



HESSISCHER LANDTAG

03. 11. 2020

Plenum

Gesetzentwurf

Fraktion der CDU, Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Gesetz über den Erlass infektionsschützender Maßnahmen

A. Problem

§ 32 IfSG gibt den Landesregierungen die Befugnis, unter den Voraussetzungen, die für Maßnahmen nach den §§ 28 bis 31 IfSG maßgebend sind, durch Rechtsverordnungen Gebote und Verbote zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten zu erlassen. Die Landesregierungen können die Ermächtigung durch Rechtsverordnung auf andere Stellen übertragen.

Damit ermächtigt das Bundesgesetz die Exekutive, in Situationen, die in der Regel ein schnelles und kurzfristiges Handeln erfordern, tätig zu werden und die notwendigen Maßnahmen zu treffen. Gerade die aktuelle Corona-Pandemie zeigt, dass ein sich kurzfristig veränderndes Infektionsgeschehen manchmal ein Handeln binnen Tagen oder sogar Stunden nötig macht.

Entsprechende Anwendungsfälle in der Vergangenheit endeten regelmäßig nach einem überschaubaren Zeitraum, sodass die Übertragung der Befugnis an die Exekutive keinen Bedenken begegnete. Die Corona-Pandemie indes ist anders. Sie macht es nötig, die nach dem Infektionsschutzgesetz erlassenen Maßnahmen über Monate hinweg immer wieder zu verlängern, anzupassen und zu verändern.

Damit stellt sich die Frage, inwiefern die dadurch teilweise entstehenden tiefgreifenden Grundrechtseingriffe gerechtfertigt sind, weil die maßgeblichen Beschränkungen zwar aufgrund eines Gesetzes, aber eben in letzter Konsequenz durch Rechtsverordnung angeordnet werden. Es ist dabei der verfassungsrechtliche Wesentlichkeitsgrundsatz zu beachten, nachdem die Eingriffsgrundlage für einen Grundrechtseingriff umso unmittelbarer durch das Volk legitimiert sein muss, je tiefgreifender der Eingriff ist.

Gerade in den letzten Wochen ist eine zunehmend lauter werdende Debatte darüber entbrannt, ob nicht die Gesetzgeber stärker in die Entscheidungen einbezogen werden und die Regulierung an sich ziehen müssen.

Im Hinblick auf die Landesparlamente ist dabei Art. 80 Abs. 4 Grundgesetz von Relevanz, der bestimmt, dass die Länder in den Fällen, in denen – wie im Falle des § 32 IfSG – Landesregierungen durch Bundesgesetz oder aufgrund von Bundesgesetzen ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen, auch zu einer Regelung durch Gesetz befugt sind.

Insofern trifft den Landesgesetzgeber die Verantwortung abzuwägen, wie lange er es zulässt, dass alleine die Exekutive tätig wird und wann bzw. in welchem Umfang er selbst Regelungen an deren Stelle trifft.

B. Lösung

Mit dem vorliegenden Gesetz kommt der Landesgesetzgeber seiner Verantwortung nach und macht deutlich, dass er die genannten Abwägungen vorgenommen hat. Es werden die Grundrechte benannt, die der Landesgesetzgeber als durch pandemische Maßnahmen betroffen ansieht. Außerdem listet er in der Einzelbegründung die Maßnahmen – wenn auch nicht abschließend – auf, die für ihn in dieser Krisensituation notwendige Mittel darstellen können.

Überdies stellt der Gesetzgeber mit dem vorliegenden Gesetzentwurf klar, dass er die bisherigen Handlungen der Landesregierung ausdrücklich unterstützt und billigt. § 2 Abs. 5 des Gesetzentwurfes stellt hierzu klar, dass die Landesregierung zur Ausübung der ihr gewährten bundesgesetzlichen Befugnisse berechtigt bleibt, soweit der Landtag nicht von seiner Befugnis nach Art. 80 Abs. 4 Grundgesetz Gebrauch gemacht hat.

Um dem Landtag eine hinreichende Entscheidungsgrundlage für ein mögliches gesetzgeberisches Tätigwerden zu ermöglichen, enthält der Gesetzentwurf überdies umfangreiche Informationspflichten der Landesregierung über die Lage der Pandemie und die erlassenen Maßnahmen.

C. Befristung

Das Gesetz wird bis zum 31. Dezember 2021 befristet.

D. Alternativen

Keine.

E. Finanzielle Auswirkungen

1. Auswirkungen auf die Finanz-, Vermögens- und Erfolgsrechnung

	Liquidität		Ergebnis	
	Ausgaben	Einnahmen	Aufwand	Ertrag
Einmalig im Haushaltsjahr	-	-	-	-
Einmalig in künftigen Haushaltsjahren	-	-	-	-
Laufend ab Haushaltsjahr 2020	-	-	-	-

2. Auswirkungen auf die mittelfristige Finanz- und Entwicklungsplanung

Keine.

3. Berücksichtigung der mehrjährigen Finanzplanung

Entfällt.

4. Auswirkungen für hessische Gemeinden und Gemeindeverbände

Entfällt.

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

Keine.

G. Besondere Auswirkungen auf Menschen mit Behinderungen

Keine.

Der Landtag wolle das folgende Gesetz beschließen:

**Gesetz
über den Erlass infektionsschützender Maßnahmen**

Vom

**§ 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 Wahrnehmung des Selbsteintrittsrechts des Parlaments gemäß Art. 80 Abs. 4 Grundgesetz sicherzustellen.

(2) Die Grundrechte der Freiheit der Person (Art. 2 Abs. 2 Satz 2 des Grundgesetzes, Art. 5 der Verfassung des Landes Hessen), der Freizügigkeit (Art. 11 Abs. 1 des Grundgesetzes, Art. 6 der Verfassung des Landes Hessen), der Versammlungsfreiheit (Art. 8 des Grundgesetzes, Art. 14 der Verfassung des Landes Hessen), der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 des Grundgesetzes, Art. 28 der Verfassung des Landes Hessen), der Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 Abs. 1 des Grundgesetzes, Art. 8 der Verfassung des Landes Hessen) können insoweit eingeschränkt werden.

**§ 2
Befugnisse der Landesregierung**

(1) Die Landesregierung ist unbeschadet der Rechte des Landtags nach Art. 80 Abs. 4 des Grundgesetzes befugt, Gebote und Verbote zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten durch Rechtsverordnung nach Maßgabe des § 32 des Infektionsschutzgesetzes vom 20. Juli 2000 (BGBl. I S. 1045), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1385), unter den Voraussetzungen, die für die Maßnahmen nach den §§ 28 bis 31 des Infektionsschutzgesetzes 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 derer Folgen auszurichten.

(5) Die Landesregierung ist zur Ausübung dieser Rechte befugt, soweit der Landtag nicht von seiner Befugnis nach Art. 80 Abs. 4 des Grundgesetzes Gebrauch gemacht hat.

(6) Die Gültigkeit einer Rechtsverordnung ist zeitlich angemessen zu begrenzen und kann jeweils durch die Verordnungsgeberin verlängert werden.

(7) Die Landesregierung kann die Verordnungsbefugnis zur Regelung im Einzelnen auf andere Stellen übertragen. Für aufgrund dieser Rechtsverordnung erlassene Verordnungen gelten die Regelungen des Abs. 5 im Übrigen nicht.

**§ 3
Beteiligung des Landtags**

(1) Rechtsverordnungen nach § 2 sowie deren Verlängerung, Änderung oder Aufhebung sind dem Landtag unverzüglich, spätestens 24 Stunden nach der Beschlussfassung, zuzuleiten. 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 verwaltungsgerechtlchen Entscheidungen in Betracht.

(2) Abs. 1 gilt entsprechend bei der Verlängerung, Änderung oder Aufhebung von Rechtsverordnungen, die im Zeitraum vor Inkrafttreten dieses Gesetzes aufgrund von § 32 des Infektionsschutzgesetzes erlassen wurden.

(3) Der Landtag wird regelmäßig durch die Landesregierung über die aktuelle pandemische Lage sowie über die von ihr ergriffenen Maßnahmen unterrichtet. Zu den Plenarsitzungen legt die Landesregierung die ergriffenen Regelungen nach Abs. 1 und Abs. 2 dem Landtag zur Beratung vor. Der Landtag entscheidet, ob er diese zur Kenntnis nimmt oder von seiner Befugnis nach Art. 80 Abs. 4 des Grundgesetzes Gebrauch macht.

(4) Ergänzend beteiligt das Ministerium der Finanzen den Landtag nach den Regelungen des Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz vom 4. Juli 2020 (GVBl. S. 482).

§ 4 Inkrafttreten, Außerkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft und am 31. Dezember 2021 außer Kraft.

Begründung

A. Allgemeines

§ 32 IfSG gibt den Landesregierungen die Befugnis, unter den Voraussetzungen, die für Maßnahmen nach den §§ 28 bis 31 IfSG maßgebend sind, durch Rechtsverordnungen Gebote und Verbote zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten zu erlassen. Die Landesregierungen können die Ermächtigung durch Rechtsverordnung auf andere Stellen übertragen. Damit ermächtigt das Bundesgesetz die Exekutive, in Situationen, die in der Regel ein schnelles und kurzfristiges Handeln erfordern, tätig zu werden und die notwendigen Maßnahmen zu treffen. Gerade die aktuelle Corona-Pandemie zeigt, dass ein sich kurzfristig veränderndes Infektionsgeschehen ein Handeln binnen Tagen oder sogar Stunden nötig macht.

Entsprechende Anwendungsfälle in der Vergangenheit endeten regelmäßig nach einem überschaubaren Zeitraum, sodass die Übertragung der Befugnis an die Exekutive keinen Bedenken begegnete. Die Corona-Pandemie dauert demgegenüber an. Sie macht es nötig, die nach dem Infektionsschutzgesetz erlassenen Maßnahmen über Monate hinweg immer wieder zu verlängern, anzupassen und zu verändern. Damit stellt sich die Frage, inwiefern die dadurch teilweise entstehenden tiefgreifenden Grundrechtseingriffe gerechtfertigt sind, weil die maßgeblichen Beschränkungen zwar aufgrund eines Gesetzes, aber eben in letzter Konsequenz durch Rechtsverordnung angeordnet werden. Es ist dabei der verfassungsrechtliche Wesentlichkeitsgrundsatz zu beachten, nachdem die Eingriffsgrundlage für einen Grundrechtseingriff umso unmittelbarer durch das Volk legitimiert sein muss, je tiefgreifender er ist.

Im Hinblick auf die Landesparlamente ist dabei Art. 80 Abs. 4 Grundgesetz von Relevanz, der bestimmt, dass die Länder in den Fällen, in denen – wie im Falle des § 32 IfSG – Landesregierungen durch Bundesgesetz oder aufgrund von Bundesgesetzen ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen, auch zu einer Regelung durch Gesetz befugt sind. Insofern trifft den Landesgesetzgeber die Verantwortung abzuwägen, wie lange er es zulässt, dass alleine die Exekutive tätig wird und wann bzw. in welchem Umfang er selbst Regelungen an deren Stelle trifft.

Mit dem vorliegenden Gesetz kommt der Landesgesetzgeber seiner Verantwortung nach und macht deutlich, dass er die genannten Abwägungen vorgenommen hat. Es werden die Grundrechte benannt, die der Landesgesetzgeber als durch pandemische Maßnahmen betroffen ansieht. Außerdem listet er in der Einzelbegründung die Maßnahmen – wenn auch nicht abschließend – auf, die für ihn in dieser Krisensituation notwendige Mittel darstellen können.

§ 2 Abs. 5 des Gesetzentwurfes stellt klar, dass die Landesregierung zur Ausübung der ihr gewährten bundesgesetzlichen Befugnisse berechtigt bleibt, soweit der Landtag nicht von seiner Befugnis nach Art. 80 Abs. 4 Grundgesetz Gebrauch gemacht hat.

Um dem Landtag eine hinreichende Entscheidungsgrundlage für ein mögliches gesetzgeberisches Tätigwerden zu ermöglichen, enthält der Gesetzentwurf überdies umfangreiche Informationspflichten der Landesregierung über die Lage der Pandemie und die erlassenen Maßnahmen.

B. Zu den einzelnen Bestimmungen

Zu § 1 (Zweck des Gesetzes)

In § 1 wird der Zweck des Gesetzes erläutert. Er besteht zum einen darin, die Weiterverbreitung übertragbarer Krankheiten durch zielgerichtete Maßnahmen zu verhindern und deren Folgen zu bekämpfen, und zum anderen darin, das Selbsteintrittsrecht des Parlaments zu sichern. Dieses Selbsteintrittsrecht ergibt sich aus Art. 80 Abs. 4 GG und besagt, dass der Gesetzgeber in den Fällen, in denen ein Bundesgesetz die Landesregierungen zum Erlass von Rechtsverordnungen ermächtigt, eigenständig tätig werden und eine Regelung durch Gesetz treffen kann. Diese sog. ordnungsvertretenden Gesetze können wegen ihrer gegenüber Rechtsverordnungen größeren Publizitätswirkung im Einzelfall dazu beitragen, die demokratische Legitimation einer Maßnahme zu verbessern und damit ihre Akzeptanz zu erhöhen. Abs. 2 benennt die Grundrechte, die durch jene Maßnahmen eingeschränkt werden können.

Zu § 2 (Befugnisse der Landesregierung)

§ 2 regelt die Befugnisse der Landesregierung und bestimmt dazu zunächst in Abs. 1 dass die Landesregierung unbeschadet der Rechte des Landtags nach Art. 80 Abs. 4 GG befugt ist, Gebote und Verbote zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten durch Rechtsverordnung nach Maßgabe des § 32 IfSG zu erlassen. Entsprechend dem Sinn und Zweck des Gesetzes wird hierdurch klar gestellt, dass ein flexibles und schnelles Agieren in Bezug auf Infektionsschutz vom Landtag explizit gebilligt wird. Je nach Lage des Infektionsgeschehens können das insbesondere sein:

- die Anordnung von Ausgangs- und Kontaktbeschränkungen im privaten sowie im öffentlichen Raum,
- die Schließung von Einrichtungen und Betrieben,
- die Erweiterung der Zulässigkeit sonntäglicher Öffnungen von Verkaufsstellen,
- die Anordnung von Auflagen bzw. notwendigerweise auch die Untersagung für das Abhalten von Veranstaltungen und Versammlungen,
- die Anordnung eines Abstandsgebots im öffentlichen Raum,
- die Anordnung von Quarantänepflichten,
- die Verpflichtung zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung (Maskenpflicht) in bestimmten Bereichen des öffentlichen Lebens, in öffentlich zugänglichen Gebäuden und Einrichtungen,
- das Verbot der Alkoholabgabe und des Alkoholkonsums auf bestimmten öffentlichen Plätzen oder zu bestimmten Zeiten,
- die Untersagung des Betriebs von gastronomischen Einrichtungen zu bestimmten Zeiten (Sperrstunde),
- die Erhebung, Speicherung, die Verarbeitung und der Schutz der Kontaktdaten von Kunden, Gästen oder Veranstaltungsteilnehmern, um nach Auftreten eines Infektionsfalls mögliche Infektionsketten nachverfolgen und unterbrechen zu können,
- die Anordnung von Betriebsregelungen bis hin zur Schließung von Bildungseinrichtungen wie Schulen und Kindergärten,
- Besuchsbeschränkungen in Einrichtungen.

Abs. 2, 4 und 6 stellen rein deklaratorisch die Grenzen der Grundrechtseinschränkung klar.

Abs. 3 macht deutlich, dass die Bürgerinnen und Bürger bei der Umsetzung der Regelungen entscheidend mitwirken müssen.

In Abs. 5 wird – in Ergänzung zu Abs. 1 – ausdrücklich klargestellt, dass die Landesregierung zur Ausübung der genannten Rechte befugt ist, soweit der Landtag nicht von seiner Befugnis nach Art. 80 Abs. 4 Grundgesetz Gebrauch gemacht hat. Anders ausgedrückt, sind alle Regulierungen der Landesregierung durch dieses Gesetz so lange gedeckt, bis der Landtag selbst durch ein Handeln nach Art. 80 Abs. 4 Grundgesetz an die Stelle der Landesregierung tritt.

Abs. 7 wiederholt die sich bereits aus § 32 S. 2 IfSG ergebende Möglichkeit der Landesregierung, ihr Verordnungsrecht zu delegieren.

Zu § 3 (Beteiligung des Landtags)

In § 3 wird die Beteiligung des Landtages näher festgelegt.

Abs. 1 und 2 bestimmen hierzu, in welchem Umfang die Rechtsverordnungen der Landesregierung, die auf Basis von § 32 Infektionsschutzgesetz erlassen werden, dem Landtag zu übersenden sind.

Abs. 3 regelt die Unterrichtung durch die Landesregierung.

Abs. 4 bestimmt klarstellend und rein deklaratorisch, dass das bereits verabschiedete Gesetz über das Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“ vom 4. Juli 2020 ergänzend gilt, dass also die dortigen Beteiligungsrechte durch dieses Gesetz nicht verändert oder überlagert werden.

Zu § 4 (Inkrafttreten, Außerkrafttreten)

§ 4 bestimmt das Inkrafttreten des Gesetzes und seine Befristung.

Wiesbaden, 3. November 2020

Für die Fraktion
der CDU
Die Fraktionsvorsitzende:
Ines Claus

Für die Fraktion
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Der Fraktionsvorsitzende:
Mathias Wagner (Taunus)