
Antrag

der Fraktion der SPD, der Fraktion der CDU, der Fraktion Die Linke, der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und der Fraktion der FDP

Berliner COVID-19-Parlamentsbeteiligungsgesetz

Das Abgeordnetenhaus wolle beschließen:

Berliner COVID-19-Parlamentsbeteiligungsgesetz

vom

Das Abgeordnetenhaus hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Berliner COVID-19-Parlamentsbeteiligungsgesetz

§ 1 Ziel des Gesetzes

(1) Dieses Gesetz regelt insbesondere die Parlamentsbeteiligung bei notwendigen Maßnahmen des Senates zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie auf der Grundlage von §§ 28 bis 31 i.V.m. § 32 Satz 1 und Satz 2 IfSG im Land Berlin.

(2) Als notwendig kommen in Berlin oder seinen Bezirken insbesondere Schutzmaßnahmen im Sinne des § 28a Absatz 3 nach Maßgabe der Sätze 1 sowie 4 bis 12 IfSG in Betracht.

§ 2 Verordnungsermächtigung

Der Senat wird nach Maßgabe dieses Gesetzes ermächtigt, durch Rechtsverordnung die erforderlichen Maßnahmen nach §§ 28 bis 31 IfSG zu treffen. Er kann diese Ermächtigung durch Rechtsverordnung auf andere Stellen, insbesondere die jeweils zuständigen Senatsverwaltungen, übertragen.

§ 3 Beteiligung des Abgeordnetenhauses

Der Senat übersendet dem Abgeordnetenhaus unverzüglich nach Beschlussfassung auf elektronischem Wege Rechtsverordnungen oder sonstige allgemeine Regelungen mit Maßnahmen nach §§ 4 und 5 dieses Gesetzes, die zu begründen sind. Die Präsidentin oder der Präsident beruft unbeschadet der sonstigen Regelungen der Geschäftsordnung mit Zustimmung des Ältestenrates unverzüglich eine Sondersitzung des Abgeordnetenhauses ein, soweit der Senat oder sonstige Stellen nach § 2 Satz 2 Maßnahmen nach § 4 ergreifen wollen. Gegenstand der Beratung des Abgeordnetenhauses können neben den Maßnahmen nach § 4 auch solche nach § 5 sowie grundlegende oder vorbereitende Dokumente sein, die in solche Maßnahmen münden sollen, insbesondere soweit sie öffentlich zugänglich sind.

§ 4 Schutzmaßnahmen mit parlamentarischem Zustimmungsvorbehalt

(1) Maßnahmen nach § 28a Abs. 2 IfSG bedürfen eines Parlamentsgesetzes oder einer Rechtsverordnung nebst eines zustimmenden Beschlusses des Abgeordnetenhauses zum Inkrafttreten. Im Übrigen können solche Maßnahmen frühestens am 4. Werktag nach Übersendung der Rechtsverordnung an das Abgeordnetenhaus von Berlin in Kraft treten, soweit das Abgeordnetenhaus an einer Beschlussfassung gehindert ist. Die Zustimmung nach Satz 1 kann in einer Lesung erteilt werden.

(2) Maßnahmen nach Absatz 1 sind auf maximal vier Wochen befristet, sie können durch Parlamentsbeschluss in einer Lesung oder durch Rechtsverordnung, die der Zustimmung durch das Abgeordnetenhaus bedarf, verlängert werden. Maßnahmen nach Satz 1 treten zudem am Tage nach einer Beschlussfassung des Abgeordnetenhauses außer Kraft, die die Zustimmung ausdrücklich ablehnt oder zurücknimmt.

§ 5 Schutzmaßnahmen mit Einspruchsmöglichkeit des Parlaments

(1) Sonstige, auf Grundlage der §§ 28 bis 31 IfSG zu erlassende Maßnahmen im Land Berlin treten außer Kraft, soweit das Abgeordnetenhaus Einspruch erhebt und diese nach Maßgabe der Geschäftsordnung aufhebt oder ändert. Auf Verlangen des Abgeordnetenhauses von Berlin sind Maßnahmen nach Satz 1 im Rahmen eines Einspruchs unverzüglich aufzuheben oder durch den Senat zu ändern. Verlangt das Abgeordnetenhaus die unverzügliche Änderung, so hat es gleichzeitig den wesentlichen Inhalt der Änderung vorzuschlagen.

(2) Maßnahmen nach Absatz 1 sind auf maximal vier Wochen befristet. Sie können unbeschadet der übrigen Bestimmungen dieses Gesetzes durch Parlamentsbeschluss in einer Lesung oder Rechtsverordnung verlängert werden.

§ 6 Verhältnismäßigkeit und Grundrechtseinschränkungen

(1) Bei Entscheidungen über Schutzmaßnahmen nach §§ 28 bis 31 IfSG sind soziale, gesellschaftliche und wirtschaftliche Auswirkungen auf den Einzelnen und die Allgemeinheit einzubeziehen und zu berücksichtigen, soweit dies mit den Zielen einer wirksamen Verhinderung, Kontrolle, Abschwächung oder Eindämmung des Infektionsgeschehens vereinbar ist. Dies schließt ein, dass die besonderen Bedingungen eines urbanen Raumes sowie besondere Lebenslagen berücksichtigt werden.

(2) Einzelne soziale, gesellschaftliche oder wirtschaftliche Bereiche, die für die Allgemeinheit von besonderer Bedeutung sind, können im Benehmen mit dem Abgeordnetenhaus ganz oder teilweise von den Schutzmaßnahmen ausgenommen werden, soweit ihre Ausnahme auch unter Berücksichtigung aller bisher getroffenen anderen Schutzmaßnahmen eine wirksame Verhinderung, Kontrolle, Abschwächung oder Eindämmung des Infektionsgeschehens nicht erheblich gefährden würden.

(3) Bei Maßnahmen nach § 4 und 5 ist sicherzustellen, dass Parteien und Parlamente ihren verfassungsrechtlichen Aufgaben nachkommen können.

(4) Die Grundrechte der Freiheit der Person (Artikel 2 Absatz 2 Satz 2 Grundgesetz), der Versammlungsfreiheit (Artikel 8 Grundgesetz), der Freizügigkeit (Artikel 11 Absatz 1 Grundgesetz), der Berufsfreiheit (Artikel 12 Absatz 1 Grundgesetz), der Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13 Absatz 1 Grundgesetz), des Eigentums (Artikel 14 Grundgesetz) und der informationellen Selbstbestimmung (Art. 2 Absatz 1 i.V.m. Artikel 1 Absatz 1 Grundgesetz) sowie die Artikel 7, 17, 18, 23, 26, 29, 32 der Verfassung von Berlin können insoweit eingeschränkt werden. Die Einschränkungen der Grundrechte sind auf das notwendige Maß zu beschränken und fortlaufend hinsichtlich ihrer Verhältnismäßigkeit zur Bekämpfung von COVID-19 zu überprüfen und anzupassen.

Artikel 2 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung im Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin in Kraft.

Begründung:

Im Allgemeinen

Das Gesetz regelt die parlamentarische Beteiligung im Sinne des Artikels 80 Absatz 4 GG sowie von Artikel 64 Absatz 1 VvB bei der Umsetzung der nach §§ 28 bis 31 IfSG dem Land zustehenden Maßnahmen in einem abgestuften Verfahren. Es ergänzt eine landesrechtliche Verordnungsermächtigung und eine landesrechtliche Rahmensetzung.

Im Einzelnen:

Zu § 1:

Absatz 1 statuiert Gegenstand und Ziel des Gesetzes.

Absatz 2 übernimmt Regelungen in § 28a Abs. 3 IfSG. Dieses legt bundesgesetzlich den Rahmen für die zu ergreifenden Schutzmaßnahmen fest und orientiert dabei auf die Anzahl der Neuinfektionen je 100.000 Einwohnerinnen und Einwohner innerhalb von 7 Tagen.

Zu § 2:

§ 2 Satz 1 ermächtigt den Senat von Berlin nach Maßgabe dieses Gesetzes zum Erlass von Rechtsverordnungen zur Anordnung von Maßnahmen nach den §§ 28 bis 31 IfSG. Art 64 Abs. 1 VvB ermächtigt in Anlehnung an Art 80 GG den Senat oder eines seiner Mitglieder zum Erlass von Rechtsverordnungen, wenn dies durch einfaches Bundes- oder Landesgesetz vorgesehen ist. Die auf bundesgesetzlicher Ermächtigungsgrundlage von den Landesregierungen erlassenen Rechtsverordnungen sind nicht Bundesrecht, sondern Rechtsverordnungen des Landesrechts. Es wird also mit Erlass einer Rechtsverordnung durch den Senat oder eines seiner Mitglieder in jedem Fall Landesrecht geschaffen, unabhängig davon, ob die Ermächtigung auf Bundesgesetz oder Landesgesetz beruht (Neumann in: Pfennig/Neumann, Verfassung von Berlin, Art. 64, Rn. 8.). Das Parlament kann auch die Regelung der Materie selbst übernehmen und eine Rechtsverordnung durch ein Gesetz ersetzen (vgl. Lepa AöR, 105 (1980), S. 337, 348.) oder sogar durch bloße Bezugnahme auf ihren Inhalt in Gesetzesrang erheben (BVerfGE, 22, 330, 346.). Dies gilt aufgrund von Art. 80 Abs. 4 GG ausdrücklich soweit durch Bundesgesetz oder auf Grund von Bundesgesetzen Landesregierungen ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen. Hier sind die Länder zu einer Regelung auch durch Gesetz befugt.

§ 2 Satz 2 berücksichtigt die nach § 3 Absatz 2 Satz 2 Geschäftsordnung des Senats vorhandene Option einer Übertragung der Verordnungsermächtigung auf ein einzelnes Senatsmitglied.

Zu § 3

Der Satz 1 regelt das Verfahren der Übermittlung der vom Senat beschlossenen Rechtsverordnungen oder sonstigen Regelungen mit Maßnahmen nach den §§ 4 und 5 dieses Gesetzes an das Abgeordnetenhaus und formuliert für diese jeweils eine Begründungspflicht.

Mit dem Satz 2 wird festgehalten, dass unverzüglich nach der Übermittlung an das Abgeordnetenhaus von dem Präsidenten oder der Präsidentin mit Zustimmung des Ältestenrates eine Sondersitzung des Abgeordnetenhauses einzuberufen ist, soweit Maßnahmen nach § 4 dieses Gesetzes ergriffen werden sollen. Gleichzeitig wird sichergestellt, dass die sonstigen Regelungen für die Einberufung von Sondersitzungen unberührt bleiben. Das Verfahren schließt ebenso ein, den Gegenstand nach § 4 innerhalb der Frist auf die Tagesordnung einer regulären Plenarsitzung zu setzen.

Der Satz 3 verdeutlicht, dass nicht nur Maßnahmen nach § 4 dieses Gesetzes, sondern auch Maßnahmen nach § 5 sowie grundlegende oder vorbereitende Dokumente, die in Maßnahmen nach §§ 4 und 5 dieses Gesetzes münden sollen, Gegenstand der Beratung sein können. Dies betrifft insbesondere, soweit öffentlich zugänglich, Vereinbarungen der Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten mit der Bundeskanzlerin/dem Bundeskanzler.

Zu § 4:

Zu Abs. 1:

Absatz 1 Satz 1 stellt sicher, dass die besonders intensiven Eingriffsmaßnahmen des § 28a Absatz 2 grundsätzlich eines zustimmenden Parlamentsbeschlusses vor Inkrafttreten bedürfen. Durch den Begriff „Maßnahmen“ wird klargestellt, dass ein Beschluss des Abgeordnetenhauses

sich auch auf einzelne allgemeine Maßnahmen beziehen kann und nicht auf die Rechtsverordnung insgesamt beschränkt ist. Dies gilt auch, soweit allgemeine Regelungen außerhalb von Rechtsverordnungen getroffen werden. Es wird darüber hinaus geregelt, dass die Maßnahmen auch im Rahmen eines Parlamentsgesetzes ergriffen werden können. Maßnahmen nach § 28a Absatz 2 verlangen einen zustimmenden Parlamentsbeschluss aufgrund ihrer besonderen Eingriffstiefe. Dabei ist seit dem Preisgesetzurteil des BVerfG unstrittig, dass Gesetzesbestimmungen, die den Erlass von Verordnungen an die Zustimmung des Parlamentes binden, „jedenfalls für solche Sachbereiche mit dem Grundgesetz vereinbar (sind), für die ein legitimes Interesse der Legislative anerkannt werden muss, zwar einerseits die Rechtsetzung auf die Exekutive zu delegieren, sich aber andererseits – wegen der Bedeutung der zu treffenden Regelungen – entscheidenden Einfluss auf Erlass und Inhalt der Verordnungen vorzubehalten (BVerfGE, 22, 330, Leitsatz 6a). Dies ist für den Sachbereich der genannten Maßnahmen hier einschlägig.

Der Satz 2 formuliert Regelungen zur Sicherstellung der Handlungsfähigkeit im Rahmen einer Pandemie einerseits und des Parlamentsvorbehalts andererseits. Es wird klargestellt, dass die Maßnahmen frühestens am 4. Werktag nach Übersendung der Rechtsverordnung an das Abgeordnetenhaus von Berlin in Kraft treten, wenn dieses an einer Beschlussfassung gehindert sein sollte. Somit wird sichergestellt, dass notwendige Maßnahmen auch dann in Kraft treten, wenn eine Beschlussfassung im Abgeordnetenhaus nicht möglich sein sollte.

Das Fristengefüge und die Materie erfordern ein besonders schnelles Verfahren der parlamentarischen Befassung. Deshalb wird mit dem Satz 3 klargestellt, dass die Zustimmung des Abgeordnetenhauses im Rahmen einer Lesung erteilt werden kann.

Zu Abs. 2:

Absatz 2 Satz 1 befristet die Maßnahmen nach Absatz 1 auf maximal vier Wochen. Damit geht das Gesetz über die Regelung in § 28a Absatz 5 IfSG hinaus, welches eine grundsätzliche Befristung auf vier Wochen vorsieht. Eine strenge Befristung ist angesichts der umfassenden Grundrechtseingriffe erforderlich. Es wird auch geregelt, dass Verlängerungen möglich sind, diese aber ebenso eines Beschlusses des Parlamentes in einer Lesung bedürfen.

Der Satz 2 stellt klar, dass, soweit das Abgeordnetenhaus die Zustimmung zu einer Verlängerung ausdrücklich ablehnt oder zurücknimmt, die Maßnahmen am Tag nach einer Beschlussfassung außer Kraft treten.

Zu § 5:

Zu Abs. 1

Der Absatz. 1 regelt eine Einspruchsmöglichkeit des Parlamentes, soweit es sich um Maßnahmen handelt, die nicht unter § 4 dieses Gesetzes fallen. Im Hinblick auf ein abgestuftes Parlamentsbeteiligungsverfahren wird insoweit auf die Eingriffstiefe der Maßnahmen abgestellt. Die nicht unter § 4 fallenden Maßnahmen sind weniger eingriffsintensiv, bedürfen aber dennoch einer Einspruchsmöglichkeit des Parlamentes. Die Einspruchsregelung ermöglicht insbesondere dem Ausschuss für Verfassungs- und Rechtsangelegenheiten, Geschäftsordnung, Verbraucherschutz, Antidiskriminierung vorbereitend tätig zu werden. Der Satz 1 regelt insofern, dass die Maßnahmen, die nicht unter § 4 dieses Gesetzes fallen, dann außer Kraft treten, wenn und soweit das Abgeordnetenhaus sie aufhebt oder ändert.

Im Rahmen des Einspruchs bleibt es dem Abgeordnetenhaus unbenommen, einzelne Maßnahmen zu ändern oder aufzuheben.

Zu Abs. 2

Absatz 2 befristet die Maßnahmen nach Absatz 1 auf maximal vier Wochen. Damit geht das Gesetz über die Regelung in § 28a Absatz 5 IfSG hinaus, welches eine grundsätzliche Befristung auf vier Wochen vorsieht. Für die Verlängerung gilt gleichermaßen die Eingriffsmöglichkeit des AGH nach Absatz 1 Satz 1 wie die Möglichkeit des Verlangens ggü. dem Senat nach Absatz 1 Satz 2 und 3.

Zu § 6

Zu Abs. 1

Der Absatz 1 übernimmt in Satz 1 die Regelung des § 28a Abs. 6 IfSG. Im Wege des Appells wird klargestellt, dass die Besonderheiten des urbanen Raumes und besondere Lebenslagen berücksichtigt werden müssen. Dies meint insbesondere die spezifische Situation im Hinblick auf die Wohnverhältnisse, die Struktur der Wirtschaft, die Möglichkeit der Fortbewegung und die Familienverhältnisse.

Zu Abs. 2

Der Absatz 2 übernimmt zunächst im Wesentlichen die Regelung des § 28a Abs. 6 IfSG und stellt klar, dass auch eine teilweise Ausnahme von den Schutzmaßnahmen durch einen Beschluss des Parlaments möglich ist. Bedingung für eine Ausnahme ist, dass auch unter Berücksichtigung aller bisher getroffenen anderen Schutzmaßnahmen eine wirksame Eindämmung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) nicht erheblich gefährden würde.

Zu Abs. 3

Die verfassungsrechtlich abgesicherten Institutionen Parlament und Parteien werden insoweit privilegiert als sichergestellt wird, dass die sich aus der verfassungsrechtlichen Absicherung ergebenden Zusammenkünfte und Handlungen unter Beachtung des Infektionsschutzes weiter durchgeführt werden können. Dies ist zur Aufrechterhaltung des demokratischen Gemeinwesens zwingend erforderlich.

Zu Abs. 4:

Absatz 4 dient dem Erfordernis des verfassungsrechtlichen Zitiergebotes für die einschlägigen Grundrechte des GG und der VvB und verlangt in Umsetzung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes die fortlaufende Überprüfung der ergriffenen Maßnahmen.

Zu Artikel 2

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Berlin, den 6. Januar 2021

