
Antrag

der Fraktion der FDP

Gesetz zur Beteiligung des Parlamentes und zum Schutz von Grundrechten im Falle von Maßnahmen nach §§ 28 - 31 Infektionsschutzgesetz

Das Abgeordnetenhaus von Berlin wolle beschließen:

Gesetz zur Beteiligung des Abgeordnetenhauses von Berlin 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 Abgeordnetenhauses von Berlin. Macht die epidemische Lage eine Abweichung von dem in der Geschäftsordnung vorgesehenen Beratungsverfahren notwendig, kann das Abgeordnetenhaus von Berlin diese mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen beschließen.

(2) Der Senat von Berlin übersendet dem Abgeordnetenhaus von Berlin 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 Ausschuss für Verfassungs- und Rechtsangelegenheiten, Geschäftsordnung, Verbraucherschutz, Antidiskriminierung. 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 Ausschusses für Verfassungs- und Rechtsangelegenheiten, Geschäftsordnung, Verbraucherschutz, Antidiskriminierung vor, so wird die Vorlage auf die Tagesordnung der nächsten Sitzung des Abgeordnetenhaus von Berlin genommen. Das Abgeordnetenhaus von Berlin kann vorab mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen einen 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 Abgeordnetenhaus von Berlin nach Absatz 2 unmöglich, ist die vom Senat von Berlin erlassene Rechtsverordnung nach § 32 Satz 1 IfSG, ihre Änderung oder Aufhebung dem Abgeordnetenhaus von Berlin binnen sieben Tagen nach der Verkündung oder Aufhebung zur nachträglichen Prüfung nach Absatz 2 vorzulegen. Kommt das Abgeordnetenhaus von Berlin oder nach Absatz 2 Satz 5 der Ausschuss für Verfassungs- und Rechtsangelegenheiten, Geschäftsordnung, Verbraucherschutz, Antidiskriminierung 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, der Senat von Berlin legt dem Abgeordnetenhaus von Berlin 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 Abgeordnetenhaus von Berlin sind Rechtsverordnungen nach § 32 Satz 1 IfSG zu ändern oder aufzuheben.

§ 3

Übergangsregelungen

Die Rechtsverordnungen des Senats von Berlin 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.

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 14. März 2020 hat der Senat von Berlin 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 COVID19-Welle in Deutschland abzuflachen.

Der Wiederanstieg der Fallzahlen hat aufgezeigt, dass es weiterer Anstrengungen bedarf das Virus einzudämmen.

Unter Berücksichtigung der Einschätzung der Lage durch das Robert-Koch-Institut ist es nicht absehbar, wie lange 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 verpflichten 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 sowie der Ungewissheit, wie lange diese Lage noch andauern wird, macht das Abgeordnetenhaus von Berlin 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 vom Senat von Berlin geplante Erlass, die geplante Änderung oder Aufhebung von Rechtsverordnungen nach § 32 Satz 1 IfSG durch den Senat von Berlin dem Abgeordnetenhaus von Berlin rechtzeitig, vollständig und begründet vor Verkündung bekannt zu machen. Dem Abgeordnetenhaus von Berlin wird hinsichtlich der Frage, ob mit dem Erlass,

der Änderung oder Aufhebung der vom Senat von Berlin im Entwurf vorgelegten Rechtsverordnung nach § 32 Satz 1 IfSG wesentlich in Grundrechte eingegriffen wird, ein Prüfungs- und Entscheidungsrecht eingeräumt, das auf einen zu benennenden Ausschuss zur abschließenden Erledigung übertragen werden kann. Macht die epidemische Lage die vorherige Befassung des Abgeordnetenhauses von Berlin 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 Abgeordnetenhaus von Berlin zur nachträglichen Prüfung vorzulegen. Die Rechtsverordnungen des Senats von Berlin 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 den Senat von Berlin 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 das Abgeordnetenhaus von Berlin 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 (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 der Senat von Berlin 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 Abgeordnetenhauses von Berlin, es sei denn, die epidemische Lage macht eine Abweichung notwendig. Eine notwendige Abweichung kann das Abgeordnetenhaus von Berlin 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 Abgeordnetenhauses von Berlin in Bezug auf Rechtsverordnungen des Senats von Berlin nach § 32 Satz 1 IfSG. Der Senat von Berlin hat das Abgeordnetenhaus von Berlin 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 Frage der Verhältnismäßigkeit (Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit) zu enthalten. Dem Abgeordnetenhaus von Berlin wird hinsichtlich der Frage, ob mit dem Erlass, der Änderung oder Aufhebung der vom Senat von Berlin vorgelegten Rechtsverordnung nach § 32 Satz 1 IfSG wesentlich in Grundrechte eingegriffen wird, ein Prüfungs- und Entscheidungsrecht eingeräumt, das auch zur abschließenden Erledigung auf einen zu benennenden Ausschuss übertragen werden kann.

Zu Absatz 3

In eilbedürftigen Fällen, d.h. wenn die epidemische Lage die vorherige Befassung des Abgeordnetenhauses von Berlin mit der Frage, ob wesentlich in die Grundrechte eingegriffen wird,

unmöglich macht, ist die erlassene Rechtsverordnung, ihre Änderung oder Aufhebung dem Abgeordnetenhaus von Berlin zur nachträglichen Prüfung vorzulegen. Das Verfahren richtet sich nach Absatz 2. Kommt das Abgeordnetenhaus von Berlin oder nach Absatz 2 Satz 5 ein zu benennender 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, Senat von Berlin legt dem Abgeordnetenhaus von Berlin 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

Das Abgeordnetenhaus von Berlin hat das Recht, vom Senat von Berlin 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 des Senats von Berlin 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.

Berlin, den 31. Oktober 2020

Czaja Fresdorf
und die weiteren Mitglieder
der Fraktion der FDP im Abgeordnetenhaus von Berlin