



Sachstand

Gesetzgeberische Folgerungen aus der Corona-Pandemie Beteiligung des Bundestages

Gesetzgeberische Folgerungen aus der Corona-Pandemie

Beteiligung des Bundestages

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 016/22
Abschluss der Arbeit: 15. Februar 2022
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung (I. 1. und I. 2.)
WD 9: Gesundheit, Familien, Senioren, Frauen und Jugend (I. 3.)

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

I. 1. Gab es im Zusammenhang mit der Pandemie Änderungen des Grundgesetzes, um etwa die Arbeitsfähigkeit des Bundestags sicherzustellen oder die Zusammenarbeit mit der Bundesregierung zu regeln?

Im Zusammenhang mit der durch das neuartige Coronavirus SARS-CoV-2 ausgelösten Pandemie gab es lediglich finanzverfassungsrechtliche Änderungen des Grundgesetzes (Art. 104a, 143h GG).¹ Diese betrafen nicht die Arbeitsfähigkeit des Bundestages oder dessen Zusammenarbeit mit der Bundesregierung.

I. 2. Welche Änderungen gab es auf der Ebene der Bundesgesetzgebung, um insbesondere die Beteiligung des Parlamentes beim Erlass von Verordnungen zu gewährleisten?

Im Rahmen der Pandemiegesetzgebung sind zur Beteiligung des Bundestages am Erlass von Rechtsverordnungen zwei Wege beschritten worden. Zum einen wurden mehrere Verordnungsermächtigungen unter den Zustimmungsvorbehalt des Bundestages gestellt (Punkt I. 2.3.). Zum anderen wurde das Instrument der Feststellung der epidemischen Lage von nationaler Tragweite nach § 5 Infektionsschutzgesetz (IfSG) geschaffen. Erst wenn diese vom Bundestag festgestellt wurde und noch fort gilt, bestehen bestimmte Ermächtigungen zum Erlass von Rechtsverordnungen für die Exekutive (Punkt I. 2.1. und I. 2.2.).

I. 2.1. Änderung des § 5 IfSG

Mit dem am 28. März 2020 in Kraft getretenen Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite² wurde die Regelung des § 5 IfSG³ grundlegend geändert.

Vor dieser Änderung enthielt die Vorschrift des § 5 IfSG Bestimmungen zum Bund-Länder-Informationsverfahren in epidemisch bedeutsamen Fällen. Die Bekämpfung der Pandemie wurde bis zu diesem Zeitpunkt in erster Linie durch Maßnahmen der Landesregierungen durchgeführt, die

1 Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 104a und 143h) vom 29. September 2020 (BGBl. I S. 2048); Art. 143h GG ist am 31. Dezember 2020 außer Kraft getreten.

2 Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 27. März 2020 (BGBl. I S. 587).

3 Weitere Änderungen durch Zweites Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 19. Mai 2020 (BGBl. I S. 1018); Drittes Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 18. November 2020 (BGBl. I S. 2397); Gesetz zur Fortgeltung der die epidemische Lage von nationaler Tragweite betreffenden Regelungen vom 29. März 2021 (BGBl. I S. 370); Zweites Gesetz zur Änderung des Infektionsschutzgesetzes und weiterer Gesetze vom 28. Mai 2021 (BGBl. I S. 1174); Gesetz zur Änderung des Infektionsschutzgesetzes und weiterer Gesetze anlässlich der Aufhebung der Feststellung der epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 22. November 2021 (BGBl. I S. 4906); Gesetz zur Stärkung der Impfprävention gegen COVID-19 und zur Änderung weiterer Vorschriften im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie vom 10. Dezember 2021 (BGBl. I S. 5162).

zu diesem Zweck Allgemeinverfügungen nach § 28 IfSG a.F. und Verordnungen nach § 32 IfSG a.F. erließen.⁴

§ 5 Abs. 2 IfSG ermächtigt nun das Bundesministerium für Gesundheit, durch Anordnungen und Rechtsverordnungen ohne Zustimmung des Bundesrates umfänglich in die Pandemiebekämpfung einzugreifen. Voraussetzung dafür ist, dass der Deutsche Bundestag nach § 5 Abs. 1 IfSG eine epidemische Lage von nationaler Tragweite feststellt, was bei Vorliegen der Voraussetzungen nach § 5 Abs. 1 Satz 6 IfSG in seinem Ermessen steht.⁵ Die **Feststellung der epidemischen Lage von nationaler Tragweite durch den Bundestag** stellt also Voraussetzung und Legitimation der Rechtssetzungsbefugnisse des Bundesministeriums für Gesundheit dar,⁶ welche entfallen, wenn der Bundestag die Feststellung wieder aufhebt, § 5 Abs. 4 Satz 1 IfSG.

In § 5 Abs. 2 Satz 3, Abs. 4 Satz 2, 3 IfSG sind jedoch Ausnahmen geregelt, in denen Rechtsverordnungen des Bundesministeriums für Gesundheit auch nach der Aufhebung der Feststellung bestehen bleiben oder erlassen werden können. Eine nach § 5 Abs. 2 Satz 3 IfSG erlassene Rechtsverordnung tritt spätestens mit Ablauf des 31. März 2022 außer Kraft. Der Deutsche Bundestag kann allerdings durch **Beschluss** einmalig die Frist sechs Monate verlängern, § 5 Abs. 4 Satz 9 IfSG.

Neben den Befugnissen des § 5 Abs. 2 IfSG schuf der Gesetzgeber im IfSG weitere Verordnungsermächtigungen für das Bundesministerium für Gesundheit (§ 5a Abs. 2 IfSG⁷) und die Bundesregierung (§ 36 Abs. 8, 10 IfSG⁸), welche die Feststellung nach § 5 Abs. 1 IfSG voraussetzen.

I. 2.2. Einführung des § 28a IfSG

Am 19. November 2020⁹ trat mit § 28a IfSG¹⁰ eine Sonderregelung zur Verhinderung der Verbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 in Kraft. Bis zu diesem Zeitpunkt war die generalklauselartige

4 Rixen, Gesundheitsschutz in der Coronavirus-Krise – Die (Neu-)Regelungen des Infektionsschutzgesetzes, NJW 2020, S. 1097 ff. (1098); Dreier, Rechtsstaat, Föderalismus und Demokratie in der Corona-Pandemie, DÖV 2021, S. 229 (231).

5 Seit dem 19. November 2021 durch Drittes Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 18. November 2020 (BGBl. I S. 2397).

6 Dingemann/Gausing, in: Eckart/Winkelmüller (Hrsg.), BeckOK Infektionsschutzrecht, 10. Edition, 2022, § 5 Rn. 18; Meßling, Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 27.3.2020, NZS 2020, S. 321 (322).

7 Eingeführt durch Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 27. März 2020 (BGBl. I S. 587).

8 Geändert durch Drittes Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 18. November 2020 (BGBl. I S. 2397).

9 Drittes Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 18. November 2020 (BGBl. I S. 2397).

10 Zuletzt geändert durch Gesetz zur Stärkung der Impfprävention gegen COVID-19 und zur Änderung weiterer Vorschriften im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie vom 10. Dezember 2021 (BGBl. I S. 5162).

Regelung des § 28 IfSG i.V.m. § 32 IfSG Ermächtigungsgrundlage für die mit teilweise erheblichen Grundrechtseinschränkungen verbundenen Coronaschutzverordnungen der Landesregierungen. Mit der Einführung des § 28a IfSG hat der Gesetzgeber die Dauer, Reichweite und Intensität möglicher Schutzmaßnahmen präzisiert.¹¹ Zudem hat er sie unter die Voraussetzung der **Feststellung einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite durch den Bundestag** im Sinne des § 5 Abs. 1 IfSG gestellt.

Es befinden sich jedoch in § 28a Abs. 7 bis 9 IfSG Ausnahmen von dieser Voraussetzung. Die ohne Feststellung der epidemischen Lage nationaler Tragweite gefassten Regelungen nach § 28a Abs. 7 Satz 1 und Abs. 8 Satz 1 IfSG können höchstens bis zum 19. März 2022 gelten. Durch **Beschluss** des Bundestages kann nach § 28a Abs. 10 Satz 3 IfSG diese Frist jedoch einmalig um drei Monate verlängert werden.

I. 2.3. Einführung des § 28c IfSG

Der am 23. April 2021¹² eingeführte § 28c IfSG¹³ enthält eine Verordnungsermächtigung für die Bundesregierung hinsichtlich besonderer Regelungen für Geimpfte, Getestete und vergleichbare Personen. Nach § 28c Satz 3 IfSG bedürfen solche Rechtsverordnungen der **Zustimmung von Bundestag** und Bundesrat.

I. 2.4. Einführung des § 5 Abs. 9 IfSG

Der am 31. März 2021¹⁴ eingeführte § 5 Abs. 9 IfSG bestimmt, dass das Bundesministerium für Gesundheit eine externe Evaluation zu den Auswirkungen der im Rahmen der Pandemie getroffenen Regelungen des IfSG und deren Reformbedürftigkeit beauftragt. Diese Evaluation soll nach § 5 Abs. 9 Satz 3 IfSG durch unabhängige Sachverständige erfolgen, die jeweils zur Hälfte vom Bundestag und von der Bundesregierung benannt werden.

I. 2.5. Änderungen außerhalb des IfSG

In § 18 Abs. 3 Arbeitsschutzgesetz wurde am 1. Januar 2021¹⁵ eine Verordnungsermächtigung für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales unter den Voraussetzungen des § 5 Abs. 1 IfSG

11 Vgl. Entwurf eines Dritten Gesetzes zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite, BT-Drs. 19/23944, S. 1, 21.

12 Viertes Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 22. April 2021 (BGBl. I S. 802).

13 Zuletzt geändert durch Gesetz zur Änderung des Infektionsschutzgesetzes und weiterer Gesetze anlässlich der Aufhebung der Feststellung der epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 22. November 2021 (BGBl. I S. 4906).

14 Gesetz zur Fortgeltung der die epidemische Lage von nationaler Tragweite betreffenden Regelungen vom 29. März 2021 (BGBl. I S. 370).

15 Gesetz zur Verbesserung des Vollzugs im Arbeitsschutz (Arbeitsschutzkontrollgesetz) vom 22. Dezember 2020 (BGBl. I S. 3334).

eingeführt. Auch in § 20i Abs. 3 Satz 2 Sozialgesetzbuch Fünftes Buch gibt es seit dem 14. Mai 2020¹⁶ eine Verordnungsermächtigung für das Bundesministerium für Gesundheit unter den Voraussetzungen des § 5 Abs. 1 IfSG, also der **Feststellung einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite durch den Bundestag**.

Mit Art. 240 § 3 Abs. 8, § 4 Abs. 2 Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch¹⁷ wurden Verordnungsermächtigungen für die Bundesregierung geschaffen, bei denen der Erlass der Rechtsverordnung unter dem Erfordernis der **Zustimmung des Bundestages** steht.

Sonstige im Zusammenhang mit der Pandemie geschaffene Verordnungsermächtigungen sind beispielsweise § 67 Abs. 5 Sozialgesetzbuch Zweites Buch, § 109 Sozialgesetzbuch Drittes Buch, § 11a Arbeitnehmerüberlassungsgesetz.¹⁸ Sie setzen aber weder eine Feststellung nach § 5 Abs. 1 IfSG noch die Zustimmung des Bundestages voraus.

I. 3. Gibt es Überlegungen, wie künftige vergleichbare pandemische Lagen behandelt werden sollen?

Auf Bundesebene werden im Nationalen Pandemieplan, der zunächst im Hinblick auf die Influenzapandemie erstellt wurde, zentrale Maßnahmen zur Bekämpfung erfasst. Der Pandemieplan erhielt im März 2020 die Ergänzung bezüglich der Coronaviruserkrankung. Vorgesehen ist, dass der Nationale Pandemieplan laufend angepasst wird. Er wäre deshalb auch im Falle einer neuen Pandemie eine wichtige Grundlage, um einerseits auf vorhandene Planungen, Strukturen und Maßnahmen zurückzugreifen und andererseits diese einer neuen Krisensituation anzupassen.

Im Koalitionsvertrag 2021 haben die Koalitionäre bei dem Thema Gesundheit betont, Lehren aus der Corona-Pandemie zu ziehen und bestimmte Bereiche langfristig zu stärken (Beispiel: Öffentlicher Gesundheitsdienst) – sicher auch mit dem Ziel, für den Fall neuer Pandemien besser gerüstet zu sein.

* * *

16 Zweites Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 19. Mai 2020 (BGBl. I S. 1018).

17 Eingeführt durch Gesetz über Maßnahmen im Gesellschafts-, Genossenschafts-, Vereins-, Stiftungs- und Wohnungseigentumsrecht zur Bekämpfung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie vom 27. März 2020 (BGBl. I S. 569).

18 Dazu Fuhlrott/Fischer, Corona: Virale Anpassungen des Arbeitsrechts, NZA 2020, S. 345 ff.