

Der Minister

VORLAGE
18/160

Alle Abgeordneten

Ministerium für Arbeit,
Gesundheit und Soziales
des Landes Nordrhein-Westfalen



Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales Nordrhein-Westfalen, 40190 Düsseldorf

Datum: 19. September 2022

Seite 1 von 1

An den
Präsidenten
des Landtags Nordrhein-Westfalen
Herrn André Kuper MdL
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

Aktenzeichen

bei Antwort bitte angeben

Sven Müller

Telefon 0211 855-4245

Telefax 0211 855-

sven.mueller@mags.nrw.de

„Bericht gemäß § 22 Absatz 2 des Gesetzes zur Regelung besonderer Handlungsbefugnisse im Rahmen einer epidemischen Lage von nationaler oder landesweiter Tragweite und zur Festlegung der Zuständigkeiten nach dem Infektionsschutzgesetz (Infektionsschutz- und Befugnisgesetz - IfSBG-NRW)“

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

gemäß § 22 Abs. 2 IfSBG-NRW hat die Landesregierung dem Landtag über die Evaluierung, die Auswirkungen und die Notwendigkeit des Fortbestandes des IfSBG-NRW zu berichten.

Dieser Pflicht komme ich hiermit nach und übersende Ihnen den erbetenen Bericht mit der Bitte um Weiterleitung an die Mitglieder des Landtages.

Mit freundlichen Grüßen

(Karl-Josef Laumann MdL)

Dienstgebäude und

Lieferanschrift:

Fürstenwall 25,

40219 Düsseldorf

Telefon 0211 855-5

Telefax 0211 855-3683

poststelle@mags.nrw.de

www.mags.nrw

Öffentliche Verkehrsmittel:

Rheinbahn Linie 709

Haltestelle: Stadttor

Rheinbahn Linien 708, 732

Haltestelle: Polizeipräsidium

Anlage

**Bericht gemäß § 22 Absatz 2 des Gesetzes zur Regelung besonderer
Handlungsbefugnisse im Rahmen einer epidemischen Lage von
nationaler oder landesweiter Tragweite und zur Festlegung der
Zuständigkeiten nach dem Infektionsschutzgesetz
(Infektionsschutz- und Befugnisgesetz - IfSBG-NRW)**

Inhaltsübersicht:

A. Einleitung und Ausgangslage

B. Berichtsauftrag

1. Methodische Vorgehensweise

2. Mitwirkung unabhängigen und wissenschaftlichen Sachverständs

**3. Evaluation, Auswirkungen, Notwendigkeit des Fortbestandes des
Gesetzes**

**3.1 Abschnitt 1 Parlamentarische Absicherung der
Rechtsetzung**

3.2 Abschnitt 2 Allgemeine Zuständigkeiten

3.3 Abschnitt 3 Epidemische Lage

3.4 Abschnitt 4 Schlussvorschriften

C. Ergebnis und Zusammenfassung

A. Einleitung und Ausgangslage

Das Infektionsschutz- und Befugnisgesetz (IfSBG-NRW) ist als Artikel 1 des Gesetzes zur konsequenten und solidarischen Bewältigung der COVID-19-Pandemie in Nordrhein-Westfalen und zur Anpassung des Landesrechts im Hinblick auf die Auswirkungen einer Pandemie vom 14. April 2020 (GV. NRW. S. 218b) verabschiedet worden und gemäß Artikel 22 am Tag nach der Verkündung in Kraft getreten (15. April 2020). Das Artikelgesetz sollte den zum Zeitpunkt des Inkrafttretens bestehenden dringenden landesrechtlichen Regelungsbedarf im Hinblick auf die Auswirkungen der Corona-Pandemie umsetzen.

Mit dem Artikelgesetz wurde ein Regelungswerk zur Bestimmung behördlicher Zuständigkeiten und besonderer Handlungsbefugnisse im Rahmen einer epidemischen Lage von landesweiter Tragweite geschaffen. Es enthält außerdem in den weiteren Artikeln Änderungen in kommunalrechtlichen Vorschriften, im Schulrecht, im Hochschulrecht, im Kunsthochschulgesetz, im E-Government-Gesetz, in der Landesbauordnung 2018, im Landespersonalvertretungsgesetz, im Landesrichter- und Staatsanwältegesetz, im Teilhabe- und Integrationsgesetz, im Vermessungs- und Katastergesetz, im Landwirtschaftskammergesetz, im Weiterbildungsgesetz sowie im Arbeitnehmerweiterbildungsgesetz.

Mit dem Gesetz zur parlamentarischen Absicherung der Rechtsetzung in der COVID-19 Pandemie vom 25. März 2021 wurde das IfSBG-NRW geändert. Den bisherigen Regelungen zur Zuständigkeit wurden Vorschriften zur Beteiligung des Landtags vorangestellt und die Befugnisse der Landesregierung beschrieben. In diesem Zusammenhang wurde auch die Berichtspflicht angepasst, da die nach § 19 Absatz 2 IfSBG-NRW a.F. bestehende Berichtspflicht bereits zum 31. Dezember 2020 erfüllt worden war.

Nach § 22 Absatz 2 IfSBG-NRW ist vorgesehen, unter Mitwirkung unabhängigen wissenschaftlichen Sachverständs gegenüber dem Landtag bis zum 30. Juni 2022 einen Bericht zu erstellen. Dieser Bericht soll Ausführungen über die Evaluation, die Auswirkungen und die Notwendigkeit des Fortbestandes dieses Gesetzes enthalten.

1. Methodische Vorgehensweise

Grundsätzlich sollten im Rahmen einer breit angelegten Evaluation, deren Zielsetzung es ist, alle Auswirkungen umfassend zu bewerten, alle unmittelbar und aber auch mittelbar Beteiligten mit einbezogen werden. Ist Gegenstand der Evaluation – wie vorliegend – die Anwendung eines Gesetzes, können dies alle Personengruppen sein, die von einer gesetzlichen Norm mittelbar oder

unmittelbar betroffen sein können. Beispielsweise Adressatinnen und Adressaten, aber auch Behörden, die für die Anwendung einer Norm zuständig sind.

Im Rahmen des nunmehr vorgelegten Berichts ist zu berücksichtigen, dass ebenso wie beim ersten Bericht zu diesem Gesetz nicht alle Normen des IfSBG-NRW in gleicher Weise bewertet werden können, da von einem Teil der Vorschriften bisher kein Gebrauch gemacht wurde. Insofern kann nicht ihre Anwendung in der Praxis evaluiert, sondern lediglich die Frage erörtert werden, ob ihr Fortbestand weiterhin erforderlich ist. Bezüglich der generellen Bewertung der Normen, insbesondere derer, die nicht zur Anwendung gekommen sind, kann dabei auf die im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens erfolgte Sachverständigenanhörung verwiesen werden, da insoweit keine neueren Erkenntnisse hierüber vorliegen.

Im Hinblick auf die Normen mit neuen Regelungsinhalten, die zu Anwendung kamen (vor allem die Feststellung der epidemischen Notlage von landesweiter Tragweite) hat der Sachverständigenausschuss nach § 5 Absatz 9 IfSG für entsprechende Regelungen im Bundesgesetz eine umfassende Bewertung vorgenommen, soweit dies aufgrund der Datenlage möglich war. Diese unabhängigen wissenschaftlichen Bewertungen sollen mit entsprechender landesbezogener Einordnung auch für den nach IfSBG-NRW zu erstellenden Bericht herangezogen werden.

2. Mitwirkung unabhängigen und wissenschaftlichen Sachverständs

Nach der Regelung des § 22 IfSBG-NRW ist die Evaluation unter der Mitwirkung unabhängigen und wissenschaftlichen Sachverständs durchzuführen. Wie diese ausgestaltet sein könnte, wird nicht näher geregelt. Ein abschließender und sich auf alle Aspekte erstreckender „Evaluationsbericht“ kann indes mit Blick auf die aktuelle Pandemie-Lage – wie oben ausgeführt – nicht erbracht werden.

Der Berichtspflicht soll vielmehr dadurch entsprochen werden, dass die bislang gewonnenen Erfahrungen mit dem Gesetz zusammengefasst wurden, zumal gerade im dritten Abschnitt des Gesetzes viele im Gesetz vorgesehene Instrumente überhaupt nicht zum Einsatz gelangt sind. Bereits im Gesetzgebungsverfahren des Landtags hat es eine intensive Auseinandersetzung mit dem dritten Abschnitt des Gesetzes gegeben, gegenüber dem damaligen Stand gibt es jedoch keine weitergehenden Erkenntnisse, soweit die Vorschriften im Wesentlichen nicht zur Anwendung gelangt sind.

Im Rahmen dieser Evaluierung sind zudem die Erkenntnisse aus dem Bericht des Sachverständigenrates nach § 5 Absatz 9 IfSG (s.o.) eingeflossen, der sich intensiv auf wissenschaftlicher Basis mit der rechtlichen Konstruktion der Feststellung einer pandemischen/epidemische Lage durch ein Parlament und die Folgen für die Rechtsetzungsbefugnisse der unterschiedlichen Ebenen auseinandergesetzt hat.

Daneben hat das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (MAGS) zahlreiche Feedback-Gespräche mit Verbänden, Organisationen aber auch mit den kommunalen Spitzenverbänden zu den Coronaschutzmaßnahmen geführt und die Erkenntnisse bezogen auf die hier in Rede stehenden Vorschriften mit den in Bericht einfließen lassen.

Zur Frage der Zuständigkeitszuweisung wird zu einem späteren Zeitpunkt erneut zu berichten und zu entscheiden sein. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt kann eine Änderung der bestehenden Strukturen nicht empfohlen werden.

3. Evaluation, Auswirkungen, Notwendigkeit des Fortbestandes des Gesetzes

3.1 Abschnitt 1, §§ 1 bis 3 (Parlamentarische Absicherung der Rechtsetzung in der COVID-19 Pandemie)

3.1.1 Inhalt der gesetzlichen Regelungen

Bundesweit wurde im Herbst 2020 im Rahmen von Gerichtsverfahren – insbesondere Normenkontrollklagen gegen die durch Landesverordnung geregelten Schutzmaßnahmen – die Frage diskutiert, wie die Legislative entsprechend den verfassungsrechtlichen Vorgaben stärker in die Regelungen zu den Schutzmaßnahmen, die zunächst von Seiten der Exekutive festgelegt worden waren, eingebunden werden kann. Auf Bundesebene wurden die Ermächtigungsgrundlagen für die Landesverordnungen neugestaltet und insbesondere in § 28a Infektionsschutzgesetz (IfSG) ein Katalog von konkret gesetzlich determinierten Schutzmaßnahmen aufgenommen. In Nordrhein-Westfalen war der Landtag mit dem Gesetz zur konsequenten und solidarischen Bewältigung der COVID-19-Pandemie in Nordrhein-Westfalen und zur Anpassung des Landesrechts im Hinblick auf die Auswirkungen einer Pandemie vom 14. April 2020 bereits zu einem sehr frühen Stadium eingebunden. Um jedoch auch darüber hinaus die demokratisch gebotene Einbeziehung der Legislative zu verbessern und die Exekutive bei der Bewältigung der Pandemie zu begleiten und zu unterstützen und Grundentscheidungen vorzugeben, wurden die §§ 1 bis 3 den bisherigen Vorschriften des Gesetzes vorangestellt.

Als Ausfluss dieser neuen Regelungen hat der Landtag am 30. April 2021 gemäß § 3 IfSBG-NRW erstmals Pandemische Leitlinien beschlossen, die bis zum 30. Juni 2021 befristet waren (vgl. LT-Drs. 17/13582 sowie GV.NRW. 2021 Nr. 36 S. 430). Am 30. Juni 2021 hat der Landtag diese angepasst; sie waren bis zum 15. September 2021 befristet (vgl. LT-Drs. 17/14400 sowie GV. NRW. 2021 S. 899). Eine erneute Anpassung erfolgte durch Beschluss vom 8. September 2021 (vgl. LT-Drs. 17/15172 sowie GV.NRW. 2021 Nr. 69 S. 1093) mit einer Befristung bis zum 16. Dezember 2021. Schließlich erfolgte am 16. Dezember 2021 die letzte Anpassung mit einer Befristung bis zum 18. Februar 2022 (vgl. LT-Drs. 17/16068 sowie GV.NRW. 2021 Nr. 88 S. 1469).

Dem Beschluss des Landtags vom 17. Februar 2022 über die Pandemischen Leitlinien vom 08. Februar (LT-Drs. 17/16488) folgend hat die Landesregierung am 31. März 2022 den Zweiten Ergänzenden Bericht zu Maßnahmen zur Umsetzung der Pandemischen Leitlinien gemäß § 3 Absatz 2 S. 1 Infektionsschutz- und Befugnisgesetz (LT-Drs. 17/6725) vorgelegt.

3.1.2 Bewertung

Mit den neu eingefügten Regelungen hat der Landtag seine inhaltlichen Einflussmöglichkeiten auf die Rechtsetzung durch die Exekutive im Rahmen der bundesgesetzlich geregelten Zuständigkeiten landesrechtlich verankert.

Soweit hier die Befugnisse der Landesregierung gerade auch mit Blick auf die gebotene Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen konkretisiert werden, ist hervorzuheben, dass gerade in Nordrhein-Westfalen von Beginn der Pandemie an in der Erarbeitung der Verordnungen und auch in deren öffentlicher Kommunikation dieser Grundsatz selbstverständlich stets Maßstab der Rechtsetzung gewesen ist.

Die Entscheidungen, ob die Regelungen aufrecht erhalten bleiben sollen, obliegt alleine dem Landtag. Der Landesregierung steht keine Bewertung der Rechte des Landtags in diesem besonderen Verhältnis zu.

Festzustellen ist, dass der Bundesgesetzgeber mit der Novelle des IfSG weiterhin vorsehen will, bestimmte Eingriffsrechte des Verordnungsgebers an eine Feststellung der Landesparlamente zu knüpfen. In welcher Form der Landtag darüber hinaus Vorgaben/Leitlinien für die Pandemie erstellen will und auf welcher Grundlage dies erfolgen soll, ist durch den Landtag zu entscheiden.

Folgende besondere Konkretisierungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes und der Beteiligung des Landtags sollen aufgrund ihrer Bedeutung kurz aufgegriffen werden:

Befristung der Verordnungen nach § 2 Absatz 5 IfSBG-NRW

Die Regelung des § 2 Abs. 5 IfSBG-NRW, wonach die Verordnungen auf vier Wochen befristet werden müssen, aber verlängert werden können, ist der Regelung im Infektionsschutzrecht des Bundes nachgebildet. Der Grundsatz, dass die Regelungen immer dann sofort aufgehoben werden müssen, wenn sie nicht mehr verhältnismäßig sind und laufend auf ihre Verhältnismäßigkeit überprüft werden müssen, ist jedoch auch vor den Befristungen regelmäßig beachtet worden.

Problematisch ist die Kurzfristigkeit solcher Regelungen gerade bei Angeboten und Einrichtungen, die längerfristig planen wollen. Allerdings stellt sich die Problematik auch, wenn die Regelungen nicht der strikten Vorgabe der Vier-Wochen-Frist unterliegen, da im Verlauf der Pandemie nicht längerfristig einschätzbar ist, wie sich diese entwickelt. Insofern kann dem berechtigten Wunsch der Betroffenen ebenso wie dem Normanwendenden nach Planbarkeit nur sehr eingeschränkt Rechnung getragen werden.

In der derzeitigen Lage, in der nur noch Basisregelungen getroffen werden können, wird von der Möglichkeit der unveränderten Verlängerung Gebrauch gemacht, so dass eine Kontinuität der Regelungen sichergestellt ist. Da die Regelung inhaltsgleich auch im neuen IfSG enthalten ist, ist die Vier-Wochen-Frist unabhängig von einer Aufrechterhaltung der Vorschrift weiterhin zu beachten, so dass der Zweck der Regelung sichergestellt ist. Darüber hinaus hat die Landesregierung die Absicht, etwaige Verordnungen, soweit rechtlich und tatsächlich umsetzbar, mit einer Vorlaufzeit von in der Regel einer Woche zu veröffentlichen, so dass den betroffenen Akteuren ausreichend Zeit bleibt, die Regelungen in die Praxis umzusetzen. Hintergrund dieser Strategie sind die Rückmeldungen zur Kurzfristigkeit der Regelungen aus zahlreichen Feedbackgesprächen mit Verbänden und Organisationen.

§ 2 Absatz 6 IfSBG-NRW

Von dem in § 2 Absatz 6 IfSBG-NRW dargestellten Verfahren des Einspruchs des Landtags gegen Rechtsverordnungen hat der Landtag keinen Gebrauch gemacht, so dass insoweit keine Bewertung des Verfahrens erfolgen kann.

3.2. Abschnitt 3, §§ 4 bis 13 IfSBG-NRW (Allgemeine Zuständigkeiten im Rahmen des Infektionsschutzgesetzes)

3.2.1 Inhalt der gesetzlichen Regelungen

Der zweite Abschnitt mit den §§ 4 bis 13 IfSBG-NRW ersetzte die bis zu ihrer Aufhebung durch den Artikel 2 des Gesetzes zur konsequenten und solidarischen Bewältigung der COVID-19-Pandemie geltende Verordnung zur Regelung von Zuständigkeiten nach dem Infektionsschutzgesetz – ZVO-IfSG - vom 28. November 2000 (GV.NRW. S. 701; im Folgenden: ZVO-IfSG). Es handelt sich dabei ausschließlich um Regelungen zur Bestimmung der Zuständigkeiten für behördliche Aufgaben nach den infektionsschutzrechtlichen Vorschriften des Bundesrechts (IfSG).

Die Regelungen der **§§ 4 bis 13 IfSBG** entsprechen im Wesentlichen denjenigen der bisherigen ZVO-IfSG. Die originären örtlichen Zuständigkeiten sind insoweit unverändert geblieben. Auch die Nummerierung der einzelnen Vorschriften wurde insoweit beibehalten.

Eine inhaltliche Veränderung hat lediglich betreffend § 6 Absatz 2 und § 11 IfSBG-NRW stattgefunden. Die ersten Erfahrungen bei der Bewältigung der Covid-19-Pandemie im März/April 2020 hatten gezeigt, dass eine Vielzahl von Anordnungen über das Gebiet einer örtlichen Ordnungsbehörde hinaus einheitlich ergehen sollten. Zur Entlastung gerade kleinerer Gemeinden und zur Sicherstellung regional oder landesweit einheitlicher Vorgaben wurden deshalb in § 6 Absatz 2 IfSBG-NRW entsprechende Kompetenzen für die Kreise und die oberste Landesbehörde eingeführt. Diese können seitdem auch selbst Maßnahmen nach dem Infektionsschutzgesetz treffen, wenn es aus Gründen der unmittelbaren Gefahrenabwehr gerade im Sinne des IfSG geboten erscheint.

Die Ergänzung in § 11 Absatz 1 Satz 2 IfSBG-NRW sollte es dem Land ermöglichen, durch einheitliche und einfache Verfahrensvorgaben eine schnellstmögliche Auszahlung der in § 56 Absatz 1a (neu) des IfSG nunmehr vorgesehenen Entschädigungen für Eltern, deren Kinder aufgrund von behördlichen Maßnahmen nach dem IfSG keine Betreuung in Kindertageseinrichtungen und Schule erhalten, zu unterstützen. Zudem soll für die durchführungsverantwortlichen Trägerinnen und Träger ein möglichst hohes Maß an frühzeitiger Rechtssicherheit geschaffen werden, um die bestehenden personellen Kapazitäten für die Zahlbarmachung der Entschädigungen nutzen zu können.

Darüber hinaus ist § 6 Absatz 4 mit Gesetz vom 4. Mai 2021 (GV. NRW. S. 566), in Kraft getreten am 18. Mai 2021 eingefügt worden, wonach auch die für den Vollzug des Arbeitsschutzgesetzes zuständigen Behörden in eigener

Zuständigkeit Kontrollen durchführen können, soweit sich die Regelungen auf die Gestaltung von Arbeitsplätzen, Betriebsstätten und Unterkünften sowie der Arbeitsorganisation im Geltungsbereich des Arbeitsschutzgesetzes beziehen.

3.2.2 Bewertungen

Bewertung zu den §§ 4 – 10 und 12 IfSBG-NRW:

Zuständigkeitsregelungen

Die Vorschriften werden vollständig angewandt und entsprechen der bereits vor dem Inkrafttreten des IfSBG geltenden Rechtslage der ZVO-IfSG. Es handelt sich um bloße Zuständigkeitsregelungen, die die Systematik des dreigestuften nordrhein-westfälischen Verwaltungsaufbaus widerspiegeln. Die Frage, ob diese Zuständigkeitsverteilung sich in dieser Weise bewährt hat, oder ob Änderungen erforderlich sind, kann im Rahmen dieses Verfahrens nicht abschließend geprüft werden. Die Rückmeldungen der Kommunen gehen dahin, dass die Zuständigkeitsregelungen zwar bekannt und erprobt sind, gerade die Neuregelungen, die im Zusammenhang mit dem Gesetz gegenüber der Verordnung geschaffen wurden, genutzt wurden und sinnvoll sind, aber auch nicht dazu führen dürfen, dass dauerhaft die bestehende originäre Zuständigkeitsregelung ausgehöhlt wird. Langfristig stellt sich die Frage, ob im Rahmen des Pandemiemanagements gerade kleinere Kommunen von Aufgaben entlastet werden müssen, da hier schnell eine Überforderungssituation eintreten kann. Eine solche Einschätzung kann jedoch vor dem Hintergrund, dass die Pandemie derzeit nicht beendet ist und die Vorbereitungen für den Herbst bereits laufen, nicht vorgenommen werden. Sie würde eine umfassende Evaluation unter intensiver Beteiligung der Kommunen erfordern, die aktuell gerade in den relevanten Bereichen nach wie vor unter einer hohen Belastung des Personals leiden. Da eine Umstellung der gewohnten und eingespielten Zuständigkeiten mitten in einer noch andauernden Pandemie zudem keinesfalls anzuraten wäre, soll die Evaluation der Zuständigkeiten für die Umsetzung des IfSG einen späteren Evaluationsprozess nach der akuten Phase des Krisen- und Pandemiemanagements vorbehalten bleiben. Erforderlich ist dann vor allem ein intensiver Dialog mit den Kommunen, um Grundentscheidungen für die Zuständigkeitsverteilungen zu treffen.

Anordnungsbefugnisse

Die durch das IfSBG-NRW eingeführten zusätzlichen Anordnungsbefugnisse für Kreise und Land wurden durch verschiedene Allgemeinverfügungen (im Folgenden AV) genutzt. So haben die Kreise Allgemeinverfügungen zu Maskenregelungen unter freiem Himmel unter Beteiligung der örtlichen

Ordnungsbehörden getroffen, weitergehende Regelungen gegenüber den Coronaschutzverordnungen wurden ebenfalls kreisweit getroffen, um so eine einheitliche Vorgehensweise zu gewährleisten. Die Rückmeldungen aus Gesprächen mit Verbänden und Organisationen gehen dahin, dass generelle kleinteilige Regelungen oft zu Schwierigkeiten in der Praxis führen. Insofern sollte diese Regelungen beibehalten werden, um besonderen regionalen Entwicklungen oder Regelungen mit besonderem regionalen Bezug Rechnung zu tragen, ohne dass die Regelungsgebiete zu kleinteilig ausgestaltet sind.

Kontroll- und Durchsetzungsbefugnisse Arbeitsschutz

Die gezielte Übertragung von ausgewählten Kontroll- und Durchsetzungsbefugnissen an die für den Vollzug des Arbeitsschutzgesetzes zuständigen Behörden hat sich grundsätzlich bewährt. Da sich die Befugnisse ausschließlich auf die Bereiche begrenzt waren, in denen die Arbeitsschutzbehörden ohnehin schon im Rahmen ihrer Überwachungstätigkeit nach Arbeitsschutzgesetz tätig gewesen sind, konnten hier Synergieeffekte im Rahmen der während der Pandemie deutlich ausweiteten Außendiensttätigkeiten intensiv genutzt werden. Dies hat mit dazu beigetragen, dass die Arbeitswelt während der Pandemie von wenigen Ausnahmen abgesehen insgesamt kein besonderer Problembereich war. Zudem wurden die ohnehin stark belasteten Infektionsschutzbehörden hier deutlich unterstützt und entlastet.

Probleme ergaben sich bei der teilweise vorhandenen Doppelzuständigkeit dadurch, dass die zuständigen Behörden nach dem Infektionsschutzgesetz vereinzelt der Annahme waren, dass die von ihnen festgestellten Ordnungswidrigkeiten durch die Arbeitsschutzbehörden weiterverfolgt werden müssten. Solche Unklarheiten konnten aber im Dialog der beteiligten Behörden, ggf. unter Einbeziehung des MAGS, gelöst werden.

Inwieweit die Zuständigkeitsregelungen nach dem 31. Dezember 2022 weiter im Rahmen eines Gesetzes oder wieder im Range einer Rechtsverordnung geregelt werden sollen, obliegt der Entscheidung des Gesetzgebers. Beides ist bundesgesetzlich möglich und hat keine relevanten unterschiedlichen Rechtswirkungen.

Bewertung zu § 11 IfSBG-NRW:

Die Regelung des § 11 IfSBG-NRW entspricht im Kern und v.a. im Rechtsgehalt der vorherigen Regelung in der ZVO-IfSG. Die Ergänzung in § 11 Absatz 1 Satz 2 IfSBG-NRW, die auf Initiative des MAGS eingefügt wurde, verdeutlicht die Kompetenzen des Landes gegenüber den Landschaftsverbänden. Die

Formulierung ist insofern eine Konkretisierung der Fachaufsichtsbefugnisse des Landes aus § 4 des Zweiten Gesetzes zur Straffung der Behördenstruktur in Nordrhein-Westfalen.

Die Vorschrift wird vollständig angewandt und die Erfahrungen mit der Aufgabenwahrnehmung durch die Landschaftsverbände sind positiv. Die Vorschrift muss zwingend als Dauerrecht erhalten bleiben, weil sie die Vollzugsgrundlage für die den Landschaftsverbänden übertragenen Aufgaben des IfSG darstellt.

Es wird eine Entfristung der Vorschrift empfohlen.

Bewertung zu § 13 IfSBG-NRW:

Die Vorschrift enthält die (Weiter-)Übertragung verschiedener bundesgesetzlicher Verordnungsermächtigungen an das für Gesundheit zuständige Landesministerium. Insbesondere von der Ermächtigung zum Erlass von Verordnungen zur Bekämpfung der Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 nach § 32 IfSBG wurde dabei umfassend im Wege der Coronaschutzverordnungen sowie der weiteren Landesverordnungen Gebrauch gemacht. Trotz der Zuständigkeit des MAGS als federführendem Ressort erfolgte die Erarbeitung der Verordnungen in enger Abstimmung vor allem mit der Staatskanzlei, um die bundesweite Koordination der jeweiligen Landesregelungen zu unterstützen. Auch die anderen Ressorts wurden in die Abstimmung sämtlicher Verordnungen einbezogen, wobei die Einbeziehung nur im Ausnahmefall auf die konkret betroffenen Ressorts beschränkt war.

Die Regelungen haben sich insgesamt bewährt und eine schnelle Umsetzung von Verordnungen in Reaktion auf das gerade anfangs oft sehr dynamische Infektionsgeschehen ermöglicht. Es bietet sich eine Beibehaltung der Kompetenzzuordnung an.

3.3. Abschnitt 3, §§ 14 bis 19 (Epidemische Lage von landesweiter Tragweite)

3.3.1 Inhalt der gesetzlichen Regelungen

Die Vorschrift des **§ 14 IfSBG-NRW** gibt dem Landtag die Möglichkeit, eine epidemische Lage von landesweiter Tragweite festzustellen, an die sich verschiedene Befugnisse des für Gesundheit zuständigen Ministeriums anknüpfen. Der Parlamentsvorbehalt entspricht der Bedeutung der zu

bewältigenden Herausforderungen und der mit der Feststellung verbundenen Befugnisse.

Die erweiterten Befugnisse zur Bewältigung einer epidemischen Lage sind strikt auf die Dauer dieser Lage begrenzt. Dadurch, dass der Landtag die Fortgeltung der epidemischen Lage nicht festgestellt hat, können die Vorschriften, die ausschließlich hieran geknüpft sind, nicht länger angewandt werden. Zum Teil wurden einzelne Vorschriften als Folge der ersten Evaluierung und aufgrund ihrer dort festgestellten grundsätzlichen Bedeutung dahingehend überarbeitet, dass ihre strikte Verknüpfung mit der epidemischen Lage zum Teil aufgehoben wurde.

§ 15 Absatz 1 Satz 1 IfSBG-NRW ermöglicht es dem für das Gesundheitswesen zuständigen Ministerium im Falle der vorherigen Feststellung gemäß § 14 Absatz 1 IfSBG-NRW mit Zustimmung des Landtags durch Rechtsverordnung festzustellen, dass ohne die im weiteren der Rechtsverordnung getroffenen Maßnahmen die notwendige stationäre Versorgung der Bevölkerung gefährdet wäre oder die Anordnungen zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten im Sinne des § 24 IfSG im Rahmen einer epidemischen Lage erforderlich sind. § 15 Absatz 1 Satz 2 IfSBG-NRW sieht zudem unter bestimmten Voraussetzungen eine Befugnis für den Erlass einer Rechtsverordnung ohne eine vorherige Feststellung gemäß § 14 Absatz 1 IfSBG-NRW vor. § 15 Absatz 1 Satz 3 IfSBG-NRW führt die Maßnahmen auf, die im Rahmen einer solchen Rechtsverordnung getroffen werden können. § 15 Absatz 3 IfSBG-NRW enthält eine finanzielle Ausgleichsregelung.

§ 16 IfSBG-NRW enthält ergänzende Regelungen zum geltenden Gesetz über den öffentlichen Gesundheitsdienst, die für den Fall einer epidemischen Lage nach § 14 IfSBG-NRW dem Land die entsprechenden Krisenreaktionsmaßnahmen im Bereich des öffentlichen Gesundheitswesens ermöglichen. Im Rahmen dieser erweiterten Anordnungsbefugnis ist es auch möglich, konkrete Versorgungs- oder Untersuchungsstrukturen vorzugeben und die sonstigen Akteurinnen und Akteure des Gesundheitswesens (sowohl natürliche Personen wie auch Verbände, Körperschaften) im Rahmen und unter verbindlicher Ausgestaltung ihres jeweiligen gesetzlichen Versorgungs- und Sicherstellungsauftrags zur Mitwirkung in diesen Strukturen zu verpflichten.

Für den Fall einer epidemischen Lage von landesweiter Tragweite sichert **§ 17 IfSBG-NRW** den öffentlichen Stellen den Zugriff auf Material und auf Geräte, die zur gesundheitlichen und pflegerischen Versorgung erkrankter oder pflegebedürftiger Personen dringend erforderlich sind. Die Erfahrungen während der Covid-19-Pandemie haben gezeigt, dass bei einer weltweiten Pandemie aufgrund der internationalen Verflechtungen der Produktions- und

Lieferbeziehungen schnell Lieferketten wegbrechen können und ein erheblicher Mangel dringend erforderlicher Materialien entstehen kann.

Schließlich haben die Erfahrungen mit der Covid-19-Pandemie in Ländern, die schon früh noch viel stärker als Deutschland betroffen waren, bereits im Frühjahr des Jahres 2020 gezeigt, wie schnell die Bedarfe der medizinischen Versorgung und die zur Versorgung verfügbaren personellen Kapazitäten in ein für viele erkrankte Menschen lebensbedrohendes Missverhältnis geraten können. Auch wenn alle staatlichen Stellen vorrangig alles in ihren Möglichkeiten Stehende zur Vermeidung einer solchen Entwicklung tun, galt es, eine verantwortungsbewusste gesetzliche Vorsorge selbst für diesen Fall zu treffen. Im Extremfall einer erheblichen Überforderung oder eines drohenden Zusammenbruchs der vorhandenen medizinischen Strukturen aufgrund einer Pandemie sollte es dem Staat möglich sein, auf freiwilliger Basis in einem entsprechenden Freiwilligenregister erfasstes medizinisches und pflegerisches Personal für die Versorgung erkrankter Menschen einzusetzen. Diesem Zweck dient das neu geschaffene Freiwilligenregister. **§ 18 Abs. 1 Satz 1 IfSBG-NRW** regelt die Erstellung dieses Freiwilligenregisters. Geeignete Personen können sich über § 18 Abs. 1 Satz 2 IfSBG-NRW in das Register eintragen lassen. Bezüglich flankierender datenschutzrechtlicher Vorgaben greift die Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO). Das Freiwilligenregister als solches wurde von der Feststellung der epidemischen Lage entkoppelt, so dass eine Aufrechterhaltung des Datenbestandes weiterhin sichergestellt war.

§ 19 IfSBG-NRW zitiert die im Rahmen der vorstehenden Paragraphen möglicherweise beeinträchtigten Grundrechte (vgl. Art. 19 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes). Das vorliegende Gesetz regelt an diversen Stellen bereits unmittelbar, wie Betroffene finanziell entschädigt werden. Die Regelung zur Entschädigung stellt daher lediglich eine salvatorische Entschädigungsklausel dar.

3.3.2 Bewertungen

Bewertung zu § 14 IfSBG-NRW:

Bereits im vorangegangenen Bericht zu diesem Gesetz wurden Ausführungen dazu gemacht, dass die Regelungen in der praktischen Anwendung zum Teil zu Problemen führen, woraufhin Anpassungen vorgenommen wurden. Als problematisch hatte sich erwiesen, dass § 14 IfSBG-NRW die Feststellung an sehr enge und hohe, auf eine Gefährdung der medizinischen Versorgung bezogene Voraussetzungen knüpft. Zahlreiche Sonderregelungen in den anderen Gesetzen, die an die epidemische Lage von landesweiter Tragweite ausdrücklich anknüpfen, sind aber auch schon zur Infektionseindämmung

erforderlich oder zumindest sachgerecht, ohne dass für ihre Anwendung schon der Zusammenbruch der medizinischen Versorgung drohen muss (z.B. Sonderregelungen für Gremiensitzungen im Kommunalverfassungsrecht). Vielmehr würde ein so spätes Ergreifen von Maßnahmen dazu führen, dass der gewünschte Effekt der Maßnahme viel zu spät eintreten könnte.

Der Bericht des Sachverständigenausschusses nach § 5 Absatz 9 IfSG¹ enthält nunmehr verfassungsrechtliche Bedenken zur Feststellung der epidemischen Lage von nationaler Tragweite und setzt sich mit diesem für die Pandemie geschaffenen neuen Regelungskonstrukt auseinander.

So schätzt der Sachverständigenausschuss die Konstruktion der Feststellung einer besonderen Lage, von denen die Anwendung bestimmter Regelungen abhängig gemacht wird, als eher kritisch ein. Im Bericht heißt es: „Ein Beschluss, der die Anwendung von Gesetzen feststellt, ist zudem zumindest rechtskonstruktiv ungewöhnlich. Bundesgesetze, die im Bundesgesetzblatt verkündet sind, gelten und werden durch Rechtsverordnungen (Art. 80 GG) konkretisiert und nach den Regeln der Art. 83 ff. GG von der Verwaltung angewendet, ohne dass es dazu noch eines Bundestagsbeschlusses bedürfte. Die Konstruktion des schlichten Feststellungsbeschlusses führt damit auch zu staatsorganisations-rechtlichen Verschiebungen.“²

Das Gleiche gilt auch für die Feststellung der epidemischen Lage von landesweiter Tragweite.

Der Sachverständigenausschuss führt hierzu aus, dass es keinen Ausnahmezustand gibt, der sich rechtlich nicht definieren lässt. Einer besonderen Feststellung dieses Ausnahmezustands im Rahmen eines Parlamentsbeschlusses bedarf es nach Auffassung des Sachverständigenausschusses hingegen nicht. Vielmehr sollten die Voraussetzungen für die Anwendbarkeit bereits im Tatbestand der Norm hinreichend beschrieben werden, um die Eingriffsmöglichkeiten der Exekutive auf diese Weise zu begrenzen.

Die Ausführungen des Sachverständigenausschusses legen nahe, dass zukünftig auf das Instrument einer Feststellung einer epidemischen Lage von landesweiter Tragweite verzichtet werden sollte. Gleiches gilt für das entsprechende Instrument auf Bundesebene. Es ist jedoch festzustellen, dass der Bundesgesetzgeber dieser Empfehlung voraussichtlich nicht folgen wird und – jedenfalls nach den aktuellen Entwürfen zur Änderung des Infektionsschutzgesetzes – die entsprechende Konstruktion auf Bundesebene

¹ „Evaluation der Rechtsgrundlagen und Maßnahmen der Pandemiepolitik“ Bericht des Sachverständigenausschusses nach § 5 Abs. 9 IfSG, erschienen am 30. Juni 2022.

² Ebenda S. 140.

beibehalten wird. So obliegt dem Landtag die Entscheidung der künftigen Normausgestaltung. Sollte das Instrument der epidemischen Lage von landesweiter Tragweite weiterhin genutzt werden, bietet sich ein Abgleich mit den Gesetzesformulierungen auf Bundesebene an, um eine möglichst kongruente Gesetzgebung für ähnliche Instrumente zu erzielen.

Der Sachverständigenausschuss hat zudem ausgeführt, dass zu prüfen ist, ob die Regelungsstrukturen, die bisher ausschließlich auf Covid-19 abgestimmt sind, nicht in allgemeine Regelungen überführt werden können³, so dass über untergesetzliche Normen eine Anpassung an die jeweiligen Erreger erfolgen kann. Gerade bei den Normen, die bestimmte Eingriffsbefugnisse aufgrund einer drohenden Überlastung des Gesundheitswesens für erforderlich erachten, stellt sich die Frage, ob diese Regelungen nicht unabhängig von Covid-19 erfolgen sollten.

Bewertung zu § 15 IfSBG-NRW:

Bislang wurde keine Rechtsverordnung auf Grundlage von § 15 Absatz 1 Satz 1 getroffen, insofern scheidet eine inhaltliche Evaluierung aus.

Von § 15 Absatz 2 wurde mit Erlass der *Verordnung zur Steuerung der stationären Versorgungskapazitäten (Stationäre Versorgungskapazitäten-Verordnung – StaVersKapVO-NRW)* vom 27. November 2021 (GV.NRW S. 1189e) Gebrauch gemacht.

Hintergrund war die sogenannte „Vierte Welle“ der Corona-Pandemie. Die zu diesem Zeitpunkt dominierende „Delta“-Variante führte sowohl bundesweit als auch in Nordrhein-Westfalen zu einer hohen Hospitalisierungsrate. Die Delta-Variante barg ein hohes Risiko für einen schweren Verlauf. In der Folge waren insbesondere die intensivmedizinischen Kapazitäten stark ausgelastet. Darüber hinaus verzeichneten einige Länder, wie zum Beispiel Bayern und Sachsen, aber auch Nachbarstaaten wie die Niederlande, besonders hohe Inzidenzen und eine damit einhergehende hohe Hospitalisierungsrate. In der Folge gingen über das SPoC-Kleeblatt und dem für das Internationale Patientenmanagement zuständige Uniklinikum Münster eine Vielzahl von Verlegungsanfragen ein. Nordrhein-Westfalen hat Solidarität gezeigt und schwer erkrankte Patientinnen und Patienten aus anderen Ländern sowie den Nachbarstaaten über das Kleeblatt in Krankenhäuser in Nordrhein-Westfalen verlegt. Zugleich musste ebenfalls die stationäre Versorgung in Nordrhein-Westfalen sichergestellt werden. Die StaVersKapVO-NRW sah unter anderen die Möglichkeit vor, mittels

³ Ebenda S. 145.

Erlass einer Allgemeinverfügung eine verbindliche Vorgabe der Aufnahmekapazitäten – z.B. durch Verschiebung elektiver Eingriffe – sicherzustellen. Darüber hinaus bestand die Möglichkeit, Anordnungen im Einzelfall treffen zu können.

Die Erforderlichkeit, Maßnahmen auf Grundlage der StaVersKapVO-NRW zu ergreifen, wurde engmaschig unter Auswertung der regelmäßig von den Krankenhäusern über IG NRW übermittelten Daten zur Auslastung der Kapazitäten im Rahmen von Besprechungen mit den untergeordneten Behörden und weiteren, wichtigen Akteuren des Gesundheitswesens erörtert. Durch ein engmaschiges Monitoring der Krankenhauskapazitäten und eine gute Kommunikation mit den Krankenhäusern und der Krankenhausgesellschaft ist es gelungen, dass die Krankenhäuser durch Selbststeuerung der Behandlungspläne ausreichende Kapazitäten für Corona-Patientinnen und -Patienten vorhalten konnten. Ausgleichszahlungen, Vorsorgeaufschläge und Regelungen für einen Erlösausgleich seitens der Bundesebene haben die Krankenhäuser dabei finanziell abgesichert. Insofern mussten keine Maßnahmen auf Grundlage der *StaVersKap-VO-NRW* ergriffen werden. Die Verordnung ist am 19. März 2022 außer Kraft getreten.

Damit hat letztlich auch § 15 Absatz 2 keine unmittelbare Wirkung entfaltet.

Die Corona-Pandemie entwickelt sich weiterhin dynamisch. Aktuell ist ein erneuter Anstieg der Inzidenzen unter der Corona-Variante Omikron BA.5 zu verzeichnen. Die weitere Entwicklung – insbesondere im Hinblick auf den Herbst – ist derzeit noch nicht absehbar. Sofern das IfSBG-NRW tatsächlich zum 31. Dezember 2022 außer Kraft treten sollte, besteht für das MAGS bei drohender Gefährdung der Überlastung der stationären Versorgung keine Rechtsgrundlage mehr, diese durch geeignete Maßnahmen (z.B. verbindliche Anordnung der Verschiebung medizinisch vertretbarer elektiver Eingriffe, strukturelle Vorgaben zur Organisation) zu verhindern.

Der aktuelle *Referentenentwurf zur Änderung des Infektionsschutzgesetzes*, der dem MAGS am 14. Juni 2022 durch das Bundesministerium für Gesundheit (BMG) mit der Bitte um Stellungnahme zugesandt wurde, regelt in einem neu eingefügten § 5c das Verfahren im Falle pandemiebedingt nicht ausreichender überlebenswichtiger, intensivmedizinischer Behandlungskapazitäten (Umsetzung des Beschlusses des BVerfG vom 16. Dezember 2021, 1 BvR 1541/20). In der Gesetzesbegründung wird hierzu auf S. 6 wie folgt ausgeführt:

„Dabei ist zu beachten, dass vorrangig alle Anstrengungen unternommen werden müssen, um den Fall pandemiebedingt nicht ausreichender intensivmedizinischer Behandlungskapazitäten zu verhindern (...). Eine

Allokationsentscheidung nach dem neuen § 5c IfSG setzt daher voraus, dass zuvor alle materiellen und personellen Behandlungskapazitäten regional und überregional ausgeschöpft worden sind. Dies kann insbesondere durch organisatorische Maßnahmen erfolgen, wie zum Beispiel durch die Verschiebung planbarer, nicht zeitkritischer Operationen oder die Verteilung betroffener Patientinnen oder Patienten in andere Krankenhäuser nach dem zur Verlegung von COVID-19-Intensivpatientinnen und -patienten konzipierten sog. „Kleeblattkonzept“. Um Patientinnen und Patienten auch in Überlastungssituationen weiterhin adäquat zu versorgen können deutschlandweit strategische Verlegungen von Patientinnen und Patienten nach dem Kleeblattkonzept durchgeführt werden.“

Es stellt sich hier die Frage, ob die lediglich in der Gesetzesbegründung als Voraussetzung für die Allokationsentscheidung nach § 5c d. E. benannte vorherige Ausschöpfung sämtlicher materieller und personeller Behandlungskapazitäten (worunter z.B. auch die Verschiebung elektiver Maßnahmen fallen würde) nicht kraft Gesetzeszusammenhang ebenfalls in diesem Zusammenhang einer bundesgesetzlichen Regelung zugeführt werden müsste. Der aktuelle Referentenentwurf sieht eine derartige Regelung jedenfalls nicht vor.

Zu berücksichtigen ist ebenfalls, dass Maßnahmen zur Sicherstellung der stationären Versorgung aufgrund nicht pandemiebedingter Ursachen (z.B. Großschadensereignisse aufgrund eines Atomunfalls in einem Nachbarstaat mit Verstrahlung einer Region, terroristische Angriffe mit Biowaffen, Umweltkatastrophen) nicht von der konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnis des Artikel 74 Nr. 19 Grundgesetz (GG) umfasst sind. Aktuell bestehen hier auch im Rahmen des § 15 IfSBG-NRW keine Handlungsbefugnisse. Hieraus folgt:

- § 15 IfSBG-NRW sollte unbedingt dauerhaft beibehalten werden, sofern keine bundesrechtlichen Regelungen zur Ausschöpfung der materiellen und personellen Behandlungskapazitäten erfolgen (vgl. Ausführung zum aktuellen Referentenentwurf des BMG vom 14. Juni 2022 unter C).

Seit Beginn des Jahres dominiert die sogenannte „Omikron“-Variante, die auch in Nordrhein-Westfalen insbesondere die Kapazitäten der Normalstationen stark bindet. Der eng gefasste Wortlaut des aktuellen Wortlautes des § 15 Absatz 1 Satz 2 IfSBG-NRW, der insbesondere auf eine starke Auslastung von intensivmedizinischen Kapazitäten aufgrund von Verlegungen aus anderen Bundesländern abstellt, sollte weiter gefasst werden.

- Es bedarf einer Erweiterung der Befugnisse auch für andere Großschadensereignisse, die eine Gefährdung für die stationäre Versorgung darstellen.
- Als Alternative zur Fortführung im IfSBG kommt eine Überführung der vorgenannten Punkte in das Krankenhausgestaltungsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen in Betracht.

Bewertung zu § 16 IfSBG-NRW:

§ 16 IfSBG-NRW stellt eine Weiterführung der Regelungen in § 6 Absatz 3 IfSBG-NRW dar, wonach entsprechende Krisenreaktionsmaßnahmen vor allem im Bereich des öffentlichen Gesundheitswesens ermöglicht werden. Die Regelung ist eng an die Fortführung des Regelungskonstruktes der epidemischen Lage von landesweiter Tragweite geknüpft. Für den Fall, dass sich abzeichnet, dass besondere Weisungsbefugnisse benötigt werden und die allgemein im Gesetz verankerten Weisungsbefugnisse nicht ausreichen, wäre es jedoch möglich, eine solche Regelung auch kurzfristig zu treffen. Der Landtag hat in der Pandemie mehrfach unter Beweis gestellt, dass notwendige Entscheidungen, z.B. die Befugnisse der Arbeitsschutzbehörden zur Überprüfung der Infektionsschutzvorgaben bei den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern, auch kurzfristig getroffen werden und entsprechende Regelungen geschaffen werden können.

Insofern ist ein Fortbestand der Regelung zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht zwingend erforderlich.

Bewertung zu § 17 IfSBG-NRW:

Von der Regelung musste kein Gebrauch gemacht werden. Einerseits zeigen aktuelle Marktbeobachtungen, dass man zum jetzigen Zeitpunkt auch auf Ausstattungsdefizite besser vorbereitet ist; andererseits hat die Pandemie gezeigt, dass derlei Einschätzungen zur Versorgungslage durchaus Schwankungen unterliegen und daher nicht mit absoluter Gewissheit antizipiert werden kann, wo Engpässe entstehen könnten. Sollte eine solche Regelung wider Erwarten aufgrund der Marktentwicklung erforderlich werden, hat der Landtag auch diesbezüglich in der Pandemie unter Beweis gestellt, dass kurzfristig entsprechende Regelungen oder Anpassung von bestehenden Regelungen auf Landesebene geschaffen werden können.

Insofern ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt ein Fortbestand der Regelung nicht erforderlich.

Bewertung zu § 18 IfSBG-NRW:

Die Notwendigkeit der Fortführung des Freiwilligenregisters über das IfSBG-NRW als Instrument zur Bewältigung der Pandemie ist nicht mehr gegeben. Es findet mangels Nachfrage keine (praktische) Nutzung statt. Eine wiederaufkommende Notwendigkeit zur Unterstützung der gesundheitlichen Versorgung der Bevölkerung kann aufgrund der Gesetzeslage ausgeschlossen werden.

Das über § 18 IfSBG-NRW verankerte Freiwilligenregister fand im Anfangszeitraum und den ersten Wellen der Pandemie praktische Anwendung und stellte ein sinnvolles, effektives und notwendiges Werkzeug dar, um als ein Baustein im Reaktionsmanagement Überlastungen im Gesundheitssystem zu vermeiden und kritische Infrastrukturen personell zu stützen. Die vorhandenen zivilgesellschaftlichen Strukturen konnten die dynamisch auftretenden Anforderungen nicht ausreichend und zeitnah bedienen. Die aufkommenden Versorgungs- und Kapazitätslücken konnten jedoch im Verlauf der Pandemie durch die vorhandenen und bestehenden Strukturen geschlossen werden.

Die Erfahrungen und Bewertungen, sowohl der Landesverwaltung als auch der einbezogenen zivilgesellschaftlichen Organisationen (Hilfsorganisationen, Freie Wohlfahrtspflege) haben gezeigt, dass eine Weiterführung oder eine verstetigte bzw. dauerhafte Implementierung des Freiwilligenregisters in der vorhandenen Form etliche Komplikationen mit sich bringt. So haben z.B. der ASB, die Johanniter und die Malteser in einer gemeinsamen Stellungnahme gegenüber dem Ministerium des Inneren zum Ausdruck gebracht, dass mit Blick auf die bereits bei den Hilfsorganisationen bestehenden Unterstützungsstrukturen, dass Freiwilligenregister „[...] keine hilfreiche Ergänzung, sondern vielmehr eine Konkurrenz zu [...] bestehenden, etablierten und bewährten Angeboten“ darstellt. Vergleichbar zu dieser Stellungnahme haben sich auch die weiteren externen Akteurinnen und Akteure, u. a. mit Verweis auf eigene unterstützende Strukturen eindeutig gegen die Verstetigung und Fortführung des Freiwilligenregisters in seiner gesetzlich verankerten Form positioniert.

Darüber hinaus fehlt es in der aktuellen Gesetzesfassung an vielen erheblichen und notwendigen Regelungen. Insofern gelten die Argumente aus der vorherigen Evaluation fort:

Es fehlen z.B. notwendige Angaben zum Umfang und zur regionalen Verortung der möglichen freiwilligen Tätigkeit. Die Koppelung der nach § 18 Absatz 3 IfSBG-NRW möglichen Verordnung an die epidemische Lage führt dazu, dass diese nur rechtswirksam während der epidemischen Lage ist. Die Anknüpfung des Freiwilligenregisters an eine epidemische Lage nach § 14 Absatz 1 IfSBG-NRW

wird nur bedingt als sinnvoll bewertet, da das Register zur Aufrechterhaltung seiner Funktionsfähigkeit auch weitergeführt werden müsste, wenn die epidemische Lage nicht durch den Landtag erklärt wurde. Zudem ist nach der derzeitigen Formulierung nur dann eine rechtliche Grundlage für die Abrufung von Freiwilligen gegeben, wenn tatsächlich eine epidemische Lage besteht.

Die Pflege der Datensätze und der Aufbau einer verbindlichen Struktur gegenüber den registrierten Personen ist aufgrund der Tatsache, dass über das Register absolute Spontanhelferinnen und Spontanhelfer angesprochen wurden (im Gegensatz zum Beispiel zum Ehrenamt), nicht möglich; eine Erweiterung der bisherigen Einsatzmöglichkeiten wäre datenschutzrechtlich kompliziert und kaum umsetzbar, da die zweckgebundene Nutzung der vorhandenen und mittlerweile veralteten Datensätze diese nicht abdecken würde.

Bewertung zu § 19 IfSBG-NRW:

Die Norm dient der Umsetzung des verfassungsrechtlichen Zitiergebots, indem sie die möglicherweise beeinträchtigten Grundrechte benennt (vgl. Art. 19 Absatz 2 Satz 1 GG). Das vorliegende Gesetz regelt an diversen Stellen bereits unmittelbar, wie Betroffene finanziell entschädigt werden. Die Regelung zur Entschädigung stellt daher lediglich eine salvatorische Entschädigungsklausel dar, die nach den Maßstäben einer Entscheidung des BGH vom 07.07.1994 (III ZR 5/93) als zulässig angesehen werden darf und die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes im Hinblick auf Art. 14 GG sicherstellt.

Der Fortbestand der Norm ist also in Abhängigkeit vom Fortbestehen der anderen Vorschriften zu beurteilen.

Bewertung zu § 20 IfSBG-NRW:

Da die im IfSBG-NRW vorgesehenen Maßnahmen der Abwendung einer Krisenlage dienen, müssen diese auch bei Rechtsbehelfen gegen entsprechende Anordnungen sofort vollziehbar sein. Die Regelung ist notwendig so lange die entsprechenden Regelungen bestehen. Eine eigenständige Bewertung ist hier nicht möglich.

Bewertung zu § 21 IfSBG-NRW:

Da von den Normen, bei denen ein Verstoß nach § 21 IfSBG-NRW sanktioniert werden soll, noch nicht Gebrauch gemacht wurde, ist der Anwendungsbereich sehr begrenzt. Es wurden noch keine Ordnungswidrigkeitsverfahren auf der

Grundlage von § 21 IfSBG-NRW eingeleitet. Die allgemein abschreckende Wirkung von Ordnungswidrigkeitstatbeständen dient jedoch dem Vollzug des Gesetzes. Der Fortbestand der Norm hängt vom Fortbestand der vorgehenden Vorschriften ab; eine eigenständige Bewertung ist hier nicht möglich.

3.4 Abschnitt 4, §§ 20 bis 22 (Schlussvorschriften)

3.4.1 Inhalt der gesetzlichen Regelungen

Maßnahmen nach dem IfSBG-NRW dienen der Abwendung einer Krisenlage. Sie müssen daher auch bei Rechtsbehelfen gegen entsprechende Anordnungen sofort vollziehbar sein (§ 20 IfSBG-NRW).

§ 21 IfSBG-NRW enthält die zum nachhaltigen Vollzug des Gesetzes sinnvollen Ordnungswidrigkeitentatbestände. Gerade in einer epidemischen Lage von besonderer Tragweite kommt der Unterstützung der Handlungsmöglichkeiten des Staates durch spezifische Sanktionsinstrumente eine besondere Bedeutung zu. Sie bilden eine passende Ergänzung zu den neuen Handlungsmöglichkeiten im Fall einer epidemischen Lage nach § 14 IfSBG-NRW.

3.4.2 Bewertungen

Bewertung zu § 20 IfSBG-NRW:

Da die im IfSBG-NRW vorgesehenen Maßnahmen der Abwendung einer Krisenlage dienen, müssen diese auch bei Rechtsbehelfen gegen entsprechende Anordnungen sofort vollziehbar sein. Die Regelung ist notwendig so lange die entsprechenden Regelungen bestehen. Eine eigenständige Bewertung ist hier nicht möglich.

Bewertung zu § 21 IfSBG-NRW:

Da von den Normen, bei denen ein Verstoß nach § 21 IfSBG-NRW sanktioniert werden soll, noch nicht Gebrauch gemacht wurde, ist der Anwendungsbereich sehr begrenzt. Es wurden noch keine Ordnungswidrigkeitsverfahren auf der Grundlage von § 21 IfSBG-NRW eingeleitet. Die allgemein abschreckende Wirkung von Ordnungswidrigkeitstatbeständen dient jedoch dem Vollzug des Gesetzes. Der Fortbestand der Norm hängt vom Fortbestand der vorgehenden Vorschriften ab; eine eigenständige Bewertung ist hier nicht möglich.

C. Ergebnis und Zusammenfassung

Beim Inkrafttreten des IfSBG-NRW im April 2020 war nicht absehbar, wie das Infektionsgeschehen fortschreiten würde. Das Infektionsgeschehen hat sich seit dem In-Kraft-Treten in Wellen entwickelt, mit Entspannungsphasen in den Sommermonaten 2020 und 2021 und einer Sommerwelle 2022. Von einer Beendigung der Gesamtsituation auszugehen, ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht seriös und entspräche ferner nicht der momentan vorherrschenden Lebenswirklichkeit, auch wenn derzeit nur noch die Basisschutzmaßnahmen zur Anwendung kommen. Mit Blick auf den Herbst zeichnet sich bereits jetzt ab, dass der Bundesgesetzgeber die Rechtsgrundlagen für mögliche Maßnahmen umgestalten will und für die Wintermonate weitreichendere Maßnahmen, erneut jedoch abgestuft nach Infektionsgeschehen, ermöglichen will.

Gleichwohl zeichnet sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt ab, dass gewisse Bereiche des Gesetzes überarbeitet werden müssen, andere Regelungen werden hingegen unverändert weiter benötigt. Allerdings ist hierfür in Bezug auf die Zuständigkeitsvorschriften auch eine Rückkehr zur Zuständigkeitsverordnung möglich und für andere Regelungen eine Überführung in die jeweiligen Fachgesetze.

Folgendes Ergebnis ist aus Sicht der Landesregierung festzuhalten:

- Hinsichtlich der Vorschriften der §§ 1 bis 3 hat alleine der Landtag zu entscheiden, auf welche Weise die Einbindung des Landtags zukünftig sichergestellt werden soll.
- Die Vorschriften der **§§ 4 bis 13 IfSBG-NRW** sollten weiter aufrecht erhalten bleiben. Dies gilt nicht nur für die bisherigen Regelungen der ZVO-IfSG, sondern auch für die durch das IfSBG-NRW eingeführten Regelungen der §§ 6 Absatz 2, 11 Absatz 1 Satz 2 IfSBG-NRW und der Übertragung von ausgewählten Kontroll- und Durchsetzungsbefugnissen an die Arbeitsschutzbehörden. Allerdings ist insoweit eine Regelung durch ein formelles Parlamentsgesetz nicht erforderlich. Soweit eine Fortgeltung des Gesetzes insgesamt nicht in Betracht kommt, können diese erneut in eine Verordnung rücküberführt werden und im Nachgang ggfs. eine Anpassung der Zuständigkeitsregelungen erfolgen.

- Das Instrument der Feststellung einer epidemischen Lage von landesweiter Tragweite ist unter Berücksichtigung der Bewertungen des Sachverständigenausschusses nach § 5 Absatz 9 IfSG aus Rechtsgründen kritisch zu bewerten. Die Regelungen zu den besonderen Befugnissen im Krankenhausbereich sind hingegen weiterhin erforderlich. Sofern die Notwendigkeit des Gesetzes insgesamt durch den Landtag verneint wird, sollten die Regelungen des § 15 IfSBG in das KHGG NRW überführt werden und dort auch die Voraussetzungen für die Einschlägigkeit der Norm geregelt werden. In diesem Zusammenhang muss dann mit Blick auf die Empfehlung des Sachverständigenausschusses auch die Prüfung erfolgen, ob eine solche Regelung unabhängig von Covid-19 erfolgen sollte. Die Fortführung der weiteren besonderen Eingriffsbefugnisse erscheint hingegen nicht erforderlich. Für den Fall, dass solche Befugnisse benötigt werden, hat der Landtag unter Beweis gestellt, dass er kurzfristig entsprechende Regelungen schaffen und die Anspruchsvoraussetzungen in der jeweiligen Norm abschließend beschreiben kann, um dem Votum des Sachverständigenausschusses⁴ nach einer hinreichend konkreten Beschreibung der Eingriffsvoraussetzungen gerecht zu werden.
- Für den Fall, dass sich der Landtag für einen Fortbestand des Gesetzes entscheidet, sollte die Befristung in **§ 22 Abs. 1 IfSBG-NRW** verlängert werden. Es ist zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht verlässlich und damit seriös absehbar, wann die Corona-Pandemie als beendet bezeichnet werden kann.

⁴ Ebenda S. 141.