

iparl Mauerstraße 83/84, 10117 Berlin

Thüringer Landtag
Ausschuss für Soziales, Arbeit,
Gesundheit und Gleichstellung
Jürgen-Fuchs-Straße 1
99096 Erfurt

iparl

Institut für
Parlamentarismus-
forschung

Mauerstraße 83/84
10117 Berlin

Stellungnahme zum Thüringer Gesetz zur parlamentarischen Beteiligung
an den Maßnahmen nach § 32 Infektionsschutzgesetz / Gesetzentwurf
der FDP-Fraktion | 13.1.21

www.iparl.de
@I_parl

Als Politikwissenschaftler mit Forschungsschwerpunkt Parteien und Parlamente möchte ich im Folgenden einen Aspekt des vorliegenden Gesetzentwurfs herausgreifen und politikwissenschaftlich würdigen: die „stärkere parlamentarische Kontrolle der Regierung durch den Landtag“, die offenbar ein wesentliches Anliegen der FDP-Fraktion darstellt.

Zunächst erscheint der Ansatz, Rechtsverordnungen der Landesregierung unter den Zustimmungsvorbehalt des Landtags zu stellen, nach Art. 80 Abs. 4 GG gangbar, wenngleich eine derartige Bewertung der Rechtswissenschaft vorbehalten bleiben sollte. Auch politikwissenschaftlich spricht an sich viel für mehr parlamentarische Kontrolle der Exekutive, nicht zuletzt unter den Gesichtspunkten der in einer Demokratie gebotenen Gewaltenteilung und der potentiellen Legitimitätsgewinne politischer Beschlüsse, vor allem in Anbetracht des ohnehin schon bestehenden Machtgefälles zugunsten der Regierung.

Unter den besonderen Bedingungen einer zentral gesteuerten Pandemiebekämpfung durch die sogenannte Bund-Länder-Konferenz ergeben sich jedoch ernstzunehmende Schwierigkeiten bei dem Vorhaben, die Gesetzgebungs- und die Kontrollfunktion der Landesparlamente zu stärken. Diese werden im Folgenden dargelegt und sollten bei der Beratung des Gesetzentwurfs bedacht werden.

Vorbemerkung: zwei Phasen der politischen Pandemiebekämpfung

Zeitlich zu unterscheiden sind zwei Phasen: erstens die sogenannten Lockdowns, medial synonym auch als Shutdowns bezeichnet, bei denen aufgrund hoher Infektionszahlen die politische Entscheidungsfindung auf die Bundesebene zentralisiert wurde. Dabei standen Maßnahmen zur Eindämmung des Virus durch Freiheitseinschränkungen der Bürgerinnen und Bürger im Mittelpunkt. Der erste Lockdown fand im Frühjahr 2020 statt, der zweite, zunächst ein „Lockdown Light“, seit November 2020 bis voraussichtlich Februar 2021. Von der ersten Phase zu unterscheiden ist die jeweilige Vor-, Zwischen- und Nach-Lockdownphase, in der das Infektionsgeschehen abgeschwächt war. Während dieser zweiten Phase hat sich politische Entscheidungsmacht wieder mehr auf die Landesebene zurückverlagert. Die vorliegende Stellungnahme bezieht sich auf die erste Phase der Lockdowns.

Bund-Länder-Konferenz ohne Beteiligung der Landesparlamente

Durch die zur Kriseneindämmungspolitik einberufene „Intensivreglerung“ (Stephan Bröchler) aus der Bundeskanzlerin einerseits sowie den zwei Ministerpräsidentinnen und 14 Ministerpräsidenten andererseits wurden die formal vorgesehenen Entscheidungspfade innerhalb der föderalen Institutionen- und Entscheidungsarchitektur der Bundesrepublik Deutschland umgangen. Mit der Bund-Länder-Konferenz wurde eine mächtige Entscheidungsinstanz geschaffen, die die horizontale Koordinierung der Ministerpräsidentenkonferenz (MPK), d.h. das ländersseitig zentrale informelle Gremium der Selbstorganisation zur gegenseitigen politischen Abstimmung, erstmals mit einer vertikalen Dimension in Form des Bundeskanzleramts verbunden hat. In dieser außerkonstitutionellen Konferenz liefen die Fäden der politischen Macht während der Lockdowns zusammen. Mit der Bundeskanzlerin und der Bundesregierung sowie den Ministerpräsident/innen nahmen nicht nur die politisch-institutionellen Vetospieler teil, sondern auch alle parteipolitischen Vetospieler über die zwei regierungstragenden Fraktionen CDU/CSU und SPD im Bund sowie über die Landesregierungen, inklusive BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, DIE LINKE und indirekt auch die FDP.

Für eine effektive und effiziente politische Pandemiebekämpfung wurde mit der Bund-Länder-Konferenz die „Politikverflechtungsfalle“ (Scharpf 1985) umgangen. Ihrer Theorie nach tendiert ein Verhandlungssystem mit mehreren hierarchischen Entscheidungsarenen zu wechselseitiger Ab-

hängigkeit und einem eingeschränkten Steuerungspotential institutioneller und parteipolitischer Vetospieler sowie am Ende zu suboptimalen Politikergebnissen. „Durchregieren“, wie es auch beim früheren Bundeskanzler Gerhard Schröder mehr proklamierter Wunsch als Wirklichkeit war, ist kaum möglich. Darüber hinaus – und dies scheint während der Pandemie besonders virulent – kostet die Auflösung von Blockaden in Verhandlungsregimen (zu) viel Zeit. Auch die „Strukturbruchthese“ (Lehmbruch 2000) traf nicht mehr zu. Nach dieser gehen von den Parteien Vereinheitlichungsbestrebungen im deutschen Bundesstaat aus, die föderaler Unterschiedlichkeit in bestimmten Politikfeldern, vor allem mit der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder, zugunsten von parteipolitischer Unterschiedlichkeit zuwiderlaufen. Beide, miteinander verbundene, Herausforderungen des föderalen Regierungssystems in Deutschland – Politikverflechtungsfälle und Strukturbruch – wurden durch die Bund-Länder-Konferenz umgangen. Allerdings hatte diese Politikinnovation einen Preis, den u.a. die Landesparlamente bezahlen mussten, selbst im wahrscheinlichen Fall, dass bundesstaatlich und zwischen den Parteien abgestimmte Krisenlösungen auch in deren Interesse und dem der meisten Fraktionen gestanden haben.

Gesetzgebungsfunktion der Landesparlamente geschwächt

Die Landespolitik hat während der Corona-Pandemie eine Bedeutungsaufwertung durch die herausgehobene Rolle der Ministerpräsident/innen in der Bund-Länder-Konferenz erfahren. Die Gesetzgebungsfunktion der Landesparlamente hat sie jedoch nicht gestärkt. In der Bund-Länder-Konferenz wurden Beschlüsse auf der Bundesebene gefällt, die in den Ländern praktisch nur noch umgesetzt werden konnten. Die Umsetzung geschah vor allem über Verordnungsrecht und damit ohne Beteiligung der Landesparlamente. Nach Art. 80 Abs. 4 GG hätten Verordnungen des Bundes zwar auch durch Landesgesetze verabschiedet werden können. Dies hätte aber nichts daran geändert, dass eine im Bund beschlossene Regelungsmaterie nachgeordnet als Landesgesetz ausbuchstabiert worden wäre. Sicherlich nimmt die Regelungsqualität durch die Befassung eines Landesparlaments nicht ab und Legitimitätsgewinne sind wahrscheinlich. Aber selbst wenn übliche parlamentarische Verfahren beschleunigt werden würden, beispielsweise durch einen „Sonderausschuss“ wie im vorliegenden FDP-Gesetzentwurf gefordert, ist für den legislativen Weg mehr Zeit als für den ministerialbürokratischen aufzuwenden – Zeit, die bei der Pandemiebekämpfung knapp ist.

Kontrollfunktion der Landesparlamente faktisch eingeschränkt

Haben die Landesparlamente bei der zentralen Regelsetzung zur Pandemiebekämpfung kaum eine Rolle gespielt, stellt sich die Frage, ob sie wenigstens ihre Kontrollfunktion ausreichend wirksam wahrnehmen konnten. Parlamentarische Kontrolle der Exekutive kann entweder im Vorhinein oder im Nachhinein ausgeübt werden, wobei sie sich hier mittelbar auf die Beschlüsse der Bund-Länder-Konferenz gerichtet hat.

Aufgrund des vorherrschenden Konsensprinzips bei der Entscheidungsfindung in der Bund-Länder-Konferenz und der dominanten Machtstellung der Ministerpräsident/innen in den Bundesländern war eine landesparlamentarische Meinungsbildung, an deren Ende ein Imperatives Mandat für die/den Ministerpräsidentin/en hätte stehen können, keine gangbare Option. Wie wenig praktikabel eine förmliche parlamentarische Verpflichtung von Exekutivvertreter/innen auf bestimmte Positionen sein kann, wurde in der Europäisierungsforschung schon für den Deutschen Bundestag und die anderen nationalen Parlamente bei der EU-Gesetzgebung durch den EU-Ministerrat problematisiert. An einem Punkt unterscheiden sich aber die skizzierten binnenstaatlichen von den internationalen Verhandlungssituationen: Die Instrumentalisierung eines Parlamentsvorbehalts als Druckmittel, wie es in Brüssel regelmäßig zu beobachten ist, erscheint in einer Kultur des kooperativen Föderalismus, durch den sich die Bundesrepublik Deutschland auszeichnet, insbesondere in der Corona-Ausnahmesituation fehl am Platze.

Die parlamentarische Kontrolle im Nachgang an die Bund-Länder-Konferenz war faktisch ebenfalls kaum möglich. Das sich bei der nachträglichen Kontrolle von Regierungsentscheidungen durch Parlamente ergebende Problem wird in der Parlamentarismusforschung als Ratifikationssituation bezeichnet. Einen auf der übergeordneten Ebene gefundenen Kompromiss auf (einer von mehreren sich nebeneinander befindlichen) untergeordneten Ebenen in Frage zu stellen, bedeutet im Extremfall die Ablehnung des gesamten Konsensbeschlusses und damit auch das Heraufbeschwören einer erheblichen Drucksituation für den „ausscherenden Akteur“. Die Realisierbarkeit einer nachträglichen Kontrolle kollidiert zudem mit der Funktionslogik des parlamentarischen Regierens, wie es nicht nur im Bund durch das Grundgesetz, sondern auch in den Ländern durch die Landesverfassungen vorgesehen ist. Typischerweise bilden die Regierungsfaktionen sowie die Landesregierung – miteinander verbunden durch formale wie informale Strukturen und Prozesse – eine Handlungseinheit, deren vordringliches Ziel es ist, die symbiotische Beziehung möglichst über die

gesamte Wahlperiode hinweg aufrechtzuerhalten, nicht zuletzt zum eigenen Machterhalt. Kritik seitens der Regierungsparteien gegenüber Ihrer Landesregierung sind damit enge Grenzen gesetzt. Soll sie dennoch ausgeübt werden, ist sie am wirkungsvollsten, wenn die Machtfrage gestellt wird und eine Regierungsfraktion glaubhaft mit dem Entzug Ihrer parlamentarischen Unterstützung der Regierung und damit auch der „eigenen“ Minister/innen droht.

Kontrolle als öffentliche Debatte in den Landesparlamenten ein Ausweg?

Bei der Kontrolle über eine öffentliche Debatte in den Landesparlamenten mussten ebenfalls bedingt durch die Bund-Länder-Konferenzen Abstriche hingenommen werden. Deren Verhandlungen fanden unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt, was für die Konsensfindung eine wichtige Voraussetzung war, sich so jedoch föderale und parteipolitische Gegensätze nicht nach außen deutlich machen ließen. Zudem wurden die jeweiligen Oppositionsparteien im Bundestag und in den Landesparlamenten durch Konsultationen seitens der Bundesregierung bzw. der Landesregierungen bei den Maßnahmen zur Pandemiebekämpfung einbezogen und damit parteipolitische Differenzen (wenn überhaupt gegeben, weiter) abgeschwächt.

Seit Beginn der Corona-Pandemie wurde eine Vielzahl an Debatten im Plenum und in den Ausschüssen der Landesparlamente abgehalten, teils unter neuartigen, digitalen Bedingungen. Allerdings litten sie unter drei Defiziten: Erstens befassten sie sich mit der Corona-Politik oft nur (nachträglich) auf der Diskurs-, nicht aber auf der parlamentarischen Entscheidungsebene. Wie weiter oben dargestellt, war die Gesetzgebungs- und die Kontrollfunktion der Landesparlamente eingeschränkt. Zweitens waren verschiedene parteipolitische Lösungsoptionen zumeist nicht gegeben oder öffentlich zu wenig erkennbar (parteiübergreifender Zusammenhalt in Krisenzeiten, „Allpartei-koalition“ in der Bund-Länder-Konferenz, ohne die AfD). Drittens fokussierte sich die Medienberichterstattung auf die Bund-Länder-Konferenzen. Debatten in den Landesparlamenten (häufig im Übrigen auch die im Bundestag) fanden hingegen zu wenig Beachtung, um substantiell zum öffentlichen Diskurs beitragen zu können. Verständliche Forderungen nach einer Stärkung der Öffentlichkeitsfunktion der Landesparlamente erscheinen unter den skizzierten Ausnahmebedingungen nur wenig erfolgversprechend.

Auch wenn die Corona-Pandemie keine Sternstunde für die Landesparlamente bedeuten konnte, ist es für deren Daseinsberechtigung unabdingbar, die vorhandenen Kontrollinstrumente auch unter

iparl

Institut für
Parlamentarismus-
forschung

schwierigen Rahmenbedingungen bestmöglich anzuwenden. Dazu gehören an vorderer Stelle Aktuelle Stunden unmittelbar nach den Bund-Länder-Konferenzen. Sie können für die Verhandlungsteilnehmenden den Erklärungs- und Rechtfertigungsdruck gegenüber der parlamentarischen Opposition erhöhen. Auch wenn sie keinen großen öffentlichen Widerhall finden, bleiben immerhin das für die parlamentarische Demokratie essentielle Wechselspiel zwischen Oppositions- und Regierungsfractionen sowie das institutionell eingebettete Ringen um die besten politischen Lösungen gewahrt. Vereinzelt Abweichungen der Länder von gemeinsam getroffenen Beschlüssen der Bund-Länder-Konferenz während des seit dem vergangenen Herbst andauernden Lockdowns lassen parteipolitische Differenzierungen wieder mehr zu. War es bspw. während des Lockdowns im Frühjahr 2020 für eine Landespartei in der Opposition schwierig, sich gegen die eigene Bundespartei in der Bundesregierung zu positionieren, kann sich Kritik seither u.U. auf die jeweilige Landesregierung bzw. deren Position gegenüber den Konsensbeschlüssen der Bund-Länder-Konferenz beziehen.

Stellv. Institutsleiter