dass die Entschädigungstatbestände des IfSG nicht abschließend seien und einen Rückgriff auf andere Entschädigungstatbestände zulassen würden, namentlich das allgemeine Ordnungsrecht. Diese Auffassungen verkennen, dass der exakt abgegrenzte Regelungsinhalt des IfSG dafür spricht, dass eine vollständige, lückenlose und abschließende Regelung getroffen werden sollte. Zweck des Gesetzes ist es, Leben und Gesundheit des Einzelnen und der Gemeinschaft vor den Gefahren durch Infektionskrankheiten zu schützen. Die Mittel und Wege zur Erreichung dieses Zwecks werden abschließend und ausschließlich im IfSG geregelt. Es besteht daher kein Anhalt für einen beschränkten Regelungsgehalt der infektionsschutzrechtlichen Entschädigungsregelungen, die hinsichtlich der Nicht-, Anscheins- und Verdachtsstörer einen ergänzenden Rückgriff auf das allgemeine Ordnungsrecht zuließen. Der Vorrang spezialgesetzlicher Regelungen wird auch in einem großen Teil der Kommentierungen bestätigt. Der Vorrang der IfSG verdrängt in diesem Fall als spezialgesetzliche Regelung das allgemeine Ordnungsrecht.

Darüber hinaus sieht § 69 IfSG eine Kostentragungspflicht aus öffentlichen Mitteln für die Durchführung von Schutzmaßnahmen vor. Der Gesetzgeber hat insoweit für genau bestimmte Fallkonstellationen eine Kostentragungspflicht (Entschädigungspflicht) aus öffentlichen Mitteln getroffen. Die Schutzmaßnahmen nach § 28 Abs. 1 Satz 2 IfSG (Beschränkung und Verbot von Veranstaltungen) werden nicht ausdrücklich benannt. Dies lässt die Schlussfolgerung zu, dass die Kosten für diese Schutzmaßnahmen nicht aus öffentlichen Mitteln bestritten werden sollen.

Auch die in einigen Veröffentlichungen herangezogene Gesetzesbegründung zum „alten“ Bundesseuchengesetz greift zu kurz. In dieser Gesetzesbegründung wird darauf verwiesen, dass die Entschädigungsregelungen keine abschließenden Regelungen darstellen. Im Vergleich zum das Bundesseuchengesetz ablösenden IfSG wird sehr deutlich, dass der Gesetzgeber im IfSG auch für die Entschädigungen eine abschließende Regelung schaffen wollte. Ansonsten hätte er in der Gesetzesbegründung zum IfSG ebenfalls darauf verwiesen, dass die Entschädigungsregelungen keine abschließenden Regelungen darstellen (so wie in der Begründung zum Bundesseuchengesetz). Er führt vielmehr aus, dass der allgemeine Aufopferungsanspruch umfassend ersetzt werde. Der Hinweis in der IfSG-Gesetzesbegründung, dass weitergehende Ansprüche aus Amtshaftung bestehen bleiben, unterstützt die Annahme einer abschließenden Regelung. Denn ausdrücklich zugelassen und benannt neben den -abschließenden- Entschädigungstatbeständen des IfSG sind nur Entschädigungstatbestände, die auf rechtswidrigem Handeln beruhen.

Würden Entschädigungstatbestände nach dem allgemeinen Ordnungsrecht als Auffangtatbestände zugelassen, würde die Situation entstehen, dass nach dem IfSG das Land Anspruchsgegner ist und nach dem allgemeinen Ordnungsrecht die Kommunen. Das wiederum würde dem Rechtsgedanken des IfSG zuwiderlaufen, dass zum einen im tatbestandlichen Bereich der § 28 IfSG für die Absage von Veranstaltungen abschließend zu verstehen ist und zum anderen das Land, dem die Maßnahmen des IfSG zugutekommen, Passivlegitimierter und damit Anspruchsgegner ist. Quasi durch die Hintertür würden durch den Rückgriff auf das allgemeine Ordnungsrecht weitere Anspruchsgegner generiert.

Mit Blick auf die unabsehbaren Folgekosten beim Verbot von Veranstaltungen ist gerade eine Übernahme durch die öffentliche Hand nicht gewollt. So hat jeder seine eigenen Kosten zu tragen. Dies ist auch unter dem Aspekt, dass durch den Ausbruch des Coronavirus quasi ein Fall von höherer Gewalt vorliegt, zumindest ein dem Gerechtigkeitsgefühl entsprechendes Ergebnis. Letztlich werden hier nicht mehr einzelne Personen in besonderer Weise von einem besonderen Nachteil materieller oder immaterieller Art betroffen, sondern umfassend teils erhebliche Beeinträchtigungen für praktisch ein ganzes Land erzeugt, deren Ausgleich der klassischen Bewältigung durch Einzelfallbetrachtung sowohl bei der Geltendmachung von Ansprüchen als auch deren ggf. gerichtlicher Durchsetzung nur noch eingeschränkt zugänglich erscheint.

Zusammenfassend ist nach hiesiger Auffassung ein Rückgriff auf die Entschädigungstatbestände des allgemeinen Ordnungsrechts ausgeschlossen.

II. Exkurs: Entschädigungsansprüche nach dem allgemeinen Ordnungsrecht am Beispiel von § 39 a OBG NRW

Sollten abweichend von der unter Ziffer I. dargestellten Auffassung die Subsidiarität des allgemeinen Ordnungsrechts verneint und dessen Entschädigungstatbestände für anwendbar gehalten werden, ist von Folgendem auszugehen. Als Beispiel wird auf das OBG NRW zurückgegriffen. Vergleichbare Regelungen existieren im allgemeinen Ordnungsrecht der anderen Länder.

1. Veranstalter Nichtstörer?

Eine Entschädigungspflicht nach OBG NRW setzt voraus, dass durch die ordnungsbehördliche Beschränkung oder das Verbot einer Veranstaltung nach § 28 Abs. 1 S. 2 IfSG dem Veranstalter ein Schaden entstanden ist. Dieser Schaden muss infolge einer Inanspruchnahme des Veranstalters als Nichtverantwortlicher – Nichtstörer - entstanden sein (§ 39 Abs. 1 a OBG NRW i. V. m. § 19 OBG NRW). Durch die Maßnahme der Ordnungsbehörde leistet der Nichtstörer quasi ein Sonderopfer für die Allgemeinheit, wofür er einen Schadensausgleich erhalten soll.

Es ist daher zu fragen, ob der Veranstalter ein Nichtstörer ist und damit einen Entschädigungsanspruch hat. Da der Veranstalter selbst Veranstaltungen durchführt, die verboten werden, trifft auf ihn das Rechtsinstitut des Nichtstörers nicht zu. Er könnte demgegenüber vielmehr ein Störer sein.

- Zum einen könnte ein Veranstalter ein Verhaltensstörer sein. Eine unmittelbare Verantwortlichkeit des Veranstalters als Verhaltensstörer setzt voraus, dass er die Gefahr selbst verursacht - Theorie der unmittelbaren Verursachung (§ 17 Abs. 1 OBG NRW).

Alle Maßnahmen nach IfSG richten sich gegen übertragbare Krankheiten beim Menschen. Eine besondere Gefahr liegt im Vergleich zum allgemeinen Verbreitungsrisiko des Coronavirus insbesondere in der Ansammlung von Personen für eine gewisse Dauer auf engerem Raum. Ein deutlich intensiverer Kontakt ist unvermeidlich. Bei Veranstaltungen überträgt sich das Coronavirus daher nach heutigem Kenntnisstand deutlich schneller als im alltäglichen Lebensumfeld. Da erst der Veranstalter durch das Anbieten der Veranstaltung die Ursache für diese besondere Gefahr setzt, ist es vertretbar, ihn als Störer im Sinne des OBG anzusehen, sodass auf dieser Grundlage keine Entschädigungsansprüche nach dem OBG bestehen.

Zwar hat der Veranstalter auf die Entstehung der Ausgangsgefahr (Coronavirus) keinen Einfluss. Auf ein Verschulden kommt es hierbei aber nicht an. Mit dem Anbieten von Veranstaltungen ist immer die besondere Gefahr der Verbreitung von Krankheiten verbunden. Die Ordnungsbehörden schreiten nur solange nicht ein, wie von diesen Erregern keine Gefahren für Leib und Leben ausgehen, die eine Maßnahme nach IfSG rechtfertigen würden.

- Auch bei der Annahme einer nur mittelbaren Verantwortung des Veranstalters zur Verbreitung des Coronavirus ist er als Störer/Handlungsverantwortlicher einzustufen. Hier ist die von der Rechtsprechung und Literatur entwickelte Figur des Zweckveranlassers einschlägig. Es ist die Frage zu beantworten, ob die Ursache der weiteren Verbreitung des Coronavirus durch die Veranstaltung selbst gesetzt wird oder ob die Gefahr erst durch die Teilnahme einer infizierten Person entsteht. Mithin erst das Handeln einer anderen Person die Ursache setzt und der Zurechnungszusammenhang durch das Hinzutreten des eigenverantwortlichen Handelns Dritter unterbrochen wird. Das ist zu verneinen. Denn die Gefahr der Ausbreitung wird ausschließlich durch

die Veranstaltung selbst und die räumlichen Bedingungen gesetzt. Somit ist auch nach diesem Rechtsinstitut der Veranstalter als Störer anzusehen, sodass Entschädigungsansprüche nach dem OBG auf dieser Grundlage entfallen.

- Das Rechtsinstitut des Zustandsstörers ist nicht einschlägig. Danach müsste die Gefahr vom Veranstaltungsort selbst ausgehen.

Da der Veranstalter nach dem Vorgesagten als Störer einzustufen ist, scheidet ein Entschädigungsanspruch nach dem OBG aus.

2. Seltener Fall der selbständigen Ordnungsverfügung

Sollte die örtliche Ordnungsbehörde im Rahmen des Corona-Geschehens durch eine selbständige Ordnungsverfügung auf der Grundlage des § 14 OBG eine (rechtmäßige) Maßnahme gegen eine nichtverantwortliche Person im Sinne des § 39 Abs. 1 a OBG durchführen, könnte diese Person u. U. Ersatz des ihr entstandenen Schadens verlangen.

Dieser Sachverhalt scheint allerdings unwahrscheinlich. Die örtlichen Ordnungsbehörden treffen die notwendigen Maßnahmen aufgrund der spezialgesetzlichen Befugnisnormen. Zudem wird die Heranziehung Nichtverantwortlicher nur ausnahmsweise zum Tragen kommen. Sie ist verfassungsrechtlich streng subsidiär. Das Handeln der Behörde müsste sich darüber hinaus als finale Maßnahme gegenüber der nichtverantwortlichen Person darstellen, die zielgerichtet in dessen Rechte eingreift. Rein faktische oder ungezielte Eingriffswirkungen sind keine „Inanspruchnahme“ im Sinne des § 39 Abs. 1 a OBG.

III. Ansprüche aus Amtshaftung oder sonstigem Staatshaftungsrecht?

Grundsätzlich nicht ausgeschlossen sind weitergehende Ansprüche aus dem Staatshaftungsrecht.

- Als Grundlage für einen Entschädigungsanspruch von betroffenen Veranstaltern kommt grundsätzlich auch ein Anspruch aus Amtshaftung nach § 839 BGB i. V. m. Art. 34 GG in Betracht. Die Entschädigung des Veranstalters durch die absagende Behörde auf der Grundlage eines Amtshaftungsanspruchs entfällt, weil es sich bei der behördlichen Absage weder um eine pflichtwidrige noch um eine rechtswidrige Maßnahme handelt.
- Nur subsidiär, d.h. soweit spezialgesetzliche Regelungen nicht vorliegen bzw. keine abschließende Regelung enthalten, kommen bei behördlichen Verfügungen auch Ansprüche der Betroffenen nach allgemeinem Staatshaftungsrecht in Betracht. Soweit es dabei – wie etwa bei der Untersagung von Veranstaltungen - 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. Bei Eingriffen in immaterielle Rechtsgüter (z.B. Gesundheit, Freiheit, körperliche Unversehrtheit, Privatsphäre) kommt dagegen (ebenfalls subsidiär) ein allgemeiner Aufopferungsanspruch in Betracht. Im Bereich des Infektionsschutzrechts soll dieser aber ausgeschlossen sein (siehe oben unter 1.). Bei beiden Haftungsinstituten wird hier vorausgesetzt, dass die behördliche Verfügung jeweils rechtmäßig ist.

Voraussetzung ist des Weiteren in beiden Fällen 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 einer Veranstaltung etwa, 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 jeweils ein sog. Sonderopfer, also ein dem Betroffenen unzumutbarer Nachteil, der ihm im Interesse der Allgemeinheit auferlegt wird. Insoweit stellt sich etwa bei Veranstaltungen die Frage, ob nicht bei einem pflichtbewussten Veranstalter, der die mit einer Durchführung der Veranstaltung 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 von Veranstaltungen etwa dürften die vergeblichen Aufwendungen für Eintritts- und Fahrkarten dagegen keine derart gravierenden Verluste erzeugen, dass ein unzumutbares Sonderopfer anzunehmen wäre. Generell stellt sich aber bei Infektionsereignissen dieses Umfangs neben der Frage der Zumutbarkeit des Nachteils im Einzelfall auch die grundsätzliche Frage, inwieweit angesichts der Betroffenheit nahezu aller Rechtssubjekte in einem Land noch von Sonderopfern gesprochen werden kann oder ob es nicht eher eine Schicksalsgemeinschaft ist, bei der Nachteilen im Wege wirtschaftspolitischer Entscheidungen mit dem dort gegebenen erheblichen Entscheidungsspielraum begegnet werden müsste.

IV. Absage durch den Veranstalter ohne Anordnung/Verbot

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