

Prof. Dr. Wolfgang Zeh

Bundestagsdirektor a.D.
Deutsche Universität für
Verwaltungswissenschaften

Schriftliche Stellungnahme für den Ausschuss für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung des Thüringer Landtags zum

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

Gesetzesentwurf der Fraktion der FDP – Drucksache 7/1986 –

1. Das Ziel des Gesetzesentwurfs (GE) ist in hohem Maße zu begrüßen. Die tief eingreifenden Regelungen auf Grundlage der Ermächtigung nach § 32 Infektionsschutzgesetz des Bundes bedürfen einer auf das Landesvolk hin erweiterten Legitimation durch eine öffentlich nachvollziehbare Befassung des Landtags mit Sinn und Zweck der Einschränkungen. Entscheidend dafür ist weniger die parlamentarische Normsetzung selbst als vielmehr die Wahrnehmung des Landtags als öffentliches Forum der repräsentativen Vermittlung zwischen gesellschaftlicher und staatlicher Willensbildung.

2. Nach Art. 80 Abs. 4 GG ist der Landtag befugt, den Inhalt der an die Landesregierung adressierten Ermächtigung „auch durch Gesetz“ zu regeln (sog. Selbsteintrittsrecht der Landesparlamente). Mit einem solchen „verordnungsvertretenden“ Gesetz (anstelle dieser in der Wissenschaft gängigen Bezeichnung wäre „verordnungsersetzend“ wohl passender) tritt der Landtag selbst in die Ermächtigung ein und zieht die der Landesregierung erteilte Kompetenz zum Erlass von Rechtsverordnungen an sich. Insoweit wird die Stellung der Landesregierung auf den Landtag übergeleitet.

Die Regelungsform des Parlaments ist indessen nicht die Verordnung, sondern das Gesetz. Demzufolge muss der Landtag, wenn er nicht sämtliche Regelungsdetails, zu der der Bundesgesetzgeber die Landesregierung ermächtigt hat, auf gesetzlicher Ebene regeln will (und kann), seinerseits die Landesregierung zu den weiteren untergesetzlichen Vorschriften ermächtigen. Das entspricht Art. 80 Abs. 1 Satz 4 GG, weil § 32 IfSG die Landesregierungen ermächtigt, die Ermächtigung „auf andere Stellen“ zu übertragen. Da der Landtag insoweit in die Regelungsbefugnis der Landesregierung eintritt, kann (und muss) die Weitergabe der Ermächtigung durch Gesetz erfolgen.

3. Diesem regelungstechnischen Ablauf folgt die Vorschrift in § 2 Abs. 1 GE. Jedoch ist zu beachten, dass die ermächtigte Stelle, hier der eingetretene Landtag, an „Inhalt, Zweck und Ausmaß“ der Ermächtigung (Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG) gebunden bleibt. Die in § 2 Abs. 1 Satz 2 GE aufgeführten Erlaubnisse zur Einschränkung von Grundrechten gehen über die Enumerierung des § 32 Satz 3 IfSG hinaus, indem sie die ungestörte Religionsausübung (Art. 4 Abs. 2 GG) einbeziehen, sie also für ebenfalls einschränkbar erklären. Damit dürfe der Ermächtigungsrahmen überschritten sein. Auch wenn der GE erkennbar von dem Motiv geprägt ist, dem Landtag eine möglichst autonome Rolle zu verschaffen, indem er gleichsam ein „eigenes“ Infektionsschutzgesetz erlassen soll, bleibt er doch – wie es die Landesregierung andernfalls wäre – strikt an die erteilte Ermächtigung des Bundesgesetzes gebunden. Die vom Bundesgesetzgeber für Art. 4 Abs. 2 GG entschiedene Ausnahme von der

Grundrechtsbeschränkung gehört mindestens zum „Ausmaß“ der Ermächtigung. Sie kann im Wege der Subdelegation durch den Landesgesetzgeber nicht revidiert werden.

Die weiteren Maßgaben in den Sätzen 3 und 4 gehen zwar verbal ebenfalls über den Text der Ermächtigung hinaus. In der Sache formulieren sie jedoch im Vergleich zu den Vorgaben des IfSG eine Differenzierung der Grundrechtsbeschränkungen, indem sie diese an Notwendigkeit und Erforderlichkeit orientieren sowie an Fortschritte in der Pandemiebekämpfung anpassen wollen. Es lässt sich vertreten, dass es sich hier um selbstverständliche, aus der Dogmatik von Grundrechtsbeschränkungen selbst zu verstehende Bedingungen handelt, welche, obgleich ungeschrieben, auch den Ermächtigungsrahmen von § 32 IfSG mitbestimmen. Die gebotene Bindung an „Inhalt, Zweck und Ausmaß“ dürfte durch diese Maßgaben des GE gewahrt sein.

4. In § 2 Abs. 2 - 4 und §§ 3, 4 GE sind Mitwirkungsinstrumente des Landtags an den Rechtsverordnungen der Landesregierung vorgesehen. Das entspricht gefestigter Rechtslage und Praxis in Bund und Ländern. Üblich – auch in Wissenschaft und Rechtsprechung anerkannt – sind parlamentarische Mitwirkungsrechte verschiedener Art, darunter Zustimmungs-, Ablehnungs- und Änderungsvorbehalte. In der näheren Ausgestaltung des GE ergeben sich jedoch rechtliche Bedenken in zwei Punkten.

4.1. Für die gleichsam rückwirkende Zustimmung des Landtags zu bereits erlassenen Rechtsverordnungen (§ 4 GE) einschließlich ihres möglichen Außerkrafttretens (Verweisung im Satz 3 auf § 2 Abs. 3 Satz 4) ist zu bedenken, dass zu diesen nicht vom Landtag ermächtigt wurde. Sie basieren auf der bisherigen, der Landesregierung erteilten Ermächtigung. Erst mit einer Verabschiedung des GE setzt sich der Landtag ermächtigungsgesetzlich an die Stelle der Landesregierung, und erst ab diesem Zeitpunkt handelt es sich um Verordnungen, an denen der Landtag Mitwirkungsrechte geltend machen kann. Bis zu diesem Zeitpunkt sind es nicht „seine“, nämlich von ihm im Wege der Subdelegation an die Regierung übertragenen Regelungsbefugnisse.

Daran ändert der Umstand nichts, dass es sich bei Rechtsverordnungen der Landesregierung auch dann um Landesrecht handelt, wenn sie auf Ermächtigungen des Bundes beruhen (und sie nicht etwa Bundesrecht darstellen). Das landesverfassungsrechtliche Verhältnis zwischen Parlament und Regierung beseitigt nicht die von Art. 80 Abs. 1 GG grundsätzlich vorgesehene Ermächtigung der Exekutive am Landesparlament vorbei. Erst im Fall von Art. 80 Abs. 4 GG entsteht das Recht des Landtags, seinerseits die Landesregierung zu Verordnungen zu ermächtigen und demzufolge an deren Erlass mitzuwirken. Wäre das anders, könnte der Landtag schon bisher Verordnungen auf der Grundlage von Art. 80 Abs. 1 GG, ebenso wie „landeseigene“ Verordnungen, seiner Zustimmung unterwerfen, sie ändern und gegebenenfalls aufheben, ohne dafür ein Gesetz zu erlassen. Das stünde ersichtlich im Widerspruch zu der Sonderbestimmung in Art. 80 Abs. 4 GG.

4.2. Der vorgesehene Sonderausschuss (§ 2 Abs. 2 Satz 2, § 5 GE) begegnet als solcher keinen Bedenken. Auch wenn die Geschäftsordnung des Thüringer Landtags (GOLT) in § 70 nur Fachausschüsse und „zeitweilige Ausschüsse“ kennt, dürfte es von der parlamentarischen Geschäftsordnungsautonomie gedeckt sein, im vorliegenden Fall einen fachübergreifenden Sonderausschuss einzusetzen; im Zweifel lässt er sich auch als „zeitweiliger“ Ausschuss definieren. Insbesondere ist zu begrüßen, dass er in der Regel öffentlich tagen soll (§ 5 Abs. 2) und dass die ihm übertragenen Befugnisse auf Antrag einer Minderheit vom Landtag zurückgeholt werden können, um in öffentlicher Plenarsitzung verhandelt zu werden (§ 2 Abs. 2 Satz 3). Beides dient dem Ziel, die repräsentative Verantwortung des Landtags für diese tiefgreifenden staatlichen Maßnahmen sichtbar zu machen. Jedoch geht das Ausmaß der an den Sonderausschuss übertragbaren Befugnisse über das parlamentare rechtliche Verhältnis von Plenum und Ausschüssen hinaus.

Der Ausschuss soll den Landtag – vorbehaltlich der Rückholmöglichkeit – in vollem Umfang vertreten bei der Zustimmung zu Rechtsverordnungen (sogar zu bereits früheren, also vor Geltung des vorgeschlagenen Gesetzes, erlassenen) und mithin auch bei der Verweigerung der Zustimmung nebst deren Folgen. Nach § 74 Abs. 1 Geschäftsordnung des Thüringer Landtags (GOLT) fungieren die Ausschüsse im Wesentlichen als „vorbereitende Beschlussorgane“, die dem Landtag Beschlüsse zu „überwiesenen Aufgaben“ empfehlen. Zwar ist es parlamentsrechtlich üblich und zulässig, einzelne Maßnahmen der Exekutive – besonders auch im Haushaltsrecht – an die vorherige Information, Konsultation oder auch Zustimmung eines zuständigen Ausschusses zu binden. Dass solche oft speziellen Einwirkungs- und Mitwirkungsbefugnisse nicht allen Abgeordneten, sondern nur denen des fachlich befassten Ausschusses zugewiesen sind, wird im Interesse der Arbeitseffizienz und der Zeitökonomie des Plenums hingenommen.

Jedoch ist der Ausschluss der dem betreffenden Ausschuss nicht angehörnden Abgeordneten von der diesbezüglichen parlamentarischen Willensbildung (vgl. Art. 53 Abs. 2 Thüringer Verfassung) nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur solange und soweit verfassungsrechtlich zulässig, als es sich nicht um grundsätzliche, weittragende oder hochwirksame Entscheidungen handelt. Vorliegend geht es darum, dass Rechtsverordnungen der Exekutive zugestimmt oder die Zustimmung verweigert werden soll, mit denen tiefgreifende und breit wirkende Grundrechtsbeschränkungen verfügt werden. Noch „wesentlichere“ Entscheidungen lassen sich kaum denken. Dass § 2 Abs. 2 Satz 2 GE (nur) eine Kann-Bestimmung vorsieht (der Landtag wird nicht verpflichtet, den Sonderausschuss einzurichten), tut hier nichts zur Sache. Der Gesetzgeber ist generell nicht zu einer Regelung befugt, die eine nicht verfassungskonforme Beeinträchtigung der Mandatsrechte der Abgeordneten ermöglicht.

Eine Mitwirkung an Grundrechtsbeschränkungen nur auf Ausschussebene steht auch im Widerspruch zu dem Gesetzesziel, die Legitimation dieser Entscheidungen zu stärken. Das kann nur gelingen, wenn der Landtag als ganzer, mit allen seinen Mitgliedern, damit befasst ist. Daher sollte die Rolle des Sonderausschusses darauf beschränkt werden, dem Plenum erforderliche Beschlüsse für die Zustimmung oder Ablehnung von Verordnungen zu empfehlen. Diese vorbereitende Aufgabe sollte durchaus in öffentlichen Ausschusssitzungen erarbeitet und diskutiert werden. Für Fälle einer Eilbedürftigkeit, der die Plenarbefassung nicht entgegensteht, trifft der GE in § 2 Abs. 3 ohnehin ausreichende Vorkehrungen.