

ANIKA KLAFKI

# Risiko und Recht

*Studien und Beiträge  
zum Öffentlichen Recht*

29

---

**Mohr Siebeck**

Studien und Beiträge  
zum Öffentlichen Recht

Band 29





Anika Klafki

# Risiko und Recht

Risiken und Katastrophen im Spannungsfeld  
von Effektivität, demokratischer Legitimation  
und rechtsstaatlichen Grundsätzen  
am Beispiel von Pandemien

Mohr Siebeck

*Anika Klafki*, geboren 1986; Studium der Rechtswissenschaft an der Bucerius Law School in Hamburg und der University of Queensland in Australien; Referendariat in Hamburg, Istanbul und Marseille; wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Bucerius Law School; 2014/2015 Lehrbeauftragte an der Universität Sarajevo; 2016 Promotion; seit 2016 wissenschaftliche Assistentin und Habilitandin am Lehrstuhl für Öffentliches Recht bei Prof. Dr. Hermann Pünder, LL.M. an der Bucerius Law School.

Gedruckt mit Unterstützung des Förderungs- und Beihilfefonds Wissenschaft der VG WORT.

e-ISBN PDF 978-3-16-155051-5

ISBN 978-3-16-154894-9

ISSN 1867-8912 (Studien und Beiträge zum Öffentlichen Recht)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2017 Mohr Siebeck Tübingen. [www.mohr.de](http://www.mohr.de)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Computersatz Staiger in Rottenburg/N. aus der Minion gesetzt, von Gulde Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Spinner in Ottersweier gebunden.

*Für meinen Großvater  
Wolfgang Klafki*



## Vorwort

Die vorliegende Untersuchung wurde im Sommertrimester 2016 von der Bucearius Law School als Dissertation angenommen. Rechtsprechung und Schrifttum konnten größtenteils bis August 2016 berücksichtigt werden.

Die Arbeit entstand unter glücklichen Rahmenbedingungen. Dafür möchte ich ganz besonders meinem Doktorvater Prof. Dr. Hermann Pünder, LL.M. (Iowa) danken. Während meiner wissenschaftlichen Mitarbeit an seinem Lehrstuhl habe ich nicht nur viel Juristisches gelernt; er war es auch, der mir die Kunst des "klaren Denkens" und des leserfreundlichen Schreibens näher gebracht hat (wobei sämtliche in dieser Arbeit enthaltenen Defizite in dieser Hinsicht natürlich rein selbstverschuldet sind). Ohne seine stete Diskussionsbereitschaft bei gleichzeitiger Ermutigung zu eigenen Gedanken und Positionen wäre dieses Buch weit weniger lesenswert. Großen Dank schulde ich auch Prof. Dr. Wolfgang Hoffmann-Riem, der nicht nur die Mühe des Zweitgutachtens auf sich genommen hat, sondern die Arbeit auch mit wertvollen Anmerkungen und Denkanstößen begleitet hat.

Danken möchte ich außerdem meinen Lehrstuhlkollegen und Freunden, die die Dissertationsphase – trotz einiger Tiefen, die solchen Projekten immer innewohnen – zu einer wunderbaren Zeit gemacht und mir viele wichtige Impulse für meine Arbeit gegeben haben. Ganz besonders möchte ich Benjamin Behr für seinen Beistand danken.

Herzlich möchte ich zudem der Studienstiftung des deutschen Volkes für ihre großzügige Förderung danken, die mir den notwendigen Freiraum gewährt hat, um meine wissenschaftliche Leidenschaft zu entdecken. Sehr dankbar bin ich auch der Verwertungsgesellschaft Wort (VG WORT), die mir die Veröffentlichung der Arbeit durch ihren Druckkostenzuschuss ermöglicht hat.

Außerdem gebührt meiner Familie, ganz besonders meinen Eltern, großer Dank für die stete Unterstützung in allen Lebenslagen. Meinem Großvater danke ich dafür, mir in allem ein Vorbild gewesen zu sein. Ihm ist diese Arbeit gewidmet.

Hamburg, im August 2016

Anika Magdalena Klafki



# Inhaltsübersicht

Vorwort .....	V
Inhaltsverzeichnis .....	XIII
Abkürzungsverzeichnis .....	XXV
Einführung .....	1

## Allgemeiner Teil: Risiko und Recht

1. Abschnitt: Der Risikobegriff als Ausgangspunkt einer neuen Verwaltungsrechtsdogmatik .....	7
A. Risiko als Rechtsbegriff .....	7
B. Risikospezifischer Regelungsauftrag .....	19
C. Risikobewältigung im globalen Kontext .....	47
2. Abschnitt: Maßgebliche Prinzipien für den rechtlichen Umgang mit Risiken .....	50
A. Effektivität .....	50
B. Demokratische Legitimation .....	56
C. Rechtsstaatliche Grundsätze .....	69
3. Abschnitt: Spannungsfelder der maßgeblichen Prinzipien in der Risikobewältigung .....	72
A. Demokratische Legitimation und Effektivität .....	72
B. Rechtsstaatliche Grundsätze und Effektivität .....	133

4. Abschnitt: Konkrete Maßgaben für die Prävention, Vorbereitung und Bewältigung des Risikoeintritts sowie die Risikokommunikation .....	149
A. Risikoprävention .....	149
B. Vorbereitung des Risikoeintritts bzw. Katastrophenvorbereitung .....	153
C. Bekämpfung der Folgen der Risikorealisation bzw. Katastrophenbekämpfung .....	155
D. Risiko- und Katastrophenkommunikation .....	156

## Besonderer Teil: Juristische Bewältigung des Pandemierisikos

1. Abschnitt: Bestimmung des Untersuchungsgegenstandes und Überblick über die Rechtsgrundlagen .....	161
A. Charakteristika des Pandemierisikos .....	161
B. Begriffsdefinition .....	163
C. Eingrenzung des Referenzbereichs .....	164
D. Überblick über die Rechtsgrundlagen .....	167
2. Abschnitt: Risikoprävention .....	174
A. Völkerrechtliche Pandemierisikoprävention .....	175
B. Europarechtliche Pandemierisikoprävention .....	189
C. Nationale Pandemierisikoprävention in der Bundesrepublik Deutschland .....	194
D. Kritische Würdigung anhand der Bewertungskriterien .....	205
3. Abschnitt: Vorbereitung des Risikoeintritts bzw. der Katastrophe .....	227
A. Völkerrechtliche Pandemie Vorbereitung .....	228
B. Europarechtliche Pandemie Vorbereitung .....	236
C. Nationale Pandemie Vorbereitung in der Bundesrepublik Deutschland .	243
D. Kritische Würdigung anhand der Bewertungskriterien .....	270

4. Abschnitt: Bekämpfung der Folgen der Risikorealisation bzw. Katastrophenbekämpfung .....	297
A. Völkerrechtliche Pandemiebekämpfung .....	297
B. Europarechtliche Pandemiebekämpfung .....	302
C. Nationale Pandemiebekämpfung in der Bundesrepublik Deutschland ..	305
D. Kritische Würdigung anhand der Bewertungskriterien .....	334
5. Abschnitt: Risiko- und Katastrophenkommunikation .....	366
A. Völkerrechtliche Risiko- und Katastrophenkommunikation .....	367
B. Europarechtliche Risiko- und Katastrophenkommunikation .....	368
C. Nationale Risiko- und Katastrophenkommunikation in der Bundesrepublik Deutschland .....	368
D. Kritische Würdigung anhand der Bewertungskriterien .....	372
6. Abschnitt: Gesamtbewertung der juristischen Bewältigung des Pandemierisikos .....	379
Zusammenfassende Schlussbemerkungen zum Recht der Risikobewältigung im Spannungsfeld von Effektivität, demokratischer Legitimation und rechtsstaatlichen Grundsätzen am Beispiel von Pandemien .....	383
A. Der rechtliche Risikobegriff .....	383
B. Staatliche Aufgabenfelder in der Risikobewältigung .....	384
C. Risikobewältigung im Mehrebenensystem .....	384
D. Spannungsfelder der Risikobewältigung .....	386
E. Konkrete Maßgaben für die einzelnen Arbeitsschritte der Risikobewältigung .....	388
F. Recht als zentraler Steuerungsmechanismus im Umgang mit Risiken ..	391
Literaturverzeichnis .....	393
Sachverzeichnis .....	433



# Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	V
Inhaltsübersicht .....	IX
Abkürzungsverzeichnis .....	XXV
Einführung .....	1

## Allgemeiner Teil: Risiko und Recht

1. Abschnitt: Der Risikobegriff als Ausgangspunkt einer neuen Verwaltungsrechtsdogmatik .....	7
A. Risiko als Rechtsbegriff .....	7
I. Soziologischer Risikobegriff .....	7
1. Unterscheidung von Risiko und Gefahr in der Soziologie .....	7
2. Übertragbarkeit der soziologischen Begrifflichkeiten auf das Recht .....	8
II. Rechtlicher Risikobegriff .....	9
1. Verschiedene Risikodefinitionen im geltenden Recht .....	10
2. Der Risikobegriff in der deutschen Verwaltungsrechts- dogmatik .....	11
a) Graduelle Stufenmodelle – Risiko als <i>Minus</i> zur Gefahr .....	12
b) Ungewissheitsorientiertes Risikomodell – Risiko als <i>Aliud</i> zur Gefahr .....	13
3. Der Risikobegriff im Unions- und Völkerrecht .....	17
B. Risikospezifischer Regelungsauftrag .....	19
I. Schutzpflichten als Ausgangspunkt der Risiko- bewältigungspflicht .....	20
1. Risikobewältigungspflicht im Nationalstaat .....	20
2. Risikobewältigungspflicht im transnationalen Kontext .....	23
II. Besondere Anforderungen an das Recht im Umgang mit Risiken .	24

1. Die Wissenschaftsbezogenheit staatlicher Risikoregulierung ..	24
2. Das Abwägungsgebot im staatlichen Umgang mit Risiken ....	25
a) Entscheidungsspielräume unter Ungewissheitsbedingungen .....	26
b) Kosten-Nutzen-Abwägungen im Umgang mit Risiken .....	29
3. Staatliche Risikoentscheidungen zwischen Subjektivität und Normativität .....	32
III. Konkrete staatliche Aufgabenfelder im Umgang mit Risiken ....	34
1. Risikoprävention .....	34
a) Risikoerkennung, -abschätzung und -überwachung .....	35
b) Risikobewertung .....	38
c) Präventives Risikomanagement .....	40
2. Katastrophenrecht als Teil der rechtlichen Risikobewältigung .	43
3. Risiko- und Katastrophenkommunikation als Gegenstand rechtlicher Risikobewältigung .....	47
C. Risikobewältigung im globalen Kontext .....	47
2. Abschnitt: Maßgebliche Prinzipien für den rechtlichen Umgang mit Risiken .....	50
A. Effektivität .....	50
I. Effektivität als Maßstab .....	50
II. Verhältnis von Effizienz und Effektivität im Umgang mit Risiken	54
B. Demokratische Legitimation .....	56
I. Philosophische Legitimation der Demokratie .....	56
II. Die demokratische Legitimation im deutschen Verfassungsstaat .	61
III. Demokratische Legitimation auf supra- und internationaler Ebene .....	63
C. Rechtsstaatliche Grundsätze .....	69
3. Abschnitt: Spannungsfelder der maßgeblichen Prinzipien in der Risikobewältigung .....	72
A. Demokratische Legitimation und Effektivität .....	72
I. Verantwortungsverlagerungen im rechtlichen Umgang mit Risiken .....	73
1. Verantwortungsverlagerung auf höhere Regelungsebenen ....	73
2. Verantwortungsverlagerung auf die Exekutive .....	74
a) Ermächtigung zu eigener Rechtsetzung .....	75
b) Administrative Entscheidungsfreiräume .....	77
c) Gründung von selbstverantwortlichen Agenturen .....	80

3.	Verantwortungsverlagerung auf private Sachverständige . . . . .	81
a)	Verweis auf außerrechtliche technische Regelwerke . . . . .	82
b)	Delegation von Hoheitsbefugnissen an externe Sachverständigengremien . . . . .	82
II.	Verantwortungsverlagerungen als Legitimationsproblem . . . . .	84
1.	Verantwortungsverlagerung auf höhere Regelungsebenen . . . . .	85
2.	Verantwortungsverlagerung auf die Exekutive . . . . .	86
3.	Verantwortungsverlagerung auf private Sachverständige . . . . .	91
III.	Kompensationsansätze für die Legitimationsdefizite . . . . .	94
1.	Kompensation der Input-Legitimation durch Output-Legitimität . . . . .	94
a)	Höhere Output-Legitimität durch höhere Expertise . . . . .	94
b)	Höhere Output-Legitimität durch größere Wirkungsmacht . . . . .	109
2.	Kompensation durch Prozeduralisierung . . . . .	110
a)	Legitimierende Wirkung von Verfahren im Rahmen der soziologischen Systemtheorie <i>Luhmanns</i> . . . . .	111
b)	Legitimation durch rationalisierende Verfahrensvorschriften . . . . .	112
c)	Legitimation durch partizipatorische Verfahrensvorschriften . . . . .	115
IV.	Anerkennung des Zielkonflikts von demokratischer Legitimation und Effektivität und Maßstabsbildung . . . . .	119
1.	Maßstäbe für die Verantwortungsverlagerung auf höhere Regelungsebenen . . . . .	120
2.	Maßstäbe für die Verantwortungsverlagerung auf die Exekutive . . . . .	123
3.	Maßstäbe für die Verantwortungsverlagerung auf private Sachverständige . . . . .	130
B.	Rechtsstaatliche Grundsätze und Effektivität . . . . .	133
I.	Außerstaatliche und informale Rechtssetzung im Risikoverwal- tungsrecht – Vom „Hard Law“ zum „Soft Law“ . . . . .	133
II.	Rechtsstaatlichkeit im Angesicht von Katastrophen . . . . .	138
1.	Renaissance des Dezisionismus in der Risikogesellschaft . . . . .	138
2.	Fortgeltung des Rechtsstaatsprinzips in der Katastrophe . . . . .	142
a)	Antizipierte Katastrophen als regelbare Katastrophen . . . . .	142
b)	Absoltheit rechtsstaatlicher Mindestbedingungen . . . . .	143
c)	Rechtsstaatliche Grundsätze als Grundbedingung der Demokratie . . . . .	144
d)	Effektivitätsgewinne durch rechtzeitige Regelung der Katastrophe . . . . .	147

4. Abschnitt: Konkrete Maßgaben für die Prävention, Vorbereitung und Bewältigung des Risikoeintritts sowie die Risikokommunikation .....	149
A. Risikoprävention .....	149
I. Aufgabenteilung zwischen Legislative, Exekutive und privatem Sachverstand .....	149
II. Regelungsebene .....	152
B. Vorbereitung des Risikoeintritts bzw. Katastrophenvorbereitung .....	153
I. Aufgabenteilung zwischen Legislative, Exekutive und privatem Sachverstand .....	153
II. Regelungsebene .....	154
C. Bekämpfung der Folgen der Risikorealisierung bzw. Katastrophenbekämpfung .....	155
I. Aufgabenteilung zwischen Legislative, Exekutive und privatem Sachverstand .....	155
II. Regelungsebene .....	155
D. Risiko- und Katastrophenkommunikation .....	156
I. Aufgabenteilung zwischen Legislative, Exekutive und privatem Sachverstand .....	157
II. Regelungsebene .....	158

## Besonderer Teil: Juristische Bewältigung des Pandemierisikos

1. Abschnitt: Bestimmung des Untersuchungsgegenstandes und Überblick über die Rechtsgrundlagen .....	161
A. Charakteristika des Pandemierisikos .....	161
B. Begriffsdefinition .....	163
C. Eingrenzung des Referenzbereichs .....	164
I. Begrenzung auf natürliche Pandemien .....	164
II. Einführung in die Epidemiologie von Influenzapandemien .....	164
D. Überblick über die Rechtsgrundlagen .....	167
I. Völkerrechtliche Rechtsgrundlagen .....	168
II. Europarechtliche Rechtsgrundlagen .....	169
III. Rechtsgrundlagen in der Bundesrepublik Deutschland .....	170

1. Seuchenschutzrecht .....	170
2. Katastrophenschutzrecht .....	171
IV. Pandemieplanung im Mehrebenensystem .....	172
2. Abschnitt: Risikoprävention .....	174
A. Völkerrechtliche Pandemierisikoprävention .....	175
I. Risikoerkennung, -abschätzung und -überwachung .....	175
1. Die Meldepflichten der Mitgliedsstaaten .....	177
2. Zusätzliche Informationsquellen der Weltgesundheits- organisation .....	179
II. Risikobewertung .....	181
1. Feststellung der gesundheitlichen Notlage von internationaler Tragweite .....	181
2. Maßstäbe der Risikobewertung der Weltgesundheits- organisation .....	182
III. Präventive Risikomanagementmaßnahmen .....	183
1. Pflicht zum Ausbau der nationalstaatlichen Gesundheitssysteme .....	183
2. Risikoprävention durch Beschränkung des Handels- und Reiseverkehrs .....	184
a) Beschränkungsmöglichkeiten nach den Internationalen Gesundheitsvorschriften .....	184
b) Risikoprävention im Regelungsregime der Welthandels- organisation .....	184
3. Risikomanagementmaßnahmen zur Verhinderung von Zoonosen .....	186
a) Internationales Tierseuchenamt .....	186
b) Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation und Codex Alimentarius Kommission .....	187
c) Zusammenarbeit von Weltgesundheitsorganisation, Internationalem Tierseuchenamt und Welternährungs- organisation zur Bewältigung von Zoonosen .....	188
IV. Koordination der transnationalen Risikopräventions- mechanismen .....	188
B. Europarechtliche Pandemierisikoprävention .....	189
I. Risikoerkennung, -abschätzung und -überwachung .....	189
II. Risikobewertung .....	191
III. Präventive Risikomanagementmaßnahmen .....	192
C. Nationale Pandemierisikoprävention in der Bundesrepublik Deutschland .....	194

I. Risikoerkennung, -abschätzung und -überwachung .....	194
1. Bestimmungen des Infektionsschutzgesetzes .....	194
a) Meldepflichten .....	194
b) Sentinel-Erhebungen .....	197
c) Weitergabe der Daten .....	197
d) Elektronisches Meldesystem .....	197
2. Surveillancekonzepte im Rahmen der Pandemieplanung .....	198
II. Risikobewertung .....	199
III. Präventive Risikomanagementmaßnahmen .....	201
1. Verhütung übertragbarer Krankheiten nach dem Infektionsschutzgesetz .....	201
2. Gesetz zur Durchführung der Internationalen Gesundheits- vorschriften und Einreisebestimmungen .....	202
3. Tierseuchenrechtliche Vorschriften .....	203
D. Kritische Würdigung anhand der Bewertungskriterien .....	205
I. Effektivität .....	205
1. Risikoerkennung, -abschätzung und -überwachung .....	205
a) Zusammenspiel der verschiedenen Regelungsebenen .....	205
b) Meldecompliance .....	207
2. Risikobewertung .....	209
3. Präventive Risikomanagementmaßnahmen .....	213
a) Regelungen zur Verhinderung von Zoonosen .....	213
b) Bestimmungen zum Aufbau der eigenen Gesundheitssysteme ...	213
II. Demokratische Legitimation .....	215
1. Wahrung des Subsidiaritätsprinzips .....	215
a) Meldepflichten .....	215
b) Ausbau der Gesundheitssysteme .....	216
2. Demokratische Defizite auf den verschiedenen Regelungsebenen .....	216
a) Demokratiedefizit im Rahmen der Seuchenprävention der Weltgesundheitsorganisation .....	216
(1) Regelungsmacht und technokratische Struktur der Weltgesundheitsorganisation .....	217
(2) Einflussmacht von Donatoren auf die internationale Gesundheitspolitik .....	220
b) Demokratiedefizit im Rahmen der Seuchenprävention der EU ...	221
c) Demokratiedefizit im Rahmen der nationalen Präventionsvorschriften .....	223
III. Gesamtbewertung der Pandemieprävention .....	225

3. Abschnitt: Vorbereitung des Risikoeintritts bzw. der Katastrophe .....	227
A. Völkerrechtliche Pandemievorberereitung .....	228
I. Pandemieplanung .....	228
II. Völkerrechtliche Patentschutz einschränkungen bei Medikamenten als Teil der Pandemievorberereitung .....	231
III. Fehlende völkerrechtliche Katastrophenvorberereitungs- maßnahmen .....	234
B. Europarechtliche Pandemievorberereitung .....	236
I. Pandemieplanung .....	236
II. Koordinierung der nationalen Vorberereitungsmaßnahmen .....	237
III. Europarechtliche Medikamentenbeschaffung .....	238
IV. Europarechtliche Katastrophenvorberereitungsmaßnahmen .....	240
1. Primärrecht .....	240
2. Sekundärrecht .....	241
C. Nationale Pandemievorberereitung in der Bundesrepublik Deutschland .	243
I. Pandemieplanung in Deutschland .....	243
1. Rechtsnatur der Pandemiepläne .....	244
2. Nationaler Pandemieplan .....	245
a) Ziele und Grundlagen der Planung .....	246
b) Konkrete Handlungsanweisungen des Nationalen Pandemieplans 2007 .....	247
(1) Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen .....	248
(2) Empfehlungen zur Bevorratung antiviraler Arzneimittel ....	248
(3) Empfehlungen zur Impfstoffbeschaffung und -verteilung ....	249
3. Planungen der Länder und Kommunen .....	250
II. Nationale Medikamentenbeschaffung und -verteilung .....	251
1. Beschaffung von Medikamenten auf nationaler Ebene .....	251
a) Behandlungskosten .....	252
(1) Antivirale Medikamente .....	252
(2) Schutzimpfungen .....	252
b) Vorhaltekosten .....	256
(1) Antivirale Medikamente .....	257
(2) Schutzimpfungen .....	258
2. Medikamentenverteilung .....	259
III. Gewährleistung der medizinischen Versorgungskapazitäten ....	261
IV. Nationale Katastrophenvorberereitungsmaßnahmen .....	262
1. Katastrophenschutzvorberereitung der Länder .....	262
2. Katastrophenschutzvorberereitung des Bundes .....	264

a) Verfassungsrechtlicher Rahmen .....	265
b) Einfluss der Innenministerkonferenz .....	266
c) Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz .....	267
d) Sicherstellungsgesetze .....	268
D. Kritische Würdigung anhand der Bewertungskriterien .....	270
I. Effektivität .....	270
1. Pandemie- und Katastrophenplanung .....	270
a) Zweck und Funktion von Plänen im Angesicht von Risiken und Katastrophen .....	271
b) Effektivität der Pandemie- und Katastrophenplanung im Mehrebenensystem .....	273
2. Medikamentenbeschaffung, -bevorratung, -verteilung und Katastrophenvorbereitung .....	275
a) Globale Medikamentenbeschaffung, -bevorratung, -verteilung und Katastrophenvorbereitung .....	275
(1) Auswirkungen der Patentrechtseinschränkungen im Rahmen des TRIPS-Agreements .....	275
(2) Erforderlichkeit eines globalen Medikamentenvorrats .....	276
(3) Erforderlichkeit einer globalen Katastrophenvorbereitung ...	278
b) Europäische Medikamentenbeschaffung, -bevorratung, -verteilung und Katastrophenvorbereitung .....	278
c) Nationale Medikamentenbeschaffung, -bevorratung, -verteilung und Katastrophenvorbereitung .....	279
II. Demokratische Legitimation .....	281
1. Planung – Zukunftsvorsorge zwischen Legislative und Exekutive .....	282
2. Keine gesetzliche Regelung der medizinischen Ressourcen- verteilung unter Knappheitsbedingungen .....	284
3. Exekutive Rationierungsentscheidungen der Sicherstellungs- und Vorsorgegesetze .....	287
III. Rechtsstaatliche Grundsätze .....	289
1. Pandemiepläne als gesetzvertretendes soft law .....	289
2. Ergänzung der Katastrophenschutzausstattung der Länder als Verstoß gegen das Konnexitätsprinzip .....	290
3. Einflussmacht interföderaler Ministerkonferenzen auf die Pandemie- und Katastrophenvorbereitung .....	291
4. Föderale Medikamentenbeschaffung als Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG? .....	294
IV. Gesamtbewertung der Pandemievorbereitung .....	296

4. Abschnitt: Bekämpfung der Folgen der Risikorealisation bzw. Katastrophenbekämpfung .....	297
A. Völkerrechtliche Pandemiebekämpfung .....	297
I. Seuchenrechtliche Bestimmungen .....	297
II. Katastrophenrechtliche Bestimmungen .....	299
III. Notfall-Mission UNMEER des UN-Sicherheitsrats .....	301
B. Europarechtliche Pandemiebekämpfung .....	302
I. Seuchenrechtliche Bestimmungen .....	302
1. Koordinierungsleistungen auf Unionsebene .....	302
2. Krankheitsbedingte Freizügigkeitsbeschränkungen .....	304
II. Katastrophenschutzbestimmungen .....	304
C. Nationale Pandemiebekämpfung in der Bundesrepublik Deutschland .....	305
I. Seuchenrechtliche Bestimmungen .....	305
1. Materiell-rechtliche Bestimmungen zur Seuchenbekämpfung	306
a) Bekämpfungsmaßnahmen auf Grundlage des Infektions- schutzgesetzes .....	306
(1) Infektionsschutzrechtliche Adressaten .....	306
(2) Grundsatz der freiwilligen Behandlung und Verordnungs- ermächtigung für die Begründung einer Impfpflicht .....	307
(3) Seuchenrechtliche Gefahrenerforschungseingriffe .....	308
(4) Infektionsschutzrechtliche Bekämpfungsgeneralklausel und Standardmaßnahmen .....	309
(5) Besondere Vorschriften für Schulen und sonstige Gemeinschaftseinrichtungen .....	310
b) Bekämpfungsmaßnahmen auf Grundlage des Freizügigkeits- gesetzes/EU .....	311
2. Organisationsrechtliche Vorgaben zur Seuchenbekämpfung .	311
a) Landesvollzug des Infektionsschutzgesetzes .....	312
(1) Vollzugsanordnungen im Infektionsschutzgesetz .....	312
(2) Ausgestaltung durch die Länder .....	313
b) Bereichsspezifische Bundesoberbehörden .....	315
(1) Robert-Koch-Institut .....	315
(2) Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte und Paul-Ehrlich-Institut .....	316
(3) Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung .....	316
(4) Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit und Umweltbundesamt .....	317
c) Bund-Länder-Informationsverfahren nach § 5 IfSG .....	318
II. Katastrophenrechtliche Bestimmungen zur Pandemie- bekämpfung .....	321

1. Materiell-rechtliche Vorgaben im Katastrophenschutz .....	321
a) Katastrophenschutzgesetze der Länder .....	321
b) Gesetz über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes .....	323
2. Organisationsrechtliche Vorgaben im Katastrophen- schutzrecht .....	323
a) Katastrophenorganisationsrecht der Länder .....	323
(1) Katastrophenschutzbehörden .....	323
(2) Einsatzleitung .....	325
(3) Kooperation mit dem Gesundheitswesen, sonstigen Fachbehörden privaten Helfern und Hilfsorganisationen sowie anderen Bundesländern .....	326
b) Bereichsspezifische Bundesorgane .....	328
(1) Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe ..	328
(2) Technisches Hilfswerk als zusätzlicher Bundesakteur .....	329
(3) Krisenstäbe in den Bundesministerien .....	330
c) Interföderale Kooperationsgremien .....	330
(1) Beschlüsse der Innenministerkonferenz der Länder zur Katastrophenbekämpfung .....	331
(2) Interministerielle Koordinierungsgruppe des Bundes und der Länder .....	331
(3) Gemeinsames Melde- und Lagezentrum von Bund und Ländern .....	332
III. Organisationsrechtliche Bestimmungen im Pandemieplan zur Verknüpfung von Seuchen- und Katastrophenschutzrecht ..	333
D. Kritische Würdigung anhand der Bewertungskriterien .....	334
I. Effektivität .....	335
1. Fehlende völkerrechtliche Pandemiebekämpfungsbefug- nisse der Weltgesundheitsorganisation und die UNMEER- Mission des UN-Sicherheitsrates .....	335
2. Schwache kompetenzielle Ausstattung der EU zur Pandemiebekämpfung .....	337
a) Fehlende Harmonisierung des Seuchenschutzes .....	337
b) Fehlende europäische Katastrophenschutzeinheiten .....	338
3. Organisierte Unzuständigkeit in der nationalen Pandemiebekämpfung .....	338
a) Ungeregeltes Verhältnis der konkurrierenden Regelungs- regime des Infektionsschutzrechts, des Katastrophenschutzrechts und der Pandemieplanung .....	339
b) Intransparente, heterogene und teils unklare Kompetenz- zuweisungen im Landesvollzug .....	340
c) Erhöhte Komplexität durch Bundesakteure mit mangelnden Zuständigkeitsabgrenzungen .....	341
d) Gesamtbetrachtung der Zuständigkeitsregelungen .....	343

II. Demokratische Legitimation .....	344
1. Demokratische Legitimation der internationalen Pandemiebekämpfung .....	345
2. Demokatische Legitimation der Verantwortungs- verlagerungen im nationalen Infektionsschutzrecht .....	346
a) Ermächtigung der Exekutive zum Erlass von Verordnungen .....	346
(1) Verordnungsermächtigung zur Begründung von Impfpflichten .....	347
(2) Verordnungsermächtigung zum Erlass von Ge- und Verboten zur Bekämpfung von Infektionskrankheiten .....	350
b) Ermächtigung der Exekutive durch administrative Entscheidungsfreiräume .....	350
III. Rechtsstaatliche Grundsätze .....	352
1. Die UNMEER-Mission des UN-Sicherheitsrates – Politische Dezision im gloablen Ausnahmezustand .....	352
2. Der Generalsekretär der Weltgesundheitsorganisation als entfesselter Souverän in der Pandemie .....	355
3. Die Pandemiekatastrophe im Gewaltenteilungssystem der Bundesrepublik Deutschland .....	357
a) Bundesakteure im Katastrophenschutz und vertikale Gewaltenteilung .....	358
(1) Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe ..	358
(2) Technisches Hilfswerk .....	359
(3) Krisenstäbe .....	361
b) Verbot der Mischverwaltung im vertikalen Gewalten- teilungssystem .....	362
(1) Grundsätzliches Verbot der Mischverwaltung .....	362
(2) Einheitliches Zivil- und Katastrophenschutzsystem als Verstoß gegen das Mischverwaltungsverbot .....	362
c) Organisationsrecht im Spannungsfeld zwischen dem Vorbehalt des Gesetzes und der Organisationshoheit der Exekutive .....	363
IV. Gesamtbewertung der Pandemiebekämpfung .....	364
5. Abschnitt: Risiko- und Katastrophenkommunikation .....	366
A. Völkerrechtliche Risiko- und Katastrophenkommunikation .....	367
B. Europarechtliche Risiko- und Katastrophenkommunikation .....	368
C. Nationale Risiko- und Katastrophenkommunikation in der Bundesrepublik Deutschland .....	368
I. Seuchenrechtliche Bestimmungen .....	368
II. Katastrophenrechtliche Bestimmungen .....	371
D. Kritische Würdigung anhand der Bewertungskriterien .....	372
I. Effektivität .....	372

II. Demokratische Legitimation .....	375
1. Bedeutung der staatlichen Risiko- und Katastrophen- kommunikation für den demokratischen Diskurs .....	375
2. Dezentrale Risiko- und Katastrophenkommunikation im Mehrebenensystem .....	376
III. Rechtsstaatliche Grundsätze .....	376
IV. Gesamtbewertung der Risiko- und Katastrophen- kommunikation .....	378
 6. Abschnitt: Gesamtbewertung der juristischen Bewältigung des Pandemierisikos .....	 379
 Zusammenfassende Schlussbemerkungen zum Recht der Risikobewältigung im Spannungsfeld von Effektivität, demokratischer Legitimation und rechtsstaatlichen Grundsätzen am Beispiel von Pandemien .....	    383
A. Der rechtliche Risikobegriff .....	383
B. Staatliche Aufgabenfelder in der Risikobewältigung .....	384
C. Risikobewältigung im Mehrebenensystem .....	384
D. Spannungsfelder der Risikobewältigung .....	386
E. Konkrete Maßgaben für die einzelnen Arbeitsschritte der Risikobewältigung .....	388
F. Recht als zentraler Steuerungsmechanismus im Umgang mit Risiken ..	391
 Literaturverzeichnis .....	 393
 Sachverzeichnis .....	 433

# Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
ADNS	Animal Disease Notification System
a.F.	alte Fassung
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AMG	Gesetz über den Verkehr mit Arzneimitteln (Arzneimittelgesetz)
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochezeitung „Das Parlament“
ARGUS	General Rapid Alert System
Art.	Artikel
AtomG	Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (Atomgesetz)
Aufl.	Auflage
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
AVR	Archiv des Völkerrechts
BAnz.	Bundesanzeiger
BArch.	Bundesarchiv
BayVerfGH n.F.	Sammlung von Entscheidungen des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs und des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs und des Bayerischen Dienststrafhofs Neue Folge
BBKG	Gesetz über die Errichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe
BBK	Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe
Begr.	Begründer
BfR	Bundesinstitut für Risikobewertung
BfRG	Gesetz über die Errichtung eines Bundesinstitutes für Risikobewertung
BGBL	Bundesgesetzblatt
BKG	Brand- und Katastrophenschutzgesetz
BMI	Bundesministerium des Innern
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BR-Drs.	Drucksache des Deutschen Bundesrates
BRKG	Gesetz über den Brandschutz, Rettungsdienst und Katastrophenschutz

BSeuchG	Bundesgesetz zur Verhütung und Bekämpfung übertragbarer Krankheiten beim Menschen (Bundes-Seuchengesetz) (außer Kraft)
BSG	Bundessozialgericht
BT-Drs.	Drucksache des Deutschen Bundestages
Bundesgesundheitsbl.	Bundesgesundheitsblatt
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (amtliche Sammlung)
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (amtliche Sammlung)
bzw.	beziehungsweise
CAK	Codex Alimentarius Kommission
CDC	Centers for Disease Control and Prevention
CECIS	Common Emergency Communication and Information System
ders.	derselbe
dies.	dieselbe(n)
DIN	Deutsches Institut für Normung
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung. Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
Ebd.	Ebenda
ECDC	European Center for Disease Prevention and Control
ECHO	Europäisches Amt für humanitäre Hilfe
Ed.	Edition
EG	Europäische Gemeinschaft
EHEC	Enterhämorrhagische Escheria Coli
EL	Ergänzungslieferung
ERCC	Emergency Response Coordination Center
ErwG	Erwägungsgrund
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuR	Europarecht (Zeitschrift)
EUV	Vertrag über die Europäische Union
evtl.	eventuell
f., ff.	folgende
FamFG	Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit
FAO	Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (Food and Agriculture Organization of the United Nations)
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
FSHG	Gesetz über den Feuerschutz und die Hilfeleistung (Nordrhein-Westfalen)

GATS	General Agreement on Trade in Services
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GDG	Gesetz über den öffentlichen Gesundheitsdienst (Gesundheitsdienstgesetz)
GenTG	Gesetz zur Regelung der Gentechnik
ggf.	gegebenenfalls
GG	Grundgesetz
GMBL	Gemeinsames Ministerialblatt
GMK	Gesundheitsministerkonferenz
GOIntMinKoGr	Geschäftsordnung der Interministeriellen Koordinierungsgruppe des Bundes und der Länder
GRUR Int	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht Internationaler Teil (Zeitschrift)
Hrsg.	Herausgeber
HRRS	Onlinezeitschrift für Höchstrichterliche Rechtsprechung im Strafrecht
HStR	Handbuch des Staatsrechts
i.d.F.v.	in der Fassung vom
IfSG	Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektions- krankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz)
IfSG-Koordinierungs-VwV	Allgemeine Verwaltungsvorschrift über die Koordinierung des Infektionsschutzes in epidemisch bedeutsamen Fällen
IGV	Internationale Gesundheitsvorschriften
IGV-DG	Gesetz zur Durchführung der internationalen Gesundheitsvorschriften
IMK	Innenministerkonferenz
i.S.d.	im Sinne des
ISO	International Organization for Standardization
i.S.v.	im Sinne von
JAMA	Journal of the American Medical Association
Jh.	Jahrhundert
Jura	Juristische Ausbildung (Zeitschrift)
JZ	Juristenzeitung
Kap.	Kapitel
KatSG	Katastrophenschutzgesetz
KJ	Kritische Justiz (Zeitschrift)
KritV	Kritische Vierteljahreszeitschrift für die Gesetzgebung und Rechtswissenschaft
LT-Drs.	Drucksache eines Landtages
MedR	Zeitschrift Medizinrecht
MERS-CoV	Middle East Respiratory Syndrome Coronavirus
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
Nachdr.	Nachdruck
NGO	Nichtregierungsorganisation

NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
NuR	Natur und Recht. Zeitschrift für das gesamte Recht zum Schutze der natürlichen Lebensgrundlagen und der Umwelt
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NZS	Neue Zeitschrift für Sozialrecht
OCHA	Amt für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs)
OIE	Internationales Tierseuchenamt (World Organisation for Animal Health)
OVG	Oberverwaltungsgericht
ProdSG	Gesetz über die Bereitstellung von Produkten auf dem Markt (Produktsicherheitsgesetz)
PVS	Politische Vierteljahresschrift. Zeitschrift der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft
RDV	Recht der Datenverarbeitung. Zeitschrift für Datenschutz-, Informations- und Kommunikationsrecht
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
Rspr.	Rechtsprechung
S.	Satz
S.	Seite
SGB	Sozialgesetzbuch
SIAK-Journal	Sicherheitsakademie-Journal. Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis
SPS-Agreement	WTO Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures
TierGesG	Gesetz zur Vorbeugung und Bekämpfung von Tierseuchen
Urt. v.	Urteil vom
STIKO	Ständige Impfkommission
THW	Technisches Hilfswerk
TRIPS-Übereinkommen	Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights
u.a.	unter anderem
UAbs.	Unterabsatz
UN	Vereinte Nationen
UN-Charta	Charta der Vereinten Nationen
UNDP	Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Development Programme)
UNISDR	UN-Office for Disaster Risk Reduction
UNSIC	United Nations System Influenza Coordination
unveränd.	unverändert
UPR	Umwelt- und Planungsrecht. Zeitschrift für Wissenschaft und Praxis
USA	Vereinigte Staaten von Amerika

UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
v.	vom
VerwArch	Verwaltungsarchiv. Zeitschrift für Verwaltungslehre, Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
Vol.	Volume
VR	Verwaltungsrundschau (Zeitschrift)
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WHA	Weltgesundheitsversammlung (World Health Assembly)
WHO	Weltgesundheitsorganisation (World Health Organization)
WIPO	Weltorganisation für Geistiges Eigentum (World Intellectual Property Organization)
WMA	World Medical Association
WTO	Welthandelsorganisation (World Trade Organization)
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZBB	Zeitschrift für Bankrecht und Bankwirtschaft
ZEuS	Zeitschrift für Europarechtliche Studien
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZHR	Zeitschrift für Handelsrecht
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZStW	Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft
ZSKG	Gesetz über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht. Das Forum für Umwelt und Recht

Im Übrigen wird auf Kirchner, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 7. Auflage, Berlin (u.a.) 2013 verwiesen.