

H.-J. Zimmer, Hofäckerstraße 36, 71364 Winnenden
Vorab per Fax 0721/9101-382
Bundesverfassungsgericht
Schloßbezirk 3

76131 Karlsruhe

24. April 2021

Verfassungsbeschwerde

gegen die Verkündung und Inkraftsetzung der Änderung des Infektionsschutzgesetzes IfSG durch Artikel 1 des „*Viertes Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite*“, BGBl I 2021 S 802 mit den Anträgen

1. Im Hauptsacheverfahren festzustellen, dass die Bundesregierung ohne verfassungsrechtliche Ermächtigung durch den Bundestag nicht berechtigt war, auf der Grundlage der §§ 58 bis 61 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien das *Viertes Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite* im Bundesgesetzblatt zu verkünden und mit Wirkung vom 24.04.2021 Null Uhr in Kraft zu setzen.
2. Im Eilantragsverfahren durch Erlass einer Einstweiligen Anordnung vorläufig zu regeln, dass der Beschwerdeführer zusammen mit seiner Ehefrau berechtigt ist, sich entgegen der in *Viertes Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite* als Artikel 1 verkündeten Änderungen des Infektionsschutzgesetzes IfSG am 1. Mai 2021 mit der Familie seiner Cousine und seinem Cousin zu treffen, ohne dass dieses Treffen für alle Beteiligten strafrechtliche oder ordnungsrechtliche Konsequenzen hat.

I.

Begründung zu Antrag lfd. Nr. 1

Der Unterzeichner erhebt Verfassungsbeschwerde gemäß Artikel 93 Abs. 1 Nr. 4a Grundgesetz wegen der in *Viertes Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite*, BGBl I 2021 S 802, in Artikel 1 § 28b Abs. 11 Infektionsschutzgesetz IfSG verankerten Beschränkung der gelisteten Grundrechte:

(11) Die Grundrechte der körperlichen Unversehrtheit (Artikel 2 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes), der Freiheit der Person (Artikel 2 Absatz 2 Satz 2 des Grundgesetzes), der Versammlungsfreiheit (Artikel 8 des Grundgesetzes), der Freizügigkeit (Artikel 11 Absatz 1 des Grundgesetzes) und der Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13 Absatz 1 des Grundgesetzes) werden eingeschränkt und können auch durch Rechtsverordnungen nach Absatz 6 eingeschränkt werden.“

Der Beschwerdeführer beanstandet dabei konkret die durch *Viertes Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite* Artikel 1 beschlossene Ergänzung des Infektionsschutzgesetz IfSG durch § 28b Abs. 1 Nr. 1 eingeführte Bestimmung

1. private Zusammenkünfte im öffentlichen oder privaten Raum sind nur gestattet, wenn an ihnen höchstens die Angehörigen eines Haushalts und eine weitere Person einschließlich der zu ihrem Haushalt gehörenden Kinder bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres teilnehmen; Zusammenkünfte, die ausschließlich zwischen den Angehörigen desselben Haushalts, ausschließlich zwischen Ehe- oder Lebenspartnerinnen und -partnern, oder ausschließlich in Wahrnehmung eines Sorge- oder Umgangsrechts oder im Rahmen von Veranstaltungen bis 30 Personen bei Todesfällen stattfinden, bleiben unberührt.

Begründung:

Der Beschwerdeführer beabsichtigt, sich am 1. Mai 2021 zusammen mit seiner Ehegattin mit folgenden Personen am Wohnort der Familie zu treffen:

1., wohnhaft
2., wohnhaft
- 3.

Zu den Verwandtschaftsverhältnissen folgendes:

Frau und Herr sind Geschwister, beide Geschwister sind Cousin und Cousine des Beschwerdeführers. Die Ehefrau des Herrn ist am 2021 verstorben.

Das Zusammentreffen der Geschwister und zusammen mit Herrn ... ist gemäß Artikel 1 § 28b Abs. 1 Nr. 1 *Viertes Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite* also erlaubt: Es treffen sich die Eheleute mit einer Person aus einem weiteren Haushalt.

Nicht erlaubt ist gemäß Artikel 1 § 28b Abs. 1 Nr. 1 *Viertes Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite*, dass sich diesem Treffen der Beschwerdeführer und seine Ehefrau anschließen. Damit wäre schließlich ein Zusammentreffen von fünf Personen aus drei verschiedenen Haushalten gegeben.

Aus Gründen des Umstandes, dass die Ehefrau des Herrn am 2021 verstorben und erstmalig anlässlich des Besuches des Herrn bei der Familie seiner Schwester ein Treffen der miteinander verwandten Personen möglich ist, um sich im persönlichen Ge-

sprach zum Tode der Frau auszutauschen, ist es aus humanitären Gründen geboten, dass die fünf Personen zusammenkommen können.

Dieses Recht auf Zusammenkunft der fünf Personen wird durch die Beschneidung der vor angezeigten Grundrechte des Beschwerdeführers als auch der weiteren Teilnehmer des geplanten Familientreffens durch Artikel 1 § 28b Abs. 1 Nr. 1 *Viertes Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite*, auf Freiheit der Person (Artikel 2 Absatz 2 Satz 2 des Grundgesetzes), der Versammlungsfreiheit (Artikel 8 des Grundgesetzes), der Freizügigkeit (Artikel 11 Absatz 1 des Grundgesetzes) verfassungswidrig eingeschränkt.

Begründung hierzu:

Das *Viertes Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite* wurde ohne Zweifel vom Bundestag beschlossen, hat ohne Zweifel den Bundesrat passiert, wurde ohne Zweifel vom Bundespräsidenten unterzeichnet.

Beanstandet wird konkret, dass die nachfolgende Verkündung und Inkraftsetzung des *Viertes Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite* **nicht vom Gesetzgeber**, sondern unter der Herrschaft der Bundesregierung bzw. der Bundesministerin für Justiz und Verbraucherschutz, Lambrecht, als Herausgeber des Bundesgesetzblattes im Bundesgesetzblatt BGBl I 2021 S 802 verkündet und mit Wirkung vom 24.04.2021, Null Uhr, in Kraft gesetzt wurde.

Der Bundesregierung insgesamt als auch der Bundesministerin für Justiz und Verbraucherschutz als Herausgeber des Bundesgesetzblatt **mangelt es grundsätzlich an einer Ermächtigung durch den Gesetzgeber**, den Deutschen Bundestag, statt diesem ein von ihm beschlossenes und vom Bundespräsidenten unterzeichnetes Gesetz im Bundesgesetzblatt zu verkünden und in Kraft zu setzen.

Im Grundgesetz, Abschnitt Die Gesetzgebung und hier die Artikel 70 bis 82 umfassend, ist in Artikel 82 Satz 1 verankert:

(1) Die nach den Vorschriften dieses Grundgesetzes zustande gekommenen Gesetze werden vom Bundespräsidenten nach Gegenzeichnung ausgefertigt und im Bundesgesetzblatt verkündet.

Es ist wohl unstrittig, dass die Verkündung von Gesetzen damit im Aufgabenbereich des Gesetzgebers liegt.

Derzeit bzw. seit 1949 ist jedoch folgender Sachverhalt gegeben:

1. Der Bundestag beschließt zwar Bundesrecht, **setzt es aber nicht in Kraft**.
2. Der Bundespräsident unterzeichnet das vom Bundestag beschlossene Bundesrecht – und reicht es nach Unterzeichnung, **ohne durch Gesetz dazu berechtigt zu sein**, auf der Grundlage des § 60 *Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien*

(GGO) zum Zweck der Verkündung und Inkraftsetzung an die Schriftleitung des Bundesgesetzblattes aus.

3. Die Bundesregierung **als Herausgeber** des Bundesgesetzblattes bewirkt sodann die Verkündung und Inkraftsetzung des vom Bundespräsidenten gegengezeichneten Bundesrechts im Bundesgesetzblatt.

Soweit der technische Ablauf. Verfassungsrechtlich geboten ist jedoch folgendes Verfahren.

Artikel 82 Abs. 1 S 1 ist bereits zitiert.

(1) Die nach den Vorschriften dieses Grundgesetzes zustande gekommenen Gesetze werden vom Bundespräsidenten nach Gegenzeichnung ausgefertigt und im Bundesgesetzblatt verkündet.

Da diese Bestimmung in Abschnitt VII des Grundgesetzes, Die Gesetzgebung, verankert ist, steht fest, dass der Gesetzgeber von ihm beschlossenes und vom Bundespräsidenten gegengezeichnetes Bundesrecht **selber verkünden** und in Kraft setzen muss, denn: die Inkraftsetzung von Bundesrecht ist ein **Akt von verfassungsrechtlichem Rang**, der, wenn der Gesetzgeber die allgemeine Publikation als Verkündung verbunden mit der Inkraftsetzung **nicht selber vollziehen** sondern die Handlung an einen Dritten delegieren will, er diesen Dritten **formell dazu ermächtigen** muss. **Durch ein Gesetz.**

Das heißt, damit die Bundesregierung vom Gesetzgeber beschlossenes und vom Bundespräsidenten unterzeichnetes Recht wirksam verkünden und damit in Kraft setzen kann, benötigt sie eine **Vollmacht des Gesetzgebers** in Form eines Gesetzes, durch welches sie zu gerade der Verkündung und Inkraftsetzung bevollmächtigt wird. **Diese Vollmacht wurde nie erteilt.**

Somit hat sich die Exekutive, die Bundesregierung, bereits in 1949 **selber ermächtigt**, vom Bundespräsidenten unterzeichnete Gesetze entgegenzunehmen, und diese **als Herausgeber** im Bundesgesetzblatt zu verkünden, und gleichzeitig auch in Kraft zu setzen: Grundlage bilden die §§ 58 bis 61, besonders § 60 der **Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO)**.

§ 58 Herstellung der Urschrift

*(1) **Sobald das federführende Bundesministerium vom Bundeskanzleramt über das Zustandekommen des Gesetzes unterrichtet wird, veranlasst es bei der Schriftleitung des Bundesgesetzblattes die Herstellung der Urschrift.** Hierbei ist mitzuteilen, ob das beschlossene Gesetz außer von dem federführenden Mitglied der Bundesregierung von weiteren Mitgliedern der Bundesregierung gegenzuzeichnen ist. Für die Textgestaltung im Bundesgesetzblatt ist die Schriftleitung des Bundesgesetzblattes verantwortlich.*

(2) Die Urschrift enthält die Gesetzesbezeichnung, soweit vorgesehen die Kurzbezeichnung und die Abkürzung, darunter die Datumsangabe. Das federführende Bundesministerium fügt eine Schlussformel an, die zu der endgültigen Eingangsformel des Gesetzes passt. Die Schlussformel enthält Angaben über

1. die Wahrung der Rechte des Bundesrates bei einem Einspruchsgesetz,
2. die Zustimmung der Bundesregierung im Fall des Artikels 113 des Grundgesetzes,
3. die Zustimmung von Landesregierungen im Fall des Artikels 138 des Grundgesetzes,
4. die Ausfertigung und die Verkündungsanordnung.

(3) **Das federführende Bundesministerium veranlasst die Gegenzeichnung des Gesetzes durch das zuständige Mitglied der Bundesregierung und gegebenenfalls weitere beteiligte Mitglieder der Bundesregierung.** In den Fällen des Artikels 113 des Grundgesetzes ist die Gesetzesurschrift stets von der Bundesministerin oder dem Bundesminister der Finanzen gegenzuzeichnen. Zur Gegenzeichnung eines Gesetzes sind nur die Mitglieder der Bundesregierung persönlich oder ihre nach § 14 Absatz 1 der Geschäftsordnung der Bundesregierung bestimmte Vertretung befugt.

(4) Die Daten in der Überschrift und nach der Schlussformel werden durch die Bundespräsidentin oder den Bundespräsidenten bei der Ausfertigung eingesetzt. Unter dem Datum der Schlussformel ist Raum zu lassen für die Unterzeichnung und das große Bundessiegel.

(5) **Es zeichnen untereinander: die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident, die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler, bei Verhinderung die zur Vertretung berechnigte Person, das federführende Mitglied der Bundesregierung und die beteiligten Mitglieder der Bundesregierung in der amtlichen Reihenfolge.**

(6) Zeichnet für das Mitglied der Bundesregierung ein anderes Mitglied der Bundesregierung, so ist vor der Unterschrift das Mitglied der Bundesregierung zu nennen, für das unterschrieben wird. Ist ein Mitglied der Bundesregierung mit der Wahrnehmung der Geschäfte eines anderen Bundesministeriums beauftragt, wird zusätzlich ergänzt: „Mit der Wahrnehmung der Geschäfte beauftragt“.

§ 59 Ausfertigung

(1) Wurde die Urschrift von den Mitgliedern der Bundesregierung entsprechend § 58 Absatz 1, 3 und 5 gegengezeichnet, ist sie mit dem großen Bundessiegel und, wenn sie aus mehreren Blättern oder Bögen besteht, mit schwarzrotgoldener Schnur zu versehen, deren Enden durch Oblate mit dem Siegel zu verbinden sind. Das Siegel ist auf der letzten Seite der Urschrift seitlich von der Unterschrift und vor der Zuleitung der Urschrift an das Bundeskanzleramt anzubringen.

(2) Soll das Gesetz trotz der ausdrücklichen Zustimmung des Bundesrates als nicht zustimmungsbedürftig verkündet werden, ist die Auffassung der beteiligten Bundesministerien kurz darzulegen. Das Bundeskanzleramt veranlasst die Gegenzeichnung des Gesetzes durch die Bundeskanzlerin oder den Bundeskanzler oder bei Verhinderung durch die zur Vertretung berechnigte Person und gibt die Urschrift zur Ausfertigung des Gesetzes durch die Bundespräsidentin oder den Bundespräsidenten an das Bundespräsidialamt weiter.

§ 60 Verkündung der Gesetze

Das Bundespräsidialamt leitet das von der Bundespräsidentin oder vom Bundespräsidenten ausgefertigte Gesetz der Schriftleitung des Bundesgesetzblattes zur Verkündung im Bundesgesetzblatt zu. Gleichzeitig unterrichtet es das fe-

derführende Bundesministerium und die beteiligten Bundesministerien über die Ausfertigung des Gesetzes. Nach der Verkündung unterrichtet die Schriftleitung des Bundesgesetzblattes das Bundeskanzleramt und das federführende Bundesministerium von der Verkündung. Die Urschriften sind an das Bundesarchiv abzugeben.

§ 61 Prüfung und Berichtigung von Gesetzentwürfen und Gesetzen

(1) Das federführende Bundesministerium prüft den Gesetzentwurf während des gesamten Gesetzgebungsverfahrens auf Druckfehler und andere offenbare Unrichtigkeiten und berichtigt sie. Alle weiteren beteiligten Stellen weisen das federführende Bundesministerium auf Druckfehler und andere offenbare Unrichtigkeiten hin. Nach Zuleitung der Gesetzesvorlage an das Bundeskanzleramt ist dieses über Berichtigungen zu unterrichten. Das Bundeskanzleramt unterrichtet gegebenenfalls die beteiligten Verfassungsorgane. In den Fällen der §§ 56 und 57 verständigt es den federführenden Ausschuss.

(2) Nach Verabschiedung des Gesetzes ist zur formlosen Berichtigung von Druckfehlern und offenbaren Unrichtigkeiten die Einwilligung der Präsidentin oder des Präsidenten des Deutschen Bundestages und der Präsidentin oder des Präsidenten des Bundesrates einzuholen. Das Bundeskanzleramt ist über die Einleitung des Berichtigungsverfahrens zu informieren.

(3) Wenn Druckfehler oder andere offenbare Unrichtigkeiten schon in der Druckvorlage, dem Korrekturabzug oder in der Urschrift enthalten waren, hat das federführende Bundesministerium die Berichtigung im Einvernehmen mit dem Bundespräsidialamt und dem Bundeskanzleramt vorzunehmen. Bei Druckfehlern und anderen offenbaren Unrichtigkeiten im Bundesgesetzblatt genügt zur Aufnahme einer Berichtigung in das Bundesgesetzblatt die Mitteilung an die Schriftleitung. Waren solche Mängel schon in der vom Deutschen Bundestag und vom Bundesrat verabschiedeten Fassung enthalten, sind auch die nach Absatz 2 erforderlichen Einwilligungen einzuholen

In diesen Paragraphen ist das gesamte Prozedere festgelegt, wie der Ablauf über Ausfertigung, Verkündung und Inkraftsetzungen eines vom Bundestag beschlossenen Gesetzes von der Unterzeichnung durch den Bundespräsidenten bis zur tatsächlichen Verkündung im Bundesgesetzblatt zu erfolgen hat.

Der Bundesregierung mangelt es also grundsätzlich an dem Recht, dieses Verfahren nach eigenen Vorstellungen durchzuführen: Es bedarf der Ermächtigung durch den Bundestag und ist ebenso grundsätzlich zu unterstellen, dass ein im Bundesgesetzblatt verkündetes Recht nicht von den Mitgliedern der Bundesregierung, sondern nur von Bundespräsident und dem Präsidenten des Bundestages als Vertreter des Bundestages zu zeichnen ist – eine konkrete Ermächtigung des Präsidenten des Bundestages durch das Plenum vorausgesetzt.

Rechtswirkung hat der gegebene Ablauf von Ausfertigung über Verkündung zur Inkraftsetzung durch die Bundesregierung deshalb keine, da die Berechtigung zu solch verfassungsrechtlicher Handlung nur vom Bundestag selber veranlasst werden und auch nicht konkludent auf die Bundesregierung übertragen werden kann, vor allem nicht unter dem Aspekt, dass das beschlossene Bundesrecht ja nicht vom Bundestag, sondern vom Bundespräsidenten an die Schriftleitung des Bundesgesetzblattes ausgereicht wird. Auch

der Bundespräsident kann die fehlende Ermächtigung der Bundesregierung durch den Bundestag nicht dadurch ersetzen, dass er das unterzeichnete Gesetz in Vollzug des § 60 GGO an die Schriftleitung des Bundesgesetzblattes ausreicht.

Damit ist grundsätzlich gegeben, dass durch die im Bundesgesetzblatt BGBl I 2021 S 802 aktuell erfolgte Publikation von *Viertes Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite* mit den als Artikel 1 enthaltenen Änderungen des Infektionsschutzgesetzes IfSG **keine rechtswirksame Verkündung und Inkraftsetzung des Gesetzes** mit Wirkung ab 24.04.2021 erfolgte.

Ergo: Das *Viertes Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite* mit den als Artikel 1 enthaltenen Änderungen des Infektionsschutzgesetzes IfSG wurde durch die Verkündung und Inkraftsetzung des Gesetzes in BGBl I 2021 S 802 **nicht zu gültigem Recht.**

II.

Begründung zu Antrag lfd. Nr. 2

Der Beschwerdeführer beantragt im Eilantragsverfahren, dass ihm vorläufig bis zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Antrag lfd. Nr. 1 im Hauptsacheverfahren das Recht zugewiesen wird, sich am 1. Mai 2021 mit der Familie seiner Cousine, Herrn und Frau, als auch mit seinem Cousin am Wohnort der Familie zu treffen, und damit bewusst gegen die in *Viertes Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite* mit den als Artikel 1 enthaltenen Änderungen des Infektionsschutzgesetzes IfSG und besonders der Einführung des § 28b Abs. 1 Nr. 1 IfSG zu verstoßen.

Paragraph 28b Abs. 1 Nr. 1 IfSG lautet:

1. private Zusammenkünfte im öffentlichen oder privaten Raum sind nur gestattet, wenn an ihnen höchstens die Angehörigen eines Haushalts und eine weitere Person einschließlich der zu ihrem Haushalt gehörenden Kinder bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres teilnehmen; Zusammenkünfte, die ausschließlich zwischen den Angehörigen desselben Haushalts, ausschließlich zwischen Ehe- oder Lebenspartnerinnen und -partnern, oder ausschließlich in Wahrnehmung eines Sorge- oder Umgangsrechts oder im Rahmen von Veranstaltungen bis 30 Personen bei Todesfällen stattfinden, bleiben unberührt.

und greift damit bewusst gemäß § 28b Abs. 11 IfSG in die im Grundgesetz verankerten Grundrechte des Beschwerdeführers als auch der sonst am geplanten Treffen beteiligten Personen ein. Es ist in § 28b Abs. 11 IfSG bestimmt:

(11) Die Grundrechte der körperlichen Unversehrtheit (Artikel 2 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes), der Freiheit der Person (Artikel 2 Absatz 2 Satz 2 des Grundgesetz-

zes), der Versammlungsfreiheit (Artikel 8 des Grundgesetzes), der Freizügigkeit (Artikel 11 Absatz 1 des Grundgesetzes) und der Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13 Absatz 1 des Grundgesetzes) werden eingeschränkt und können auch durch Rechtsverordnungen nach Absatz 6 eingeschränkt werden.“

Vom Verbot des geplanten Zusammentreffens der Familien Zimmer (Beschwerdeführer), und besonders betroffen ist die Garantie der Freiheit der Person (Artikel 2 Absatz 2 Satz 2 des Grundgesetzes), die Versammlungsfreiheit (Artikel 8 des Grundgesetzes) und die Freizügigkeit (Artikel 11 Absatz 1 des Grundgesetzes).

Zur Vermeidung des gemäß der aktuell gegebenen Gültigkeit des *Viertes Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite* mit den als Artikel 1 enthaltenen Änderungen des Infektionsschutzgesetzes IfSG und besonders der Einführung des § 28b Abs. 1 Nr. 1 IfSG von strafrechtlichen bzw. ordnungsrechtlichen Sanktionen bedrohten weil aktuell verbotenen Zusammentreffens der Familien Zimmer, und durch Erlass einer Einstweiligen Anordnung zu legalisieren.

Das Gericht wird dabei auf die hauseigene Rechtsprechung verwiesen:

*“Die Gerichte müssen sich **schützend und fördernd** vor die Grundrechte des Einzelnen stellen (BVerfG, 1. Kammer des Ersten Senats, NJW 2003, s. 1236 <1237>). Dies gilt ganz besonders, wenn es um die Wahrung der Würde des Menschen geht. **Eine Verletzung dieser grundgesetzlichen Gewährleistung, auch wenn sie nur möglich erscheint oder nur zeitweilig andauert, haben die Gerichte zu verhindern.**“ (in 1 BvR 569/05)“*

Die Würde der Familien Zimmer, und ist unmittelbar davon abhängig, ob ihnen die in *Viertes Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite* und den als Artikel 1 § 28b Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 11 IfSG verankerten Einschränkungen der Grundrechte wirksam zugewiesen werden – durch Weigerung des Gerichts, den beantragten Erlass einer Einstweiligen Anordnung zu erlassen.

Hans-Joachim Zimmer