

Empfehlenswerte Maßnahmen zur Stärkung des Bundestages gegenüber der Exekutive bei der Bewältigung der Corona-Pandemie

1. Generalklausel gem. § 28 Abs. 1 S. 1 Infektionsschutzgesetz (IfSG)

Es bestehen Bedenken, ob die äußerst intensiven und breit wirkenden Grundrechtseingriffe im Rahmen der Corona-Pandemie auf eine bloße Generalklausel wie § 28 Abs. 1 S. 1 IfSG gestützt werden können. Das Rechtsstaatsprinzip und das Demokratieprinzip verpflichten den **parlamentarischen Gesetzgeber, wesentliche Entscheidungen** selbst zu treffen und nicht der Verwaltung zu überlassen. Je intensiver und breiter wirkend der Grundrechtseingriff ist, desto höher muss die parlamentsgesetzliche Regelungsdichte sein.

a) Konkretisierung

Diesen Bedenken sollte durch die Schaffung von **konkreten Ermächtigungsgrundlagen** für besonders eingriffsintensive und streuweite Maßnahmen begegnet werden, welche qualifizierte **Tatbestandsvoraussetzungen** und differenzierte **Rechtsfolgen** vorsehen. Die Regelungsdichte dieser Ermächtigung zu **Standardmaßnahmen** ginge über die bloße Klarstellung der unter der Generalklausel zulässigen Maßnahmen in § 28 Abs. 1 S. 1, 2. Hs. IfSG hinaus. Es würde eine echte Beschränkung der Eingriffsbefugnisse erfolgen. Der Ausnahmecharakter der Maßnahmen würde gesetzlich festgeschrieben.

Besonders Maßnahmen, die gegenüber der Allgemeinheit und damit auch gegenüber sog. Nichtstörern ergehen und in besonders sensible Grundrechte intensiv eingreifen, sollten eine Standardisierung erfahren. Dies würde beispielsweise die Ausgangssperre und das allgemeine Kontaktverbot beinhalten.

Zugleich wird durch die Konkretisierung der Eingriffsvoraussetzungen in den §§ 28 ff. IfSG die **Verordnungsermächtigung an die Landesregierungen nach § 32 Abs. 1 S. 1 IfSG** inhaltlich beschränkt. Denn durch Rechtsverordnung nach § 32 Abs. 1 S. 1 IfSG können nur unter den Voraussetzungen, die für Maßnahmen nach den §§ 28 bis 31 maßgebend sind, entsprechende Ge- und Verbote zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten erlassen werden. Die Standardmaßnahmen würden den Ländern einen engeren Rahmen für den Verordnungserlass vorgeben.

b) Befristung der Maßnahmen

Zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie erscheint es sinnvoll, Befristungen einzuführen. Dies betrifft zum einen die in § 28 IfSG aufgeführten Einzelmaßnahmen: Hier könnte gesetzlich festgelegt werden, dass die Maßnahmen nur für einen bestimmten Zeitraum (etwa für die Dauer von zwei Wochen) angeordnet werden. Danach müsste eine Überprüfung der Sachlage und gegebenenfalls eine neue Anordnung erfolgen.

Des Weiteren erscheint es auch bedenkenswert, die an die Landesregierungen gerichtete Verordnungsermächtigung in § 32 Abs. 1 S. 1 IfSG zu befristen, soweit sie Verordnungen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie betrifft. Es könnte etwa festgelegt werden, dass die Landesregierungen Verordnungen, die aufgrund des Bestehens der epidemischen Notlage nach § 5 Abs. 1 IfSG ergehen, nur bis zum Ende des Jahres 2020 erlassen dürfen. Auf diese Weise hätte der Bundestag die weitere Entscheidung in der Hand, ob Verordnungen der Landesregierungen

über den Zeitraum der Befristung hinaus zur Eindämmung der Pandemie weiterhin notwendig sind.

2. Beteiligung des Bundestages beim Erlass von Rechtsverordnungen

In § 5 Abs. 2 IfSG hat der Bundestag den Verordnungsgeber (BMG) in weitem Umfang ermächtigt, durch Rechtsverordnungen Ausnahmen von Gesetzesvorschriften zuzulassen. Dies ist sehr problematisch: Es dürfte wohl nicht mit den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zur Zulässigkeit von Rechtsverordnungen vereinbar sein. Das Demokratie- und das Rechtsstaatsprinzip sind berührt. Das demokratische Legitimationsniveau solcher Verordnungen könnte und sollte dadurch erhöht werden, dass die Verordnungen unter einen **Zustimmungsvorbehalt** des Bundestages gestellt werden. Als Alternative kommt in Betracht, die Rechtsverordnungen (wie im Außenwirtschaftsrecht üblich) als durch den Bundestag **aufhebbar** zu gestalten.

3. Unterrichtung durch die Bundesregierung

Es empfiehlt sich, eine Pflicht zur Unterrichtung durch die Bundesregierung über die Maßnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie einzuführen. Die Unterrichtung sollte auf der Basis von wissenschaftlichen Evaluierungen die Wirksamkeit der durch Gesetz bzw. Rechtsverordnung getroffenen Maßnahmen sowie die sonstigen (wirtschaftlichen, sozialen etc.) Auswirkungen der Maßnahmen darlegen. Auf diese Weise erhielte der Bundestag eine gesicherte Erkenntnis für weitere Entscheidungen.

Die Formulierung könnte sich an § 3 Abs. 1 EUZBBG anlehnen: „Die Bundesregierung unterrichtet den Bundestag [in Bezug auf die Maßnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie] umfassend, zum frühestmöglichen Zeitpunkt und fortlaufend. Diese Unterrichtung erfolgt grundsätzlich schriftlich durch die Weiterleitung von Dokumenten oder die Abgabe von eigenen Berichten der Bundesregierung, darüber hinaus mündlich. Der mündlichen Unterrichtung kommt lediglich eine ergänzende und erläuternde Funktion zu. Die Bundesregierung stellt sicher, dass diese Unterrichtung die Befassung des Bundestages ermöglicht.“

4. Abschließende Bemerkung

Wenn die Maßnahmen ganz oder zum Teil verwirklicht werden, wird der verfassungsrechtlichen Kritik am geltenden Corona-Regelwerk (ganz oder zum Teil) Rechnung getragen. Das Regelwerk wird dadurch **gerichtsfester**.

Wenn die Generalklausel wie vorgeschlagen durch Standardmaßnahmen ergänzt wird, schränkt dies zwangsläufig den Spielraum der Landesregierungen ein. Dies hat also eine **vereinheitlichende Wirkung**.