

## **Gesetzentwurf**

**der Fraktion der FDP/DVP**

### **Gesetz zur parlamentarischen Kontrolle der Freiheitsbeschränkungen infolge der Covid-19-Pandemie**

#### A. Zielsetzung

Durch den Gesetzentwurf werden künftige und bereits bestehende Rechtsverordnungen der Landesregierung zur Eindämmung der Covid-19-Pandemie unter einen Zustimmungsvorbehalt des Parlaments gestellt. Angesichts der größten Einschränkungen der Bürger- und Freiheitsrechte in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland ist eine stärkere parlamentarische Kontrolle der Regierung durch den Landtag als höchstes Verfassungsorgan des Landes dringend geboten. Angesichts 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. Nicht zuletzt die immer häufiger stattfindende Aufhebung einzelner freiheitsbegrenzender Maßnahmen durch Gerichte im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes ist ein Beleg dafür, dass etliche dieser Maßnahmen rechtlich fehlerhaft und unverhältnismäßig sein können. Auch deswegen ist eine stärkere Rolle des Parlaments wichtig.

#### B. Wesentlicher Inhalt

Bestehende oder künftige Rechtsverordnungen bedürfen der Zustimmung des Parlaments. Der Landtag darf entweder selbst in einer Sitzung über einzelne Maßnahmen beraten und entscheiden. Er kann diese Aufgabe aber auch an einen neu zu berufenden Sonderausschuss des Landtags delegieren. Der Ausschuss kann in kürzester Zeit einberufen werden und auch durch die Möglichkeit von digitalen Sitzungen schnell über geplante Änderungen der diversen Verordnungen entscheiden. In Eilfällen können Änderungen der Verordnungen auch ohne Zustimmung des Parlaments erfolgen, sie bedürfen aber einer nachträglichen Genehmigung. Auch bestehenden Rechtsverordnungen muss das Parlament nunmehr zustimmen. Dies gilt auch für mögliche künftige regionale Maßnahmen, falls die Zahl der Neuinfizierten in bestimmten Gebieten ansteigt. Dagegen bedarf es der parlamentarischen Zustimmung bei einer Rücknahme der Beschränkungen nicht. Wenn schon die Landesregierung der Auffassung ist, dass einzelne Beschränkungen gelockert werden können, bedarf es hierfür keiner gesonderten Zustimmung des Landtags.

### C. Alternativen

#### Beibehaltung der bisherigen Rechtslage

Die Beteiligung des Parlaments findet zwar schon heute statt, etwa in Form von Regierungsinformationen, Aktuellen Debatten, Ausschusssitzungen, Beantwortung von Anträgen, Anfragen und Abgeordnetenbriefen. Auch erfolgt die Mitwirkung des Landtags bei einzelnen Gesetzgebungsverfahren wie etwa jüngst bei der Änderung der Gemeindeordnung. Dem Parlament fehlt aber die Möglichkeit, Änderungen auch durchzusetzen. Das Kernstück der Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie bilden die Einschränkungen der Bürger- und Freiheitsrechte durch Verordnungen der Landesregierung auf Grundlage des § 32 Infektionsschutzgesetz (IfSG). Eine Zustimmung des Landtags ist in solchen Fällen bislang nicht vorgesehen. Dies ist angesichts der immensen Einschränkungen und ihrer voraussichtlich noch langen Dauer nicht nachvollziehbar. Der Landtag als das höchste Verfassungsorgan des Landes muss die Möglichkeit bekommen, einzelne Beschränkungen, die im Verordnungswege getroffen werden, zu überprüfen und zu bescheiden. Bereits durch diese Möglichkeit wird zudem sichergestellt, dass der Landtag von der Regierung frühzeitig in die Beratungen über Änderungen der Verordnungen eingebunden wird, und nicht wie bislang zeitgleich oder gar erst nach der Presse über die Änderungen informiert wird.

### D. Kosten für die öffentlichen Haushalte

Es entstehen keine zusätzlichen Personalkosten. Möglicherweise fallen geringe Kosten für Sachmittel durch den erhöhten Beratungsbedarf an. Diese können aus dem laufenden Etat des Landtags gedeckt werden.

### E. Kosten für Private

Keine.

Der Landtag wolle beschließen,

dem nachstehenden Gesetzentwurf seine Zustimmung zu erteilen:

## **Gesetz zur parlamentarischen Kontrolle der Freiheitsbeschränkungen infolge der Covid-19-Pandemie**

### § 1

#### Geltungsbereich

Ziel dieses Gesetzes ist es, eine stärkere Kontrolle der Landesregierung bei dem Erlass von Rechtsverordnungen durch die Landesregierung aufgrund von § 32 Satz 1 Infektionsschutzgesetz (IfSG) zu gewährleisten. Die bestehenden Mitwirkungsrechte des Landtages bleiben hiervon unberührt.

### § 2

#### Verordnungsermächtigung

(1) Die Landesregierung wird ermächtigt, nach Maßgabe des § 32 IfSG Gebote und Verbote durch Rechtsverordnungen zu erlassen. Die Grundrechte der Freiheit der Person (Artikel 2 Absatz 2 Satz 2 Grundgesetz [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) können insoweit eingeschränkt werden.

(2) Rechtsverordnungen nach Absatz 1 sowie deren Änderungen bedürfen der Zustimmung des Landtags. Der Landtag kann die Beratung und die Entscheidung an einen hierfür zu berufenden Sonderausschuss des Landtags gemäß § 6 übertragen. Auf Antrag von zwei Fraktionen oder einem Viertel seiner Mitglieder muss der Landtag in einer Plenarsitzung über die Zustimmung entscheiden.

(3) Die Zustimmung zu einer Verordnung erfolgt grundsätzlich vor Erlass oder Änderung einer Rechtsverordnung. Bei Gefahr im Verzug bedürfen die Rechtsverordnungen nicht der vorherigen Zustimmung des Landtags. Wenn die Zustimmung zu einer Rechtsverordnung vor deren Erlass nach Satz 2 nicht möglich ist, muss sie vom Landtag unverzüglich, spätestens jedoch sieben Tage nach ihrem Erlass, genehmigt werden. Wird die Genehmigung innerhalb dieser Frist nicht erteilt, tritt die jeweilige Rechtsverordnung oder die Änderung einer Rechtsverordnung mit Ablauf des siebenten Tags nach ihrer Verkündung außer Kraft.

(4) Auf Verlangen des Landtags sind entsprechende Rechtsverordnungen oder einzelne Gebote oder Verbote unverzüglich außer Kraft zu setzen.

### § 3

#### Rücknahme von Beschränkungen

Werden Beschränkungen, die durch die Rechtsverordnungen festgelegt sind, ganz oder teilweise zurückgenommen, so ist die Landesregierung berechtigt, diese ohne vorherige Zustimmung des Landtags vorzunehmen. In diesen Fällen soll der Landtag oder der Sonderausschuss unverzüglich hierüber informiert werden. Eine Zustimmung des Landtags oder des Sonderausschusses ist nicht erforderlich. Das Recht gemäß § 2 Absatz 4, eine weitergehende Aufhebung der Beschränkungen zu beschließen, bleibt unberührt.

## 4

### § 4

#### Weitergehende Maßnahmen

Soweit in einem Landkreis oder Stadtkreis weitergehende Maßnahmen erlassen werden sollen, weil die Zahl der in den letzten sieben Tagen mit dem SARS-CoV2-Virus infizierten Personen bei mehr als 50 Personen pro 100.000 Einwohner liegt oder die Überschreitung dieses Wertes droht, gilt § 2 entsprechend.

### § 5

#### Bereits erlassene Rechtsverordnungen

Bereits erlassene Rechtsverordnungen bedürfen der Zustimmung des Landtags oder des Sonderausschusses. Die Zustimmung ist spätestens 14 Tage nach der Berufung des Ausschusses vorzunehmen. § 2 Absatz 3 Satz 4 gilt entsprechend.

### § 6

#### Sonderausschuss des Landtages

- (1) Der Landtag entscheidet über die Einsetzung und Auflösung eines Sonderausschuss „Pandemie“ gemäß § 18 Satz 3 der Geschäftsordnung des Landtages. Für den Sonderausschuss gilt die Geschäftsordnung des Landtags, soweit nichts Anderes bestimmt ist, entsprechend.
- (2) Die Beratungen dieses Sonderausschusses sind in der Regel öffentlich. Mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Abgeordneten kann bestimmt werden, dass eine Sitzung nichtöffentlich stattfindet. Die Sitzungen werden über die Homepage des Landtages zeitgleich übertragen.
- (3) Mitgliedern des Sonderausschusses steht es frei, an den Sitzungen vor Ort oder durch Zuschaltung durch zeitgleiche Übertragung von Bild und Ton mittels geeigneter technischer Hilfsmittel, insbesondere in Form einer Videokonferenz, teilzunehmen. In dringenden Fällen kann die oder der Vorsitzende des Sonderausschusses diesen mit einer Frist von mindestens zwölf Stunden einberufen.

### § 7

#### Inkrafttreten, Außerkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft. Es tritt außer Kraft, sobald der Landtag feststellt, dass eine pandemische Lage infolge des SARS-CoV2-Virus nicht mehr besteht.

19.05.2020

Dr. Rülke, Weinmann, Haußmann  
und Fraktion

## Begründung

### A. Allgemeiner Teil

Die von der Landesregierung erlassenen Maßnahmen zur Bekämpfung der Ausbreitung der Covid-19-Pandemie betreffen alle Lebensbereiche und haben zu drastischen Einschränkungen des öffentlichen und auch privaten Lebens geführt. Die Maßnahmen ergingen bislang in Form von Rechtsverordnungen der Landesregierung und wurden bisher ohne Parlamentsbefassung erlassen. Sie beruhen auf der Ermächtigung des § 32 Satz 1 IfSG. Angesichts der tiefgreifenden Eingriffe in grundrechtlich geschützte Bereiche und des nicht absehbaren Endes des Geschehens ist es nicht mehr ausreichend, die Bekämpfung in der Folgezeit ausschließlich auf Regierungsverordnungen zu stützen. Die grundsätzlichen und wesentlichen Entscheidungen bedürfen einer parlamentarischen Legitimation, die durch diesen Gesetzentwurf bewirkt werden soll.

Mit diesem Gesetz wird der Wesentlichkeitstheorie entsprochen. Dieser vom Bundesverfassungsgericht entwickelte Grundsatz besagt, dass alle wesentlichen Fragen der Grundrechtsausübung und Grundrechtseingriffe durch das Parlament selbst geregelt werden müssen.

Anders als in der Anfangsphase der Ausbreitung des SARS-CoV-2-Virus ist die Gefahr einer Überlastung des Gesundheitssystems erheblich reduziert worden. Gleichwohl werden Einschränkungen der Bürgerrechte voraussichtlich noch einige Zeit andauern. Aus diesem Grund ist eine stärkere parlamentarische Kontrolle der Maßnahmen dringend geboten.

Die Kompetenz des Landtags, den vorliegenden Gesetzentwurf zu beschließen, folgt aus Artikel 80 Absatz 4 GG, in dem es heißt, dass die Länder zu einer Regelung auch durch Gesetz befugt sind, soweit durch Bundesgesetz Landesregierungen ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen. Das ist mit § 32 Satz 1 IfSG vorliegend der Fall.

Durch den Gesetzentwurf wird der Landtag zu dem zentralen öffentlichen Forum, in dem Maßstäbe, Kriterien und Bewertungsgrundlagen sowie die konkreten, insbesondere auch der Umsetzung der Pläne und Maßnahmenprogramme dienenden, Maßnahmen und ihre Verhältnismäßigkeit durch die gewählten Vertreterinnen und Vertreter des Volkes öffentlich und nachvollziehbar erörtert werden. Dadurch erhalten die Maßnahmen eine höhere Legitimität. Dies ist gerade vor dem Hintergrund steigender Unsicherheiten in Teilen der Bevölkerung geboten, um Extremisten und Verschwörungstheoretikern den Nährboden zu entziehen. Aus diesem Grund sollen die jeweiligen Beratungen auch im Sonderausschuss öffentlich stattfinden und die Sitzungen im Internet übertragen werden. Der Landtag wird in seiner Aufgabenwahrnehmung gestärkt. Dies ist gerade mit Blick auf die zu erwartende Dauer des Virusgeschehens geboten.

Die Handlungsfähigkeit in Eilfällen bleibt gewährleistet, denn Verordnungen können bei Gefahr im Verzug auch ohne vorherige Zustimmung des Landtags erfolgen. Die Beteiligung des Parlaments in diesen Fällen wird durch einen nachträglichen Genehmigungsvorbehalt sichergestellt.

Aufgrund des dynamischen Infektionsgeschehens müssen die in den Verordnungen geregelten Maßnahmen in kurzen Abständen überprüft werden. Dem trägt der Gesetzentwurf durch die Einrichtung eines Sonderausschusses Rechnung. Zustimmung und Genehmigungen der Rechtsverordnungen sollen grundsätzlich dort beraten werden. Zugleich bleibt die demokratische Legitimationskette gewahrt. Um die Akzeptanz der Maßnahmen in der Öffentlichkeit zu stärken, sollen die Beratungen

öffentlich stattfinden und im Internet übertragen werden. Eine Befassung des Landtags mit einem Anliegen soll auf Wunsch von zwei Fraktionen oder einem Viertel der Mitglieder stattfinden. Da durch die Rechtsverordnungen des Landes viele verschiedene Lebensbereiche berührt sind, wurde davon abgesehen, die Zustimmung einem bestehenden Ausschuss zu übertragen. Durch die Berufung eines neuen Sonderausschusses kann auch durch dessen personelle Zusammensetzung dieser Vielschichtigkeit der relevanten Aspekte Rechnung getragen werden. Durch die Möglichkeit, sehr kurzfristiger Einberufungen sowie der Teilnahme durch Videozuschaltung, auch in hybrider Form, wird sichergestellt, dass der Ausschuss in kürzester Zeit über Änderungen der Verordnungen beraten und entscheiden kann.

Durch den Gesetzentwurf werden auch regionale Maßnahmen überprüft, falls die Infektionszahlen in einem Land- oder Stadtkreis die als kritisch eingestufte Marke von 50 Infektionen pro 100.000 Einwohner innerhalb der letzten sieben Tage überschreiten oder sich dieser Marke nähern. Da in diesen Fällen von weitreichenden Einschränkungen auszugehen ist, ist eine parlamentarische Kontrolle der Maßnahmen wichtig.

### *B. Einzelbegründung*

#### Zu § 1 Geltungsbereich

Durch das Gesetz wird eine Beteiligung des Landtags bei allen künftigen und bestehenden Verordnungen, die die Landesregierung zur Eindämmung der Covid-19-Pandemie erlassen hat, sichergestellt.

#### Zu § 2 Verordnungsermächtigung

Mit Absatz 1 überträgt der Landtag die durch § 1 ergriffene Gesetzgebungskompetenz der Landesregierung wieder zurück. Im Unterschied zu der bisherigen bundesgesetzlichen Regelung unterwirft er sie mit der Regelung in Absatz 2 nun aber einem Vorbehalt der Zustimmung durch den Landtag. Dadurch wird dem Landtag eine substantielle Beteiligung eröffnet, durch die er in seiner Aufgabenwahrnehmung gestärkt, die demokratische Legitimation ausgeweitet und dem Gedanken des Wesentlichkeitsprinzips Rechnung getragen wird.

Die Beratungen und die Zustimmung an einen vom Landtag zu berufenden Sonderausschuss kann delegiert werden. Gleichwohl kann auch dann im Einzelfall eine Beratung im Landtag stattfinden. Das Quorum hierfür entspricht den üblichen Minderheitsrechten der Geschäftsordnung des Landtags.

Die Zustimmung zu Änderungen einer Verordnung soll grundsätzlich vor Erlass oder Änderung einer Verordnung erfolgen. In Eilfällen kann die Landesregierung eine Verordnung ohne die Zustimmung des Landtags oder des Sonderausschusses erlassen. In diesen Fällen muss die Änderung innerhalb von sieben Tagen genehmigt werden. Geschieht dies nicht, so tritt die Rechtsverordnung oder die jeweilige Änderung nach Ablauf der Frist außer Kraft.

Durch Absatz 4 wird sichergestellt, dass eigeninitiativ der Landtag oder der Sonderausschuss Rechtsverordnungen ändern oder gänzlich außer Kraft setzen darf.

#### Zu § 3 Rücknahme von Beschränkungen

Nicht die Forderung nach Einhaltung der Freiheitsrechte ist begründungspflichtig, sondern deren Einschränkung. Diesem Grundsatz trägt § 3 Rechnung. Werden daher die Einschränkungen gelockert oder aufgehoben, so kann die Landesregierung dies unverzüglich selbst veranlassen. Eine Zustimmung des Landtags oder des Sonderausschusses ist entbehrlich. Diese sollen jedoch unverzüglich über die Lockerungen informiert werden. Deklaratorisch stellt Satz 4 fest, dass in diesem Zusammenhang weitergehende Änderungen der Verordnungen durch das Parlament oder den Sonderausschuss eingefordert werden können.

#### Zu § 4 Weitergehende Maßnahmen

Grundsätzlich wird das Recht der zuständigen Behörden, weitere Maßnahmen zu treffen, nicht berührt. Insoweit gilt § 8 Absatz 1 der Verordnung der Landesregierung über infektionsschützende Maßnahmen gegen die Ausbreitung des Virus SARS-CoV-2 fort. Dies gilt jedoch nicht, wenn regionale Maßnahmen infolge wieder ansteigender Zahl der Neuinfektionen erforderlich werden. Da in solchen Fällen mit größerer Beschränkung der Bürger- und Freiheitsrechten zu rechnen ist, bedürfen auch solche Maßnahmen einer Kontrolle durch das Parlament.

#### Zu § 5 Bereits erlassene Rechtsverordnungen

Bereits erlassene Rechtsverordnungen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes noch in Kraft sind, bedürfen ebenfalls einer Bestätigung durch das Parlament. Dies muss innerhalb von 14 Tagen nach der Berufung des Sonderausschusses erfolgen. Dies wird dazu führen, dass der Ausschuss oder aber der Landtag selbst zunächst einmal sich mit allen bestehenden Verordnungen befassen und diesen zustimmen muss.

#### Zu § 6 Sonderausschuss des Landtags

Wegen der Häufigkeit von Änderungen der Rechtsverordnungen zur Eindämmung der Covid-19 Pandemie kann der Landtag die Entscheidung hierüber an einen Sonderausschuss delegieren. Damit wird das Recht zur Einsetzung eines Sonderausschusses gemäß der Geschäftsordnung des Landtags präzisiert und in § 6 modifiziert. Dieser Sonderausschuss wird ermächtigt, den Änderungen zuzustimmen oder sie abzulehnen. Von der Übertragung dieser Befugnisse an einen bestehenden Ausschuss wurde abgesehen, da die Bewertung einer Verordnung unter Einbeziehung einer Vielzahl von Aspekten wie etwa des Gesundheitsschutzes, der wirtschaftlichen Folgen, den Einschränkungen der Freiheitsrechte, der Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes u. a. vorzunehmen ist.

Für den Sonderausschuss gelten die Regeln der Geschäftsordnung des Landtags entsprechend. In Ausnahme hierzu sieht Absatz 2 vor, dass Sitzungen grundsätzlich öffentlich stattfinden und online übertragen werden. Dadurch soll der Beratungsprozess transparenter und die Akzeptanz von Einschränkungen in der Öffentlichkeit gesteigert werden.

Durch Absatz 3 wird sichergestellt, dass der Ausschuss in kürzester Zeit über Änderungen der Rechtsverordnungen beraten und entscheiden kann. Dies kann in Form von Präsenzsitzungen, reinen Videokonferenzen oder Hybridsitzungen stattfinden. Eine Entscheidung kann in besonders dringenden Fällen innerhalb von zwölf Stunden herbeigeführt werden. Eine derart kurze Einberufungsfrist muss aber eine Ausnahme bleiben, da eine längere Vorlaufzeit für eine bessere Vorbereitung der Ausschussmitglieder erforderlich ist.

#### Zu § 7 Inkrafttreten, Außerkrafttreten

Es ist derzeit nicht absehbar, wie lange die Einschränkungen infolge der Covid-19 Pandemie erforderlich sein werden. Das Gesetz tritt daher außer Kraft, sobald der Landtag feststellt, dass eine pandemische Lage infolge des SARS-CoV2-Virus nicht mehr besteht.