

**An den Hauptausschuss
des Landtags Nordrhein-Westfalen**

Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

- per E-Mail -

Düsseldorf, 16.2.2021

Sekretariat Frau Trost
Telefon 0211 / 81 - 12399
Telefax 0211 / 81 - 14532
Politik2@phi.uni-duesseldorf.de

**Heinrich-Heine-Universität
Düsseldorf**

Ulenbergstraße 127-131
40225 Düsseldorf
Gebäude 37.03
Ebene 01 Raum 15

www.uni-duesseldorf.de

GUTACHTERLICHE STELLUNGNAHME

Gesetz zur parlamentarischen Absicherung der Rechtsetzung in der COVID-19 Pandemie

Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und FDP, Drucksache 17/12425

VORBEMERKUNG

Die folgende Stellungnahme versteht sich als Beitrag aus der Perspektive einer politikwissenschaftlichen Parlamentarismus- und Demokratieforschung. Die Ausführungen stellen die **Stärkung der Beteiligung des Landtags in der Infektionsschutzpolitik** in den Fokus.

GENERELLE ANMERKUNGEN

Die **COVID-19-Pandemie hat den Parlamentarismus in Deutschland einem Stresstest unterzogen**. Insbesondere die Frühphase der Krise war geprägt von einer „Stunde der Exekutiven“. Die Regierungen von Bund und Ländern reagierten auf die pandemische Dynamik mit einer Reihe von auf dem Verordnungsweg beschlossenen Maßnahmen, die mitunter tief in die Freiheitsrechte der Bürger/innen eingriffen. Die **Parlamente spielten in der Frühphase der Infektionsbekämpfungspolitik eine nur randständige Rolle**, nicht zuletzt auch deswegen, weil sich

Bundestag und Landtage aufgrund der epidemischen Lage in ihrer Arbeitsfähigkeit beeinträchtigt sahen.

Bereits kurze Zeit nach dem ersten „Schock“ begannen die Parlamente in Deutschland ihre Lage zu reflektieren – vor dem Hintergrund einer entsprechenden Debatte in der politischen (Medien-)Öffentlichkeit und mit Blick auf eine zunehmend kritische Rechtsprechung, die auch die Verfahrenslegitimität in der Infektionsschutzpolitik zum Thema machte. Kristallisationspunkt war die Frage, ob derart **weitreichende Eingriffe in Bürger- und Freiheitsrechte einer parlamentarischen Befassung und eines parlamentarischen Beschlusses** bedürften.

Die hinter dieser Debatte stehende normative Grundannahme lautet, dass wesentliche Entscheidungen von den Volksvertretungen zu treffen und zu legitimieren sind. **Parlamentarische Demokratie darf in der Krise keine Pause machen.** Auch und gerade in Ausnahmelagen führt die Beteiligung von Parlamenten zu ausgewogeneren Entscheidungen, da mittels der parlamentarischen Verfahren diverse Sichtweisen von Experten/innen und Betroffenen eingebunden werden können. Zudem erhalten Gebote und Verbote durch eine parlamentarische Befassung ein stärkeres demokratisches Gewicht und können folglich mit einer höheren Akzeptanz in der Bevölkerung rechnen.

In einer Pandemielage droht die Forderung nach parlamentarischer Beteiligung jedoch in **Konflikt mit dem Ziel des Gesundheitsschutzes** zu geraten. Die Dynamik bei der Verbreitung einer Infektionskrankheit kann bei Gefahr im Verzug zügige Reaktionen erfordern. Hier stieße ein langwieriges parlamentarisches Verfahren an seine Grenzen. Es gilt also Wege zu finden, die **die parlamentarische Beteiligung gewährleisten und zugleich ermöglichen, rasch und effektiv Maßnahmen zur Bekämpfung einer sich dynamisch-rapide ausbreitenden Infektionskrankheit zu beschließen.**

In der Infektionsschutzpolitik kommt noch eine **weitere Komplexitätsdimension** ins Spiel: **die Verteilung und Verschränkung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern.** Das Infektionsschutzgesetz (IfSG) räumt den Regierungen der Länder weitreichende Kompetenzen bei der Maßnahmenentwicklung ein. Zwar kann auch der Bund zentral Recht setzen, aber der Art. 32 IfSG ermächtigt insbesondere die Länder, im Rahmen des IfSG Maßnahmen zu beschließen und zu implementieren.

Der nachvollziehbare Wunsch nach einer koordinierten Infektionsschutzpolitik zwischen Bund und Ländern einerseits und zwischen den Ländern andererseits hat zu **von der Verfassung nicht vorgesehenen Koordinationsmechanismen** geführt. Konkret haben sich die informellen Treffen der Ministerpräsidenten/innen mit Vertretern/innen der Bundesregierung als ein neues Instrument für Absprachen in der Infektionsschutzpolitik im Föderalismus etabliert. Wie schon in anderen Politikfeldern wohnt solchen ebenenübergreifenden Koordinationsgremien der Regierungen die **Tendenz zur Entparlamentarisierung** inne. Parlamente könnten schnell zu „Stempelkissen“ exekutiv gefällter Entscheidungen werden.

Eine erstrebenswerte parlamentarische Beteiligung muss somit stets vor dem Hintergrund des deutschen Mehrebenensystems diskutiert werden. Zum einen baut sich eine **Spannung zwischen dem Ziel eines bundeseinheitlichen Vorgehens und der Beachtung regionaler Spezifika** auf, welche zu den geschilderten Abstimmungsbemühungen im Exekutivföderalismus geführt hat. Zum anderen müssen die **Beteiligung des Bundestages auf der einen Seite und die der Landtage auf der anderen Seite in einer Gesamtbilanz** verhandelt werden.

In diesem Sinne gilt es zu einzupreisen, ob und wie der Bundestag über das Infektionsschutzgesetz in Entscheidungen eingebunden ist. Der Bundestag hat nach § 5 Abs. 1 IfSG das Recht, eine epidemische Lage von nationaler Tragweite festzustellen und diese Feststellung bei Wegfall der Gründe, die zur Feststellung geführt haben, wieder aufzuheben. An der Entwicklung und der Verabschiedung von konkreten, die Epidemie bekämpfenden Maßnahmen ist das Parlament jedoch nicht gestalterisch beteiligt. Speziell für die COVID-19-Pandemie hat der im November 2020 neu eingeführte § 28a IfSG den Entscheidungsspielräumen des Verordnungsgebers (instabile) Leitplanken gesetzt. **Eine effektive Parlamentarisierung der Infektionsschutzpolitik auf Bundesebene steht jedoch noch aus.**

Auch seitens diverser Landtage sind die Reform und Stärkung der parlamentarischen Beteiligung in der Infektionsbekämpfungspolitik auf die Tagesordnung gesetzt worden. Eine **Reihe von Landesparlamenten hat speziell für die COVID-19-Krise Gesetze verabschiedet oder Vereinbarungen getroffen**, in denen die Beteiligung des jeweiligen Landesparlaments in der Infektionsschutzpolitik geregelt wird (z. B. Baden-Württemberg, Brandenburg, Bremen und Hessen). Ein weiteres Thema war und ist, wie die parlamentarische Arbeitsfähigkeit in Zeiten der Pandemie oder generell während eines Ausnahmezustands gewährleistet werden kann (vgl. z. B. „Notparlament“-Initiative in Schleswig-Holstein).

DERZEITIGER STAND DER LANDTAGSBETEILIGUNG BEIM INFektionSSCHUTZ

In Nordrhein-Westfalen ist die Parlamentsbeteiligung in Bezug auf die Infektionsbekämpfung ausdrücklich im „Gesetz zur Regelung besonderer Handlungsbefugnisse im Rahmen einer epidemischen Lage von nationaler oder landesweiter Tragweite und zur Festlegung der Zuständigkeiten nach dem Infektionsschutzgesetz (**Infektionsschutz- und Befugnisgesetz – IfSBG-NRW**)“ festgelegt worden. Die Kompetenzen des Landtags beschränken sich demnach auf die Feststellung einer epidemischen Lage sowie deren Aufhebung. Das Gesetz ermächtigt die Landesregierung zu Maßnahmen in den im Gesetzestext angeführten Bereichen.

Darüber hinaus gelten für den Bereich der Infektionsschutzpolitik die **allgemeinen Regeln zur Einbindung des Landtags an der Rechtsetzung** im Land, inklusive zur Einbindung in die Verordnungsgebung durch die Landesregierung. Was die Unterrichtung des Landtags betrifft, ist vor allem der **Art. 40 der Landesverfassung NRW** einschlägig, in dem die Unterrichtungspflicht der Landesregierung gegenüber dem Landtag festgelegt ist. Diese wird spezifiziert durch die **„Vereinbarung über die Unterrichtung des Landtags durch die Landesregierung“**, welche regelt, wie der Landtag über Vorhaben der Rechtsetzung durch die Landesregierung in Kenntnis

gesetzt werden muss. Dort sind eine frühzeitige Information des Landtags über Rechtsverordnungen, die der Zustimmung des Landtags bedürfen, sowie die Pflicht zur Unterrichtung des Landtags über Rechtsverordnungen aufgrund der Ermächtigung durch ein Bundesgesetz festgelegt.

ZUM GESETZESENTWURF

Der vorgelegte Gesetzentwurf zielt darauf ab, die **Rechtsetzung auf der Grundlage des Bundesinfektionsschutzgesetzes im Land parlamentarisch stärker abzusichern**. Der Entwurf umfasst neue **Bestimmungen zur Informationspflicht der Landesregierung** gegenüber dem Landtag und führt für die Infektionsschutzpolitik des Landes **ein Verfahren zur parlamentarischen Ex-ante-Kontrolle und Mitsteuerung hinsichtlich der Entscheidungsfindung** der Landesregierung ein.

Der Entwurf bezieht sich im Titel ausdrücklich auf die COVID-19-Pandemie. Vermutlich wegen dieses Bezugs ist im Entwurfstext immer wieder von „Pandemie“ und „pandemisch“ die Rede. Über die Corona-Pandemie hinaus sollte das Gesetz **ebenso für „nur“ epidemische Lagen verwendet werden können**, d. h. im Falle von sich nicht nur weltweit, sondern auch regional begrenzt verbreitenden Infektionskrankheiten, die gleichfalls von landesweiter Tragweite sein können. Entsprechend sollte das „pandemisch“ durchweg durch eine „epidemisch“ ersetzt werden.

1. Zur vorgeschlagenen Unterrichtungspflicht der Landesregierung

Der Gesetzentwurf sieht in § 3 Abs. 1 vor, dass die Landesregierung den Landtag **„schriftlich laufend“ über das „pandemische Geschehen, die wesentlichen von ihr getroffenen Maßnahmen sowie über geplante Maßnahmen“ unterrichten** soll. Diese Unterrichtung solle zur ersten Sitzung des Landtags in einem Monat sowie fortlaufend **gegenüber dem für Gesundheit zuständigen Ausschuss** (derzeit: Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales) erfolgen. Absatz 3 regelt die **„unverzügliche“ Zuleitung von Rechtsverordnungen und deren Begründungen**. Dies habe nach Abschluss der regierungsinternen Willensbildung zu geschehen. Schließlich ist gemäß Absatz 4 die Landesregierung zur **Zuleitung von „Rechtsverordnungen, Erlassen, Anordnungen und Verwaltungsvorschriften“ verpflichtet**, welche infolge der Feststellung einer „pandemischen Lage“ erlassen worden sind.

Bewertung:

- Eine **„laufende“ Unterrichtung des Landtags durch die Landesregierung ist für die Ausübung der parlamentarischen Aufgaben im Bereich der Infektionsschutzpolitik (Rechtsetzung, Kontrolle, Kommunikation) unabdingbar**. Aufgrund der Besonderheit einer epidemischen Lage und zur Gewährleistung der parlamentarischen Beteiligung in einer derartigen Ausnahmelage erscheint es **angezeigt, die Praxis der Unterrichtung des Landtags durch die Landesregierung auf eine gesetzliche Grundlage zu stellen**.

- Gegenstand der laufenden Unterrichtung soll – dem Entwurf zufolge – zunächst das **„pandemische Geschehen“** sein. Die Versorgung des Landtags mit aktuellen und umfassenden Informationen zur Entwicklung der Pandemie/Epidemie ist insbesondere für die Verlängerung, Nicht-Verlängerung sowie für die Aufhebung der Feststellung einer epidemischen Lage mit landesweiter Tragweite durch den Landtag erforderlich.
- Der Formulierungsvorschlag für § 3 lässt offen, ob die **Unterrichtung des Landtags erst nach Feststellen der „epidemischen Lage von landesweiter Tragweite“ oder schon vor ihrer Feststellung stattfinden soll**, wenn beispielsweise bereits eine von der Weltgesundheitsorganisation verkündete pandemische Lage oder eine vom Bundestag festgestellte epidemische Lage mit nationaler Tragweite vorliegt, deren landesweite Tragweite noch nicht durch den Landtag festgestellt worden ist.
- Des Weiteren erstreckt sich die Unterrichtungspflicht gemäß § 3 Abs. 1 auf die **„Maßnahmen“ der Landesregierung**. Hier findet sich mit „wesentliche“ eine Qualifizierung der Maßnahmen, über die der Landtag informiert werden soll. Diese Einschränkung erscheint in der vorliegenden Form problematisch: Zunächst bezieht sich das **„wesentliche“** syntaktisch nur auf die verabschiedeten Maßnahmen, nicht auf die geplanten; dies erscheint nicht schlüssig. Darüber hinaus ist die Einschränkung auf „wesentliche“ Maßnahmen problematisch, weil sie dem Informationsgeber weitreichende Interpretationsspielräume zugesteht, da das Konzept im vorliegenden Gesetzentwurf nicht definiert wird. Bei der Unterrichtung des Landtags sollte seitens der Landesregierung nicht zwischen „wesentlichen“ und „unwesentlichen“ Maßnahmen unterschieden und dem Landtag die Mitteilung über vermeintlich letztere vorenthalten werden dürfen, sondern Informationen umfassend bereitgestellt werden.
- Unklar ist, warum **nur der Gesundheitsausschuss fortwährend informiert werden soll**, der Landtag aber nur einmal im Monat, zumal es sich um eine schriftliche Unterrichtung handelt. Über den/die Landtagspräsidenten/in könnten allen Mitgliedern des Landtags die entsprechenden Mitteilungen und Materialien unverzüglich weitergeleitet werden.
- Ohnehin ist zu fragen, ob aufgrund der politikfeldübergreifenden Implikationen der Infektionsschutzpolitik der Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales der erste Ansprechpartner sein muss. **Sollte ein Ausschuss ständig privilegiert informiert werden, dann würde vieles für den Hauptausschuss sprechen**. Alternativ könnte der/die Präsident/in die Materialien an den nach seiner/ihrer Einschätzung jeweils einschlägigen Ausschuss weiterleiten.
- Der Absatz 3 regelt die Information des Landtags über Rechtsverordnungen nach Maßgabe des § 32 IfSG. **Hier gehen die Bestimmung nicht substanziell über die bereits bestehenden Informationspflichten der Landesregierung nach Art. 40 der Landesverfassung NRW in Verbindung mit der Parlamentsinformationsvereinbarung hinaus**. Es stellt sich zudem die Frage, inwieweit dieses Vorgehen bereits durch die im Absatz 1 festgelegte Unterrichtungspflicht abgedeckt ist oder mit dieser sogar in Konflikt stehen könnte.

2. Zur vorgeschlagenen Mitsteuerung durch den Landtag

Der Gesetzentwurf sieht ein neues Vorgehen zur Beteiligung der von der Landesregierung getroffenen Entscheidungen durch den Landtag vor. Demgemäß kann der **Landtag „pandemische Leitlinien“ beschließen, die von der Landesregierung bei den von ihr zu treffenden Entscheidungen zu „berücksichtigen“** wären. Die Leitlinien sollen grundsätzlich auf drei Monate befristet sein.

Bewertung:

- Generell ist eine stärkere **proaktive Einbindung des Landtags in die Entscheidungsfindung in der Infektionsschutzpolitik, welche über die reine Unterrichtung hinausgeht, begrüßenswert**. Der Vorschlag weist genau in diese Richtung: Durch die Festlegung von Leitlinien könnte der Landtag an späteren Entscheidungen der Landesregierung gestaltend mitwirken – auch noch bevor die Landesregierung in die Koordinationsbemühungen mit anderen Landesregierungen und der Bundesregierung einsteigt.
- Das **Konzept der „Leitlinien“ ist unklar**. Handelt es sich um Entscheidungsspielräume, die der Landesregierung vorgegeben werden, mit anderen Worten um „Leitplanken“, oder um die Festlegung von Kriterien, die die Landesregierung in ihrer Entscheidungstätigkeit leiten sollen? In der Begründung ist von „Mindeststandards“ die Rede, sodass offensichtlich Kriterien oder Schwellenwerte gemeint sind, die vom Landtag als Voraussetzung für eine bestimmte Entscheidungstätigkeit der Landesregierung definiert werden sollen. Der Abstraktionsgrad der „Leitlinien“ bleibt letzten Endes völlig offen – ebenso wie diese in Beziehung zu den Vorgaben im Infektionsschutzgesetz stehen könnten.
- Die vorgesehene **bloße „Berücksichtigung“ der parlamentarisch gesetzten Leitlinien lässt den Entscheidungsträgern in der Exekutive einen weiten Spielraum** und droht die Leitlinien zum zahnlosen Tiger zu machen. So kann letztlich die Berücksichtigung durch die Landesregierung in einer bloßen Zurkenntnisnahme enden, ohne dass die materielle Entscheidungsfindung in irgendeiner Form beeinflusst worden wäre. Der Landtag hätte auch nicht die Möglichkeit, Entscheidungen der Landesregierungen, z.B. Verordnungen, rückgängig zu machen, wenn diese den von ihm entwickelten Leitlinien widersprächen – solange es hier keine parlamentarische Zustimmungsbedürftigkeit respektive Veto-Möglichkeit gibt (s.u.).
- Kurzum: Die **vorgeschlagene Regelung geht in ihrer Effektivität und Verbindlichkeit nicht über die derzeitigen Möglichkeiten des Landtags hinaus, der Landesregierung gegenüber jederzeit „Empfehlungen“ auszusprechen**.
- Das Infektionsschutzgesetz macht den Verordnungsgebern im **§ 28a bereits Vorgaben hinsichtlich ihrer Entscheidungsspielräume speziell in der COVID-19-Pandemie**: Gleichzeitig zeigt dieser Versuch einer Setzung von „harten“ und zeitlich stabilen Leitplanken für die exekutiven Entscheidungsspielräume in der Infektionsschutzpolitik, wie Wirksamkeit und Logik solcher „Leitplanken“ an ihre Grenzen stoßen können. Die

dort festgelegten Kriterien sind u. a. als zu unbestimmt und pauschal disqualifiziert worden.

ALTERNATIVE OPTIONEN

1. Parlamentarische Unterrichtung – laufend, unverzüglich, umfassend

Im Vorfeld und während einer epidemischen und pandemischen Lage ist **die Unterrichtung des Landtags essenziell** und sollte – wie vorgeschlagen – im Infektionsschutz- und Befugnisgesetz geregelt werden. Die Inkenntnissetzung des Parlaments durch die Landesregierung über das pandemische Geschehen und die Maßnahmen der Regierung **sollte laufend, unverzüglich sowie umfassend stattfinden**. Sie hat sich auch auf Initiativen und Positionen zu erstrecken, mit denen die Landesregierung in Bund-Länder-Koordination hineingeht und wieder herauskommt. In diesem Kontext könnte eine besondere mündliche Berichterstattungsroutine der Landesregierung analog den Regierungserklärungen auf Bundesebene verankert werden.

Die zugeleiteten Informationen sind über den/die Präsidenten/in **den Mitgliedern des Landtags sowie den Fraktionen und Gruppen unverzüglich zur Verfügung zu stellen**. Dies gilt insbesondere für die geplante Verordnungsinitiativen, z. B. analog den Regelungen in Baden-Württemberg in folgender oder gleichwertiger Weise: „Die Zuleitung [einer geplanten Rechtsverordnung] soll so frühzeitig stattfinden, dass eine Befassung des Landtags vor der Verkündung möglich wäre“ (§ 3 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes über den Erlass infektionsschützender Maßnahmen BW). Die Unterrichtung sollte sich auch auf den **Zeitraum vor der Feststellung einer „epidemischen Lage von landesweiter Tragweite“**, spätestens von der Feststellung einer epidemischen Lage nationaler Tragweite durch den Bundestag an, erstrecken.

Die kontinuierliche Unterrichtung des Landtags bietet die **Grundlage für die Möglichkeit parlamentarischer Kontrolle und Debatte in der Infektionsschutzpolitik**. Darüber hinaus würde die laufende Unterrichtung die **Voraussetzung für eine effektive parlamentarische Mitsteuerung und -entscheidung** schaffen.

2. Parlamentarische Mitsteuerung – differenzierter Parlamentsvorbehalt

Folgende Optionen einer stärkeren Beteiligung des Landtags stehen zur Debatte:

- **Verordnungsvertretende/-ersetzende Gesetzgebung:** Auf der Grundlage von Art. 80 Abs. 4 Grundgesetz könnten Entscheidungen in der Infektionsschutzpolitik statt qua Verordnungen auf dem Gesetzesweg getroffen werden.
- **Parlamentarische Zustimmungsbedürftigkeit von Verordnungen:** Verordnungen zu Corona-Schutzmaßnahmen könnten unter einem parlamentarischen Zustimmungsvorbehalt gestellt werden. Entweder müsste der Landtag der Verordnung vor ihrer Verkündung zustimmen oder die Zustimmung könnte – beispielsweise bei Gefahr im

Verzug – ex post eingeholt werden (vgl. z. B. § 4 Berliner Covid-19-Parlamentsbeteiligungsgesetz). Bei Dringlichkeit hätte der Landtag die Möglichkeit, einen Ausschuss (beispielsweise den Hauptausschuss) zu beauftragen, an seiner statt Entscheidungen zu treffen. Alternativ könnte eine Frist gesetzt werden, innerhalb derer der Landtag der Verordnung nach Verkündung zustimmen müsste. Blicke die Zustimmung aus, würde das automatisch die Aufhebung der Verordnung oder ihre Nicht-Verlängerung zur Folge haben.

- **Parlamentarische „Veto“-Option:** Der Landtag könnte das Recht erhalten, bereits erlassene Verordnungen oder einzelne Gebote und Verbote außer Kraft zu setzen – entweder jederzeit (vgl. z. B. § 4 Abs. 1 Bremisches Coronaverordnung-Beteiligungsgesetz) oder nur innerhalb einer bestimmten Frist nach ihrer Verkündung (vgl. z. B. § 4 Abs. 2 Brandenburgisches Infektionsschutzbeteiligungsgesetz).

Für eine **verordnungsvertretende Landesgesetzgebung kämen grundsätzlich nur Entscheidungssituationen infrage, bei denen keine Gefahr im Verzug wäre und hinreichend Zeit und inhaltlicher Spielraum für eine parlamentarische Befassung** bestünde. Die Frage nach den effektiven Spielräumen eines Landesgesetzgebers im Rahmen von Art. 80 Abs. 4 GG stellt sich insofern, als dass er sich in seiner Entscheidungsfindung innerhalb der Vorgaben des IfSG bewegen und seine Gebote und Verbote mit den auf Bundesebene – hier vom/von der Bundesgesundheitsminister/in – beschlossenen Maßnahmen abstimmen müsste. Zudem begrenzt das IfSG die Geltungsdauer der Verordnungen (und ordnungsvertretenden Gesetze) auf einen Monat, was mit einem Gesetzgebungsverfahren kaum kompatibel ist. Schließlich: Entscheidet sich nur ein Teil der Länder, statt mit Verordnungen über Gesetze zu arbeiten, entsteht neben dem Maßnahmen-„Flickenteppich“ ein „normativer Flickenteppich“. Nicht die Qualität einer Maßnahme würde über deren Legitimationsform entscheiden, sondern in welchem territorialen Kontext Gebote und Verbote beschlossen werden.

Während diese Option also nur in Ausnahmesituationen greifen könnte, **sollte es bei der Regel bleiben, infektionsbekämpfende Maßnahmen über den Verordnungsweg zu beschließen**, d. h. dass die Exekutiven Maßnahmen entwickeln und initiieren. Dies erscheint wegen der zentralen Rolle der Ministerpräsidenten/innen und Staatskanzleien im Rahmen der Bundesländer-Koordination und wegen der erwünschten internen und externen Kohärenz in der Infektionsschutzpolitik relevant. Überhaupt sprechen die **Spezifika des Politikfelds „Infektionsbekämpfung“**, insbesondere die Dynamik von epidemischen Entwicklungen, dafür, Maßnahmen weiterhin in der Regel auf dem Ordnungswege zu beschließen.

Bei den Verordnungen wäre wiederum zu unterscheiden zwischen **Verordnungen von geringer Tragweite** auf der einen Seite **und Rahmenverordnungen sowie solchen, die in die Bürger- und Freiheitsrechte von Personen eingreifen**, auf der anderen Seite, die somit „wesentliche Entscheidungen“ darstellen. Im Gesetz sollte festgelegt werden, welcher Typ von Entscheidungen hierunter fällt, wie dies beispielsweise im § 1 Abs. 2 *Bremisches Gesetz zur Stärkung der Beteiligung der Bürgerschaft* vorgenommen wird.

Bei den **Verordnungen erster Art**, die kleinteilige Fragen regeln oder bei denen es sich um eine graduelle Anpassung von bereits parlamentarisch mitbeschlossenen Maßnahmen handelt, könnte sich die Einbindung des Landtags darauf reduzieren, dass dieser frühzeitig unterrichtet werden müsste. Bei **Verordnungen zweiter Art** („wesentliche“) **müsste der Landtag zustimmen – ex ante oder ex post**. Bei Eilbedürftigkeit könnte die Entscheidung an einen Ausschuss delegiert werden, der ggf. digital tagen kann. Bei einer bloßen Ex-post-Befassung werden die Spielräume des Landtags freilich eingeschränkt sein, insbesondere, wenn Verordnungen bereits vollumfänglich umgesetzt worden sind und ihre Rücknahme mit erheblichen materiellen und immateriellen Kosten verbunden sein würde.

Gleichwohl bleibt als Alternative jenseits der Zustimmungsbedürftigkeit noch die **Veto-Option**, i. e. dass der Landtag beschließen kann, eine Verordnung ganz oder teilweise aufzuheben oder zu befristen. So würde über der Rechtsetzung durch die Landesregierung das **Damoklesschwert des parlamentarischen Vetos** hängen, was Vorwirkungen auf die Einbindung des Landtags in die Entscheidungsfindung der Landesregierung mit sich bringen müsste.

Mit der parlamentarischen Zustimmungsbedürftigkeit, aber auch mit der Veto-Option wird scheinbar konträren Zielsetzungen Rechnung getragen: auf der einen Seite der **Möglichkeit der schnellen Reaktion und der Entlastung des Landtags** von der Beschäftigung mit kleinteiligen Angelegenheiten und auf der anderen Seite **der Stärkung der Legitimation und Effektivität von „wesentlichen“ Entscheidungen**, deren Reichweite eine parlamentarische Befassung erfordert.

FAZIT:

Die **Stoßrichtung des vorgelegten Gesetzentwurfs, i. e. die Stärkung der parlamentarischen Beteiligung des Landtags an der Rechtsetzung in der COVID-19-Pandemie, ist sehr zu begrüßen**. Hinsichtlich der Unterrichtungspflicht wirft der Entwurf einige Fragen auf. Der konkrete Vorschlag zur Mitsteuerung durch den Landtag erscheint in der vorliegenden Form nur bedingt zielführend. In der Stellungnahme werden alternative Optionen einer differenzierten und verbindlicheren Beteiligung des Landtags an der Rechtsetzung in der Infektionsbekämpfungspolitik aufgezeigt.

gez. Stefan Marschall

Univ.-Prof. Dr. Stefan Marschall