



Rechtsanwalt Prof. Dr. Dieter Wiefelspütz
Wilhelmstraße 12, 44532 Lünen
Tel: 02306 12987 oder 0151 27517256
Mail: dieter-wiefelspuetz@t-online.de

Stellungnahme zum Entwurf „Gesetz zur parlamentarischen Absicherung der Rechtsetzung in der COVID-19 Pandemie“ (LT-Drs. 17/12425) für die gemeinsame Anhörung des Hauptausschusses und des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit und Soziales des nordrhein-westfälischen Landtags am 23. Februar 2021

1. Ziel des Gesetzes

Im Gesetzentwurf auf LT-Drs. 17/12425 wird auf S. 2 die Zielsetzung des Gesetzentwurfs umschrieben:

„Mit dem vorliegenden Gesetz kommt der Landesgesetzgeber seiner Verantwortung nach und sichert die Rechtsetzung auf der Grundlage des IfSG parlamentarisch ab. Mit den Bestimmungen konkretisiert der Landesgesetzgeber im Rahmen der Ermächtigung durch das IfSG den grundrechtlichen Korridor, in dem sich die Rechtsetzung bewegen darf. Ferner werden formell verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen genannt...

Die Grundvoraussetzung einer parlamentarischen Diskussion und Absicherung bildet eine intensive und strukturierte Information des Parlaments über die pandemische Lage

sowie getroffene und in Aussicht genommene Maßnahmen. Diese Information setzt das Parlament in die Lage, die Maßnahmen zu diskutieren, zu bewerten und Schlussfolgerungen zu ziehen. Diese Schlussfolgerungen, die den parlamentarischen Willen abbilden, zieht der Landtag zukünftig, indem er befristet geltende pandemische Leitlinien erlässt. Unter Berücksichtigung dieser Leitlinien erlässt die Landesregierung die nach dem Pandemiegeschehen erforderlichen Maßnahmen.“¹

Dem entspricht § 1 Abs. 1 des Gesetzentwurfs, in dem es heißt:

„Zweck des Gesetzes ist es, die Weiterverbreitung übertragbarer Krankheiten durch zielgerichtete Maßnahmen zu verhindern und deren Folgen zu bekämpfen sowie die demokratisch gebotene Einbeziehung des Landtags in den Prozess der Rechtsetzung, namentlich zu wesentlichen Fragen der Grundrechtsausübung, sicherzustellen.“

Fraglos beschäftigt die bundesdeutsche Öffentlichkeit eine zunehmend intensiver werdende politische, aber auch verfassungsrechtliche Debatte, ob nicht die bundesdeutschen Parlamente in erheblich stärkerem Maße als bislang pandemiebedingte staatliche Maßnahmen, vor allem auch Grundrechtseinschränkungen zu legitimieren haben. Inzwischen wird auch die Frage gestellt, ob das Grundgesetz und die Landesverfassungen ausreichend gegen Naturkatastrophen wie Pandemien gewappnet sind.

2. Die verfassungsrechtliche und bundesgesetzliche Ausgangslage

Maßnahmen gegen übertragbare Krankheiten bei Menschen unterfallen gemäß Art. 74 I Nr. 19 GG der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz. Mit Verabschiedung des IfSG hat der Bund Gebrauch von der Kompetenz des Art. 74 I Nr. 19 GG gemacht. Danach dürfen die Bundesländer keine eigenen Ermächtigungsgrundlagen für Corona-Schutzmaßnahmen regeln. Die Eingriffsbefugnisse ergeben sich allein aus §§ 28 - 31 IfSG.

Nach der vom Bundesverfassungsgericht entwickelten und in ständiger Rechtsprechung ausgeprägten Wesentlichkeitslehre muss der Gesetzgeber staatliches Handeln in grundlegenden Bereichen durch ein förmliches Gesetz legitimieren und alle wesentlichen Entscheidungen selbst

¹ LT-NRW Drs. 17/12425, S. 2.

treffen.² Die sich aus der Wesentlichkeitstheorie ergebenden Fragen zielen aber auf das Bundesgesetz und müssen vor allem auf dieser Ebene beantwortet werden.³

3. § 3 Abs. 1 Des Entwurfs

Nach § 3 Abs. 1 des Entwurfs unterrichtet die Landesregierung den Landtag schriftlich laufend über das pandemische Geschehen, die wesentlichen von ihr getroffenen Maßnahmen sowie über geplante Maßnahmen, sofern die regierungsinterne Willensbildung hierüber abgeschlossen ist. Die Unterrichtung erfolgt jedenfalls zu jeder ersten Sitzung des Landtags in einem Monat sowie fortlaufend gegenüber dem für Gesundheit zuständigen Ausschuss des Landtags.

Nach § 3 Abs. 3 des Entwurfs leitet die Landesregierung dem Landtag Rechtsverordnungen nach § 2 sowie deren Verlängerung, Änderung oder Aufhebung unverzüglich nach Abschluss der regierungsinternen Willensbildung zu. Kann die Zuleitung nicht vor der Verkündung stattfinden, ist dies mit der Zuleitung zu begründen. Die Landesregierung leitet dem Landtag ferner in einer schriftlichen Unterrichtung eine Erläuterung der Regelungen beziehungsweise Änderungen (allgemeine Begründung im Sinne des § 28 a Absatz 5 des Infektionsschutzgesetzes) zu, die sich insbesondere zu der Grundrechtsrelevanz der Regelungen verhält.

Nach § 3 Abs. 4 des Entwurfs leitet die Landesregierung dem Landtag alle Rechtsverordnungen, Erlasse, Anordnungen und Verwaltungsvorschriften, die nach Feststellung der pandemischen Lage nach § 14 Absatz 1 erlassen werden, umgehend zu, soweit deren Erlass tatbestandlich die Feststellung der pandemischen Lage nach § 14 Absatz 1 voraussetzt.

Die vorstehenden Regelungen verstoßen gegen die erkennbar weiterreichende Parlamentsinformationsvereinbarung. Nach I. 4 der Vereinbarung 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.

² Ständige Rspr., vgl. nur BVerfGE 40, 237 (249); 49, 89 (126); 83, 130 (142, 151 f.); 95, 267 (307).

³ Vgl. Brocker, NVwZ 2020, 1485 (1487).

Diese Regelung findet ihre Ermächtigung in Art. 40 Abs. 1 Satz LV NRW und kann nicht durch § 3 des Entwurfs eingeschränkt werden.

4. § 3 Abs. 2 des Entwurfs

Nach § 3 Abs. 2 des Entwurfs kann der Landtag pandemische Leitlinien beschließen, die für grundsätzlich drei Monate befristet sind. Die Landesregierung berücksichtigt die vom Landtag beschlossenen Leitlinien bei den von ihr zu treffenden Entscheidungen im Rahmen des pandemischen Geschehens.

Hierbei handelt es sich offenbar um das Herzstück des Gesetzentwurfs. Mit dieser Regelung soll offenbar das parlamentarische Legitimationsdefizit bei der Pandemiebekämpfung behoben werden. Der Entwurf ist auf geradezu exemplarische Weise misslungen.

Das Parlament ist das Zentralorgan des demokratischen Verfassungsstaates. Das gilt auch für den Landtag NRW und das Land NRW. Die Landesregierung muss die Leitlinien lediglich **berücksichtigen**, sie ist keineswegs gebunden oder verpflichtet. Ob und wie die Leitlinien berücksichtigt werden, muss von der Landesregierung nicht einmal begründet werden.

Ein Parlament, das seinen Aufgaben nach der LV NRW nachkommt, darf einem solchen Gesetzentwurf nicht zustimmen. Der Gesetzentwurf ist an dieser Stelle nichts anderes als „weiße Salbe“.

5. Verbesserung der parlamentarischen Legitimation der Corona-Schutzmaßnahmen

Eine erhebliche Verbesserung der parlamentarischen Legitimation der Corona-Schutzmaßnahmen würde freilich durch die Verabschiedung eines verordnungsersetzenden Gesetzes erreicht. Die Einführung eines solchen Verfahrens wird angesichts der weitreichenden Grundrechtseingriffe aus staatsrechtlicher Sicht dringend angeraten. Als Alternative käme auch die Einführung eines Zustimmungsvorbehalts des Landtags zu Coronaschutzverordnungen in Betracht.⁴

⁴ Instruktiv: Klafki, NVwZ 2020, S. 1718 ff.

Der Einwand, die Beratung eines Gesetzes oder die Wahrnehmung eines Zustimmungsvorbehalts nehme zu viel Zeit in Anspruch, überzeugt nicht. Der Erlass einer Coronaschutzverordnung nimmt allein wegen der fachlichen Abstimmung in der Landesregierung erheblich Zeit in Anspruch. In Fällen besonderer Dringlichkeit ist der Landtag NRW praktisch über Nacht handlungs- und entscheidungsfähig.