

## **Gesetzentwurf**

### **der Fraktion der SPD**

## **Gesetz zur Beteiligung des Landtags bei Maßnahmen nach den §§ 28 bis 31 des Infektionsschutzgesetzes**

### A. Zielsetzung

Durch das Gesetz zur Beteiligung des Landtags bei Maßnahmen nach den §§ 28 bis 31 des Infektionsschutzgesetzes (IfSG) wird der Landtag an den bislang durch die Landesregierung ausschließlich durch Rechtsverordnung erlassenen Geboten und Verboten nach § 32 Satz 1 in Verbindung mit den §§ 28 bis 31 IfSG sowie deren Änderung und Aufhebung in einem gestuften Verfahren beteiligt, das in bestimmten Fällen auch eine Beschlussfassung durch den Landtag vorsieht. Dies soll sicherstellen, dass wesentliche Grundrechtseinschränkungen über ein formelles Gesetz erfolgen und nicht lediglich über Rechtsverordnungen.

Die Regelungen dieses Gesetzes bezwecken auch, eine breitere parlamentarische Diskussionsgrundlage zu schaffen und dadurch die Akzeptanz der Bürgerinnen und Bürger in Bezug auf die seit über zwölf Wochen durch Rechtsverordnung erfolgten teilweise sehr massiven Eingriffe in Grundrechte wieder zu erhöhen.

Darüber hinaus soll das Gesetz die Landesregierung dazu anhalten, bei Maßnahmen nach § 32 Satz 1 in Verbindung mit den §§ 28 bis 31 IfSG stärker als bisher auf den Grundsatz der Normenklarheit zu achten und das für viele Bürgerinnen und Bürger, aber auch für Fachleute unübersichtliche Regelungswerk verständlicher und nachvollziehbarer zu machen.

### B. Wesentlicher Inhalt

Ausgehend vom Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes und der daraus vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Wesentlichkeitstheorie, wonach der Gesetzgeber die für die Grundrechtsverwirklichung maßgeblichen Regelungen im Wesentlichen selbst zu treffen hat, macht der baden-württembergische Landtag von seiner Möglichkeit nach Artikel 80 Absatz 4 Grundgesetz (GG) Gebrauch, wonach die Länder zu einer Regelung durch Gesetz befugt sind, soweit durch Bundesgesetz Landesregierungen ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen, wie dies nach § 32 Satz 1 IfSG der Fall ist. Die notwendigen Maßnahmen

nach den §§ 28 bis 31 IfSG, mit denen Grundrechte wesentlich eingeschränkt werden, bedürfen eines formellen Gesetzes.

Im Übrigen ist der Erlass, die Änderung oder Aufhebung von Rechtsverordnungen nach § 32 Satz 1 IfSG durch die Landesregierung dem Landtag rechtzeitig, vollständig und begründet vor Erlass bekannt zu machen. Dem Landtag wird hinsichtlich der Frage, ob mit dem Erlass, der Änderung oder Aufhebung der von der Landesregierung vorgelegten Rechtsverordnung nach § 32 Satz 1 IfSG wesentlich in Grundrechte eingegriffen wird, ein Prüfungs- und Entscheidungsrecht eingeräumt, das zur abschließenden Erledigung auf den Ständigen Ausschuss übertragen werden kann.

Macht die epidemische Lage die vorherige Befassung des Landtags mit der Frage, ob wesentlich in die Grundrechte eingegriffen wird, unmöglich, ist die erlassene Rechtsverordnung, ihre Änderung oder Aufhebung dem Landtag zur nachträglichen Prüfung vorzulegen.

Die Rechtsverordnungen der Landesregierung nach § 32 Satz 1 in Verbindung mit den §§ 28 bis 31 IfSG in den jeweils bei Inkrafttreten dieses Gesetzes aktuell gültigen Fassungen treten spätestens vierzehn Tage nach Inkrafttreten dieses Gesetzes außer Kraft.

#### C. Alternativen

Beibehaltung der unbefriedigenden Rechtslage.

#### D. Kosten für die öffentlichen Haushalte

Es fallen gegebenenfalls geringe Kosten für Sachmittel durch den erhöhten Beratungsbedarf im Landtag an. Diese können aus dem laufenden Haushalt des Landtags gedeckt werden.

#### E. Kosten für Private

Keine.

Der Landtag wolle beschließen,

dem nachstehenden Gesetzentwurf seine Zustimmung zu erteilen:

### **Gesetz zur Beteiligung des Landtags bei Maßnahmen nach den §§ 28 bis 31 des Infektionsschutzgesetzes**

#### § 1

##### *Geltungsbereich*

Unter den Voraussetzungen, die für Maßnahmen nach den §§ 28 bis 31 Infektionsschutzgesetz (IfSG) maßgebend sind, sind entsprechende Gebote und Verbote zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten gemäß Artikel 80 Absatz 4 Grundgesetz (GG) in Verbindung mit § 32 Satz 1 IfSG durch Gesetz zu beschließen soweit die Grundrechte der Freiheit der Person (Artikel 2 Absatz 2 Satz 2 GG), der Freizügigkeit (Artikel 11 Absatz 1 GG), der Versammlungsfreiheit (Artikel 8 GG), der Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13 Absatz 1 GG) und des Brief- und Postgeheimnisses (Artikel 10 GG) wesentlich eingeschränkt werden.

#### § 2

##### *Verfahren*

(1) Das Gesetzgebungsverfahren nach § 1 bestimmt sich nach der Geschäftsordnung des Landtags. Macht die epidemische Lage eine Abweichung von dem in der Geschäftsordnung vorgesehenen Beratungsverfahren notwendig, kann der Landtag diese mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen beschließen.

(2) Die Landesregierung übersendet dem Landtag zum frühestmöglichen Zeitpunkt auf elektronischem Wege den mit einer Begründung versehenen Entwurf einer Rechtsverordnung nach § 32 Satz 1 IfSG. Die Präsidentin oder der Präsident überweist den Entwurf der Rechtsverordnung unmittelbar an den Ständigen Ausschuss. Dieser führt unverzüglich die Beratung der Vorlage durch und gibt eine Beschlussempfehlung ab, ob ein Gesetz nach § 1 zu beschließen ist. Liegt die Beschlussfassung des Ständigen Ausschusses vor, so wird die Vorlage auf die Tagesordnung der nächsten Sitzung des Landtags genommen. Der Landtag kann vorab mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen den Ständigen Ausschuss zur abschließenden Erledigung des Gegenstandes nach Satz 3 ermächtigen. Das gleiche Verfahren gilt für die Änderung oder Aufhebung einer Rechtsverordnung nach § 32 Satz 1 IfSG.

(3) Macht die epidemische Lage die vorherige Befassung des Landtags nach Absatz 2 unmöglich, ist die von der Landesregierung erlassene Rechtsverordnung nach § 32 Satz 1 IfSG, ihre Änderung oder Aufhebung dem Landtag binnen sieben Tagen nach der Verkündung oder Aufhebung zur nachträglichen Prüfung nach Absatz 2 vorzulegen. Kommt der Landtag oder nach Absatz 2 Satz 5 der Ständige Ausschuss zu der Beschlussfassung, dass ein Gesetz nach § 1 zu beschließen ist, tritt die Rechtsverordnung spätestens vierzehn Tage nach Bekanntmachung der Entscheidung außer Kraft, es sei denn, die Landesregierung legt dem Landtag innerhalb dieser Frist einen Gesetzentwurf im Sinne von § 1 vor. Kommt ein Gesetz nach § 1 innerhalb von sechs Wochen nach seiner Einbringung nicht zustande, tritt die Rechtsverordnung außer Kraft.

(4) Auf Verlangen des Landtags sind Rechtsverordnungen nach § 32 Satz 1 IfSG zu ändern oder aufzuheben.

### § 3

#### *Übergangsregelungen*

Die Rechtsverordnungen der Landesregierung nach § 32 Satz 1 in Verbindung mit den §§ 28 bis 31 IfSG in den jeweils bei Inkrafttreten dieses Gesetzes aktuell gültigen Fassungen treten spätestens vierzehn Tage nach Inkrafttreten dieses Gesetzes außer Kraft.

### § 4

#### *Inkrafttreten*

Das Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

10. 06. 2020

Stoch, Gall, Dr. Weirauch, Stickelberger  
und Fraktion

## Begründung

### *A. Allgemeiner Teil*

Das Ausbruchsgeschehen der durch das neuartige Coronavirus SARS-CoV-2 verursachten Krankheit COVID-19 hat Bund und Länder vor enorme Herausforderungen gestellt. Im Hinblick auf die sich insbesondere in den ersten Wochen sehr dynamisch entwickelnde Ausbruchssituation bestand für die öffentliche Gesundheit eine erhebliche Gefährdung, die es bis heute erforderlich macht, mit entsprechenden Schutzmaßnahmen nach den §§ 28 bis 31 IfSG zu reagieren. Seit dem 16. März 2020 hat die baden-württembergische Landesregierung zahlreiche Rechtsverordnungen zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten aufgrund von § 32 in Verbindung mit den §§ 28 bis 31 IfSG erlassen, die insbesondere mit erheblichen Einschränkungen der Grundrechte verbunden waren und auch noch sind.

Die weltweite Ausbreitung von COVID-19 wurde am 11. März 2020 von der Weltgesundheitsorganisation WHO zu einer Pandemie erklärt. Der Deutsche Bundestag hat am 25. März 2020 eine epidemische Lage von nationaler Tragweite festgestellt (Plenarprotokoll Bundestag 19/154, S. 19169C) und diese Feststellung bis heute nicht aufgehoben. Laut Aussagen des Robert-Koch-Instituts (Stand 29. Mai 2020) ist es durch die raschen und umfangreichen Infektionsschutzmaßnahmen und das gute Mitwirken der Bevölkerung gelungen, die erste COVID-19-Welle in Deutschland abzufachen. Die bundesweiten Fallzahlen sind aktuell rückläufig. Das bedeutet jedoch keinesfalls, dass die Pandemie in Deutschland überstanden ist. Bislang war nur ein kleiner Teil der Menschen hierzulande mit SARS-CoV-2 infiziert und ist – wahrscheinlich und zumindest für eine gewisse Zeit – gegen das Virus immun. Die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung hat noch immer keinerlei Immunschutz gegen SARS-CoV-2. Deshalb muss damit gerechnet werden, dass durch die Lockerungen der Einschränkungen die Fallzahlen wieder ansteigen und es zu einer zweiten COVID-19-Welle kommen kann. Wann eine zweite Welle in Deutschland beginnen könnte und wie stark diese ausfallen würde, lässt sich nicht vorhersagen. Das hängt von vielen Faktoren ab, zum Beispiel von möglichen saisonalen Effekten, der Aufrechterhaltung und Einhaltung von Infektionsschutzmaßnahmen, der Mobilität der Bevölkerung und der schnellen Erkennung von Fällen, Clustern, Ausbrüchen und Kontaktpersonen. Eine wichtige Rolle spielt das individuelle Verhalten. Ohne diese Maßnahmen kann sich das Virus unkontrolliert weiterverbreiten und es würde – durch die hohe Infektiosität des Virus und die fehlende Immunität in der Bevölkerung – sehr rasch wieder zu einer exponentiellen Zunahme der Neuinfektionen und zu einer unter Umständen sehr starken zweiten Welle kommen. Auch mehrere nachfolgende Wellen unterschiedlichen Ausmaßes sind theoretisch denkbar (vgl. [www.rki.de](http://www.rki.de), Stand 29. Mai 2020). Unter Berücksichtigung der Einschätzung der Lage durch das Robert-Koch-Institut ist daher nicht absehbar, wie lange die bereits seit mehr als zwölf Wochen andauernde epidemische Lage von nationaler Tragweite noch andauern wird und Schutzmaßnahmen nach den §§ 28 bis 31 in Verbindung mit § 32 IfSG, die zugleich mit erheblichen Einschränkungen der Grundrechte verbunden sind, seitens der Länder ergriffen werden müssen.

Nach der vom Bundesverfassungsgericht aus dem Vorbehalt des Gesetzes entwickelten Wesentlichkeitstheorie verpflichteten Rechtsstaatsprinzip und Demokratiegebot den Gesetzgeber, die für die Grundrechtsverwirklichung maßgeblichen Regelungen im Wesentlichen selbst zu treffen und diese nicht dem Handeln und der Entscheidungsmacht der Exekutive zu überlassen. Ausgehend von diesem rechtsstaatlichen Grundsatz und im Hinblick auf die Dauer der oben dargestellten epidemischen Lage von mittlerweile über zwölf Wochen sowie der Ungewissheit, wie lange diese Lage noch andauern wird, macht der baden-württembergische

Landtag von seiner Möglichkeit nach Artikel 80 Absatz 4 GG Gebrauch, wonach die Länder zu einer Regelung durch Gesetz befugt sind, soweit durch Bundesgesetz Landesregierungen ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen, wie dies nach § 32 Satz 1 IfSG der Fall ist. Die notwendigen Maßnahmen nach den §§ 28 bis 31 IfSG, mit denen Grundrechte wesentlich eingeschränkt werden, bedürfen künftig eines formellen Gesetzes.

Im Übrigen ist der von der Landesregierung geplante Erlass, die geplante Änderung oder Aufhebung von Rechtsverordnungen nach § 32 Satz 1 IfSG durch die Landesregierung dem Landtag rechtzeitig, vollständig und begründet vor Verkündung bekannt zu machen. Dem Landtag wird hinsichtlich der Frage, ob mit dem Erlass, der Änderung oder Aufhebung der von der Landesregierung im Entwurf vorgelegten Rechtsverordnung nach § 32 Satz 1 IfSG wesentlich in Grundrechte eingegriffen wird, ein Prüfungs- und Entscheidungsrecht eingeräumt, das auf den Ständigen Ausschuss zur abschließenden Erledigung übertragen werden kann.

Macht die epidemische Lage die vorherige Befassung des Landtags mit der Frage, ob wesentlich in die Grundrechte eingegriffen wird und ein Gesetz nach § 1 zu beschließen ist, unmöglich, ist die erlassene Rechtsverordnung, ihre Änderung oder Aufhebung dem Landtag zur nachträglichen Prüfung vorzulegen.

Die Rechtsverordnungen der Landesregierung nach § 32 Satz 1 in Verbindung mit den §§ 28 bis 31 IfSG in den jeweils zum Inkrafttreten dieses Gesetzes aktuell gültigen Fassungen treten spätestens vierzehn Tage nach Inkrafttreten dieses Gesetzes außer Kraft.

Die Regelungen dieses Gesetzes bezwecken auch, eine breitere parlamentarische Diskussionsgrundlage zu schaffen und dadurch die Akzeptanz der Bürgerinnen und Bürger in Bezug auf die bislang durch Rechtsverordnung erfolgten teilweise massiven Eingriffe in die Grundrechte wieder zu erhöhen.

Darüber hinaus soll das Gesetz die Landesregierung dazu anhalten, bei Maßnahmen nach § 32 Satz 1 in Verbindung mit den §§ 28 bis 31 IfSG stärker als bisher auf den Grundsatz der Normenklarheit zu achten und das für viele Bürgerinnen und Bürger, aber auch für Fachleute unübersichtliche Regelungswerk verständlicher und nachvollziehbarer zu machen.

### *B. Einzelbegründung*

#### Zu § 1 Geltungsbereich

Unter den Voraussetzungen, die für Maßnahmen nach den §§ 28 bis 31 IfSG maßgebend sind, bedürfen entsprechende Gebote und Verbote zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten gemäß Artikel 80 Absatz 4 Grundgesetz (GG) in Verbindung mit § 32 Satz 1 IfSG eines durch den Landtag beschlossenen formellen Gesetzes soweit die Grundrechte der Freiheit der Person (Artikel 2 Absatz 2 Satz 2 GG), der Freizügigkeit (Artikel 11 Absatz 1 GG), der Versammlungsfreiheit (Artikel 8 GG), der Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13 Absatz 1 GG) und des Brief- und Postgeheimnisses (Artikel 10 GG) wesentlich eingeschränkt werden.

Maßstab ist die vom Bundesverfassungsgericht aus dem Vorbehalt des Gesetzes entwickelte Wesentlichkeitstheorie, die den Gesetzgeber nach dem Rechtsstaatsprinzip und Demokratiegebot dazu verpflichtet, die für die Grundrechtsverwirklichung maßgeblichen Regelungen im Wesentlichen selbst zu treffen und diese nicht dem Handeln und der Entscheidungsmacht der Exekutive zu überlassen. Wann es aufgrund der Wesentlichkeit einer Entscheidung einer Regelung durch

den parlamentarischen Gesetzgeber bedarf, hängt vom jeweiligen Sachbereich und der Eigenart des betroffenen Regelungsgegenstandes ab. Die verfassungsrechtlichen Wertungskriterien sind dabei den tragenden Prinzipien des Grundgesetzes, insbesondere den darin verbürgten Grundrechten zu entnehmen. Danach bedeutet wesentlich im grundrechtsrelevanten Bereich in der Regel „wesentlich für die Verwirklichung der Grundrechte“. Eine Pflicht zum Tätigwerden des Gesetzgebers besteht insbesondere in mehrdimensionalen, komplexen Grundrechtskonstellationen, in denen miteinander konkurrierende Freiheitsrechte aufeinandertreffen und deren jeweilige Grenzen fließend und nur schwer auszumachen sind. Eine solche Pflicht ist regelmäßig auch dann anzunehmen, wenn die betroffenen Grundrechte nach dem Wortlaut der Verfassung ohne Gesetzesvorbehalt gewährleistet sind und eine Regelung, welche diesen Lebensbereich ordnen will, damit notwendigerweise ihre verfassungsimmanenten Schranken bestimmen und konkretisieren muss. Grundsätzlich können zwar auch Gesetze, die gemäß Artikel 80 Absatz 1 GG zu Rechtsverordnungen ermächtigen, den Voraussetzungen des Gesetzesvorbehalts genügen, die wesentlichen Entscheidungen müssen aber durch den parlamentarischen Gesetzgeber selbst erfolgen. Die Wesentlichkeitsdoktrin beantwortet daher nicht nur die Frage, ob überhaupt ein bestimmter Gegenstand gesetzlich zu regeln ist. Sie ist vielmehr auch dafür maßgeblich, wie genau diese Regelungen im Einzelnen sein müssen (VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 09. 04. 2020, 1 S 925/20 mit Verweis auf die ständige Rechtsprechung, vgl. BVerfG, Beschl. v. 14. 03. 1989 – 1 BvR 1033/82 u. a. – BVerfGE 80, 1, 20; Beschl. v. 21. 04. 2015 – 2 BvR 1322/12 u. a. – BVerfGE 139, 19, m. w. N.).

Ob es sich um eine wesentliche Einschränkung der in § 1 Absatz 1 genannten Grundrechte handelt und ein Gesetz zu beschließen ist, hängt dabei von der Eingriffstiefe in das jeweils betroffene Grundrecht sowie dem Grad der Auswirkungen für die jeweiligen Grundrechtsträgerinnen und Grundrechtsträger ab. Darüber hinaus ist auch die Dauer und Intensivität des Grundrechtseingriffs seit Beginn der Pandemie zu berücksichtigen. Gebote und Verbote, die nicht in den Anwendungsbereich des § 1 fallen, erlässt die Landesregierung weiterhin nach Maßgabe des § 32 Satz 1 IfSG durch Rechtsverordnung.

Zu § 2 Verfahren

Zu Absatz 1

Für das Gesetzgebungsverfahren nach § 1 gilt grundsätzlich die Geschäftsordnung des Landtags, es sei denn, die epidemische Lage macht eine Abweichung notwendig. Eine notwendige Abweichung kann der Landtag mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen beschließen.

Die Begründung eines Gesetzentwurfes nach § 1 hat Ausführungen über Ziel, Zweck und Regelungsnotwendigkeit sowie zu Art und Umfang der Grundrechtseinschränkung und der Frage der Verhältnismäßigkeit (Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit) zu enthalten.

Zu Absatz 2

§ 2 Absatz 2 regelt die Beteiligung des Landtags in Bezug auf Rechtsverordnungen der Landesregierung nach § 32 Satz 1 IfSG. Die Landesregierung hat den Landtag über den Erlass, die Änderung oder Aufhebung von Rechtsverordnungen nach § 32 Satz 1 IfSG rechtzeitig und vollständig vor Erlass zu informieren und ihre Erwägungen für den Erlass von Geboten und Verboten sowie ihrer Änderung und Aufhebung entsprechend zu begründen, um den Inhalt der Rechtsverordnungen für jedermann nachvollziehbar zu machen. Die Begründung des Entwurfs der Rechtsverordnung hat dabei Ausführungen über Ziel, Zweck und Regelungsnotwendigkeit sowie zu Art und Umfang der Grundrechtseinschränkung und der Fra-

ge der Verhältnismäßigkeit (Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit) zu enthalten.

Dem Landtag wird hinsichtlich der Frage, ob mit dem Erlass, der Änderung oder Aufhebung der von der Landesregierung vorgelegten Rechtsverordnung nach § 32 Satz 1 IfSG wesentlich in Grundrechte eingegriffen wird, ein Prüfungs- und Entscheidungsrecht eingeräumt, das auch zur abschließenden Erledigung auf den Ständigen Ausschuss übertragen werden kann.

Zu Absatz 3

In eilbedürftigen Fällen, d. h. wenn die epidemische Lage die vorherige Befassung des Landtags mit der Frage, ob wesentlich in die Grundrechte eingegriffen wird, unmöglich macht, ist die erlassene Rechtsverordnung, ihre Änderung oder Aufhebung dem Landtag zur nachträglichen Prüfung vorzulegen. Das Verfahren richtet sich nach Absatz 2. Kommt der Landtag oder nach Absatz 2 Satz 5 der Ständige Ausschuss zu der Entscheidung, dass ein Gesetz nach § 1 zu beschließen ist, tritt die Rechtsverordnung spätestens vierzehn Tage nach Bekanntmachung der Entscheidung außer Kraft, es sei denn, die Landesregierung legt dem Landtag innerhalb dieser Frist einen Gesetzentwurf im Sinne von § 1 vor. Kommt ein Gesetz nach § 1 innerhalb von sechs Wochen nach seiner Einbringung nicht zustande, tritt die Rechtsverordnung außer Kraft.

Zu Absatz 4

Der Landtag hat das Recht, von der Landesregierung die Änderung oder Aufhebung einer Rechtsverordnung nach § 32 Satz 1 in Verbindung mit den §§ 28 bis 31 IfSG zu verlangen, insbesondere dann, wenn er die Wesentlichkeitsschwelle im Hinblick auf die Dauer der Grundrechtseinschränkung für überschritten hält (vgl. Begründung zu § 1).

Zu § 3 Übergangsregelung

Die Rechtsverordnungen der Landesregierung nach § 32 Satz 1 in Verbindung mit den §§ 28 bis 31 IfSG in den jeweils zum Inkrafttreten dieses Gesetzes aktuell gültigen Fassungen treten spätestens vierzehn Tage nach Inkrafttreten dieses Gesetzes außer Kraft.

Zu § 4 Inkrafttreten

Das Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.