

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

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 Pandemievorereitung	228
B. Europarechtliche Pandemievorereitung	236
C. Nationale Pandemievorereitung in der Bundesrepublik Deutschland .	243
D. Kritische Würdigung anhand der Bewertungskriterien	270

4. Abschnitt: Bekämpfung der Folgen der Risikorealisierung 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 Verwaltungsrechtsdogmatik	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 Risikobewältigungspflicht	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)	Absolutheit 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 Pandemievorberitung	228
I. Pandemieplanung	228
II. Völkerrechtliche Patentschutzzeinschränkungen bei Medikamenten als Teil der Pandemievorberitung	231
III. Fehlende völkerrechtliche Katastrophenvorberitungs- maßnahmen	234
B. Europarechtliche Pandemievorberitung	236
I. Pandemieplanung	236
II. Koordinierung der nationalen Vorberitungsmaßnahmen	237
III. Europarechtliche Medikamentenbeschaffung	238
IV. Europarechtliche Katastrophenvorberitungsmaßnahmen	240
1. Primärrecht	240
2. Sekundärrecht	241
C. Nationale Pandemievorberitung 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 Katastrophenvorberitungsmaßnahmen	262
1. Katastrophenschutzvorberitung der Länder	262
2. Katastrophenschutzvorberitung 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.