

# Inhaltsverzeichnis

## *Kapitel 1*

<b>Einführung – Pandemien als Herausforderung für die Rechtsordnung</b>	<b>15</b>
A. Gegenstand der Untersuchung .....	15
B. Gang der Untersuchung .....	19

## *Kapitel 2*

<b>Rechtsrahmen zur Pandemiebewältigung – Überblick und Anwendbarkeit im Pandemiefall</b>	<b>22</b>
A. Rechtlicher Rahmen zur Pandemiebewältigung bis zum Ausbruch der COVID-19-Pandemie .....	22
I. Völkerrechtliche und europarechtliche Einbettung .....	22
II. Nationale Ebene .....	25
1. Pandemie als Ausnahmezustand? .....	25
2. Grundgesetzliche Notstandsregelungen .....	27
a) Äußerer Notstand des Grundgesetzes .....	28
b) Innerer Notstand des Grundgesetzes .....	29
3. Infektionsschutzgesetz des Bundes .....	33
a) Regelungsgehalt .....	33
aa) Meldewesen .....	33
bb) Verhütung übertragbarer Krankheiten .....	35
cc) Bekämpfung übertragbarer Krankheiten .....	35
dd) Adressaten .....	36
ee) Infektionsschutzverwaltung des Bundes .....	37
b) Tauglichkeit im Pandemiefall? .....	39
4. Katastrophenschutzrecht .....	42
a) Risikoanalysen .....	44
b) LÜKEX-Übungen .....	45
5. Pandemieplan .....	47
6. Allgemeines Gefahrenabwehrrecht .....	49
III. Fazit: Defizitäres rechtliches Instrumentarium für den Pandemiefall .....	50

<b>B. COVID-19-Regelungen .....</b>	<b>50</b>
I. Bundesebene .....	50
1. Überblick .....	52
2. Infektionsschutzrecht .....	53
II. Länderebene .....	56
1. Überblick .....	56
2. Infektionsschutzrecht der Länder .....	56

*Kapitel 3*

<b>Maßstäbe für ein rechtliches Regelwerk zur Bewältigung eines pandemiebedingten Gesundheitsnotstandes</b>	<b>58</b>
<b>A. Maßgebende Bewertungskriterien .....</b>	<b>58</b>
I. Wesentlichkeitstheorie .....	58
II. Schonender Ausgleich von Grundrechtskollisionen .....	59
III. Einbettung im bundesstaatlichen Mehrebenensystem .....	63
IV. Dynamische Risikoregulierung .....	65
<b>B. Wesentlichkeitstheorie und Pandemiegesetzgebung .....</b>	<b>66</b>
I. Terminologie und Operationalisierung der Wesentlichkeitstheorie .....	66
1. Terminologie und Einordnung der Wesentlichkeitsdoktrin .....	66
a) Vorbehalt des Gesetzes .....	66
b) Parlamentsvorbehalt .....	67
c) Wesentlichkeitstheorie .....	68
2. Bedeutungsgehalt und Anwendung der Wesentlichkeitstheorie .....	68
a) Sachbereich .....	70
b) „Grundlegender normativer Bereich“ .....	70
c) „Wesentliche Entscheidungen“ .....	72
II. Sachbereich: Pandemiebedingter Gesundheitsnotstand .....	75
III. Betroffenheit eines „grundlegenden normativen Bereichs“ .....	76
IV. „Wesentliche Entscheidungen“ im pandemiebedingten Gesundheitsnotstand .....	80
1. Feststellung und Dauer der Notstandslage .....	82
2. Notstandsbefugnisse .....	84
3. Spezielle Regelungen für den Gesundheitsnotstand .....	86
a) Vorkehrungen zur Aufrechterhaltung des Gesundheitssystems und der Ge- sundheitsversorgung .....	86
b) Medizinische Ressourcen und ihre Verteilung im Knappheitsfall .....	86
aa) Impfstoffverteilung und Impfpflicht .....	87
bb) Triage .....	88
c) Pandemieschutzmaßnahmen .....	92

d) Sachverständige Beratung .....	92
V. COVID-19-Regelungen und Wesentlichkeitstheorie .....	94
1. Epidemische Lage von nationaler Tragweite .....	95
a) Verfassungsrechtliche Würdigung .....	95
b) Tatbestandsvoraussetzungen .....	98
aa) Nationale Epidemie oder internationale Pandemie als Ursprung .....	99
bb) Ernsthaftige Gefahr für die öffentliche Gesundheit .....	101
cc) Notwendigkeit gesetzlich festgelegter Voraussetzungen .....	103
2. Verordnungsermächtigungen, § 5 Abs. 2 IfSG .....	107
3. Grundrechtsbeschränkende Pandemiemaßnahmen .....	114
a) Standardmaßnahmen im IfSG? .....	117
b) Ausnahme-, Härtefall- und Entschädigungsklauseln .....	118
c) Ausnahmen für Immunisierte .....	120
d) Schwellenwerte, Stufenregelung .....	122
e) § 28b IfSG in der Fassung der „Bundesnotbremse“ .....	124
4. Triage .....	126
a) Defizitäre strafrechtliche und medizinisch-ethische Lösungsansätze .....	128
b) § 5c IfSG .....	130
5. Impfstoffverteilung und Impfpflicht .....	133
6. Beteiligung der Länderparlamente .....	139
a) Ausgleich bundesgesetzlicher Defizite? .....	140
b) Art. 80 Abs. 4 GG im Verhältnis Landesregierung und Landesgesetzgeber .....	141
aa) Zulässigkeit der modifizierten Weiterübertragung .....	143
bb) Arten der parlamentarischen Beteiligung .....	144
7. Beschlussfähigkeit des Bundestages .....	145
a) Notparlament .....	146
b) § 126a Abs. 2 GOBT a.F. .....	147
c) Virtuelles Parlament .....	149
8. Bund-Länder-Treffen („Ministerpräsidentenkonferenzen“) .....	151
VI. Fazit .....	158
C. Schonender Ausgleich von Grundrechtskollisionen .....	158
I. Entscheidung unter Ungewissheiten .....	160
1. Pandemiekontrolle und Risikorecht .....	160
2. Das Vorsorgeprinzip .....	165
a) Anwendbarkeit des Vorsorgeprinzips auf den Pandemiefall .....	166
b) Folgen der Anwendung .....	170
II. Die staatliche Schutzpflicht für das Leben und die körperliche Unversehrtheit im pandemiebedingten Gesundheitsnotstand, Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG .....	173
1. Bestehen einer staatlichen Schutzpflicht .....	174
2. Auswirkungen auf die gesetzgeberischen Handlungsmöglichkeiten .....	177

III.	Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz .....	182
1.	Umgang mit Ungewissheit in der Pandemie .....	183
2.	Maßnahmen als Teil eines gesetzgeberischen Gesamtkonzepts .....	188
D.	Einbettung im nationalen Mehrebenensystem .....	192
I.	Anordnungsermächtigungen in § 5 Abs. 2 IfSG .....	193
II.	Bund-Länder-Treffen („Ministerpräsidentenkonferenzen“) .....	203
III.	Die „Bundesnotbremse“ .....	205
IV.	Infektionsschutzgesetze der Bundesländer .....	209
E.	Meta-Maßstab: Dynamische Risikoregulierung .....	213
F.	Fazit .....	223

#### *Kapitel 4*

#### **Rechtliches Regelwerk für den Fall eines pandemiebedingten Gesundheitsnotstandes *de lege ferenda*** 224

A.	Notwendigkeit einer allgemeinen Pandemiegesetzgebung .....	224
B.	Vorüberlegungen .....	225
C.	Regelungsansätze und -optionen .....	229
I.	Normierungsvorschlag .....	229
1.	Verfassungsrechtliche Ebene .....	229
2.	Einfachrechtliche Ebene (IfSG-E) .....	230
II.	Erläuterungen .....	233
1.	Verfassungsrechtliche Ebene (Art. 80b GG-E) .....	233
a)	Gegenstand und Voraussetzungen (Absatz 1) .....	234
b)	Verfahren und Form der Feststellung und Aufhebung (Absatz 2) .....	239
aa)	Verkündung und Feststellungsbeschluss .....	239
bb)	Initiativrecht .....	240
cc)	Zustimmung des Bundesrates .....	240
dd)	Abstimmungsmehrheit .....	241
ee)	Zeitliche Befristung und Beendigung des Gesundheitsnotstandes .....	242
c)	Evaluierung (Absatz 3) .....	243
d)	Konkretisierung (Absatz 4) .....	244
2.	Einfachrechtliche Ebene (IfSG-E) .....	244
a)	§ 5 IfSG-E: Pandemiebedingter Gesundheitsnotstand .....	244
aa)	Definition und Voraussetzungen .....	245
bb)	Wissenschaftliche Beratung .....	248
cc)	Evaluierung .....	249
b)	§ 5a IfSG-E: Notstandsbefugnisse – Verordnungsermächtigungen .....	250
aa)	Inhaber und Voraussetzungen .....	253

bb) Parlamentsbeteiligung (Absatz 2 IfSG-E) .....	255
cc) Geltungsdauer (Absatz 3 IfSG-E) .....	257
c) §§ 31a, 31b IfSG-E: Pandemieschutzmaßnahmen .....	258
aa) Normierungsverpflichtung des Bundesgesetzgebers (Absatz 1) .....	260
bb) Konzeptpflicht (Absatz 2) .....	261
cc) Ausnahmen für Immunisierte (Absatz 3) .....	265
dd) Rechtsverordnungen nach § 32 IfSG-E (Absatz 4) .....	266
ee) Vorsorgendes Gesamtschutzkonzept (§ 31b IfSG-E) .....	269
<b>Zusammenfassung der Ergebnisse</b> .....	<b>271</b>
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	<b>275</b>
<b>Stichwortverzeichnis</b> .....	<b>292</b>