

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Christine Aschenberg-Dugnus, Konstantin Kuhle, Grigorios Aggelidis, Dr. Gero Hocker, Ulla Ihnen, Manuel Höferlin, Daniela Kluckert, Wolfgang Kubicki, Dr. Wieland Schinnenburg, Dr. Andrew Ullmann, Michael Theurer, Stephan Thomae, Renata Alt, Nicole Bauer, Jens Beeck, Dr. Jens Brandenburg (Rhein-Neckar), Mario Brandenburg, Sandra Bubendorfer-Licht, Dr. Marco Buschmann, Carl-Julius Cronenberg, Britta Katharina Dassler, Dr. Marcus Faber, Daniel Föst, Otto Fricke, Thomas Hacker, Reginald Hanke, Peter Heidt, Markus Herbrand, Torsten Herbst, Katja Hessel, Dr. Christoph Hoffmann, Reinhard Houben, Olaf in der Beek, Gyde Jensen, Dr. Christian Jung, Dr. Marcel Klinge, Dr. Lukas Köhler, Carina Konrad, Alexander Kulitz, Ulrich Lechte, Michael Georg Link, Till Mansmann, Alexander Müller, Dr. Martin Neumann, Matthias Nölke, Hagen Reinhold, Bernd Reuther, Christian Sauter, Frank Schäffler, Matthias Seestern-Pauly, Judith Skudelny, Hermann Otto Solms, Bettina Stark-Watzinger, Dr. Marie-Agnes Strack-Zimmermann, Benjamin Strasser, Katja Suding, Linda Teuteberg, Manfred Todtenhausen, Dr. Florian Toncar, Gerald Ullrich, Johannes Vogel (Olpe), Nicole Westig und der Fraktion der FDP

**Entwurf eines Gesetzes zur Weitergeltung von Rechtsverordnungen und Anordnungen aus der epidemischen Lage von nationaler Tragweite angesichts der Covid-19-Pandemie
(Covid-19-Rechtsverordnungswertungsgesetz)**

A. Problem

Die Corona-Pandemie erforderte im Frühjahr 2020 eine schnelle und pragmatische Reaktion aller staatlichen Ebenen. Von dem Virus ging und geht eine erhebliche Gefahr für die Gesundheit vieler Menschen aus. In den Monaten März und April 2020 drohte eine Überlastung des Gesundheitswesens, sodass auf allen staatlichen Ebenen Schutzmaßnahmen ergriffen werden mussten.

Am 25. März 2020 beschloss der Deutsche Bundestag das Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite. Durch dieses Gesetz wurde im Infektionsschutzgesetz (IfSG) 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 treffen 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 § 5 Absatz 1 Satz 2 IfSG hebt der Bundestag die Feststellung der epidemischen Lage von nationaler Tragweite wieder auf, wenn die Voraussetzungen für ihre Feststellung nicht mehr vorliegen. Dies ist inzwischen der Fall. Dem Deutschen Bundestag liegt ein entsprechender Antrag vor (BT-Drs. 19/20046). Die Bundesregierung hat die ihr in § 5 Absatz 2 IfSG eingeräumten Anordnungs- und Verordnungsermächtigungen seit der Feststellung der epidemischen Lage von nationaler Tragweite jedoch umfangreich genutzt.

Fast alle erlassenen Rechtsverordnungen treten mit Aufhebung der epidemischen Lage von nationaler Tragweite nach § 5 Absatz 4 Satz 1 IfSG außer Kraft. Betroffene Anordnungen gelten nach § 5 Absatz 4 Satz 4 als aufgehoben. Hierzu zählen auch weiter erforderliche Regelungen, etwa zur Unterstützung von medizinischen oder pflegerischen Einrichtungen. Die entsprechenden Regelungen sind außerhalb einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom parlamentarischen Gesetzgeber zu treffen. Um ein entsprechendes Gesetzgebungsverfahren durchzuführen, muss eine Übergangsregelung geschaffen werden, mit der die aufgrund der Feststellung der epidemischen Lage von nationaler Tragweite erlassenen Rechtsverordnungen und Anordnungen bis zum 30. September 2020 in Kraft bleiben.

B. Lösung

Der § 5 Abs. 4 Satz 1, Halbsatz 1 IfSG, nach dem Rechtsverordnungen, die auf Grund des § 5 Absatz 2 oder § 5a Absatz 2 erlassen worden sind, mit Aufhebung der Feststellung der epidemischen Lage von nationaler Tragweite außer Kraft treten, und § 5 Abs. 4 Satz 4 Halbsatz 1, nach dem Anordnungen, die aufgrund von § 5 Abs. 2 IfSG getroffen worden sind, mit Aufhebung der Feststellung der epidemischen Lage von nationaler Tragweite als aufgehoben gelten, werden befristet bis zum 30. September 2020 aufgehoben. Die aufgrund § 5 Absatzes 2 oder § 5a Absatz 2 IfSG erlassenen Rechtsverordnungen und getroffenen Anordnungen bleiben bis dahin in Kraft, wenn sie nicht vorher vom Bundesgesundheitsminister aufgehoben werden.

C. Alternativen

Der Deutsche Bundestag könnte darauf verzichten, die Feststellung der epidemischen Lage von nationaler Tragweite aufzuheben. Das Parlament ist jedoch nach § 5 Absatz 1 Satz 2 IfSG verpflichtet, die Feststellung aufzuheben, wenn ihre Voraussetzungen nicht mehr vorliegen.

Eine solche Rückholpflicht des Bundestages durch den Beschluss, dass die epidemische Lage von nationaler Tragweite nicht mehr besteht, ergibt sich auch aus dem Grundgesetz. Der Bundestag ist aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung heraus verpflichtet, seine Aufgaben gegenüber der Exekutive wahrzunehmen. Außerdem ermöglicht die Feststellung der epidemischen Lage von nationaler Tragweite dem Bundesministerium für Gesundheit den Erlass weitreichender Rechts-

verordnungen im Sinne von Artikel 80 des Grundgesetzes. Angesichts der weitreichenden Entscheidungsbefugnisse für die Exekutive muss die entsprechende Rechtssetzung wieder durch Parlamentsgesetze erfolgen, wenn die Voraussetzungen einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite nicht mehr vorliegen.

Wird die Aufhebung der Feststellung einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite beschlossen und gelten der § 5 Abs. 4 Satz 1, Halbsatz 1 IfSG und § 5 Abs. 4 Satz 4 Halbsatz 1 weiter, treten die aufgrund von § 5 Abs. 2 IfSG erlassenen Anordnungen und Verordnungen außer Kraft. Da diese weiterhin erforderlich sind, ist dies keine Alternative.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Es entsteht gegenüber dem Fortbestehen der epidemischen Lage von nationaler Tragweite keine Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand für die Gesetzliche Krankenversicherung sowie Bund, Länder und Kommunen.

E. Erfüllungsaufwand

Es entsteht gegenüber dem Fortbestehen der epidemischen Lage von nationaler Tragweite kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand für die Bürgerinnen und Bürger, die Wirtschaft und die Verwaltung.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

**Entwurf eines Gesetzes zur Weitergeltung von Rechtsverordnungen und Anordnungen aus der epidemischen Lage von nationaler Tragweite angesichts der Covid-19-Pandemie
(Covid-19-Rechtsverordnungsweitergeltungsgesetz)**

Vom ...

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Infektionsschutzgesetzes

Das Infektionsschutzgesetz vom 20. Juli 2000 (BGBl. I S. 1045), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 19. Mai 2020 (BGBl. I S. 1018) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

§ 5 Abs. 4 wird wie folgt gefasst:

"Eine auf Grund des Absatzes 2 oder § 5a Absatz 2 erlassene Rechtsverordnung tritt spätestens mit Ablauf des 31. März 2021 außer Kraft. Abweichend von Satz 1 bleibt eine Übergangsregelung in der Verordnung nach Absatz 2 Nummer 7 Buchstabe b, Buchstabe c oder Buchstabe d bis zum Ablauf der Phase des Studiums in Kraft, für die sie gilt. Abweichend von Satz 1 ist eine Verordnung nach Absatz 2 Nummer 10 auf ein Jahr nach Aufhebung der Feststellung der epidemischen Lage von nationaler Tragweite, spätestens auf den Ablauf des 31. März 2022 zu befristen. Nach Absatz 2 getroffene Anordnungen gelten mit Ablauf des 31. März 2021 als aufgehoben. Eine Anfechtungsklage gegen Anordnungen nach Absatz 2 hat keine aufschiebende Wirkung."

Artikel 2

Weitere Änderung des Infektionsschutzgesetzes

Das Infektionsschutzgesetz vom 20. Juli 2000 (BGBl. I S. 1045), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 19. Mai 2020 (BGBl. I S. 1018) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

§ 5 Abs. 4 wird wie folgt gefasst:

"Eine auf Grund des Absatzes 2 oder § 5a Absatz 2 erlassene Rechtsverordnung tritt mit Aufhebung der Feststellung der epidemischen Lage von nationaler Tragweite außer Kraft, ansonsten spätestens mit Ablauf des 31. März 2021. Abweichend von Satz 1 bleibt eine Übergangsregelung in der Verordnung nach Absatz 2 Nummer 7 Buchstabe b, Buchstabe c oder Buchstabe d bis zum Ablauf der Phase des Studiums in Kraft, für die sie gilt. Abweichend von Satz 1 ist eine Verordnung nach Absatz 2 Nummer 10 auf ein Jahr nach Aufhebung der Feststellung der epidemischen Lage von nationaler Tragweite, spätestens auf den Ablauf des 31. März 2022 zu befristen. Nach Absatz 2 getroffene Anordnungen gelten mit Aufhebung der Feststellung der epidemischen Lage von nationaler Tragweite als aufgehoben, ansonsten mit Ablauf des 31. März 2021. Eine Anfechtungsklage gegen Anordnungen nach Absatz 2 hat keine aufschiebende Wirkung."

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Artikel 3

1. Artikel 1 dieses Gesetzes tritt am Tag nach der Verkündung des Gesetzes in Kraft.
2. Artikel 2 dieses Gesetzes tritt am 1. Oktober 2020 in Kraft.

Berlin, den 16. Juni 2020

Christian Lindner und Fraktion

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Die Bundesregierung hat die ihr in § 5 Absatz 2 IfSG eingeräumten Anordnungs- und Verordnungsermächtigungen seit der Feststellung der epidemischen Lage von nationaler Tragweite umfangreich genutzt und zahlreiche Rechtsverordnungen erlassen und Anordnungen getroffen. Mit der Aufhebung der Feststellung der epidemischen Lage von nationaler Tragweite würden die aufgrund dieser Vorschrift erlassenen Rechtsverordnungen nach § 5 Abs. 1 Satz 1 IfSG außer Kraft treten, Anordnungen, die aufgrund dieser Vorschrift erlassen worden sind, gälten nach § 5 Abs. 1 Satz 4 IfSG als aufgehoben.

Die beträfe folgende Verordnungen und Anordnungen:

1. Verordnung zur Abweichung von der Approbationsordnung für Ärzte bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 30.03.2020, BAnz AT 31.03.2020 V1.
2. Verordnung zur Aufrechterhaltung und Sicherung intensivmedizinischer Krankenhauskapazitäten (DIVI Intensiv-Register-Verordnung) vom 08.04.2020, BAnz AT 09.04.2020 V1; geändert durch die Erste Verordnung zur Änderung der DIVI Intensiv-Register-Verordnung v. 29.05.2020, BAnz AT 02.06.2020.
3. Verordnung zur Beschaffung von Medizinprodukten und persönlicher Schutzausrüstung bei der durch das Coronavirus SARS-CoV-2 verursachten Epidemie, vom 08.04.2020, BAnz AT 09.04.2020 V3.
4. Verordnung über Abweichungen von den Vorschriften des Fünften Buches Sozialgesetzbuch, des Apothekengesetzes, der Apothekenbetriebsordnung, der Arzneimittelpreisverordnung, des Betäubungsmittelgesetzes und der Betäubungsmittel-Verschreibungsverordnung infolge der SARS-CoV-2-Epidemie (SARS-CoV-2-Arzneimittelversorgungsverordnung) vom 20.04.2020; BAnz AT 21.04.2020 V1.
5. Verordnung zum Ausgleich COVID-19 bedingter finanzieller Belastungen der Zahnärztinnen und Zahnärzte, der Heilmittelerbringer und der Einrichtungen des Müttergenesungswerks oder gleichartigen Einrichtungen sowie zur Pflegehilfsmittelversorgung (COVID-19-Versorgungsstrukturen-Schutzverordnung – COVID-19-VSt-SchutzV) vom 30.04.2020, BAnz AT 04.05.2020 V1.
6. Verordnung zur Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung mit Produkten des medizinischen Bedarfs bei der durch das Coronavirus SARS-CoV-2 verursachten Epidemie (Medizinischer Bedarf Versorgungssicherstellungsverordnung – MedBVS) vom 25.05.2020 BAnz AT 26.05.2020 V1.
7. Verordnung zum Anspruch auf bestimmte Testungen für den Nachweis des Vorliegens einer Infektion mit dem Coronavirus SARS-CoV-2, vom 09.06.2020 BAnz AT 09.06.2020 V1
8. Anordnungen gemäß § 5 des Infektionsschutzgesetzes nach Feststellung einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite durch den Deutschen Bundestag, vom 31.03.2020, veröffentlicht auf https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/3_Downloads/C/Coronavirus/Anordnung_BMG_31_Maerz_2020.pdf
9. Anordnungen gemäß § 5 des Infektionsschutzgesetzes nach Feststellung einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite durch den Deutschen Bundestag, vom 08.04.2020 BAnz AT 09.04.2020 B

Die Verordnungen und Anordnungen sind jedoch vorübergehend notwendig, um Planungs- und Rechtssicherheit für die betroffenen Akteure im Gesundheitswesen zu gewährleisten. Insbesondere die Sicherstellung der Kapazi-

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

täten in der medizinischen Versorgung wie auch Gewährleistung der Rettungsschirme für verschiedene Leistungserbringer sind weiterhin notwendig. Auch die bereits stattfindende Ausweitung der Testungen muss sowohl für die zu testenden asymptomatischen Personen wie für die zuständigen Stellen des Öffentlichen Gesundheitsdienstes ohne Verwerfungen fortgesetzt werden können. Allerdings müssen die in den Verordnungen geregelten Materien durch den parlamentarischen Gesetzgeber durch Gesetz geregelt werden. Für einen Übergangszeitraum bis zum 30. September 2020 müssen die Verordnungen jedoch weiter gelten, um ein entsprechendes Gesetzgebungsverfahren durchzuführen.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Das vorliegende Gesetz setzt den § 5 Abs. 4 Satz 1, Halbsatz 1 und den § 5 Abs. 4 Satz 4 Halbsatz 1 außer Kraft und ab dem 1. Oktober 2020 wieder in Kraft. Für diesen Zeitraum bleiben die aufgrund von § 5 Abs. 2 IfSG erlassenen Verordnungen in Kraft und auch aufgrund von § 5 Abs. 2 IfSG erlassene Anordnungen bleiben bestehen, sofern sie nicht vom Bundesgesundheitsminister aufgehoben werden.

Bei den auf § 5 Abs. 2 S. 1 Nr. 1, 2 und 6 IfSG gestützten Anordnungen handelt es sich um Verwaltungsakte in Gestalt von Allgemeinverfügungen (§ 35 S. 2 VwVfG). Ein Verwaltungsakt bleibt nach § 43 Abs. 2 VwVfG wirksam, solange und soweit er nicht zurückgenommen, widerrufen, anderweitig aufgehoben oder durch Zeitablauf oder auf andere Weise erledigt ist. Auch eine nachträgliche Änderung der für den Erlass des Verwaltungsakts maßgeblichen Sach- oder Rechtslage lässt die Wirksamkeit des Verwaltungsakts grundsätzlich unberührt. Die Anordnungen bleiben also wirksam, auch wenn mit der Aufhebung der Feststellung der epidemischen Lage von nationaler Tragweite die Tatbestandsvoraussetzungen der Ermächtigungsgrundlage weggefallen sind.

Auch bezüglich Rechtsverordnungen geht das Bundesverfassungsgericht davon aus, dass das nachträgliche Erlöschen oder die nachträgliche Änderung der gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage keinen Einfluss auf den Bestand der auf ihr beruhenden Rechtsverordnung haben (BVerfGE 9, 3 (12); vgl. auch BVerfGE 78, 179 (198)). Im Schrifttum wird dem teilweise entgegengehalten, dass Gesetz und Rechtsverordnung eine funktionale und normative Einheit bildeten und daher das gleiche rechtliche Schicksal teilten (*Michael Nierhaus*, in: Wolfgang Kahl/Christian Waldhoff/Christian Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 80 [1998] Rn. 398; *Fritz Ossenbühl*, Rechtsverordnung, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts Bd. V, 3. Aufl. 2007, § 103 Rn. 77. Kritisch auch *Bodo Pieroth*, in: Hans D. Jarass, Grundgesetz. Kommentar, 15. Aufl. 2018, Art. 80 Rn. 21). Allerdings sind auch die Kritiker der Rechtsprechung der Auffassung, dass eine Rechtsverordnung grundsätzlich in Kraft bleibt, wenn sich lediglich die tatsächlichen Voraussetzungen geändert haben, die gesetzliche Ermächtigung selbst aber in Kraft geblieben ist; es wird dann allerdings eine Aufhebungspflicht postuliert (*Michael Nierhaus*, in: Wolfgang Kahl/Christian Waldhoff/Christian Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 80 [1998] Rn. 399; *Fritz Ossenbühl*, Rechtsverordnung, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts Bd. V, 3. Aufl. 2007, § 103 Rn. 77). Der Gesetzgeber ist aufgefordert, dieser Aufhebungspflicht nachzukommen und die Verordnungen durch im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren erlassene Gesetze zu ersetzen. Um in der Zwischenzeit den Regelungsgehalt der 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 erhalten, ist eine Übergangsfrist bis zum 30. September gewährt.

Am 1. Oktober treten die aufgrund von § 5 Abs. 2 IfSG erlassenen Verordnungen außer Kraft, die aufgrund von § 5 Abs. 2 IfSG erlassenen Anordnungen gelten als aufgehoben, wenn sie bis dahin nicht durch den Bundesgesundheitsminister aufgehoben worden sind.

III. Alternativen

Keine.

Der Bundestag ist verpflichtet, die Feststellung der epidemischen Lage von nationaler Tragweite aufzuheben, weil seine Voraussetzungen nicht mehr vorliegen.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Ohne die temporäre Aufhebung des § 5 Abs. 4 Satz 1, Halbsatz 1 und den § 5 Abs. 4 Satz 4 Halbsatz 1 würden die aufgrund von § 5 Abs. 2 IfSG erlassenen Rechtsverordnungen und Anordnungen mit der Aufhebung der Feststellung der epidemischen Lage von nationaler Tragweite außer Kraft treten.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes zur Änderung des IfSG ergibt sich aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 19 GG (übertragbare Krankheiten und Zulassung zu Heilberufen).

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.