

AUS DER FORSCHUNG



Das Infektions- schutzgesetz in Zeiten von Corona

Zu den Herausforderungen und Grenzen gesetzlicher Regelungen

VON PROF. DR. IUR. MARTIN MÜLLER

Nach der Finanzkrise und der Flüchtlingskrise sehen wir uns innerhalb weniger Jahre mit der dritten global sich auswirkenden Krise konfrontiert: der Coronakrise.

Die aktuell noch andauernde Coronapandemie zeigt, dass Deutschland, Europa und die Welt nicht wirklich auf ein solches Szenario vorbereitet waren und sind. Die Ausbreitung des Virus, das für einige Bevölkerungsteile besonders gefährlich ist, stellt neue Herausforderungen an die Politik.

Zunächst waren die Nationalstaaten die Ebene, welche handelten und entschieden. Mit Politik, Wissenschaft, Gesellschaft und Wirtschaft waren und sind schon hier vier Hauptakteure beteiligt, deren Interessen und Ziele teilweise heterogen, teilweise homogen sind und deren Selbstverständnis und Rolle innerhalb des Krisenmanagements erst noch definiert und dann ausgefüllt werden musste.

Angesichts der Beratung insbesondere durch Virologen wurden viele Bereiche des wirtschaftlichen und gesell-

schaftlichen Lebens durch die Politik neu organisiert bzw. mit massiven Einschränkungen belegt. Auch wenn Corona die gesamte Bundesrepublik betrifft, sind die einschränkenden Maßnahmen regional unterschiedlich, orientiert an verschiedenen intensitätsbezogenen Parametern. Zunächst wurde – anhand einer Gesamtschau und -gewichtung verschiedener Indikatoren – auf Risikogebiete abgestellt, dann auf den Reproduktionsfaktor (R-Wert), zuletzt auf den sog. Inzidenzwert.

Insbesondere zu Beginn der Corona-Krise hat sich gezeigt, wie schwierig es für die politischen Organe, vor allem die Bundesregierung in Koordination mit den Landesregierungen, war, abgestimmte Entscheidungen für die Bundesrepublik zu treffen und zu koordinieren, die den Umgang mit einer weltweit grassierenden Erkrankung betraf.

Grundlage fast aller in Deutschland getroffenen Entscheidungen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie war und ist das Infektionsschutzgesetz (IfSG). Hierbei handelt es sich um ein Bundesgesetz, das definiert, welche Schutzmaßnahmen es geben darf und wer ggfs. entschädigt werden kann. Für die Umsetzung des Gesetzes tragen insbesondere die Länder Verantwortung.

Während der Corona-Pandemie wurde das IfSG mit Wirkung vom 28.03.2020, 19.11.2020 und 16.12.2020 reformiert. Das IfSG ist in seiner gegenwärtigen Konzeption trotz der jüngsten Änderungen im Wesentlichen auf eine Kooperation von Bundes- und Länderbehörden, einschließlich kommunaler Behörden sowie mit Medizinern und medizinischen Einrichtungen hin angelegt. Die Bundesebene hat primär koordinierende Funktion, aber kaum „echte“ Kompetenzen i.S.v. Gebots- oder Verbotsbefugnissen. Die neuen Kompetenzen auf Bundesebene beschränken sich im Wesentlichen auf Maßnahmen zur Grundversorgung mit Arzneimitteln, Medizinprodukten sowie zur Stärkung der personellen Ressourcen im Gesundheitswesen. Allein das Bundesministerium für Gesundheit wurde – befristet bis zum 1. April 2021 – ermächtigt, unbeschadet der Befugnisse der Länder diverse Anordnung oder Rechtsverordnungen ohne Zustimmung des Bundesrates zu erlassen (§ 5 Abs. 2 Nr. 1–8 IfSG n.F.).

Im Rahmen der inzwischen regelmäßigen Treffen der Bundeskanzlerin mit den Ministerpräsident*innen der Bundesländer ist die Bundeskanzlerin vielfach auf die Rolle der Moderatorin beschränkt, die Entscheidungsbefugnisse liegen weitgehend bei den Regierungschefs der einzelnen Bundesländer. Von Verfassung wegen sind derartige Abstimmungsunden

» Wir fahren auf Sicht, und die Sicht ist schlecht! «

nicht vorgesehen. Ihre Legitimität anzuzweifeln, erscheint dennoch eher abwegig, werden Kompetenzen doch nicht verändert. Sie sind vielmehr Ausdruck eines pragmatisch gebotenen, kooperativen Föderalismus. Einer kritischen Analyse bedarf die neue Verordnungsermächtigung im IfSG. Hier fehlt es an einer Abstufung hinsichtlich Eingriffsintensität und Grundrechtsrelevanz sowohl auf der Tatbestands- wie auf der Rechtsfol-

genseite. Ob das IfSG insoweit den verfassungsrechtlichen Anforderungen an Inhalt, Zweck und Ausmaß einer Rechtsverordnungsermächtigung genügt, erscheint zweifelhaft. Dies gilt sowohl mit Blick auf den Parlamentsvorbehalt wie auch die weite Fassung des Katalogs möglicher Maßnahmen, darüber hinaus auch hinsichtlich der abgestuften Schutzmaßnahmen und ihrem Verhältnis zu den möglichen Maßnahmen. Die schon im Vorfeld und in den parlamentarischen Beratungen geäußerten Bedenken scheinen nicht wirklich ausgeräumt. Eine endgültige und verbindliche Klärung bleibt den Gerichten vorbehalten.

Weitere Änderungen des IfSG werden diskutiert, so zum Beispiel eine weitere Impfpflicht, die Stärkung der Bundesebene mit dem Ziel einheitlicher Regelungen oder die Verankerung zusätzlicher Kriterien und Grenzwerte mit daran gekoppelten Handlungsschritten im Gesetz. Bis dahin scheint zu gelten: „Wir fahren auf Sicht, und die Sicht ist schlecht!“

Der Beitrag berücksichtigt den Stand bis zum 1. März 2021.



MARTIN MÜLLER

ist Professor für Öffentliches Recht am Institut für Europäisches und Internationales Wirtschaftsrecht (EIW) an der Fakultät Recht der Ostfalia