

Inhaltsverzeichnis

Kapitel 1

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

Kapitel 2

Rechtsrahmen zur Pandemiebewältigung – Überblick und Anwendbarkeit im Pandemiefall	22
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. COVID-19-Regelungen 50

 I. Bundesebene 50

 1. Überblick 52

 2. Infektionsschutzrecht 53

 II. Länderebene 56

 1. Überblick 56

 2. Infektionsschutzrecht der Länder 56

Kapitel 3

**Maßstäbe für ein rechtliches Regelwerk zur Bewältigung
eines pandemiebedingten Gesundheitsnotstandes** 58

A. Maßgebende Bewertungskriterien 58

 I. Wesentlichkeitstheorie 58

 II. Schonender Ausgleich von Grundrechtskollisionen 59

 III. Einbettung im bundesstaatlichen Mehrebenensystem 63

 IV. Dynamische Risikoregulierung 65

B. Wesentlichkeitstheorie und Pandemiegesetzgebung 66

 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) Ernsthafte 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. Pandemiebewältigung 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 <i>de lege ferenda</i>	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
Zusammenfassung der Ergebnisse	271
Literaturverzeichnis	275
Stichwortverzeichnis	292