

Deutscher Bundestag  
Ausschuss f. Gesundheit

Ausschussdrucksache  
**19(14)246(7)**  
zur öffentlichen Anh am  
12.11.2020 - Drittes  
10.11.2020



RUHR-UNIVERSITÄT BOCHUM | 44780 Bochum | Germany

**JURISTISCHE FAKULTÄT**

**Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Sozial- und  
Gesundheitsrecht und Rechtsphilosophie**

Gebäude GD E2/437  
Universitätsstraße 150, 44801 Bochum

**DR. ANDREA KIEßLING**

Fon +49 (0)234 32-26818  
Fax +49 (0)234 32-14271  
andrea.kiessling@rub.de  
www.oer.ruhr-uni-bochum.de

**10. November 2020**

**Stellungnahme als geladene Einzelsachverständige  
für die öffentliche Anhörung im Gesundheitsausschuss  
des Deutschen Bundestages  
am 12.11.2020**

1. Entwurf eines Dritten Gesetzes zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite der Fraktionen der CDU/CSU und SPD (BT-Drs. 19/23944)
2. Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (BT-Drs. 19/23980)
3. Antrag der Fraktion der FDP (BT-Drs. 19/23689)
3. Antrag der Fraktion DIE LINKE (BT-Drs. 19/23942)
4. Anträge der Fraktion der AfD (BT-Drs. 19/22547, 19/22551, 19/23950, 19/23949)

*Aufgrund der kurzen Frist konzentriert sich die Stellungnahme  
auf die Bewertung der geplanten Änderungen der Rechtsgrundlagen für Schutzmaßnahmen im IfSG.*

## A. Zusammenfassung

- Der geplante § 28a IfSG **genügt den Vorgaben von Parlamentsvorbehalt und Bestimmtheitsgrundsatz nicht**. Die Vorschrift lässt keinerlei Abwägung der grundrechtlich betroffenen Interessen erkennen, sondern will offenbar einseitig das bisherige Vorgehen während der Corona-Epidemie legitimieren. In dieser Form werden die Gerichte die Vorschrift höchstwahrscheinlich nicht als Rechtsgrundlage für die Corona-Schutzmaßnahmen akzeptieren.
- Der Gesetzentwurf enthält weitere **handwerkliche Fehler**, so verkennt § 28a Abs. 2 IfSG die Zuständigkeiten im Infektionsschutzgesetz.
- Die **Verordnungsermächtigungen des § 36 IfSG** sollten in den **5. Abschnitt** des IfSG überführt werden.
- Notwendig ist eine **umfassende Reform der Rechtsgrundlagen für Schutzmaßnahmen**, die während einer Epidemie gegenüber der Bevölkerung oder Bevölkerungsgruppen angeordnet werden dürfen. Sollte an dem geplanten § 28a IfSG festgehalten werden, sollte dessen Geltung kurz befristet werden, damit die notwendige Reform noch während der Corona-Epidemie umgesetzt werden kann.

## B. Vorbemerkung

Durch die Corona-Schutzmaßnahmen der letzten acht Monate wurde und wird die Bevölkerung massiv in ihren Grundrechten eingeschränkt. Betroffen sind Art. 11 Abs. 1, Art. 8 Abs. 1, Art. 4 Abs. 1, 2, Art. 12 Abs. 1, Art. 6 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1 iVm 1 Abs. 1 GG und auch Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG selbst, wenn solche Einschränkungen negative Auswirkungen auf die Gesundheit haben. Solche intensiven Grundrechtseingriffe können nicht dauerhaft auf eine Generalklausel wie § 28 Abs. 1 IfSG gestützt werden.

Wesentlichkeitstheorie bzw. Parlamentsvorbehalt verpflichten den Gesetzgeber, „wesentliche, für die Grundrechtsverwirklichung maßgebliche Regelungen selbst zu treffen und nicht anderen Normgebern oder der Exekutive zu überlassen“<sup>1</sup>. Auch der Bestimmtheitsgrundsatz verlangt, dass eine Norm so formuliert ist, dass das Verhalten der Behörden nach Inhalt, Zweck und Ausmaß begrenzt wird und die Gerichte an diesem Maßstab das behördliche Vorgehen kontrollieren können<sup>2</sup>. Diese Anforderungen sind umso strenger, je intensiver die Grundrechtseingriffe sind, die die Vorschrift ermöglichen soll<sup>3</sup>. Die Bedeutung von Parlamentsvorbehalt und Bestimmtheitsgrundsatz kann wie folgt konkretisiert werden:

- Der Gesetzgeber muss **das Ziel bestimmen**, damit die Behörden ihre Maßnahmen daran ausrichten und die **Verwaltungsgerichte** die Maßnahmen anhand dieses Ziels überprüfen können.
- Der Gesetzgeber muss die **verfassungsrechtlichen Grenzen für die Exekutive** aufzeigen: Für die Behörden muss klar sein, welche Maßnahmen sie nicht ergreifen dürfen, weil sonst Grundrechte verletzt würden. Maßnahmen, die besonders intensive Grundrechtseingriffe darstellen, müssen von strengeren Voraussetzungen abhängig gemacht werden als weniger intensive Grundrechtseingriffe.
- Durch die Regelung konkreter Voraussetzungen und die nähere Beschreibung möglicher Maßnahmen entsteht für die Bevölkerung **Rechtssicherheit**: Es wird besser vorhersehbar, welche Maßnahmen in welcher Situation zulässig sind.

**Notwendig** ist somit eine **Reform der §§ 28ff. IfSG**, die diesen Grundsätzen Rechnung trägt, wie dies auch die Anträge der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (BT-Drs. 19/23980), der FDP-Fraktion (BT-Drs. 19/23689) und der Fraktion DIE LINKE (BT-Drs. 19/23942) fordern.

---

<sup>1</sup> BVerfGE 34, 165 (192f.); 40, 237 (248f.); 41, 251 (260); 45, 400 (417f.); 47, 46 (78f.); 61, 260 (275); 83, 130 (142); 98, 218 (251); 105, 279 (305); 108, 282 (311); 116, 24 (58); 128, 282 (317); 134, 141 (184); 141, 143 (170); 147, 253 (309f.).

<sup>2</sup> BVerfGE 113, 348 (375f.); 149, 293 (323f.).

<sup>3</sup> BVerfGE 75, 329 (342); 83, 130 (145); 86, 288 (311); 93, 213 (238); 109, 133 (159); 128, 282 (318); 134, 33 (81); 149, 293 (323f.).

## C. Bewertung des § 28a

### I. Parlamentsvorbehalt/Bestimmtheitsgebot

Im Gefahrenabwehrrecht – zu dem das IfSG gehört – ist es üblich, dass die Eingriffsbefugnisse der Behörden detailliert in einzelnen Vorschriften (Standardermächtigungen) geregelt sind, die sowohl die tatbestandlichen Voraussetzungen festlegen als auch auf Rechtsfolgenseite die jeweiligen Maßnahmen genau beschreiben, um der Bedeutung von Parlamentsvorbehalt und Bestimmtheitsgebot Rechnung zu tragen.

Anstatt auch im IfSG Standardermächtigungen zu schaffen, sollen nun in einem neuen § 28a „nicht abschließende **Regelbeispiele** etwaiger Schutzmaßnahmen“ (BT-Drs. 19/23944, S. 2, 19) benannt werden. **Diese Regelungstechnik genügt nicht den Vorgaben, die sich aus Parlamentsvorbehalt und Bestimmtheitsgebot ergeben.** Deren Bedeutung erschöpft sich nicht darin, dass das Parlament die ihm bekannten Schutzmaßnahmen beispielhaft aufführt und dadurch deren allgemeine Zulässigkeit zur Epidemiebekämpfung „bescheinigt“. Gefordert ist vielmehr eine gründliche **Abwägung: Die Schwere der jeweiligen Grundrechtseingriffe darf nicht außer Verhältnis zum konkret verfolgten Zweck stehen.** Das Ergebnis dieser Abwägung muss sich in einer differenzierten Regelung niederschlagen. Eine solche Abwägung lässt § 28a nicht im Ansatz erkennen. Ungünstig ist bereits die Tatsache, dass § 28a das Ziel der Epidemiebekämpfung nicht gegenüber den allgemeinen Vorgaben des § 1 und des § 28 Abs. 1 konkretisiert, obwohl § 28a ausdrücklich nur auf die aktuelle Corona-Epidemie zugeschnitten ist und deswegen von vornherein nicht auf die Besonderheiten anderer denkbarer Krankheitserreger Rücksicht nehmen muss.

#### 1. Einschränkende Voraussetzungen im Vergleich zu § 28

Als einzige zusätzliche Voraussetzung für die Anordnung von Schutzmaßnahmen im Vergleich zur jetzigen Rechtslage sieht § 28 Abs. 1 vor, dass der Bundestag gem. § 5 Abs. 1 S. 1 die epidemische Lage von nationaler Tragweite festgestellt hat. § 5 Abs. 1 IfSG regelt allerdings nach wie vor keine materiellen Voraussetzungen für diese Feststellung, so dass diese Verknüpfung nicht zur Vorhersehbarkeit der Maßnahmen beiträgt. Die einzelnen Maßnahmen, die im Katalog des § 28 Abs. 1 S. 1 aufgezählt werden, sind nicht von weiteren, individuell zugeschnittenen Voraussetzungen abhängig. D.h. **vergleichsweise milde Grundrechtseingriffe** wie die Mundschutztragepflicht für die Dauer des Supermarktbesuchs werden von den **gleichen Voraussetzungen** abhängig gemacht wie **Verksammlungsverbote und das langfristige Schließen von Bildungseinrichtungen.**

In der Konsequenz bedeutet das, dass weiterhin die Exekutive die erforderlichen Abwägungen vornehmen muss. Es ist aber die Aufgabe des Gesetzgebers, darüber zu entscheiden, in welchen Situationen welche Maßnahmen überhaupt in Erwägung gezogen werden dürfen. Die Abstufung in Abs. 2, der von „schwerwiegenden“, „stark einschränkenden“ und „einfachen“ Schutzmaßnahmen spricht, die je nach den bekannten Schwellenwerten von 35 oder 50 Infektionsfällen pro 100.000 Einwohner in sieben Tagen zur Anwendung kommen sollen, scheint auf den ersten Blick eine Abwägung vorzugeben. **Wenn aber § 28a an keiner Stelle regelt, was „schwerwiegende“, „stark einschränkende“ und „einfache“ Schutzmaßnahmen sind, bleibt diese Abstufung zu unbestimmt und letztlich unbrauchbar.** Auch der Katalog des Abs. 1 S. 1 ist nicht in einer Weise gegliedert, die Hinweise auf die jeweilige Grundrechtsintensität der Maßnahmen bzw. eine entsprechende Hierarchie geben würde. Der **Abwägungsausfall** wird auch in der Begründung des Gesetzentwurfs deutlich

sichtbar: Die Begründung erschöpft sich darin, die Wirksamkeit der genannten Maßnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus darzulegen, ohne auf die Auswirkungen dieser Maßnahmen auf die Betroffenen einzugehen. Dadurch entsteht der Eindruck, diese Maßnahmen könnten allein deswegen von den Behörden ergriffen werden, weil sie Kontakte reduzieren und wirksam zur Epidemiebekämpfung sind, ohne dass weitere Aspekte berücksichtigt werden müssten.

§ 28a Abs. 1 S. 2 („Die Anordnung der Schutzmaßnahmen muss ihrerseits verhältnismäßig sein.“) statuiert etwas Selbstverständliches: Behördliche Maßnahmen müssen immer verhältnismäßig sein, auch wenn dies im Gesetz nicht ausdrücklich erwähnt wird. Der Parlamentsvorbehalt verlangt, dass der Gesetzgeber die Verhältnismäßigkeitserwägungen nicht vollständig in die Hände der Exekutive legt. Er muss vielmehr die groben Abwägungen selbst vornehmen und durch die Regelung unterschiedlicher Voraussetzungen für unterschiedlich schwere Grundrechtseingriffe im Gesetz vorgeben, so dass für die Exekutive nur noch die Feinjustierung im Einzelfall verbleibt.

Was abgesehen von genaueren Voraussetzungen der einzelnen Maßnahmen im Entwurf fehlt, sind Einschränkungen in zeitlicher Hinsicht, die Angabe eines konkreten Ziels und eine Begründungspflicht auch für Rechtsverordnungen (eine solche könnte auch in § 32 geregelt werden):

- Da der Zweck der Maßnahmen in § 28a nicht näher konkretisiert wird, wird die Prüfung durch die Verwaltungsgerichte erschwert. Das Ziel, das der Gesetzgeber anstrebt, wird zum Teil innerhalb der Begründung des Entwurfs deutlich: „die Rückverfolgbarkeit von Infektionsketten zu ermöglichen und eine Überlastung des Gesundheitssystems zu verhindern“ (S. 30). **Dieses Ziel sollte ins Gesetz aufgenommen werden.** Hier empfiehlt sich eine Abstufung: Die Ermöglichung der Rückverfolgbarkeit von Infektionsketten ermächtigt bereits in einem frühen Stadium der Epidemie zu leichten bis mittelschweren Grundrechtseingriffen; droht absehbar eine Überlastung des Gesundheitssystems, sind auch schwerwiegende Grundrechtseingriffe zu rechtfertigen.
- Schwere Grundrechtseingriffe wie die Corona-Schutzmaßnahmen sollten befristet werden, damit die Behörden vor einer Verlängerung prüfen müssen, ob tatsächlich weiterhin alle bisher ergriffenen Schutzmaßnahmen erforderlich sind. Es empfiehlt sich, eine **Frist von höchstens vier Wochen** anzusetzen.
- Sowohl für die BürgerInnen als auch für die Verwaltungsgerichte ist eine Begründung der angeordneten Schutzmaßnahmen notwendig. Eine Begründung im Rahmen von Presseerklärungen ist nicht ausreichend. Deswegen empfiehlt es sich, in § 28a eine **Begründungspflicht** zu verankern, die auch für die Rechtsverordnungen nach § 32 gilt.

## 2. Bestimmtheit

Darüber hinaus ist der Regelbeispielkatalog für sich genommen an einigen Stellen zu unbestimmt, weil nicht klar wird, welche Maßnahmen gemeint sind. Dies zeigt sich besonders deutlich bei folgenden in § 28 Abs. 1 S. 1 aufgeführten Maßnahmen:

- Ausgangs- oder Kontaktbeschränkungen im privaten sowie im öffentlichen Raum (Nr. 1): Was sollen Ausgangsbeschränkungen im öffentlichen Raum sein? Dies wird auch durch die Begründung des Gesetzentwurfs nicht deutlich. Sollen davon sogar Ausgangssperren erfasst sein?

- Gemeinschaftseinrichtungen gem. § 33 und „ähnliche Einrichtungen“ (Nr. 7): Was sind „ähnliche Einrichtungen“? Dies erläutert auch die Begründung des Gesetzentwurfs nicht. Auch die dort genannte Umschreibung, dass in solchen Einrichtungen „viele Personen in engen räumlichen Verhältnissen“ zusammentreffen, ist nicht hilfreich, da diese Voraussetzungen z.B. auch in Flüchtlingsunterkünften vorliegen, diese aber schon deswegen nicht geschlossen werden können, weil die betroffenen Menschen dort wohnen.
- „Untersagung oder Beschränkung von Freizeit-, Kultur- und ähnlichen Veranstaltungen“ (Nr. 5) im Vergleich zu „Untersagung oder Erteilung von Auflagen für das Abhalten von Veranstaltungen“ (Nr. 10): Was ist der Unterschied zwischen Nr. 5 und Nr. 10? Die Begründung des Entwurfs schweigt hierzu.
- „Untersagung sowie dies zwingend erforderlich ist oder Erteilung von Auflagen für das Abhalten von Versammlungen oder religiösen Zusammenkünften“ (Nr. 11): Ist damit „Erteilung von Auflagen für das Abhalten von Versammlungen oder religiösen Zusammenkünften oder eine Untersagung dieser Zusammenkünfte, soweit diese zwingend erforderlich ist“ gemeint?
- Kontaktdatenerfassungspflicht (Nr. 14): Welche Kontaktdaten dürfen dies sein? An wen dürfen/müssen diese Daten herausgegeben werden? Müssen diese Daten nicht gelöscht werden? Noch nicht einmal die Begründung des Entwurfs enthält hierzu Erläuterungen. Dies genügt den **datenschutzrechtlichen Erfordernissen** nicht ansatzweise. In diesem Zusammenhang ist auf die Entscheidung des saarländischen Verfassungsgerichtshof vom 28.8.2020 zu verweisen: Der Gerichtshof fordert für die Kontaktdatenerfassungspflicht eine Rechtsgrundlage, „die die zu erhebenden personenbezogenen Daten als solche, den Anlass und den spezifischen Zweck der Erhebung, die Art und Dauer der Aufbewahrung sowie ihre Löschung normenklar und bestimmt regelt“<sup>4</sup>.
- Was sind „Reisebeschränkungen“ (Nr. 15)? Wie weit dürfen die Behörden gehen?
- Allgemein: Was fällt unter „Beschränkungen“? Lediglich zu Nr. 9 führt die Begründung des Gesetzentwurfs mögliche Beschränkungen auf (Hygienekonzept, Abstandsgebote, Beschränkung der Kundenzahl), ohne dass erläutert wird, inwiefern es sich hierbei um verallgemeinerbare Beschränkungen handelt.
- Verwendung des Begriffs „Auflage“ (Nr. 7, 9, 11): Ist das etwas anderes als eine „Beschränkung“? Wie verhält sich der Begriff „Auflage“ zu dem des § 36 VwVfG?

Obwohl dieser Regelbeispielkatalog sehr umfassend wirkt, stellt sich die Frage, ob er tatsächlich alle ggf. notwendigen Maßnahmen erfasst: So scheinen **Besuchsverbote für Pflegeheime, Krankenhäuser etc.** nicht erfasst zu sein.

---

<sup>4</sup> Az. Lv 15/20, S. 27f.

## II. Die Steuerungswirkung des Abs. 2

### I. Zuständigkeiten

Abs. 2 zeugt an mehreren Stellen von einem **falschen Verständnis der Zuständigkeiten**. § 28 – der durch den Verweis in § 28a Abs. 1 S. 1 maßgeblich für § 28a ist – adressiert die Behörden auf Ebene der Landkreise bzw. kreisfreien Städte. Der im 5. Abschnitt des IfSG geregelte Normalfall besteht also darin, dass auf dieser Ebene auf der Grundlage der §§ 28-31 gehandelt wird. Die Landesregierungen werden erst zuständig, wenn sie aufgrund des § 32 (der auf die §§ 28-31 verweist) tätig werden. Das bedeutet für § 28a Abs. 2 folgendes:

S. 1 ist überflüssig, da die dort genannten **„Landkreise, Bezirke oder kreisfreien Städte“** als „zuständige Behörden“ gem. § 28 Abs. 1 zuständig sind. Soweit besondere Vorgaben gemacht werden sollen für den Fall, dass das „Infektionsgeschehen innerhalb eines Landes“ „regional übergreifend oder gleichgelagert“ ist, ist die richtige Vorschrift für die Verankerung dieser Vorgaben § 32 und nicht § 28a.

Aus dem gleichen Grund ist auch S. 7 in Abs. 2 falsch verortet: Eine solche Pflicht (wenn mit „sind anzustreben“ überhaupt eine Pflicht geregelt werden soll), **landesweit einheitliche schwerwiegende Maßnahmen** anzustreben, gehört nicht in § 28a, sondern in § 32.

**Rechtlich ins Nichts führt S. 6**, der **bundesweit einheitliche Maßnahmen** vorschreiben will (bzw. auch hier ist von „anzustreben“ die Rede). Bundesweit einheitliche Maßnahmen können allein dadurch erreicht werden, dass eine **Verordnungsermächtigung für den Bund** – in einer eigenen Vorschrift – geregelt wird. Die Länder – und schon gar nicht die Landkreise und freien Städte, die von § 28a iVm § 28 adressiert werden – können nicht verpflichtet werden, sich auf bundesweit einheitliche Maßnahmen abzustimmen.

### 2. Bestimmtheit

Davon abgesehen ist Abs. 2 in vielen Punkten unbestimmt formuliert. So ist von **„sollen“** und **„anzustreben“** die Rede, was immer miteinschließt, dass diese Ziele folgenlos nicht erreicht werden. Es wird sehr häufig der Begriff „insbesondere“ verwendet, der den **Behörden maximale Flexibilität** belässt, da stets auch etwas anderes in Betracht kommt. Dies wirkt bei S. 4 absurd, wenn es heißt: „Unterhalb eines Schwellenwertes von 35 Neuinfektionen je 100.000 Einwohner innerhalb von sieben Tagen kommen insbesondere einfache Schutzmaßnahmen in Betracht.“, da die „einfachen Schutzmaßnahmen“ bereits auf der niedrigsten Stufe stehen. Auch die Begründung des Entwurfs geht hier nicht von noch milderen Maßnahmen, aber auch nicht von der Zulässigkeit stark einschränkender Maßnahmen aus.

## III. Die Bedeutung des Abs. 3

**Rechtlich erlangt Abs. 3 keine eigenständige Bedeutung**. Bislang hat niemand in Rechtsprechung und Schrifttum angezweifelt, dass die Behörden Schutzmaßnahmen einzeln oder kumulativ anordnen dürfen. Die vermeintliche Einschränkung „soweit und solange es zur Verhinderung der Verbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 erforderlich ist“ ergibt sich bereits aus § 28 Abs. 1 S. 1. Die Aufnahme des Abs. 3 wirkt wie eine Legitimation langandauernder, intensiver Einschrän-

kungen. Dazu passt, dass die Begründung auf S. 31 darauf „hinweist“, dass Maßnahmen „bis hin zu einem vollständigen Herunterfahren des öffentlichen Lebens und zu weitreichenden Einschränkungen des Privatlebens angeordnet werden können. Damit wird klargestellt, dass nicht nur einzelne, begrenzte Maßnahmen, sondern auch weitreichende und langandauernde Maßnahmen zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten vom Willen des Gesetzgebers getragen sind.“ Abs. 3 soll wohl der Anordnung von „Lockdowns“ die Zulässigkeit bescheinigen. Auch wenn Lockdowns verfassungsrechtlich nicht unzulässig sind, zeigt die Existenz des § 28a Abs. 3 mitsamt seiner Begründung wieder den **Abwägungsausfall innerhalb des Entwurfs**: Weitreichende Maßnahmen werden pauschal legitimiert, ohne dass gleichzeitig einschränkende Voraussetzungen geregelt würden.

#### IV. Zitiergebot

**Art. 7** des Dritten Gesetzes zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite (Zitiergebot) muss als **eingeständiger Absatz in § 28a** aufgenommen werden.

#### D. Bewertung des § 36

##### I. Schwerwiegend/bedrohlich

Es ist zu begrüßen, dass in Abs. 6 und 7 nur noch der Begriff „bedrohliche übertragbare Krankheit“ des § 2 Nr. 3a verwendet werden soll. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass der **Begriff der bedrohlichen übertragbaren Krankheit bislang unzureichend definiert** ist. Denn in § 2 Nr. 3a heißt es, dass es sich hierbei um eine übertragbare Krankheit handelt, die auf Grund klinisch schwerer Verlaufsformen *oder* ihrer Ausbreitungsweise eine schwerwiegende Gefahr für die Allgemeinheit verursachen kann. Dies wird der besonderen Gefährdungslage, die mit dem Begriff ausgedrückt werden soll, und den damit verbundenen weitreichenden Grundrechtseingriffen nicht gerecht. Es ist zu empfehlen, die Definition so anzupassen, dass beide Voraussetzungen kumulativ vorliegen müssen<sup>5</sup>.

##### II. Systematik

Der jetzige § 36 Abs. 7 ist an systemfremder Stelle im IfSG geregelt<sup>6</sup>. Das gleiche gälte für die nun geplanten § 36 Abs. 8-13. § 36 Abs. 7 (Verordnungsermächtigung für Testpflicht für Reiserückkehrer) wurde 2017 als Reaktion auf die hohe Anzahl an in den vorherigen Jahren eingereisten Flüchtlingen geschaffen<sup>7</sup>, ist aber so formuliert, dass sie allgemein Einreisende erfasst und nicht bloß ausländische Staatsangehörige in einem migrationsrechtlichen Kontext. Ihre Einfügung in § 36 ist wohl allein dadurch zu erklären, dass in § 36 Abs. 1 Nr. 4 von „Einrichtungen zur gemeinschaftlichen Unterbringung von Asylbewerbern, vollziehbar Ausreisepflichtigen, Flüchtlingen und Spätaussiedlern“ die Rede ist. Sowohl § 36 Abs. 7 als auch die geplanten § 36 Abs. 8, 10 und 11 regeln

---

<sup>5</sup> Vgl. Kießling, in: dies. (Hg.), IfSG, 2020, § 2 Rn. 11ff.

<sup>6</sup> Schweigler, in: Kießling (Hrsg.), IfSG, 2020, Vorb. §§ 33ff. Rn 3, § 36 Rn 1.

<sup>7</sup> Die Begründung verweist auf die „weltweit erhöhter[n] Migrationsbewegungen und Flüchtlingsströme“, BT-Drs. 18/12604, S. 76.



jedoch Ermittlungs- bzw. Schutzmaßnahmen im Zusammenhang mit einer Epidemie. Sie sollten deswegen zusammen mit den Absätzen 9, 12 und 13 in den 5. Abschnitt überführt werden.

### III. Beteiligte Organe

Im Gegensatz zu § 36 Abs. 7 sehen die nun geplanten anderen Verordnungsermächtigungen in § 36 keine Beteiligung des Bundesrates vor. Ein Grund hierfür ist nicht ersichtlich, zumal auch jetzt § 36 Abs. 7 das Vorgehen in dringenden Fällen (keine Zustimmung des Bundesrates) regelt. Es ist zu empfehlen, alle Verordnungsermächtigungen hinsichtlich der Beteiligung des Bundesrates wie in Abs. 7 auszugestalten. Darüber hinaus sollte geprüft werden, ob nicht auch der Bundestag in das Verfahren eingebunden werden sollte.

#### E. § 2 Nr. 17 (Legaldefinition Risikogebiet):

Zur Definition des Begriffs „Risikogebiet“ soll die Formulierung „ein erhöhtes Risiko für eine Infektion mit einer bestimmten bedrohlichen übertragbaren Krankheit“ verwendet werden. „Erhöhtes Risiko“ ergibt sich bereits aus dem Begriff „Risikogebiet“ selbst, hilfreich wäre es, die in der Begründung des Gesetzentwurfs genannten Kriterien in die Legaldefinition aufzunehmen.

#### F. Empfehlungen

§ 28a in seiner jetzigen Form ist zu unbestimmt und trägt dem Parlamentsvorbehalt nicht ausreichend Rechnung. Es ist davon auszugehen, dass die Gerichte § 28a nicht als ausreichende Rechtsgrundlage für die weiterhin erforderlichen Corona-Schutzmaßnahmen ansehen werden.

§ 28a sollte durch ein **differenziertes System verschiedener Standardermächtigungen ausgestaltet werden**. Ich habe dazu einen **eigenen Vorschlag** gemacht (siehe Anhang), der nur um eine neue Entschädigungsregelung ergänzt werden müsste.

Sollte an § 28a festgehalten werden, wird jedenfalls folgendes empfohlen:

- Anpassung des § 2 Nr. 3a:  
„bedrohliche übertragbare Krankheit  
eine übertragbare Krankheit, die auf Grund klinisch schwerer Verlaufsformen und ihrer Ausbreitungsweise eine schwerwiegende Gefahr für die Allgemeinheit verursachen kann“
- Ergänzung des § 5 Abs. 1:  
„Der Deutsche Bundestag stellt eine epidemische Lage nationaler Tragweite fest, wenn eine ernsthafte Gefahr für die Gesundheit in der gesamten Bundesrepublik Deutschland besteht, weil
  1. die WHO eine gesundheitliche Notlage internationaler Tragweite ausgerufen hat und die Einschleppung einer bedrohlichen übertragbaren Krankheit in die Bundesrepublik Deutschland droht oder
  2. eine dynamische Ausbreitung einer bedrohlichen übertragbaren Krankheit über mehrere Länder in der Bundesrepublik Deutschland droht.

Liegen die Voraussetzungen nicht mehr vor, hat der Bundestag die Feststellung nach S. 1 aufzuheben. Die Aufhebung ist im Bundesgesetzblatt bekannt zu machen.“

Es ist zu empfehlen, die **Feststellung außerdem zu befristen**.

- In § 28a sollte ein weiterer Absatz aufgenommen werden:  
„Maßnahmen nach Abs. 1 S. 1 sind zu begründen und auf längstens vier Wochen zu befristen. Auch während der Frist sind die Maßnahmen regelmäßig auf ihre Erforderlichkeit zu evaluieren und ggf. an die veränderte epidemische Lage anzupassen. Sie dürfen verlängert werden, soweit und solange sie zur Eindämmung der epidemischen Lage weiterhin erforderlich sind. Die Verlängerung nach S. 3 ist zu begründen.“
- Der Katalog des § 28 Abs. 1 S. 1 sollte bestimmter formuliert werden.
- § 28a Abs. 1 S. 1 und Abs. 2 sollten gestrichen und durch ein anderes System ersetzt werden, dass die verhältnismäßige Anordnung durch die Behörden sicherstellt. Es sollte klar gestellt werden,
  - dass die besonderen Belange von Kindern berücksichtigt werden müssen.
  - dass die vollständige Schließung von Kindertagesstätten und Schulen nur im äußersten Notfall erfolgen kann; es sind Notbetreuungskonzepte für bestimmte Kinder vorzusehen, die Bildung der Schulkinder muss gesichert bleiben.
  - dass Ausgangsbeschränkungen, die das Verlassen der häuslichen Wohnung nur bei Vorliegen triftiger Gründe erlauben, unzulässig sind; die BürgerInnen müssen sich nicht für ihren Grundrechtsgebrauch rechtfertigen<sup>8</sup>; zulässig sind nur Kontaktverbote.
  - dass Versammlungsverbote nur im Einzelfall anordnet werden können (nicht pauschal durch Verordnung).
- Da die Anpassung des § 28a auf diese Art nur eine **vorübergehende Notlösung** vor einer durchdachten, umfassenden **Reform** des 5. Abschnitts des IfSG sein kann, ist die Geltung des § 28a unbedingt zu **befristen**.

---

Anhang:

Eigener Vorschlag eines Gesetzentwurfs zur Änderung des IfSG

---

<sup>8</sup> Saarländischer Verfassungsgerichtshof, Beschluss vom 28.4.2020, Az. Lv 7/20.

## **Gesetzentwurf zur Änderung des Infektionsschutzgesetzes**

Das Infektionsschutzgesetz wird wie folgt geändert:

1. Die Inhaltsübersicht wird wie folgt geändert:

[...]

2. § 2 wird wie folgt geändert:

a) „Nr. 3a: bedrohliche übertragbare Krankheit

eine übertragbare Krankheit, die auf Grund klinisch schwerer Verlaufsformen und ihrer Ausbreitungsweise eine schwerwiegende Gefahr für die Allgemeinheit verursachen kann,“

b) „Nr. 18: Hygienekonzept

eine programmhafte Darstellung von Regelungen zur Verhinderung der Weiterverbreitung einer näher bezeichneten Krankheit.“

3. § 5 Abs. 1 wird wie folgt geändert:

„Der Deutsche Bundestag stellt eine epidemische Lage nationaler Tragweite fest, wenn eine ernsthafte Gefahr für die Gesundheit in der gesamten Bundesrepublik Deutschland besteht, weil

1. die WHO eine gesundheitliche Notlage internationaler Tragweite ausgerufen hat und die Einschleppung einer bedrohlichen übertragbaren Krankheit in die Bundesrepublik Deutschland droht oder
2. eine dynamische Ausbreitung einer bedrohlichen übertragbaren Krankheit über mehrere Länder in der Bundesrepublik Deutschland droht.

Liegen die Voraussetzungen nicht mehr vor, hat der Bundestag die Feststellung nach S. 1 aufzuheben. Die Aufhebung ist im Bundesgesetzblatt bekannt zu machen.“

4. § 28 wird wie folgt geändert:

a) Die Absätze 1 bis 4 werden wie folgt gefasst:

„(1) Werden Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider festgestellt oder ergibt sich, dass ein Verstorbener krank, krankheitsverdächtig oder Ausscheider war, so trifft die zuständige Behörde die notwendigen Schutzmaßnahmen, soweit und solange es zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich ist.

(2) Unter den Voraussetzungen Abs. 1 kann die zuständige Behörde Personen verpflichten, den Ort, an dem sie sich befinden, nicht oder nur unter bestimmten Bedingungen zu verlassen, bis die notwendigen Schutzmaßnahmen durchgeführt worden sind, oder von ihr bestimmte Orte oder öffentliche Orte, an denen Infektionen aufgetreten sind oder aufzutreten drohen, nicht oder nur unter bestimmten Bedingungen zu betreten.

(3) Unter den Voraussetzungen Abs. 1 kann die zuständige Behörde Veranstaltungen oder sonstige Ansammlungen von Menschen beschränken oder verbieten und Badeanstalten oder in § 33 genannte Gemeinschaftseinrichtungen oder Teile davon schließen, wenn an diesen Orten Infektionen aufgetreten sind oder aufzutreten drohen.

(4) Eine Heilbehandlung darf nicht angeordnet werden. Die Grundrechte der Freiheit der Person (Artikel 2 Absatz 2 Satz 2 des Grundgesetzes), der Versammlungsfreiheit (Artikel 8 des Grundgesetzes), der Freizügigkeit (Artikel 11 Absatz 1 des Grundgesetzes) und der Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13 Absatz 1 des Grundgesetzes) werden insoweit eingeschränkt.“

b) Der jetzige Abs. 2 wird zu Abs. 5, der jetzige Abs. 3 wird zu Abs. 6.

## 5. Nach § 31 werden folgende Vorschriften eingefügt:

### a) „§ 31a Maßnahmen gegenüber der Bevölkerung oder bestimmten Personengruppen

(1) Hat der Bundestag eine epidemische Lage nationaler Tragweite nach § 5 Abs. 1 S. 1 festgestellt, muss die zuständige Behörde die notwendigen Ermittlungs- und Schutzmaßnahmen gegenüber der Bevölkerung oder bestimmten Personengruppen im Rahmen eines Schutzkonzepts anordnen, soweit und solange es zur Eindämmung der epidemischen Lage erforderlich ist. Das Schutzkonzept muss sich an dem Ziel ausrichten, den zuständigen Behörden die Kontaktnachverfolgung nach § 25 und die Isolierung konkreter Infektionsherde nach den §§ 28 bis 31 zu ermöglichen. Die Aufstellung des Schutzkonzepts hat sich an den Besonderheiten der epidemischen Lage auszurichten; insbesondere folgende Kriterien sind dabei zu berücksichtigen:

Nr. 1: Infektiosität und Kontagiosität des Krankheitserregers, einschließlich der jeweiligen Beiträge unterschiedlicher Personengruppen zum Infektionsgeschehen, und die Schwere der klinischen Verlaufsform der Krankheit, einschließlich der besonderen Betroffenheit bestimmter Personengruppen,

Nr. 2: Clusteranalyse, gemessen an der Anzahl der Fälle mit geklärter Quelle,

Nr. 3: Ressourcen und Kapazitäten im Gesundheitswesen unter Berücksichtigung der aktuellen Auslastung der vorhandenen Krankenhauskapazitäten sowie der aktuellen Belegung auf Normal- und Intensivstationen,

Nr. 4: Anzahl der durchgeführten Tests zum Nachweis der Infektion samt Positivrate.

(2) Abs. 1 gilt entsprechend, wenn ein Landtag eine epidemische Lage landesweiter Tragweite festgestellt hat.

(3) Maßnahmen nach Abs. 1 S. 1 oder Abs. 2 sind zu begründen und auf längstens vier Wochen zu befristen. Auch während der Frist sind die Maßnahmen regelmäßig auf ihre Erforderlichkeit zu evaluieren und ggf. an die veränderte epidemische Lage anzupassen. Sie dürfen verlängert werden, soweit und solange sie zur Eindämmung der epidemischen Lage weiterhin erforderlich sind. Die Verlängerung nach S. 3 ist zu begründen.

(4) Für Maßnahmen nach Abs. 1 und Abs. 2 gilt § 16 Abs. 5 bis 8, für ihre Überwachung außerdem § 16 Abs. 2 entsprechend.“

### b) „§ 31b Reihentests (Screenings)

(1) Unter den Voraussetzungen des § 31a Abs. 1 kann die zuständige Behörde Personen, die in Gemeinschaftseinrichtungen nach § 36 Abs. 1 Nr. 1-6 eine Lehr-, Erziehungs-, Pflege-, Aufsichts- oder sonstige Tätigkeiten ausüben, dort betreut werden oder dort wohnen, verpflichten, die in § 25 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 genannten Untersuchungen durch das Gesundheitsamt oder deren Beauftragte zu dulden oder das erforderliche Untersuchungsmaterial auf Verlangen bereitzustellen, soweit dies zum Schutz des Personals, der Betreuten oder der Bewohner erforderlich ist.

(2) Das Grundrecht der körperlichen Unversehrtheit (Artikel 2 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes) wird insoweit eingeschränkt.“

### c) „§ 31c Maßnahmen gegen Ansammlungen größerer Menschenmengen

(1) Unter den Voraussetzungen des § 31a Abs. 1 kann die zuständige Behörde die Durchführung von Veranstaltungen, die eine Ansammlung größerer Menschenmengen mit sich bringen,

1. einer Erlaubnispflicht unterwerfen,
2. gem. Abs. 2 beschränken und/oder
3. auf bestimmte Personen- oder Berufsgruppen beschränken.

Veranstaltungen können untersagt werden, sofern dies zur Eindämmung der epidemischen Lage zwingend erforderlich ist. S. 1 Nr. 1 und Nr. 3 gilt nicht für Versammlungen im Sinne des Versammlungsrechts und für Gottesdienste.

(2) Beschränkungen gemäß Abs. 1 S. 1 Nr. 2 können abhängig von der epidemischen Lage insbesondere sein:

1. Vorgaben zu Abstandsregeln,
2. Verpflichtungen zum Tragen einer Mund-Nase-Bedeckung,
3. Beschränkung der Personenzahl,
4. Anforderungen an das Vorhandensein und die Nutzung von Sanitäreinrichtungen sowie Desinfektionsmitteln,
5. die Verpflichtung zur Gewährleistung einer Möglichkeit der Kontaktnachverfolgung durch die Erhebung von Daten gem. § 31g; sie darf nicht die Verwendung von Contact-Tracing-Technologien umfassen,
6. Durchführung sonstiger Schutzmaßnahmen wie organisatorische oder räumliche Maßnahmen,
7. Erstellung und Einhaltung eines besonderen Hygienekonzepts zur Minimierung des Infektions- sowie des Ausbreitungsrisikos.

(3) Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit (Artikel 8 Grundgesetz) wird insoweit eingeschränkt.“

d) „§ 31d Betretensverbote für bestimmte Einrichtungen

(1) Unter den Voraussetzungen des § 31a Abs. 1 kann die zuständige Behörde das Betreten von Einrichtungen nach § 23 Abs. 5, § 33 Nr. 4 und § 36 Abs. 1 Nr. 2-7 beschränken. Sie darf das Betreten dieser Einrichtungen verbieten, sofern mildere Maßnahmen nicht ausreichen. S. 2 gilt nicht für das behandelnde medizinische Personal, die zur Pflege bestimmten Personen, Angehörige im Sinne des § 52 Abs. 1 StPO, Seelsorger und Urkundspersonen.

(2) Für Beschränkungen gem. Abs. 1 S. 1 gilt § 31c Abs. 2. Zusätzlich kann das Tragen besonderer Schutzkleidung angeordnet werden.“

e) „§ 31e Betreten von Betriebsstätten und Beschäftigungsorten sowie Benutzen von Verkehrsmitteln

(1) Unter den Voraussetzungen des § 31a Abs. 1 kann die zuständige Behörde

1. das Betreten von Betriebsstätten zum Zweck des Erwerbs von Waren oder der Inanspruchnahme von Dienstleistungen,
2. das Betreten von Beschäftigungsorten,
3. das Benutzen von Verkehrsmitteln

beschränken. Das Betreten von Betriebsstätten und Beschäftigungsorten und das Benutzen von Verkehrsmitteln kann untersagt werden, soweit es zur Eindämmung der epidemischen Lage zwingend erforderlich ist.

(2) Für Beschränkungen gem. Abs. 1 S. 1 gilt § 31c Abs. 2.“

f) „§ 31f Betreten bestimmter und öffentlicher Orte

(1) Unter den Voraussetzungen des § 31a Abs. 1 kann die zuständige Behörde das Betreten

1. bestimmter Orte oder
2. öffentlicher Orte in ihrer Gesamtheit

den Beschränkungen des iSd § 31c Abs. 2 unterwerfen. Sie darf das Betreten bestimmter Orte gemäß S. 1 Nr. 1 verbieten, soweit es zur Eindämmung der epidemischen Lage zwingend erforderlich ist.

(3) Bestimmte Orte sind bestimmte öffentliche und bestimmte private Orte mit Ausnahme des privaten Wohnbereichs. Öffentliche Orte sind solche, die von einem nicht von vornherein bestimmten Personenkreis betreten werden können.

(4) Das Grundrecht Freizügigkeit (Artikel 11 Absatz 1 des Grundgesetzes) wird insoweit eingeschränkt.“

g) „§ 31g Kontaktdatenerfassung

(1) Unter den Voraussetzungen des § 31a Abs. 1 kann die zuständige Behörde anordnen, dass durch Einrichtungen, Gewerbe oder Veranstalter zum Zwecke der erleichterten Kontaktpersonennachverfolgung personenbezogene Angaben sowie Angaben zum Zeitraum des Aufenthalts ihrer Gäste, ihrer Nutzer und ihres Personals zu erheben sind. Die zu erhebenden Angaben sind auf solche zu beschränken, die zur Kontaktpersonennachverfolgung zwingend notwendig sind.

(2) Die Verantwortlichen nach Abs. 1 haben sicherzustellen, dass eine Kenntnisnahme der erfassten Daten durch Unbefugte ausgeschlossen ist. Die erhobenen Daten dürfen nicht zu einem anderen Zweck als der Aushändigung auf Anforderung an die Gesundheitsämter verwendet werden und sind vier Wochen nach Erhebung zu löschen.

(3) Die Gesundheitsämter sind berechtigt, die erhobenen Daten anzufordern, soweit dies zur Kontaktnachverfolgung gem. § 25 erforderlich ist. Die Verantwortlichen nach Abs. 1 sind in diesem Falle verpflichtet, den Gesundheitsämtern die erhobenen Daten zu übermitteln.

(4) Eine Weitergabe der übermittelten Daten durch die Gesundheitsämter oder eine Weiterverwendung durch diese zu anderen Zwecken als der Kontaktnachverfolgung ist ausgeschlossen. Die den Gesundheitsämtern übermittelten Daten sind von diesen unverzüglich irreversibel zu löschen, sobald die Daten für die Kontaktnachverfolgung nicht mehr benötigt werden.“

h) „§ 31h Beschränkungen und Untersagungen unternehmerischer Tätigkeiten

(1) Unter den Voraussetzungen des § 31a Abs. 1 kann die zuständige Behörde den Betrieb bestimmter Gewerbe beschränken. Sie darf den Betrieb bestimmter Gewerbe verbieten, sofern dies zur Eindämmung der epidemischen Lage zwingend erforderlich ist.

(2) Für Beschränkungen gem. Abs. 1 S. 1 gilt § 31c Abs. 2. Darüber hinaus kommen insbesondere in Betracht:

1. Abweichungen von den Ladenschluss- oder Betriebszeiten,
2. Beschränkung des Waren- oder Dienstleistungsangebots.“

i) „§ 31i Einschränkungen für den Betrieb in Bildungseinrichtungen

(1) Unter den Voraussetzungen des § 31a Abs. 1 kann die zuständige Behörde den Betrieb von Gemeinschaftseinrichtungen nach § 33 Nr. 1-3 und anderen Bildungseinrichtungen gem. § 31c Abs. 2 beschränken.

(2) Die zuständige Behörde kann die Einrichtungen ganz oder teilweise schließen, sofern dies zur Eindämmung der epidemischen Lage zwingend erforderlich ist. Einrichtungen, in denen minderjährige Kinder betreut werden, müssen sicherstellen, dass eine Notbetreuung gewährleistet ist für Kinder,

1. bei denen die Betreuung zur Abwendung einer Kindeswohlgefährdung erforderlich ist,
2. die der Personensorge mindestens einer Person unterliegen, die einer Erwerbstätigkeit nachgeht, die für den Erhalt der Funktionsfähigkeit von Staat und Gesellschaft unverzichtbar ist,
3. die der Personensorge einer alleinerziehenden Person unterliegen, die einer Erwerbstätigkeit nachgeht oder sich in Ausbildung befindet.“

j) „§ 31j Verordnungsermächtigung für nationale oder internationale Reisetätigkeiten

(1) Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundestags und des Bundesrates Ermittlungs- und Schutzmaßnahmen festzulegen, die die Reisetätigkeit über Landesgrenzen oder die Außengrenze der Bundesrepublik hinweg betreffen. In dringenden Fällen kann zum Schutz der Bevölkerung die Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundestags und des Bundesrates erlassen werden. Eine auf der Grundlage des Satzes 2 erlassene Verordnung, die ohne Zustimmung des Bundestags erlassen wurde, tritt außer Kraft, wenn nicht innerhalb von zwei Wochen die Zustimmung des Bundestags nachträglich eingeholt wird. Eine auf der Grundlage des Satzes 2 erlassene Verordnung, die ohne Zustimmung des Bundesrats erlassen wurde, tritt ein Jahr nach ihrem Inkrafttreten außer Kraft; ihre Geltungsdauer kann mit Zustimmung des Bundesrates verlängert werden.

(2) Zu den Maßnahmen nach Abs. 1 gehört die Festlegung, dass Personen, die in die Bundesrepublik Deutschland einreisen wollen oder eingereist sind und bei denen die Möglichkeit besteht, dass sie einem erhöhten Infektionsrisiko für die Krankheit ausgesetzt waren, die zur Feststellung der epidemischen Lage nationaler Tragweite geführt hat, insbesondere weil sie sich in einem entsprechenden Risikogebiet aufgehalten haben, vor oder nach ihrer Einreise ein ärztliches Zeugnis darüber vorzulegen haben, dass bei ihnen keine Anhaltspunkte für das Vorliegen einer solchen Krankheit vorhanden sind, sofern dies zum Schutz der Bevölkerung erforderlich ist; § 34 Absatz 4 gilt entsprechend. Personen, die kein auf Grund der Rechtsverordnung erforderliches ärztliches Zeugnis vorlegen, sind verpflichtet, eine ärztliche Untersuchung auf Ausschluss einer schwerwiegenden übertragbaren Krankheit im Sinne des Satzes 1 zu dulden; § 36 Absatz 5 Satz 5 gilt entsprechend. In der Rechtsverordnung können nähere Einzelheiten insbesondere zu den betroffenen Personengruppen und zu den Anforderungen an das ärztliche Zeugnis nach Satz 1 und zu der ärztlichen Untersuchung nach Satz 2 bestimmt werden. Das Robert Koch-Institut kann zu den Einzelheiten nach Satz 3 Empfehlungen abgeben.

(3) Zu den Maßnahmen nach Abs. 1 gehört die Festlegung, dass Personen, die in die Bundesrepublik Deutschland einreisen wollen oder eingereist sind und bei denen die Möglichkeit besteht, dass sie einem erhöhten Infektionsrisiko für die Krankheit ausgesetzt waren, die zur Feststellung der epidemischen Lage nationaler Tragweite geführt hat, insbesondere weil sie sich in einem entsprechenden Risikogebiet aufgehalten haben, nach ihrer Einreise für höchstens 14 Tage einem absoluten Kontaktverbot unterliegen. In der Rechtsverordnung können nähere Einzelheiten dazu geregelt werden, in welchen Fällen Ausnahmen von dem Kontaktverbot zugelassen werden können. Zu den Fällen des S. 2 gehört insbesondere die Vorlage eines ärztlichen Zeugnisses über das Nichtbestehen einer Infektion.

(4) Zu den Maßnahmen nach Abs. 1 gehören Beschränkungen des nationalen Reiseverkehrs. Der Betrieb von Hotels, Schullandheimen, Jugendherbergen, Campingplätzen, sonstigen Beherbergungsbetrieben und die Zurverfügungstellung sonstiger Unterkünfte kann gem. § 31c Abs. 2 beschränkt werden. Unterbringungsverbote kommen nur in Betracht, falls dies zur Eindämmung der epidemischen Lage nationaler Tragweite zwingend erforderlich ist.

(5) Die Grundrechte der körperlichen Unversehrtheit (Artikel 2 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes) und der Freizügigkeit (Artikel 11 Abs. 1 Grundgesetz) können insoweit eingeschränkt werden.“

6. § 32 wird wie folgt gefasst:

„§ 32 Erlass von Rechtsverordnungen

(1) Die Landesregierungen werden ermächtigt, unter den Voraussetzungen, die für Maßnahmen nach den §§ 28 bis 31 maßgebend sind, auch durch Rechtsverordnungen entsprechende Gebote und Verbote zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten zu erlassen.

(2) Die Landesregierungen werden ermächtigt, unter den Voraussetzungen, die für Maßnahmen nach den §§ 31a bis 31j maßgebend sind, auch durch Rechtsverordnungen entsprechende Gebote und Verbote zur Eindämmung der epidemischen Lage zu erlassen. Eine aufgrund von Abs. 2 S. 1 erlassene Rechtsverordnung tritt mit der Aufhebung der Feststellung der epidemischen Lage nationaler Tragweite durch den Deutschen Bundestag nach § 5 Abs. 1 S. 2 außer Kraft.

(3) Die Landesregierungen können die Ermächtigungen nach Abs. 1 und Abs. 2 durch Rechtsverordnung auf andere Stellen übertragen.

(4) Die Grundrechte der Freiheit der Person (Artikel 2 Abs. 2 Satz 2 Grundgesetz), der Freizügigkeit (Artikel 11 Abs. 1 Grundgesetz), der Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13 Abs. 1 Grundgesetz) und des Brief- und Postgeheimnisses (Artikel 10 Grundgesetz) können insoweit eingeschränkt werden.“

*Ggf. Anpassung der Entschädigungsvorschriften:*

*§ 56a Entschädigung bei Maßnahmen gegenüber der Bevölkerung oder bestimmten Personengruppen  
[...]*

*Ggf. Anpassung der Bußgeldvorschriften*



## Begründung

### Allgemeiner Teil

Die Corona-Epidemie 2020 hat gezeigt, dass das Infektionsschutzgesetz keine ausreichenden Rechtsgrundlagen für die Maßnahmen bereithält, die zur Eindämmung einer Epidemie erforderlich sind. Zwar enthält das Gesetz mit § 28 Abs. 1 S. 1 1. Halbs. eine Generalklausel, die zur Ergreifung der „notwendigen Schutzmaßnahmen“ ermächtigt und deswegen in Verbindung mit § 32 in den letzten acht Monaten von den Landesregierungen als Rechtsgrundlage der Corona-Schutzmaßnahmen durch Rechtsverordnungen herangezogen wurde. Grundsätzlich ist die Heranziehung einer Generalklausel im Gefahrenabwehrrecht – zu dem das Infektionsschutzgesetz gehört – beim Auftreten unvorhergesehener Gefahrenlagen durch unerprobte Maßnahmen zulässig. Bei solchen neuen Maßnahmen stellt sich jedoch nach einiger Zeit die Frage, ob das Vorgehen der Behörden nicht einer detaillierteren Regelung in Form einer Standardermächtigung bedarf. Dies gilt jedenfalls für grundrechtsintensive Maßnahmen: Wesentlichkeitstheorie bzw. Parlamentsvorbehalt verpflichten den Gesetzgeber, „wesentliche, für die Grundrechtsverwirklichung maßgebliche Regelungen selbst zu treffen und nicht anderen Normgebern oder der Exekutive zu überlassen“ (BVerfG, Urteil vom 19.12.2017, Az. 1 BvL 3/14, 1 BvL 4/14, Rn. 116 mwN). Auch der Bestimmtheitsgrundsatz verlangt, dass eine Norm so formuliert ist, dass das Verhalten der Behörden nach Inhalt, Zweck und Ausmaß begrenzt wird und die Gerichte an diesem Maßstab das behördliche Vorgehen kontrollieren können (BVerfG, Urteil vom 24.7.2018, Az. 2 BvR 309/15, 2 BvR 502/16, Rn. 77 mwN). Diese Anforderungen sind umso strenger, je intensiver die Grundrechtseingriffe sind, die die Vorschrift ermöglichen soll (BVerfG, Urteil vom 24.7.2018, Az. 2 BvR 309/15, 2 BvR 502/16, Rn. 77 mwN). Die Rechtswissenschaft hat schon früh – bereits im März 2020 – darauf hingewiesen, dass die Generalklausel des § 28 Abs. 1 höchstens übergangsweise zur Epidemiebekämpfung herangezogen werden kann. Auch die Gerichte melden zunehmend Zweifel an. Nach nunmehr acht Monaten Corona-Epidemie in Deutschland und zwei Änderungen des IfSG im März bzw. Mai 2020 durch das Erste und Zweite Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite ist diese Übergangszeit nun abgelaufen.

Abgesehen davon, dass grundrechtsintensive Maßnahmen einer besonderen Regelung bedürfen, passt der von den §§ 28ff. verfolgte Ansatz von vornherein nicht zu der flächendeckenden Bekämpfung einer übertragbaren Krankheit während einer Epidemie: Voraussetzung für ein Tätigwerden der zuständigen Behörde nach den §§ 28ff. ist – wie im Gefahrenabwehrrecht im engeren Sinne üblich – eine konkrete Gefahr, die dann in einem konkreten Einzelfall punktuell bekämpft wird. Notwendigerweise muss ein individueller Bezug zwischen Gefahrenlage und AdressatIn der Maßnahme bestehen. Dieser konkret-individuelle Bezug geht verloren, wenn eine Epidemie flächendeckend bekämpft wird und beispielsweise Gemeinschaftseinrichtungen geschlossen werden, ohne dass vor Ort ein Krankheitsausbruch aufgetreten ist, oder wenn für Reiserückkehrer aus sogenannten Risikogebieten pauschal eine Quarantänepflicht geregelt wird. In diesen Fällen werden die vorhandenen Vorschriften überdehnt, weil keine konkrete Gefahr vorliegt, die entweder einer individuellen Person zugerechnet werden kann oder die durch die Inanspruchnahme eines Nichtstörers abgewehrt werden soll (etwa indem einem Gesunden verboten wird, einen Kranken aufzusuchen, vgl. BT-Drs. 8/2468, S. 27). Die Maßnahmen reagieren vielmehr auf ein diffuses Infektionsgeschehen, das nicht mehr auf einzelne gefährliche Verhaltensweisen zurückgeführt werden kann. Wenn in der Folge die Allgemeinheit flächendeckend adressiert wird, wie dies während der Corona-Epidemie geschieht, handelt es sich nicht mehr um Gefahrenabwehr im engeren Sinne, sondern um Risikoversorge.

Eine Überarbeitung der §§ 28ff. IfSG muss deswegen diese zwei unterschiedlichen Situationen berücksichtigen: Notwendig sind weiterhin Vorschriften zur Bekämpfung konkreter Infektionsgefahren durch punktuelle Maßnahmen. Diese Vorschriften müssen jedoch um einen weiteren „Maßnahmenblock“ ergänzt werden, der regelt, unter welchen engen Voraussetzungen die Behörden flächendeckend – nicht mehr gegenüber einzelnen Personen bei einer konkreten Infektionsgefahr, sondern gegenüber der Allgemeinheit – vorgehen dürfen. Dazu bedarf es der Ausformulierung verschiedener Standardermächtigungen, die wegen der fehlenden konkreten Infektionsgefahr nur unter engen Voraussetzungen ergriffen werden dürfen. Sie kommen von vornherein nur bei einer qualifizierten Gefahrenlage in Betracht. Dabei empfiehlt es sich, die qualifizierte Gefahrenlage nicht an dieser Stelle im Gesetz zu beschreiben und den Behörden selbst die Einschätzung, ob diese Lage vorliegt, zu überlassen, sondern den Einsatz des flächendeckenden, die Allgemeinheit adressierenden Ansatzes an die Feststellung der epidemischen Lage nationaler Tragweite durch den Bundestag gem. § 5 Abs. 1 S. 1 IfSG zu koppeln. Dadurch kommt es zu einer Stärkung des Parlaments bei der Epidemiebekämpfung. Gleichzeitig werden die

Behörden verpflichtet, die Maßnahmen zu begründen; dies gilt auch für die Handlungsform der Rechtsverordnung. Auch wenn Maßnahmen verlängert werden sollen, muss diese Verlängerung begründet werden. Auf diese Weise wird die gerichtliche Kontrolle erleichtert.

Soweit die Bundesländer landesweite Maßnahmen ergreifen, liegt die Zuständigkeit gem. § 32 bei den Landesregierungen. In den letzten Monaten wurde kritisiert, dass dadurch die Landesparlamente übergangen werden. Soweit die Bundesländer nicht aufgrund des Art. 80 Abs. 4 GG durch Gesetz handeln wollen, sondern am Ordnungswege festhalten, empfiehlt es sich grundsätzlich, eine Berichtspflicht für die Landesregierungen gegenüber den Landtagen festzuschreiben. Eine solche Berichtspflicht kann jedoch nicht im IfSG selbst geregelt werden, da eine solche Vorschrift in die Kompetenz der Länder fällt. Die Bundesländer könnten ihre Durchführungsgesetze zum IfSG entsprechend anpassen.

Für konkrete Infektionsgefahren empfiehlt sich grundsätzlich die Beibehaltung der §§ 29 bis 31 und der Generalklausel des § 28 Abs. 1 S. 1 1. Halbs. Die in § 28 Abs. 1 S. 1 2. Halbs., S. 2 genannten Maßnahmen sollen jedoch in eigene Absätze überführt und es soll klargestellt werden, dass diese Maßnahmen einen örtlichen Bezug verlangen, d.h. dass etwa Gemeinschaftseinrichtungen dann geschlossen werden dürfen, wenn sich dort ein Krankheitsausbruch ereignet.

### Besonderer Teil

#### *Änderung des § 2:*

a) Eine bedrohliche übertragbare Krankheit ist nach geltendem Recht in § 2 Nr. 3a als übertragbare Krankheit legaldefiniert, die auf Grund klinisch schwerer Verlaufsformen oder ihrer Ausbreitungsweise eine schwerwiegende Gefahr für die Allgemeinheit verursachen kann. Dass die beiden Voraussetzungen alternativ vorliegen können, wird jedoch der besonderen Gefahr, die durch diesen Begriff ausgedrückt werden soll, nicht gerecht (dazu Kießling, in: dies. (Hrsg.), IfSG, 2020, § 2 Rn. 11ff.). Da an den Begriff weitreichende Rechtsfolgen geknüpft werden sollen (s.u.), wird die Legaldefinition des § 2 Nr. 3a so geändert, dass die Voraussetzungen kumulativ vorliegen müssen. Bei der Ausfüllung dieses Begriffs muss außerdem berücksichtigt werden, inwieweit gegen den Krankheitserreger grundsätzlich zumutbare Möglichkeiten des Eigenschutzes bestehen. Ist ein Impfstoff wie beim Influenzavirus vorhanden, ermächtigt dies den Staat nicht zu den flächendeckenden Maßnahmen der §§ 31a ff. (s.u.).

b) Hierbei handelt es sich um die Legaldefinition des Begriffs „Hygienekonzept“, damit Rechtssicherheit besteht, soweit die § 31a ff. diesen Begriff verwenden. Ein solches Konzept besteht aus einer Darlegung, inwiefern in einem bestimmten Bereich (einer Veranstaltung, einer Einrichtung etc.) mit dem Infektionsrisiko umgegangen wird, das durch einen bestimmten Krankheitserreger verursacht wird. Das Konzept muss programmhaft darstellen, welche Maßnahmen während der Veranstaltung oder in der Einrichtung etc. getroffen werden, um das Infektionsrisiko zu minimieren. Abgesehen von den Beschränkungen des § 31c Abs. 2, die sich Veranstalter und Betreiber selbst auferlegen können, können solche Maßnahmen z.B. Schichtpläne/Raumbelegungspläne in Arbeitsstätten oder Distanzunterricht in Bildungseinrichtungen sein.

Die Nr. 18 wurde gewählt, weil durch das Dritte Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite eine neue Nr. 17 („Risikogebiet“) eingefügt werden soll. Der vorliegende Entwurf legt diese noch zu schaffende Legaldefinition in Nr. 17 zugrunde.

#### *Änderung des § 5:*

Die Feststellung der epidemischen Lage nationaler Tragweite gem. § 5 Abs. 1 S. 1 ist momentan nicht vom Vorliegen materieller Voraussetzungen abhängig. Dass die Entscheidung jedoch nach dem Willen des Gesetzgebers nicht allein eine politische sein soll, zeigt sich an § 5 Abs. 1 S. 2, der verlangt, dass der Deutsche Bundestag die Feststellung der epidemischen Lage nationaler Tragweite wieder aufhebt, „wenn die Voraussetzungen für ihre Feststellung nicht mehr vorliegen“. In Abs. 1 S. 1 sind deswegen materielle Voraussetzungen aufzunehmen, die die qualifizierte Gefahrenlage, die für die §§ 31a ff. Voraussetzung ist, in angemessener Weise umschreiben. Diese qualifizierte Gefahrenlage liegt entweder vor, wenn die WHO eine gesundheitliche Notlage internationaler Tragweite ausgerufen hat und die Einschleppung einer bedrohlichen übertragbaren Krankheit in die Bundesrepublik Deutschland droht oder eine dynamische Ausbreitung einer bedrohlichen übertragbaren Krankheit über mehrere Länder in der Bundesrepublik Deutschland droht. Der Begriff der bedrohlichen übertragbaren Krankheit ist in § 2 Nr. 3a legaldefiniert. Dass die Ausbreitung das ganze Bundesgebiet betrifft, wird von der Definition nicht verlangt. Von einer dynamischen Ausbreitung einer bedrohlichen übertragbaren Krankheit kann insbesondere dann ausgegangen werden, wenn die Gesundheitsämter die Infektionsketten nicht mehr in

ausreichendem Maße nachverfolgen können oder diese Überforderung jedenfalls zu befürchten ist. Dass die dynamische Ausbreitung nur drohen muss, macht wiederum deutlich, dass die Krankheit noch nicht auf dem Gebiet mehrerer Bundesländer aufgetreten sein muss. Ausreichend ist die begründete Befürchtung, dass es zur länderübergreifenden Ausbreitung kommt. Dies ist insbesondere bei Krankheitserregern, gegen die kein Impfstoff verfügbar ist und die sich auch bereits vor dem Auftreten von Symptomen auf andere übertragen, der Fall.

#### *Änderung des § 28:*

Da § 28 Abs. 1 systematisch-technisch missglückt und sehr unübersichtlich ist, wird die Vorschrift entzerrt und die in § 28 Abs. 1 genannten Maßnahmen werden in eigene Absätze überführt. Abs. 1 bleibt die Generalklausel für Situationen, in denen auf konkrete Infektionsgefahren reagiert werden soll. Um zu verdeutlichen, dass die bislang in § 28 Abs. 1 beispielhaft genannten Maßnahmen eine konkrete Infektionsgefahr voraussetzen, wird jeweils als Voraussetzung hinzugefügt, dass diese Maßnahmen einen örtlichen Bezug verlangen. Für die Orte, die nicht verlassen werden dürfen, wird der Zusatz „bis die notwendigen Schutzmaßnahmen durchgeführt worden sind“, der im März durch das Erste Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite gestrichen wurde, wieder aufgenommen. Der Teil „insbesondere die in den §§ 29 bis 31 genannten“ wird gestrichen, da die §§ 29 bis 31 auf Tatbestands- und Rechtsfolgenseite selbstständige Standardermächtigungen enthalten. § 28 Abs. 6 (bislange Abs. 3) gilt weiterhin als allgemeine Bestimmung für Verfahrens- und Zuständigkeitsfragen auch für die §§ 29 bis 31.

#### *§ 31a:*

Die Vorschrift zieht die Voraussetzungen, unter denen flächendeckende Maßnahmen gegenüber der Bevölkerung oder Personengruppen angeordnet werden dürfen, „vor die Klammer“. Abs. 1 bestimmt zunächst die qualifizierte Gefahrenlage (Feststellung der epidemischen Lage nationaler Tragweite durch den Bundestag) und legt das Ziel dieser Maßnahmen fest. Da der Ansatz, der dem Gefahrenabwehrrecht im engeren Sinne folgt – d.h. Nachverfolgung der Infektionsketten gem. § 25 und Isolierung der Infizierten, Kranken, Krankheits- und Ansteckungsverdächtigen nach § 30 –, grundsätzlich Vorrang haben muss vor der Inanspruchnahme der Bevölkerung, muss Ziel der Maßnahmen nach den §§ 31a ff. sein, den zuständigen Behörden die Kontaktnachverfolgung und die Isolierung konkreter Infektionsherde zu ermöglichen. Auf diese Weise koppelt man den Einsatz des flächendeckenden Ansatzes an die Wirkung des punktuellen Ansatzes in der Praxis: Solange die Gesundheitsämter in der Lage sind, die Infektionsketten nachzuvollziehen und einzelne Infizierte zu isolieren, ist ein flächendeckendes Vorgehen nicht erforderlich.

Beim Schutzkonzept handelt es sich nicht um eine besondere Form der Regelung (etwa durch Verwaltungsvorschrift), sondern um die inhaltliche Abstimmung der getroffenen Maßnahmen aufeinander. Das BVerfG spricht regelmäßig in Schutzpflichtkonstellationen davon, dass der Staat in Erfüllung seiner Schutzpflicht ein Schutzkonzept aufstellen muss, bei dem ihm dem grundsätzlich ein Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum zukommt (vgl. nur BVerfGE 142, 313 (337)). Da ein flächendeckendes Vorgehen beinhaltet, gegenüber verschiedenen Personengruppen gleichzeitig oder gegenüber der gesamten Bevölkerung vorzugehen, ist die Aufstellung eines Schutzkonzepts erforderlich, das die Belastungen in angemessener Weise auf die verschiedenen Gruppen verteilt. Wie einschneidend die Maßnahmen ausfallen dürfen, hängt maßgeblich von den genauen Umständen der jeweiligen epidemischen Lage ab. Abs. 1 S. 3 führt in diesem Zusammenhang Kriterien auf, anhand derer die Behörde die Lage bewerten und an denen sie das Schutzkonzept ausrichten muss.

Nr. 1 stellt auf die Eigenarten des Krankheitserregers (Übertragungswege, Ansteckungsrate etc.) und der Krankheit (Schwere der Verläufe) ab. Zu berücksichtigen ist, inwieweit verschiedene Personengruppen jeweils zum Infektionsgeschehen beitragen. Spielt eine Gruppe eine untergeordnete Rolle – z.B. Kinder – sind diese nur nachrangig mit einschränkenden Maßnahmen zu belasten. Sind bestimmte Gruppen besonders von der Krankheit betroffen („Risikogruppen“), verpflichtet dies in besonderem Maße zu Schutzmaßnahmen zugunsten dieser Gruppen.

Nr. 2 verlangt, dass mittels statistischer Verfahren analysiert wird, inwieweit eine Häufung einzelner relativ ungewöhnlicher Infektionsfälle in einem räumlichen und/oder zeitlichen Zusammenhang aufgetreten ist. Dies muss in Bezug gesetzt werden zu der Anzahl der Fälle, bei denen die Infektionsquelle geklärt ist.

Nr. 3 stellt kein eigenes Ziel dar; aus ihr folgt somit nicht, dass Maßnahmen erst ergriffen werden dürfen, wenn das Gesundheitssystem konkret von Überlastung bedroht ist. Je größer diese Bedrohung jedoch bereits ist, desto einschneidender dürfen die getroffenen Maßnahmen sein.

Nr. 4 betrifft die Infektionszahlen, die ins Verhältnis zur Anzahl der durchgeführten Tests gesetzt werden müssen.

Abs. 1 hat außerdem die Funktion einer Generalklausel für Maßnahmen, die sich erst im weiteren Verlauf der Corona-Epidemie oder bei späteren Epidemien zur Bekämpfung als notwendig erweisen, bis sie nach einer Übergangsfrist in Form einer Standardermächtigung geregelt werden können.

Abs. 2 räumt den Bundesländern die Möglichkeit ein, auch bei Epidemien, die noch nicht zu einer epidemischen Lage nationaler Tragweite geführt haben, tätig zu werden. Dafür können die Länder im Landesrecht die Voraussetzungen regeln, unter denen sie eine Epidemie landesweiter Tragweite feststellen. Näheres muss das Landesrecht regeln.

Abs. 3 soll den Ausnahmecharakter des flächendeckenden Ansatzes nach §§ 31a ff. verdeutlichen: Maßnahmen sind zu begründen und zu befristen. Verlängerungen müssen gesondert begründet werden, d.h. die Allgemeinverfügung bzw. Rechtsverordnung nach § 32 Abs. 2 darf nicht bloß die ursprüngliche Begründung wiederholen. Es muss vielmehr begründet werden, warum eine Verlängerung für notwendig gehalten wird. Gleichzeitig muss auch während des Laufs der Frist evaluiert werden, ob sich die epidemische Lage bzw. die einzelnen Erkenntnisse so geändert haben, dass die Maßnahmen angepasst (ggf. aufgehoben oder abgemildert) werden müssen.

Abs. 4 regelt wie § 28 Abs. 6 (bislang Abs. 3) allgemeine Verfahrens- und Zuständigkeitsfragen; diese gelten auch für die §§ 31a ff.

#### § 31b:

Mit dieser Vorschrift wird die Rechtsgrundlage für Reihentests in bestimmten Einrichtungen (z.B. Pflegeheimen oder Kindertagesstätten) als Ermittlungsmaßnahme geschaffen, für die es bislang keine Rechtsgrundlage gibt. § 25 setzt mindestens den konkreten Verdacht eines Ansteckungsverdachts voraus und ist deswegen nicht auf flächendeckende Ermittlungsmaßnahmen zugeschnitten. Soweit bislang Reihentests auf § 28 Abs. 1 gestützt werden, ist dies rechtswidrig, weil § 28 Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG nicht als eingeschränktes Grundrecht aufführt und somit nicht zu Eingriffen in die körperliche Unversehrtheit ermächtigt. Durch die Formulierung „soweit dies zum Schutz des Personals, der Betreuten oder der Bewohner erforderlich ist“ wird klargestellt, dass Reihentests nicht zur Erhebung von Stichproben im Rahmen wissenschaftlicher Studien angeordnet werden dürfen. Solche Studien müssen weiterhin auf Freiwilligkeit beruhen.

#### § 31c:

Die Vorschrift verfolgt das Ziel, größere Menschenansammlungen zu vermeiden. Dies betrifft Veranstaltungen, zu denen auch Versammlungen im Sinne des Versammlungsrechts gezählt werden. Da pauschale Versammlungsverbote jedoch wegen Art. 8 Abs. 1 GG verfassungswidrig sind, dürfen Versammlungen keiner Erlaubnispflicht unterworfen und nicht auf bestimmte Personengruppen beschränkt werden. Sie dürfen nur nach Prüfung des Einzelfalls verboten werden. Auch Gottesdienste sind Veranstaltungen im Sinne der Vorschrift; sie dürfen jedoch nur Beschränkungen nach Abs. 1 S. 1 Nr. 2 unterworfen und ggf. verboten werden.

Gem. S. 1 Nr. 3 kann die Behörde den Kreis zulässiger Veranstaltungen beschränken. Dadurch kann etwa gesetzlichen Verpflichtungen Rechnung getragen werden, indem die Sitzungen von rechtlich vorgesehenen Gremien öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Institutionen, Gesellschaften, Parteien oder Vereine nicht verboten werden.

Verbote sind nur zulässig, sofern dies zur Eindämmung der epidemischen Lage zwingend erforderlich ist. Die Feststellung einer epidemischen Lage nationaler Tragweite allein reicht dafür nicht aus.

Abs. 2 führt die Beschränkungen auf, die sich während der Corona-Epidemie bewährt haben, ist jedoch so allgemein formuliert, dass weitere Beschränkungen darunterfallen können. Abs. 2 Nr. 5 2. Halbs. stellt klar, dass die Verwendung von Contact-Tracing-Technologien wie der „Corona-Warn-App“ nicht zur Voraussetzung gemacht werden dürfen.

Die weiteren Vorschriften dieses Abschnitts verweisen auf Abs. 2, da diese Beschränkungen (ggf. in angepasster Form) grundsätzlich in vielen verschiedenen Situationen einsetzbar sind.

**§ 31d:**

Die Vorschrift regelt Betretensverbote für Einrichtungen, in denen Menschen wohnen (z.B. Pflegeheime, Flüchtlingsunterkünfte) oder sich vorübergehend aufhalten (z.B. Krankenhäuser, Vorsorge- und Rehabilitationseinrichtungen). Diese Verbote gelten nur für Besucher, nicht für die Bewohner. Abs. 1 S. 2 stellt klar, dass bestimmte Personengruppen stets Zugang haben müssen: Das gilt neben dem medizinischem und dem Pflegepersonal wegen Art. 6 Abs. 1 GG insbesondere für die engeren Familienangehörigen und für Seelsorger.

Abs. 2 verweist auf § 31c Abs. 2, dessen Beschränkungen bei § 31d – soweit sie sinnvoll sind – angeordnet werden können. Zusätzlich kann das Tragen von Schutzkleidung verlangt werden.

**§ 31e:**

Die Vorschrift stellt die Rechtsgrundlage für Anordnungen gegenüber NutzerInnen von Verkehrsmitteln und KundInnen z.B. des Einzelhandels oder von Dienstleistungen dar. Es können außerdem Beschränkungen für das Betreten von Beschäftigungsorten – beispielsweise Büros – erlassen werden. Zu den Verkehrsmitteln gehören nicht nur solche des ÖPNV, sondern auch Reisebusse, die Schülerbeförderung etc.

Abs. 2 verweist auf § 31c Abs. 2, dessen Beschränkungen bei § 31e – soweit sie sinnvoll sind – angeordnet werden können.

**§ 31f:**

Die Vorschrift stellt die Rechtsgrundlage für Kontaktverbote in der Öffentlichkeit dar. Abs. 3 S. 1 stellt klar, dass für den häuslichen Bereich keine Kontaktverbote ausgesprochen werden dürfen. Verboten werden darf nur das Betreten bestimmter Orte und nicht das Betreten des gesamten öffentlichen Raumes (Abs. 1 S. 2). Als Betreten gelten auch das Befahren und das Verweilen, ohne dass dies im Gesetzestext ausdrücklich geregelt wird; Betreten ist insoweit der Oberbegriff.

Für das Betreten bestimmter Einrichtungen (wie Pflegeheime) ist § 31d, für das Betreten von Betriebsstätten und Beschäftigungsorten ist § 31e spezieller.

**§ 31g:**

Die Vorschrift regelt ausführlich die datenschutzrechtlichen Aspekte der Pflicht, den Gesundheitsämtern die Kontaktdatennachverfolgung durch die Erhebung personenbezogener Daten durch Private zu ermöglichen. Abs. 1 S. 2 greift den Grundsatz der Datensparsamkeit auf: Die Gesundheitsämter benötigen nur die Angaben, mit denen sie die Kontaktpersonen Infizierter möglichst schnell erreichen, also Namen und Telefonnummer. Die Postanschrift wird in der Regel nicht notwendig sein.

**§ 31h:**

Die Vorschrift regelt Beschränkungen gegenüber Gewerbetreibenden wie Inhabern von Einzelhandelsgeschäften, Gastwirten und Dienstleistern. Abs. 2 S. 1 verweist auf § 31c Abs. 2, dessen Beschränkungen bei § 31h – soweit sie sinnvoll sind – angeordnet werden können (z.B. Begrenzung der Kundenanzahl pro Quadratmeter gem. § 31c Abs. 2 Nr. 3). Darüber hinaus kommen gem. Abs. 2 S. 1 Abweichungen von den Ladenschluss- und Betriebszeiten (z.B. Sperrstunden in der Gastronomie) und Beschränkung des Waren- oder Dienstleistungsangebots (z.B. Verbot des Verkaufs alkoholischer Getränke, nur Außer-Haus-Verkauf in der Gastronomie, Verbot der Bartpflege für Frisöre) in Betracht.

**§ 31i:**

Die Vorschrift stellt die Rechtsgrundlage für Einschränkungen im Bildungsbereich einschließlich der Kindertagesstätten dar. Zu den „anderen Bildungseinrichtungen“ gehören Volkshochschulen, Fachhochschulen, Universitäten etc. Eine Schließung ist nur unter engen Voraussetzungen möglich („zwingend erforderlich“).

Auch wenn Einrichtungen geschlossen werden, muss es Notbetreuungskonzepte für minderjährige Kinder geben, dies stellt Abs. 2 S. 2 klar. Einen solchen Anspruch auf Notbetreuung können nicht nur

Kinder haben, deren Eltern durch die Schließung in unzumutbarer Weise betroffen wären (Alleinerziehende, Nr. 3), oder Kinder, bei denen mindestens ein Elternteil in einem „systemrelevanten Beruf“ tätig ist (Nr. 2) sondern insbesondere auch Kinder, die die außerhäusliche Betreuung für eine gesunde Entwicklung benötigen. Ob eine Kindeswohlgefährdung iSd Nr. 1 vorliegt, muss das zuständige Jugendamt beurteilen.

### § 31j:

Für länderübergreifende Sachverhalte (Reisetätigkeiten) wird eine Verordnungsermächtigung für den Bund eingeführt, um in diesem Bereich bundesweit einheitliche Maßnahmen zu gewährleisten.

Abs. 1 regelt die allgemeinen Voraussetzungen für solche Rechtsverordnungen des Bundes. Erforderlich sind grundsätzlich sowohl die Zustimmung von Bundestag als auch von Bundesrat. S. 4 entspricht dem jetzigen § 36 Abs. 7. Wird ohne Zustimmung des Bundestags gehandelt, sind die Voraussetzungen strenger; hier wird der Bundesregierung nur eine Frist von zwei Wochen gewährt. Dadurch wird ein Kompromiss zwischen Parlamentsbeteiligung und Handlungsfähigkeit erreicht.

Abs. 2 übernimmt die jetzige Regelung zu Testpflichten für Reiserückkehrer aus Risikogebieten aus § 36 Abs. 7 und passt sie nur leicht an. Der Begriff „Risikogebiet“ soll durch das Dritte Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite in § 2 Nr. 17 legaldefiniert werden.

Abs. 3 knüpft gedanklich an die Maßnahme „Quarantäne für Reiserückkehrer aus Risikogebieten“ an. Die bisherige Praxis hat zeigt, dass diese Art der Quarantäne anders gehandhabt wird als die Quarantäne von Kontaktpersonen von Infizierten nach § 30 Abs. 1 S. 2 im Einzelfall: Reiserückkehrer dürfen sich durch einen negativen Test „freikaufen“. Das ist darauf zurückzuführen, dass die tatsächliche Ansteckung in diesen Fällen für weniger wahrscheinlich gehalten wird als bei Kontaktpersonen von Infizierten. Dies zeigt wiederum, dass eine Quarantäne wohl nicht erforderlich ist, sondern es ausreichend sein wird, wenn sich die Betroffenen für die gleiche Zeit von anderen Personen fernhalten. Deswegen regelt § 32j Abs. 3 ein absolutes Kontaktverbot für diese Personengruppe, d.h. die Betroffenen dürfen die häusliche Wohnung verlassen, aber sich nicht mit anderen Personen treffen. Hierdurch wird auch das Problem umgangen, dass Quarantäneanordnungen als Freiheitsentziehungen dem Richtervorbehalt des Art. 104 Abs. 2 S. 1 GG unterliegen. Die Rechtsverordnung muss die weiteren Einzelheiten regeln, also insbesondere, ob es auch hierbei die Möglichkeit geben soll, sich durch einen negativen Test freizukaufen.

Abs. 4 stellt die Rechtsgrundlage für Verordnungen dar, die innerdeutsche Ein- oder Ausreiseverbote und Beschränkung für Beherbergungen betreffen. Unterbringungsverbote sind nur engen Voraussetzungen möglich („zwingend erforderlich“).

### Änderung des § 32:

Abs. 1 entspricht dem jetzigen S. 1.

Abs. 2 regelt eine entsprechende Verordnungsermächtigungen für die Bundesländer für die neuen Rechtsgrundlagen der §§ 31a bis § 31j.

Abs. 3 entspricht dem bisherigen S. 2, angepasst an die neue Ermächtigung des Abs. 2.

Abs. 4 entspricht weitgehend dem bisherigen S. 3. Die Versammlungsfreiheit als mögliches einschränkbares Grundrecht wurde gestrichen, da Versammlungen nicht durch Rechtsverordnung, sondern nur nach Prüfung des Einzelfalls verboten werden dürfen.