



Gesetzentwurf

Fraktion der SPD und Fraktion der Freien Demokraten

Gesetz zur parlamentarischen Beteiligung des Hessischen Landtags beim Erlass von Verordnungen zu infektionsschützenden Maßnahmen

A. Problem

Während der Corona-Pandemie werden infektionsschützende Maßnahmen vorgenommen. Um diese umzusetzen, erlässt die Landesregierung Verordnungen. Die mittels Rechtsverordnungen erlassenen Ge- und Verbote zur Bekämpfung der Ausbreitung des Virus SARS-CoV-2 betreffen alle Lebensbereiche und haben zu einem weitgehenden Stillstand des öffentlichen und auch privaten Lebens geführt. Die Rechtsverordnungen der Landesregierung, die bisher ohne Parlamentsbefassung erlassen werden, beruhen auf der Ermächtigung des § 32 Abs. 1 Satz 1 IfSG. Angesichts der tiefgreifenden Eingriffe in grundrechtlich geschützte Bereiche ist es nicht ausreichend, die Verlängerung von Verordnungen ausschließlich der Landesregierung zu überlassen. Diese wesentliche Entscheidung bedarf einer parlamentarischen Legitimation. Da auch nicht absehbar ist, wie lange die Corona-Pandemie noch vorherrschen wird und daher weiterhin Verordnungen zum Gesundheitsschutz erlassen werden, die mit einer Beschränkung der Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger einhergehen, ist es wichtig, Akzeptanz für solche Maßnahmen in der Bevölkerung zu schaffen bzw. aufrechtzuerhalten. Die Entscheidungen in der Corona-Krise sollen für jedermann nachzuvollziehen und transparent sein. Auch deswegen muss das Parlament über die Verlängerung von Verordnungen zur Eindämmung der Pandemie diskutieren.

B. Lösung

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. 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. Die Landesregierung ist somit weiterhin befugt, alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen. Der Hessische Landtag verabschiedet nun ein Gesetz, wonach Rechtsverordnungen der Landesregierung zur Eindämmung der Covid-19-Pandemie, die verlängert werden sollen und daher über eine Gültigkeitsdauer von zwei Monaten hinausgehen, unter einen Zustimmungsvorbehalt des Parlaments gestellt werden. Darüber hinaus sind Verordnungen dem Landtag unverzüglich zuzuleiten, d.h. der Landtag ist zukünftig vorab zu informieren. Bei Gefahr im Verzug oder wenn eine Zuleitung aus sonstigen Gründen nicht möglich ist, ist die Beteiligung des Landtags nachzuholen. Angesichts der großen Einschränkungen der Bürger- und Freiheitsrechte ist eine stärkere parlamentarische Kontrolle der Regierung durch den Landtag als höchstes Verfassungsorgan des Landes dringend geboten. Wegen wachsender Zweifel in Teilen der Bevölkerung an der Notwendigkeit der Maßnahmen muss der Landtag die Möglichkeit erhalten, in einem transparenten Verfahren über das Für und Wider einzelner Maßnahmen zu beraten und bei Bedarf auch einzelne Regelungen aufzuheben.

C. Befristung

Das Gesetz gilt befristet bis zum 31.12.2025.

D. Alternativen

Eine Alternative wäre die Beibehaltung bzw. Anwendung 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 meist aber erst im Nachhinein erfolgen.

E. Finanzielle Auswirkungen

Keine.

F. Unmittelbare oder mittelbare Auswirkungen auf die Chancengleichheit von Frauen und Männern

Keine.

G. Besondere Auswirkungen auf behinderte Menschen

Keine.

Der Landtag wolle das folgende Gesetz beschließen:**Gesetz zur parlamentarischen Beteiligung des Hessischen Landtags beim Erlass von Verordnungen zu infektionsschützenden 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.

§ 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 Ordnungsgeberin verlängert werden. Überschreitet die Gültigkeitsdauer einer Verordnung zwei Monate, bedarf die Rechtsverordnung für die Fortgeltung der Gültigkeit der Zustimmung des Landtags in seiner nächsten regulären Sitzung. Die Zustimmung kann auch schon früher erteilt werden. Erteilt der Landtag seine Zustimmung, beginnt die Frist erneut und Satz 2 gilt entsprechend. Erteilt der Landtag die Zustimmung nicht, tritt die Verordnung nach Ablauf von vier weiteren Wochen außer Kraft, wenn die Zustimmung nicht bis dahin nachträglich erteilt wird. Die Zustimmung erfolgt jeweils zu der Verordnung in ihrer zuletzt geänderten Fassung. Für einzelne Änderungsverordnungen gelten die Sätze 2 bis 5 im Übrigen nicht. Bei Rechtsverordnungen, die vor Inkrafttreten dieses Gesetzes aufgrund des § 32 IfSG erlassen wurden, beginnt die Frist mit Inkrafttreten dieses Gesetzes.

§ 3

Beteiligung des Landtags

(1) Rechtsverordnungen nach § 2 und aufgrund dieser Rechtsverordnung erlassene Verordnungen sowie deren Verlängerung, Änderung oder Aufhebung sind dem Landtag unverzüglich, spätestens 24 Stunden 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 Gesetzes aufgrund von § 32 IfSG erlassen wurden.

§ 4

Inkrafttreten, Außerkrafttreten

(1) Dieses Gesetz tritt am Tag seiner Verkündung in Kraft. Der Tag des Inkrafttretens ist im Gesetz und Verordnungsblatt des Landes Hessen bekannt zu machen.

(2) Das Gesetz tritt am 31.12.2025 außer Kraft.

Begründung:

Allgemeiner Teil:

Die Einschränkung von Grundrechten braucht zwingend eine breitere demokratische Legitimation. Weder Ministerialerlasse noch Verständigungen zwischen Regierenden können den im Grundgesetz verankerten demokratischen Prozess ersetzen. Auch im Hessischen Landtag muss eine ordnungsgemäße parlamentarische Befassung mit den in Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie erlassenen Maßnahmen ermöglicht werden.

Die bisher von der Landesregierung erlassenen Maßnahmen zur Bekämpfung der Ausbreitung der Covid-19-Pandemie betreffen alle Lebensbereiche und haben zu maßgeblichen Beschränkungen im öffentlichen und auch privaten Leben geführt. Die Maßnahmen ergehen dabei in Form von Rechtsverordnungen der Landesregierung und bisher ohne Parlamentsbefassung. Sie beruhen auf der Ermächtigung des § 32 Satz 1 IfSG. Einige Rechtsverordnungen wurden mehrfach verlängert. Angesichts der tiefgreifenden Eingriffe Grundrechte und des nicht absehbaren Endes des Geschehens soll die Verlängerung von Rechtsverordnungen hinsichtlich Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung unter einen Zustimmungsvorbehalt des Parlaments gestellt werden. Darüber hinaus ist der Landtag über Verordnungen, die verabschiedet werden sollen,

unverzüglich zu informieren. Da die Einschränkungen der Bürgerrechte voraussichtlich noch einige Zeit andauern, ist eine stärkere parlamentarische Kontrolle der Maßnahmen dringend geboten – und dadurch erhalten die Maßnahmen eine höhere Legitimität.

Besonderer Teil:

Zu § 1:

Zu Absatz 1:

Das Gesetz ermöglicht die Vornahme von infektionsschützenden Maßnahmen. Darüber hinaus wird eine ausreichende demokratische Legitimation im Sinne der Wesentlichkeitslehre gesichert, indem die Ordnungsgebung konkretisiert wird und die Einbeziehung des Landtags in wesentlichen Fragen der Grundrechtsausübung erfolgt. Das Maß der Beteiligung des Parlamentes muss der Schwere der Grundrechtseinschränkung angemessen sein, d.h. je stärker in Grundrechte eingegriffen wird, desto eher muss eine Parlamentsbeteiligung sichergestellt werden.

zu Absatz 2:

Mit dem Absatz 2 wird das Zitiergebot nach Art. 19 Abs.1 S.1 GG gewahrt, wonach im Falle der Einschränkung eines Grundrechts durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes, auch das jeweilige Grundrecht im Gesetz unter Angabe des Artikels genannt werden muss. Dies gilt für solche Grundrechte, die aufgrund ausdrücklicher Ermächtigung des Gesetzgebers eingeschränkt werden dürfen. Auch darüber hinaus 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.

Zu § 2 :

Zu Absatz 1:

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. Damit beruhen diesbezügliche Eingriffe in Grundrechte auf einer gesetzlichen Regelung.

Zu Absatz 2:

Grundrechtseingriffe dürfen nur vorgenommen werden, wenn diese Maßnahmen geeignet, erforderlich und angemessen sind, mithin den sog. Verhältnismäßigkeitsgrundsatz wahren. Im vorliegenden Fall müssen die Maßnahmen die Bekämpfung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten fördern, wobei gleich wirksame andere Mittel nicht vorliegen dürfen, die die Grundrechte nicht oder weniger stark einschränken. Darüber hinaus muss auch eine sog. „Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne“ gegeben sein, d.h. die Maßnahme muss in einem angemessenen Verhältnis zum verfolgten Ziel stehen. Aufgrund der volatilen und sich schnell ändernden Gefährdungslage, hat die Ordnungsgeberin die Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen regelmäßig zu prüfen. Maßnahmen, die nicht mehr verhältnismäßig sind, sind unverzüglich aufzuheben.

Zu Absatz 3:

Die staatliche Beschränkung von Freiheitsrechten ist Ultima Ratio sein. Eigenverantwortliche Maßnahmen der Bürgerinnen und Bürger müssen daher Vorrang haben.

Zu Absatz 4 :

Die Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten und die Bekämpfung deren Folgen sind alleiniger legitimer Zweck für das Eingreifen in Grundrechte nach diesem Gesetz.

Zu Absatz 5:

§ 2 Abs. 5 stellt klar, in welchen Fällen eine Zustimmung zu den Rechtsverordnungen erforderlich wird.

Neben der Intensität des Grundrechtseingriffs, ist auch die zeitliche Komponente bzw. die Dauer des Eingriffs maßgeblich für die Wahrung der Verhältnismäßigkeit. Maßnahmen sind zeitlich zu begrenzen und müssen fortlaufend hinsichtlich ihrer Erforderlichkeit überprüft werden. Daher ist eine zeitliche Beschränkung der Grundrechtseingriffe, mithin der Gültigkeit der Verordnungen, vonnöten. Überschreitet die Gültigkeitsdauer von Verordnungen den Zeitraum von zwei Monaten, so können die Maßnahmen nur mit Zustimmung des Landtages verlängert werden. Dies wird in der nächsten regulären Sitzung des Landtags nach Ablauf von zwei Monaten erforderlich, die Zustimmung kann aber auch schon früher erteilt werden. Maßgeblich für die Bestimmung der „nächsten regulären Sitzung“ ist der Arbeitsplan des Landtags gemäß § 57 der Geschäftsordnung. Ob die Verordnung während der Frist geändert wurde, ist unerheblich. Eine Änderung der Verordnung beeinflusst den Fristlauf nicht. Gegenstand der Zustimmung ist die Verordnung in ihrer zuletzt gültigen Fassung. Einzelnen Änderungsverordnungen muss im Übrigen nicht zugestimmt werden. Mit jeder Zustimmung beginnt die Frist erneut zu laufen, d. h. eine Zustimmung ist während der Gültigkeit einer Rechtsverordnung im 2-Monats-Takt erforderlich. Wenn die Zustimmung in der maßgeblichen Sitzung nicht erteilt wird, tritt die Verordnung nach weiteren vier Wochen außer Kraft. Die Zustimmung kann aber noch innerhalb der vier Wochen nachgeholt werden. Bei Rechtsverordnungen, die vor Inkrafttreten dieses Gesetzes aufgrund von § 32 IfSG erlassen wurden, gilt diese Regelung entsprechend.

Zu § 3:**Zu Absatz 1:**

Erlässt die Landesregierung aufgrund von § 2 Rechtsverordnungen, muss sie diese dem Landtag unverzüglich nach der Beschlussfassung zuleiten, sodass dieser die Möglichkeit hat, sich vor Verkündung der Verordnung mit dieser zu befassen. Dies gilt auch für solche Verordnungen, die auf der Grundlage einer nach § 2 erlassenen Rechtsverordnung erlassen werden. Sollte eine rechtzeitige Befassung des Landtags nicht möglich sein, so ist dies 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. Dasselbe Verfahren gilt bei der Änderung, Verlängerung oder Aufhebung der Rechtsverordnungen.

Zu Absatz 2:

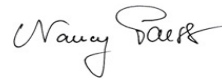
Dasselbe Verfahren gilt für die Verlängerung, Änderung oder Aufhebung von Rechtsverordnungen, die vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes direkt aufgrund von § 32 IfSG erlassen wurden. Auch hier gelten bei allen weiteren Maßnahmen die Vorgaben des Absatzes 1.

Zu § 4:

Absatz 1 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes. Absatz 2 regelt die Befristung des Gesetzes und das Außerkrafttreten am 31.12.2025.

Wiesbaden, 03. November 2020

Die Fraktionsvorsitzende der SPD:
Faeser



Der Fraktionsvorsitzende der Freien Demokraten:



Rock