

NOMOSPRAXIS

Kluckert [Hrsg.]

Das neue Infektionsschutzrecht



Nomos

NOMOSPRAXIS

Prof. Dr. Sebastian Kluckert [Hrsg.]

Das neue Infektionsschutzrecht

Dr. Peter Bachmann, Rechtsanwalt, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, München | **Nicole Böck**, Rechtsanwältin, München | **Andreas Fleischfresser**, Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht, Köln | **Prof. Dr. Ulrich M. Gassner**, Universität Augsburg | **Dr. Kerstin Sabina Heidenreich**, GKV-Spitzenverband, Berlin | **Prof. Dr. Marcel Kau**, LL.M., Universität Konstanz | **Prof. Dr. Sebastian Kluckert**, Universität Wuppertal | **Dr. Martin Krasney**, Rechtsanwalt, GKV-Spitzenverband, Berlin | **Dr. Felix Lubrich**, GKV-Spitzenverband, Berlin | **Dr. Klaus Ritgen**, Deutscher Landkreistag, Berlin | **Prof. Dr. Stephan Rixen**, Universität Bayreuth | **Dr. Joachim Rung**, Rechtsanwalt, München | **Prof. Dr. Nils Schaks**, Universität Mannheim | **Dr. Marc Schüffner**, Rechtsanwalt, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Berlin | **Joachim Schütz**, Rechtsanwalt, Deutscher Hausärzteverband, Köln | **Prof. Dr. Felipe Temming**, LL.M., Universität Hannover | **Prof. Dr. Michael Tsambikakis**, Rechtsanwalt, Fachanwalt für Strafrecht und Medizinrecht, Köln | **Ulf Zumdick**, Rechtsanwalt, Bundesverband der Pharmazeutischen Industrie (BPI) e.V., Berlin.



Nomos

Zitiervorschlag: Kluckert Infektionsschutzrecht/*Bearbeiter* § ... Rn. ...

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-7614-6

1. Auflage 2020

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2020. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

Vorwort

Die Corona-Pandemie hat mit dem Infektionsschutzgesetz (IfSG) ein im juristischen Schrifttum bisher wenig beachtetes Gesetz in den Lebensmittelpunkt der Menschen gerückt. Das IfSG enthält weitreichende Befugnisse zur Verhütung und Bekämpfung übertragbarer Krankheiten. Mit dem (Ersten) Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite v. 27.3.2020 hat der Bundesgesetzgeber zudem weitreichende Änderungen des IfSG beschlossen, die insbesondere das Gesundheitswesen betreffende Krisenreaktionsmaßnahmen ermöglichen. Mit dem Zweiten Bevölkerungsschutzgesetz v. 19.5.2020 wurden weitere Anpassungen vorgenommen und die exekutiven Befugnisse noch einmal ausgebaut. Neben dem Gesetzgeber ist auf Bundesebene vor allem der Ordnungsgeber aktiv, der sich auf umfangreiche Ermächtigungen stützen kann. Im Rahmen des Vollzugs des IfSG und zur Bewältigung der Pandemiefolgen wurden zudem auf Landesebene zahlreiche Regelungen erlassen – allen voran die Maßnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus, die zu in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland beispiellosen Freiheitsbeschränkungen geführt haben. Viele Befugnisse, Ermächtigungen und Regelungen sind juristisch hochumstritten.

Das vorliegende Handbuch umfasst die internationalen, europäischen, verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Grundlagen des Infektionsschutzrechts. Es widmet sich ferner ausführlich den rechtlichen Einzelfragstellungen, die in verschiedenen Sachgebieten innerhalb und außerhalb des Gesundheitswesens mit der Bewältigung der epidemischen Lage von nationaler Tragweite verbunden sind. Als zeitnahe literarische Reaktion auf neue oder bisher unbeleuchtete Rechtsprobleme soll das Werk Rechtsanwendern in Gerichten, Verwaltung, Rechtsanwaltschaft, Sozialversicherung, Unternehmen, Verbänden etc rechtliche Orientierung und Auskunft geben. Ferner liefert das Buch einen Beitrag zur wissenschaftlichen Begleitung, Erschließung und Aufarbeitung des Infektionsschutzrechts, die jahrzehntelang – jedenfalls auf breiter Basis – versäumt wurde und jetzt unbedingt nachgeholt werden muss. Der Tag der Verkündung des Zweiten Bevölkerungsschutzgesetzes, dessen Regelungen in das Handbuch bereits eingearbeitet wurden, markiert den Redaktionsschluss (22.5.2020).

Größter Dank gebührt dem verantwortlichen Lektor des Nomos-Verlags, Herrn Dr. Marco Ganzhorn, der zupackend und unermüdlich das Projekt vorangetrieben hat. Ferner habe ich Frau Dr. Katharina König vom juristischen Lektorat des Nomos-Verlags zu danken, die die Erstbearbeitung der Manuskripte mit Sorgfalt und größter Schnelligkeit durchgeführt hat. Schließlich gilt mein Dank auch denjenigen Verlagsmitarbeitern, die zwar keinen direkten Kontakt mit dem Herausgeber haben, aber für die zuverlässige Herstellung des Werks ebenso ihren Beitrag geleistet haben.

Wuppertal, im Mai 2020

Prof. Dr. Sebastian Kluckert

Inhaltsübersicht

Vorwort	5
Bearbeiterverzeichnis	9
Abkürzungsverzeichnis	11
Teil 1: Grundlagen	
§ 1 Internationales und Europäisches Infektionsschutzrecht (<i>Gassner</i>).....	23
§ 2 Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Grundlagen des Infektionsschutzrechts (<i>Kluckert</i>).....	62
§ 3 Die Corona-Bekämpfungsmaßnahmen der Bundesländer (<i>Kluckert</i>).....	119
Teil 2: Epidemische Lage von nationaler Tragweite	
§ 4 Die epidemische Lage von nationaler Tragweite – einfachrechtliche Regelungen und verfassungsrechtliche Problematik (<i>Rixen</i>)	133
§ 5 Einreisen und die epidemische Lage von nationaler Tragweite (<i>Kau</i>)	147
§ 6 Transport und Verkehr und die epidemische Lage von nationaler Tragweite (<i>Kau</i>).....	160
§ 7 Medizinprodukte und die epidemische Lage von nationaler Tragweite (<i>Böck</i>)	173
§ 8 Arzneimittel und die epidemische Lage von nationaler Tragweite (<i>Zumdick</i>)	191
§ 9 Ärzte und die epidemische Lage von nationaler Tragweite (<i>Schütz</i>)	204
§ 10 Krankenhäuser und Pflegeeinrichtungen und die epidemische Lage von nationaler Tragweite (<i>Schöffner</i>)	223
Teil 3: Gesetzliche Krankenversicherung	
§ 11 Aufgaben und Herausforderungen der gesetzlichen Krankenversicherung bei der Bewältigung von Pandemien (<i>Krasney/Heidenreich/Lubrich</i>)	239
Teil 4: Behördliche Zuständigkeiten und Aufgaben	
§ 12 Behördliche Zuständigkeiten und Aufgaben (<i>Ritgen</i>)	283
Teil 5: Verhütungs- und Bekämpfungsmaßnahmen	
§ 13 Ordnungsrecht – §§ 16 ff., §§ 24 ff. IfSG (<i>Fleischfresser</i>)	313
§ 14 Verhütung übertragbarer Krankheiten: Schutzimpfungen (<i>Schaks</i>).....	332

Inhaltsübersicht

Teil 6: Entschädigung

§ 15 Entschädigungsrecht und IfSG (*Bachmann/Rung*) 347

Teil 7: Arbeitsrecht

§ 16 Infektionsschutzrechtliche Implikationen auf das Arbeitsrecht (*Temming*) .. 367

Teil 8: Straf- und Bußgeldvorschriften

§ 17 Straf- und Bußgeldvorschriften (*Tsambikakis*) 399

Anhang: Zusammenstellung der Corona-Bekämpfungsregelungen der
Bundesländer (*Kluckert*) 409

Stichwortverzeichnis 467

Bearbeiterverzeichnis

- Dr. Peter Bachmann* § 15 (zs. mit *Rung*)
Rechtsanwalt, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, München; Lehrbeauftragter für Öffentliches Recht an der Universität Passau
- Nicole Böck* § 7
Rechtsanwältin, München
- Andreas Fleischfresser* § 13
Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht, Köln
- Prof. Dr. Ulrich M. Gassner, Mag. rer. publ., M. Jur. (Oxon.)* § 1
Professur für Öffentliches Recht, Institut für Bio-, Gesundheits- und Medizinrecht (IBGM), Universität Augsburg
- Dr. Kerstin Sabina Heidenreich* § 11 (zs. mit *Krasney/Lubrich*)
Justitiarin des GKV-Spitzenverbandes, Berlin
- Prof. Dr. Marcel Kau, LL.M. (Georgetown)* §§ 5, 6
Universität Konstanz
- Prof. Dr. Sebastian Kluckert* §§ 2, 3, Anhang
Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insb. Öffentliches Wirtschaftsrecht und Sozialrecht, Bergische Universität Wuppertal
- Dr. Martin Krasney* § 11 (zs. mit *Heidenreich/Lubrich*)
Rechtsanwalt, Justitiar des GKV-Spitzenverbandes, Berlin
- Dr. Felix Lubrich* § 11 (zs. mit *Krasney/Heidenreich*)
Justitiar des GKV-Spitzenverbandes, Berlin
- Dr. Klaus Ritgen* § 12
Referent beim Deutschen Landkreistag, Berlin
- Prof. Dr. Stephan Rixen* § 4
Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Sozialwirtschafts- und Gesundheitsrecht, Universität Bayreuth
- Dr. Joachim Rung* § 15 (zs. mit *Bachmann*)
Rechtsanwalt, München

Bearbeiterverzeichnis

<i>Prof. Dr. Nils Schaks, licencié en droit (Paris X-Nanterre)</i>	§ 14
Juniorprofessur für Öffentliches Recht, Uni- versität Mannheim	
<i>Dr. Marc Schöffner</i>	§ 10
Rechtsanwalt, Fachanwalt für Verwaltungs- recht, Berlin	
<i>Joachim Schütz</i>	§ 9
Rechtsanwalt, Geschäftsführer und Justiziar des Deutschen Hausärzteverbandes, Köln	
<i>Prof. Dr. Felipe Temming, LL.M. (LSE)</i>	§ 16
Lehrstuhl für Bürgerliches Recht, Arbeits- und Wirtschaftsrecht, Leibniz Universität Hannover	
<i>Prof. Dr. Michael Tsambikakis</i>	§ 17
Rechtsanwalt, Fachanwalt für Strafrecht und Fachanwalt für Medizinrecht, Köln, Hono- rarprofessor für Strafrecht und Strafprozess- recht an der Universität Passau	
<i>Ulf Zumdick</i>	§ 8
Rechtsanwalt, Justiziar und Geschäftsfeldlei- ter Arzneimittelrecht des Bundesverbandes der Pharmazeutischen Industrie (BPI) e.V., Berlin	

§ 2 Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Grundlagen des Infektionsschutzrechts

nahme eines bestimmten Blickwinkels eine für eine unbestimmte Vielzahl von Sachverhalten und Personen geltende Regelung als (konkret-generelle) Einzelfallregelung zu fingieren, indem der Zweifel zugunsten der gewählten Handlungsform (Allgemeinverfügung) aufgelöst wird.²⁹⁸

5. Rechtmäßigkeit von Quarantäneanordnungen

Die Quarantäne²⁹⁹ bzw. Absonderung³⁰⁰ von Kranken, Krankheitsverdächtigen, Ansteckungsverdächtigen und Ausscheidern ist eine der ältesten und wirksamsten Maßnahmen zur Bekämpfung von Seuchen. Ihre Rechtsgrundlage findet diese Maßnahme in § 30 IfSG. 204

Nach § 30 Abs. 1 S. 1 IfSG muss bei **Lungenpest** und **hämorrhagischem Fieber** unverzüglich eine Absonderung in einem Krankenhaus oder einer für diese Krankheiten geeigneten Einrichtung erfolgen. Bei **sonstigen übertragbaren Krankheiten** kann dagegen nach § 30 Abs. 1 S. 2 IfSG angeordnet werden, dass die genannten Störer in einem geeigneten Krankenhaus oder in sonst geeigneter Weise abgesondert werden. Zu den sonst geeigneten Weisen einer Absonderung gehört insbes. die **häusliche Quarantäne**.³⁰¹ Kommt ein Betroffener den seine Absonderung betreffenden Anordnungen nicht nach oder ist nicht zu erwarten, dass er ihnen Folge leisten wird, ist er nach § 30 Abs. 2 S. 1 IfSG zwangsweise in einer **abgeschlossenen Einrichtung** abzusondern. 205

Umstritten ist es, ob § 30 IfSG eine die **Generalklausel** des § 28 Abs. 1 S. 1 IfSG gänzlich **verdrängende Regelung** darstellt oder hinsichtlich anderer Personen (Nichtstörer) als der in § 30 IfSG genannten Adressaten auch auf die Generalklausel zurückgegriffen werden darf (→ Rn. 184 ff.). 206

Von der häuslichen Absonderung (Quarantäne) wurde während der **Corona-Epidemie** sehr häufig Gebrauch gemacht. So wurde gegenüber mit SARS-CoV-2 Infizierten bzw. an COVID-19 Erkrankten sowie gegenüber Personen, die mit Infizierten oder Erkrankten einen qualifizierten Kontakt hatten,³⁰² entsprechende Anordnungen durch die Ordnungs- oder Gesundheitsämter in Gestalt eines **Verwaltungsakts** erlassen. Der Zeitraum, in dem die Adressaten ihre Wohnung nicht mehr verlassen und keinen Besuch dort empfangen durften, belief sich regelmäßig auf 14 Tage. Zudem erließen die Bundesländer gestützt auf §§ 32, 30 IfSG (teilweise zusätzlich unter Nennung von § 28 Abs. 1 S. 1 IfSG) **Einreise-Quarantäneverordnungen** (Kluckert in → § 3 Rn. 36 ff.). Danach mussten Personen, die nach einem nicht nur ganz kurzen Aufenthalt im Ausland in das Bundesland eingereist waren, sich auf direktem Weg in die eigene Häuslichkeit oder eine andere geeignete Unterkunft begeben und an diesem Aufenthaltsort für 14 Tage verbleiben.³⁰³ Die Bundesländer, die keine eigene Quarantäneverordnung erlassen haben, wie zB Berlin und Niedersachsen, haben entsprechende Regelungen in die jeweilige allgemeine Bekämpfungsverordnung integriert (siehe Kluckert in → § 3 Rn. 37). 207

Angeichts der Bedeutung der Absonderung, insbes. der häuslichen Quarantäne überrascht es, dass sich die vorstehend dargestellten Maßnahmen **regelmäßig als rechtswid-** 208

298 Vgl. Siegel NVwZ 2020, 577 (579), der schon hinsichtlich von Allgemeinverfügungen mit großem räumlichen Wirkungskreis (Stadt, Landkreis) formuliert, dass „nicht mehr von einer konkreten Regelung gesprochen werden“ kann.

299 Vgl. die bis zum 22.5.2020 gültige amtliche Überschrift des § 30 IfSG.

300 Vgl. die ab dem 23.5.2020 geltende amtliche Überschrift des § 30 IfSG.

301 Bals/Kubn GesR 2020, 213 (217); Erdle IfSG § 30 Rn. 3.

302 Giesberts/Gayger/Weyand NVwZ 2020, 417 (419).

303 Vgl. § 1 Abs. 1 der bayerischen Verordnung über Quarantänemaßnahmen für Einreisende zur Bekämpfung des Coronavirus (Einreise-Quarantäneverordnung – EQV) v. 9.4.2020 (GVBl. 209); § 1 Abs. 1 der nordrhein-westfälischen Verordnung zum Schutz vor Neuinfizierungen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 in Bezug auf Ein- und Rückreisende (CoronaEinreiseVO) v. 9.4.2020 (GV. 218 a).

§ 3 Die Corona-Bekämpfungsmaßnahmen der Bundesländer*

I. Ansammlungen, Veranstaltungen und Gottesdienste	5	VII. Besuchsregeln in Krankenhäusern und Pflegeheimen	33
II. Reisebeschränkungen	9	VIII. Quarantänemaßnahmen (insbes. Reiserückkehrer)	36
III. Kontaktbeschränkungen, Ausgangssperren und Aufenthalt im öffentlichen Raum	13	IX. Schließung von Schulen, Hochschulen und Kindertagesstätten	40
IV. Gaststätten und Hotels	19	X. Freizeitangebote	43
V. Verkaufsstätten	22	XI. Sonstiges	46
VI. Versorgung in Krankenhäusern	29		

Nachdem das anfänglich verheimlichte Auftreten eines neuartigen Virus in der Stadt Wuhan in China bekannt wurde, wurde es außerhalb Chinas zunächst als ein lokales Ereignis wahrgenommen. Auch noch nach Ausrufung der gesundheitlichen Notlage von internationaler Tragweite durch die WHO am 30.1.2020 wurde das mittlerweile auf den Namen SARS-CoV-2 getaufte Virus von vielen Entscheidungsträgern in Deutschland, Europa und auf anderen Kontinenten hinsichtlich seines pandemischen Ausmaßes und seiner gesundheitsschädlichen Folgen unterschätzt. Vor dem Hintergrund katastrophaler Zustände in Italien reagierten ab der 11. Kalenderwoche 2020 die Landesregierungen und lokalen Behörden mit drastischen Maßnahmen, bei denen es sich um die schwersten Grundrechtseingriffe seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland handelte.

Es setzte ein hektisches Regelungsgeschehen ein, welches auf Landesebene vornehmlich zu sog. Eindämmungsverordnungen führte, welche sich auf §§ 32, 28 Abs. 1 IfSG stützen. In einigen Bundesländern wurden gleichartige, landesweit gültige Regelungen zunächst in Form von Allgemeinverfügungen erlassen. Die von den Landesregierungen ergriffenen Maßnahmen umfassen ua Ausgangssperren, Kontakt-, Reise-, Gottesdienst-, Veranstaltungs-, Ansammlungs- und Versammlungsverbote, die Schließung von Kindertagesstätten, Schulen, Hochschulen, Gaststätten, Hotels, Geschäften, Sport-, Freizeit- und Kultureinrichtungen sowie Besuchsverbote in Krankenhäusern und Pflegeheimen.

Die nachfolgende Zusammenstellung gibt einen Überblick über die in der ersten Bekämpfungsphase auf Landesebene ergriffenen Bekämpfungsmaßnahmen. Im Schwerpunkt werden die Regelungen der Länder Berlin, Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen betrachtet. Neben den von den Landesregierungen ergriffenen Regelungen existieren zahlreiche kommunale Vorschriften,¹ auf die hier nicht weiter eingegangen werden kann.

Die erste Bekämpfungsphase dauerte bis zum 19.4.2020 (einschließlich). Am 15.4.2020 beschlossen die Bundeskanzlerin und die Regierungschefs der Länder, ab dem 20.4.2020 mit ersten Lockerungen zu beginnen (s. Anhang). Die nachfolgende Übersicht beruht auf der am 19.4.2020 gültigen Rechtslage.

I. Ansammlungen, Veranstaltungen und Gottesdienste

Die Mehrheit der Bundesländer statuiert in der jeweils (zum Stichtag am 19.4.2020; → Rn. 4) geltenden Corona-VO ein grundsätzliches Verbot aller **Veranstaltungen, Ver-**

* Der Verfasser dankt seiner ehemaligen Mitarbeiterin *Hannah Schwerdtfeger*, LL.B. für ihre akribische und tatkräftige Unterstützung bei der Erstellung dieses Beitrags.

1 Vgl. zum Verhältnis der Bekämpfungsverordnungen zu kommunalen Allgemeinverfügungen OVG Berlin-Brandenburg Beschl. v. 7.4.2020 – OVG 11 S 15/20, NJW 2020, 1454 (1455 Rn. 7 f.).

Teil 2: Epidemische Lage von nationaler Tragweite

§ 4 Die epidemische Lage von nationaler Tragweite – einfachrechtliche Regelungen und verfassungsrechtliche Problematik

Literatur: *Benkard*, Patengesetz – Kommentar, 11. Aufl. 2015; *Dreier* (Hrsg.), Grundgesetz – Kommentar, Bd. II, 3. Aufl. 2015; *Erdle*, IfSG – Kommentar, 7. Aufl. 2020; *Jarass/Pieroth*, Grundgesetz – Kommentar, 15. Aufl. 2018; *Maurer/Waldhoff*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 19. Aufl. 2017; *Mefling* Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite v. 27.3.2020 (BGBl. I Nr. 14, S. 587–592), NZS 2020, 321; *Ritgen*, Rechtsetzung im Schatten der Corona-Pandemie – Das Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite, Der Landkreis 2020, 137; *Rixen*, Gesundheitsschutz in der Coronavirus-Krise – Die (Neu-)Regelungen des Infektionsschutzgesetzes, NJW 2020, 1097; *Rixen*, Grenzenloser Infektionsschutz in der Corona-Krise? Konturen eines grundrechtssensiblen Pandemie-Krisenrechts, RuP 2020, 109; *Sodan/Ziekow* (Hrsg.), Verwaltungsgerichtsordnung – Kommentar, 5. Aufl. 2018; *Stelkens/Bonk/Sachs*, Verwaltungsverfahrensgesetz – Kommentar, 9. Aufl. 2018; *Wissenschaftliche Dienste (Deutscher Bundestag)*, Staatsorganisation und § 5 Infektionsschutzgesetz, Ausarbeitung v. 2.4.2020, WD 3 – 3000 – 080/20.

I. Infektionsschutz-Notstandsrecht in der Corona-Krise	1	aa) Vorrang des Parlamentsgesetzes und Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG ...	17
II. Die Regelungen zum Infektionsschutz-Notstand im Bund sowie in Bayern und Nordrhein-Westfalen	6	bb) Verwaltungskompetenz ...	21
1. Überblick über die Regelungen im Bund, insbes. § 5 IfSG	6	cc) Finanzverfassung	27
a) Die epidemische Lage von nationaler Tragweite – Anlehnung an die sog. wirtschaftlichen Sicherstellungsgesetze ...	6	dd) Grundrechtsfragen	28
b) Die Ermächtigungen des BMG im Überblick	8	2. Überblick über die Rechtslage in Bayern und Nordrhein-Westfalen	30
c) Verfassungsrechtliche Problematik	17	a) BayIfSG	30
		b) IfSBG-NRW	34
		c) Übergreifende Fragestellungen, insbes. verfassungsrechtliche Problematik	38

I. Infektionsschutz-Notstandsrecht in der Corona-Krise

Die sog. Corona-Krise, in deren Zentrum die Verhinderung der Verbreitung des zur Krankheit COVID-19¹ führenden Virus SARS-CoV-2² steht, hat zur Entstehung eines spezifischen, außerhalb der Verfassung geregelten **Gesundheits- bzw. Infektionsschutznotstandsrechts** geführt: einerseits – und hauptsächlich – auf Bundesebene, andererseits – in deutlich begrenzterem Umfang – in den Bundesländern Bayern und Nordrhein-Westfalen. Die in diesen Bundesländern geltenden Bestimmungen ergänzen der Sache nach das Katastrophenschutzrecht, das ungeachtet der durch die Corona-Krise veranlassten Sondervorschriften anwendbar bleibt (Art. 1 Abs. 1 S. 3 BayIfSG, → § 12 Rn. 81). Auch in den anderen Bundesländern bildet das Katastrophenschutzrecht eine

1 Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19, § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 lit. t IfSG). Hier und im Folgenden wird das IfSG einschließlich der Änderungen durch das „Zweite Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite“ v. 19.5.2020 (BGBl. I 1018) zitiert.

2 Severe-Acute-Respiratory-Syndrome-Coronavirus-2 (SARS-CoV-2, § 7 Abs. 1 S. 1 Nr. 44 a IfSG).

§ 14 Verhütung übertragbarer Krankheiten: Schutzimpfungen

a) Impfpfehlungen

Die beim RKI (*Kluckert* in → §§ 2 Rn. 25–29; *Ritgen* in → § 12 Rn. 46–51) **ingerichtete Ständige Impfkommission (STIKO)**³¹ erarbeitet Impf-Empfehlungen,³² die Grundlage öffentlicher Empfehlungen der obersten Landesgesundheitsbehörden³³ sind (§ 20 Abs. 2 und 3 IfSG). Diese Empfehlungen der STIKO sind selbst nicht unmittelbar rechtsverbindlich.³⁴ Sie werden aber ua dadurch rechtlich bedeutsam, dass der Gemeinsame Bundesausschuss (G-BA) bei der Bestimmung des Leistungsinhalts des § 20i Abs. 1 S. 1 SGB V (Schutzimpfungen) für gesetzliche krankenversicherte Personen (zur GKV *Krasney/Heidenreich/Lubrich* in → § 11) auf der Grundlage der Empfehlungen der STIKO zu entscheiden und hierbei Abweichungen besonders zu begründen hat.³⁵ Da gegenwärtig ca. 90 % der Bevölkerung gesetzlich krankenversichert sind,³⁶ haben die Empfehlungen als Grundlage der G-BA-Richtlinien eine große personelle Reichweite.

Zweitens besteht ua dann ein **Anspruch auf Entschädigung wegen eines Impfschadens**,³⁷ wenn die Impfung von einer zuständigen Landesbehörde öffentlich empfohlen und in ihrem Bereich vorgenommen wurde (§ 60 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 IfSG, *Bachmann/Rung* in → § 15 Rn. 60, 64).

Drittens entsprechen die Empfehlungen der STIKO arzthaftungsrechtlich dem gebotenen **medizinischen Standard** nach § 630 a Abs. 2 BGB.³⁸ Deshalb haftet ein Arzt grundsätzlich für Schäden, wenn er sich nicht an diese Empfehlungen hält.

Dadurch, dass **jeder Arzt** – unabhängig von den Grenzen der Ausübung der fachärztlichen Tätigkeit – **zur Impfung berechtigt** ist (§ 20 Abs. 4 S. 1 und 2 IfSG), soll eine möglichst hohe Impfquote erreicht werden. Insbesondere Betriebsärzte, die nicht an der vertragsärztlichen Versorgung teilnehmen, können über Verträge nach § 132 e Abs. 1 S. 3 Nr. 2 SGB V in die Versorgung einbezogen werden.³⁹ Da die Betriebsärzte auch solche Personen erreichen, die sich gesund fühlen oder aus anderen Gründen keinen Arzt aufsuchen, können die Betriebsärzte einen bedeutsamen Beitrag bei der Impfprävention leisten.

b) Verordnungsermächtigungen

§ 20 Abs. 6 und 7 IfSG sieht unter näher bezeichneten Voraussetzungen die Möglichkeit vor, **verpflichtende Schutzimpfungen durch Rechtsverordnung** anzuordnen. Diese Kompetenz steht dem **Bund** zu (§ 20 Abs. 6 S. 1 IfSG) und – solange dieser von seiner Kompetenz noch nicht Gebrauch gemacht hat – auch den **Ländern** (§ 20 Abs. 7 IfSG). Zwar wird schon länger kritisiert, dass aufgrund des Vollzugs des IfSG als eigene Angelegenheit durch die Länder⁴⁰ (Art. 83, 84 GG, *Kluckert* in → § 2 Rn. 17–21) die Effektivität

31 Hierzu *Pfleiderer/Wichmann* Bundesgesundheitsbl. 2015, 263 (269–271). Siehe auch *Mers*, Infektionsschutz im liberalen Rechtsstaat, 2019, S. 137–139.

32 Hierzu *Erdle* IfSG § 20 Rn. 3; *Pfleiderer/Wichmann* Bundesgesundheitsbl. 2015, 263 (269–271).

33 Hierzu *Erdle* IfSG § 20 Rn. 4.

34 Siehe hierzu *Zuck* MedR 2017, 85 (87 f.).

35 Vgl. *Huster/Kießling* in NK-GesundhR SGB V § 20i Rn. 5; *Peick* in Sodan KrankenVersR-HdB § 10 Rn. 46.

36 *Zimmermann* in Sodan KrankenVersR-HdB § 4 Rn. 3.

37 Definiert in § 2 Nr. 11 IfSG als „die gesundheitliche und wirtschaftliche Folge einer über das übliche Ausmaß einer Impfreaktion hinausgehenden gesundheitlichen Schädigung durch die Schutzimpfung“, wobei ein Impfschaden auch vorliegt, „wenn mit vermehrungsfähigen Erregern geimpft wurde und eine andere als die geimpfte Person geschädigt wurde“.

38 BGH Beschl. v. 3.5.2017 – XII ZB 157/16, NJW 2017, 2826 (2827) mwN; *Makoski* GuP 2017, 220 (224 f.); *Zuck* MedR 2008, 410 (414).

39 *Schaks* in Sodan KrankenVersR-HdB § 28 Rn. 55.

40 *Katzenmeier* MedR 2020, 461 (462).

II. Arbeitsrechtliche Regelungen auf Grundlage von Verordnungen

1. IfSG-Verordnungen mit arbeitsrechtlichem Bezug

- 3 Durch Erlass des „Gesetzes zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite“ wird das Bundesministerium für Gesundheit (BMG) in seiner Funktion sowie seinen Befugnissen gestärkt. Ihm wird der Status als **Regulator des Gesundheitsnotstands**⁴ während der Corona-Krise zugewiesen. Mit Feststellung einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite durch den Bundestag (§ 5 Abs. 1 IfSG) stehen dem BMG mehrere vorübergehende⁵ Ermächtigungen zum Erlass von Rechtsverordnungen auf Grundlage der §§ 5, 5 a IfSG zu. Dem Grunde nach handelt es sich dabei um gesundheitsrechtliche Maßnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie.⁶ Das BMG hat sogar die Kompetenz, Rechtsverordnungen autonom und eigenmächtig zu erlassen, da der Erlass durchweg **ohne Zustimmung des Bundesrates** möglich ist.⁷ Einzelne Verordnungen kann es jedoch – unter Vorbehalt der Gefahr im Verzug – nur im Einvernehmen mit anderen Bundesministerien erlassen, vgl. § 5 Abs. 3 IfSG. Die für die Ermächtigung notwendige Feststellung der epidemischen Lage von nationaler Tragweite iSd § 5 Abs. 1 IfSG hat der Bundestag unter der stillschweigenden Bedingung, dass das Gesetz in Kraft tritt, für die jetzige Corona-Pandemie bereits am 27.3.2020 beschlossen.⁸

a) Verordnungen aufgrund von § 5 Abs. 2 IfSG

- 4 Obwohl die Verordnungen grundsätzlich gesundheits- und infektionsschutzrechtlicher Charakter aufweisen, besitzen sich auch einen **arbeitsrechtlichen Einschlag**. Das hat seinen Grund darin, dass das **Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)** zumindest für Verordnungen nach § 5 Abs. 2 Nr. 3, 4, 7 und 8 IfSG über die Voraussetzung des **Einvernehmens** mit in die Entscheidung einzubeziehen ist, soweit sich diese Rechtsakte auf das Arbeitsrecht und den Arbeitsschutz beziehen.
- 5 Eher geringeren Bezug zum Arbeitsrecht wird man den Verordnungen zur Stärkung der personellen Ressourcen im Gesundheitswesen (§ 5 Abs. 2 Nr. 7 IfSG) und im pflegerischen Bereich (§ 5 Abs. 2 Nr. 8 IfSG) zusprechen dürfen. Im Gegensatz dazu kann gem. § 5 Abs. 2 Nr. 3 IfSG mittels Verordnung von bestimmten **gesundheitlichen Anforderungen** an das Personal des IfSG vor allem beim Umgang mit Lebensmitteln **abgesehen** werden, um dadurch eine Versorgung der Bevölkerung aufrecht zu erhalten. Damit untrennbar verbunden werden sich für Arbeitnehmer und Arbeitgeber andere Vorgaben für die Einhaltung und Anordnung von Arbeitsschutzmaßnahmen ergeben. Auch können sich Regelungen gem. § 5 Abs. 2 Nr. 4 lit. g IfSG auf das Arbeitsrecht auswirken, wenn das BMG die **Eröffnung oder Schließung von Produktions- und Betriebsstätten** von Arzneimitteln und anderen gesundheitsrelevanten Produkten regelt. Werden Produktions- oder Betriebsstätten geschlossen, zeitigt dies arbeitsrechtliche Konsequenzen auf dem Gebiet des Leistungsstörungenrecht, die so intensiv sein können, dass der Arbeitgeber nur noch mit dem Abbau von Personal reagieren kann. Allerdings stellen diese bloß schemenhaft angerissenen Auswirkungen im Moment nur **Eventualitäten** dar. Denn bislang **wirkt sich keine** der bisher vom BMG aufgrund dieser Ermächtigungen erlassenen Verordnungen⁹ **auf das Arbeitsrecht aus**.

4 Mit der gleichen Begrifflichkeit *Rixen* NJW 2020, 1097 (1102).

5 Mit Ablauf des 31.3.2021 treten die Ermächtigungen außer Kraft, vgl. Art. 3 iVm Art. 7 Abs. 4 des „Gesetzes zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite“ v. 27.3.2020, BGBl. I 587.

6 *Meßling* NZS 2020, 321 (321 f.).

7 BT-Drs. 19/18111, S. 20.

8 BT-Plenarprotokoll 19/154, 19169 (C).

9 Bisher erlassene Verordnungen: BAnz AT 9.4.2020 V3; BAnz AT 9.4.2020 V4; BAnz AT 21.4.2020 V1.

Anhang: Zusammenstellung der Corona-Bekämpfungsregelungen der Bundesländer*

A. Baden-Württemberg	1	I. Niedersachsen	35
B. Bayern	4	J. Nordrhein-Westfalen	39
C. Berlin	9	K. Rheinland-Pfalz	44
D. Brandenburg	13	L. Saarland	48
E. Bremen	18	M. Sachsen	52
F. Hamburg	23	N. Sachsen-Anhalt	56
G. Hessen	27	O. Schleswig-Holstein	60
H. Mecklenburg-Vorpommern	30	P. Thüringen	64

In der nachfolgenden Übersicht sind die bis zum 15.5.2020 von den Bundesländern zur Bekämpfung des Coronavirus sowie zur Bewältigung der Pandemiefolgen erlassenen Regelungen zusammengestellt.

A. Baden-Württemberg

I. Gesetze

1. Gesetz zur Feststellung einer Naturkatastrophe, der Höhe der Ausnahmekomponente und zur Festlegung eines Tilgungsplans nach § 18 Absatz 6 der Landeshaushaltsordnung für Baden-Württemberg
v. 19.3.2020 (GBl. 125)
 - Erklärung der COVID-19-Pandemie zur Naturkatastrophe
2. Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Staatshaushaltsplan von Baden-Württemberg für die Haushaltsjahre 2020/21
v. 19.3.2020 (GBl. 126)
 - Möglichkeit der Aufnahme von Krediten bis zu 5 Mrd. Euro bezüglich Ausgaben im Zusammenhang mit der Pandemie
3. Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung, der Landkreisordnung und anderer Gesetze
v. 7.5.2020 (GBl. 259)
 - Durchführung von Sitzungen des Gemeinderats/des Kreistags ohne persönliche Anwesenheit der Mitglieder im Sitzungsraum möglich; Videokonferenz notwendig

II. Rechtsverordnungen

1. Verordnung der Landesregierung über infektionsschützende Maßnahmen gegen die Ausbreitung des Virus SARS-Cov-2 (Corona-Verordnung – CoronaVO)
v. 16.3.2020 (GBl. 117), ersetzt/fortgeführt durch VO v. 17.3.2020 (GBl. 120)
 - Einstellung des Betriebs an Schulen, Notbetrieb
 - Aussetzung des Betriebs an Hochschulen
 - Untersagung von Versammlungen und sonstigen Veranstaltungen mit mehr als 100 Teilnehmern
 - Schließung von Kultur- und Freizeiteinrichtungen, zB Bildungseinrichtungen, Schwimmbäder, Bibliotheken etc
 - Einschränkung des Betriebs von Gaststätten; Ausnahme für Speisegaststätten, wenn Sitz- und Stehplätze 1,5 m entfernt
 - Besuchsverbot in Einrichtungen nach § 23 Abs. 3 S. 1 Nr. 1, 3–5 IfSG, teilstationäre Einrichtungen für Menschen mit Pflege- und Unterstützungsbedarf etc
 - Ermächtigung für Maßnahmen gegenüber Ein- und Rückreisenden
 - Regelung für Erstaufnahmeeinrichtungen

* Ein herzlicher Dank für die tatkräftige und mühevoll Unterstützung bei der Erstellung der Übersicht gebührt Herrn Ass. jur. *Lars Cordes*, LL.M. und Herrn *Niklas Horn*, beide Wissenschaftliche Mitarbeiter an der Bergischen Universität Wuppertal.

Stichwortverzeichnis

Die **fetten** Zahlen verweisen auf den Paragraphen (Beitrag), die mageren auf die Randnummer.

- Abgabe von Medizinprodukten 7 41 ff., 48 ff., 60 ff.
- Ablaufzeit 5 42
- Abrechnungsprüfung 11 114
 - Prüfquote 11 116
 - Zweites Bevölkerungsschutzgesetz 11 121
- Absonderung 1 7, 50, 2 186 f., 204 ff., 10 8, 12 40, 13 40 ff., 15 22 ff., 16 12
 - Einreise 2 207
 - Entschädigung 16 16
 - Freiheitsentziehung 2 214
 - freiwillige 13 42
 - Freiwilligkeit 2 210 ff.
 - Gefahr im Verzug 2 215
 - häusliche 2 205, 207
 - Lohnfortzahlung 16 13 ff.
 - Massenquarantäne 13 27
 - Rechtsverordnung 2 207
 - Richtervorbehalt 2 209 ff.
 - Sanktionen 2 212
 - sofortige Vollziehbarkeit 2 211
 - Zitiergebot 2 218
- Abstandsgebot 3 16, 27, 13 22
- Abwägung 2 55, 64 f., 72, 74, 76, 121, 125, 182
 - Erfüllung von Schutzpflichten 2 68 ff.
 - körperliche Unversehrtheit 2 60 ff.
 - Leben 2 60 ff.
 - Lebensrisiko, allgemeines 2 76
 - Übermaß 2 74
 - Untermaß 2 74, 75
- Abweichungsbefugnis des BMG
 - von gesetzlichen Vorgaben *siehe* Derogation von Parlamentsgesetzen
- Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights 1 68
- Akzeptanz infektionsschutzrechtlicher Maßnahmen 12 14
- Allgemeines Persönlichkeitsrecht 5 36
- Allgemeinverfügung
 - Bündel 2 199
 - Einzelfall 2 194 ff.
 - Einzelfallfiktion 2 197, 201 ff.
 - Gefahr, konkrete 2 165
 - Grenzen 2 201 ff.
 - landesweite Geltung 2 203
 - materieller Begriff 2 194
 - personenbezogene 2 200
 - Reichweite der Handlungsform 2 191 ff.
 - sachbezogene 2 199
- All-Risiko-Ansatz 1 34
- Altenheim 3 33 ff.
- Altenpfleger
 - heilkundliche Tätigkeiten 9 48
- Ambulante Intensivpflege
 - Pflegeeinrichtung 10 10 ff.
- Ambulante Praxis 9 6
 - Aufrechterhaltung der Gesundheitsversorgung 9 4 ff., 13 ff., 20 ff.
- Ambulanter Bereich
 - Maßnahmen 11 69 ff.
- Amtsarzt 12 53
- Amtsgericht
 - Bußgeldbescheid 17 37
 - Zuständigkeit 13 44
- Amtshaftung 15 78 ff.
- Amtshilfe 12 48, 84
- Änderungsvorbehalt 2 155, 157
- Anerkannte Angebote zur Unterstützung im Alltag 11 153 f.
- Anordnungen
 - Einreise 5 11 f.