

# Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	17
A. Einführung: Das Spannungsfeld von Rechtsstaatsprinzip und Katastrophenbewältigung	19
I. Kulturgeschichte der Katastrophen	19
II. Das Recht der biologischen Katastrophen	23
III. Das Rechtsstaatsprinzip als Begrenzung des Katastrophenrechts	24
IV. Recht, Katastrophe und Risiko	26
V. Gang der Untersuchung – eine Übersicht	28
B. Grenzen des Rechtsstaats in Ausnahmesituationen	29
I. Normalfall und Ausnahmefall in der Architektur des Rechts	29
II. Die Frage nach dem Unverfügbaren im Recht	31
1. Aktualität durch die Folterdebatte	32
2. Aktualität durch das Luftsicherheitsgesetz	33
3. Mögliche Übertragbarkeit der Gedanken zu Folter und Luftsicherheit auf das Katastrophenschutzrecht	35
III. Verfassungstheorien des Ausnahmezustandes	38
1. Plädoyer für ein Notrecht im Ausnahmefall	39
a) Der Ausnahmezustand als kodifiziertes Notrecht	39
aa) Kodifiziertes Notrecht nach Böckenförde	39
bb) Kodifiziertes Notrecht nach Enders	41
cc) Kodifiziertes Notrecht nach Pawlik	41
dd) Kodifiziertes Notrecht nach Depenheuer	43
ee) Kodifiziertes Notrecht nach Brugger	45
ff) Kodifiziertes Notrecht nach Baldus	47
gg) Argumentationslinien im Überblick	48
b) Der Ausnahmezustand als ungeschriebenes Notrecht	49
2. Die dogmatische Kategorie des rechtswertungsfreien Raumes	53

3. Der Ausnahmezustand als archimedischer Punkt jenseits der Rechtsordnung	56
4. Der Gedanke eines Notrechts: Konterkarierung der rechtsstaatlichen Verfasstheit	58
a) Die Ausnahme – kein Stoff für den gesetzlichen Regelfall	58
b) Die Überdehnung der allgemeinen Solidarpflicht für das Gemeinwesen	59
c) Unmöglichkeit der Regelbarkeit des Unvorhersehbaren	60
d) Appell an das liberale Grundrechtsverständnis	60
aa) Vorrang des Abwehrrechtes vor der Schutzpflicht	60
bb) Kritisches zur Schutzpflichtdogmatik	61
e) Der Trend zur Entindividualisierung in der Gesetzgebung	62
f) Die Rationalität der Demokratie	64
g) Postulat für den Rechtsstaat und dessen Bewahrung	65
IV. Das staatliche Tötungsverbot Unschuldiger als Grenze des Rechts	66
C. Das Bedeutungswachstum des Katastrophenschutzrechts	68
I. Von den Gefahren der bipolaren Weltordnung zu einer diffusen Gefahrenlage	68
II. Begriffliche Grundlagen	69
1. Erscheinungsformen der Katastrophe	69
2. Biologische Katastrophen	71
a) Die biologische Gefahrenlage	71
b) Kategorisierung nach dem Verursacherprinzip	72
c) Spezifische Schwierigkeiten von biologischen Gefahren	72
d) Die Influenza-Pandemie – befürchtet und erwartet	74
aa) Das Szenario einer Pandemie	74
bb) Die Vorbereitung auf eine Influenza-Pandemie	77
cc) Verheerende Folgen	78
III. Die Katastrophe im positiv-rechtlichen Sinne	82
1. Katastrophe und Notstand	82
a) Der Katastrophenbegriff	82

b) Der Notstandsbegriff in Abgrenzung zum Katastrophenbegriff	85
c) Unterschiede trotz Gemeinsamkeiten	89
2. Eintritt des Katastrophenfalls	89
3. Dimension des Zivil- und Katastrophenschutzrechts	94
IV. Aufarbeitung des Katastrophenrechts	97
D. Die „Neue Strategie“ als politischer Paradigmenwechsel	105
I. Die „Neue Strategie“ und deren Umsetzung	106
1. Ausgangssituation und Konzeption	106
2. Strukturell-organisatorische Konsequenzen	110
3. Das neue Bevölkerungsschutzgesetz	116
a) Inhaltliche Beschaffenheit der neuen Regelung	116
b) Befund: Vorsichtige Modifizierung ohne wesenhafte Neuerung	118
II. Das Bevölkerungsschutzgesetz als Verfassungsproblem	119
1. Verfassungsrechtliche Bedenken – Keine breitere Ausrichtung und Absicherung des Grundsatzes der Katastrophenhilfe in der Verfassung	119
a) Inhalt und Reichweite der Katastrophenhilfe	119
b) Die Katastrophenhilfe und die Regelungen des ZSKG	120
c) Die Katastrophenhilfe und das BBK	123
d) Die Katastrophenhilfe und die Vorgaben der Finanzverfassung	124
e) Verfassungswidrigkeit der Zuständigkeitsexpansion des Bundes	127
2. Legitimierbarkeit der Handlungen des Bundes im Katastrophenschutz	128
a) Keine Änderung der bestehenden Gesetzgebungskompetenzen	130
aa) Weite Auslegung des Begriffs „Verteidigung“ i. R. d. Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG	130
bb) Staatsverträge	132
cc) Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 35 GG	132

dd) Zwischenergebnis: Keine Legitimierbarkeit von Handlungen des Bundes im Katastrophenschutz ohne Verfassungsänderung	134
b) Änderungen im Bereich der Gesetzgebungskompetenzen	135
aa) Art. 35 Abs. 3 GG n. F.	135
bb) Katastrophen- und Zivilschutz als ausschließliche Länderaufgabe	135
cc) Katastrophen- und Zivilschutz als ausschließliche Bundesaufgabe	136
dd) Katastrophenschutz bzw. Katastrophenhilfe als konkurrierende Gesetzgebungskompetenz	137
ee) Absicherung der (erweiterten) Katastrophenhilfe durch Verankerung im Kompetenzkatalog des Art. 73 Abs. 1 GG (ausschließliche Gesetzgebung des Bundes)	139
c) Änderungen im Bereich der Verwaltungskompetenzen	144
aa) Ausgangssituation	144
bb) Fortentwicklung	147
cc) Gehalt einer Zentralstelle gem. Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG	148
dd) Das Bundeskriminalamt (BKA) als Zentralstelle	150
ee) Zum Verhältnis von Bundesoberbehörden und Zentralstellen	151
ff) Schaffung einer neuen Gemeinschaftsaufgabe?	153
d) Legitimation durch Verfassungsänderung	155
E. Rechtliche Instrumente der Gefahrenbekämpfung im Fall einer Pandemie	156
I. Völkerrechtliche Ebene	156
1. Die Weltgesundheitsorganisation (WHO)	156
2. Instrumente der WHO	157
3. Zur Rolle des Völkerrechts im Katastrophenschutz	160
II. Europäische Ebene	161
1. Ursprünge des europäischen Katastrophenschutzes	162
2. Das System des Katastrophenschutzes im Vertrag von Lissabon	167
3. Der europäische Weg – quo vadis?	170

III. Nationale Ebene	171
1. Infektionsschutz	172
a) Gesetzgebungskompetenz für den Bereich des Infektionsschutzes	172
aa) Das Infektionsschutzgesetz als spezifisches Fachgesetz der angewandten Epidemiologie	172
bb) Meldewesen	174
cc) Verhütung übertragbarer Krankheiten	176
dd) Bekämpfung übertragbarer Krankheiten	178
ee) Intensive Grundrechtseinschränkungen	179
ff) Das Infektionsschutzgesetz als Teil des Gefahrenabwehrrechts?	180
b) Verwaltungskompetenz für den Bereich des Infektionsschutzes	183
aa) Infektionsschutzverwaltung der Länder	183
bb) Infektionsschutzverwaltung des Bundes	184
i. Aufgaben und Grenzen des RKI	185
ii. Das Einzelweisungsrecht nach Art. 84 Abs. 5 GG als kompetenzrechtlicher Problemlöser	188
cc) Bindeglieder zwischen Bundes- und Landesverwaltung	190
c) Der Nationale Pandemieplan als wirksames Instrument der Bundessteuerung?	191
2. Katastrophenschutz	193
a) Gesetzgebungskompetenz für den Bereich des Katastrophenschutzes	195
aa) Katastrophenschutz als Angelegenheit der Länder	195
bb) Struktur und Gehalt der Katastrophenschutzgesetze	197
i. Katastrophenvorsorge	197
ii. Katastrophenbekämpfung	198
iii. Private als Mitwirkende bei der Schadensbeseitigung	200
iv. Keine Regelungen zu Allokationsentscheidungen – Exkurs zur infektiorechtlichen Triage	201
b) Verwaltungskompetenz für den Bereich des Katastrophenschutzes	205
aa) Katastrophenschutzverwaltung der Länder	205

bb) Katastrophenschutzverwaltung des Bundes	206
3. Defizitäres rechtliches Instrumentarium für den Pandemiefall	208
F. Der Impfwang auf verfassungsrechtlichem Prüfstand	210
I. Impfung und Impfschäden	211
1. Die Impfpflicht als fortwährende Kontroverse	211
2. Sieg über die Pocken	212
3. Ermächtigung zur Einführung eines Impfwangs	214
4. Impfschäden: Medizinisch-empirische Ausgangspunkte	218
a) Impfschaden, Entschädigungsanspruch und Meldepflicht nach dem Infektionsschutzgesetz	218
b) Schwierigkeiten bei der Datenerhebung und Methodik	219
c) Anerkannte Impfschäden in der BRD von 1971 bis 1990	220
d) Nebenwirkungen einer Pockenimpfung	221
e) Impfungen und Impfschäden in den letzten Jahren	223
f) Rechtliche Fragestellung	226
II. Exkurs: Philosophische Zwischenbetrachtungen zur Tötung Unbeteiligter	227
1. Zählt die Anzahl?	227
2. Aufopferung für den Staat oder Auflösung des Staatsvertrages?	231
III. Die Verfassungsmäßigkeit von § 20 Abs. 6 und 7 IfSG	232
1. Vereinbarkeit mit Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG	232
a) Schutzbereich	232
b) Eingriff	234
c) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	235
aa) Legitimer Zweck des Gesetzgebers	236
bb) Ist der Impfwang geeignet, um die Gesundheit der Bevölkerung zu erreichen?	236
cc) Ist der Impfwang erforderlich, um die Gesundheit der Bevölkerung zu erreichen?	238
2. Die Angemessenheit des Impfwangs	240
a) Hohes Schutzniveau	241
b) Ausnahmen von dem Impfwang	241

c) Die verfassungsrechtlich zulässige Tötung durch den Staat	241
aa) Einwilligung in die lebensgefährdende Risikoerhöhung	242
bb) Betroffener als Gefahrverursacher	243
cc) Polizeirechtliche Notstandsvorschriften	245
dd) Existentielle Bedrohung des Staates	246
d) Staatliche Pflicht zum Lebensschutz	250
aa) Abwehrrecht und Schutzpflicht	250
bb) Herleitung von Schutzpflichten	252
cc) Verfassungsrechtliche Anforderungen an eine Schutzpflicht	253
dd) Asymmetrie von Abwehrrecht und Schutzpflicht	255
ee) Verfassungsrechtliche Schutzpflicht des Einzelnen vor sich selbst?	257
ff) Resümee zur staatlichen Schutzpflicht und der Angemessenheit	260
e) Der verfassungsrechtlich hohe Rang des Lebens	261
f) Ausmaß der Bedrohung	262
g) Vergleichbarkeit des § 20 Abs. 6 und 7 IfSG mit dem § 14 Abs. 3 LuftSiG?	264
aa) Problemstellung	264
bb) Gemeinsamkeiten	267
cc) Unterschiede	267
h) Abwägung Leben gegen Leben als Grenze der Angemessenheit	270
aa) Grundsatz: Keine Abwägung Leben gegen Leben	270
bb) Ausnahmen	271
cc) Impfpflicht als Ausnahme?	272
dd) Kein Impfnotrrecht	273
3. Schlussfolgerung: Unvereinbarkeit des Impfwangs mit Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG	278
4. Das Verhältnis von Lebensrecht und Menschenwürde	282
5. Vereinbarkeit mit Art. 1 Abs. 1 GG	284