

Gesetzentwurf

der **Fraktion DIE LINKE.**

Titel:

Gesetz zur Beteiligung des Landtages bei Maßnahmen der Staatsregierung nach dem Infektionsschutzgesetz im Freistaat Sachsen (Sächsisches Infektionsschutz- Beteiligungsgesetz – SächsIfSBetG)

Dresden, den 4. Mai 2020

- b.w. -



Rico Gebhardt
Fraktionsvorsitzender

V o r b l a t t

zu dem Entwurf eines

Gesetz zur Beteiligung des Landtages bei Maßnahmen der Staatsregierung nach dem Infektionsschutzgesetz im Freistaat Sachsen (Sächsisches Infektionsschutz-Beteiligungsgesetz – SächsIfSBetG)

A. Zielstellung / Problem und Regelungsbedarf

Der Artikel 50 der Verfassung des Freistaates Sachsen (SächsVerf) verpflichtet die Staatsregierung, den Landtag über ihre Tätigkeit soweit zu informieren, als dies zur Erfüllung der Aufgaben des Landtages erforderlich ist. Mit dieser Verfassungsbestimmung treten als „Funktionen des Landtages [...] vor allem die Staatsleitungs-, Gesetzgebungs- und Kontrollaufgabe hervor. [...] Im parlamentarischen Regierungssystem wird die Staatsleitung als umfassende und grundlegende Planung; Festlegung und Durchführung der Ziele und Aufgaben sowie der Rechtsordnung des Staates (Magiera a.a.O.) Landtag und Regierung zugewiesen.“¹ Demzufolge ist das Parlament gerade in Angelegenheiten von grundlegender Bedeutung durch die Staatsregierung zu beteiligen.

Nur ein rechtzeitig und umfänglich von wesentlichen Vorgängen unterrichteter Landtag ist dabei auch in der Lage, seine verfassungsmäßigen Aufgaben wahrzunehmen und seine Funktionen im Gefüge der Gewaltenteilung mit dem ihm zur Verfügung stehenden Kontrollinstrumenten effektiv auszuüben.

Mit dem Beginn der Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 (Coronavirus) in Sachsen und im Zuge der sich weiter entwickelnden weltweiten Pandemie hatte die Staatsregierung bzw. das für den Vollzug der Aufgaben nach dem Infektionsschutzgesetz zuständige Sächsische Staatsministerium für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt zuerst mit einer Allgemeinverfügung und dann folgend mit Rechtsverordnungen entsprechende Maßnahmen zur Bekämpfung der Coronavirus-Pandemie in Sachsen, gestützt auf die bundesgesetzlichen Ermächtigungsnormen des § 28 Absatz 1 bzw. § 32 des Infektionsschutzgesetzes, erlassen.

Über Informationen von Fachausschüssen und im Rahmen von Gesprächsrunden der Staatsministerin mit Vertreter*innen der Fraktionen des Landtages hinaus war und ist der Landtag in diesen Prozess nicht eingebunden; ihm war und ist auch kein Recht zur eigenen Stellungnahme eingeräumt. Dies ist rechtlich umso problematischer, als dass die erlassenen bzw. verordneten Schutzmaßnahmen zum Teil massiv in durch die Verfassung garantierte Grund- und Freiheitsrechte, insbesondere in das allgemeine Persönlichkeitsrecht, in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, in das Recht auf Versammlungsfreiheit, in die persönliche Freiheit und Freizügigkeit, in die Berufsfreiheit oder in das Eigentumsrecht eingreifen.

Allein die Tragweite und Intensität dieser von der Exekutiven „verordneten“ Grundrechtseingriffe machen eine stärkere Einbeziehung der Legislative erforderlich, damit diese ihren verfassungsrechtlichen Funktionen zur Kontrolle umfassend nachkommen kann, bevor derartige Maßnahmen rechtlich verbindlich fixiert werden.

¹ Baumann-Hasske/Kunzmann (Hrsg.); Die Verfassung des Freistaates Sachsen – Kommentar, Art. 50, RdN 3

Gesundheitsschutz und das Recht auf körperliche Unversehrtheit sind wichtige Ziele, welche die Einschränkungen anderer Grundrechte notwendig machen können. Umso mehr müssen auch und gerade in krisenhaften Zeiten einer Pandemie staatliche Maßnahme hinterfragt, ggf. kritisiert und auch korrigiert werden können, insbesondere auch im Hinblick auf die Verhältnismäßigkeit, die Bestimmtheit und die Wesentlichkeit solcher Eingriffsregelungen.

Schon allein deshalb ist in diesem Bereich die obligatorische und rechtzeitige Einbindung des Parlaments in diesem Rechtsetzungsprozess geboten.

In einem demokratischen Rechtsstaat müssen gerade Regelungen und Vollzugsmaßnahmen, die derartig massiv und tief in die Grundrechte eingreifen, von der Legislative getroffen werden. Diese zu erlassen, kann nicht auf der Grundlage weitreichender Verordnungsermächtigungen der Exekutive eingeräumt werden und allein überlassen bleiben.

Daher soll die Staatsregierung mit dem vorliegenden Gesetzentwurf verpflichtet werden, die auf der Grundlage der sehr weitreichenden bundesgesetzlichen Verordnungsermächtigung des Infektionsschutzgesetzes zu erlassenen Rechtsverordnungen und deren Änderungen im Vorab, in besonders begründeten Eilfällen nachträglich dem Landtag zur Überprüfung und Stellungnahme vorzulegen. Nur so wird eine wirksame und öffentlich parlamentarische Kontrolle und Möglichkeit der Einflussnahme in Wahrnehmung der Kontrollfunktion gewährleistet werden.

Mit entsprechenden gesetzgeberischen Vorschlägen zur Gewährleistung der Parlamentsbeteiligung beim Erlass von Rechtsverordnung nach dem Infektionsschutzgesetz sind derzeit ganz aktuell auch andere Landesparlamente befasst: so der Niedersächsische Landtag auf der Grundlage eines entsprechenden Gesetzentwurfes der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (Drs. 18/6297) und der Landtag von Mecklenburg-Vorpommern auf Grundlage eines Gesetzentwurfes der Fraktion DIE LINKE (Drs. 7/4935).

B. Wesentlicher Inhalt

Mit dem vorgelegten Gesetzentwurf soll die Staatsregierung verpflichtet werden, den Landtag vor Erlass oder Änderung einer Rechtsverordnung nach § 32 Infektionsschutzgesetz durch rechtzeitige Information des für Gesundheitsangelegenheiten und für Verfassungs- und Rechtsangelegenheiten zuständigen Fachausschusses sowie ggf. weiteren Fachausschüssen zu beteiligen. Dazu soll den Fachausschüssen die Möglichkeit für die Abgabe einer Stellungnahme eingeräumt werden, deren Ergebnisse dann in die Willensbildung und Entscheidungsfindung einfließen sollen.

C. Alternativen

Im Sinne der Zielstellungen dieses Gesetzentwurfes: keine.

D. Kosten

Mit dem neuen Beteiligungsverfahren entstehen nur unwesentliche Mehrkosten.

E. Zuständigkeit

Ausschuss für Verfassung und Recht, Demokratie, Europa und Gleichstellung (federführend)
Ausschuss für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt (mitberatend)

**Gesetz zur Beteiligung des Landtages bei Maßnahmen der
Staatsregierung nach dem Infektionsschutzgesetz im Freistaat Sachsen
(Sächsisches Infektionsschutz-Beteiligungsgesetz – SächsIfSBetG)**

Vom

Der Sächsische Landtag hat am ... das folgende Gesetz beschlossen

Artikel 1

**Gesetz zur Beteiligung des Landtages bei Maßnahmen der
Staatsregierung nach dem Infektionsschutzgesetz im Freistaat Sachsen
(Sächsisches Infektionsschutz-Beteiligungsgesetz – SächsIfSBetG)**

§ 1

Ziel des Gesetzes

Ziel des Gesetzes ist die rechtzeitige Beteiligung des Landtages beim Erlass oder bei der Änderung von Rechtsverordnungen für den Freistaat Sachsen, die auf der Grundlage des Infektionsschutzgesetzes vom 20. Juli 2000 (BGBl. I S. 1045), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 27. März 2020 (BGBl. I S. 587) geändert worden ist, durch Staatsregierung oder die zuständigen Staatsministerien verordnet werden.

§ 2

Unterrichtungspflichten

Die Staatsregierung unterrichtet den Landtag unverzüglich über den geplanten Erlass oder die geplante Änderung einer bereits erlassenen Rechtsverordnung auf der Grundlage des § 32 des Infektionsschutzgesetzes.

§ 3

Anhörung des Landtages, Stellungnahme, Berücksichtigung

(1) Vor dem Erlass oder der Änderung einer Rechtsverordnung auf der Grundlage des § 32 des Infektionsschutzgesetzes gibt die Staatsregierung zum frühestmöglichen Zeitpunkt dem für Gesundheitsangelegenheiten und dem für Verfassungs- und Rechtsangelegenheiten zuständigen Ausschuss des Landtages oder einem anderen vom Landtag benannten Ausschuss des Landtages in angemessener Frist die Gelegenheit zur Stellungnahme. Die Staatsregierung berücksichtigt die Stellungnahmen bei ihrer Willensbildung und Entscheidungsfindung.

(2) Ist eine rechtzeitige Beteiligung des Landtages aus wichtigem Grund nicht möglich (Eilfälle), ist die Stellungnahme unter Darlegung der Gründe für die nicht erfolgte Anhörung nachträglich einzuholen. Absatz 1 Satz 2 findet dabei entsprechende Anwendung.

(3) Das Nähere zur Beteiligung des Landtages regeln der Landtag und die Staatsregierung durch Vereinbarung. Insbesondere kann die Beteiligung weiterer Ausschüsse des Landtages festgelegt werden. Der Landtag kann Näheres in seiner Geschäftsordnung regeln.

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Gesetzesbegründung

A. Allgemeiner Teil

Im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Corona-Pandemie hat die Staatsregierung – gestützt auf die jeweiligen bundesgesetzlichen Ermächtigungsnormen der §§ 28 Absatz 1 bzw. § 32 des Infektionsschutzgesetzes – eine Reihe von Maßnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus durch Allgemeinverfügung und durch diese ablösende Rechtsverordnungen des Sächsischen Staatsministerium für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt für den Freistaat Sachsen verordnet, die zum Teil zu erheblichen Einschnitten in das gesellschaftliche und soziale Leben im Allgemeinen sowie in Grund- und Freiheitsrechte der Bürger*innen im Besonderen geführt haben und auch weiter anhalten werden.

Allein schon mit den verordneten Maßnahmen, die der Kontaktbeschränkung zum Zwecke des Infektionsschutzes dienen, werden – auch ausweislich einer diesbezüglichen aktuellen Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages – eine Vielzahl von Schutzbereichen der durch das Grundgesetz, wie auch durch die Sächsische Verfassung, garantierten Grund- und Freiheitsrechte berührt: angefangen beim allgemeinen Persönlichkeitsrecht bis hin zum Eigentumsrecht². Ungeachtet dieser massiven Grundrechtseingriffe findet eine über allgemeine Informationen der Fachausschüsse des Landtages und interne Gesprächsrunden der Staatsregierung mit Vertreter*innen der Fraktionen hinausgehende Beteiligung des Landtages bisher nicht statt.

Ein verbindlich geregeltes Verfahren oder gar Recht zur Abgabe oder Berücksichtigung von Stellungnahmen des Landtages in diesem faktisch gesetzesersetzenden Rechtsetzungsprozess der Staatsregierung existiert bislang nicht.

Davon ausgehend, dass der Staat in Grundrechte nur durch oder aufgrund eines Gesetzes eingreifen darf und das auch nur, solange dieser Eingriff gerechtfertigt, d. h. insbesondere verhältnismäßig ist, ist an dieser Stelle und bei einer so weitreichenden Ermächtigungsnorm wie der des § 32 des Infektionsschutzgesetzes, die rechtzeitige Beteiligung des Landtages, des Gesetzgebers unumgänglich und dringend geboten. Dies gilt umso mehr, da es sich bei dem Erlass von Rechtsverordnungen im Infektionsschutzgesetz um rechtlich sehr weitreichend wirkendes, sogenanntes gesetzesvertretendes Ordnungsrecht handelt. Hinzu kommt weiterhin, dass auch das Parlament nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes selbst Rechtsverordnungen erlassen, bestehende Rechtsverordnungen ändern oder in diese auch neue Regelungen einfügen kann, wenn es sich an das Verfahren und an die Grenzen der Ermächtigungsgrundlage hält. (BVerfGE 114, 196 <234 ff.>)

Auch deshalb steht einer Unterrichtung, Anhörung und Berücksichtigung von Stellungnahmen des Landtages bzw. der zuständigen Fachausschüsse im Rechtssetzungsprozess der Staatsregierung für eine Rechtsverordnung im Bereich des Infektionsschutzgesetzes – kompetenzrechtlich – grundsätzlich nichts im Wege.

Um eine solche wirksame und rechtzeitige Beteiligung des Parlamentes sicherzustellen, braucht es daher einer mit dem Gesetzentwurf vorgelegten bindenden gesetzlichen Regelung.

² Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages, Ausarbeitung „Kontaktbeschränkungen zwecks Infektionsschutz: Grundrechte“, WD 3 – 3000 – 079/20 vom 8. April 2020; Seite 6ff

B. Besonderer Teil

I. Zu Artikel 1 – Sächsisches Infektionsschutz-Beteiligungsgesetz

1. Zu § 1 (Ziel des Gesetzes):

Mit dieser Norm wird die Zielsetzung dieses Gesetzes ausdrücklich bestimmt.

Damit soll zugleich klargestellt werden, dass es keine generelle Beteiligung des Landtages beim Erlass oder bei Änderungen von Rechtsverordnungen der Staatsregierung geben soll/darf, sondern dass die Beteiligung des Landtages ausdrücklich und ausschließlich beim Erlass oder bei der Änderung von Rechtsverordnungen nach dem Infektionsschutzgesetz gewährleistet werden soll.

Dies ist auch durch die eingangs umfassend dargelegten weitreichenden Eingriffsmöglichkeiten, die die bundesgesetzliche Ermächtigungsnorm des § 32 des Infektionsschutzgesetzes derzeit vorsieht, gerechtfertigt und verfassungsgemäß geboten.

2. Zu § 2 (Unterrichtungspflichten):

Die im § 2 GE geregelten Unterrichtungspflichten der Staatsregierung beschränken sich auf geplante Erlasse oder Änderungen von bereits erlassenen Rechtsverordnungen gemäß § 32 des Infektionsschutzgesetzes.

Die unverzügliche Unterrichtung des Landtages durch die Staatsregierung ist eine Grundvoraussetzung, um eine rechtzeitige Beteiligung überhaupt zu ermöglichen.

3. Zu § 3 (Anhörung des Landtages, Stellungnahme, Berücksichtigung):

Die zentralen Pflichten der Staatsregierung zur Gewährleistung einer wirksamen Beteiligung des Landtages nach dem vorgelegten Gesetzentwurf werden im § 3 GE normiert.

Hiernach soll die Staatsregierung verpflichtet werden, dem für Gesundheitsangelegenheiten und dem für Verfassungs- und Rechtsangelegenheiten oder einen anderen vom Landtag benannten Ausschuss des Landtages frühzeitig vor dem Erlass oder der Änderung einer auf der Grundlage des § 32 Infektionsschutzgesetz geplanten Rechtsverordnung die Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Dazu soll im Rahmen eines Anhörungsverfahrens eine angemessene Frist für die Abgabe einer Stellungnahme gewährt werden. Da von den zu verordnenden Regelungen auch weitere Fachbereiche und Angelegenheiten betroffen sein können, wird ausdrücklich die Möglichkeit eingeräumt, dass der Landtag bei Bedarf weitere Fachausschüsse beteiligen kann.

Die von den zu beteiligenden Fachausschüssen abgegebenen Stellungnahmen sollen in Umsetzung der verfassungsmäßigen Kontroll- und Korrekturfunktion des Parlaments bei der Willensbildung und Entscheidungsfindung der Staatsregierung berücksichtigt werden.

Sollte in ausnahmsweisen Eilfällen eine vorherige Beteiligung des Landtages aus wichtigem Grund nicht möglich sein, ist die Stellungnahme unter Darlegung der Gründe für die nicht erfolgte Anhörung nachträglich einzuholen.

Dabei sind diese auch nachträglich abgegebenen Stellungnahmen entsprechend des Grundsatzes nach dem Absatz 1 Satz 2 zu berücksichtigen und die bereits erlassene Rechtsverordnung ggf. auch nachträglich zu ändern oder anzupassen.

Um einen reibungslosen und abgestimmten Ablauf bei der Beteiligung des Landtages zu gewährleisten, sieht Absatz 3 vor, dass das Nähere hierzu der Landtag und die Staatsregierung durch Vereinbarung regeln. Dabei kann insbesondere auch die Beteiligung weiterer Fachausschüsse des Landtages festgelegt werden.

Ungeachtet dessen kann der Landtag im Rahmen seiner Geschäftsordnungsautonomie Näheres in seiner Geschäftsordnung festlegen.

II. Zu Artikel 2 – Inkrafttreten

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten des vorgeschlagenen Gesetzes am Tag nach seiner Verkündung.