

Antrag

der Abgeordneten Konstantin Kuhle, Christine Aschenberg-Dugnus, Stephan Thomae, Dr. Andrew Ullmann, Daniela Kluckert, Dr. Gero Clemens Hocker, Grigorios Aggelidis, Manuel Höferlin, Michael Theurer, Ulla Ihnen, Wolfgang Kubicki, Renata Alt, Jens Beeck, Dr. Jens Brandenburg (Rhein-Neckar), Dr. Mario Brandenburg (Südpfalz), Dr. Marco Buschmann, Carl-Julius Cronenberg, Britta Katharina Dassler, Hartmut Ebbing, Dr. Marcus Faber, Daniel Föst, Thomas Hacker, Peter Heidt, Katrin Helling-Plahr, Markus Herbrand, Katja Hessel, Ulla Ihnen, Dr. Christian Jung, Dr. Marcel Klinge, Pascal Kober, Michael Georg Link, Frank Müller-Rosentritt, Dr. Wieland Schinnenburg, Judith Skudelny, Dr. Hermann Otto Solms, Bettina Stark-Watzinger, Dr. Marie-Agnes Strack-Zimmermann, Benjamin Strasser, Katja Suding, Sandra Weeser, Nicole Westig und der Fraktion der FDP

Infektionsschutzmaßnahmen auf eine klare gesetzliche Grundlage stellen – Demokratie und Parlamentarismus stärken

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. In einer Demokratie müssen die wesentlichen Entscheidungen vom parlamentarischen Gesetzgeber selbst getroffen werden. Dies gilt insbesondere für wesentliche Grundrechtseingriffe. Dieser Grundsatz ist nicht nur Ausdruck der parlamentarischen Demokratie, sondern auch der Freiheitsorientierung unseres Grundgesetzes.
2. Im Rahmen der Bekämpfung der Corona-Pandemie wird tiefgreifend und flächendeckend in die Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger eingegriffen. Rechtsgrundlage ist hierfür die Generalklausel des § 28 des Infektionsschutzgesetzes (IfSG), auf deren Grundlage die Länder nach § 32 IfSG Rechtsverordnungen erlassen. Im Zuge des am 28. März 2020 in Kraft getretenen „Gesetzes zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite“ wurde die Rechtsgrundlage in § 28 Absatz 1 IfSG verändert, um nun auch Kontakt- und Ausgangsbeschränkungen darauf zu stützen. Dabei war im Parlament und in der Wissenschaft von Anfang an umstritten, ob weitreichende und andauernde Maßnahmen, die im Verordnungswege faktisch das wirtschaftliche und gesellschaftliche Leben in der Bundesrepublik Deutschland während einer Pandemie regeln, auf eine so allgemeine Regelung gestützt werden können. Im

Einzelnen richtet sich die Kritik seither insbesondere gegen die mangelnde Bestimmtheit der Norm und gegen die Tatsache, dass die Änderungen im Infektionsschutzgesetz nicht an die Feststellung einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite gekoppelt oder aus sich heraus befristet erfolgt sind (vgl. Klafki, Neue Rechtsgrundlagen im Kampf gegen Covid-19, Verfassungsblog vom 25. März 2020; <https://verfassungsblog.de/neue-rechtsgrundlagen-im-kampf-gegen-covid-19/>, letzter Abruf: 15. Oktober 2020; Erklärungen nach § 31 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages zahlreicher Abgeordneter der Fraktion der FDP, Anlage 11 zum Protokoll der 154. Sitzung des Deutschen Bundestages in der 19. Wahlperiode am 25. März 2020, S. 19192 ff.).

3. Im Frühjahr 2020 mussten die Bundesregierung und die Landesregierungen schnell auf die ausbrechende Pandemie reagieren können. Daher wurde mit dem „Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite“ im Infektionsschutzgesetz die Möglichkeit der Feststellung einer sogenannten epidemischen Lage von nationaler Tragweite durch den Deutschen Bundestag verankert. Mit dieser Feststellung wird das Bundesministerium für Gesundheit etwa ermächtigt, durch Rechtsverordnungen ohne Zustimmung des Bundesrates Maßnahmen zur Grundversorgung mit Arzneimitteln, einschließlich Betäubungsmitteln, Medizinprodukten, Hilfsmitteln, Gegenständen der persönlichen Schutzausrüstung und Produkten zur Desinfektion sowie zur Stärkung der personellen Ressourcen im Gesundheitswesen zu erlassen und verschiedene Anordnungen zu treffen. Der Deutsche Bundestag stellte das Vorliegen einer solchen epidemischen Lage von nationaler Tragweite sogleich am 25. März 2020 fest. Nach Artikel 7 Absatz 4 in Verbindung mit Artikel 3 des Gesetzes zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite tritt die Möglichkeit zur Feststellung einer solchen Lage zum 31. März 2021 außer Kraft.
4. Die Bundesregierung hat die Zeit seit März 2020 nicht genutzt, um ihr Handeln anhand klarerer und transparenterer Kriterien auszurichten. Sie strebt bei der Bekämpfung der Pandemie keine aktive Einbindung der Parlamente an. Mit dem am 23. Mai 2020 in Kraft getretenen „Zweiten Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite“ wurden die Verordnungsermächtigungen für die Bundesregierung sogar noch ausgedehnt. Derzeit plant die Bundesregierung, mittels eines „Dritten Gesetzes zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite“ die ihr vorübergehend erteilten Verordnungsermächtigungen zu entfristen und teilweise unabhängig von der Feststellung einer epidemischen Lage durch den Deutschen Bundestag zu machen (vgl. https://rp-online.de/politik/deutschland/bundesgesundheitsminister-jens-spahn-cdu-soll-auch-ueber-den-31-maerz-2021-hinaus-weitgehende-corona-vollmachten-erhalten_aid-54057801; letzter Abruf: 17. Oktober 2020).
5. Nur das parlamentarische Verfahren vermittelt die erforderliche demokratische Legitimation für flächendeckende und tiefgreifende Maßnahmen. Denn nur im parlamentarischen Verfahren kommt es zu einer öffentlichen Diskussion, in der alle Positionen zu Wort kommen, Bedenken und Verbesserungsvorschläge vorgebracht werden können. Dies erhöht nicht nur die Akzeptanz der Maßnahmen, sondern auch die Qualität der Regelungen (vgl. Birkner, ZRP 2020, S. 157), nicht zuletzt durch die Anhörung von Sachverständigen. Wie notwendig die ausführliche Begründung und das Hinterfragen im Wege des parlamentarischen Verfahrens ist, zeigen beispielsweise die pauschalen Beherbergungsverbote, die ohne ausreichende empirische Grundlage von den Ländern erlassen und mittlerweile von Gerichten wieder kassiert worden sind.
6. Eine klarere bundesgesetzliche Regelung würde es auch ermöglichen, den Ländern zwar Spielräume bei der Anwendung zu belassen, aber zugleich die Kriterien für die Maßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie stärker zu vereinheitlichen.

Der aktuelle „Flickenteppich“ führt zu Unverständnis bei Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen. Regionale und differenzierte Ansätze sind der Schlüssel für die Bekämpfung der Pandemie. Wenn lokale Maßnahmen aber nach unterschiedlichen Kriterien gefällt werden, leidet die Akzeptanz für die Freiheitseinschränkungen im Kampf gegen die Pandemie.

7. Eine spezifischere parlamentsgesetzliche Grundlage für die nötigen Infektionsschutzmaßnahmen ist auch dringend erforderlich, um Rechtssicherheit zu schaffen. Es ist zwar anerkannt, dass der Staat, wenn er mit neuen Bedrohungen und Situationen konfrontiert ist, seine Maßnahmen auf eine solche Generalklausel stützen kann. Dieser Spielraum nimmt jedoch ab, wenn diese Maßnahmen von der Ausnahme zum Regelfall werden und die Phase des Experimentierens vorbei ist (vgl. Heinig/Kingreen/Lepsius/Möllers/Volkman/Wißmann, JZ 2020, 861 (869)). Zudem handelt es sich nicht mehr wie im Frühjahr 2020 um absehbar befristete Maßnahmen. Es besteht daher das Risiko, dass Gerichte die §§ 28, 32 IfSG nicht mehr als Rechtsgrundlage akzeptieren. Rechtsunsicherheit und Missverständnisse sind die Folgen.
8. Der Deutsche Bundestag hat – zuletzt im März 2020 – gezeigt, dass er auch unter Krisenbedingungen jederzeit handlungsfähig und in der Lage ist, Gesetze, wenn erforderlich, mit kurzem Vorlauf und in sehr kurzer Zeit zu verabschieden. Die Krise ist daher nicht nur die Stunde der Exekutive. Es ist vielmehr bedenklich, wie die Pandemie genutzt wird, um die Grundachsen der Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive zu verschieben. Das Mittel hierzu sind Verordnungsermächtigungen, die wie im Rahmen des § 5 Abs. 2 IfSG (Ermächtigung des Bundesministers für Gesundheit im Falle einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite) und des § 52 Abs. 4 des Bundeswahlgesetzes (Aufstellung der Kandidaten für Bundestagswahlen) dauerhaft eine stärkere Rolle für die Exekutive enthalten und damit in Konflikt zu Grundentscheidungen der Verfassung stehen (vgl. etwa Heinig/Kingreen/Lepsius/Möllers/Volkman/Wißmann, JZ 2020, 861 (867 f.) m. w. N.).

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. eine Novelle des Infektionsschutzgesetzes vorzulegen, welche die durch die Länder zu erlassenden Maßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie auf eine ausreichend bestimmte und spezifizierte Rechtsgrundlage stellt;
2. bei der Einführung von Verordnungsermächtigungen im Infektionsschutzgesetz für den Bund verstärkt auf parlamentarische Erlassvorbehalte und Unterrichtungspflichten zu setzen;
3. die Regelungen zur epidemischen Lage von nationaler Tragweite in § 5 IfSG wie folgt zu ändern:
 - a. einen Entwurf zur Einschränkung der weitreichenden und verfassungsrechtlich zweifelhaften Verordnungsermächtigungen zugunsten des Bundesgesundheitsministerium für Gesundheit nach § 5 Absatz 2 IfSG vorzulegen;
 - b. auf eine Verstetigung und Entfristung der Verordnungsermächtigungen nach § 5 Absatz 2 IfSG zu verzichten, die bisher die Feststellung einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite voraussetzen und bis zum 31. März 2021 befristet sind;
 - c. mit Blick auf das Auslaufen der epidemischen Lage von nationaler Tragweite am 31. März 2021 einen Entwurf zur Änderung des Infektionsschutzgesetzes vorzulegen, nach dem zukünftig die festgestellte epidemische Lage von nationaler Tragweite nach zwei Monaten automatisch endet. Sie kann bei Fortbestehen ihrer Voraussetzungen um jeweils zwei Monate vom Deutschen Bundestag verlängert werden;

- d. die nach § 5 Abs. 2 IfSG bereits erlassenen Verordnungen als Parlamentsgesetze in den Deutschen Bundestag einzubringen, um bei einer Beendigung der epidemischen Lage von nationaler Tragweite den Regelungsgehalt nötiger und sinnvoller Verordnungen zu erhalten (vgl. zum Regelungskonzept Gesetzentwurf der Fraktion der FDP, BT-Drs. 19/20042 und Antrag der Fraktion der FDP, BT-Drs. 19/20046);
 4. im Dialog mit den Regierungschefs der Länder und den Landesregierungen darauf zu drängen, dass Verordnungen, die auf bundesrechtliche Verordnungsermächtigungen gestützt werden und mit denen weitreichende und andauernde Grundrechtseingriffe geschaffen werden sollen, im Sinne des Artikels 80 Abs. 4 des Grundgesetzes durch die Länder im Wege von Parlamentsgesetzen in den Landesparlamenten erlassen werden;
 5. einen Entwurf gesetzlicher Regelungen für die Aufstellungen der Kandidaten für die Bundestagswahl unter den Bedingungen der Pandemie vorzulegen und zugleich die Verordnungsermächtigung in § 52 Abs. 4 des Bundeswahlgesetzes zu streichen;
 6. die Funktionsfähigkeit des Deutschen Bundestages unter Bedingungen der Corona-Pandemie anzuerkennen und von weiteren Gesetzentwürfen abzusehen, welche die Grundachse zwischen Legislative und Exekutive durch Verordnungsermächtigungen zulasten des parlamentarischen Gesetzgebers verschieben.
- III. Der Deutsche Bundestag setzt zur Unterstützung der Abgeordneten bei der Beurteilung von Fragen der Rechtmäßigkeit, Wirksamkeit und Angemessenheit von Maßnahmen einen Expertenrat aus Medizinern, Soziologen, Wirtschaftswissenschaftlern und Verfassungsrechtlern ein.

Berlin, den 27. Oktober 2020

Christian Lindner und Fraktion