



Gesetzentwurf

der Abgeordneten **Horst Arnold, Alexandra Hiersemann, Florian Ritter, Klaus Adelt, Inge Aures, Harald Güller, Stefan Schuster, Arif Taşdelen, Ruth Waldmann, Michael Busch, Volkmar Halbleib, Natascha Kohnen, Markus Rinderspacher, Dr. Simone Strohmayer, Margit Wild, Florian von Brunn, Martina Fehlner, Christian Flisek, Annette Karl, Ruth Müller, Doris Rauscher, Diana Stachowitz und Fraktion (SPD)**

zur Verbesserung der Ausübung der Befugnis des Freistaates Bayern von Gesetzen im Sinn des Art. 80 Abs. 4 Grundgesetz und zur Sicherstellung des Grundrechtsschutzes bei bayerischen Rechtsverordnungen zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten nach § 32 Satz 1 Infektionsschutzgesetz (Bayerisches Infektionsschutzmaßnahmen-Parlamentsbeteiligungsverbesserungsgesetz – BayIfS-MPBVerbessG)

A) Problem

Zur Eindämmung der Ausbreitung des Virus SARS-CoV-2 und der Krankheit COVID-19 hat das Staatsministerium für Gesundheit und Pflege seit März 2020 mehrere Rechtsverordnungen erlassen, die Gebote und Verbote regeln, mit denen die Ausbreitung der Pandemie verhindert werden soll. Diese Rechtsverordnungen wurden ohne Beteiligung des Landtags erlassen.

Die mittels Rechtsverordnungen erlassenen Maßnahmen betreffen alle Lebensbereiche und haben zu einem weitgehenden Stillstand des öffentlichen und privaten Lebens geführt. Die Rechtsverordnungen, die bisher ohne Beteiligung des Landtags erlassen wurden, beruhen auf der Ermächtigung des § 32 Satz 1 Infektionsschutzgesetz (IfSG).

Angesichts der tiefgreifenden Eingriffe in grundrechtlich geschützte Bereiche und des nicht absehbaren Endes der Pandemie ist es in demokratiethoretischer Hinsicht nicht länger hinnehmbar, die Bekämpfung ausschließlich auf Rechtsverordnungen zu stützen, und damit die Entscheidungsbefugnis über die Infektionsschutzmaßnahmen vollständig an die Exekutive, hier auf das für Gesundheit zuständige Ressortministerium, zu übertragen.

Die Zuständigkeit eines einzelnen Ministeriums führt zu einem Abwägungsmangel. Sie impliziert eine Vorwegnahme der Grundrechtsabwägung, die im Hinblick auf die durch die Maßnahmen verletzten Grundrechte eingriffsvertiefend wirkt. Die Verhältnismäßigkeit eines Grundrechtseingriffs erfordert aber die Rechtsgüterabwägung zwischen mehreren betroffenen Grundrechten.

Es ist Aufgabe des Staatsministeriums für Gesundheit und Pflege, den ihm zugewiesenen Geschäftsbereich selbständig und eigenverantwortlich zu führen. Seine Arbeit ist dann erfolgreich, wenn es den Schutz und die Pflege der ihm zugeordneten Grundrechte maximiert hat. Am Erlass der Maßnahmen und der durch sie bedingten Eingriffe nimmt aber kein fach- bzw. ressortübergreifend zusammengesetztes Gremium teil, sondern sie werden von einem bestimmten Ressort verantwortet, das ggf. von Experten dieses einschlägigen Ressorts beraten wird.

Eine gleichberechtigte Abwägung der betroffenen Grundrechtsinteressen muss damit von vorneherein in Zweifel gezogen werden. Es wird nicht zu einer praktischen Konkordanz hin gedacht, sondern von einer Maximierung des einzelnen Schutzgutes her gedacht. Die organisationsrechtliche Zuteilung der Aufgabe an das Staatsministerium für Gesundheit und Pflege nimmt damit die Grundrechtsabwägung vorweg bzw. verhindert diese. Die Überantwortung der Maßnahmen an ein ressortübergreifendes Gremium würde dieses Abwägungsdefizit vermeiden, ihm zumindest vorbeugen. Art. 80 Abs. 4 Grundgesetz (GG) gibt den Ländern das dafür notwendige Instrument in die Hand.

Es muss sichergestellt werden, dass auch in Krisenzeiten der demokratisch besonders legitimierte Parlamentsgesetzgeber über Inhalt, Zweck und Ausmaß von Grundrechtseingriffen entscheidet. Auch in Zeiten der Krise müssen die wesentlichen Entscheidungen durch das Parlament getroffen werden. Dies gilt insbesondere für tiefe und einschneidende Grundrechtseingriffe wie Versammlungsverbote, Gottesdienstverbote, Kontaktverbote, Betriebsuntersagungen und gleich schwerwiegende Eingriffe in Grundrechte. Ermächtigungen zum Erlass von Verordnungen müssen nach Inhalt, Zweck und Ausmaß klar bestimmt sein (Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG). Sie dürfen nicht auf eine Generalklausel gestützt werden, sondern bedürfen tatbestandlich stärker eingegrenzter gesetzlicher Regelungen.

Es ist unerlässlich, dass ausschließlich demokratische Institutionen über grundrechtseinschneidende Maßnahmen entscheiden – und nur im Rahmen der ihnen vom Grundgesetz verliehenen Kompetenzen. Das gilt sowohl für die klassischen drei Gewalten als auch für die föderalen Strukturen. Politische Entscheidungen müssen transparent vorbereitet und getroffen werden; wissenschaftliche Erkenntnisse sind dafür die Grundlage, dürfen aber die Entscheidungen nicht determinieren. Es darf keine alternativlosen Entscheidungen geben. Nur wenn jeder Grundrechtseinschränkung transparente und demokratische politische Entscheidungen zugrunde liegen, kann die notwendige Akzeptanz einschneidender Maßnahmen gewährleistet werden.

Bei keiner der Verordnungen der Staatsregierung zwischen dem 24. März 2020 und dem 29. Mai 2020 war der Landtag beteiligt, noch wurde er vom Staatsministerium für Gesundheit und Pflege oder der Staatsregierung über den Erlass der Rechtsverordnungen unterrichtet, obwohl alle Rechtsverordnungen und ihre Änderungen auf § 32 Satz 1 IfSG basieren. Nach Art. 80 Abs. 4 GG hätte die Berechtigung bestanden, dass der bayerische Gesetzgeber nach eigenem Ermessen auf die nach § 32 Satz 1 IfSG bundesrechtliche, an die Staatsregierung gerichtete Verordnungsermächtigung zugreift und ein Landesgesetz erlässt.

B) Lösung

Das Parlamentsbeteiligungsgesetz (PBG) vom 12. Juli 2016 (GVBl. S. 142, BayRS 1100-6-S) wird geändert. Die Nr. 4 und 5 des Abschnitts VI der Vereinbarung zum Parlamentsbeteiligungsgesetz (VerPBG) vom 3./4. September 2003 werden in den Gesetzestext übernommen. Dies erhöht die Verbindlichkeit der Unterrichtung des Landtags durch die Staatsregierung.

Darüber hinaus wird der Staatsregierung künftig eine besondere Darlegungslast auferlegt, wenn sie eine Rechtsverordnung nach § 32 Satz 1 IfSG erlassen will, durch die in die dort genannten Grundrechte und in das Grundrecht auf ungestörte Religionsausübung eingegriffen wird. Dabei teilt die Staatsregierung dem Landtag in Zukunft auch Inhalt, Zweck und Ausmaß der beabsichtigten Rechtsverordnung nach § 32 Satz 1 IfSG mit und auch, mit welchen Regelungen sie in der Rechtsverordnung sicherstellen wird, dass Einschränkungen der in § 32 Satz 3 IfSG zitierten Grundrechte und des Grundrechts auf ungestörte Religionsausübung so gering als möglich ausfallen. Steht dies noch nicht genau fest, so erfolgt darüber so bald wie möglich eine Benachrichtigung des Landtags durch die Staatsregierung.

Zur Stärkung des legitimierten Gesetzgebers bedürfen künftig Rechtsverordnungen, die auf § 32 Satz 1 IfSG gründen, der Zustimmung des Landtags. Hat sich der Landtag nach Ablauf von einer Sitzungswoche seit Eingang der Rechtsverordnung nicht mit ihr befasst, so gilt seine Zustimmung zu der Rechtsverordnung als erteilt.

Es wird sichergestellt, dass bei Rechtsverordnungen nach § 32 Satz 1 IfSG die Staatsregierung von der Übertragung der Ermächtigung nach § 32 Satz 2 IfSG keinen Gebrauch macht. Dazu wird auch die Delegationsverordnung (DeIV) vom 28. Januar 2014 (GVBl. S. 22, BayRS 103-2-V), die zuletzt durch Verordnung vom 13. Januar 2020 (GVBl. S. 11) geändert worden ist, in § 9 Nr. 5 DeIV geändert.

C) Alternativen

Keine

D) Kosten**1. Staat**

Dem Landtagsamt sowie der Staatskanzlei und den Ressorts entstehen durch die Änderung des Parlamentsbeteiligungsgesetzes keine Kosten.

2. Kommunen und sonstige Träger der mittelbaren Staatsverwaltung

Den Kommunen und mittelbaren Trägern der Staatsverwaltung entstehen durch das Gesetz ebenfalls keine finanziellen Belastungen.

3. Wirtschaft und Bürger

Für Wirtschaft und Bürger ergeben sich aus der Änderung ebenfalls keine Kostenwirkungen.

Gesetzentwurf

zur Verbesserung der Ausübung der Befugnis des Freistaates Bayern von Gesetzen im Sinn des Art. 80 Abs. 4 Grundgesetz und zur Sicherstellung des Grundrechtsschutzes bei bayerischen Rechtsverordnungen zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten nach § 32 Satz 1 Infektionsschutzgesetz (Bayerisches Infektionsschutzmaßnahmen-Parlamentsbeteiligungsverbesserungsgesetz – BayIfS-MPBVerbessG)

§ 1

Änderung des Parlamentsbeteiligungsgesetzes

Das Parlamentsbeteiligungsgesetz (PBG) vom 12. Juli 2016 (GVBl. S. 142, BayRS 1100-6-S) wird wie folgt geändert:

1. Art. 1 wird wie folgt geändert:
 - a) Abs. 1 wird wie folgt geändert:
 - aa) Nach Nr. 2 wird folgende Nr. 3 eingefügt:

„3. Erlass, Änderung und Aufhebung sowie den Inhalt von Ermächtigungen im Sinn des Art. 80 Abs. 4 Grundgesetz,“
 - bb) Die bisherigen Nrn. 3 und 4 werden die Nrn. 4 und 5.
 - b) In Abs. 2 werden die Wörter „Nr. 3 und 4“ durch die Wörter „Nr. 4 und 5“ ersetzt.
2. Nach Teil 2 wird folgender Teil 3 mit folgendem Art. 6 und folgender Teil 4 mit folgendem Art. 7 eingefügt:

„Teil 3

Angelegenheiten nach Art. 80 Abs. 4 Grundgesetz

Art. 6

Ermächtigung der Staatsregierung im Sinn des Art. 80 Abs. 4 Grundgesetz

¹Will die Staatsregierung von einer Ermächtigung im Sinn des Art. 80 Abs. 4 Grundgesetz durch Erlass eines Gesetzes oder einer Rechtsverordnung Gebrauch machen, so teilt sie dies dem Landtag umgehend mit. ²Wenn dabei die Grundzüge des beabsichtigten Gesetzes oder der beabsichtigten Rechtsverordnung noch nicht hinreichend benannt werden können, erfolgt hierüber so bald wie möglich eine weitere Benachrichtigung des Landtags.

Teil 4

Rechtsverordnungen der Staatsregierung nach § 32 Satz 1 Infektionsschutzgesetz

Art. 7

Bindung der Staatsregierung und Zustimmung des Landtags

(1) Bei Rechtsverordnungen nach § 32 Satz 1 Infektionsschutzgesetz vom 20. Juli 2000 (BGBl. I S. 1045), das zuletzt durch Art. 2 des Gesetzes vom 19. Mai 2020 (BGBl. I S. 1018) geändert worden ist, macht die Staatsregierung von der Übertragung der Ermächtigung nach § 32 Satz 2 des Infektionsschutzgesetzes keinen Gebrauch.

(2) ¹Werden durch eine Rechtsverordnung nach § 32 Satz 1 Infektionsschutzgesetz die Grundrechte der Freiheit der Person (Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG und Art. 102 Abs. 1 der Verfassung), der ungestörten Religionsausübung (Art. 4 Abs. 2 GG und Art. 107 Abs. 2 der Verfassung), der Freizügigkeit (Art. 11 GG und Art. 109 der Verfassung), der Versammlungsfreiheit (Art. 8 Abs. 1 GG und Art. 113 der Verfassung), der Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 GG und Art. 106 Abs. 3 der Verfassung) und des Brief- und Postgeheimnisses (Art. 10 GG und Art. 112 Abs. 1 der Verfassung) insoweit eingeschränkt, hat die Staatsregierung insbesondere darzulegen, warum sie von der Ermächtigung nach § 32 Satz 1 Infektionsschutzgesetz durch Erlass einer Rechtsverordnung Gebrauch macht. ²Art. 6 Satz 1 gilt entsprechend; dabei unterrichtet die Staatsregierung den Landtag auch über Inhalt, Zweck und Ausmaß der beabsichtigten Rechtsverordnung nach § 32 Satz 1 Infektionsschutzgesetz und teilt mit, mit welchen Regelungen sie in der Rechtsverordnung sicherstellen wird, dass Einschränkungen der in Satz 1 bezeichneten Grundrechte so gering als möglich ausfallen; Art. 6 Satz 2 gilt entsprechend.

(3) ¹Rechtsverordnungen nach § 32 Satz 1 Infektionsschutzgesetz bedürfen der Zustimmung des Landtags. ²Hat sich der Landtag nach Ablauf von einer Sitzungswoche seit Eingang der Rechtsverordnung nicht mit ihr befasst, gilt seine Zustimmung zu der vorgelegten Rechtsverordnung als erteilt.“

3. Die bisherigen Teile 3 und 4 werden die Teile 5 und 6 und in Teil 5 werden die bisherigen Art. 6 bis 9 die Art. 8 bis 11 und in Teil 6 wird der bisherige Art. 10 Art. 12.

§ 2

Änderung der Delegationsverordnung

In § 9 Nr. 5 der Delegationsverordnung (DeIV) vom 28. Januar 2014 (GVBl. S. 22, BayRS 103-2-V), die zuletzt durch Verordnung vom 13. Januar 2020 (GVBl. S. 11) geändert worden ist, wird die Angabe „ , § 32 Satz 1“ gestrichen.

§ 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am in Kraft.

Begründung:

A) Allgemeines

Art. 80 Abs. 4 Grundgesetz (GG) ermöglicht es den Ländern, in den Fällen, in denen die Landesregierung durch oder auf Grund von Bundesgesetzen ermächtigt ist, Rechtsverordnungen zu erlassen, wahlweise auch eine gesetzliche Regelung zu treffen.

Die Länder können also die bundesrechtlich an die Landesregierungen übertragene Angelegenheit statt durch Rechtsverordnung auch durch Gesetz regeln. Ob das geschieht, liegt im Ermessen des jeweiligen Landesparlaments. Das gilt unabhängig davon, ob die Landesregierung von der bundesrechtlichen Ermächtigung bereits Gebrauch gemacht hat. Ist das der Fall, kann der Gesetzgeber die dann schon vorhandene Rechtsverordnung auf der Grundlage der Ermächtigungsgrundlage mit Gesetzesrang abändern oder aufheben.

Der Zweck des Art. 80 Abs. 4 GG liegt in der Stärkung der Landesgesetzgebung. Derartige Gesetze werden daher als derivative Rechtsetzung auf Landesebene im Kompetenzbereich des Bundes, als Gesetzgebung an Verordnungs Statt oder als ordnungsvertretendes Gesetz beschrieben. Somit betrifft der Gleichklang zwischen den Handlungsmöglichkeiten der zum Verordnungserlass ermächtigten Landesregierung und dem an ihrer Stelle nach Art. 80 Abs. 4 GG tätigen Gesetzgeber nicht nur die Bindungen, sondern auch die positiven Handlungsoptionen. Der Gesetzgeber ist wie der Verordnungsgeber an den Rahmen der Ermächtigung gebunden, kann ihn aber auch in vollem Umfang ausschöpfen. Das gilt auch für die Weiterübertragung der Verordnungsermächtigung.

Art. 80 Abs. 4 GG erweitert nicht den Kreis möglicher Ermächtigungsadressaten nach Art. 80 Abs. 1 Satz 1 GG. Er begründet vielmehr für die Landesparlamente die Berechtigung, nach eigenem Ermessen auf bundesrechtliche, an die Landesregierungen gerichtete Verordnungsermächtigungen zuzugreifen.

Grundrechte sind keine „Schönwetterrechte“. Sie müssen sich gerade auch in Bedrohungslagen bewähren und verteidigt werden. Das Corona-Virus hat unser Leben in einem vorher unvorstellbaren Ausmaß in eine Zwangspause versetzt. Für die Verteidigung von Grundrechten gibt es aber keine Pause. Grundrechte werden auch nicht von Regierung und Gesetzgeber gewährt, sondern von ihnen gewährleistet. Entsprechend liegt die Rechtfertigungslast für Einschränkungen beim Staat. Der Staat kann nicht nach freiem Ermessen – und sei es auch für ein noch so wichtiges Ziel – Einschränkungen anordnen, sondern muss sich mit all seinen Maßnahmen innerhalb des ihm zustehenden verfassungsrechtlichen Rahmens halten. Insbesondere ist er damit an den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebunden. Diese Regeln sind für den Rechtsstaat wesentlich und helfen aktuell, dass neben dem Schutzgut Gesundheit andere gewichtige Verfassungsgüter nicht aus dem Blick geraten.

Derzeit erleben wir einen fast vollständigen Übergang der Entscheidungsgewalt an die Exekutive. Es muss daher sichergestellt werden, dass auch in Krisenzeiten der demokratisch besonders legitimierte Parlamentsgesetzgeber über Inhalt, Zweck und Ausmaß von Grundrechtseingriffen entscheidet. Dies gilt insbesondere für tiefe und einschneidende Grundrechtseingriffe wie Versammlungsverbote, Gottesdienstverbote, Kontaktverbote, Betriebsuntersagungen und gleich schwerwiegende Eingriffe in Grundrechte. Ermächtigungen zum Erlass von Verordnungen müssen nach Inhalt, Zweck und Ausmaß klar bestimmt sein (Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG). Sie dürfen nicht auf eine Generalklausel gestützt werden, sondern bedürfen tatbestandlich stärker eingegrenzter gesetzlicher Regelungen.

Das Erfordernis des Gesundheitsschutzes ist dabei in einen möglichst schonenden Ausgleich mit anderen Rechtspositionen zu bringen, ohne andere Grundrechte unverhältnismäßig einzuschränken. Das betrifft insbesondere z. B. das Versammlungsfreiheitsrecht und hier ganz besonders Versammlungen, die sich gegen die (oder einen Teil der) derzeit angeordneten Maßnahmen richten. Es muss deshalb sichergestellt werden, dass unter Auflagen, die das Infektionsrisiko minimieren, politische Versammlungen weiterhin möglich sind und Gesundheitsschutz und Versammlungsfreiheit in praktische Konkordanz gebracht werden. Die Versammlungsfreiheit ist schlechthin konstituierend für die freiheitliche demokratische Grundordnung. Sie ist das für den Einzelnen bedeutendste Instrument, seine Unzufriedenheit mit politischen Entscheidungen in die Öffentlichkeit zu tragen, für die eigene Position zu werben und einen Politikwechsel jenseits von Wahlen herbeizuführen.

Bei keiner der Verordnungen der Staatsregierung zwischen dem 24. März 2020 und dem 29. Mai 2020 war der Landtag beteiligt, noch wurde er von der Staatsregierung über den Erlass der Rechtsverordnungen unterrichtet, obwohl alle Rechtsverordnungen und ihre Änderungen auf § 32 Satz 1 IfSG basieren. Unter Missachtung der Möglichkeit und Berechtigung nach Art. 80 Abs. 4 GG wurde der Inhalt der Rechtsverordnungen nicht in einem Parlamentsgesetz geregelt, obwohl wesentliche Grundrechtseingriffe im Zentrum standen. Dies zeigt das dringliche Erfordernis der mit diesem Gesetzentwurf vorgelegten Festschreibung für die Beteiligung des Parlamentsgesetzgebers.

Im Hinblick auf den hohen Rang der grundrechtlichen Freiheitsverbürgungen ist zweifelhaft, ob Grundrechtseinschränkungen überhaupt im Verordnungswege geregelt werden können. Die wesentlichen Entscheidungen in einem demokratischen Gemeinwesen hat nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts der demokratisch legitimierte Gesetzgeber zu treffen. Der Vorbehalt des Gesetzes wird insoweit zu einem Parlamentsvorbehalt verschärft.

Der Vorbehalt des Gesetzes verlangt, dass staatliches Handeln in bestimmten grundlegenden Bereichen durch förmliches Gesetz legitimiert wird und verteilt die Kompetenzen zwischen Parlament und vollziehender Gewalt. Der Vorbehalt des Gesetzes soll dem Parlament die rechtsstaatliche Bedeutung sichern, die ihm als der unmittelbar demokratisch legitimierten Staatsgewalt zukommt. Der Gesetzgeber ist verpflichtet, alle wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen, und darf sie nicht anderen Normgebern überlassen. Wann es danach einer Regelung durch den parlamentarischen Gesetzgeber bedarf, lässt sich nur im Blick auf den jeweiligen Sachbereich und auf die Eigenart des betroffenen Regelungsgegenstandes beurteilen. 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“ (zum Ganzen: BVerfG, Urt. v. 14.07.1998, 1 BvR 1640/97, juris, Rn. 132 m.w.N.; siehe auch BVerwG, Beschl. v. 19.09.2014, 7 B 6.14, juris, Rn. 9).

Die Entscheidung für oder gegen beispielsweise die Anordnung landesweit geltender, nicht näher differenzierender Ausgangsverbote ist wegen ihrer weitreichenden Auswirkungen auf die Bürgerinnen und Bürger, insbesondere auf ihre Freiheitsrechte, auf die allgemeinen Lebensverhältnisse und wegen der damit notwendigerweise verbundenen gänzlichen Aufhebung des öffentlichen Lebens eine wesentliche Entscheidung im Sinne des Vorbehalts des Gesetzes. Die Verordnungen enthalten die darüber hinaus umfangreichsten Grundrechtseinschränkungen seit dem Inkrafttreten der Verfassung und des Grundgesetzes. Sie zu treffen ist allein der Gesetzgeber berufen. Die Delegation solcher Maßnahmen auf ein einzelnes Ministerium ist mit der vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Wesentlichkeitstheorie unvereinbar.

Als ersten Schritt zur verfassungskonformen Umsetzung der pandemiebedingten Einschnitte legen die Antragsteller mit dem vorliegenden Gesetzentwurf einen Gesetzentwurf zur Änderung des PBG vor, damit sichergestellt wird, dass der Landtag insbesondere im Zusammenhang mit der Ermächtigung des § 32 Satz 1 IfSG von der Möglichkeit im Sinn des Art. 80 Abs. 4 GG Gebrauch macht und ein Landesgesetz erlässt. Wird dieses nicht erlassen, sondern macht die Staatsregierung von der bundesgesetzlichen Ermächtigung gemäß § 32 Satz 1 IfSG durch Rechtsverordnung Gebrauch, so steht die Rechtsverordnung unter dem Zustimmungsvorbehalt des Landtags. Es tritt eine Zustimmungsfiktion ein, wenn sich der Landtag nicht innerhalb einer Sitzungswoche mit der Rechtsverordnung beschäftigt.

B) Im Einzelnen

Zu § 1 Änderung des Parlamentsbeteiligungsgesetzes (PBG):

Zu Nr. 1:

Nr. 4 des Abschnitts VI der Vereinbarung zum Parlamentsbeteiligungsgesetz (VerPBG) wird im PBG normiert. Dazu wird in Art. 1 Abs. 1 PBG eine neue Nr. 3 eingefügt. Damit fordern die Antragsteller eine größere Verbindlichkeit im Hinblick auf die Unterrichtung des Landtags durch die Staatsregierung hinsichtlich von Ermächtigungen zu Rechtsverordnungen durch Bundesgesetz oder aufgrund von Bundesgesetzen nach Art. 80 Abs. 4 GG.

Zu Nr. 2:

Nr. 5 des Abschnitts VI VerPBG wird ebenfalls im PBG normiert. Dazu wird in das PBG ein neuer Teil 3 mit einem neuen Art. 6 eingefügt. Damit fordern die Antragsteller ebenfalls eine größere Verbindlichkeit im Hinblick auf die Unterrichtung des Landtags durch die Staatsregierung hinsichtlich von Ermächtigungen zu Rechtsverordnungen durch Bundesgesetz oder aufgrund von Bundesgesetzen nach Art. 80 Abs. 4 GG.

Zusätzlich wird in das PBG ein neuer Teil 4 mit einem neuen Art. 7 eingefügt, in welchem Regelungen für Rechtsverordnungen nach § 32 Satz 1 IfSG normiert werden. Es wird sichergestellt, dass bei Rechtsverordnungen nach § 32 Satz 1 IfSG die Staatsregierung von der Übertragung der Ermächtigung nach § 32 Satz 2 IfSG auf eine andere Stelle keinen Gebrauch macht.

Die Zuständigkeit eines einzelnen Ministeriums führt zu einem Abwägungsmangel. Die Infektionsschutzmaßnahmenverordnungen im Freistaat Bayern wurden von dem für Gesundheit zuständigen Staatsministerium für Gesundheit und Pflege erlassen. In Berlin war demgegenüber der Senat, im Saarland und in Sachsen-Anhalt war z. B. die jeweilige Landesregierung für den Erlass zuständig.

Diese Aufgabenzuordnung an ein einziges Ministerium impliziert eine Vorwegnahme der Grundrechtsabwägung, die im Hinblick auf die durch die Maßnahmen verletzten Grundrechte eingriffsvertiefend wirkt und zu einem Abwägungsmangel führt. Die Verhältnismäßigkeit eines Grundrechtseingriffs erfordert aber die Rechtsgüterabwägung zwischen mehreren betroffenen Grundrechten. Die Überantwortung der Maßnahmen an ein pluralistisches, ressortübergreifendes Gremium würde dieses Abwägungsdefizit vermeiden, ihm zumindest vorbeugen. Art. 80 Abs. 4 GG gibt den Ländern das dafür notwendige Instrument in die Hand.

Wenn die Staatsregierung von der verordnungsrechtlichen Ermächtigung nach § 32 Satz 1 IfSG Gebrauch macht, so trifft sie nach dem vorgelegten Gesetzentwurf eine besondere Darlegungslast. Sie hat insbesondere gegenüber dem Landtag zu begründen, warum sie von der Ermächtigung durch Rechtsverordnung und nicht durch Gesetz Gebrauch macht, dem Landtag also keinen förmlichen Gesetzentwurf zuleitet. Die Staatsregierung hat weiterhin den Landtag darüber zu unterrichten, welche Regelungen sie in die Rechtsverordnung insbesondere zur Gewährleistung bzw. Sicherstellung eines möglichst effektiven Grundrechtsschutzes beabsichtigt aufzunehmen.

Weiter wird geregelt, dass Rechtsverordnungen nach § 32 Satz 1 IfSG der Zustimmung des Landtags bedürfen. Hat sich der Landtag nach Ablauf von einer Sitzungswoche seit Eingang der Rechtsverordnung nicht mit ihr befasst, gilt seine Zustimmung zu der unveränderten Rechtsverordnung als erteilt.

Zu Nr. 3:

Die Änderung ist rein redaktioneller Natur.

Zu § 2 Änderung der Delegationsverordnung (DeIV):

Es handelt sich um eine Folgeänderung von Art. 7 Abs. 1 PBG i. d. F. des BayIfSMPB-VerbessG-Entwurfs. Die Änderung stellt sicher, dass die Staatsregierung von der Übertragung der Ermächtigung nach § 32 Satz 2 IfSG auf eine andere Stelle, so auf das Staatsministerium für Gesundheit und Pflege, keinen Gebrauch macht. Diese Möglichkeit in § 9 Nr. 5 DeIV wird gestrichen.

Zu § 3:

Es handelt sich um die Inkrafttretensvorschrift des Gesetzes.