

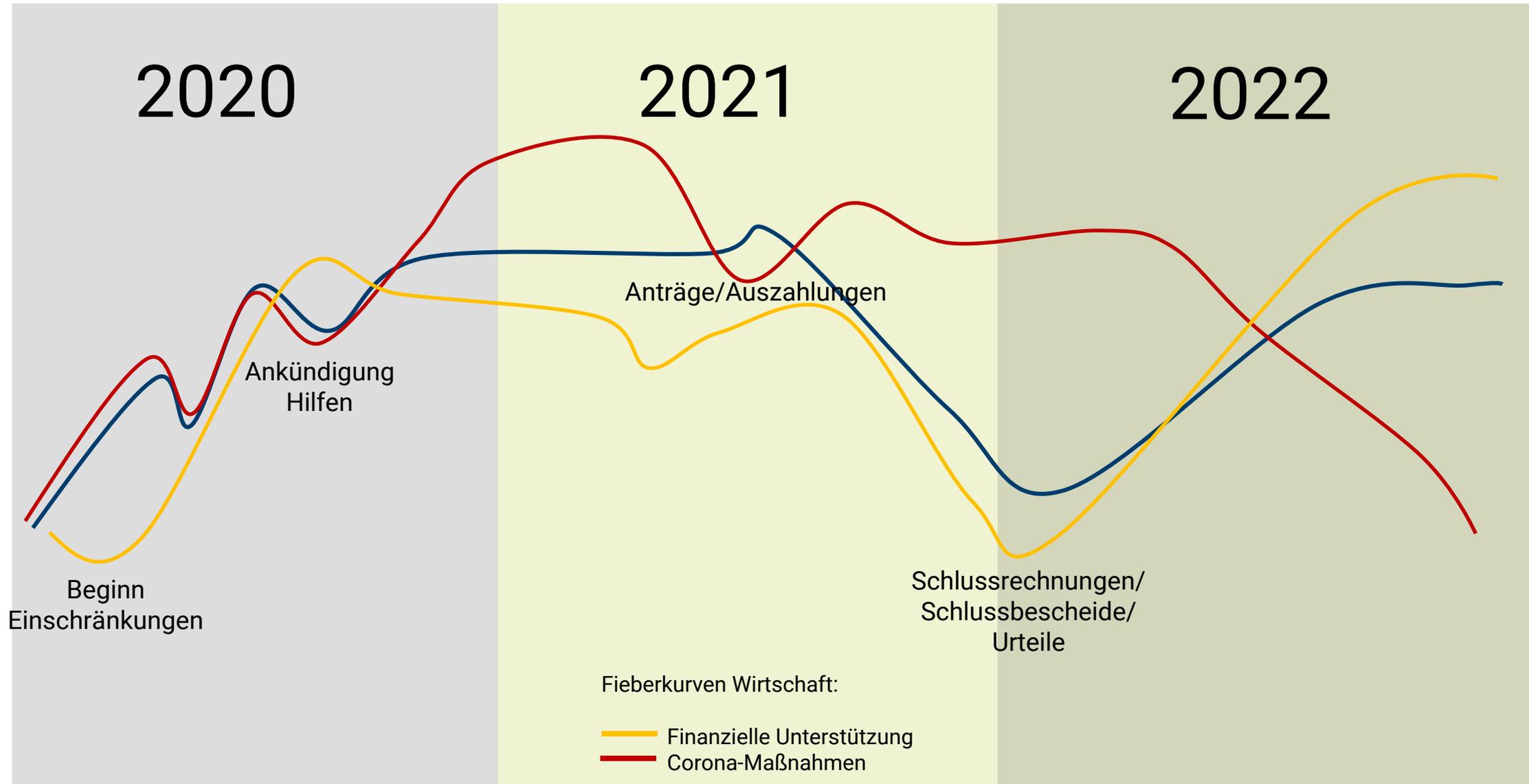
BRANDI

RECHTSANWÄLTE

STAAT UND WIRTSCHAFT IN DER CORONAPANDEMIE EINE SPANNUNGSREICHE BEZIEHUNG

Dr. Christoph Worms

Vortrag bei der Juristischen Gesellschaft OWL am 16.01.2024



Zwei Seiten einer Medaille:

Einheitlicher rechtlicher Maßstab für staatliche Grundrechtseingriffe einerseits und ihren Ausgleich andererseits in Fällen einer untrennbare Wechselbeziehung ? !

1

Bewertungsgrundlage – zwischen
Anekdote und Evidenz

2

Staatliche Eingriffe gegenüber „der
Wirtschaft“

3

Finanzielle Hilfe – zwischen
Entschädigung, Kompensation und
Billigkeitsleistung

1

Bewertungsgrundlage – zwischen
Anekdote und Evidenz

2

Staatliche Eingriffe gegenüber „der
Wirtschaft“

3

Finanzielle Hilfe – zwischen
Entschädigung, Kompensation und
Billigkeitsleistung



Masse der Corona-Eilanträge ist in Karlsruhe erfolglos geblieben

Die Freiheitsbeschränkungen in der Corona-Pandemie hatten eine Antrags- und Klageflut ausgelöst. Inzwischen hat das Bundesverfassungsgericht die bei ihm aufgeschlagenen Verfahren weitgehend bearbeitet: Demnach waren bis Ende Juli 124 reine Eilanträge eingegangen. Davon wurden alle außer einem bereits beschieden. 121 dieser Eilanträge wurden abgelehnt oder erledigten sich anderweitig. Nur in zwei Fällen hatten die Kläger Erfolg.

Unterstützung wird zum Fallstrick

Jede dritte hessische Firma muss Corona-Hilfen zurückzahlen

Knapp 18 Milliarden Euro haben Bund und Land in Hessen an die Betriebe ausgezahlt, um sie durch die Corona-Pandemie zu bringen. Für diese Hilfen waren viele Unternehmen dankbar. Teilweise heißt es jetzt aber: Bitte Geld zurück!

Von Ursula Mayer

Veröffentlicht am 04.09.24 um 10:00 Uhr



Deutschlandfunk

Rückzahlung von Corona-Hilfen: "Ich bin wütend und verzweifelt"

Stand: 03.07.2024 07:52 Uhr

An den Verwaltungsgerichten in Greifswald und Schwerin sind aktuell 239 Klagen von Unternehmern anhängig, die gegen die Rückforderungen der Corona-Soforthilfen vorgehen. Rund 2.500 Widersprüche liegen gegen die Bescheide vor.

von Martina Rathke und Betti Losch

NDR

Viele Klagen gegen Corona-Maßnahmen im Norden - aber kaum Erfolge

Die Corona-Maßnahmen bescherten den Verwaltungsgerichten und dem Oberverwaltungsgericht im Nordosten viele Verfahren. Meistens waren die Anträge erfolglos, aber nicht unbedingt eine Bestätigung der Regeln.

Verfahren im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie sind vor den Verwaltungsgerichten im Nordosten nach Aussage von Gerichtssprechern eher erfolglos geblieben aus Sicht der Antragssteller oder Kläger. Gleiches berichtete Dorothea ter Veen, Sprecherin des Oberverwaltungsgerichts in Greifswald (OVG).

Corona-Soforthilfen

Tausende Klagen gegen Rückforderungen

Jeder Fünfte, der im Jahr 2020 Corona-Soforthilfen bekommen hat, soll das Geld ganz oder teilweise zurückzahlen. Betroffene sind wütend und ziehen vor Gericht. Ihre Kritik: Die Bedingungen zum Erhalt der Mittel seien unklar gewesen.

20.07.2024

hessenschau

Eigene Evidenz:

- Über 100 Verfahren
- Von Einzelunternehmen über Familienunternehmen bis börsennotierte intern. Konzerne
- Von Fußballverein, Fitnesskette, Möbelhersteller, Fleischverarbeiter über Handwerker, Techniker bis Einzelhandelsketten, Veranstalter und Wettanbieter
- Alle Hilfsprogramme
- Nahezu alle Bundesländer betroffen

1

Bewertungsgrundlage – zwischen
Anekdote und Evidenz

2

Staatliche Eingriffe gegenüber „der
Wirtschaft“

3

Finanzielle Hilfe – zwischen
Entschädigung, Kompensation und
Billigkeitsleistung

Chronik der Maßnahmen



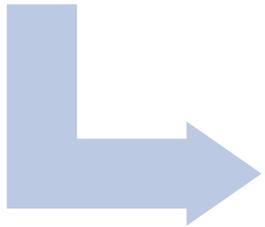
Epidemische Lage von nationaler Tragweite

§ 28b IfSG

Rechtsrahmen der Maßnahmen

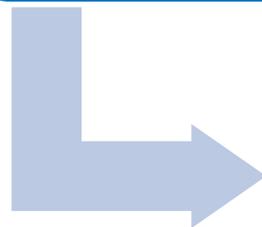
Bund

- Feststellungsbeschluss zur Pandemie nationaler Tragweite nach § 5 IfSG
- Ermöglicht den Ländern Schutzmaßnahmen; Ab Ende 2021 → § 28b IfSG



Länder

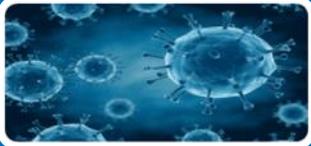
- Die Länder erlassen Rechtsverordnungen und Allgemeinverfügungen
- Ab Ende 2021 → § 28b IfSG; Feststellung landesweiter pandemischer Lage



Kommunen

- Regional begrenzte Maßnahmen (Hotspot)
- Durchsetzung von Maßnahmen im Einzelfall

Argumente?!



Gefährlichkeit und Nachweis

- Das „Argument“ einer der Grippe entsprechenden Gefährlichkeit und einer Ungeeignetheit der PCR-Tests usw. wurde frühzeitig zurückgewiesen.
- Bereits OVG Münster, Beschl. vom 30.04.2020 - 13 B 539/20.NE -, und v. 06.05.2020 – 13 B 583/20.NE, BeckRS 2020, 7762 Rn. 27; BVerfG, Beschl. vom 15.07.2020 – 1 BvR 1630/20, alle juris.



Parlamentsvorbehalt

- Seit ersten Änderungen des IfSG wurde von den Gerichten trotz der nahezu ausschließlich durch die Exekutive festgesetzten Maßnahmen kein Verstoß gegen den Gesetzesvorbehalt angenommen.
- BVerfG, Beschl. vom 30.11.2020 – 1 BvR 2647/20; VGH Bayern, Beschl. vom 8.12.2020 – 20 NE 20.2461, alle juris.



Bestimmtheit

- Im Regelfall wurden die durch Rechtsverordnung festgelegten Maßnahmen für hinreichend bestimmt und vollziehbar gehalten.
- Einzelfälle unbestimmter Regelungen: VGH Bayern, Beschluss vom 26.01.2021 – 20 NE 21.162; LVerfG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 26. März 2021 – LVG 25/20, alle juris.



Verhältnismäßigkeit

- Nur einzelne Maßnahmen wurden für unverhältnismäßig gehalten. Aus einer ex ante Perspektive betrachtet, seien die Maßnahmen im Regelfall vertretbar gewesen.
- Einzelfälle VG Berlin, Beschl. vom 20.08.2021, Az. VG 14 L 467/21; grds. BVerwG Ur. vom 16.05.2023 – 3 CN 5.22, NVwZ 2023, 1846, beck-online.



Gleichbehandlung, Konsistenz und Nachvollziehbarkeit

- Wenn Maßnahmen aufgehoben wurden, dann im Regelfall aus Gründen fehlerhafter oder fehlender Begründung bzw. durch überholende Erkenntnisse oder geänderter Strategien.
- Vgl. zum Einzelhandel bspw. BVerwG, Ur. vom 25.07.2024 – 3 CN 3.22, BeckRS 2024, 30704, beck-online.

Wesentliche Ergebnisse

Lockdownmaßnahmen aufgrund Covid-19 sind grds. möglich und dem Gesetzgeber und der Exekutive stehen weite Spielräume zu

Ausrichtung der Maßnahmen an den aktuellen Strategien der Pandemiebekämpfung und den wiss. Erkenntnissen aus einer Perspektive ex ante

Im Einzelfall bestehende Probleme bei Verhältnismäßigkeit und Gleichbehandlung

Ausgewählte Praxisbeispiele



Fitness

- **Schließung von Fitnessstudios**
- Probleme der Abgrenzung zu Einrichtungen der Gesundheitsleistungen
- Unterschiede in den Bundesländern
- Klärung von Auslegungsfragen
- Gleiche Anforderungen an Amateursport

BVerwG Urt. vom 16.05.2023 – 3 CN 6.22, NVwZ 2023, 1830, beck-online.



Fleisch

- **Testpflicht von Betrieben der Fleischverarbeitung**
- Von der Allgemeinverfügung zur Verordnung
- Einbeziehung von aktuellen Erkenntnissen
- Spielraum der Verwaltung

VG Minden Beschl. vom 24.08.2020 – 7 L 662/20, a.A.
VG Münster, Beschl. vom 06.08.2020 – 5 L 596/20, juris Rn. 21 ff.



Sortimente

- Zuordnung von Branchen und Sortimenten
- Drogerie oder Parfümerie? Bastelzubehör oder Schreibwaren?
- Abgrenzung und Gleichbehandlung bei Mischsortimenten
- **Freiwillige Beschränkung?**

Vgl. BVerwG, Urt. vom 25.07.2024 – 3 CN 3.22, BeckRS 2024, 30704, beck-online

1

Bewertungsgrundlage – zwischen
Anekdote und Evidenz

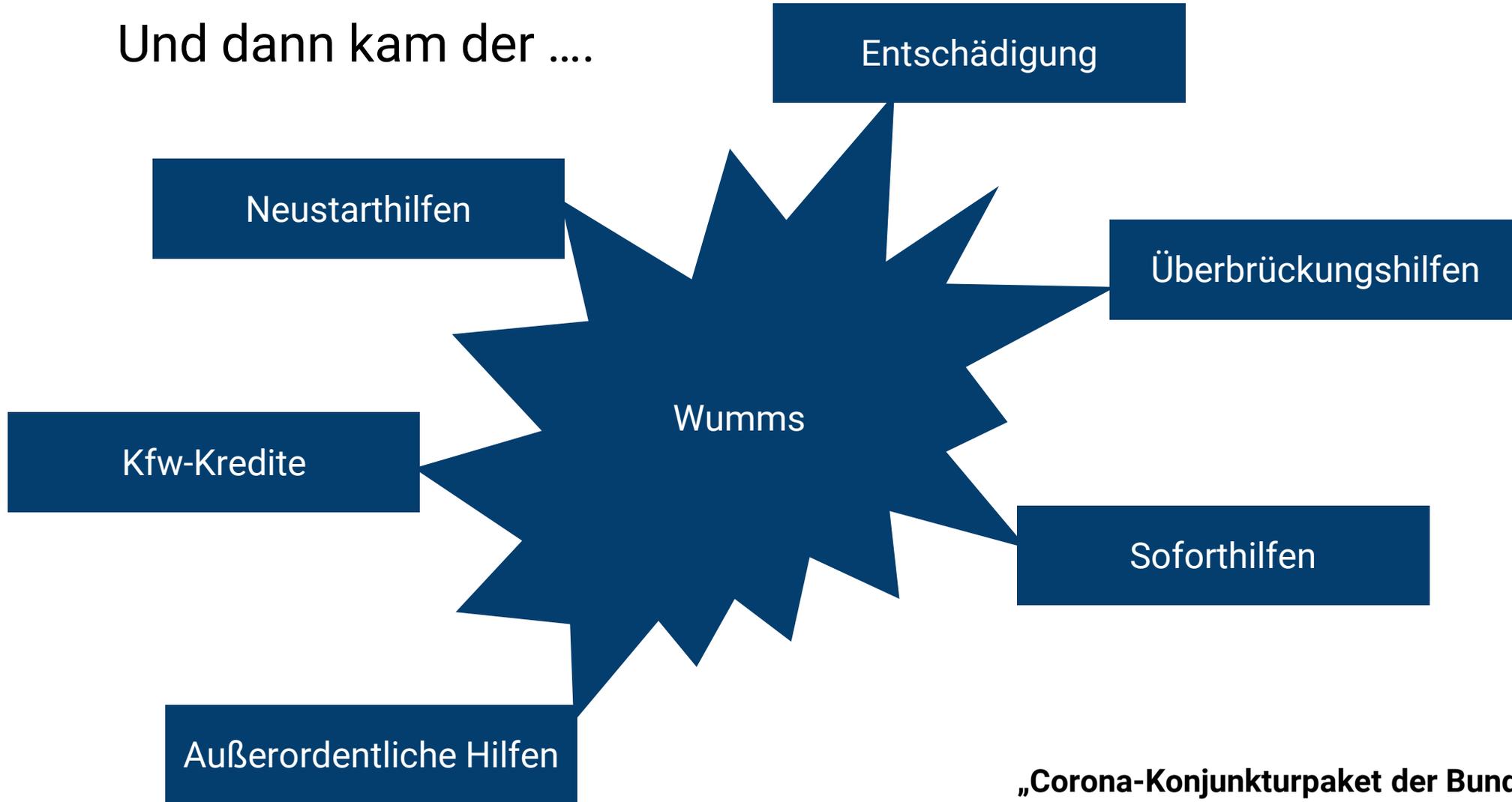
2

Staatliche Eingriffe gegenüber „der
Wirtschaft“

3

Finanzielle Hilfe – zwischen
Entschädigung, Kompensation und
Billigkeitsleistung

Und dann kam der



**„Corona-Konjunkturpaket der Bundesregierung
Der 130-Milliarden-Wumms“**

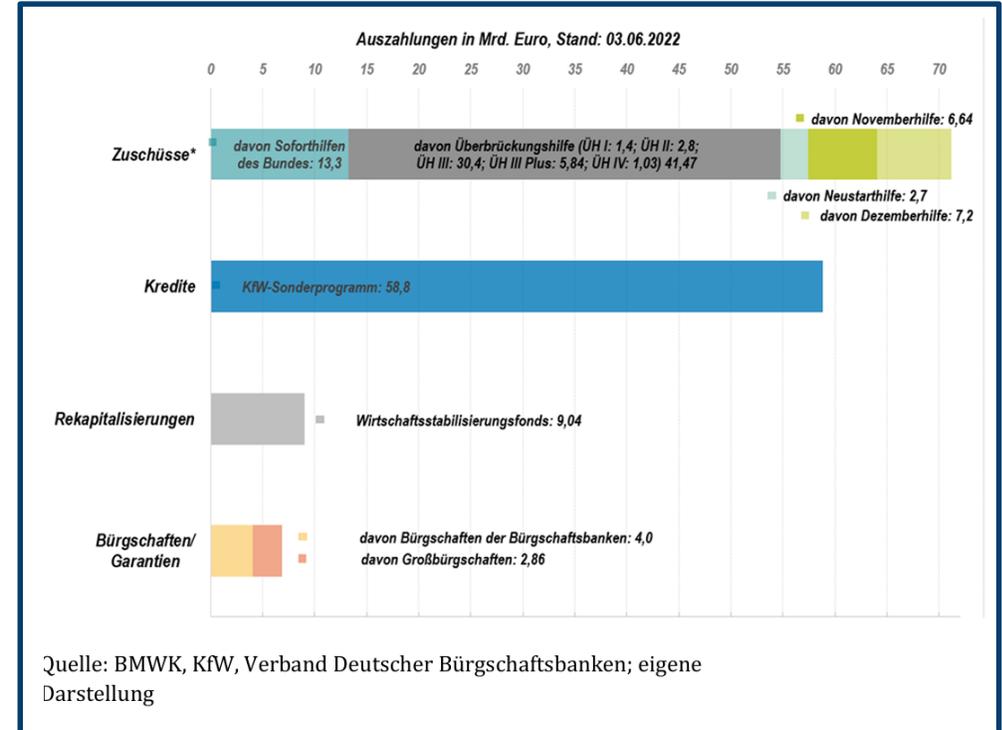
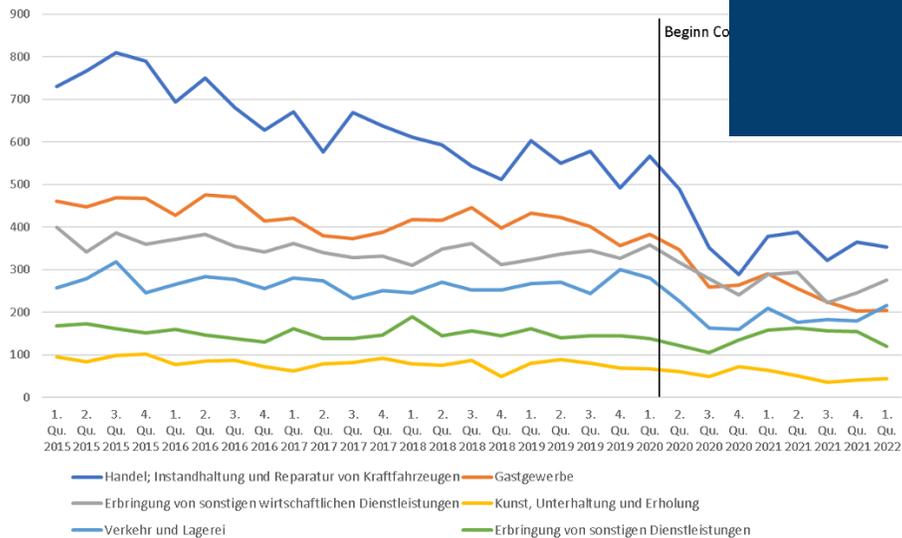
Spiegel Online vom 04.06.2020, 11.42 Uhr

3. FINANZIELLE HILFE – ZWISCHEN ENTSCHÄDIGUNG, KOMPENSATION UND BILLIGKEITSLEISTUNG

- Insgesamt wurden fast 5 Mio. Anträge auf Zuschüsse sowie rd. 170.000 Anträge auf Kredite gestellt.
- Seit Frühjahr 2020 entfielen allein auf Zuschüsse, Kredite, Rekapitalisierungen und Bürgschaften insgesamt rd. 130 Mrd. Euro.

Erfolgsbilanz!

Insolvenzentwicklung nach Branchen



https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/C-D/Corona/ueberblickspapier-corona-hilfen.pdf?__blob=publicationFile&v=1

Jeder Fünfte soll Soforthilfen zurückzahlen

Stand: 17.07.2024 20:07 Uhr

Mehr als jeder fünfte Selbstständige oder Kleinunternehmer, der Corona-Soforthilfen erhalten hat, soll diese ganz oder teilweise zurückzahlen. Das ergeben Recherchen von WDR, NDR und SZ. Mehrere tausend Betroffene klagen dagegen.

Von Helene Fröhmcke WDR und Markus Grill, NDR/WDR

**Erfolgs-
bilanz?**

**Rückzahlung von Corona-Hilfen:
"Ich bin wütend und verzweifelt"**

NDR-Online, Stand: 03.07.2024 07:52 Uhr

Corona-Soforthilfen

Tausende Klagen gegen Rückforderungen

Jeder Fünfte, der im Jahr 2020 Corona-Soforthilfen bekommen hat, soll das Geld ganz oder teilweise zurückzahlen. Betroffene sind wütend und ziehen vor Gericht. Ihre Kritik: Die Bedingungen zum Erhalt der Mittel seien unklar gewesen.

DEUTSCHLANDFUNK - 20.07.2024

WIRTSCHAFT

Klagen gegen Rückzahlung von Corona-Hilfen häufig ohne Erfolg

MDR, 16. Oktober 2024, 16:38 Uhr

Billigkeitsleistung

„Die Überbrückungshilfe erfolgt in Form einer Billigkeitsleistung als freiwillige Zahlung“
(A.1 RL Überbrückungshilfe)

Kein Anspruch – nur Art. 3 Abs. 1 GG

- Auslaufen der Leistungen
- Deckelung der Leistung
- Keine gesetzliche Grundlage

Gleichbehandlung im Rahmen der
Verwaltungspraxis

- Maßgeblich ist allein die Verwaltungspraxis
- Willkürgrenze
- Auch wenn diese von den RL abweichen? (VG Köln
Urt. v. 06.12.2024 – 16 K 4173/23, BeckRS 2024,
35608)

Maßgeblicher Zeitpunkt der Sach- und
Rechtsslage ist Behördenentscheidung

- Kein Nachreichen von Unterlagen
möglich
- Kaum Ergänzungen möglich

„Das **Eingriffsgewicht** wurde allerdings durch die für die von den Schließungen betroffenen Betriebe vorgesehenen staatlichen Hilfsprogramme **gemindert**. [...]

Daher kann eine **finanzielle Kompensation** für sich genommen dem Bedeutungsgehalt der Berufsfreiheit nicht gerecht werden. Gleichwohl vermindern Hilfsprogramme die Wahrscheinlichkeit einer existenzbedrohenden Lage und unterstützten die Betroffenen darin, die ausgeübte Tätigkeit künftig weiterhin wirtschaftlich ausüben zu können.“

(BVerfG, Beschl. vom 23.03.2022 – 1 BvR 1295/21, NJW 2022, 1672 Rn. 28)

„Eine weitere Abmilderung des Eingriffs in Art. 14 I 1 GG bewirkten großzügige staatliche Hilfsprogramme (vgl. BVerfG NJW 2022, 1672 Rn. 28).“

(BGH, Urteil vom 03.08.2023 – III ZR 54/22 NJW 2024, 218 Rn. 54)

1. Zweck der Außerordentlichen Wirtschaftshilfe NRW

(1) Diese Außerordentliche Wirtschaftshilfe NRW (auch „Novemberhilfe“ bzw. „Dezemberhilfe“) ist in Form einer **Billigkeitsleistung** gemäß § 53 Bundeshaushaltsordnung (BHO) bzw. der Landeshaushaltsordnung (LHO) als freiwillige Zahlung zu gewähren, **wenn Unternehmen**, Soloselbständige und selbständige Angehörige der Freien Berufe **aufgrund der Corona-bedingten Betriebsschließungen bzw. Betriebseinschränkungen** im November bzw. Dezember 2020 gemäß der Beschlüsse von Bund und Ländern vom 28. Oktober 2020, vom 25. November 2020 und vom 2. Dezember 2020 („Lockdown“) **erhebliche Umsatzausfälle erleiden**. Durch Zahlungen als Beitrag zur **Kompensation** des Umsatzausfalls soll ihre wirtschaftliche Existenz gesichert werden.

(2) Die Außerordentliche Wirtschaftshilfe NRW erfolgt in Form einer Billigkeitsleistung als freiwillige Zahlung nach Maßgabe

(RL zu den außerordentlichen November- und Dezemberhilfe NRW)

Die Kompensationsleistung definiert die Schwere des Grundrechtseingriffs

„Zu einer Entschädigungsregelung war der Gesetzgeber verfassungsrechtlich auch nicht verpflichtet.

(BVerwG Urt. v. 16.5.2023 – 3 CN 5.22 , NVwZ 2023, 1846 Rn. 59, beck-online)

„Daher kann eine finanzielle Kompensation für sich genommen dem Bedeutungsgehalt der Berufsfreiheit nicht gerecht werden. Gleichwohl verminderten Hilfsprogramme die Wahrscheinlichkeit einer existenzbedrohenden Lage und unterstützten die Betroffenen darin, die ausgeübte Tätigkeit künftig weiterhin wirtschaftlich ausüben zu können [...]“

(BVerwG Urt. v. 16.5.2023 – 3 CN 6.22 , NVwZ 2023, 1830 Rn. 69, beck-online)

Die Kompensation wirkt „zugunsten“ der Eingriffe abmildernd, soll aber selbst rechtlich Billigkeitsleistung bleiben

Praxisbeispiele



Umsatzbegriff

- Nach RL = Begriff nach UStG
- Lockdown führt aber zum Ausfall aller Umsätze, egal wo diese steuerbar sind
- Bsp: Provisionsansprüche Wettannahme



Datum der Unternehmensgründung

- GmbH = Eintragung ins Handelsregister, OHG... Aufnahme der geschäftlichen Tätigkeit; wann beginnt eine Praxis?
- Coronabedingte Verzögerungen der Eintragung

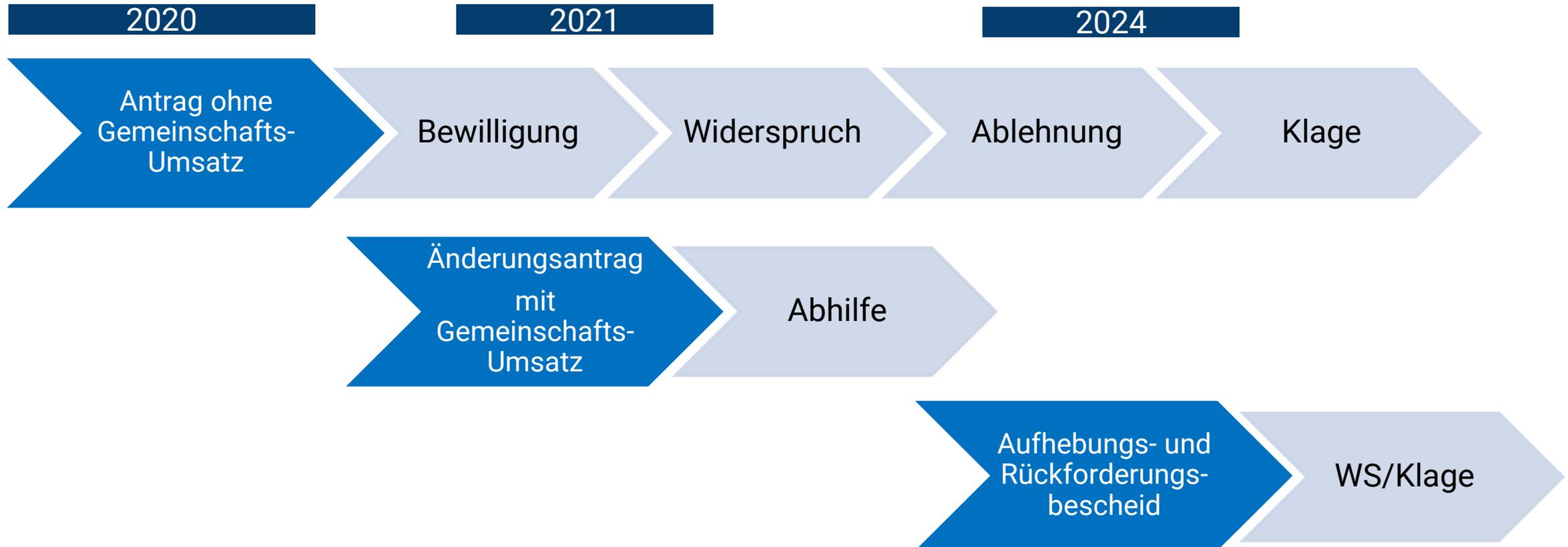


Instandsetzung/-haltung

- Instandhaltung = förderfähig
- Instandsetzung = nicht förderfähig
- Abgrenzung nicht in RL formuliert

Umsatzbegriff bei Wettvermittlung

Umsatz ist der steuerbare Umsatz nach § 1 Absatz 1 Nummer 1 UStG. (Ziff. 2.3 FAQ Novemberhilfe)
Umsätze im übrigen Gemeinschaftsgebiet werden nicht berücksichtigt (vgl. § 3a UStG); Leistungsort bei Wettvermittlungen ist jedenfalls in Bezug auf die Provisionen zwischen Vermittler und Anbieter der Ort des Anbieters



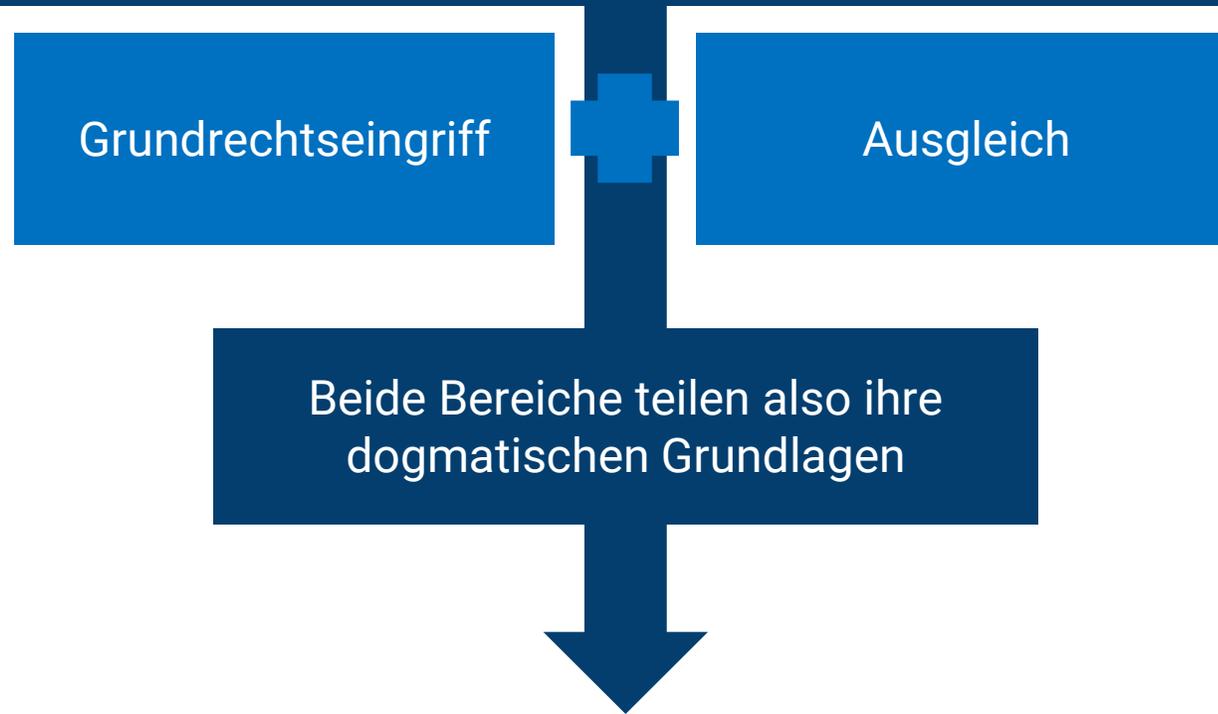
Coronahilfen als „Billigkeitsleistung“?



Was ist eine „Billigkeitsleistung“ im Rechtssinne?

„Es bedarf jedoch keiner abschließenden Stellungnahme zu dieser Frage; denn dem Gutachten Huber ist darin beizutreten, daß jedenfalls dann, wenn eine untrennbare Wechselbeziehung zwischen der Auferlegung von Belastungen und der Gewährung von Begünstigungen besteht, eine einheitliche rechtliche Beurteilung der gesamten Regelung erforderlich ist.“

(BVerwG, Urteil vom 21.03.1958 - BVerwG VII C 6/57, NJW 1958, 1153)



Wechselbeziehung?

„Das von – Worms/Figuccio, [...] – zitierte Bundesverwaltungsgericht hat zudem mit Rückgriff auf den Grundgedanken des § 139 BGB [...] weiter ausdrücklich ausgeführt, dass davon auszugehen sei, dass in diesen Fällen die Unzulässigkeit der einen Maßnahme – hier gegebenenfalls die Rechts(un)gültigkeit der Infektionsschutzmaßnahmen – die der Zuschussmaßnahme nach sich ziehe, da nicht anzunehmen sei, dass die Vergünstigungen ohne die Rechtswirksamkeit der Belastung gewährt worden wären. Die Folge wäre, dass ohne konkrete gesetzliche Regelung gerade kein Anspruch auf die Zuschussleistung bestehe und geleistete Zuschüsse schon aus diesem Grund zurückzuzahlen wären.

Soweit man wegen der getroffenen eingriffsintensiven Infektionsschutzmaßnahmen zu deren Abmilderung gleichzeitig finanzielle Hilfen als zwingend erforderliche Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen ansehen wollte, fehlt es gerade an einer rechtswirksamen Verknüpfung.“

(VG Würzburg Urt. vom 04.11.2024 – 8 K 24.312, BeckRS 2024, 36341 Rn. 28, 29, beck-online)

... aber vielleicht wäre die Kompensation bei höherem Eingriffsgewicht rechtlich zwingend oder die Maßnahme unverhältnismäßig... entsteht nicht dadurch die Wechselwirkung?

Wechselbeziehung?

„Die Auswahl von Förderkriterien, der Erlass branchenspezifischer Sonderregeln, die Definition des Umsatzbegriffs, die Anerkennung bestimmter Kausalzusammenhänge und weitere, in der Vergangenheit allein von der Exekutive getroffene Verteilungsentscheidungen betreffen in existenzbedrohenden Krisenlagen die Freiheitsgrundrechte aller Marktteilnehmer. Denn bei staatlicher Krisenhilfe geht es weniger um den Schutz vor Konkurrenz, als vielmehr um die Sicherung der eigenen unternehmerischen Existenz. Hinzu kommt, dass zumindest in der COVID-19-Pandemie ein tatsächlicher Zusammenhang zwischen den gesundheitspolitischen Eindämmungsmaßnahmen und den staatlichen Hilfsprogrammen selbst dann nicht zu leugnen ist, wenn staatshaftungsrechtliche Entschädigungspflichten abgelehnt werden.⁵⁶

(Fn 56: Ausf. hierzu Worms/Figuccio NJW 2024, 1144; für das Erfordernis einer gesetzlichen Regelung bei untrennbarer Wechselbeziehung zwischen Eingriff und Kompensation bereits BVerwGE 6, 282 = NJW 1958, 1153)“

(Steinbeck, NVwZ 2024, 1291, beck-online)

Die Kompensationsleistung definiert die Schwere des Grundrechtseingriffs

```
graph TD; A[Die Kompensationsleistung definiert die Schwere des Grundrechtseingriffs] --> B[Die Kompensation muss sich an denselben Maßstäben messen lassen wie die Belastung auch]; A --> C[Die Kompensation wirkt „zugunsten“ der Eingriffe, bleibt selbst aber Billigkeitsleistung]; A --> D[Mangels Kontrolle und Gesetz muss die Kompensation außer Betracht bleiben];
```

Die Kompensation muss sich an denselben Maßstäben messen lassen wie die Belastung auch

Die Kompensation wirkt „zugunsten“ der Eingriffe, bleibt selbst aber Billigkeitsleistung

Mangels Kontrolle und Gesetz muss die Kompensation außer Betracht bleiben

Zwei Seiten einer Medaille:

Gemeinsame rechtliche Maßstäbe für staatliche Grundrechtseingriffe
einerseits und ihren Ausgleich andererseits in Fällen ihrer untrennbare
Wechselbeziehung **X**!