

## Vorwort

Dieser Gesetzentwurf mit seiner ausführlichen Begründung ist das Ergebnis eines Forschungsprojekts, das uns die letzten anderthalb Jahre begleitet und intensiv beschäftigt hat. Uns kam die Idee zur Erarbeitung differenzierter Rechtsgrundlagen für die Epidemiebekämpfung, nachdem erste Entwürfe verschiedener Standardmaßnahmen im Zusammenhang mit der Verabschiedung des Dritten Bevölkerungsschutzgesetzes im November 2020 keinen Erfolg hatten und sich die Gesetzgebungsorgane stattdessen für die Einführung einer einzigen Vorschrift für alle flächendeckenden Bekämpfungsmaßnahmen (§ 28a IfSG) entschieden, die dazu noch auf die Corona-Pandemie beschränkt war.

Ende 2021 dachten wir noch, dass Projekt schnell zu Ende bringen zu müssen. Denn die neugewählte Regierung aus SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN kündigte an, das Infektionsschutzrecht vor dem Hintergrund der bis dahin gemachten Pandemie-Erfahrungen schnell und grundlegend zu überarbeiten. Von dieser Reform wurde aber im Laufe des Jahres 2022 aufgrund der neuen außenpolitischen Krisen, insbesondere des völkerrechtswidrigen Krieges in der Ukraine, wieder Abstand genommen.

Wir legen unseren Entwurf eines Epidemiegesetzes nun in der Hoffnung vor, dass es zu einer solchen Reform zu einem späteren Zeitpunkt – vor einer nächsten Epidemie – kommen wird, damit der Staat in einer solchen Situation nicht wieder die für die Epidemiebekämpfung dysfunktionale infektionsschutzrechtliche Generalklausel des § 28 Abs. 1 IfSG heranziehen wird.

Bedanken möchten wir uns bei Prof. Dr. Magdalena Pöschl und Prof. Dr. Karl Stöger für den Austausch zur österreichischen Epidemiebekämpfung und bei Dirk Müllmann für die Hinweise zum Datenschutzrecht. Unser Dank gilt darüber hinaus Frau stud. iur. Johanna Döpp aus Hannover für ihre wertvolle Hilfe bei der Recherche, Herrn stud. iur. Wilfried Robert Fuß aus Frankfurt für seine akribische Hilfe bei der formalen Gestaltung und Frau Kinga Szalaba aus Flensburg für ihre Unterstützung bei der Fahnenkorrektur.

Unser Dank gilt ferner dem Forschungsausschuss der Europa-Universität Flensburg für die finanzielle Förderung, die uns die Beschaffung von Literatur, die Beschäftigung einer Hilfskraft sowie die Open-Access Veröffentlichung ermöglicht hat. Wir danken außerdem herzlich der Dr. Giesing-Stiftung (Hannover) für die großzügige Übernahme der Druckkosten.

Obwohl sich die Stiftung grundsätzlich auf die Förderung von Doktorarbeiten konzentriert, hat sie wohlwollend und unbürokratisch auch dieses Projekt gefördert.

Nicht zuletzt bedanken wir uns herzlich bei Prof. Dr. Johannes Rux vom Nomos-Verlag, der sofort interessiert an unserem Projekt war und uns jederzeit unterstützend zur Seite stand.

*Johannes Gallon*  
Flensburg

*Anna-Lena Hollo*  
Hannover

*Andrea Kießling*  
Frankfurt am  
Main

im Januar 2023

# Inhaltsverzeichnis

Einleitung	11
Epidemiegesetz	15
1. Abschnitt: Allgemeine Vorschriften	15
1. Kapitel: Zweck des Gesetzes, Begriffsbestimmungen	15
§ 1 Zweck des Gesetzes und der Epidemiebekämpfung	15
§ 2 Sachlicher Geltungsbereich	15
§ 3 Begriffsbestimmungen	15
2. Kapitel: Allgemeine Grundsätze	17
§ 4 Verhältnismäßigkeit	17
§ 5 Handlungsform der Epidemiebekämpfung	18
§ 6 Konzeptpflicht	18
§ 7 Einschränkung von Grundrechten	19
§ 8 Situationsberichte	19
§ 9 Verordnungsermächtigung zur Festlegung der Anforderungen an eine Immunisierung, Testung und Desinfektion	20
2. Abschnitt: Epidemieverhütung	20
§ 10 Epidemieverhütung	20
3. Abschnitt: Epidemiebekämpfung	21
1. Kapitel: Bekämpfungsmaßnahmen der Länder	21
§ 11 Generalklausel	21
§ 12 Basismaßnahmen	21
§ 13 Kontaktdatenerfassung	21
§ 14 Zugangsbeschränkungen	22
§ 15 Testpflicht	23
§ 16 Verkehrsbeschränkungen	24
§ 17 Zusammenkünfte	25
§ 18 Private Zusammenkünfte	26
§ 19 Religiöse und weltanschauliche Zusammenkünfte, Kulturveranstaltungen	26
§ 20 Versammlungen	26

§ 21 Vorgaben für Personen beim Besuch von Zusammenkünften und Versammlungen	27
§ 22 Beschränkung von Handel, Gaststätten-, sonstigem Gewerbe, Dienstleistungen, Freizeit- und Sportanlagen	27
§ 23 Vorgaben für Personen beim Besuch von Betrieben, Gewerben und Anlagen sowie bei der Inanspruchnahme von Dienstleistungen	28
§ 24 Einrichtungen und Unternehmen des Gesundheitswesens und der Pflege	29
§ 25 Einrichtungen und Unternehmen des Sozialwesens	31
§ 26 Massen- und Gemeinschaftsunterkünfte	33
§ 27 Maßnahmen an Schulen und anderen Bildungseinrichtungen	34
§ 28 Präsenz- und Wechselunterricht an allgemeinbildenden Schulen	35
§ 29 Maßnahmen in Einrichtungen für Kinder und Jugendliche	35
§ 30 Maßnahmen gegenüber arbeitgebenden und arbeitnehmenden Personen	37
2. Kapitel: Bekämpfungsmaßnahmen des Bundes anstelle der Länder	38
§ 31 Verordnungsermächtigung der Bundesregierung in besonderen Fällen	38
4. Abschnitt: Reise- und Warenverkehr	39
1. Kapitel: Maßnahmen des Bundes im Reiseverkehr	39
§ 32 Generalklausel und Basismaßnahmen im Reiseverkehr	39
§ 33 Einreiseverbote	40
§ 34 Test- und Nachweispflicht	40
§ 35 Einreiseanmeldung	41
§ 36 Verkehrsbeschränkungen nach der Einreise	41
§ 37 Pflichten für Anbieter von Telekommunikationsdiensten und Betreiber öffentlicher Mobilfunknetze	42
§ 38 Pflichten für Beförderer	42
§ 39 Vorgaben für die Reisenden in Verkehrsmitteln	43
§ 40 Reiseverbote	43
§ 41 Maßnahmen in Bezug auf Übernachtungsangebote	43
§ 42 Maßnahmen in Bezug auf die Personenbeförderung	44
2. Kapitel: Maßnahmen des Bundes im Warenverkehr	45
§ 43 Warenverkehr	45

3. Kapitel: Maßnahmen der Länder im Reise- und Warenverkehr	46
§ 44 Maßnahmen in Bezug auf Übernachtungsangebote, die Personenbeförderung und den Warenverkehr	46
§ 45 Maßnahmen zum Schutz der Gesundheitsversorgung in besonders exponierter Lage	46
Artikelgesetz zur Einführung eines Epidemiegesetzes und zur Anpassung weiterer Gesetze	47
Artikel 1: Epidemiegesetz	47
Artikel 2: Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung	47
Artikel 3: Anpassung weiterer Gesetze an das Epidemiegesetz	47
Begründung	49
A. Allgemeiner Teil	49
I. Funktionen, Anforderungen und rechtlicher Rahmen	49
II. Epidemiebekämpfung: Gefahrenabwehr, Steuerung und Planung	55
III. Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern	62
IV. Verhältnis zum IfSG	66
V. Verhältnis zu anderen Rechtsgebieten	67
VI. Handlungsform der Epidemiebekämpfung	72
VII. Die Phasen der Epidemiebekämpfung: drohende Epidemie, Epidemie und schwere Epidemie	77
VIII. Eingriffsvoraussetzungen und Struktur der Ermächtigungsgrundlagen	79
IX. Rechtsschutz	82
B. Epidemiegesetz	84
I. 1. Abschnitt: Allgemeine Vorschriften	85
II. 2. Abschnitt: Epidemieverhütung	104
III. 3. Abschnitt: Epidemiebekämpfung	107
IV. 4. Abschnitt: Reise- und Warenverkehr	169

C. Artikelgesetz zur Einführung eines Epidemiegesetzes und zur Anpassung weiterer Gesetze	188
I. Artikel 1: Epidemiegesetz	188
II. Artikel 2: Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung	189
III. Artikel 3: Anpassung weiterer Gesetze an das Epidemiegesetz	190
D. Nicht im Entwurf enthaltene Regelungen und Maßnahmen	190
I. Pandemiepläne	191
II. Screening-Programme	191
III. Ansprüche auf Schutzimpfungen, Testungen und persönliche Schutzausrüstung	192
IV. Regelungen bezüglich versorgungsrelevanter Produkte des medizinischen Bedarfs	193
V. Entschädigungen	195
VI. Kontroll- und Vollzugsbefugnisse	195
VII. Ordnungswidrigkeiten- und Strafvorschriften	195
VIII. Ausgangsbeschränkungen	196
IX. Impfpflicht	197
X. Anpassung weiterer Vorschriften an das Epidemiegesetz	197
Literaturverzeichnis	199