



Gesetzentwurf

der Staatsregierung

für ein Bayerisches Infektionsschutzgesetz

A) Problem

Das Infektionsschutzgesetz des Bundes (IfSG) enthält, insbesondere in den §§ 16 ff, 28 ff. IfSG, ausreichende Befugnisse, um die Ausbreitung eines Krankheitskeimes zu verhindern. Der aktuelle Ausbruch des Coronavirus SARS-CoV-2 zeigt aber, dass im seuchenrechtlichen Notfall die Aufrechterhaltung des Gesundheitssystems oberste Priorität gewinnen kann. Dazu trägt die Minderung der infektionsschutzrechtlich relevanten Krankheitszahlen bei, die über das IfSG abgedeckt ist. Auf der anderen Seite aber bedarf es dazu auch der Möglichkeit, die Handlungsfähigkeit des Gesundheitssystems kurzfristig erhöhen zu können, und zwar erstens in personeller Hinsicht als Kompensation bei Ausfall oder Überlastung von medizinischem oder pflegerischem Personal und zweitens in materialtechnischer Hinsicht mit Blick auf Engpässe bei Produktion, Herstellung oder Verteilung medizinisch benötigter Materialien. Für staatliche Anordnungen in Bezug auf die letztgenannten Aspekte fehlt es bisher an einer eindeutigen Befugnisgrundlage im Bundesrecht. Diese soll daher kurzfristig landesrechtlich geschaffen werden und auf diese Weise eine passende Ergänzung zum IfSG des Bundes bilden.

B) Lösung

Erlass eines Bayerischen Landesinfektionsschutzgesetzes (BayIfSG). Die Gesetzeskompetenz des Landes beruht auf Art. 74 Nr. 19 Grundgesetz (GG). Das bundesrechtliche Infektionsschutzgesetz (IfSG) hat von dieser Gesetzgebungskompetenz keinen abschließenden Gebrauch gemacht (vgl. BT-Drs. 14/2530).

C) Alternativen

Keine

D) Kosten

Das Gesetz selbst schafft nur Befugnisgrundlagen und hat daher keine unmittelbaren Kostenfolgen. Soweit im Infektionsfall auf seiner Basis Einzelanordnungen ergehen, könnten für den Staat Kosten entstehen, die sich nach der Tragweite des Infektionsfalls ausrichten und daher nicht allgemein bezifferbar sind.

Gesetzentwurf

Bayerisches Infektionsschutzgesetz (BayIfSG)

Art. 1

Gesundheitsnotstand

(1) ¹Der Ministerpräsident oder der für Gesundheitsfragen zuständige Staatsminister können den Gesundheitsnotstand ausrufen, wenn eine übertragbare Krankheit im Sinne des Infektionsschutzgesetzes in der bayerischen Bevölkerung so zahlreich oder in so schwerer Ausprägung auftritt oder aufzutreten droht, dass die Versorgungssicherheit durch das öffentliche Gesundheitswesen ernsthaft gefährdet erscheint. ²Der Gesundheitsnotstand kann je nach Gefährdungslage zeitlich oder örtlich beschränkt ausgerufen werden. ³Die Ausrufung des Katastrophenfalles nach dem Bayerischen Katastrophenschutzgesetz bleibt unberührt.

(2) ¹Die Befugnisse dieses Gesetzes finden nur Anwendung, sobald der Gesundheitsnotstand ausgerufen ist. ²Sie können auch dann im gesamten Landesgebiet genutzt werden, wenn der Gesundheitsnotstand räumlich nur auf einen Teil des Landesgebiets beschränkt ist, soweit das dadurch verfügbar gemachte Material oder Personal der Entlastung im Gebiet des Gesundheitsnotstands dient.

Teil 1

Sicherung der Materialversorgung

Art. 2

Verfügbares Material

(1) ¹Die zuständige Behörde kann bei jedermann medizinisches, pflegerisches oder sanitäres Material beschlagnahmen, soweit dies zur Aufrechterhaltung der notwendigen Gesundheitsversorgung der Bevölkerung erforderlich ist. ²Für die nach Satz 1 beschlagnahmten Gegenstände besteht ein absolutes Verfügungsverbot im Sinne des § 134 des Bürgerlichen Gesetzbuchs. ³Die Beschlagnahmung lässt das zivilrechtliche Eigentum unberührt.

(2) ¹Die zuständige Behörde kann gegenüber jedermann für inhaltlich klar bestimmte Materialien oder Materialgruppen ein Verbot erlassen, diese Materialien zu verkaufen oder sich anderweitig zu ihrer schuldrechtlichen Überlassung zu verpflichten, soweit dies zur Aufrechterhaltung der notwendigen Gesundheitsversorgung der Bevölkerung erforderlich ist. ²Abs. 1 Satz 2 gilt für die von einem Verbot erfassten schuldrechtlichen Verträge entsprechend.

(3) ¹Die zuständige Behörde kann gegenüber jedermann anordnen, dass Material, das nach Abs. 1 beschlagnahmt wurde oder nach Abs. 2 mit einem Verpflichtungsverbot belegt ist, zu einem behördlich nach Satz 2 festzulegenden Preis an den Staat, eine Kommune oder eine andere von der zuständigen Behörde benannte juristische oder private Person, die in die medizinische oder pflegerische Versorgung eingebunden ist, kaufvertraglich abzugeben ist. ²Der nach Satz 1 festzusetzende Preis hat sich nach dem üblichen Verkaufspreis des jeweiligen Gegenstandes zu richten, den dieser unmittelbar vor Eintritt der den Gesundheitsnotstand begründenden Infektionslage hatte.

(4) Anordnungen nach den Abs. 1 bis 3 verlieren kraft Gesetzes ihre Gültigkeit, sobald der Gesundheitsnotstand aufgehoben wurde.

Art. 3

Herstellung von Material

¹Die zuständige Behörde kann gegenüber Betrieben, die zur Herstellung benötigten medizinischen, pflegerischen oder sanitären Materials in der Lage sind, die vorrangige und umgehende Produktion einer bestimmten Menge dieses Materials anordnen, soweit dies zur Aufrechterhaltung der notwendigen Gesundheitsversorgung der Bevölkerung erforderlich ist. ²Art. 2 Abs. 3 gilt gegenüber diesen Betrieben hinsichtlich des aufgrund einer Anordnung nach Satz 1 hergestellten Materials entsprechend. ³Der Staat garantiert die vollständige Abnahme des aufgrund einer Anordnung nach Satz 1 hergestellten Materials. ⁴Art. 2 Abs. 4 gilt entsprechend.

Art. 4

Meldepflichten

Hat die zuständige Behörde öffentlich bekannt gemacht, dass zur Aufrechterhaltung der notwendigen Gesundheitsversorgung der Bevölkerung inhaltlich eindeutig bestimmte Mengen eines Materials oder einer Materialgruppe benötigt werden, hat jedermann, der

1. einen Bestand derartiger Materialien besitzt, der über den Eigenverbrauch oder den Bedarf für den eigenen medizinischen oder pflegerischen Versorgungsauftrag hinausgeht, oder
2. zu deren gesamten oder teilweisen Herstellung im Sinne des Art. 3 in der Lage ist unverzüglich gegenüber der zuständigen Behörde Meldung abzugeben.

Teil 2

Sicherung der Personalkapazität

Art. 5

Inanspruchnahme von Organisationen

(1) ¹Die zuständige Behörde kann die Feuerwehren und die freiwilligen Hilfsorganisationen im Sinne des Art. 2 Abs. 13 des Bayerischen Rettungsdienstgesetzes (BayRDG) verpflichten

1. ihr Namen, Alter, Kontaktdaten sowie den jeweiligen Ausbildungsstand ihrer Mitglieder zu übermitteln, die über medizinische oder pflegerische Kenntnisse verfügen, die nach Maßgabe der zuständigen Behörde zur Bewältigung des Gesundheitsnotstands benötigt werden, und
2. nach Maßgabe der zuständigen Behörde die erforderliche Hilfe bei der Bewältigung des Gesundheitsnotstands zu leisten.

²Art. 7 Abs. 1 und 2 des Bayerischen Katastrophenschutzgesetzes gelten entsprechend.

(2) Die zuständige Behörde kann die Kassenärztliche Vereinigung Bayerns verpflichten, ihr kostenfrei Namen, Alter, ärztliche Fachrichtung und Kontaktdaten ihrer aktiven oder bereits im Ruhestand befindlichen Mitglieder zu übermitteln, die nach Maßgabe der zuständigen Behörde geeignet sind, einen für die Bewältigung des Gesundheitsnotstands zusätzlich erforderlichen ärztlichen Personalbedarf zu decken.

Art. 6

Inanspruchnahme Dritter

(1) ¹Die zuständige Behörde kann von jeder geeigneten Person die Erbringung von Dienst-, Sach- und Werkleistungen verlangen, soweit das zur Bewältigung des Gesundheitsnotstands erforderlich ist. ²Sie kann jede geeignete Person unter gleichen Voraussetzungen auch zur Erbringung von Dienst-, Sach- und Werkleistungen an Einrichtungen der medizinischen oder pflegerischen Versorgung zuweisen und verpflichten.

(2) Art. 33a Abs. 1 Satz 1 und 2, Abs. 2 und 3 BayRDG sowie Art. 9 Abs. 1 Satz 3 und 4, Art. 10 Satz 1 des Bayerischen Feuerwehrgesetzes gelten mit der Maßgabe entsprechend, dass die Erstattungsansprüche im Falle einer Inanspruchnahme

1. nach Abs. 1 Satz 1 von der zuständigen Behörde,
2. nach Abs. 1 Satz 2 von derjenigen Einrichtung zu tragen ist, der die Person zugewiesen wurde.

Teil 3

Schlussvorschriften

Art. 7

Entschädigung

Soweit eine Maßnahme nach diesem Gesetz enteignende Wirkung hat, kann der hiervon Betroffene eine angemessene Entschädigung in Geld verlangen.

Art. 8

Sofortige Vollziehbarkeit

Widerspruch und Anfechtungsklage gegen Maßnahmen und Anordnungen nach diesem Gesetz haben keine aufschiebende Wirkung.

Art. 9

Ordnungswidrigkeiten

(1) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig

1. über ein nach Art. 2 Abs. 1 beschlagnahmtes Material anders als nach Art. 2 Abs. 3 verfügt oder zu verfügen versucht,
2. sich hinsichtlich eines nach Art. 2 Abs. 2 mit einem Verpflichtungsverbot belegten Materials anders als nach Art. 2 Abs. 3 verpflichtet oder zu verpflichten versucht,
3. einer nach Art. 2 Abs. 3 Satz 1 ergangenen Anordnung nicht umgehend nachkommt,
4. eine nach Art. 4 gebotene Meldung nicht, nicht richtig, nicht umgehend oder nicht vollständig abgibt.

(2) Die Ordnungswidrigkeit kann mit einer Geldbuße bis zu 500 000 € geahndet werden.

Art. 9a

Änderung weiterer Rechtsvorschriften

(1) In Art. 41 Abs. 4 Satz 4 des Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetzes (BayVwVfG) in der in der Bayerischen Rechtssammlung (BayRS 2010-1-I) veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch § 1 des Gesetzes vom 24. Juli 2018 (GVBl. S. 604) geändert worden ist, werden die Wörter „Tag, jedoch frühestens der auf die Bekanntmachung folgende Tag“ durch die Wörter „Zeitpunkt“ ersetzt.

(2) In § 65 Satz 1 der Zuständigkeitsverordnung (ZustV) vom 16. Juni 2015 (GVBl. S. 184, BayRS 2015-1-1-V), die zuletzt durch Verordnung vom 10. März 2020 (BayMBI. Nr. 112) geändert worden ist, werden nach dem Wort „Infektionsschutzgesetzes (IfSG)“ die Wörter „und des Bayerischen Infektionsschutzgesetzes (BayIfSG)“ eingefügt.

Art. 10

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am in Kraft.

Begründung:**A. Allgemeines**

Vgl. dazu die Erläuterungen im Vorblatt.

B. Zu den einzelnen Vorschriften**Zu Art. 1**

Die Vorschrift gibt dem Ministerpräsidenten und alternativ dem Gesundheitsminister die Möglichkeit, den Gesundheitsnotstand auszurufen, wenn eine übertragbare Krankheit im Sinne des Infektionsschutzgesetzes in der bayerischen Bevölkerung so zahlreich oder in so schwerer Ausprägung auftritt oder aufzutreten droht, dass die Versorgungssicherheit durch das öffentliche Gesundheitswesen ernsthaft gefährdet erscheint. Die Befugnisse dieses Gesetzes sind erst dann, aber umgekehrt auch umgehend nutzbar, sobald der Gesundheitsnotstand ausgerufen wurde. Die Ausrufung des Gesundheitsnotstandes bedarf keiner formalen Bekanntmachung. Es genügt, wenn sie – etwa durch Presse, Rundfunk oder andere geeignete Kommunikationsmittel – öffentlich hinreichend dokumentiert und bekannt gemacht worden ist. Es empfiehlt sich aber, Zeitpunkt und räumlichen Umfang der Ausrufung des Gesundheitsnotstands nachträglich deklaratorisch vorzugsweise im Bayerischen Ministerialblatt bekannt zu machen.

Nach Abs. 1 Satz 3 bleibt die Ausrufung des Katastrophenfalles unberührt. Die Befugnisse des BayIfSG sollen die katastrophenrechtlichen Kompetenzen in keiner Weise einschränken, sondern neben und zusätzlich zu ihnen die Handlungsmöglichkeiten des Staates erweitern. Beide Instrumente sollen daher pragmatisch nebeneinander Anwendung finden können.

Zu Art. 2

Die Vorschrift will eigennützige Materialverwendung im Krisenfall unterbinden helfen. Die zuständige Behörde soll daher umfassend die Möglichkeit haben, sowohl schuldrechtlich wie dinglich die Überlassung von medizinisch oder pflegerisch knapp zu werdendem Material zu unterbinden und statt dessen zum Normalverkaufspreis vor Eintritt der Infektionslage zugunsten des Staates oder Einrichtungen zu überlassen, die in die medizinische Bewältigung der Krise eingebunden sind. Dabei wird eine Anordnung nach Abs. 1 oder 2 stets einen individuell-konkreten Verwaltungsakt voraussetzen, schon um die Anzahl der zu belegenden Materialien im Rahmen des Bedarfs zu halten, der nach Abs. 3 abnahmefähig und damit auch finanziell entschädigbar ist.

Über Abs. 3 soll beschlagnahmtes oder mit einem Verpflichtungsverbot belegtes Material zugunsten der akuten Versorgung nutzbar gemacht werden. Es versteht sich systematisch von selbst, dass die schuldrechtlichen Verträge und sachenrechtlichen Verfügungen, die aufgrund eines nach Abs. 3 angeordneten Vertrages abgegeben werden, nicht den nach Abs. 1 und 2 an sich gegebenen allgemeinen Vertragsverboten unterfallen, also nicht nach § 134 BGB nichtig sind. Die Preisfestsetzung nach Abs. 3 Satz 2 gründet auf der Sozialpflichtigkeit des Eigentums und will verhindern, dass im Krisenfall auf Kosten der Allgemeinheit Sondergewinne erzielt werden.

Über Abs. 4 wird sichergestellt, dass alle Anordnungen nach den Abs. 1 bis 3 umgehend und automatisch und ohne dass es einer gegenteiligen Anordnung bedürfte ihre Gültigkeit verlieren, sobald der Gesundheitsnotstand aufgehoben wird. Für die Bekanntmachung der Aufhebung des Gesundheitsnotstands gelten die oben zu Art. 1 gemachten Ausführungen entsprechend. Ab diesem Zeitpunkt kann also jedermann wieder frei über seine Materialien verfügen. Schuldrechtliche Verträge, die aufgrund Abs. 3 während des Gesundheitsnotstandes geschlossen und zu diesem Zeitpunkt noch nicht erfüllt wurden, behalten ihre Wirksamkeit, können aber aufgrund normalen Schuldrechts (etwa aufgrund Wegfalls der Geschäftsgrundlage) überprüft werden.

Zu Art. 3

Während Art. 2 bereits vorhandenes Material der Bewältigung des Krisenfalles zuführen möchte, betrifft Art. 3 die Herstellung noch nicht vorhandenen Materials. Die zuständige Behörde soll auf dieser Basis geeignete Produktionsbetriebe zur sofortigen und vorrangigen Herstellung einer jeweils bestimmten Art und Menge von medizinischem, pflegerischem oder sanitärem Material verpflichten können. Den Betrieben wird im Gegenzug die vollständige Abnahme des Materials zu einem analog Art. 2 Abs. 3 Satz 2 festgesetzten Preis garantiert, und zwar entweder durch Verkaufsgebot nach Art. 2 Abs. 3 Satz 1 an Dritte oder durch unmittelbare staatliche Abnahme.

Zu Art. 4

Zum Vollzug der Art. 2 und 3 ist unverzichtbar, dass den Behörden vorhandene Bestände oder Produktionskapazitäten umgehend bekannt werden, auf die sich entsprechende Anordnungen beziehen können. Hinsichtlich vorhandener Bestände bedarf es aber nur dann einer Meldung, wenn diese über den Eigenbedarf des Meldepflichtigen hinausgehen. Das schließt die Meldepflicht aller Privathaushalte und derjenigen Stellen aus, die bereits im Rahmen ihres eigenen Versorgungsauftrags Bestände vorhalten müssen (also Kliniken, Arztpraxen, Apotheken, Rettungsdienst etc.). Meldepflichtig sind damit regelmäßig nur Bestände in Handel und Vertrieb.

Zu Art. 5

Eine infektionsschutzrechtliche Krise kann das einsetzbare medizinische Personal rasch reduzieren, weil dieses entweder selbst erkrankt, sich in Quarantäne begeben muss oder Angehörige betreuen muss. Im Falle des Gesundheitsnotstands müssen daher alle Personen in Anspruch genommen werden können, die – insbesondere aus dem Bereich des Ehrenamtes – über hinreichende medizinische oder pflegerische Kompetenz verfügen, um Hilfs- oder Aushilfsdienste leisten zu können. Das können z. B. Sanitäter oder auch Ruhestandsärzte sein. Über Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und Abs. 2 sollen diejenigen Personen eruiert werden können, die über die benötigte Ausbildung verfügen, um eingesetzt werden zu können. Dabei wird auf die großen Organisationen der ehrenamtlichen Katastrophenhilfe zurückgegriffen sowie – hinsichtlich Ärzten – auf die Kassenärztliche Vereinigung Bayerns.

Bei den Auskunftspflichten handelt es sich um eine spezialgesetzliche Datenverarbeitungsregelung, die der zuständigen Behörde eine Rechtsgrundlage nach Art. 6 Abs. 1 Buchst. e in Verbindung mit Art. 6 Abs. 3 Satz 1 DSGVO gibt. Den Organisationen wird parallel dazu eine Rechtsgrundlage für die entsprechenden Datenübermittlungen an die Hand gegeben („Doppel-Tür-Modell“). Bezüglich flankierender datenschutzrechtlicher Vorgaben greift die Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO).

Daneben sollen analog Art. 7 Abs. 1 und 2 des Bayerischen Katastrophenschutzgesetzes die hilfspflichtigen Organisationen auch im Falle eines Gesundheitsnotstands herangezogen werden können.

Zu Art. 6

Art. 6 Abs. 1 Satz 1 gibt der zuständigen Behörde die Möglichkeit, jede geeignete Person unmittelbar zum Einsatz zu verpflichten. Die Vorschrift entspricht insoweit der Parallelnorm des Art. 9 Abs. 1 Satz 1 des Bayerischen Katastrophenschutzgesetzes. Anders als im Katastrophenschutz können über Art. 6 Abs. 1 Satz 2 geeignete Personen aber auch direkt zur Leistung von Diensten bei medizinischen Einrichtungen verpflichtet werden. Das können Krankenhäuser, Pflegeheime oder auch Arztpraxen sein.

Art. 6 Abs. 2 übernimmt die bereits bei Feuerwehr, Rettungsdienst und Katastrophenschutz gängigen Bestimmungen über die Freistellung von der Arbeit, die soziale Absicherung und die Erstattungspflichten, bestimmt aber zugleich, dass die Erstattungspflicht insb. nach Art. 10 Satz 1 des Bayerischen Feuerwehrgesetzes nicht die Gemeinde und bei Zuweisung auch nicht den Staat trifft, sondern diejenige Einrichtung, der die Person zugewiesen wurde.

Die Haftung für Fehlverhalten richtet sich nach den allgemeinen Bestimmungen.

Zu Art. 7

Das vorliegende Gesetz regelt an diversen Stellen bereits unmittelbar, wie Betroffene finanziell entschädigt werden. So wird z. B. in Art. 2 Abs. 3 die vertragliche Abnahme beschlagnahmter Materialien geregelt. Die Regelung zur Entschädigung stellt daher lediglich eine salvatorische Entschädigungsklausel dar, die nach BGH vom 07.07.1994 (III ZR 5/93) zulässig ist und die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes vor Art. 14 GG sicherstellt.

Zu Art. 8

Maßnahmen im Rahmen des Infektionsschutzes dienen der Abwendung einer Krisenlage. Sie müssen daher auch bei Widerspruch oder Anfechtungsklage sofort vollziehbar sein. In Bayern ist ein Widerspruch nach Art. 15 Abs. 2 AGVwGO auch im Bereich des Infektionsschutzes nicht statthaft. Das Widerspruchsverfahren wird dennoch vorsichtshalber erwähnt, um die Dringlichkeit der Maßnahmen im Rahmen des Infektionsschutzes deutlich zu machen und diesbezüglich keine Fragen offen zu lassen.

Zu Art. 9

Die Vorschrift enthält die zum Vollzug des Gesetzes sinnvollen Ordnungswidrigkeitentatbestände.

Zu Art. 9a

Allgemeinverfügungen müssen notfalls auch sehr kurzfristig in Kraft gesetzt werden können. Die bisherige gesetzliche Einschränkung in Art. 41 Abs. 4 Satz 4 BayVwVfG wirkt als Zwangsverzögerung und soll als Hindernis für eine rasche Gefahrenabwehr gestrichen werden.

Über die Änderung der ZustV werden die für den Vollzug des Bayerischen Infektionsschutzgesetzes zuständigen Behörden parallel zur Vollzugszuständigkeit für das bundesrechtliche Infektionsschutzgesetz (IfSG) geregelt. Die Staatsregierung kann die Zuständigkeit für den Vollzug des Bayerischen Infektionsschutzgesetzes (BayIfSG) auf der Basis der Ermächtigungsgrundlage des Art. 1 Abs. 2 Satz 1 des Zuständigkeitsgesetzes (ZustG) jederzeit durch Rechtsverordnung ändern.

Zu Art. 10

Art. 10 bestimmt das Inkrafttreten des Gesetzes. Zur Bewältigung der aktuellen Corona-Krise sollte ein möglichst sofortiges Inkrafttreten angestrebt werden.