



Anhörung des Ausschusses f. Arbeit u.a. des Landtags NRW
am 6.4.2020
zum Gesetzentwurf der Landesregierung
**„Gesetz zur konsequenten und solidarischen Bewältigung der
COVID-19-Pandemie in Nordrhein-Westfalen und zur Anpassung
des Landesrechts im Hinblick auf die Auswirkungen einer Pande-
mie“**
(Drucksache 17/8920).

0.

Der Gesetzentwurf enthält eine Reihe von Regelungen, für die es in der Geschichte des Landes keine Vorbilder gibt. Deshalb kann auch nicht einfach auf gesicherte Erkenntnisstände, Vorlagen oder Routinen zurückgegriffen werden.

Der Entwurf orientiert sich in wesentlichen Teilen am Epidemieschutzgesetz des Bundes, in manchen Teilen aber auch nicht. Daher kann z.T. an Diskussionsstände zum Bundesrecht angeknüpft werden.

Vorab ist festzuhalten: Demokratie und Rechtsstaat in NRW werden durch die Vorlagen nicht fundamental bedroht. Nordrhein-Westfalen ist

nicht Ungarn. Hier gibt es hinreichend klare Vorgaben und hinreichend stabile Institutionen, welche die Grundlagen der Verfassung stützen.

Unterhalb dieser Ebene stellt der Entwurf einige Rechtsfragen, welche der Klärung bedürfen. Auf sie soll hier eingegangen werden.

1.

Der Gesetzentwurf enthält einige gravierende Eingriffe in die Gewaltenteilung (Art. 3 LV). Namentlich ermächtigt er den Ordnungsgeber, von Gesetzen abzuweichen und so Elemente der gesetzgebenden Gewalt zu gesetzgebende Gewalt partiell zu übernehmen. Eine solche Übernahme ist nicht von vornherein und in allen Situationen ausgeschlossen. Die Verfassungsgerichte betonen stets die Ausgestaltungsfähigkeit dieses Organisationsprinzips und schützen absolut allenfalls einen Kernbereich der einzelnen Gewalten.¹ Dagegen verstößt nicht jede Übergriffsmöglichkeit einer Gewalt in den Aufgabenbereich einer anderen.

a)

Unter besonderen Voraussetzungen sind besondere Regelungen zulässig. Dass außergewöhnliche Lagen auch außergewöhnliche Rechtslagen zulassen können, erkennen die Verfassungsgerichte im Rahmen des Übermaßverbots, GG und Länderverfassungen aber auch für andere Extremsituationen an (Art. 91 GG, Art. 81 GG; Art. 60 LV). Auch wo deren Voraussetzungen noch nicht vollständig erfüllt sind, kennt Not zwar nicht kein Gebot, aber andere Gebote.

Sie unterliegen jedoch besonderen verfassungsrechtlichen Anforderungen: Sie müssen die Notsituation klar benennen. Sie müssen die Grenzen der Notbefugnisse klar regeln. Und sie müssen die Beendigung der Notbefugnisse eindeutig festlegen. Zu alledem bedarf es nicht nur der hinreichender materieller Regelungen, sondern auch der prozeduralen Vorkehrungen und hinreichender Gegengewichte, um die effektive Einhaltung der Grenzen auch durchsetzen zu können.

¹ BVerfGE 34, 52, 59; Heusch/Schoenenbroicher, LVNW, 2. A., 2019, Art. 3 Rn 4

b)

Der Gesetzentwurf geht – wie das Bundesgesetz – von der Ausrufung einer Epidemielage durch den Landtag aus. Dessen Mehrheit entscheidet also über die besondere Lage und die besonderen Befugnisse der Regierung. Für die Aufhebung dieser Lage ist erneut ein mehrheitlicher Beschluss des Landtags erforderlich (§ 11 E). Sonstige Begrenzungen sind nicht vorgesehen. Weder ist das Gesetz selbst noch aber auch die Ausrufung der Pandemielage gesetzlich befristet. Eine Befristung findet sich allein für das vorgeschlagene Bildungssicherungsgesetz (Art. 10 § 5). Aufhebend bedingt sind nur die neuen Befugnisse der Verordnungsgeber, die mit der Beendigung der Pandemielage enden, und die Wirksamkeit der aufgrund der besonderen Ermächtigungen erlassenen „Anordnungen“. Schließlich sind für einzelne besondere Vorschriften besondere Befristungen, regelmäßig bis zum 31.12.2020, vorgesehen (z.B. in Art. 14, 18, 19 E). Diese gelten aber nur für die in ihnen geregelten Sonderkonstellationen.

Damit weicht das Landesrecht etwa ab vom Bundesrecht, das zwar selbst nicht befristet ist und auch keine zwingende Befristung der Feststellung des Pandemiefalls enthält. Doch sind die wesentlichen neuen Befugnisse zum verordnungserlass befristet (Art. 3). Und die Rechtsverordnungen selbst treten zum mit der Aufhebung der Epidemielage, spätestens am 31-3.2021, außer Kraft. Dasselbe gilt für die offenbar mit den Verordnungen nicht identischen „Anordnungen“ (§ 5 Abs. 4 BEpidemieschutzG).

Festzuhalten bleibt. Im Bund sind gegenüber dem Land weiterreichende und vom Mehrheitswillen des Parlaments unabhängige Begrenzungen teils der besondere An- oder Ordnungsrechte, teils der von ihnen getroffenen Maßnahmen vorhanden.

c)

Dahinter bleibt das Land deutlich zurück. Namentlich fehlt es an zeitlichen oder sonstigen Grenzen außerhalb vom Willen der Landtagsmehrheit, die so die Möglichkeit erhält, die politisch von ihr getragene Regierung mit Sonderrechten auszustatten. Auch wenn Missbrauchsabsichten nicht erkennbar sind: Es bedarf in einer Demokratie im System der

checks and balances normativer und institutioneller Mechanismen, um die Gewaltenteilung über Absichtserklärungen der Handelnden hinaus zu stabilisieren.

Solche Mechanismen können getroffen werden durch Befristungen

- des Gesetzes oder
- des ausgerufenen Pandemiefalls oder
- der auf deren Grundlagen getroffenen Ver- und Anordnungen.

Es ist wohl nicht zwingend, dass alle Befristungsgebote eingehalten sind. Welche dieser Vorkehrungen in Betracht gezogen werden, unterliegt gewiss der Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers.

Am nächstliegenden und sachgerechtesten wäre eine gesetzliche Befristung der Ausrufung des Pandemiefalls. Sie sollte begrenzt werden durch den Fortfall der Pandemie oder eine gesetzliche Fristbestimmung. Systemkonform im Gesetzeskontext wäre ein Befristung bis zum 31.12.2020 oder aber bis zum 31.3.2020: Wenn wesentliche Sonderbefugnisse außer Kraft treten, liegt es nahe, den gesamten Pandemiefall insoweit zu befristen.

Festzuhalten bleibt noch: Wenn eine gesetzliche Ermächtigung zum verordnungserlass endet, endet noch nicht die Wirksamkeit der erlassenen Verordnungen. Hierfür bedarf es einer Sonderregelung, die im Gesetz oder der einzelnen Verordnung selbst enthalten sein muss.

d)

Eingriffe in die Kompetenzen eines Staatsorgans zugunsten eines anderen stehen nach Auffassung des VerfGH auch unter dem Gebot der Verhältnismäßigkeit. Hierzu ist festzuhalten:

Für die Zeit des Pandemiefalls fehlen dem Landtag spezifische Kontrollbefugnisse gegenüber den „gesetzesvertretenden Verordnungen“. Er hat die Zuständigkeit für den Erlass dieser Regelungen verloren und können keinen Einfluss mehr auf in die Gestaltung ihres Inhalts eingreifen.

Dies ist gewiss verfassungsrechtlich zu rechtfertigen, weil gerade im Pandemiefall vielfach Eilbedürftigkeit besteht: Dafür sind die besondere Befugnisse der Exekutive im weiteren Sinne schließlich da.

Doch besteht alternativ die Notwendigkeit einer besonderen Kontrolle, indem etwa getroffenen Verordnungen dem Landtag vorgelegt werden und auf Verlangen des Plenums oder des zuständigen Ausschusses aufgehoben werden müssen. Solche Regelungen finden sich etwa in Art. 60 Abs. 2, 5 LV und in § 26 NRWOBG.

In der zweiten Fallgruppe lässt sich das Fehlen der Korrekturmöglichkeiten nicht durch die Eilbedürftigkeit rechtfertigen. Nachträgliche Kontrollen verzögern das Inkrafttreten der Norm nicht. Zudem würde schon ihre bloße Existenz der Landesregierung die prozedurale Obliegenheit auftragen, auf die Willensbildung in der Volksvertretung auch im Notfall Rücksicht zu nehmen.

2.

Die Regelungen der §§ 14 (Sicherstellung von Sachen), 15 E (Verpflichtung zum Einsatz von Personal) sind geeignet, in die Grundrechte der Betroffenen einzugreifen. Solche Eingriffe können im Einzelfall schwerwiegend sein. Sie können aber auch durch überragende Belange des Gemeinwohls begründet werden. Das gilt umso mehr, als die Polizei und Ordnungsbehörden schon jetzt bei Vorliegen gegenwärtiger Gefahr für ein hochrangiges Rechtsgut und fehlenden anderweitigen Hilfsmöglichkeiten geeignete Personen zur Hilfeleistungen verpflichten wie aber auch Sachen sicherstellen können (§ 6 PolG, § 19 OBG).

Wichtig ist aber auch die Erkenntnis der Katastrophenforschung: Zur Bewältigung der Lage ist freiwillige Hilfe vorzugswürdig gegenüber unfreiwilliger Hilfe. Denn Gebote funktionieren regelmäßig nur einmal. Danach werden Betroffene Rechtsschutz mobilisieren oder Unmöglichkeit oder Unzumutbarkeit vorbringen oder sich in die Lage versetzen, die Leistungen nicht nochmals erbringen zu müssen (Produktionseinstellung, Verbergen von Vorräten u.a.) oder den die zwangsweisen Einsatz derart herunterfahren, dass er ineffektiv wird.

Die Zwangsbefugnisse werden daher eher als Drohkulisse fungieren, wenn sich nicht genügend Freiwillige finden.

Diese ultima-ratio- Funktion ist im Gesetzestext bislang allenfalls ansatzweise, aber nicht hinreichend zum Ausdruck gebracht.

3.

Die Ermächtigung des Art. 11 zu § 82a und die auf einer Grundlage erlassenen Rechtsverordnung sollte sich an die Hochschulen, nicht (nur) an deren Rektorate richten und dadurch die Aufgabenverteilung in der Hochschule unangetastet lassen. Dies wäre nicht nur grundrechtsfreundlicher, sondern auch effektiver.

4.

Ergänzend sollte erwogen werden eine regelmäßige Berichtspflicht der Landesregierung über getroffene Maßnahmen und –soweit erkennbar – deren Bewährung. Sie kann dem Landtag eine Einschätzung über die fortdauernde Notwendigkeit der Pandemielage liefern.

5.

Der Gesetzentwurf enthält Einschränkungen der Rechte von Parlamenten, Körperschaften und Bürgerinnen und Bürgern, die experimentellen Charakter haben.

Für solche Gesetze ist eine Evaluation vorzusehen, um nachträglich ihre Zwecktauglichkeit einschließlich der Tauglichkeit getroffenen Maßnahmen zuverlässig abschätzen und so mögliche Verbesserungen am Gesetz für zukünftige Fälle ermöglichen zu können.

Für den Bund ist die Evaluation in der Gesetzesbegründung angekündigt worden.²

Bielefeld, den 3.4.2020

(C. Gusy)

² Gesetzesbegründung, A VII.