

Antrag

der Abgeordneten Stephan Brandner, Marc Bernhard, Matthias Büttner, Petr Bystron, Siegbert Droese, Dietmar Friedhoff, Mariana Iris Harder-Kühnel, Waldemar Herdt, Frank Magnitz, Andras Mrosek, Christoph Neumann, Tobias Matthias Peterka, Jürgen Pohl und der Fraktion der AfD

Tiefe Grundrechtseingriffe bedürfen der parlamentarischen Kontrolle

Der Bundestag wolle beschließen:

- I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:
 1. Mit der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages wurde am 24. März 2020 das Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite beschlossen. Der Gesetzentwurf sieht die Ermächtigung der Bundesregierung vor, nach Feststellung einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite durch den Bundestag Rechtsverordnungen zu erlassen, die tiefe Eingriffe in die Grundrechte der Menschen darstellen.
 2. Nach § 32 IfSG werden die Landesregierungen ermächtigt, unter den Voraussetzungen, die für Maßnahmen nach den §§ 28 bis 31 maßgebend sind, auch durch Rechtsverordnungen entsprechende Gebote und Verbote zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten zu erlassen. § 28 IfSG wurde deutlich ausgeweitet, sodass die Möglichkeit geschaffen wurde, Personen auf im Gesetz unbestimmte Zeit zu verpflichten, den Ort, an dem sie sich befinden, nicht oder nur unter bestimmten Bedingungen zu verlassen oder von ihr bestimmte Orte oder öffentliche Orte nicht oder nur unter bestimmten Bedingungen zu betreten, solange es zur Verhinderung einer Krankheitsübertragung nötig ist. Somit werden die Grundrechte der Freiheit der Person (Artikel 2 Abs. 2 Satz 2 des Grundgesetzes), der Freizügigkeit (Artikel 11 Abs. 1 des Grundgesetzes), der Versammlungsfreiheit (Artikel 8 des Grundgesetzes), der Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13 Abs. 1 des Grundgesetzes) und des Brief- und Postgeheimnisses (Artikel 10 des Grundgesetzes) insoweit massiv eingeschränkt. Tiefe Eingriffe in die Grundrechte der Bürger sind nun der Kontrolle der Parlamente der Länder entzogen. Gleiches gilt für zustimmungsfreie Rechtsverordnungen der Bundesregierung nach § 5 Abs. 2 Nr. 3 bis 8 IfSG im Hinblick auf die Kontrolle des Deutschen Bundestages.
 3. Artikel 80 Abs. 1 GG sieht vor, dass durch Gesetz die Bundesregierung, ein Bundesminister oder die Landesregierungen ermächtigt werden kann oder können, Rechtsverordnungen zu erlassen. Dabei müssen Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung im Gesetz bestimmt werden. Die Rechtsgrundlage ist in der Verordnung anzugeben. Das Infektionsschutzgesetz wird in § 5 Abs. 2 Nr. 3 bis 8 diesen Anforderungen nicht gerecht.

4. In einer parlamentarischen Demokratie müssen Regelungen, die tief in die Rechte der Bürger eingreifen, ausreichend bestimmt sein, um die parlamentarische Kontrolle von Handlungen der Exekutive zu gewährleisten. Die Exekutive darf sich nicht selbst ermächtigen, tiefgreifende Einschränkungen der Freiheitsrechte der Bürger mit Hilfe von Rechtsverordnungen jenseits der möglichen Kontrolle durch das Parlament anzuordnen.
5. Nach Artikel 80 Abs. 4 GG haben die Länder die Möglichkeit, anstelle einer Rechtsverordnung ein Gesetz zu erlassen, wenn sie aufgrund eines Bundesgesetzes eine Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung haben. Von diesem Recht Gebrauch zu machen, gibt den Parlamenten der Länder die Möglichkeit, die parlamentarische Kontrolle zu ermöglichen. Die Länder sind aufgefordert, die Parlamente in angemessener Weise an der Entscheidungsfindung zu beteiligen, wenn und insoweit sie tiefe Eingriffe in die Rechte der Bürger vornehmen.

Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. da die parlamentarische Kontrolle der Bundesregierung insbesondere in Krisenzeiten gewährleistet sein muss, sind die Verordnungsermächtigungen, die sich aus dem Infektionsschutzgesetz ergeben, dahingehend auszugestalten, dass Verordnungen der Bundesregierung dem Deutschen Bundestag sowie dem Bundesrat zur Zustimmung zuzuleiten sind;
2. das Infektionsschutzgesetz in § 5 Abs. 2 Nr. 3 bis 8 IfSG dahingehend abzuändern, dass die Tragweite der Verordnungsermächtigung im Hinblick auf Inhalt, Zweck und Ausmaß ausreichend bestimmt ist.

Berlin, den 30. Juni 2020

Dr. Alice Weidel, Dr. Alexander Gauland und Fraktion

Begründung

Die Bürger der Bundesrepublik Deutschland erleben die tiefsten Einschnitte in ihre Grundrechte seit Bestehen der Republik. Der wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages hat in seinem Gutachten „Kontaktbeschränkungen zwecks Infektionsschutz: Grundrechte“ vom 8. April 2020 festgestellt, dass die in den Eindämmungsverordnungen der Länder und Kommunen enthaltenen Ge- und Verbote in nicht weniger als 17 Grundrechte eingreifen:

So führe etwa die Verpflichtung zur Vorlage eines Ausweises zu einer Datenübertragung und greife insoweit in den Schutzbereich des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung ein. Auch die Verpflichtung zum Erstellen von Anwesenheitslisten bei ausnahmsweise zugelassenen Zusammenkünften führe zu einer Datenverarbeitung und damit ebenfalls zu einem Eingriff. Entsprechendes gelte auch für das Offenlegen der Gründe für den Aufenthalt im öffentlichen Raum auf Nachfrage der Polizei. Auch das Überwachen der Öffentlichkeit mit Drohnen legt einen Eingriff nahe.

Interessenverbände gehen weiter davon aus, dass eine längere Ausgangsbeschränkung zu steigenden Suizidzahlen (www.tag24.de/thema/coronavirus/coronavirus-einsamkeit-suizid-telefonseelsorge-hilfe-angst-muenchen-1473642 und www.zdf.de/nachrichten/politik/coronavirus-epidemiologe-folgen-helmholtz-100.html) führt. Auch ist gut denkbar, dass die umfangreichen Kontaktbeschränkungen zu höheren Sterblichkeitsraten in Alten- und Pflegeheimen geführt haben (vgl. Die Zeit, Alt Einsam Bedroht, 2. April 2020, S. 13). Zwar ist nicht abschließend die Kausalität zwischen den angeordneten Ausgangssperren und einer erhöhten Sterblichkeit gesichert, dennoch kann man von einem Eingriff auf das Recht auf Leben ausgehen, sollte sich dieser Verdacht bestätigen. Auch können die eingeschränkten Möglichkeiten zur körperlichen Bewegung ebenso wie die eingeschränkten Möglichkeiten zur Kontaktpflege zu Einschränkungen der Gesundheit, wie etwa in der Form von Depressionen. Ein Eingriff in das Recht auf körperliche Unversehrtheit ist somit ebenso denkbar.

Für viele Bürger wohl am offensichtlichsten eingeschränkt ist das Recht auf persönliche Freiheit, aber auch die Glaubensfreiheit wird durch die Beschränkung von Zusammenkünften von Angehörigen einer Glaubensgemeinschaft deutlich eingeschränkt. Dies gilt auch für erlaubte Kontakte, insoweit die Bürger diese aber der Polizei gegenüber glaubhaft machen müssen. Weitere Einschränkungen betreffen die Informationsfreiheit, etwa durch Verbote zum Besuch von Gerichtsverhandlungen und Plenarsitzungen sowie die Schließung von Bibliotheken, die Pressefreiheit oder etwa die Wissenschaftsfreiheit, die dadurch eingeschränkt wird, dass der Besuch von Forschern etwa in Laboren und Bibliotheken verboten oder unmöglich sind.

In den Schutzbereich der Ehe und Familie greifen Kontaktbeschränkungen ein, die Zusammenkünfte von Familien nicht mehr ermöglichen.

Elementare Eingriffe erleben wir auch in die Versammlungsfreiheit: sind zwar teilweise Demonstrationen mit wenigen Teilnehmern, etwa in Thüringen wieder erlaubt, werden sie unter den gegebenen Auflagen trotzdem dem Recht auf Versammlungsfreiheit nicht gerecht: so sehen die Auflagen etwa vor, dass alle Teilnehmer der Demonstration namentlich angemeldet werden müssen. Deutlich zeigen sich auch Eingriffe in die Berufsfreiheit, nämlich in jenen Fällen, in denen Ausbildungen nicht fortgeführt oder abgeschlossen werden können und Berufe nicht mehr ausgeübt werden können. Dies betrifft derzeit den gesamten Bereich der Gastronomie, aber auch viele andere Wirtschaftszweige. Somit kommt auch ein Eingriff in das Recht auf Eigentum in Betracht, wenn Rechtspositionen von Gewerbetreibenden vernichtet werden, auf deren Fortbestand der Betriebsinhaber vertrauen konnte.

Die Beschränkung der allgemeinen Handlungsfreiheit, wie etwa das Verbot sich allein auf einer Parkbank aufzuhalten und ein Buch zu lesen ist ebenso offensichtlich. Ferner kommt auch eine Beschränkung der Freizügigkeit in Betracht, wenn Umzüge nicht umsetzbar sind oder durch die Verordnungen verhindert werden.

Im Ergebnis kann festgestellt werden, dass es sich um „massive Eingriffe“ und dass es sich bei den Eingriffen um „in der jüngeren Vergangenheit beispiellose [...] – Einschränkungen der Freiheitsrechte sämtlicher Menschen“ handelt (Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 30. März 2020, 20 NE 20.632, juris, Rn. 34).

Alle diese tiefen Eingriffe wurden der parlamentarischen Kontrolle vollständig entzogen. So sieht der § 32 IfSG vor, die Landesregierungen zu ermächtigen, unter den Voraussetzungen, die für Maßnahmen nach den §§ 28 bis 31 maßgebend sind, auch durch Rechtsverordnungen entsprechende Gebote und Verbote zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten zu erlassen. § 28 IfSG wurde im Rahmen der Neufassung des Infektionsschutzgesetzes ausgeweitet, sodass die Möglichkeit geschaffen wurde, Personen auf im Gesetz unbestimmte Zeit zu verpflichten,

den Ort, an dem sie sich befinden, nicht oder nur unter bestimmten Bedingungen zu verlassen oder von ihr bestimmte Orte oder öffentliche Orte nicht oder nur unter bestimmten Bedingungen zu betreten solange es zur Verhinderung einer Krankheitsübertragung nötig ist. Die Bundesländer haben von den ihnen zugestandenen Möglichkeiten zum Erlass umfangreicher Verordnungen Gebrauch gemacht. Eine parlamentarische Kontrolle durch die Landtage der Länder ist nicht möglich. Selbst Diskussionen durch die Parlamentarier finden nur eingeschränkt statt. Ebenso bedenklich sind zustimmungsfreie Rechtsverordnungen der Bundesregierung nach § 5 Abs. 2 Nr. 3 bis 8 IfSG im Hinblick auf die Kontrolle des Deutschen Bundestages.

Aus Art. 80 Absatz 1 GG ergibt sich, dass dem Erlass einer Rechtsverordnung stets erst eine gesetzliche Ermächtigung hierzu vorausgehen muss. Diese bestimmt den Inhalt, Zweck und das Ausmaß der zu erlassenden Rechtsverordnung und sieht ferner eine Mitwirkung des Bundesrates etwa in Form der Zustimmung (Art. 80 Absatz 2 GG) vor. Eine Mitwirkung des Bundestages beim Erlass einer Rechtsverordnung ist demgegenüber nicht wörtlich in Art. 80 GG aufgeführt. Diese muss sich bereits aus der jeweiligen gesetzlichen Ermächtigung ergeben (vgl. WD 3 3000 024/15). In der Praxis existieren unterschiedliche Mitwirkungsmöglichkeiten in den einzelnen gesetzlichen Ermächtigungen, etwa der Kenntnisvorbehalt, der vorgibt, den Verordnungsentwurf dem Bundestag zur Kenntnis vorzulegen, sodass dieser die Möglichkeit zur Stellungnahme oder ggf. zu weiteren Maßnahmen hat. Auch der Zustimmungsvorbehalt des Bundestages ist bereits in einigen Ermächtigungen enthalten (z. B. § 41a Abs. 1 Telekommunikationsgesetz (TKG), § 21 Absatz 2 Satz 2 Zuteilungsgesetz 2012 (ZuG 2012)). Der Ablehnungsvorbehalt ermächtigt den Bundestag, Rechtsverordnungen abzulehnen. Sieht das Gesetz einen Änderungsvorbehalt vor, ist der Bundestag zur inhaltlichen Änderung des Verordnungsentwurfs befugt oder kann die Änderung verlangen (z. B. § 67 (KrWG)12, § 48b Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG), „§20 Absatz 2 Umwelthaftungsgesetz (UmweltHG)14, § 11 Absatz 4 Düngegesetz (DüngeG), § 292 Absatz 4 Handelsgesetzbuch (HGB)16 und § 47k Absatz 8 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)). Schließlich kann der Bundestag eine Rechtsverordnung nach deren Erlass durch Beschluss aufheben oder deren Aufhebung verlangen (Aufhebungsvorbehalt) (vgl. z. B. § 12 Absatz 4 Außenwirtschaftsgesetz (AWG)). Auch eine Kombination der Vorbehalte ist denkbar.

Die parlamentarische Kontrolle ist von immenser Bedeutung insbesondere in Zeiten einer so schwerwiegenden Krise, wie wir sie heute erleben. Daher ist die Überprüfung durch den Deutschen Bundestag bei Rechtsverordnungen des Bundes und durch die Parlamente der Länder bei Rechtsverordnungen, die durch die Länder erlassen wurden, notwendig. Dementsprechend sind Ermächtigungsgrundlagen entsprechend abzuändern. Auch eine Zustimmung des Bundesrates darf nicht einfach umgangen werden.

Da die Länder sind außerdem dazu anzuhalten, in dieser Krisensituation anstelle einer Rechtsverordnung ein Gesetz zu erlassen, wenn sie aufgrund eines Bundesgesetzes eine Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung haben. Von diesem Recht Gebrauch zu machen, gibt den Parlamenten der Länder die Möglichkeit, die parlamentarische Kontrolle zu ermöglichen.