



**Lehrstuhl für Öffentliches Recht,  
Sozial- und Gesundheitsrecht  
und Rechtsphilosophie**  
Gebäude GD 2/111  
Universitätsstraße 150, 44801 Bochum

**PROF. DR. STEFAN HUSTER**  
Fon +49 (0)234 32-22239  
Fax +49 (0)234 32-14271  
stefan.huster@rub.de  
<http://www.ruhr-uni-bochum.de/oer2/>

Februar 2021

## **Stellungnahme zum Entwurf „Gesetz zur parlamentarischen Absicherung der Rechtsetzung in der COVID-19 Pandemie“ (LT-Drs. 17/12425)**

1. Die folgenden Anmerkungen beziehen sich auf den Entwurf eines „Gesetzes zur parlamentarischen Absicherung der Rechtsetzung in der COVID-19 Pandemie“ der Fraktion der CDU und der Fraktion der FDP (LT-Drs. 17/12425). Zahlreiche Änderungen des Infektionsschutz- und Befugnisgesetzes (IfSBG NRW) in diesem Gesetzentwurf sind rein redaktioneller Natur und werden hier nicht betrachtet. Die Ausführungen konzentrieren sich auf diejenigen vorgeschlagenen Normen, die erklärtermaßen (vgl. § 1 Abs. 1 Entwurf) die Rolle des Landtags stärken sollen.

Eine stärkere Mitwirkung der Parlamente an dem Erlass der Regelungen, die zur Eindämmung der Coronapandemie teils erhebliche Grundrechtseingriffe vorsehen, ist verfassungspolitisch sinnvoll und nach überwiegender Ansicht inzwischen auch verfassungsrechtlich geboten, um ein hinreichendes demokratisches Legitimationsniveau zu erreichen.

Zur Diskussion vgl. nur Poscher, in: Huster/Kingreen (Hrsg.), Handbuch Infektionsschutzrecht, 2021, Kap. 4 Rn. 103 ff. Die Gefahr, dass die Gerichte die Corona-Verordnungen mangels Parlamentsbeteiligung nicht mehr akzeptieren, dürfte ansteigen und hat sich auch in NRW bereits realisiert; vgl. AG Dortmund, Urt. v. 2.11.2020, 733 OWi – 127 js 75/20 u.a.

Dabei ist aber nicht zu verkennen, dass eine mangelnde Bestimmtheit der Normen des IfSG

**ADRESSE** Universitätsstraße 150 | 44801 Bochum, Germany

**ANFAHRT** U-Bahn: U35 | Auto: A43, Abfahrt (19) Bochum Witten

als eines Bundesgesetzes auf der Ebene der Bundesländer nur begrenzt kompensiert werden kann, so dass es fraglich sein mag, ob – wie gelegentlich behauptet worden ist - eine verfassungsrechtliche Verpflichtung der Landtage besteht, die Corona-Verordnungen jedenfalls in ihren grundrechtsrelevanten Teilen nach Art. 80 Abs. 4 GG im Wege der verordnungsetzenden Gesetzes an sich zu ziehen.

Vgl. etwa Pautsch/Haug, NJ 2020, 281, 282; kritisch zu diesem Ansatz Brocker, NVwZ 2020, 1485, 1487 f.

Auch unabhängig davon stellen sich Regelungen des Gesetzentwurfs aber weithin nicht als zielführend dar.

2. Die Regelung des **§ 1 Abs. 2 Entwurf** ist verfehlt, weil überflüssig. Zum einen beruhen die Eingriffe zur Pandemiebekämpfung materiell nicht auf dem IfSBG-NRW, sondern auf den §§ 28 ff. IfSG; die einschlägigen Normen des IfSG benennen daher auch bereits jeweils detailliert die berührten Grundrechte (vgl. §§ 28 Abs. 1 S. 3, 29 Abs. 2 S. 4, 30 Abs. 2 S. 2, 30 Abs. 3 S. 5, 32 S. 3 IfSG). Soweit das IfSBG-NRW eigenständige Eingriffsbefugnisse enthält, benennt dessen § 16, der auch nicht wegfallen soll (vgl. Nr. 13 des Entwurfs), bereits die berührten Grundrechte.

3. Die Regelungen des **§ 2 Abs. 1 – 4 Entwurf** enthalten weithin Gehalte, die sich bereits aus dem IfSG (Abs. 1) oder aus dem Verfassungsrecht (Abs. 2 und 4) ergeben oder rein appellativ-programmatischen Inhalt haben (Abs. 3). Die Befristungsregel in Abs. 5 entspricht weithin § 28a Abs. 5 IfSG. Die Gesetzesbegründung (vgl. LT-Drs. 17/12425, S. 22) geht daher auch von der „klarstellenden“, „deklaratorischen“ oder „unterstreichenden“ Funktion dieser Regelungen aus. Zu bedenken ist dabei auch, dass derartige Parallelregelungen problematisch werden können, sobald das Bundesrecht geändert wird.

4. Die Regelung zur Befugnis des Landtags, pandemische Leitlinien zu beschließen (**§ 3 Abs. 2 Entwurf**), vermag eine substantielle Stärkung der Rolle des Landtags nicht zu bewirken. Nach § 3 Abs. 2 S. 2 Entwurf muss die Landesregierung diese Leitlinien lediglich „berücksichtigen“; eine rechtliche Bindung ist damit gerade nicht – jedenfalls nicht ausdrücklich - vorgesehen. Die Gesetzesbegründung bleibt insoweit unklar (vgl. LT-Drs. 17/12425, S. 23): Auf der einen Seite ist von einer „politisch wirkenden pandemischen Leitlinie“ und „politisch wirkende(n) Rahmenbedingungen, Grenzziehungen sowie Mindeststandards“ die Rede. Dann heißt es aber, dass der Ordnungsgeber diese Vorgaben „zu beachten hat“ und dass die Landesregierung sie „berücksichtigt“. Soweit damit doch von einer rechtliche Bindung ausge-

gangen wird, ist diese Prämisse durch die vorgeschlagene Regelung nicht gedeckt: Der Beschluss von „Leitlinien“ jenseits des Gesetzes stellt kein rechtswirksames Handlungsinstrument des Parlaments dar und vermag daher auch keine Rechtswirkungen zu begründen; daher ist auch eine Befristung wenig sinnvoll. Im Übrigen hat der Landtag auch jetzt bereits die Möglichkeit, seinen politischen Willen zu den Grundsätzen des weiteren Vorgehens bei der Pandemiebekämpfung im Wege des schlichten Parlamentsbeschlusses zu äußern.

Dies gilt auch für Parlamentsbeschlüsse zur Erarbeitung von Rechtsetzungsentwürfen der Regierung, vgl. dazu Wissenschaftlicher Dienst des BT, WD 3-3000-060/20.

Es ist daher nicht ersichtlich, welchen rechtlichen Mehrwert diese Regelung mit sich brächte.

5. Die Unterrichts- und Zuleitungspflichten der Landesregierung gegenüber dem Landtag (§ 3 Abs. 1, 3 und 4 Entwurf) leisten ebenfalls keinen maßgeblichen Beitrag zur Stärkung der Rolle des Parlaments. Dabei bringen die Abs. 3 und 4 schon deshalb wenig Neues, weil sie weithin dem Regelungsgehalt des bisherigen § 19 Abs. 3 IfSBG-NRW entsprechen, der nun wegfallen soll (vgl. Nr. 17 c des Entwurfs).

Die in § 3 Abs. 1 Entwurf vorgesehene Unterrichtspflicht der Landesregierung bedeutet möglicherweise sogar einen Rückschritt gegenüber der derzeitigen Rechtslage, der landesverfassungsrechtlich gar nicht zulässig wäre. Gemäß Ziffer I.4. der „Vereinbarung über die Unterrichtung des Landtags durch die Landesregierung“ (Parlamentsinformationsvereinbarung) teilt die Landesregierung dem Landtag „möglichst frühzeitig ihre Absicht mit, aufgrund einer Ermächtigung im Sinne von Art. 80 Abs. 4 GG eine Rechtsverordnung zu erlassen, zu ändern oder aufzuheben oder einen entsprechenden Gesetzentwurf einzubringen und informiert den Landtag über den wesentlichen Inhalt der angestrebten Regelung.“ Unabhängig von den Diskussionen über den Rechtsstatus derartiger Vereinbarungen

Vgl. dazu Teuber, *Parlamentarische Informationsrechte*; 2007, S. 254 ff.; Klenke, *Stärkung der Informationsrechte des Landesparlaments in Bezug auf beabsichtigtes Regierungshandeln*, 2009, S. 127 ff.

haben die Inhalte dieser Vereinbarung, die verfassungsrechtliche Informationsansprüche des Landtags konkretisieren, im Zuge der Verfassungsreform 2016 durch die Einfügung des Art. 40 LV NRW jedenfalls eine verfassungsrechtliche Würdigung erhalten; dazu gehört etwa auch die genannte Ziffer I.4.

Vgl. Thesling, in: Heusch/Schönenbroicher (Hrsg.), *Die Landesverfassung NRW. Kommentar*, 2. Aufl. 2020, Art. 40 Rn. 13 a.E.

Wenn die nun in § 3 Entwurf vorgeschlagenen Informationspflichten hinter dieser Regelung in der Parlamentsinformationsvereinbarung zurückbleiben – wofür insbesondere mit Blick auf den Zeitpunkt der Unterrichtung vieles spricht -, wären sie mit der Parlamentsinformationsvereinbarung und insoweit auch mit Art. 40 LV NRW nicht vereinbar.

Zum nämlichen Ergebnis gelangt man mit der Überlegung, dass die Vorgaben der nur unter bestimmten Voraussetzungen kündbaren Parlamentsinformationsvereinbarung (vgl. deren Ziffer X) nicht durch ein einfaches Parlamentsgesetz modifiziert werden können, da sie dann zur Disposition der jeweiligen politischen Mehrheit ständen.

6. Insgesamt führen die Regelungen des Gesetzentwurfs nicht zu einer nachhaltigen und verlässlichen Stärkung der Rolle des Landtags. Für die zentrale Frage des Verordnungserlasses wäre daher zu überlegen, ob man nicht Beteiligungsrechte des Landtags verankert, die sich im Rahmen des Art. 80 Abs. 4 GG als zulässige Minusmaßnahmen gegenüber dem dort ausdrücklich vorgesehenen ordnungsvertretenden Gesetz darstellen.

Vgl. dazu nur Klafki, NVwZ 2020, S. 1718, 1720 ff.

Ggf. könnte man sich insoweit auch an den Regelungen und Erfahrungen in anderen Bundesländern orientieren.