DOI: 10.1007/s00350-010-2679-0

Pandemien als Herausforderung für die Rechtsordnung

– Bericht über die wissenschaftliche Tagung an der Humboldt-Universität zu Berlin am 18.2.2010 –

Stefan Jablonski

Unter Leitung von Prof. Dr. *Michael Klopfer* (HU Berlin) fand am 18.2.2010 an der Humboldt-Universität zu Berlin die Tagung „Pandemien als Herausforderung für die Rechtsordnung“ statt. Auch im Hinblick auf die Influenza-Pandemie A/H1N1 (Schweinegrippe) war es geboten, die Frage der Vorsorge, Behütung und Bekämpfung hochansteckender Infektionskrankheiten als eine grundlegende Aufgabe für das Gemeinwesen, insbesondere für die Rechtsordnung, näher zu betrachten. Gleichzeitig sollte die Möglichkeit eröffnet werden, sich über die verschiedenen Sichtweisen von Wissenschaft, Politik, Wirtschaft, Verwaltung und Verbänden auszutauschen.

In seinem Grußwort wies *Klopfer* darauf hin, dass Pandemien seit jeher einen festen Platz in der Geschichtsschreibung einnehmen und auch heute ein realistisches Katastrophenszenario darstellen. Die Herausforderungen an das Recht im Pandemiefall seien vielfältig, bspw. der Grundkonflikt von individuellen Freiheitsrechten und bevölkerungsbezogener Nutzenmaximierung, die Gefahr der Überforderung des Gesundheitswesens oder die Problematik, an welchen Kriterien sich die Verteilung medizinischer Hilfe orientiert. Nicht zuletzt stelle sich – wie im jüngsten Impfkostenstreit – die Frage, wer die finanziellen Belastungen durch präventive medizinische Maßnahmen trägt.

In ihren Ausführungen zur Pandemiebekämpfung in der nationalen Gesundheitspolitik deutete MinDir *Karin Knufmann-Happe* (Bundesministerium für Gesundheit) auf zahlreiche Planungsunsicherheiten hin. Überdies müsse zur Stärkung des Bewusstseins und des Vertrauens gegenüber staatlichen Maßnahmen im Pandemiefall eine verbesserte Information der Öffentlichkeit erfolgen. Angesichts in den letzten drei Jahrzehnten nahezu jährlich neu entdeckter Erreger und sich verschärfender Faktoren, wie Bevölkerungszunahme oder unzureichende Gesundheitssysteme, begründete Prof. Dr. *Reinhard Burger* (Vizepräsident RKI) eine anwachsende Gefahr von Pandemien. In seiner Einschätzung der gesellschaftlichen, infrastrukturellen und ökonomischen Folgen betonte Prof. Dr. *Wolf R. Dombrowski* (Steinbeis-Hochschule Berlin) die Diskrepanz einzelner Ansätze der Pandemiebekämpfung. So liege es aus ethischer Sicht näher, verletzlichere Bevölkerungsteile bevorzugt zu versorgen. Nutzenorientiert wären hingegen Ressourcen vorrangig auf widerstandsfähige Bevölkerungsteile zu verteilen. Im Anschluss an die Ausführungen von Dr. *Walter Haas* (RKI) zur Vorsorge und den Strategien der Pandemiebekämpfung auf internationaler, europäischer und nationaler Ebene referierte Dr. *Helmut Grimm* (Geschäftsführer Unternehmensgruppe Tengemann) über deren betriebliche Umsetzung.

Die staatlichen Befugnisse im Pandemiefall sind nach Prof. Dr. *Stephan Rixen* (Universität Kassel) einem komplexen rechtlichen Gefüge zu entleihen. Öffentlich-rechtliche

Steuerungsinstrumente (etwa aus IfSchG, StGB, Krankenversicherungs-, Unfallversicherungs- und Arbeitsschutzrecht) werden durch föderale Regelungen ergänzt sowie durch solche des Privatrechts, insbesondere haftungs- und versicherungsrechtliche. Zugleich begrenzen Grundrechte und Verhältnismäßigkeitsgrundsatz die epidemiologische Effektivität staatlicher Befugnisse.

Hinsichtlich der Finanzierung präventiver medizinischer Leistungen verwies Prof. Dr. *Helge Sodan* (FU Berlin) auf den Anspruch gesetzlich Versicherter bei Schutzimpfungen nach § 20d Abs. 1 S. 1 SGB V. Der dazu grundsätzlich notwendige konkretisierende Richtlinienbeschluss des Gemeinsamen Bundesausschusses könne in Notsituationen durch eine auf § 20 Abs. 4 IfSchG gestützte Bundesrechtsverordnung ersetzt werden; so geschah dies bei der Schweinegrippe mittels ISchGKVLV. Verfassungsrechtliche Bedenken gegen § 20 Abs. 4 IfSchG teilte *Sodan* indes nicht. Die Regelung entspräche der Finanzverfassung, sodass infolge Art. 104a Abs. 1 GG die Länder primär zur Kostentragung verpflichtet seien (Vollzugskausalität). Zwar haben die Krankenkassen im Fall der Schweinegrippe die Kosten für Schutzimpfungen gemäß § 1 Abs. 1 S. 2 ISchGKVLV zu übernehmen. Ob weitere im Jahr 2010 anfallende Kosten den Krankenkassen übertragen werden, sei hingegen nicht positiviert. Aufgrund mangelnder finanzieller Ausstattung des Gesundheitsfonds wäre dann eine angemessene Beteiligung des Bundes zu diskutieren.

Zur Triage, also der Sichtung von Patienten zur Klärung von Behandlungsprioritäten mit dem Ziel des größtmöglichen Nutzens für viele der Betroffenen im Katastrophenfall, nahmen aus medizinischer Sicht Prof. Dr. *Christoph Fuchs* (Bundesärztekammer) und aus juristischer Sicht Prof. Dr. *Jochen Taupitz* (Universität Mannheim) Stellung. Die Leitung und Absicherung von Priorisierungsentscheidungen erfordern nach *Fuchs* die Einrichtung eines unabhängigen Gremiums (Gesundheitsrat). Aus verfassungsrechtlichen Gründen, insbesondere der Wesentlichkeitslehre des BVerfG, schloss *Taupitz* die Notwendigkeit einer parlamentarischen Grundsatzregelung für Priorisierungsentscheidungen. Da nahezu alle Verteilungskriterien verfassungsrechtlich problematisch und untereinander abwägungsbedürftig seien, müsse die zu treffende Regelung entweder Vorgaben zu den Kriterien liefern oder die Zusammensetzung und das Verfahren des reglementierenden Gremiums, des Gesundheitsrates, beinhalten.

In der abschließenden Podiumsdiskussion wurde resümiert, dass die mit der Vorsorge und Abwehr von grassierenden Infektionskrankheiten einhergehenden Planungsunsicherheiten Anpassungen in der gesundheitlichen Gefahrenabwehr verlangen. Auch sind Anpassungen im Gesundheitswesen erforderlich, um dessen Überforderung im Pandemiefall zu vermeiden. Der (notwendigen) parlamentarischen Entscheidung über die Ausgestaltung der Triage sollte ein offener gesellschaftlicher Diskurs vorangehen. Insgesamt sind bei der Vorsorge, Verhütung und Bekämpfung von Pandemien die Öffentlichkeit und alle (fachlich) interessierten Stellen zu beteiligen, vor allem angesichts bestehender föderaler Strukturen.