

Univ.-Prof. Dr. Stefan Marschall

Lehrstuhl Politikwissenschaft II
Institut für Sozialwissenschaften

An den Thüringer Landtag

Düsseldorf, 15.1.2021

Ausschuss für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung

Jürgen-Fuchs-Straße 1
99096 Erfurt

- per E-Mail -

Heinrich-Heine-Universität
Düsseldorf
Ulenbergstraße 127-131
40225 Düsseldorf

www.uni-duesseldorf.de

GUTACHTERLICHE STELLUNGNAHME

**Thüringer Gesetz zur parlamentarischen Beteiligung an den Maßnahmen
nach § 32 Infektionsschutzgesetz**

Gesetzentwurf der Fraktion der FDP, Drucksache 7/1986

VORBEMERKUNG

Die folgende Stellungnahme versteht sich als Beitrag aus der Perspektive einer politikwissenschaftlichen Parlamentarismus- und Demokratieforschung.

GENERELLE ANMERKUNGEN

Im Rahmen der COVID-19-Krise wird bereits seit geraumer Zeit eine Debatte über die Rolle von parlamentarischen Körperschaften während einer Pandemie und generell in Notlagen geführt. Dabei stellt sich insbesondere die Frage, inwieweit Parlamente angemessen an der politischen Entscheidungsfindung respektive an der Kontrolle der Infektionsschutzpolitik beteiligt werden können.

Für die Frühphase der COVID-19-Krise lässt sich tatsächlich von einer „Stunde der Exekutive“, genauer: einer „Stunde der Exekutiven“, sprechen. Auf der Grundlage des Infektionsschutzgesetzes (IfSG) hatten die Regierungen von Bund und Ländern im Frühjahr und Frühsommer 2020 eine Reihe von Maßnahmen auf dem Verordnungsweg verabschiedet, die mitunter tief in die Grundrechte der Bürger/innen eingriffen. In den ersten Wochen der Pandemie spielten parlamentarische Beteiligung und Kontrolle in der Infektionsschutzpolitik lediglich eine marginale Rolle. Das hing nicht zuletzt damit zusammen, dass sich parlamentarische Körperschaften durch die Entwicklung der Pandemie in ihrer Arbeitsfähigkeit erheblich beeinträchtigt fanden. Nach diesem initialen „Schock“ haben Parlamente (auf Bundes- und Landesebene) begonnen, ihre Stellung und Aufgaben rund um die Beschlussfassung von Maßnahmen zur Bekämpfung von Infektionskrankheiten zu reflektieren und zu revidieren. Dazu beigetragen haben nicht zuletzt Diskussionen in den Medien, aber ebenso eine zunehmend kritische Rechtsprechung, die die Frage der (Nicht-)Beteiligung von Parlamenten an „wesentlichen“ Entscheidungen zu problematisieren begann. Dies hat u.a. auf der Bundesebene zu einer einschlägigen Überarbeitung des Infektionsschutzgesetzes geführt, in Folge derer der Deutsche Bundestag gestärkt werden sollte. In einer Reihe von Ländern sind als Reaktion auf die Pandemie und die eingeschränkten Spielräume der Landtage neue Regelungen zur Beteiligung parlamentarischer Körperschaften diskutiert, verabschiedet und implementiert worden. In diese Bemühungen und Aktivitäten spielte auch die Frage hinein, wie die parlamentarische Arbeitsfähigkeit in Zeiten einer Pandemie oder während sonstiger Notlagen aufrechterhalten werden kann.

Der normative Leitgedanke hinter diesen Bestrebungen liegt in der demokratischen Grundannahme, dass auch in Ausnahmezuständen wesentliche Entscheidungen von Parlamenten zu treffen und zu legitimieren sind. Die Volksvertretungen müssen während einer Ausnahmesituation demokratisches Zentrum und Resonanzboden im politischen Prozess bleiben – sowohl in Form der Politikgestaltung als auch der -kontrolle.

Die parlamentarische Einbindung trägt im doppelten Sinne zur Qualität von Maßnahmen bei: Zum einen können etwaige Initiativen und Vorschläge im parlamentarischen Verfahren, das auch die Einbindung von Experten/innen und Betroffenen ermöglicht, auf ihre Verhältnismäßigkeit hin überprüft und debattiert werden. Zum anderen entfalten Maßnahmen, die unter Einbindung der direkt gewählten Parlamente beschlossen worden sind, eine höhere Legitimation.

Die Beteiligung von parlamentarischen Körperschaften stößt in pandemischen Lagen dort an Grenzen, wo der Schutz der Bevölkerung angesichts einer infektionskrankheitsbedingten Dynamik eine sehr schnelle, unmittelbare Reaktion erfordert, die ein reguläres parlamentarisches Verfahren alleine aufgrund seiner Dauer nicht gewährleisten kann. Insofern ist abzuwägen, wie eine demokratiethoretisch unabhkömmliche parlamentarische Beteiligung garantiert und organisiert werden kann, ohne zugleich das Ergreifen rascher und effektiver Maßnahmen zur Bekämpfung einer Epidemie oder Pandemie zu erschweren respektive gar zu behindern.

Jenseits dieser horizontalen Gewaltenteilungsaspekte stellt der Infektionsschutz noch weitere Herausforderungen, insbesondere mit Blick auf die vertikale Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. Das Bundesinfektionsschutzgesetz verleiht den Regierungen der Länder weitreichende Regelungskompetenzen. Der Bund hat von seinen im IfSG festgelegten Möglichkeiten einer zentralen Rechtsetzung bislang zurückhaltend Gebrauch gemacht. Die Kompetenzzuweisung auf Landesebene hat zu zahlreichen, nicht durchweg erfolgreichen Initiativen motiviert, die Maßnahmen in den Bundesländern aufeinander abzustimmen.

Die Debatte um eine Parlamentarisierung der Infektionsschutzpolitik kann nur mit Blick auf die Spezifika des deutschen Mehrebenensystems geführt werden. Zum einen darf die Beteiligung der Landesparlamente an der Entwicklung von und dem Beschluss über Maßnahmen gegen die Pandemie nicht getrennt von der Rolle des Bundestages diskutiert werden. Zum anderen steht der Infektionsschutz in einem Spannungsverhältnis zwischen der Berücksichtigung regionaler Besonderheiten und dem Wunsch nach bundeseinheitlichem Vorgehen.

Die Beteiligung des Bundestages ist durch die Änderung des IfSG im November 2020 zwar gestärkt worden, weist aber immer noch Defizite auf. 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 zu der Feststellung geführt haben, wieder aufzuheben. An der Entwicklung und der Verabschiedung von konkreten, die Epidemie bekämpfenden Maßnahmen ist das Parlament jedoch nicht gestalterisch beteiligt, wenngleich der neue § 28a IfSG für die Spielräume des Ordnungsgebers speziell in der COVID-19-Krise engere Leitplanken gesetzt hat. Angesichts der noch nicht zufriedenstellenden Situation auf Bundesebene richtet sich der Blick auf die Rolle der Landtage mit der Frage, ob über diese die erforderliche Parlamentarisierung der Infektionsschutzpolitik erreicht werden kann.

ANMERKUNGEN ZUM GESETZENTWURF

Der vorgelegte Gesetzentwurf möchte die Einbindung des Landtags Thüringen in „wesentlichen Fragen der Grundrechtsausübung“ beim Infektionsschutz sichern. In der Begründung wird auf Art. 80 Abs. 4 GG verwiesen, der besagt, dass die Länder zu einer Regelung durch Gesetz befugt sind, soweit durch Bundesgesetz Landesregierungen ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen.

Meines Erachtens ist es nicht passend, das vorgeschlagene Parlamentsbeteiligungsgesetz auf diese Basis stellen zu wollen. Letzten Endes zielt der Art. 80 Abs. 4 GG primär darauf, dass per Bundesgesetz ermöglichte Verordnungen auf Landesebene im Ausnahmefall durch Landesgesetzgebung „ersetzt“ werden können, aber nicht darauf, per Landesgesetz zu regeln, wie und ob der Erlass von Verordnungen auf Landesebene vom Parlament begleitet werden kann. Davon unbeschadet steht dem Landtag die Möglichkeit zu, über ein Parlamentsbeteiligungsgesetz zu regeln, wie die Verordnungstätigkeit der Landesregierung – auch und speziell im Bereich der Infektionsbekämpfung – mit Blick auf eine Einbindung des Landtags ausgestaltet werden kann. Ähnliche Regelungen gibt es bezogen auf die Corona-Krise bereits beispielsweise in Baden-Württemberg, Bremen und in Hessen.

Eine Beteiligung des Landtags an der Verordnungstätigkeit der Landesregierung hat dabei den Vorteil, dass es in der Regel bei dem grundsätzlichen Vorgehen bleiben kann, dass die Exekutiven die Maßnahmen entwickeln und initiieren. Dies scheint alleine wegen der zentralen Rolle der Ministerpräsidenten/innen und Staatskanzleien im Rahmen der Bund-Länder-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, einen Großteil der Maßnahmen weiterhin auf dem Verordnungswege zu beschließen – allerdings durchaus mit entsprechender Einbindung des Landtags vor und/oder nach dem Erlass oder der Änderung von Verordnungen. Zudem wäre es überlegenswert, dass Entscheidungen mit einer bestimmten Qualität (z. B. über tief in die Bürger- und Freiheitsrechte eingreifende Gebote und Verbote) statt qua Verordnungen über Gesetze getroffen werden müssten. Dies würde die Funktionalität eines Parlamentsbeteiligungsgesetzes für den Bereich der Verordnungsgebung jedoch nicht erledigen.

Anmerkungen zu einzelnen Teilen des Gesetzentwurfs:

- Im § 1 werden zwei Zwecke des Gesetzes angeführt: (1) die Verhinderung der Weiterverbreitung übertragbarer Krankheiten und die Bekämpfung ihrer Folgen, (2) die stärkere Einbeziehung des Parlaments in Entscheidungen zum Infektionsschutz. Letzten Endes zielt jedoch das geplante Gesetz (so auch sein Titel) nahezu ausschließlich auf die Einbindung des Landtags in die Beschlüsse im Rahmen der Bekämpfung von Infektionskrankheiten. Es handelt sich bei dem vorgelegten Gesetz nicht um ein „Landesinfektionsschutzgesetz“, sondern um ein „Parlamentsbeteiligungsgesetz“, das Verfahren reguliert, nicht materielle Politik. Das sollte in der Zweckbestimmung zum Ausdruck gebracht werden.
- Der § 2 Abs. 1 führt die Regelungen des § 32 IfSG ausdrücklich auf. Das erscheint nicht erforderlich. Der Verweis auf den entsprechenden Paragraphen des Bundesgesetzes müsste hinreichend sein. Der vorgelegte Gesetzentwurf spezifiziert die Regelungen des IfSG noch dahingehend, dass ausdrücklich die Verhältnismäßigkeit verabschiedeter Grundrechtseinschränkungen postuliert wird. Dies ist nicht erforderlich, weil selbstverständlich.
- Absatz 2 bezieht sich auf die Rechtsverordnungen nach Absatz 1 sowie deren Änderungen. Es wird jedoch nicht ersichtlich, ob hier alle Rechtsverordnungen gemeint sind, die auf der Grundlage von § 32 IfSG erlassen werden, oder nur diejenigen, die mit einer (erheblichen) Einschränkung von Bürger- und Freiheitsrechten verbunden sind. Das müsste explizit deutlich gemacht werden. Beispielsweise sieht das Bremische Gesetz zur Stärkung der Beteiligung der Bürgerschaft im Rahmen der Pandemie vor, dass das Landesparlament des Stadtstaates nur bei „wesentlichen“ Entscheidungen zu beteiligen ist, also lediglich bei solchen – so das Landesgesetz –, welche die Bürger- und Freiheitsrechte einschränken.
- Unklar ist der Bezug in § 2 Abs. 2 Satz 3: „einem Viertel seiner Mitglieder“. Bezieht sich das Quorum auf die Mitglieder des Sonderausschusses oder die Mitglieder des Landtags?
- § 3 Abs. 2 legt fest, dass der Landtag Verordnungen vor ihrem Erlass oder ihrer Änderung zustimmen muss. § 3 Abs. 3 bestimmt die Ausnahme: „bei Gefahr im Verzug“. Dieses Kriterium ist vergleichsweise vage, da bei der Bekämpfung einer Infektionskrankheit per definitionem stets Gefahr im Verzug ist. Eine solche Pauschalklausel könnte letzten Endes dazu führen, dass die Landesregierung mit Bezug auf diese Formulierung überhaupt keine Ex-ante-Zustimmung anstrengen muss. Bei einer bloßen Ex-post-Befassung werden allerdings die Spielräume des Landtags erheblich eingeschränkt sein, insbesondere, wenn Verordnungen bereits vollumfänglich umgesetzt worden sind und ihre Rücknahme mit erheblichen materiellen und immateriellen Kosten verbunden sein würde.
- Analog den Regelungen im Gesetz über den Erlass infektionsschützender Maßnahmen in Baden-Württemberg sollten in einem Thüringer Parlamentsbeteiligungsgesetz Bestimmungen hinsichtlich der Informationspflicht der Landesregierung verankert werden, z. B. 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).

- Verordnungen haben gemäß dem vorgelegten Entwurf eine Verfallsfrist von vier Wochen nach ihrem Erlass, wenn der Landtag ihnen in diesem Zeitraum nicht zugestimmt hat. Unterspezifiziert ist, ob und unter welchen Bedingungen in diesem Fall der Sonderausschuss „Pandemie“ und/oder der Landtag entscheiden darf. Auch fällt die Frist von vier Wochen vergleichsweise kurz aus. So haben beispielsweise Corona-Verordnungen im Land Baden-Württemberg eine Verfallsdauer von drei Monaten (siehe § 2 Abs. 5 des Gesetzes über den Erlass infektionsschützender Maßnahmen BW). Ohnehin hätte der Landtag Thüringen – dem vorgelegten Entwurf gemäß – das Recht, jederzeit ganze Verordnungen oder einzelne Gebote oder Verbote unverzüglich außer Kraft zu setzen (§ 2 Abs. 4). Es erscheint deswegen angemessen, dass es keine negative „Verschweigensfrist“ gibt, sondern sich der Landtag im Fall der Fälle proaktiv für die Außerkraftsetzung einer Verordnung entscheiden muss – und dies nach einer öffentlichen Debatte.
- Für den Beschluss über eine Rücknahme von Beschränkungen ist eine Zustimmung des Landtags nicht vorgesehen, nur dessen Information. Dies erscheint in seiner Pauschalität nicht konsequent, denn auch bei einer Rücknahme von Bürger- und Grundrechtseingriffen kann es zu „wesentlichen“ Entscheidungen kommen, beispielsweise bei der Frage, welche Personengruppe hierbei als erste privilegiert wird.
- Gemäß § 4 sollen heute bereits geltende Rechtsverordnungen der Zustimmung des Landtags oder des Sonderausschusses bedürfen. Während hier eine Frist für den Sonderausschuss gesetzt ist (14 Tage nach seiner Berufung), bleibt offen, bis wann der Landtag darüber entschieden haben muss, wenn dieser keinen Sonderausschuss einrichtet. Generell könnte eine Frist gesetzt werden, die mit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes beginnt. Nichtsdestoweniger ist diese Verfallsbestimmung im Sinne einer Rechtssicherheit bei bereits in Kraft getretenen Verordnungen nochmals problematischer als die bei neu erlassenen. Es erschiene völlig hinreichend, dem Landtag das Recht zu geben, entsprechende Verordnungen ganz oder in Teilen außer Kraft zu setzen, ohne den vorgeschlagenen Außerkraft-Setzungsautomatismus (s.o.).
- Für die Parlamentsbeteiligung soll/kann ein Sonderausschuss „Pandemie“ als zeitweiliger Ausschuss eingesetzt werden. Notabene: Der Landtag Thüringen verfügt über keinen Hauptausschuss, an den zentrale Aufgaben delegiert werden könnten, wie dies in anderen Landesparlamenten der Fall ist. Die Kompetenzen des vorgeschlagenen Sonderausschusses sind weitreichend. Tatsächlich handelt es sich um ein „Notparlament“, das in einer Ausnahmelage anstelle des gesamten Parlaments entscheiden soll. Denn gemäß § 2 Abs. 2 soll der Landtag auch „Entscheidungen“ an den Sonderausschuss übertragen können, was effektiv einschränkende und weitreichende Auswirkungen auf die Beteiligungsmöglichkeiten der nicht im Ausschuss vertretenen Mitglieder des Landtages hat. Entsprechend müsste ein solches Gremium in der Landesverfassung verankert werden.
- Es wird nicht spezifiziert, unter welchen konkreten Umständen genau der Sonderausschuss Aufgaben des Landtags übernimmt – nur im Notfall oder ständig, sobald er eingerichtet worden ist? Vieles spricht dafür, auf das Instrument eines speziellen Ausschusses zu verzichten und stattdessen die ständigen Fachausschüsse in die Parlamentsbeteiligung einzubinden.

- Sollte die Idee eines Sonderausschusses weiterverfolgt werden, wäre ausdrücklich anzuführen, dass in diesem Ausschuss die Fraktionen gemäß ihrer Mandatsstärke vertreten sein müssten. Ebenso sollte die geforderte Mindestanzahl der Ausschussmitglieder vermerkt werden. Da das Gremium Aufgaben des Landtags übernehmen soll, könnte und müsste der/die Landtagspräsident/in dessen Vorsitz übernehmen.
- Für eine „dringende“ Einberufung des Sonderausschusses erscheint eine Frist von mindestens zwölf Stunden zu lange, zumal es gemäß dem Entwurf die Möglichkeit geben soll, die Sitzungen in Form einer Videokonferenz zu organisieren.
- Ausdrücklich wird die Option angesprochen, dass es dem Sonderausschuss „Pandemie“ möglich sein soll, digital zu tagen. Zu prüfen wäre, ob nicht ebenso der gesamte Landtag qua digitale Kommunikationsstrukturen bei der (eilbedürftigen) Verordnungsgebung eingebunden werden könnte. Dies erschiene eine im Vergleich zu einem Sonderausschuss schonendere Lösung zu sein.

FAZIT:

Das vorgeschlagene Gesetz zielt auf die Stärkung des Landtags bei der Entwicklung und Kontrolle von Maßnahmen zur Pandemiebekämpfung und ist insofern begrüßenswert – trotz des Zielkonfliktes zwischen der Beteiligung des Parlaments auf der einen Seite und der Wünschbarkeit einer Maßnahmenkoordination zwischen den Ländern. Im Detail sind einige Punkte im Entwurf unklar oder suboptimal geregelt. Beispielsweise wäre die Einrichtung eines Sonderausschusses „Pandemie“ in der vorgeschlagenen Form höchst problematisch.

Univ.-Prof. Dr. Stefan Marschall