Gesetzentwurf

der Abgeordneten Roman Johannes Reusch, Stephan Brandner, Fabian Jacobi, Thomas Seitz, Jürgen Braun, Marcus Bühl, Joana Cotar, Siegbert Droese, Peter Felser, Albrecht Glaser, Armin-Paulus Hampel, Mariana Iris Harder-Kühnel, Udo Theodor Hemmelgarn, Karsten Hilse, Martin Hohmann, Stefan Keuter, Enrico Komning, Jörn König, Steffen Kotré, Frank Magnitz, Jens Maier, Dr. Lothar Maier, Andreas Mrosek, Volker Münz, Gerold Otten, Frank Pasemann, Tobias Matthias Peterka, Martin Reichardt, Dr. Robby Schlund, Uwe Schulz, Detlev Spangenberg, René Springer, Dr. Christian Wirth und der Fraktion der AfD

Entwurf eines Gesetzes zur Sicherstellung konsistenter Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung bei einer bundesweiten Gesundheitsgefahr im Fall einer Epidemie

A. Problem

Für sämtliche Aufgaben und Maßnahmen nach dem Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (IfSG) sind nach § 54 IfSG die von den Landesregierungen bestimmten Behörden zuständig, also etwa die Gemeinden, Kreise, Regierungspräsidien, Landesministerien sowie die Gesundheitsämter auf kommunaler und auf Landesebene. Die Bundesregierung hat über das Robert-Koch-Institut gem. § 4 IfSG Informations- und Empfehlungsmöglichkeiten und nach § 5 IfSG die Aufgabe, in epidemisch bedeutsamen Fällen einen Plan zur gegenseitigen Information von Bund und Ländern zu erstellen. Das Robert-Koch-Institut kann den zuständigen Stellen bei Maßnahmen zur Überwachung, Verhütung und Bekämpfung von schwerwiegenden übertragbaren Krankheiten auf Ersuchen der zuständigen obersten Landesgesundheitsbehörden zudem Amtshilfe leisten. Daneben bestehen einige Zuständigkeiten der Bundesregierung zum Erlass von Rechtsverordnungen.

Die Zuständigkeit der Landesbehörden bis hinunter auf die kommunale Ebene zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten hat sich bewährt, denn häufig treten Infektionsgeschehen nur regional begrenzt auf und können dann effektiv und schnell auf lokaler Ebene bekämpft werden.

In epidemisch bedeutsamen Fällen, die das Gebiet der gesamten Bundesrepublik betreffen, besteht abgesehen von der Möglichkeit der Bundesregierung zum Erlass einheitlicher Verwaltungsvorschriften gem. Art. 84 Abs. 2 GG keine übergeordnete Zuständigkeit des Bundes. Dem Bund obliegt im Epidemiefall lediglich eine koordinierende Rolle zur Förderung eines möglichst bundeseinheitlichen Vorgehens in der Epidemiebekämpfung in Form der Öffentlichkeitsarbeit und der

Ausarbeitung von Empfehlungen an die Länder. Das kann nachteilig sein. Es ist nicht sichergestellt, dass alle zuständigen Behörden einer Empfehlung des RKI tatsächlich nachkommen. Unterschiedliche Entscheidungen von Behörden auf lokaler Ebene, etwa Schulschließungen oder die Absage von Veranstaltungen wie Bundesliga-Spiele betreffend, können von der Bevölkerung als widersprüchlich wahrgenommen werden. Die Beobachtung, dass in einer Stadt Geschäfte wie Baumärkte schließen müssen, die in einer anderen Stadt für den Publikumsverkehr geöffnet sind, kann im Fall einer bundesweiten Gesundheitsgefahr bei der Bevölkerung zu nachlässigem Verhalten führen („ist nicht so schlimm“). Es kann der Fall eintreten, dass eine lokale Behörde irrig ihre Entscheidungskompetenz verneint. Im Verlauf einer Epidemie können auf lokaler Ebene zudem logistische oder personelle Probleme entstehen. Es kann der Fall eintreten, dass die zuständigen Behörden auf lokaler Ebene mit der Beurteilung und Umsetzung von Empfehlungen überfordert sind, etwa weil eigene Mitarbeiter erkrankt oder mit anderen Aufgaben überlastet sind. Insgesamt kann es zu Zeitverzögerungen bei der Umsetzung von Maßnahmen kommen, bei denen Eile geboten ist. Und schließlich bedarf es in gesundheitlich bedeutsamen Fällen mit bundesweiter Implikation einer Zuständigkeit des Bundes, dem die politische Verantwortung für getroffene oder unterlassene Maßnahmen zugewiesen werden kann.

B. Lösung

An der Zuständigkeit der Landesbehörden und des RKI für Maßnahmen nach dem IfSG soll sich nichts ändern. Vielmehr soll die Zuständigkeitsregelung punktuell modifiziert werden, und zwar in epidemisch bedeutsamen Fällen, die das Gebiet der gesamten Bundesrepublik betreffen. In diesen Fällen soll die Bundesregierung eine ergänzende Zuständigkeit für die notwendigen Maßnahmen nach dem IfSG erhalten. Das geschieht wie in Art. 84 Abs. 5 GG vorgesehen in der Form, dass der Bundesregierung für diese besonderen Fälle die Befugnis verliehen wird, Einzelweisungen zu erteilen.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Ob und ggf. in welcher Höhe ein zusätzlicher Personalaufwand auf der Ebene der Bundesregierung entsteht, kann nicht geschätzt werden.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Keiner.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Keiner.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Keine.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Keiner.

F. Weitere Kosten

Keine.

Entwurf eines Gesetzes zur Sicherstellung konsistenter Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung bei einer bundesweiten Gesundheitsgefahr im Fall einer Epidemie

Vom ...

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Infektionsschutzgesetzes

§ 71 des Infektionsschutzgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. Juli 2000 (BGBl. I S. 1045), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 10. Februar 2020 (BGBl. I. S. 148), wird wie folgt gefasst:

„§ 71

Aufgaben der Bundesregierung

Die Bundesregierung kann in epidemisch bedeutsamen Fällen, die das gesamte Gebiet der Bundesrepublik Deutschland betreffen, Einzelweisungen zur Ausführung dieses Gesetzes und der auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen erteilen,

1. um sicherzustellen, dass die zuständigen Behörden einer Empfehlung des Robert-Koch-Instituts gemäß § 4 Absatz 2 Nr. 1 nachkommen, oder
2. der Gesundheitsschutz der Gesamtbevölkerung der Bundesrepublik Deutschland es erfordert.

Der Bundesrat hat das Recht, mit zwei Dritteln seiner Stimmen festzustellen, dass die Voraussetzungen für Einzelweisungen nach dieser Bestimmung nicht bestehen. Die bis dahin erteilten Einzelweisungen verlieren mit dem Zeitpunkt des Beschlusses ihre Wirksamkeit.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 24. März 2020

Dr. Alice Weidel, Dr. Alexander Gauland und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

In epidemisch bedeutsamen Fällen, die das Gebiet der gesamten Bundesrepublik und deshalb die Gesundheit der Gesamtbevölkerung betreffen, besteht keine Zuständigkeit des Bundes. Im Fall einer Epidemie (bzw. gar Pandemie) kommt dem Bund lediglich eine koordinierende Rolle zur Förderung eines möglichst bundeseinheitlichen Vorgehens in der Epidemiebekämpfung zu, die er in Form der Öffentlichkeitsarbeit und der Ausarbeitung von Empfehlungen an die Länder ausübt. Daneben bestehen einige Zuständigkeiten zum Erlass von Rechtsverordnungen. Das kann nachteilig sein. Es kann der Fall eintreten, dass eine zuständige Behörde auf lokaler Ebene einer Empfehlung des Robert-Koch-Instituts nicht nachkommt, etwa aufgrund personeller Überlastung, oder weil die Beurteilung anders vorgenommen wird als durch das RKI. Unterschiedliche Entscheidungen von Behörden auf lokaler Ebene, etwa Schulschließungen oder die Absage von Veranstaltungen wie Bundesliga-Spiele betreffend, können in der Bevölkerung als widersprüchlich wahrgenommen werden. In einer Epidemie-Krise (oder gar Pandemie) kann das zu Verunsicherung und zu nachlässigem Verhalten führen. Auch aus politischer Sicht ist es ein Manko, dass der Bund im Fall der Epidemie, wenn die Gesundheit der Gesamtbevölkerung betroffen ist, keine Zuständigkeit besitzt. Eine klare Zuständigkeit dient der Zuweisung politischer Verantwortung und schließt aus, dass sich die Bundesregierung mit Verweis auf die Empfehlungen des RKI und unter Hinweis auf die föderale Struktur Deutschlands im Hinblick auf Maßnahmen nach dem IfSG nicht in der Verantwortung sieht.

I. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Die Möglichkeit, die das Grundgesetz in Art. 84 Absatz 5 bietet, soll genutzt werden. Der Bundesregierung soll für besondere Fälle, in denen durch eine Epidemie das Gebiet der gesamten Bundesrepublik und deshalb die Gesundheit der Gesamtbevölkerung betroffen ist, die Befugnis verliehen werden, Einzelweisungen zu erteilen. Diese Einzelweisungen können erteilt werden, um sicherzustellen, dass die zuständigen Behörden einer Empfehlung des Robert-Koch-Instituts gemäß § 4 Absatz 2 Nr. 1 nachkommen. Das sind Fälle, in denen die Beurteilung des Robert-Koch-Instituts auf lokaler Ebene nicht geteilt wird oder aus anderen Gründen – etwa wegen Überlastung – nicht oder nicht in der notwendigen Geschwindigkeit gehandelt wird. Einzelweisungen können zudem erteilt werden, wenn der Gesundheitsschutz der Gesamtbevölkerung es erfordert. Darunter können Sachverhalte fallen wie Absage eines Bundesliga-Spiels, das Zuschauer aus allen Teilen Deutschlands anlockt und bei dessen Durchführung deshalb die Gefahr der Weiterverbreitung einer Infektionskrankheit in ganz Deutschland besteht. Adressat der Einzelweisungen sind außer in dringlichen Fällen die obersten Landesbehörden.

II. Alternativen

Alternative Regelungsmöglichkeiten, die den Gesetzeszweck ebenfalls verwirklichen, gibt es nicht. Das Grundgesetz bietet im Bereich der Eigenverwaltung von Bundesgesetzen durch die Länder nur diese Möglichkeit, dass die Bundesregierung in Fällen von besonderer Bedeutung wie beschrieben tätig werden kann. Diese Möglichkeit hat der Gesetzgeber bisher in anderen Regelungsmaterien genutzt, nicht jedoch im Bereich des Infektionsschutzes. Die Möglichkeit der Verordnungsermächtigung gem. Art. 80 GG bietet keine Lösung, wenn es um die Umsetzung der Maßnahmen durch die zuständigen Behörden geht.

III. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes folgt aus Art. 74 Absatz 1 Nr. 19 GG sowie Art. 84 Absatz 5 Satz 1 GG. Die Zustimmung des Bundesrates ist einzuholen.

IV. Vereinbarkeit mit den Maßgaben des Grundgesetzes

Der Gesetzgebungsvorschlag ist mit den Vorgaben des Grundgesetzes vereinbar. Insbesondere steht er im Einklang mit der föderalen Struktur der Bundesrepublik Deutschland.

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Der Gesetzgebungsvorschlag ist mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen vereinbar.

VI. Gesetzesfolgen

Der Gesetzgebungsvorschlag bewirkt, dass die Bundesregierung in besonderen Fällen, in denen es der Gesundheitsschutz der Gesamtbevölkerung Deutschlands erforderlich macht, die Befugnis erhält, Einzelweisungen zum Infektionsschutz zu erteilen.

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Eine Rechts- und Verwaltungsvereinfachung ist mit dem Gesetzgebungsvorschlag nicht verbunden.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Der Gesetzgebungsvorschlag ist nachhaltig, weil er dem Gesundheitsschutz der Bevölkerung dient.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Eventuell fallen Haushaltsausgaben auf der Ebene des Bundes an zur personellen Implementierung der geschaffenen punktuellen Zuständigkeit der Bundesregierung.

4. Erfüllungsaufwand

Keiner.

5. Weitere Kosten

Keine.

6. Weitere Gesetzesfolgen

Keine.

VII. Befristung; Evaluation

Eine Befristung ist nicht vorgesehen.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1

Die grundsätzliche Verwaltungszuständigkeit der Länder bei der Durchführung des IfSG wird nicht angetastet. Die Befugnis der Bundesregierung zur Erteilung von Einzelweisungen ist beschränkt auf „epidemisch bedeutsame Fälle“. Diese Formulierung ist § 5 IfSG entnommen und wird hier sinnvollerweise wiederholt. Zusätzlich eingeschränkt wird die Befugnis durch das Erfordernis, dass die Epidemie das gesamte Gebiet der Bundesrepublik

Deutschland betrifft, die Erkrankungsfälle also nicht nur regional auftreten dürfen. Die Befugnis der Bundesregierung zur Erteilung von Einzelweisungen soll in zwei Fällen bestehen. Einmal um sicherzustellen, dass die zuständigen Behörden einer Empfehlung des Robert-Koch-Instituts gemäß § 4 Absatz 2 Nr. 1 nachkommen, und zum anderen, wenn der Gesundheitsschutz der Gesamtbevölkerung der Bundesrepublik Deutschland es erfordert. Der erste Fall betrifft Situationen, in denen die lokal zuständige Behörde aus welchen Gründen auch immer nicht tätig wird, etwa weil ihre Beurteilung im Hinblick auf die Befolgung von Empfehlungen des RKI von der Beurteilung der Bundesregierung abweicht, die das Gesundheitsinteresse der Gesamtbevölkerung im Blick hat. Es bleibt damit beim Empfehlungscharakter der RKI-Verlautbarung. Vom letzteren Fall sind Maßnahmen im Hinblick auf lokale Ereignisse wie z.B. Großveranstaltungen oder Flughäfen umfasst, die in einer Epidemie- oder Pandemiesituation die Gesundheit aller Menschen in Deutschland betreffen können.

Der Bundesrat hat das Recht, mit zwei Dritteln seiner Stimmen festzustellen, dass die Voraussetzungen für Einzelweisungen nach dieser Bestimmung nicht bzw. nicht mehr bestehen. Die bis dahin erteilten Einzelweisungen verlieren mit dem Zeitpunkt des Beschlusses ihre Wirksamkeit. Da die Epidemie begrifflich voraussetzt, dass Krankheitsfälle nicht nur regional begrenzt auftreten, dürfte mit der erforderlichen Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrats gewährleistet sein, dass kein Fall einer Epidemie (mehr) vorliegt.

Zu Artikel 2

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten.