

Gesetzentwurf

**der Fraktion GRÜNE und
der Fraktion der CDU**

Gesetz über den Erlass infektionsschützender Maßnahmen

A. Zielsetzung

Durch den Gesetzentwurf soll das Verfahren zum Erlass von Rechtsverordnungen zur Abwehr von Infektionsgefahren nach § 32 Infektionsschutzgesetz (IfSG) näher geregelt werden.

Die bisher aufgrund des § 32 IfSG getroffenen Maßnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie mussten angesichts der besonderen Dringlichkeit stets innerhalb kürzester Zeit ergriffen werden. Wie sich gezeigt hat, war die Verordnungsgeberin durch die entsprechenden Regelungen des Bundes vollumfassend handlungsfähig: Durch schnelle, zielgerichtete und angemessene Maßnahmen konnte ein exponentielles Wachstum verhindert und die Pandemie bislang erfolgreich eingedämmt werden. Die Antragsteller erkennen an, dass es diese flexible und schnelle Verfahrensweise war, die der Landesregierung eine erfolgreiche Pandemiebekämpfung ermöglichte. Der Landtag wurde – soweit es angesichts der besonderen Eilbedürftigkeit möglich war – umfassend einbezogen.

Inzwischen ist absehbar, dass zur Bekämpfung der Corona-Pandemie weiterhin Maßnahmen erforderlich sind und dies über einen längeren Zeitraum. Auch wenn der akute Krisenmodus derzeit verlassen werden kann, wird sich das öffentliche Leben aus Gründen des Infektionsschutzes auf lange Zeit nachhaltig ändern. Um die gesellschaftliche Akzeptanz für die hierzu notwendigen Grundrechtseingriffe dauerhaft zu sichern, ist die parlamentarische Legitimation und die dadurch sichergestellte Beteiligung der Öffentlichkeit von grundlegender Bedeutung. Daher soll durch dieses Gesetz festgelegt werden, wie die formelle Beteiligung des Landtags in Zukunft noch besser erfolgen kann.

Der Landtag soll vorab die Gelegenheit erhalten, sich mit den Verordnungen zu befassen. Wenn sich aus den Beratungen Handlungsbedarf ergeben sollte, kann der Landtag schon frühzeitig von seinen verfassungsmäßigen Rechten Gebrauch machen und Änderungen vornehmen. Durch die demokratische Legitimation des Landtags können die Anliegen von Bürgerinnen und Bürgern in den Beratungen mittelbar Eingang und Berücksichtigung finden.

Gleichzeitig wird sichergestellt, dass die Landesregierung weiterhin unverzüglich, zielgerichtet und angemessen auf akute Veränderungen des Pandemiegeschehens durch den Erlass notwendiger Maßnahmen reagieren kann.

B. Wesentlicher Inhalt

Die notwendigen Maßnahmen zur Abwehr der Infektionsgefahren sollen weiterhin durch Rechtsverordnung getroffen werden. Soweit erforderlich soll diesbezüglich von der Ermächtigung nach Artikel 80 Absatz 4 Grundgesetz (GG) zum Erlass eines ordnungsvertretenden Landesgesetzes aufgrund der Verordnungsermächtigung der §§ 28, 32 IfSG Gebrauch gemacht werden. Im Gesetz werden keine konkreten Gefahrenabwehrmaßnahmen bestimmt. Die Landesregierung ist weiterhin befugt, alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen; allerdings muss – im Unterschied zur bisher direkt anzuwendenden Ermächtigungsgrundlage – der Landtag, wenn möglich, vorab informiert werden. Dadurch erhält der Landtag die Möglichkeit, die Verordnungen im Plenum oder in einem beauftragten Ausschuss, möglichst noch vor der Verkündung, zu beraten und bei Bedarf seine verfassungsmäßigen Rechte wahrzunehmen. Bei Gefahr im Verzug oder wenn eine Zuleitung aus sonstigen Gründen nicht möglich ist, ist die Beteiligung des Landtags nachzuholen. Überträgt der Landtag die Befassung mit den Verordnungen auf einen Ausschuss, soll diese trotzdem öffentlich erfolgen.

C. Alternativen

Beibehaltung der bisherigen Rechtslage. Der Landtag hat bereits heute die Möglichkeit, sich mit Rechtsverordnungen der Landesregierung zu befassen und ggf. durch Entschließungsanträge oder nach Artikel 80 Absatz 4 GG gesetzgeberisch tätig zu werden. Im Unterschied zum vorliegenden Entwurf kann die Befassung häufiger erst im Nachhinein erfolgen.

D. Kosten für die öffentlichen Haushalte

Die Gesetzesänderung bringt voraussichtlich keine Erhöhung der Finanzausstattung des Landtags mit sich.

E. Kosten für Private

Keine.

Der Landtag wolle beschließen,
dem nachstehenden Gesetzentwurf seine Zustimmung zu erteilen:

Gesetz über den Erlass infektions- schützender Maßnahmen

Auf Grund von § 32 in Verbindung mit § 28 Absatz 1 Satz 1 und 2 und § 31 des Infektionsschutzgesetzes (IfSG) in Verbindung mit Artikel 80 Absatz 4 Grundgesetz wird das folgende Gesetz erlassen:

§ 1

Zweck des Gesetzes

- (1) Zweck des Gesetzes ist es, die Weiterverbreitung übertragbarer Krankheiten durch zielgerichtete Maßnahmen zu verhindern und deren Folgen zu bekämpfen sowie die Einbeziehung des Parlaments in wesentliche Fragen der Grundrechtsausübung sicherzustellen.
- (2) Die Grundrechte der Freiheit der Person (Artikel 2 Absatz 2 Satz 2 Grundgesetz), der ungestörten Religionsausübung (Art. 4 Absatz 2 Grundgesetz), der Freizügigkeit (Artikel 11 Absatz 1 Grundgesetz), der Versammlungsfreiheit (Artikel 8 Grundgesetz), der Berufsfreiheit (Artikel 12 Abs. 1 Grundgesetz), der Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13 Abs. 1 Grundgesetz) und des Brief- und Postgeheimnisses (Artikel 10 Grundgesetz) können insoweit eingeschränkt werden. Artikel 1 Absatz 2 Satz 2 Landesverfassung ist zu beachten.

§ 2

Befugnisse der Landesregierung

- (1) Die Landesregierung ist befugt, Gebote und Verbote zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten durch Rechtsverordnung nach Maßgabe des § 32 IfSG unter den Voraussetzungen, die für die Maßnahmen nach den §§ 28 bis 31 IfSG maßgebend sind, zu erlassen.
- (2) Die Einschränkungen der Grundrechte sind auf das notwendige Maß zu beschränken und regelmäßig an die Erforderlichkeit der Bekämpfung übertragbarer Krankheiten anzupassen.
- (3) Die Umsetzung dieser Regelungen erfolgt einerseits in Eigenverantwortung der Bürgerinnen und Bürger und andererseits durch hoheitliches Handeln der zuständigen Behörden.
- (4) Dauer und Intensität des Eingriffs sind am Zweck der Verhinderung der Weiterverbreitung übertragbarer Krankheiten durch zielgerichtete Maßnahmen und Bekämpfung deren Folgen auszurichten.
- (5) Die Gültigkeit einer Rechtsverordnung ist zeitlich angemessen zu begrenzen und kann jeweils durch die Verordnungsgeberin verlängert werden. Überschreitet die Gültigkeitsdauer einer Verordnung drei Monate, bedarf die Rechtsverordnung für die Fortgeltung der Gültigkeit

der Zustimmung des Landtags. Erteilt der Landtag die Zustimmung nicht, tritt die Verordnung nach Ablauf von vier weiteren Wochen außer Kraft. Bei Rechtsverordnungen, die vor Inkrafttreten dieses Gesetzes aufgrund des § 32 IfSG erlassen wurden, beginnt die Dreimonatsfrist mit Inkrafttreten dieses Gesetzes.

(6) Die Landesregierung kann die Verordnungsbefugnis zur Regelung im Einzelnen auf andere Stellen übertragen.

§ 3

Beteiligung des Landtags

(1) Rechtsverordnungen nach § 2 und aufgrund dieser Rechtsverordnung erlassene Verordnungen sowie deren Verlängerung, Änderung oder Aufhebung sind dem Landtag unverzüglich nach der Beschlussfassung zuzuleiten. Die Zuleitung soll so frühzeitig stattfinden, dass eine Befassung des Landtags vor der Verkündung möglich wäre. Kann die Zuleitung nicht vor der Verkündung stattfinden, ist dies mit der Zuleitung zu begründen. Als Gründe kommen insbesondere Gefahr im Verzug sowie Änderungen infolge von verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen in Betracht.

(2) Absatz 1 gilt entsprechend bei der Verlängerung, Änderung oder Aufhebung von Rechtsverordnungen, die im Zeitraum vor Inkrafttreten dieses Gesetz aufgrund von § 32 IfSG erlassen wurden.

(3) Überträgt der Landtag die Befassung mit den Verordnungen auf einen Ausschuss, soll die Befassung grundsätzlich öffentlich stattfinden. Das gilt nicht, wenn der Ausschuss auf Antrag eines Mitglieds oder eines Mitglieds der Regierung mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Abgeordneten den Ausschluss der Öffentlichkeit beschließt. Über den Antrag kann in nichtöffentlicher Sitzung entschieden werden. Über geheimhaltungsbedürftige Beratungsgegenstände kann nur in nichtöffentlicher Sitzung beraten werden. Über den Ausschluss der Öffentlichkeit entscheidet der Ausschuss in diesem Falle mit einfacher Mehrheit.

§ 4

Haushaltsermächtigung

(1) Die Landesregierung kann zur Verhinderung der Weiterverbreitung übertragbarer Krankheiten und zur Bekämpfung ihrer Folgen auf eine im Staatshaushaltsplan entsprechend dem Staatshaushaltsgesetz gebildete Rücklage unter den darin genannten Voraussetzungen zugreifen.

(2) Eine Entnahme aus der Rücklage, die im Einzelfall einen Betrag von 7,5 Millionen Euro überschreitet, bedarf der Zustimmung des Finanzausschusses des Landtags, sofern die Zustimmung im Hinblick auf die Dringlichkeit und Eilbedürftigkeit der Ausgaben rechtzeitig erreicht werden kann. Zu der Frage, ob eine Zustimmung des Finanzausschusses erreicht werden kann, ist dieser zu konsultieren. Kann die Zustimmung nicht rechtzei-

tig erreicht werden, unterrichtet die Landesregierung den Finanzausschuss zeitnah.

§ 5

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

22. 06. 2020

Schwarz, Andreas, Sckerl
und Fraktion

Dr. Reinhart, Razavi
und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Die Verbreitung des Coronavirus SARS CoV-2 hat es in den letzten Monaten nötig gemacht, mit einer Vielzahl von teilweise tiefgreifenden Maßnahmen aufgrund von § 32 IfSG in Verbindung mit den §§ 28 bis 31 IfSG zu reagieren. Dafür können auch schwerwiegende Grundrechtseingriffe notwendig sein. Aufgrund der hohen Dringlichkeit und Gefährlichkeit der Situation mussten die Maßnahmen jeweils sehr kurzfristig erlassen werden, eine vorausgehende Diskussion im Parlament war meist nicht möglich. Das Geschehen im Frühjahr 2020 hat gezeigt, dass der Bund und die Länder voll handlungsfähig waren. Durch den Erlass der Regelungen war das Land in der Lage, das dynamische Ausbreitungsgeschehen schnell einzudämmen und dadurch effektiv Menschenleben zu retten. Durch schnelles und entschlossenes Handeln der Landesregierung wurde ein Abflachen der zunächst steil anwachsenden Kurve der Infektionszahlen erreicht und die Folgen minimiert.

Die Landesregierung hat das Parlament in den ersten Monaten der Pandemie vielfältig, weitgehend und ausreichend informiert und einbezogen. Aus derzeitiger Sicht muss aber damit gerechnet werden, dass die Corona-Pandemie noch lange Zeit Maßnahmen erforderlich macht, da bisher nur ein sehr kleiner Teil der Bevölkerung mit dem Virus infiziert wurde.

Es ist daher wichtig, dass sich das Parlament noch stärker mit möglichen Grundrechtseingriffen und Regeln befasst. Der Gesetzentwurf regelt daher zum einen den Zweck und Rahmen der Maßnahmen zur Pandemiebekämpfung. Er stellt klar, dass sämtliche Grundrechtseingriffe nur vorgenommen werden dürfen, wenn sie unbedingt notwendig und auf das geringste Maß beschränkt sind. Regeln müssen regelmäßig auf ihre Erforderlichkeit überprüft werden. Eigenverantwortung der Bürgerinnen und Bürger ist unerlässlich. Eingriffe kommen nur dann in Betracht, wenn hoheitliches Handeln notwendig und der Infektionsschutz nicht durch eigenverantwortliches Handeln ausreichend sichergestellt ist. Die Maßnahmen sind zeitlich zu befristen.

Zum anderen legt der Gesetzentwurf die formale Beteiligung des Landtags fest. Er versetzt den Landtag in die Lage, seiner Aufgabe voll nachzukommen und sich mit den relevanten Fragen vorab zu befassen. Gleichzeitig schränkt er die kurzfristige Reaktionsfähigkeit der Exekutive zur Gefahrenabwehr bei kurzfristigen und neuartigen Gefahrenlagen im Hinblick auf eine mögliche zweite Welle oder weitere Epidemien nicht ein.

Der Landtag soll vorab die Gelegenheit erhalten, sich mit den Verordnungen zu befassen. Damit wird dem Demokratiegebot und der Wesentlichkeitslehre Rechnung getragen. Wenn sich aus den Beratungen Handlungsbedarf ergeben sollte, kann der Landtag schon frühzeitig von seinen verfassungsmäßigen Rechten Gebrauch machen und Änderungen frühzeitig vornehmen. Durch die demokratische Legitimation des Landtags können die Anliegen von Bürgerinnen und Bürgern in den Beratungen mittelbar Eingang und Berücksichtigung finden.

Wenn Maßnahmen eine längere Gültigkeit als drei Monate haben, können sie nur mit Zustimmung des Landtags wirksam bleiben.

Der Gesetzentwurf sichert auch die Haushaltshoheit des Landtags, in dem eine Entnahme aus der Rücklage i. H. v. über 7,5 Millionen Euro im Einzelfall der Zustimmung des Finanzausschusses bedarf.

B. Einzelbegründung

Zu § 1

Zu Absatz 1

Das Gesetz dient der umfassenden Bekämpfung der Weiterverbreitung übertragbarer Krankheiten, indem es zielgerichtete Maßnahmen zur Eindämmung der Krankheiten ermöglicht. Gleichzeitig sichert es sich eine ausreichende demokratische Legitimation im Sinne der Wesentlichkeitslehre des Bundesverfassungsgerichts, in dem konkretisierende Vorgaben an die Ordnungsgebung festgelegt werden und die formale Einbeziehung des Landtags gesichert wird.

Zu Absatz 2

Absatz 2 trägt u. a. dem Zitiergebot nach Artikel 19 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes Rechnung. Das Zitiergebot sieht vor, dass, soweit ein Grundrecht durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes eingeschränkt werden kann, auch das jeweilige Grundrecht im Gesetz unter Angabe des Artikels genannt werden muss. Es findet allerdings nur Anwendung auf Grundrechte, die aufgrund ausdrücklicher Ermächtigung des Gesetzgebers eingeschränkt werden dürfen. Auch darüber hinausgehend wird festgestellt, dass mit dem vorliegenden Gesetz Maßnahmen möglich sind, die die Grundrechte der Freiheit der Person (Artikel 2 Absatz 2 Satz 2 Grundgesetz), der ungestörten Religionsausübung (Artikel 4 Absatz 2 Grundgesetz), der Freizügigkeit (Artikel 11 Absatz 1 Grundgesetz), der Versammlungsfreiheit (Artikel 8 Grundgesetz), der Berufsfreiheit (Artikel 12 Absatz 1 Grundgesetz), der Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13 Absatz 1 Grundgesetz) und des Brief- und Postgeheimnisses (Artikel 10 Grundgesetz) einschränken. Dabei ist stets zu berücksichtigen, dass die Landesverfassung den Staat dazu bestimmt, die Entfaltung des freien Menschen zu unterstützen und dem Menschen zu dienen.

Zu § 2

Zu Absatz 1

Grundrechtseingriffe müssen auf einer gesetzlichen Regelung beruhen. Die Landesregierung ist befugt, aufgrund dieses Gesetzes i. V. m. Artikel 80 Absatz 4 GG und § 32 IfSG, nach den Maßgaben des § 32 IfSG Ge- und Verbote zu erlassen, wenn die Voraussetzungen der §§ 28 bis 31 IfSG und die Maßgaben dieses Gesetzes eingehalten sind.

Zu Absatz 2

Absatz 2 betont den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz bei Grundrechtseingriffen: Dieser ist bei allen Ge- und Verboten zu wahren. Die Maßnahmen müssen geeignet, erforderlich und angemessen sein. Die Maßnahmen müssen die Bekämpfung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten fördern. Andere gleich wirksame, aber die Grundrechte nicht oder weniger stark einschränkende Mittel dürfen nicht zur Verfügung stehen, wobei der Ordnungsgeberin ein Beurteilungsspielraum zusteht. Die Eingriffstiefe der Maßnahmen muss zu dem angestrebten Zweck in angemessenem Verhältnis stehen. Da sich epidemiologische Gefährdungslagen dynamisch entwickeln, muss die Ordnungsgeberin die Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen fortlaufend überprüfen und diese umgehend aufheben, wenn die Gefährdung aufgrund einer veränderten Lage nicht mehr gegeben ist.

Zu Absatz 3

Die erfolgreiche Bekämpfung von Epidemien wie die gegenwärtige Corona-Pandemie erfordert eine gesamtgesellschaftliche Kraftanstrengung. Eine erfolgreiche Eindämmung kann nur funktionieren, wenn Bürgerinnen und Bürger eigenverantwortlich Maßnahmen ergreifen. Die staatliche Beschränkung von Freiheitsrechten soll nur Ultima Ratio sein. Selbstbestimmte Maßnahmen haben Vorrang.

Zu Absatz 4

Der legitime Zweck für das Eingreifen in Freiheitsrechte ist nach diesem Gesetz allein die Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten und die Bekämpfung deren Folgen.

Zu Absatz 5

Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz hat neben einer inhaltlichen auch eine zeitliche Dimension. Sämtliche Ge- und Verbote müssen zeitlich begrenzt werden und fortgeltend auf ihre rechtliche Erforderlichkeit überprüft werden. Daher müssen Maßnahmen nach diesem Gesetz angemessen zeitlich beschränkt werden. Die jeweilige Dauer hängt von Art und Tiefe des Eingriffs ab. Grundrechte, die im Zusammenhang mit dem Demokratieprinzip stehen, sind hier besonders sensibel. Der Ordnungsgeberin kommt ein weiterer Einschätzungsspielraum zu.

Wenn die Gültigkeitsdauer drei Monate überschreitet, bedürfen die Maßnahmen jedoch eines zustimmenden Beschlusses des Landtags. Ansonsten tritt die Rechtsverordnung nach vier Wochen außer Kraft. Bei Rechtsverordnungen, die vor Inkrafttreten dieses Gesetzes aufgrund von § 32 IfSG erlassen wurden, gilt diese Regelung entsprechend. Allerdings beginnt die Dreimonatsfrist erst mit Inkrafttreten dieses Gesetzes.

Zu Absatz 6

Absatz 6 ermöglicht der Landesregierung, die im Gesetz vorgesehene Ermächtigung im Wege der Subdelegation weiter zu übertragen. Der Kreis der Subdelegatäre ist nicht festgelegt und steht im Ermessen der Erstdelegatarin.

Zu § 3

Zu Absatz 1

Erlässt die Landesregierung aufgrund von § 2 Rechtsverordnungen, muss sie diese dem Landtag unverzüglich nach der Beschlussfassung zuleiten. Dies gilt auch für solche Verordnungen, die auf der Grundlage einer nach § 2 erlassenen Rechtsverordnung erlassen werden. Gemäß Satz 2 muss die Ordnungsgeberin dem Landtag ermöglichen, sich vor der Verkündung mit der Verordnung zu befassen. Sollte das nicht möglich sein, ist das mit der Zuleitung gegenüber dem Landtag zu begründen. Als Gründe kommen vor allem Gefahr im Verzug oder die rasche Herstellung eines rechtmäßigen Zustands in Betracht. Die Aufzählung ist nicht abschließend. Dasselbe Verfahren gilt bei der Änderung, Verlängerung oder Aufhebung der Rechtsverordnungen.

Zu Absatz 2

Dasselbe Verfahren gilt für die Verlängerung, Änderung oder Aufhebung von Rechtsverordnungen, die vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes direkt aufgrund von § 32 IfSG erlassen wurden. Auch hier gelten bei allen weiteren Maßnahmen die Vorgaben des Absatzes 1.

Zu Absatz 3

Es liegt in der Autonomie des Landtags, die Befassung mit allen Zuleitungen zur Vorbereitung auf einen Ausschuss zu übertragen. Auf eine Übertragung durch dieses Gesetz soll verzichtet werden. Absatz 3 legt allerdings fest, dass die Behandlung trotzdem in der Regel öffentlich stattfindet, sofern nicht die Voraussetzung des Satzes 2 gegeben ist.

Zu § 4

Zu Absatz 1

Absatz 1 stellt deklaratorisch fest, dass bei Entnahmen aus der Haushaltsrücklage die Vorgaben der Haushaltsgesetze gelten.

Zu Absatz 2

Um die Haushaltsautonomie des Landtags und eine ausreichende Beteiligung bei gewichtigen Ausgaben des Landes sicherzustellen, muss der Finanzausschuss des Landtags bei allen Entnahmen, die im Einzelfall 7,5 Millionen Euro übersteigen, beteiligt werden. Die Entnahme hängt von seiner Zustimmung ab. Kann eine Zustimmung nicht rechtzeitig erreicht werden, ist die Beteiligung nachzuholen. Für die Entscheidung, ob eine Beteiligung rechtzeitig möglich ist, ist der Landtag in jedem Fall zu konsultieren.

Zu § 5

§ 5 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.