

G e s e t z e n t w u r f

der Fraktion der FDP

Thüringer Gesetz zur parlamentarischen Beteiligung an den Maßnahmen nach § 32 Infektionsschutzgesetz

A. Problem und Regelungsbedürfnis

Durch den Gesetzentwurf werden künftige und bereits bestehende Rechtsverordnungen der Landesregierung zur Eindämmung von Pandemien, wie beispielsweise der aktuell grassierenden Covid-19-Pandemie unter einen Zustimmungsvorbehalt des Parlaments gestellt. In Anbetracht 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. Lösung

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

Beibealtung der bisherigen Rechtslage; die Beteiligung des Parlaments findet zwar schon heute statt, etwa in Form von Regierungsinformationen, Aktuellen Debatten, Ausschusssitzungen, Beantwortung von Anträgen und Anfragen. Auch erfolgt die Mitwirkung des Landtags bei einzelnen Gesetzgebungsverfahren wie etwa dem Corona-Mantelgesetz. Dem Parlament fehlt aber die Möglichkeit, Änderungen auch durchzusetzen. Das Kernstück der Maßnahmen zur Eindämmung von Pandemien, wie etwa COVID-19, 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

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.

**Thüringer Gesetz zur parlamentarischen Beteiligung an den Maßnahmen
nach § 32 Infektionsschutzgesetz**

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1
Zweck

Zweck dieses Gesetzes ist es, die Weiterverbreitung übertragbarer Krankheiten durch zielgerichtete Maßnahmen zu verhindern und deren Folgen zu bekämpfen sowie die stärkere Einbeziehung des Parlaments in wesentliche Fragen der Grundrechtsausübung sicherzustellen.

§ 2
Verordnungsermächtigung

(1) Die Landesregierung ist befugt, Gebote und Verbote zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten durch Rechtsverordnung nach Maßgabe des § 32 Infektionsschutzgesetz (IfSG) vom 20. Juli 2000 (BGBl. I S. 1045) in der jeweils geltenden Fassung unter den Voraussetzungen, die für die Maßnahmen nach den §§ 28 bis 31 IfSG maßgebend sind, zu erlassen. Die Grundrechte der Freiheit der Person (Artikel 2 Abs. 2 Satz 2 Grundgesetz [GG]), der ungestörten Religionsausübung (Artikel 4 Abs. 2 GG), der Freizügigkeit (Artikel 11 Abs. 1 GG), der Versammlungsfreiheit (Artikel 8 GG), der Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13 Abs. 1 GG) und des Brief- und Postgeheimnisses (Artikel 10 GG) können insoweit eingeschränkt werden. Die Einschränkungen der Grundrechte sind auf das notwendige Maß zu beschränken und regelmäßig an die Erforderlichkeit der Bekämpfung übertragbarer Krankheiten anzupassen. Dauer und Intensität des Eingriffs sind am Zweck der Verhinderung der Weiterverbreitung übertragbarer Krankheiten durch zielgerichtete Maßnahmen und Bekämpfung deren Folgen auszurichten.

(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 § 5 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 vier Wochen nach ihrem Erlass, genehmigt werden. Wird die Genehmigung innerhalb dieser Frist nicht erteilt, tritt die jeweilige Rechtsverordnung oder die Änderung einer Rechtsverordnung mit Ablauf von vier Wochen 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 Abs. 4, eine weitergehende Aufhebung der Beschränkungen zu beschließen, bleibt unberührt.

§ 4**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 Abs. 3 Satz 4 gilt entsprechend.

§ 5**Sonderausschuss des Landtags**

(1) Der Landtag entscheidet über die Einsetzung und Auflösung eines Sonderausschusses "Pandemie" gemäß § 70 Satz 2 der Geschäftsordnung des Landtags. 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 nicht öffentlich stattfindet. Die Sitzungen werden über die Homepage des Landtags 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.

§ 6**Infrafortreten**

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung:**A. Allgemeiner Teil**

Auf Grundlage der Ermächtigung des § 32 Satz 1 IfSG ist die Landesregierung befugt, in Form von Rechtsverordnungen, tiefgreifende Eingriffe in grundrechtlich geschützte Bereiche vorzunehmen. So betreffen etwa die von der Landesregierung ohne Parlamentsbefassung erlassenen Maßnahmen zur Bekämpfung der Ausbreitung der Covid-19-Pandemie alle Lebensbereiche und haben zu drastischen Einschränkungen des öffentlichen und auch privaten Lebens geführt. Aufgrund der im Anwendungsbereich des § 32 bestehenden hohen Eingriffintensität in Grundrechtspositionen und der nicht abzusehenden Notwendigkeit weiterer Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen ist es nicht mehr ausreichend, die Maßnahmen 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.

Die Kompetenz des Landtags, den vorliegenden Gesetzentwurf zu beschließen, folgt aus Artikel 80 Abs. 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 Maßnahmen 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.

B. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu § 1 - Zweck

Durch das Gesetz wird eine Beteiligung des Landtags bei allen künftigen und bestehenden Verordnungen, die die Landesregierung zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten 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 substanzielle 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 vier Wochen 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 - 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 § 5 - Sonderausschuss des Landtags

Wegen der Häufigkeit von Änderungen der Rechtsverordnungen zur Bekämpfung von Infektionskrankheiten, wie etwa Covid-19, 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 unter anderem 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 § 6 - Inkrafttreten

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Für die Fraktion:

Montag