

Sandra von Steinau-Steinrück

Die staatliche Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten

**Rechtliche Rahmenbedingungen,
grundgesetzliche Schutzpflichten
und Eingriffsgrenzen**

Inhaltsübersicht

Einleitung	15
Zum Begriff der Infektionskrankheit	19
1. Teil: Rechtliche Rahmenbedingungen der staatlichen Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten	21
A. Regelungen auf internationaler Ebene	21
I. Entwicklung einer internationalen Zusammenarbeit	21
II. Völkerrechtliche Regelungen	32
III. Regelungen des Europäischen Unionsrechts	42
IV. Ergebnis	57
B. Kompetenzen zum Schutz vor Infektionskrankheiten	58
I. Gesetzgebungskompetenzen	58
II. Verwaltungskompetenzen beim Vorgehen zum Schutz vor Infektionskrankheiten	69
III. Ergebnis	71
C. Bundesgesetze zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten	72
I. Entwicklung der Seuchengesetzgebung in Deutschland	72
II. Das Infektionsschutzgesetz (IfSG)	81
III. Tierseuchenrechtliche Vorschriften	100
IV. Ergebnis	105
D. Katastrophenschutzrecht	106
E. Zusammenwirken der nationalen und internationalen Regelungen zum Infektionsschutz	108
F. Zusammenfassung	110
2. Teil: Staatliche Schutzpflicht und Recht auf gesundheitsschützende staatliche Leistungen	111
A. Schutz der Gesundheit durch Grundrechte und grundrechtsgleiche Rechte	112
I. Grundrechtlicher Schutz der Gesundheit vor Beeinträchtigungen	112
II. Grundrechtlicher Schutz der Gesundheit vor Gefährdungen	117

B. Schutz der Gesundheit auf der Grundlage der Grundrechtsschranken ...	119
I. Qualifizierte Gesetzesvorbehalte	120
II. Einfache Gesetzesvorbehalte und verfassungsimmanente Schranken	123
C. Schutz der Gesundheit auf der Grundlage der Gesetzgebungskompetenzen des Grundgesetzes	125
D. Staatliche Verpflichtung zum Schutz der Gesundheit vor Infektionskrankheiten	126
I. Existenz einer staatlichen Schutzpflicht	126
II. Objektive Schutzpflicht und subjektives Schutzrecht	134
III. Adressat der Schutzpflicht	136
IV. Anforderungen an die Gefahrenquelle	138
V. Bestimmung der schutzpflichtenaktivierenden Gefahrenschwelle	146
VI. Verfassungsgerichtliche Durchsetzung der Schutzpflicht	152
E. Recht auf staatliche gesundheitsschützende Leistungen	153
I. Existenz eines Rechts auf gesundheitsschützende staatliche Leistungen	154
II. Beispiele für Leistungsrechte beim Infektionsschutz	160
F. Zusammenfassung	167
3. Teil: Staatliche Eingriffsmaßnahmen zum Infektionsschutz nach dem Infektionsschutzgesetz und ihre verfassungsrechtlichen Grenzen ...	169
A. Verhütung von Infektionskrankheiten	169
I. Allgemeine Maßnahmen nach § 16 IfSG	169
II. Besondere Maßnahmen nach § 17 IfSG	176
III. Schutzimpfungen nach § 20 IfSG	178
IV. Weitere Vorschriften zur Schutzimpfung	194
B. Bekämpfung von Infektionskrankheiten	195
I. Behandlungsmaßnahmen (§ 24 IfSG)	196
II. Ermittlungsmaßnahmen (§§ 25, 26 IfSG)	197
III. Schutzmaßnahmen (§ 28–32 IfSG)	200
C. Zusammenfassung	226
Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse der Arbeit	229
Literaturverzeichnis	231

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	15
Zum Begriff der Infektionskrankheit	19
I. Teil: Rechtliche Rahmenbedingungen der staatlichen Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten	21
A. Regelungen auf internationaler Ebene	21
I. Entwicklung einer internationalen Zusammenarbeit	21
1. Internationale Gesundheitsräte und Sanitätskonferenzen	23
2. Gesundheitsorganisation des Völkerbundes	26
3. Die Errichtung der Weltgesundheitsorganisation (WHO)	29
II. Völkerrechtliche Regelungen	32
1. Multilaterale Verträge	32
a) Internationale Gesundheitsvorschriften der WHO	32
b) Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte	36
c) Europäische Menschenrechtskonvention	37
d) Europäische Sozialcharta	38
e) Verträge über das gemeinsame Vorgehen gegen einzelne Krankheiten	40
2. Bilaterale Verträge: Abkommen über gegenseitige Hilfe im Katastrophenfall	40
III. Regelungen des Europäischen Unionsrechts	42
1. Primärrechtliche Grundlagen	42
a) Art. 6 Satz 2 lit. a AEUV	42
b) Art. 9 AEUV: Gesundheitsschutz als Tätigkeitsfeld der Europäischen Union	43
c) Art. 168 AEUV (ex-Art. 152 EG) als Rechtsgrundlage für unmittelbar gesundheitsschützende Maßnahmen	44
d) Art. 4 Abs. 3 EUV: Aufgaben und Pflichten der Mitgliedstaaten	46
e) Gesundheitsschutz als mittelbares Ziel sonstiger Politiken der Europäischen Union	47

f) Gesundheitsschutz nach der Charta der Grundrechte der EU	48
2. Sekundäres Unionsrecht	50
a) Entscheidung Nr. 2119/98/EG: Netz für die Überwachung und Kontrolle übertragbarer Krankheiten	50
b) Entscheidung Nr. 2000/57/EG: Frühwarn- und Reaktionssystem für die Überwachung und die Kontrolle übertragbarer Krankheiten	51
c) Entscheidung Nr. 2000/96/EG: Katalog von epidemiologisch zu überwachenden Krankheiten	52
d) Entscheidung Nr. 2002/253/EG: Falldefinitionen für die Meldung übertragbarer Krankheiten an das Gemeinschaftsnetz	52
e) Verordnung Nr. 851/2004: Europäisches Zentrum für die Prävention und Bekämpfung von Seuchen (ECDC)	52
f) Unionsmaßnahmen gegen einzelne Infektionskrankheiten	53
3. Verhältnis der sekundären EU-Vorschriften zu den Internationalen Gesundheitsvorschriften	55
IV. Ergebnis	57
B. Kompetenzen zum Schutz vor Infektionskrankheiten	58
I. Gesetzgebungskompetenzen	58
1. Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes und der Länder nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG	58
a) Regelungsgegenstand	59
b) Begriff der Maßnahme	62
2. Gesetzgebungskompetenz der Länder	64
3. Kompetenzen im Katastrophenfall	67
II. Verwaltungskompetenzen beim Vorgehen zum Schutz vor Infektionskrankheiten	69
III. Ergebnis	71
C. Bundesgesetze zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten	72
I. Entwicklung der Seuchengesetzgebung in Deutschland	72
II. Das Infektionsschutzgesetz (IfSG)	81
1. Das Infektionsschutzgesetz als Reformgesetz	81
2. Regelungsgegenstand: übertragbare Krankheiten sowie Infektionen beim Menschen	82
a) Auf den Menschen übertragbare Krankheit	82
b) Infektion des Menschen	83
3. Informationsinstrumente	84

a) Information und Aufklärung der Allgemeinheit (§ 3 IfSG)	84
b) Bund-Länder-Informationsverfahren (§ 5 IfSG)	85
c) Meldewesen (§§ 6 bis 15 IfSG)	86
4. Eingriffsinstrumente	87
a) Eingriffsvoraussetzung: Gefahr oder Gefahrverdacht	88
b) Unterscheidung zwischen Verhütungs- und Bekämpfungsmaßnahmen	90
c) Generalklausel und spezielle Maßnahmen	92
5. Adressaten der Eingriffsmaßnahmen nach dem Infektionsschutzgesetz	93
a) Adressaten nach § 2 Nr. 4 bis 7 IfSG	94
aa) Der Kranke (§ 2 Nr. 4 IfSG)	94
bb) Der Krankheitsverdächtige (§ 2 Nr. 5 IfSG)	94
cc) Ausscheider (§ 2 Nr. 6 IfSG)	95
dd) Der Ansteckungsverdächtige (§ 2 Nr. 7 IfSG)	95
b) „Carrier“	96
c) Störer und Nichtstörer	97
d) Adressaten nach § 2 Nr. 4 bis 7 IfSG als „Störer“	98
6. Die Rolle des Robert Koch-Instituts	99
III. Tierseuchenrechtliche Vorschriften	100
1. Das Tierseuchengesetz (TierSG)	100
a) Kompetenzgrundlage und Regelungsgegenstand	101
b) Zielrichtung der Maßnahmen/Adressatenkreis	101
c) Regelungen nach dem Tierseuchengesetz	101
d) Die Rolle des Friedrich-Löffler-Instituts	104
2. Weitere tierseuchenrechtliche Vorschriften	104
IV. Ergebnis	105
D. Katastrophenschutzrecht	106
E. Zusammenwirken der nationalen und internationalen Regelungen zum Infektionsschutz	108
F. Zusammenfassung	110
2. Teil: Staatliche Schutzpflicht und Recht auf gesundheitsschützende staatliche Leistungen	111
A. Schutz der Gesundheit durch Grundrechte und grundrechtsgleiche Rechte	112
I. Grundrechtlicher Schutz der Gesundheit vor Beeinträchtigungen	112
1. Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG: Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit	113
2. Art. 104 Abs. 1 Satz 2 GG: Verbot der Misshandlung	116

3. Art. 1 Abs. 1 GG: Recht auf Achtung und Schutz der Menschenwürde	116
II. Grundrechtlicher Schutz der Gesundheit vor Gefährdungen	117
B. Schutz der Gesundheit auf der Grundlage der Grundrechtsschranken	119
I. Qualifizierte Gesetzesvorbehalte	120
1. Art. 11 Abs. 2 GG	120
2. Art. 13 Abs. 7 GG	121
3. Art. 12a Abs. 4 GG	122
4. Art. 6 Abs. 3 GG	123
II. Einfache Gesetzesvorbehalte und verfassungsimmanente Schranken	123
C. Schutz der Gesundheit auf der Grundlage der Gesetzgebungskompetenzen des Grundgesetzes	125
D. Staatliche Verpflichtung zum Schutz der Gesundheit vor Infektionskrankheiten	126
I. Existenz einer staatlichen Schutzpflicht	126
1. Ableitung einer Schutzpflicht aus den Grundrechten	126
2. Ableitung einer Schutzpflicht aus den Grundrechtsschranken	131
3. Ableitung einer Schutzpflicht aus den Gesetzgebungskompetenzen	134
II. Objektive Schutzpflicht und subjektives Schutzrecht	134
III. Adressat der Schutzpflicht	136
IV. Anforderungen an die Gefahrenquelle	138
1. Staat als Verursacher einer Gesundheitsgefahr	138
2. Gesundheitsgefahr durch Private	139
3. Naturgefahr Infektionskrankheit	141
4. Grundrechtsträger als Gesundheitsgefahr für sich selbst	143
V. Bestimmung der schutzpflichtenaktivierenden Gefahrenschwelle	146
1. Bestimmung in Anlehnung an den Gefahrenbegriff im Polizeirecht	147
2. Lösungsvorschlag	149
a) Gefahrenschwelle für das Eingreifen der Legislative	149
b) Gefahrenschwelle für ein Eingreifen der Exekutive	151
VI. Verfassungsgerichtliche Durchsetzung der Schutzpflicht	152
E. Recht auf staatliche gesundheitsschützende Leistungen	153
I. Existenz eines Rechts auf gesundheitsschützende staatliche Leistungen	154
1. Derivatives Leistungsrecht	156
2. Originäres Leistungsrecht	158

II.	Beispiele für Leistungsrechte beim Infektionsschutz	160
1.	Recht des Einzelnen auf Finanzierung von Forschungseinrichtungen und auf staatliche Forschungsmaßnahmen	160
2.	Recht auf Information und Aufklärung über neue Gesundheitsgefahren	163
3.	Recht auf Teilnahme an Impfungen	166
F.	Zusammenfassung	167
3.	Teil: Staatliche Eingriffsmaßnahmen zum Infektionsschutz nach dem Infektionsschutzgesetz und ihre verfassungsrechtlichen Grenzen	169
A.	Verhütung von Infektionskrankheiten	169
I.	Allgemeine Maßnahmen nach § 16 IfSG	169
1.	Generalklausel des § 16 Abs. 1 IfSG	169
2.	Regelung des § 16 Abs. 2 IfSG	173
3.	Regelung des § 16 Abs. 3 IfSG	175
II.	Besondere Maßnahmen nach § 17 IfSG	176
III.	Schutzimpfungen nach § 20 IfSG	178
1.	Bedeutung der Impfung als Verhütungsmaßnahme	178
2.	Regelungsgehalt des § 20 IfSG	179
3.	Freiwillige Impfung: Impfstoffknappheit und priorisierte Versorgung	181
a)	Grundproblem der Impfstoffknappheit im Pandemiefall	181
b)	Vergleich zum Problem der Knappheit medizinischer Güter in der Transplantationsmedizin	184
c)	Vereinbarkeit einer priorisierten Versorgung bestimmter Personen mit Art. 3 Abs. 1 GG	186
aa)	Vorliegen einer Ungleichbehandlung	186
bb)	Rechtfertigung der Ungleichbehandlung	187
cc)	Grundsatz der Selbstbindung der Verwaltung	189
4.	Staatliche Anordnung von Impfungen	190
a)	§ 20 Abs. 6 und 7 IfSG als Ermächtigungsgrundlagen	190
b)	Vereinbarkeit mit Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG	191
c)	Ausnahmen von der Impfpflicht	194
IV.	Weitere Vorschriften zur Schutzimpfung	194
B.	Bekämpfung von Infektionskrankheiten	195
I.	Behandlungsmaßnahmen (§ 24 IfSG)	196
II.	Ermittlungsmaßnahmen (§§ 25, 26 IfSG)	197

1. Vorladung von Personen	197
2. Anordnung einer Untersuchung	198
a) Mögliche Untersuchungen	198
b) Grundrechtliche Relevanz	199
III. Schutzmaßnahmen (§ 28–32 IfSG)	200
1. Generalklausel des § 28 IfSG	200
2. Zulässigkeit einer Regelung über die Anordnung einer Heilbehandlung	201
a) Zulässigkeit nach geltendem Gesetzesrecht	201
b) Verfassungsrechtliche Zulässigkeit	202
aa) Vereinbarkeit mit dem Recht auf körperliche Unversehrtheit aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1, 2. Alt. GG	203
bb) Vereinbarkeit mit dem Recht auf Leben aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1, 1. Alt. GG	207
cc) Vereinbarkeit mit der Menschenwürdegarantie aus Art. 1 Abs. 1 GG	208
dd) Vereinbarkeit mit dem Misshandlungsverbot aus Art. 104 Abs. 1 Satz 2 GG	209
ee) Vereinbarkeit mit dem Selbstbestimmungsrecht	209
3. Beobachtung (§ 29 IfSG)	211
a) Regelungsgehalt	211
b) Durchführung	211
c) Verfassungsrechtliche Grenzen	212
4. Quarantäne (§ 30 IfSG)	213
a) Regelungsgehalt	213
b) Verfassungsrechtliche Grenzen	216
5. Berufliches Tätigkeitsverbot (§ 31 IfSG)	218
a) Regelungsgehalt	218
b) Entschädigung nach § 56 IfSG	218
c) Praktische Fälle	219
aa) Berufliches Tätigkeitsverbot für Ärzte und in sonstige medizinische Berufen	219
bb) Berufliches Tätigkeitsverbot für Prostituierte	222
d) Anwendbarkeit der Entschädigungsregelung des § 56 IfSG	225
C. Zusammenfassung	226
Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse der Arbeit	229
Literaturverzeichnis	231