

Stellungnahme zur Anhörung der Drucksache 19/18967 – Entwurf eines Zweiten Gesetzes zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite (Zweites Bevölkerungsschutzgesetz) - am 11. Mai 2020 im Ausschuss für Gesundheit im Bundestag

Die Industrie- und Handelskammer zu Leipzig bedankt sich für die Einladung zur Anhörung und die Möglichkeit, zum Gesetzentwurf Stellung zu nehmen. Die Stellungnahme ist mit den anderen sächsischen Industrie- und Handelskammern abgestimmt und betrifft damit rd. 242.000 Mitglieder, vorrangig klein- und mittelständische Unternehmen. Die Stellungnahme fokussiert sich auf die Forderung nach einer Novellierung der Entschädigungsregelung in § 56 Infektionsschutzgesetz (IfSG).

Die Corona-Krise trifft die Wirtschaft mit voller Härte und in der gesamten Breite. Das ifo-Institut hat den Wohlstandsverlust eines zweimonatigen Shutdowns in Deutschland auf zwischen 15 und 17 % des jährlichen BIP geschätzt.

Mehr als 90 Prozent der Unternehmen verzeichnen bereits jetzt negative Auswirkungen auf ihre Geschäfte. Über 80 Prozent der Betriebe erwarten Umsatzeinbrüche, jedes vierte Unternehmen befürchtet sogar Umsatzrückgänge von mehr als 50 Prozent im Gesamtjahr 2020. Die aktuell notwendigen Schutzmaßnahmen bringen die Geschäftstätigkeit teilweise vollständig zum Erliegen. Viele Lieferketten geraten ins Stocken, Waren und Dienstleistungen werden weniger nachgefragt. Immer mehr Betriebe fürchten aufgrund der Krise um ihre Existenz und sorgen sich um ihre Mitarbeiter: Fast jedes fünfte Unternehmen sieht sich bereits von einer Insolvenz bedroht. 40 Prozent haben mit Liquiditätsengpässen zu kämpfen. Die Corona-Krise wirkt sich auch deutlich auf die Beschäftigungspläne der Unternehmen aus: 38 Prozent der Betriebe sind gezwungen Personal abzubauen. In der Reisewirtschaft und im Gastgewerbe müssen sogar zwei von drei Unternehmen Stellen streichen. *

Die sächsischen Industrie- und Handelskammern erkennen in hohem Maße die Bereitschaft des Gesetzgebers an, innerhalb kürzester Zeit Regelungen zu schaffen, um die mit der Pandemie einhergehenden negativen Folgen für die Wirtschaft abzumildern.

Mit dem Gesetzentwurf sollen die im März 2020 erlassenen gesetzlichen Maßnahmen zur Bewältigung der COVID-19-bedingten Herausforderungen ergänzt und weiterentwickelt werden. Es hat sich gezeigt, dass trotz vieler Hilfsprogramme zahlreiche Selbständige und Unternehmen durch das Hilfsraster fallen, insbesondere solche, die infolge der

Infektionsschutzmaßnahmen wegen Schließung ihrer Betriebe (Einzelhandel, Gastronomie, Hotels usw.) bei weiterlaufenden Kosten keine Einkünfte mehr erzielen. Zwar haben Bund und Länder eine Reihe von kurzfristigen Hilfsprogrammen aufgelegt.

Insgesamt werden, abgesehen vom wirkungsvollen Instrument der Kurzarbeit, jedoch vor allem staatliche Darlehen ausgereicht, die der derzeitigen wirtschaftlichen Notlage der Unternehmen nicht gerecht werden.

Wenn durch staatlich angeordnete Maßnahmen verursachte Umsatzausfälle in Unternehmen durch staatliche Kredite kompensiert werden sollen, ist das jedenfalls kein adäquater und gerechter Ausgleich. Überdies greifen Hilfsprogramme bei vielen Kleinst- und Einzelunternehmen nicht, da diese mehrheitlich auf die Betriebsmittelfinanzierung abstehen. Zudem gilt das Zuschussprogramm des Bundes für Unternehmen ab 11 Beschäftigte nicht, so dass die finanzielle Notlage hier ausschließlich über neue Darlehen überbrückt werden muss.

Um diesen Branchen in der jetzigen Situation eine gewisse finanzielle Planungssicherheit zu geben, schlagen wir eine Ergänzung der Entschädigungsregelung in § 56 IfSG vor.

Bisher ist in § 56 IfSG lediglich eine Änderung des Absatz 11 geplant. Hiernach soll die Frist zur Beantragung der Entschädigung befristet bis Ende des Jahres 2020 von derzeit drei Monaten nach der behördlich angeordneten Einstellung der Tätigkeit auf bis zu 12 Monate verlängert werden. Das wird grundsätzlich begrüßt, ist aber nicht ausreichend.

Die aktuelle Entschädigungsregelung des § 56 IfSG verfolgt einen individuellen Ansatz:

1. Sie bezieht sich auf bestimmte natürliche Personen (Ausscheider, Ansteckungsverdächtiger, Krankheitsverdächtiger oder als sonstiger Träger von Krankheitserregern im Sinne von § 31 Satz 2 IfSG), die Adressaten eines Tätigkeitsverbots oder einer Aussonderung (Quarantäne) sind. In der Regelung des § 56 IfSG werden diese auch als „Entschädigungsberechtigte“ bezeichnet (§ 56 Abs. 4 Satz 1 IfSG). Juristische Personen sind hiernach nicht entschädigungsberechtigt.
2. § 56 IfSG sieht eine Entschädigung für einzelne Personen nur vor, wenn sie aufgrund eines sie individuell betreffenden Tätigkeitsverbots bzw. einer Quarantäne betroffen sind.

Die Entschädigungsregelung greift damit nicht für die auf Rechtsverordnungen oder Allgemeinverfügungen veranlassten umfassenden Präventivschließungen, obwohl die Interessenlage der zu schützenden Personengruppen identisch ist. Für Selbständige oder

Unternehmen ist es wirtschaftlich gleich, ob sie wegen einer unmittelbar gegen sie selbst gerichteten Einzelanordnung keine Einkünfte mehr erzielen können oder wegen einer auch weitere Wirtschaftsteilnehmer treffende Allgemeinverfügung oder Rechtsverordnung. Von der bisherigen Entschädigungsregelung profitiert in der aktuellen Lage - vom Fall des § 56 Absatz 1a IfSG einmal abgesehen – nur ein winziger Bruchteil der betroffenen Unternehmen, nämlich solche, die gerade nicht wegen der Präventivschließungen in Existenzgefährdung geraten.

Die Anwendung der gegenwärtigen Entschädigungsregelung ist infolge der umfassenden Präventivschließungen zudem auch weitestgehend obsolet geworden.

Es ist auch nicht verständlich und nicht vermittelbar, wenn nach § 56 IfSG Personen, die tatsächlich zur Verbreitung der Erkrankung beitragen können, eine staatliche Entschädigung bei Isolationsmaßnahmen erhalten, jedoch völlig Unbeteiligte, nicht mit Krankheitserregern belastete natürliche und juristische Personen für Isolationsmaßnahmen (z. B. Schließungsverfügungen) keinen Ausgleich erhalten. Zweck des IfSG ist ja gerade, Infektionen zu vermeiden. Wenn aber – wie bisher – die tatsächlichen oder potentiellen Verbreiter der Infektion gesetzlich bessergestellt werden als betroffene Nicht-Verbreiter, wird dieser Zweck konterkariert.

Eine zielgerichtete Anwendbarkeit einer auch die Präventivschließungen erfassenden Entschädigungsregelung würde demzufolge den betroffenen Wirtschaftsbranchen stark helfen. Sie hätten bis zur Wiederöffnung eine grundlegende finanzielle Planungssicherheit für ihr Unternehmen und ihre Beschäftigten. Dadurch werden Insolvenzen vermieden, insbesondere wichtige wirtschaftliche und kulturelle Strukturen wie Gastronomie, inhabergeführter Einzelhandel sowie private Kultureinrichtungen erhalten und Arbeitsplätze gesichert. Bei unveränderter Rechtslage werden die von Präventivschließungen betroffenen Unternehmen weitestgehend auf dem eingetretenen finanziellen Schaden sitzen bleiben. Zudem muss man sehen, dass diese Unternehmen ein Sonderopfer erbringen, da deren Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb absolut eingeschränkt wurde. Ein Sonderopfer liegt vor, wenn durch die hoheitliche Maßnahme die Schwelle des enteignungsrechtlich Zumutbaren überschritten wird. Das ist für die anhaltenden Präventivschließungen zweifellos gegeben.

Solche Sonderopfer rechtfertigen grundsätzlich eine Entschädigung nach dem Rechtsinstitut des enteignenden Eingriffs. Dieser setzt aber voraus, dass sich der Betroffene vorher im Wege des Primärrechtsschutzes gegen den Eigentumseingriff wehren muss. Betroffene Unternehmen müssten daher individuell und zeitintensiv die erlassenen Allgemeinverfügungen (Anfechtungsklage nach § 42 Abs. 1 VwGO) und

Rechtsverordnungen (Normenkontrolle nach § 47 VwGO) über den Verwaltungsrechtsweg angreifen.

Aber auch die unmittelbare Verfolgung von Entschädigungsansprüchen auf dem ordentlichen Rechtsweg über § 68 IfSG ist nach einer ersten Bestandsaufnahme für die betroffenen Unternehmen nicht zielführend. In einer der ersten Entscheidungen in dieser Frage entschied das Landgericht Heilbronn (Urt. v. 29.4.2020, Az.: I 4 O 82/20), dass kein Anspruch auf Entschädigung wegen einer durch die Corona-Maßnahmen angeordneten Betriebsschließung besteht. Im Eilverfahren hatte die Unternehmerin einen Entschädigungsvorschuss einklagen wollen, der ihr aber verwehrt wurde. Zwar gehörten Selbständige wie die klagende Unternehmerin zum anspruchsberechtigten Personenkreis. Anspruchsvoraussetzung sei aber eine Maßnahme nach dem IfSG selbst (§ 56 Abs. 1 IfSG) - und darunter fielen die allgemeinen Betriebsschließungen gerade nicht. Denn dafür, so das LG, hätte die Schließung beispielsweise wegen Infektion oder drohender Infektion des Inhabers erfolgen müssen, wozu die hier klagende Selbständige – wie das Gericht betont – nicht zähle. Das soll durch die aktuellen Maßnahmen aber gerade verhindert werden. Bereits dieses erste Urteil zeigt das Problem auf und macht es notwendig, die Entschädigungsnorm für Präventivschließungen anzupassen.

Paradoxalement ist bereits im § 65 Absatz 1 IfSG i. V. m. § 16 Absatz 1 IfSG eine entsprechende Entschädigungsregelung vorhanden – allerdings nur für den Verhütungsfall. Gemäß § 65 Abs. 1 Satz 1 IfSG ist eine Entschädigung in Geld zu leisten, soweit auf Grund einer Maßnahme nach § 16 und 17 Gegenstände vernichtet, beschädigt oder in sonstiger Weise in ihrem Wert gemindert werden oder ein anderer nicht nur unwesentlicher Vermögensnachteil verursacht wird. Es ist jedoch zu beachten, dass notwendige Maßnahmen, die auf § 16 Abs. 1 IfSG gestützt werden, ausschließlich zu präventiven Zwecken erlassen werden dürfen. Sobald die Krankheit, wie im Fall der Corona-Pandemie (Covid-19), bereits ausgebrochen und die Grenze von der Verhütung zur Bekämpfung überschritten worden ist, greift die vorgenannte Entschädigungsgrundlage nicht.

Wir meinen: Was für den Verhütungsfall gilt, muss auch für den Fall einer Bekämpfung gelten! Zweck des Gesetzes nach § 1 Abs. 1 IfSG ist es, übertragbaren Krankheiten beim Menschen vorzubeugen und ihre Weiterverbreitung zu verhindern. Nichts Anderes wird im Rahmen der vollzogenen Maßnahmen aufgrund sogenannter Allgemeinverfügungen anlässlich der Corona-Pandemie verfolgt.

Wir fordern, § 56 Abs. 1 IfSG um die auf Rechtsverordnungen oder Allgemeinverfügungen veranlassten Präventivschließungen zu erweitern, indem folgender Satz 2 eingefügt wird:

Das Gleiche gilt für Selbständige sowie Unternehmen jeglicher Rechtsform, wenn sie in Folge von Maßnahmen nach § 28 Abs. 1 (Allgemeinverfügung) oder § 32 (Rechtsverordnung) in ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit beeinträchtigt werden.

Im nunmehrigen § 56 Absatz 1 Satz 4 ist die Angabe „2“ durch die Angabe „3“ zu ersetzen.

Der bisherige § 56 Absatz 4 Satz 2 wird als neuer § 56 Absatz 4a wie folgt gefasst:

Selbständige und Unternehmen jeglicher Rechtsform, deren Betrieb oder Praxis während der Dauer einer Maßnahme nach Absatz 1 ruht, erhalten neben der Entschädigung nach den Absätzen 2 und 3 auf Antrag von der zuständigen Behörde Ersatz der in dieser Zeit weiterlaufenden nicht gedeckten Betriebsausgaben. Verlorene staatliche Hilfen sind auf die Entschädigung anzurechnen.

Die vorgeschlagene Regelung hätte den Vorteil, dass es deutschlandweit eine einheitliche und gesicherte Rechtsgrundlage zur finanziellen Kompensation einer solchen Krise geben würde. Eine doppelte finanzielle Kompensation soll es aber nicht geben. Erfolgte Zahlungen aus staatlichen Zuschussprogrammen sind daher anzurechnen. Ferner dürfen die finanziellen Lasten aus den geleisteten Entschädigungszahlungen aufgrund von überregionalen Ereignissen, wie der Corona-Pandemie in Deutschland nicht bei den Ländern und Kommunen liegen. Grundsätzlich können Bundesgesetze, die Geldleistungen gewähren und von den Ländern ausgeführt werden, bestimmen, dass die Geldleistungen ganz oder zum Teil vom Bund getragen werden. Dies wäre bei Anlässen wie der Corona-Pandemie dringend geboten, um die Länder- bzw. Kommunalhaushalte nicht zu überfordern.

Vom Einzelhandel, Gastronomie bis Hotels wurden Unternehmen für Betriebsschließungen ausgewählt. Das hat Umsatzausfälle in Milliardenhöhe verursacht. Dies für einen Dienst, den die Betroffenen der Gemeinschaft erweisen, um eine Ausbreitung von Corona zu stoppen. Es erscheint logisch, vernünftig und solidarisch, die Betroffenen auf ihrem Schaden nicht sitzen zu lassen. Das wäre im besten Sinne gerecht!

*Quelle: DIHK-Umfrage vom April 2020 zu den wirtschaftlichen Folgen des Coronavirus mit mehr als 15.000 Unternehmensantworten