

Coronavirus: Fragen zu Veranstaltungsabsagen

Handreichung

Stand: 16.03.20

I. Wer trifft die Entscheidung?

Wesentliche Rechtsgrundlage für die Verhütung und Bekämpfung übertragbarer Krankheiten ist das Infektionsschutzgesetz (IfSG) des Bundes. Grundsätzlich werden Maßnahmen von der zuständigen Behörde auf Vorschlag des Gesundheitsamtes angeordnet. Zuständige Behörden sind in Rheinland-Pfalz gem. § 2 der Landesverordnung zur Durchführung des Infektionsschutzgesetzes (IfSGDV RP) die Kreisverwaltungen, in kreisfreien Städten die Stadtverwaltungen als Kreisordnungsbehörden. Die Landkreise und die kreisfreien Städte nehmen die Aufgaben als Auftragsangelegenheit wahr.

Die Gesundheitsämter können nicht nur empfehlen, dass eine Veranstaltung abzusagen ist, sondern auch, dass Badeanstalten, Kindertageseinrichtungen, Horte, Schulen und sonstige Ausbildungseinrichtungen zu schließen sind (28 Abs. 1 IfSG).

Bei Gefahr in Verzug kann das Gesundheitsamt die erforderlichen Maßnahmen auch selbst anordnen. In diesem Fall muss das Gesundheitsamt dann die zuständige Behörde unverzüglich unterrichten (Fiktionswirkung des § 16 Absatz 7 Satz 3 IfSG).

Streng genommen können somit die kreisangehörigen Kommunen stets nur in Abstimmung mit dem Gesundheitsamt oder auf Grundlage vorgegebener Maßstäbe (z. B. zur Durchsetzung einer Allgemeinverfügung s.u.) tätig werden, sofern es sich nicht um innerorganisatorische Entscheidungen bezüglich der kreisangehörigen Gemeinden und Städte selbst handelt. Ob darüber hinaus die ordnungsrechtliche Generalklausel des § 9 POG angesichts der spezialgesetzlichen Regelungen des IfSG einschlägig ist, ist fraglich jedoch rechtlich nach unserem Dafürhalten nicht eindeutig zu beantworten. Zur Gewährleistung der Handlungsfähigkeit des Staates ist in der aktuellen Krisenzeit von einer allzu dogmatischen Betrachtung Abstand zu nehmen.

Die wichtigsten Handlungsermächtigungen

Das IfSG unterscheidet zwischen Maßnahmen zur Verhütung übertragbarer Krankheiten sowie Maßnahmen zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten. Der Abschnitt zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten bietet mehrere Ermächtigungsgrundlagen für Eingriffe. Lässt sich eine erforderliche Maßnahme nicht unter diesen Abschnitt 5 des IfSG subsumieren, so ist § 16 IfSG als Ermächtigungsgrundlage als „Auffangtatbestand“ heranzuziehen.

Spezielle Ermächtigungsgrundlage ist insoweit § 28 IfSG. Danach können die Landkreise und kreisfreien Städte als zuständige Behörden:

- Veranstaltungen (mit einem „Verantwortlichen“ als Adressat) oder Ansammlungen einer größeren Anzahl von Menschen (evtl. kein Verantwortlicher als Adressat) beschränken oder verbieten,
- Badeanstalten oder Teile davon (z.B. nur die Saunabereiche) schließen,
- Gemeinschaftseinrichtungen nach § 33 IfSG (Einrichtungen, in denen überwiegend Säuglinge, Kinder oder Jugendliche betreut werden, insbesondere Kinderkrippen, Kindergärten, Kindertagesstätten, Kinderhorte, Schulen oder sonstige Ausbildungseinrichtungen, Heime, Ferienlager und ähnliche Einrichtungen) ganz oder teilweise schließen,
- Personen verpflichten, den Ort, an dem sie sich befinden, nicht zu verlassen oder bestimmte Orte nicht zu betreten, bis die notwendigen Schutzmaßnahmen durchgeführt worden sind.

Anordnungen nach § 28 IfSG sind nicht nur als „individualisierte Einzelfallverfügungen“ möglich, sondern auch als Verwaltungsakte in Form einer Allgemeinverfügung nach § 35 Satz 2 LVwVfG denkbar (z.B. bei Maßnahmen, die sich an eine „Ansammlung von Menschen“ nach § 28 Abs. 1 Satz 2 IfSG richten). Dies ist in Rheinland-Pfalz erfolgt.

Widerspruch und Anfechtungsklage gegen Maßnahmen nach § 16 Abs. 1 bis 3 IfSG bzw. § 28 IfSG haben keine aufschiebende Wirkung.

Spezielle Regelungen für einzelne Tatbestände finden sich in den §§ 29 bis 31 IfSG, die jeweils i.V.m § 28 IfSG anzuwenden sind. Im Einzelnen sind dies folgende Regelungen:

- § 29 IfSG für die Anordnung der Beobachtung („häusliche Quarantäne“),
- § 30 IfSG für die Einweisung in ein geeignetes Krankenhaus („Quarantäne“) und
- § 31 IfSG für berufliche Tätigkeitsverbote.

Für die Bereitstellung von notwendigen Räumen, Einrichtungen und Transportmitteln sowie das erforderliche Personal zur Durchführung von Absonderungsmaßnahmen außerhalb der Wohnung nach § 30 IfSG sind die kreisfreien Städte und Landkreise zuständig, vgl. § 30 Abs. 7 IfSG i.V.m. § 2 IfSGDV RP.

1. Allgemeinverfügung der Gesundheitsämter bzgl. Veranstaltungen mit über 75 Teilnehmern

Am 13. März 2020 hat das Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Demografie (MASGD) mit sofortiger Wirkung per Erlass alle Gesundheitsämter angewiesen, Allgemeinverfügungen mit folgendem Inhalt zu veröffentlichen:

1. Die zuständigen Behörden haben bei der Durchführung von Veranstaltungen dafür Sorge zu tragen, dass notwendige Schutzmaßnahmen zur Bekämpfung von SARS-CoV-2 getroffen werden. Bei Veranstaltungen mit mehr als 75 Teilnehmern ist aufgrund der aktuellen Erkenntnislage davon auszugehen, dass in der Regel keine ausreichenden Schutzmaßnahmen durch die Veranstalter gewährleistet werden können, die gleich effektiv, aber weniger eingriffsintensiv sind, als eine Veranstaltung mit dieser Teilnehmer-/Besucherzahl nicht durchzuführen. Das

Auswahlermessen der zuständigen Behörde reduziert sich damit dahingehend, dass nur die Absage der Veranstaltung oder die Durchführung ohne Zuschauerbeteiligung in Betracht kommt.

2. Veranstaltungen mit mehr als 75 Teilnehmern mit Ausnahme des Besuchs von Bildungseinrichtungen sind im Wege einer auf § 28 Infektionsschutzgesetz (IfSG) an die Veranstalter zu richtende Allgemeinverfügung unverzüglich mit Wirkung spätestens ab 16. März 2020, 8.00 Uhr zu untersagen. Ein Ausnahmeverbehalt ist nicht zulässig. Die Allgemeinverfügung ist bis 10. April 2020 zu befristen.

Dementsprechend haben bzw. werden die hierfür zuständigen Gesundheitsämter entsprechende Allgemeinverfügungen erlassen. Ausweislich der Erlassbegründung ist der Begriff der Veranstaltung dabei weit zu fassen. Sinn und Zweck ist es, große Menschenansammlungen zur Vermeidung von Infektionen zu vermeiden.

2. Veranstaltungen unter 75 Teilnehmern

Während Veranstaltungen mit mehr als 75 Teilnehmern derzeit nicht mehr zulässig sind, besteht im Bereich unter dieser Teilnehmerzahl ein Ermessensspielraum. Es sind die allgemeinen Grundsätze zu beachten, die für die pflichtgemäße Ermessensanwendung gelten. Dementsprechend muss die angeordnete Maßnahme geeignet, erforderlich und angemessen sein. Aus der jeweiligen Verfügung muss sich die Ermessensabwägung ergeben und nachvollziehen lassen.

Das MASGD und das Ministerium des Innern und für Sport empfehlen den Kommunen jedoch, alle „nicht notwendigen Veranstaltungen dringend abzusagen“.

Das RKI als zuständige Behörde für u.a. Infektionskrankheiten hat Handlungsempfehlungen für Großveranstaltungen veröffentlicht anhand derer die Zumutbarkeit der Durchführung einer Veranstaltung beurteilt werden kann:
(https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Risiko_Grossveranstaltungen.pdf?__blob=publicationFile).

Maßgebliche Kriterien sind hierbei insbesondere

- die Dauer der Veranstaltung,
- Gegebenheiten der Örtlichkeiten (im freien oder in Räumen, in denen Stoßlüften möglich sind etc.),
- Möglichkeiten zur Händehygiene,
- Teilnahme von Risikogruppen (Seniorentreff),
- Art der Veranstaltung (Tanz mit entsprechend viel Körperkontakt) etc.

Je mehr Faktoren vorliegen, welche eine Infektionsgefahr erhöhen, desto eher ist eine Unzumutbarkeit der Durchführung der Veranstaltung anzunehmen. Diese Maßstäbe lassen sich auch auf die Einschätzung bezüglich der Absage einer Veranstaltung unter 75 Personen übertragen.

3. Häufige Fragstellungen in der Kommune

Bäder, Saunen und Sporteinrichtungen

Kommunen können bei entsprechender Empfehlung des Gesundheitsamtes den Betrieb ihrer eigenen Einrichtungen einschränken oder einstellen. Einschränkungen oder Einstellungen des Betriebs Einrichtungen Dritter bedürfen ggf. einer Anordnung nach § 28 IfSG durch die Kreisverwaltung. Da der Betrieb eines Schwimmbades grundsätzlich darauf ausgerichtet ist, 75 Personen und mehr aufzunehmen, ist die Schließung von der Ermächtigungsgrundlage der Allgemeinverfügung erfasst. Denkbar wäre allenfalls, eine Zugangsbeschränkung auf 75 Personen bei Gewährleistung eines erhöhten Hygieneniveaus vorzunehmen. Zu beachten ist jedoch, dass sich dieses in der Praxis ggf. schwer realisieren lässt und – je nach örtlichen Begebenheiten (Whirpool etc.) – von engen Personenkontakten auszugehen ist. Fraglich ist, ob zudem die erforderlichen Hygienemaßnahmen wie die regelmäßige Reinigung der Duschköpfe bei dem zu erwartenden geringeren Personaleinsatz aufgrund der Kita- und Schulschließungen gewährleistet werden kann, sodass eine entsprechende Personenbegrenzung mit erhöhtem Hygienestandard i.d.R. nicht möglich sein wird. Auch hier ist die Empfehlung des Landes, nur notwendige Veranstaltungen anzubieten, mit zu berücksichtigen.

Mit Blick auf die Enge in einem abgrenzten und geschlossenem, nicht für eine Durchlüftung vorgesehenen Raum, spricht bei einer **Sauna** vieles dafür, das Ermessen dahingehend auszuüben, dass der Betrieb auch bei einer Benutzung durch weniger als 75 Personen gleichzeitig im Raum einzustellen ist. Hierbei ist zudem die Empfehlung des Landes zu berücksichtigen, dass es sich um eine Freizeiteinrichtung und somit i.d.R. um eine nicht notwendige Veranstaltung handelt.

Private Veranstaltung in privaten Räumlichkeiten

Bei **Sporthallen, Sportplätzen, Tennishallen usw. im Privatbesitz bzw. im Besitz von Vereinen** obliegt die Entscheidung über eine eventuelle Schließung den Eigentümern. Diese haben jedoch die Vorgaben des Landes bzw. der Allgemeinverfügung des Landkreises zu beachten.

Gastronomie/Bars/Bordelle etc. sind ebenfalls private Veranstaltungen in privaten Räumen, sodass diese selbst die Entscheidung über eine eventuelle Schließung treffen müssen, sofern die 75-Personen-Grenze nicht überschritten wird. Im Zweifel sollte Kontakt zum Gesundheitsamt aufgenommen werden, welches die Kompetenz zur Anordnung von Maßnahmen nach dem IfSG hat.

Gemeinde/Stadt tritt selbst als Veranstalter auf

Ist eine Gemeinde oder Stadt selbst Veranstalter, steht es ihr bei Unterschreitung der 75-Personen-Grenze frei, nach eigenem Ermessen und ohne Absprache mit dem Gesundheitsamt eine Veranstaltung abzusagen oder nicht. Hier stellt sich anschließend die Frage, ob der Gemeinde etwaige Kosten entstehen (s.u.).

Eine private Veranstaltung wird in einer gemeindlichen Einrichtung durchgeführt

Findet die Veranstaltung durch einen Privaten in einer gemeindlichen Einrichtung statt (Gemeindehaus wird zum Zwecke der Durchführung eines Kindersachen-Bazars vermietet), so ist zunächst nach der Personenzahl zu differenzieren. Entsprechend der Allgemeinverfügung der Kreise sind Veranstaltungen mit mehr als 75 Personen abzusagen.

Im Falle einer Veranstaltung unter 75 Personen ist (ggf. zusammen mit dem Gesundheitsamt) eine Ermessensabwägung zu treffen, ob der Nutzungsvertrag/Mietvertrag etc. zu kündigen ist. Hier empfiehlt sich eine Orientierung an den Hinweisen des Robert-Koch-Instituts, der Überlegung inwieweit Nutzungsvorgaben gemacht werden können, die ein milderer Mittel zur Absage darstellen sowie der Fragestellung, ob es sich um eine notwendige Veranstaltung handelt.

Wochenmärkte

Je nach Größenordnung können Wochenmärkte über oder unter der 75 Personengrenze liegen. Gleichzeitig haben diese aber auch die wichtige Funktion der Versorgung der Einwohner*innen mit Lebensmitteln inne und finden unter freiem Himmel statt. In Absprache mit dem Mdl und dem MSAGD bestehen bezüglich der Durchführung von Wochenmärkten keine Bedenken, sofern Vorsorgemaßnahmen getroffen werden können, dass (beispielsweise über Zugangsbeschränkungen, um Menschengedränge zu vermeiden, Untersagung von Bierbänken und Imbisstischen, an deren Menschen dicht zusammensitzen können).

Beerdigungen/Trauerfeiern

Zu differenzieren ist, ob die Trauerfeier unter freiem Himmel (z. B. Bestattungen im Wald) stattfindet, oder in einem geschlossenen Raum. Sofern die örtlichen Begebenheiten es zulassen, dass die Personen mit Abstand voneinander stehen können und die Trauerzeremonie unter freiem Himmel erfolgt, könnte ggf. das Ermessen für die Zulässigkeit einer solchen Feier sprechen. Erfolgt die Trauerzeremonie in einer gemeindlichen Trauerhalle, empfiehlt es sich, den Zugang auf den engsten Familienkreis zu beschränken.

Eheschließungen/Hochzeitsfeiern

Für Hochzeitsfeiern im größeren Rahmen wird auf die Hinweise zu Trauerfeiern verwiesen. Eheschließungen können unter Beachtung der Hygiene- und Gesundheitshinweise durchgeführt werden.

Demonstrationen

Die Allgemeinverfügung (75-Personengrenze) erfasst auch politische Kundgebungen, Protestaktionen oder andere Demonstrationen. Insoweit ist das verfassungsrechtlich verbürgte Demonstrationsrecht auf Grundlage der Allgemeinverfügung, die wiederum auf dem IfSG beruht, derzeit temporär eingeschränkt. Entsprechende Demonstrationen können nicht genehmigt werden. Spontanversammlungen mit mehr als 75 Personen können unter Bezugnahme auf die Allgemeinverfügung/des IfSG durch die Kreisverwaltung bzw. bei Gefahr im Verzug durch die Ordnungsbehörde möglichst in Abstimmung mit dem Kreis aufgelöst werden.

Rats- und Ausschusssitzungen

Sofern bei Rats- bzw. Ausschusssitzungen aufgrund eines großen öffentlichen Interesses eine Teilnehmerzahl über 75 Personen zu erwarten wäre, wäre diese entsprechend der Allgemeinverfügung nicht durchzuführen. Ausdrückliche Aussage des Mdl und des Gesundheitsministeriums in Gesprächen mit den kommunalen Spitzenverbänden war, dass Veranstaltungen auch unterhalb dieser Personengrenze auf das zwingend erforderliche Maß zu begrenzen sind. Da der Begriff Veranstaltung weit auszulegen ist, fallen auch Rats- und Ausschusssitzungen hierunter.

Bezüglich Sitzungen, deren Teilnehmer unter 75 Personen liegen, hat die Behörde ein Ermessensspielraum. Seitens des GStB empfehlen wir, diese vor dem Hintergrund der Schutzmaßnahmen zur Verlangsamung der Ausbreitung des Corona-Virus grundsätzlich nicht abzuhalten. Angelegenheiten, deren Erledigung nicht ohne Nachteil für die Gemeinde bis zu einem Termin nach dem 10. April 2020 aufgeschoben werden können, kann die Bürgermeisterin/der Bürgermeister nach unserem Dafürhalten nach Maßgabe des § 48 GemO im Benehmen mit den Beigeordneten im Wege des Eilentscheidungsrechts entscheiden. Diese Rechtsauffassung haben wir dem Ministerium des Innern und für Sport vorgetragen, die nach einer ersten Einschätzung diesem vorbehaltlich einer weiteren Prüfung zugestimmt haben. Damit unsere Gemeinden und Städte rechtlich besser abgesichert sind, soll es hierzu in der nächsten Woche ein Schreiben des Mdl geben.

Handelt es sich um einen kleinen Rat oder einen kleinen Ausschuss und besteht die Möglichkeit, die Sitzung in einem Raum abzuhalten, der sich belüften lässt und dergestalt geschaffen ist, dass die Ausschuss- oder Ratsmitglieder mit ausreichend Abstand voneinander platziert werden können, wäre eine Sitzung ggf. denkbar, sofern es sich um dringliche Angelegenheiten handelt. Hier sollte jedoch eine Abwägung stattfinden, ob sich die Sitzung nicht auf einen späteren Zeitpunkt verschieben lässt.

II. Wer trägt die Kosten?

Entschädigungsansprüche nach dem Infektionsschutzgesetz

Nach § 65 Abs.1 IfSG ist eine Entschädigung in Geld zu leisten, wenn auf Grund einer Maßnahme nach § 16 bzw. § 17 IfSG Gegenstände vernichtet, beschädigt oder in sonstiger Weise in ihrem Wert gemindert werden oder ein anderer nicht nur unwesentlicher Vermögensnachteil verursacht wird. Zahlungsverpflichteter ist jeweils das Land (§ 66 IfSG); der Antrag ist beim Gesundheitsamt zu stellen.

Eine ausdrückliche Regelung, ob und wonach sich ein Entschädigungsanspruch richtet, der aufgrund einer Maßnahme nach § 28 IfSG ergangen ist, wie es derzeit in Rheinland-Pfalz in einem Großteil der Fälle bei Veranstaltungsabsagen bzw. –Untersagungen sein wird, existiert nicht. Rechtlich umstritten ist, ob in diesen Fällen ebenfalls § 65 Abs. 1 IfSG einschlägig und das Land insoweit beispielsweise einem Pächter einer dem Schwimmbad angeschlossenen Gastronomie für finanzielle Einbußen aufgrund der Schwimmbadschließung entschädigungspflichtig wäre. Der Gesetzeswortlaut sowie die Entstehungsgeschichte der Norm sprechen gegen eine solche Betrachtungsweise.

Vertragliche (Schadenersatz)Ansprüche?

Bei der Absage von Veranstaltungen bzw. der Schließung von Bädern oder anderer kommunaler Einrichtungen sind regelmäßig im Vorfeld Verträge zwischen der Kommune und Dritten (Pächter, Caterer, Künstler, Mieter, Ticketverkäufe usw.) geschlossen worden.

Hinsichtlich der Kostentragung ist insbesondere maßgeblich, welche Stelle die Vorgabe getroffen hat, ob die Veranstaltung abzusagen ist.

- **Die Gemeinde sagt eine Veranstaltung aufgrund einer Anweisung des Gesundheitsamtes bzw. der Allgemeinverfügung ab:**

Wird eine Veranstaltung seitens des Gesundheitsamtes nach § 28 Abs. 1 IfSG bzw. aufgrund der Allgemeinverfügung abgesagt, sind Schadensersatzansprüche gegen die Gemeinde grundsätzlich ausgeschlossen. Die Gemeinde ist zwar als Schuldnerin ihrer vertraglichen Pflicht (Bereitstellung der Halle, Angebot des Bäderbetriebs etc.) nicht nachgekommen, jedoch hat sie diese Pflichtverletzung nicht zu vertreten, sodass sie sich gemäß § 280 Abs. 1 Satz 2 BGB exkulpieren kann. Denn bei der behördlichen Anordnung bzw. der Allgemeinverfügung „nicht mehr als 75 Personen“ handelt es sich um einen Umstand, der nicht in der Sphäre der Gemeinde liegt.

Handelt es sich nicht um Dauerschuldverhältnisse wie der Verpachtung, kann bei einmaligen Verträgen (z. B. über die Vermietung des Dorfgemeinschaftshaus für eine Veranstaltung) gemäß § 326 i.V.m. § 275 I Nr. 1 BGB vom Vertrag zurückgetreten werden, da das Angebot der Leistung durch die behördliche Maßnahme für jedermann unmöglich geworden ist. Das Vertragsverhältnis ist rückabzuwickeln. Das heißt, etwaige geleistete Anzahlungen sind von der Gemeinde zurückzuerstatten.

Hat die Gemeinde einen Vertrag über den Bezug von Speisen für eine Veranstaltung geschlossen, sollte im Falle einer Absage durch das Gesundheitsamt zunächst in etwaig vorhandene Verträge geschaut werden, ob Fälle „höherer Gewalt“ dort geregelt sind. Ist dies nicht der Fall, kann gleichwohl ein Fall der Wegfall der Geschäftsgrundlage nach § 313 Abs. 1 BGB vorliegen, der zur Vertragsanpassung und ggf. auch zum Rücktritt vom Vertrag berechtigen kann. Ggf. kann mit dem Dienstleister eine Verständigung dahingehend vorgenommen werden, dass die Leistung zu einem späteren Zeitpunkt, etwa bei einem späteren Stattfinden der Veranstaltung, nachgeholt werden kann. Ist dies nicht möglich, bleibt die Erklärung des Rücktritts vom Vertrag. Im Falle des berechtigten Rücktritts kann der Vertragspartner keine Schadensersatzansprüche geltend machen. Das Vertragsverhältnis ist rückabzuwickeln. Das heißt, etwaige geleistete Anzahlungen kann die Gemeinde i.d.R. zurückerhalten.

- **Die Gemeinde/Stadt sagt eine eigene Veranstaltung von sich aus ab:**

Bei der Absage von Veranstaltungen trägt der Veranstalter die Kosten, wenn der Grund der Absage im Verantwortungsbereich des Veranstalters liegt. Sagt eine Gemeinde/Stadt eine Veranstaltung von sich aus ohne Entscheidung des Gesundheitsamtes ab (etwa aus Sorge um die Gesundheit der Besucher) und bei Unterschreiten der 75-Personen-Grenze haben die Vertragspartner (Caterer, Hallenanbieter, etc.) nach unserem Dafürhalten lediglich einen Schadensersatzanspruch, sofern bei der Entscheidung ein Ermessensfehler vorlag.

Im Rahmen der Ermessensentscheidung sollte wenn möglich das Gesundheitsamt eingebunden werden. Weiter ist die Möglichkeit von Ersatzterminen anstelle von Absagen als milderer Mittel gegenüber einer Absage berücksichtigt werden.

Im Bereich möglicher Ersatzforderungen gibt es derzeit noch keine auf die aktuelle Situation übertragbare gefestigte Rechtsprechung. Die voranstehenden Ausführungen legen insoweit die Rechtsauffassung des Gemeinde- und Städtebundes dar. Über weitere Erkenntnisse und Entwicklungen werden wir Sie zeitnah informieren.