

Veni. Vidi. Virus

VON HERIBERT PRANTL

In der Corona-Politik hat der Bundestag seine Gestaltungspflicht verraten. Deshalb ist eine Parallelrechtsordnung der Exekutive entstanden

Der Deutsche Bundestag hat am 25. März 2020 den Löffel abgegeben. Damals, es ist nun knapp acht Monate her, hat er die „epidemische Lage von nationaler Tragweite“ festgestellt. Diese Feststellung war richtig, aber die damit verbundene freiwillige Selbstentmachtung war falsch, gefährlich und anhaltend schädlich. Der Bundestag hat sich selbst aus dem politischen Spiel genommen; er hat die Corona-Bekämpfungspolitik pauschal und radikal an die Exekutive übertragen - also an die Bundeskanzlerin, die Ministerpräsidenten, die Minister und die ihnen nachgeordneten Behörden. In der parlamentarischen Demokratie gibt es eine Gestaltungspflicht des Gesetzgebers. Der Bundestag hat sich in der Corona-Politik dieser Aufgabe entzogen; er hat seine Pflicht verraten; er hat erlaubt, was das Bundesverfassungsgericht verboten hat: dass in bloßen Rechtsverordnungen der Verwaltung „originär politischer Gestaltungswille der Exekutive zum Ausdruck“ kommt.

Vor dem Lockdown des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens im Frühjahr und im Herbst 2020 kam also der politi-

sche Selbst-Lockdown des Parlaments. Der Bundestag hat es ermöglicht, dass von der Exekutive Rechtsverordnungen erlassen werden können, die von den Gesetzen abweichen. Auf diese Weise ist in den acht Corona-Monaten eine untergesetzliche Parallelrechtsordnung entstanden. Das hat ungute Auswirkungen; zu diesen Auswirkungen gehören auch die zum Teil völlig irrationalen Proteste gegen die staatliche Pandemiebekämpfung.

Der Bundestag hat in der historischen Corona-Zeit, in einer Schicksalszeit von Staat und Gesellschaft, auf intensive Diskussionen zu Covid-19 verzichtet; er hat es zugelassen, dass parlamentarische Beratungen und Abstimmungen ersetzt wurden durch Merkel-Söder-Laschet-Prozeduren. Der Bundestag hat es geduldet, dass per Verordnung Grundrechte auf- und zugekehrt wurden - gerade so, als hätte ein Grundrecht Armaturen wie ein Wasserhahn. Der Bundestag hat es billigend in Kauf genommen, dass mit kleinem untergesetzlichem Recht große fundamentale Entscheidungen getroffen wurden.

Mit begründungslosen Verordnungen hat die Verwaltung die Versammlungs- und Religionsfreiheit aufgehoben, die Freizügigkeit abgeschaltet, gewerbliche Tätigkeiten massiv beeinträchtigt, das Recht auf Bildung und Erziehung verdünnt; alte und behinderte Menschen wurden nur noch unzureichend versorgt. Die Beachtung des Verhältnismäßigkeitsprinzips bei all diesen Maßnahmen hat die Exekutive an die Gerichte ausgelagert. Und also wurde verordnet, dass selbst das Sitzen auf einer Parkbank als Gefahrenquelle für das Gesundheitssystem zu gelten habe.

Nun ist nicht gesagt, dass vom Parlament generell ganz andere Entscheidungen zur Corona-Bekämpfung getroffen worden wären, als diese von Merkel, Söder, Laschet und Co. getroffen worden sind; wahrscheinlich wären die Grundrechtseinschränkungen zum Teil ähnlich ausgefallen; womöglich wäre aber dem Land in einem ordentlichen demokratischen Diskussionsprozess einiger Unsinn erspart geblieben, die Beherbergungsverbote zum Beispiel. Aber vor allem: Die Prozesse des Aus-

handeln wären insgesamt viel transparenter und intensiver gewesen. Und: Es hätte die Chance gegeben, Kritik, Skepsis und Empörung parlamentarisch einzubinden und zu verarbeiten. Ein Parlament hat nicht nur legislative, sondern auch polit-pädagogische Aufgaben: Es kann, es soll die Bürgerinnen und Bürger mitnehmen in den Versuch der Lösung der Probleme. Man kann nun das Versäumte nicht nachholen wie eine verpasste Deutscharbeit. Das Parlament hat die Demokratie beschädigt, weil es dem Volk zu verstehen gab, dass es zu schwach ist für Entscheidungen in Krisenzeiten. Dieser Eindruck lässt sich nicht im Nachhinein schließen wie eine Gesetzeslücke.

Das dritte Gesetz zum Schutz der Bevölkerung: verfassungswidrig - wie schon das erste und zweite

Die Stunde der Not sei nun einmal nicht die Stunde der Legislative, sondern die der Exekutive, heißt es zur Erklärung, zur Rechtfertigung und Entschuldigung des parlamentarischen Shutdowns. Das mag sein. Aber diese Stunde dauert nun schon acht Monate. Es gab und gibt eine unzutragliche „Verlagerung der Gesetzgebungsmacht auf die Exekutive“: Sechs Professoren des Staatsrechts (von den Universitäten Berlin, Frankfurt, Göttingen, Münster und Regensburg) haben das in einem Aufsatz in der Juristenzeitung

unter dem Titel „Why Constitution Matters“ beklagt. Man hätte nach Monaten der Pandemie erwarten können, dass der Bundestag die Probleme anpackt und die Re-Parlamentarisierung der Corona-Bekämpfung einleitet. Er tut es nicht. Dem Parlament liegt zwar am nächsten Mittwoch der Entwurf eines dritten Bevölkerungsschutzgesetzes zur Verabschiedung vor. Dieses Gesetz leistet aber nicht, was es leisten müsste. „Es bleibt so verfassungswidrig, wie es ist“, konstatiert der Regensburger Staats- und Gesundheitsrechtler Thorsten Kingreen; und er weist darauf hin, dass der Gesetzgeber grundrechtswesentliche Fragen selbst regeln und beschließen muss. Die Kritik ist schwerwiegend und nicht so lustig wie der Titel eines neuen Büchleins mit Corona-Cartoons: Veni, Vidi, Virus!

Das geplante Recht listet zwar in einem neuen Paragraphen 28a Infektionsschutzgesetz insgesamt 15 Maßnahmen auf, die bisher nur in Verwaltungsverordnungen dekretiert worden sind - also Ausgangs- und Kontaktbeschränkungen, Abstandsgebote, Maskenpflicht, Untersagung von Kultur- und Sportveranstaltungen, Betriebs- und Gewerbeuntersagungen bis hin zu Reisebeschränkungen; auch die „Untersagung von Übernachtungsangeboten“ ist dort aufgezählt. Bislang hatte im Gesetz nur gestanden, dass „die zuständige Behörde die notwendigen Schutzmaßnahmen“ trifft. Diese

notwendigen Maßnahmen sind nun also beispielhaft (nicht abschließend) genannt. Die Voraussetzungen für diese Maßnahmen bleiben aber vage - und es bleibt auch bei den bisherigen Exklusivkompetenzen der Verwaltung.

Die coronale Verzweigung des Parlaments wird nicht beendet. Es ist makaber: Im Verteidigungsfall, dann also, wenn Deutschland militärisch angegriffen wird, hat das Parlament nach den berüchtigten Notstandsgesetzen mehr Rechte als heute nach den Pandemie-Regeln. Der Bundestag muss das Heft des Handelns wieder selbstbewusst in die Hand nehmen.