THÜRINGER LANDTAG

Beteiligtentransparenzdokumentation

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

Einbringer: **Fraktion der FDP**

(Drucksache 7/1986)

Inhalt

1. **Drucksache**
2. **Vom Einbringer übersandte Daten (Vom Einbringer wurden bisher keine Daten übersandt.)**
3. **Im Rahmen des parlamentarischen Anhörungsverfahrens eingebrachte Beiträge**
4. **Eigeninitiativ eingebrachte Beiträge (Keine Dokumente vorhanden)**
5. **Weitere Beiträge (Keine Dokumente vorhanden)**
6. **Diskussionsforum (Keine Dokumente vorhanden)**

Gemäß § 1 Abs. 1 Thüringer Beteiligtentransparenzdokumentationsgesetz (ThürBeteildokG) wird beim Landtag eine öffentliche Liste der an Gesetzgebungsverfahren beteiligten natürlichen und juristischen Personen geführt (Beteiligtentransparenzdokumentation). Dieses Dokument wurde aus den zum Gesetzgebungsverfahren in der Beteiligtentransparenzdokumentation vorhandenen Dokumenten und Informationen zum Zweck des Downloads automatisch erstellt.

Stand: 14. September 2026

THÜRINGER LANDTAG

1. Drucksache

THÜRINGER LANDTAG
7. Wahlperiode

Drucksache 7/1986
28.10.2020

G e s e t z e n t w u r f

der Fraktion der FDP

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

A. Problem und Regelungsbedürfnis

Durch den Gesetzentwurf werden künftige und bereits bestehende Rechtsverordnungen der Landesregierung zur Eindämmung von Pandemien, wie beispielsweise der aktuell grassierenden Covid-19-Pandemie unter einen Zustimmungsvorbehalt des Parlaments gestellt. In Anbetracht der größten Einschränkungen der Bürger- und Freiheitsrechte in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland ist eine stärkere parlamentarische Kontrolle der Regierung durch den Landtag als höchstes Verfassungsorgan des Landes dringend geboten. Angesichts wachsender Zweifel in Teilen der Bevölkerung an der Notwendigkeit der Maßnahmen muss der Landtag die Möglichkeit erhalten, in einem transparenten Verfahren über das Für und Wider einzelner Maßnahmen zu beraten und bei Bedarf auch einzelne Regelungen aufzuheben. Nicht zuletzt die immer häufiger stattfindende Aufhebung einzelner frelheitsbegrenzender Maßnahmen durch Gerichte im Wege des einstweiligen Rechtsschutes ist ein Beleg dafür, dass etliche dieser Maßnahmen rechtlich fehlerhaft und unverhältnismäßig sein können. Auch deswegen ist eine stärkere Rolle des Parlaments wichtig.

B. Lösung

Bestehende oder künftige Rechtsverordnungen bedürfen der Zustimmung des Parlaments. Der Landtag darf entweder selbst in einer Sitzung über einzelne Maßnahmen beraten und entscheiden. Er kann diese Aufgabe aber auch an einen neu zu berufenden Sonderausschuss des Landtags delegieren. Der Ausschuss kann in kürzester Zeit einberufen werden und auch durch die Möglichkeit von digitalen Sitzungen schnell über geplante Änderungen der diversen Verordnungen entscheiden. In Eilfällen können Änderungen der Verordnungen auch ohne Zustimmung des Parlaments erfolgen, sie bedürfen aber einer nachträglichen Genehmigung. Auch bestehenden Rechtsverordnungen muss das Parlament nunmehr zustimmen. Dies gilt auch für mögliche künftige regionale Maßnahmen, falls die Zahl der Neuinfizierten in bestimmten Gebieten ansteigt. Dagegen bedarf es der parlamentarischen Zustimmung bei einer Rücknahme der Beschränkungen nicht. Wenn schon die Landesregierung der Auffassung ist, dass einzelne Beschränkungen gelockert werden können, bedarf es hierfür keiner gesonderten Zustimmung des Landtags.

Vorabdruck verteilt am 29. Oktober 2020

Druck: Thüringer Landtag, 9. November 2020

C. Alternativen

Beibealtung der bisherigen Rechtslage; die Beteiligung des Parlaments findet zwar schon heute statt, etwa in Form von Regierungsinformationen, Aktuellen Debatten, Ausschusssitzungen, Beantwortung von Anträgen und Anfragen. Auch erfolgt die Mitwirkung des Landtags bei einzelnen Gesetzgebungsverfahren wie etwa dem Corona-Mantelgesetz. Dem Parlament fehlt aber die Möglichkeit, Änderungen auch durchzusetzen. Das Kernstück der Maßnahmen zur Eindämmung von Pandemien, wie etwa COVID-19, bilden die Einschränkungen der Bürger- und Freiheitsrechte durch Verordnungen der Landesregierung auf Grundlage des § 32 Infektionsschutzgesetz (IfSG). Eine Zustimmung des Landtags ist in solchen Fällen bislang nicht vorgesehen. Dies ist angesichts der immensen Einschränkungen und ihrer voraussichtlich noch langen Dauer nicht nachvollziehbar. Der Landtag als das höchste Verfassungsorgan des Landes muss die Möglichkeit bekommen, einzelne Beschränkungen, die im Verordnungswege getroffen werden, zu überprüfen und zu bescheiden. Bereits durch diese Möglichkeit wird zudem sichergestellt, dass der Landtag von der Regierung frühzeitig in die Beratungen über Änderungen der Verordnungen eingebunden wird und nicht wie bislang zeitgleich oder gar erst nach der Presse über die Änderungen informiert wird.

D. Kosten

Es entstehen keine zusätzlichen Personalkosten. Möglicherweise fallen geringe Kosten für Sachmittel durch den erhöhten Beratungsbedarf an. Diese können aus dem laufenden Etat des Landtags gedeckt werden.

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

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1
Zweck

Zweck dieses Gesetzes ist es, die Weiterverbreitung übertragbarer Krankheiten durch zielgerichtete Maßnahmen zu verhindern und deren Folgen zu bekämpfen sowie die stärkere Einbeziehung des Parlaments in wesentliche Fragen der Grundrechtsausübung sicherzustellen.

§ 2
Verordnungsermächtigung

(1) Die Landesregierung ist befugt, Gebote und Verbote zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten durch Rechtsverordnung nach Maßgabe des § 32 Infektionsschutzgesetz (IfSG) vom 20. Juli 2000 (BGBl. I S. 1045) in der jeweils geltenden Fassung unter den Voraussetzungen, die für die Maßnahmen nach den §§ 28 bis 31 IfSG maßgebend sind, zu erlassen. Die Grundrechte der Freiheit der Person (Artikel 2 Abs. 2 Satz 2 Grundgesetz [GG]), der ungestörten Relegionsausübung (Artikel 4 Abs. 2 GG), der Freizügigkeit (Artikel 11 Abs. 1 GG), der Versammlungsfreiheit (Artikel 8 GG), der Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13 Abs. 1 GG) und des Brief- und Postgeheimnisses (Artikel 10 GG) können insoweit eingeschränkt werden. Die Einschränkungen der Grundrechte sind auf das notwendige Maß zu beschränken und regelmäßig an die Erforderlichkeit der Bekämpfung übertragbarer Krankheiten anzupassen. Dauer und Intensität des Eingriffs sind am Zweck der Verhinderung der Weiterverbreitung übertragbarer Krankheiten durch zielgerichtete Maßnahmen und Bekämpfung deren Folgen auszurichten.

(2) Rechtsverordnungen nach Absatz 1 sowie deren Änderungen bedürfen der Zustimmung des Landtags. Der Landtag kann die Beratung und die Entscheidung an einen hierfür zu berufenden Sonderausschuss des Landtags gemäß § 5 übertragen. Auf Antrag von zwei Fraktionen oder einem Viertel seiner Mitglieder muss der Landtag in einer Plenarsitzung über die Zustimmung entscheiden.

(3) Die Zustimmung zu einer Verordnung erfolgt grundsätzlich vor Erlass oder Änderung einer Rechtsverordnung. Bei Gefahr im Verzug bedürfen die Rechtsverordnungen nicht der vorherigen Zustimmung des Landtags. Wenn die Zustimmung zu einer Rechtsverordnung vor deren Erlass nach Satz 2 nicht möglich ist, muss sie vom Landtag unverzüglich, spätestens jedoch vier Wochen nach ihrem Erlass, genehmigt werden. Wird die Genehmigung innerhalb dieser Frist nicht erteilt, tritt die jeweilige Rechtsverordnung oder die Änderung einer Rechtsverordnung mit Ablauf von vier Wochen nach ihrer Verkündung außer Kraft.

(4) Auf Verlangen des Landtags sind entsprechende Rechtsverordnungen oder einzelne Gebote oder Verbote unverzüglich außer Kraft zu setzen.

§ 3
Rücknahme von Beschränkungen

Werden Beschränkungen, die durch die Rechtsverordnungen festgelegt sind, ganz oder teilweise zurückgenommen, so ist die Landesregierung berechtigt, diese ohne vorherige Zustimmung des Landtags vorzunehmen. In diesen Fällen soll der Landtag oder der Sonderausschuss unverzüglich hierüber informiert werden. Eine Zustimmung des Landtags oder des Sonderausschusses ist nicht erforderlich. Das Recht gemäß § 2 Abs. 4, eine weitergehende Aufhebung der Beschränkungen zu beschließen, bleibt unberührt.

§ 4
Bereits erlassene Rechtsverordnungen

Bereits erlassene Rechtsverordnungen bedürfen der Zustimmung des Landtags oder des Sonderausschusses. Die Zustimmung ist spätestens 14 Tage nach der Berufung des Ausschusses vorzunehmen. § 2 Abs. 3 Satz 4 gilt entsprechend.

§ 5
Sonderausschuss des Landtags

(1) Der Landtag entscheidet über die Einsetzung und Auflösung eines Sonderausschusses "Pandemie" gemäß § 70 Satz 2 der Geschäftsordnung des Landtags. Für den Sonderausschuss gilt die Geschäftsordnung des Landtags, soweit nichts anderes bestimmt ist, entsprechend.

(2) Die Beratungen dieses Sonderausschusses sind in der Regel öffentlich. Mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Abgeordneten kann bestimmt werden, dass eine Sitzung nicht öffentlich stattfindet. Die Sitzungen werden über die Homepage des Landtags zeitgleich übertragen.

(3) Mitgliedern des Sonderausschusses steht es frei, an den Sitzungen vor Ort oder durch Zuschaltung durch zeitgleiche Übertragung von Bild und Ton mittels geeigneter technischer Hilfsmittel, insbesondere in Form einer Videokonferenz, teilzunehmen. In dringenden Fällen kann die oder der Vorsitzende des Sonderausschusses diesen mit einer Frist von mindestens zwölf Stunden einberufen.

§ 6
Infrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung:

A. Allgemeiner Teil

Auf Grundlage der Ermächtigung des § 32 Satz 1 IfSG ist die Landesregierung befugt, in Form von Rechtsverordnungen, tiefgreifende Eingriffe in grundrechtlich geschützte Bereiche vorzunehmen. So betreffen etwa die von der Landesregierung ohne Parlamentsbefassung erlassenen Maßnahmen zur Bekämpfung der Ausbreitung der Covid-19-Pandemie alle Lebensbereiche und haben zu drastischen Einschränkungen des öffentlichen und auch privaten Lebens geführt. Aufgrund der im Anwendungsbereich des § 32 bestehenden hohen Eingriffintensität in Grundrechtspositionen und der nicht abzusehenden Notwendigkeit weiterer Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen ist es nicht mehr ausreichend, die Maßnahmen auf Regierungsverordnungen zu stützen. Die grundsätzlichen und wesentlichen Entscheidungen bedürfen einer parlamentarischen Legitimation, die durch diesen Gesetzentwurf bewirkt werden soll.

Mit diesem Gesetz wird der Wesentlichkeitstheorie entsprochen. Dieser vom Bundesverfassungsgericht entwickelte Grundsatz besagt, dass alle wesentlichen Fragen der Grundrechtsausübung und Grundrechtseingriffe durch das Parlament selbst geregelt werden müssen.

Die Kompetenz des Landtags, den vorliegenden Gesetzentwurf zu beschließen, folgt aus Artikel 80 Abs. 4 GG, in dem es heißt, dass die Länder zu einer Regelung auch durch Gesetz befugt sind, soweit durch Bundesgesetz Landesregierungen ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen. Das ist mit § 32 Satz 1 IfSG vorliegend der Fall.

Durch den Gesetzentwurf wird der Landtag zu dem zentralen öffentlichen Forum, in dem Maßstäbe, Kriterien und Bewertungsgrundlagen sowie die konkreten, insbesondere auch der Umsetzung der Pläne und Maßnahmenprogramme dienenden, Maßnahmen und ihre Verhältnismäßigkeit durch die gewählten Vertreterinnen und Vertreter des Volkes öffentlich und nachvollziehbar erörtert werden. Dadurch erhalten die Maßnahmen eine höhere Legitimität. Dies ist gerade vor dem Hintergrund steigender Unsicherheiten in Teilen der Bevölkerung geboten, um Extremisten und Verschwörungstheoretikern den Nährboden zu entziehen. Aus diesem Grund sollen die jeweiligen Beratungen auch im Sonderausschuss öffentlich stattfinden und die Sitzungen im Internet übertragen werden. Der Landtag wird in seiner Aufgabenwahrnehmung gestärkt. Dies ist gerade mit Blick auf die zu erwartende Dauer des Virusgeschehens geboten.

Die Handlungsfähigkeit in Eilfällen bleibt gewährleistet, denn Verordnungen können bei Gefahr im Verzug auch ohne vorherige Zustimmung des Landtags erfolgen. Die Beteiligung des Parlaments in diesen Fällen wird durch einen nachträglichen Genehmigungsvorbehalt sichergestellt.

Aufgrund des dynamischen Infektionsgeschehens müssen die in den Verordnungen geregelten Maßnahmen in kurzen Abständen überprüft werden. Dem trägt der Gesetzentwurf durch die Einrichtung eines Sonderausschusses Rechnung. Zustimmung und Genehmigungen der Rechtsverordnungen sollen grundsätzlich dort beraten werden. Zugleich bleibt die demokratische Legitimationskette gewahrt. Um die Akzeptanz der Maßnahmen in der Öffentlichkeit zu stärken, sollen die Beratungen öffentlich stattfinden und im Internet übertragen werden. Eine Befassung des Landtags mit einem Anliegen soll auf Wunsch von zwei Fraktionen oder einem Viertel der Mitglieder stattfinden. Da durch

die Rechtsverordnungen des Landes viele verschiedene Lebensbereiche berührt sind, wurde davon abgesehen, die Zustimmung einem bestehenden Ausschuss zu übertragen. Durch die Berufung eines neuen Sonderausschusses kann auch durch dessen personelle Zusammensetzung dieser Vielschichtigkeit der relevanten Aspekte Rechnung getragen werden. Durch die Möglichkeit sehr kurzfristiger Einberufungen sowie der Teilnahme durch Videozuschaltung, auch in hybrider Form, wird sichergestellt, dass der Ausschuss in kürzester Zeit über Änderungen der Verordnungen beraten und entscheiden kann.

B. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu § 1 - Zweck

Durch das Gesetz wird eine Beteiligung des Landtags bei allen künftigen und bestehenden Verordnungen, die die Landesregierung zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten erlassen hat, sichergestellt.

Zu § 2 - Verordnungsermächtigung

Mit Absatz 1 überträgt der Landtag die durch § 1 ergriffene Gesetzgebungskompetenz der Landesregierung wieder zurück. Im Unterschied zu der bisherigen bundesgesetzlichen Regelung unterwirft er sie mit der Regelung in Absatz 2 nun aber einem Vorbehalt der Zustimmung durch den Landtag. Dadurch wird dem Landtag eine substanzielle Beteiligung eröffnet, durch die er in seiner Aufgabenwahrnehmung gestärkt, die demokratische Legitimation ausgeweitet und dem Gedanken des Wesentlichkeitsprinzips Rechnung getragen wird.

Die Beratungen und die Zustimmung an einen vom Landtag zu berufenden Sonderausschuss kann delegiert werden. Gleichwohl kann auch dann im Einzelfall eine Beratung im Landtag stattfinden. Das Quorum hierfür entspricht den üblichen Minderheitsrechten der Geschäftsordnung des Landtags.

Die Zustimmung zu Änderungen einer Verordnung soll grundsätzlich vor Erlass oder Änderung einer Verordnung erfolgen. In Eilfällen kann die Landesregierung eine Verordnung ohne die Zustimmung des Landtags oder des Sonderausschusses erlassen. In diesen Fällen muss die Änderung innerhalb von vier Wochen genehmigt werden. Geschieht dies nicht, so tritt die Rechtsverordnung oder die jeweilige Änderung nach Ablauf der Frist außer Kraft.

Durch Absatz 4 wird sichergestellt, dass eigeninitiativ der Landtag oder der Sonderausschuss Rechtsverordnungen ändern oder gänzlich außer Kraft setzen darf.

Zu § 3 - Rücknahme von Beschränkungen

Nicht die Forderung nach Einhaltung der Freiheitsrechte ist begründungspflichtig, sondern deren Einschränkung. Diesem Grundsatz trägt § 3 Rechnung. Werden daher die Einschränkungen gelockert oder aufgehoben, so kann die Landesregierung dies unverzüglich selbst veranlassen. Eine Zustimmung des Ländtags oder des Sonderausschusses ist entbehrlich. Diese sollen jedoch unverzüglich über die Lockerungen informiert werden. Deklaratorisch stellt Satz 4 fest, dass in diesem Zusammenhang weitergehende Änderungen der Verordnungen durch das Parlament oder den Sonderausschuss eingefordert werden können.

Zu § 4 - Bereits erlassene Rechtsverordnungen

Bereits erlassene Rechtsverordnungen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes noch in Kraft sind, bedürfen ebenfalls einer Bestätigung durch das Parlament. Dies muss innerhalb von 14 Tagen nach der Berufung des Sonderausschusses erfolgen. Dies wird dazu führen, dass der Ausschuss oder aber der Landtag selbst zunächst einmal sich mit allen bestehenden Verordnungen befassen und diesen zustimmen muss.

Zu § 5 - Sonderausschuss des Landtags

Wegen der Häufigkeit von Änderungen der Rechtsverordnungen zur Bekämpfung von Infektionskrankheiten, wie etwa Covid-19, kann der Landtag die Entscheidung hierüber an einen Sonderausschuss delegieren. Damit wird das Recht zur Einsetzung eines Sonderausschusses gemäß der Geschäftsordnung des Landtags präzisiert und in § 6 modifiziert. Dieser Sonderausschuss wird ermächtigt, den Änderungen zuzustimmen oder sie abzulehnen. Von der Übertragung dieser Befugnisse an einen bestehenden Ausschuss wurde abgesehen, da die Bewertung einer Verordnung unter Einbeziehung einer Vielzahl von Aspekten wie etwa des Gesundheitsschutzes, der wirtschaftlichen Folgen, den Einschränkungen der Freiheitsrechte, der Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes unter anderem vorzunehmen ist.

Für den Sonderausschuss gelten die Regeln der Geschäftsordnung des Landtags entsprechend. In Ausnahme hierzu sieht Absatz 2 vor, dass Sitzungen grundsätzlich öffentlich stattfinden und online übertragen werden. Dadurch soll der Beratungsprozess transparenter und die Akzeptanz von Einschränkungen in der Öffentlichkeit gesteigert werden.

Durch Absatz 3 wird sichergestellt, dass der Ausschuss in kürzester Zeit über Änderungen der Rechtsverordnungen beraten und entscheiden kann. Dies kann in Form von Präsenzsitzungen, reinen Videokonferenzen oder Hybridsitzungen stattfinden. Eine Entscheidung kann in besonders dringenden Fällen innerhalb von zwölf Stunden herbeigeführt werden. Eine derart kurze Einberufungsfrist muss aber eine Ausnahme bleiben, da eine längere Vorlaufzeit für eine bessere Vorbereitung der Ausschussmitglieder erforderlich ist.

Zu § 6 - Inkrafttreten

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Für die Fraktion:

Montag

2. Vom Einbringer übersandte Daten

(Vom Einbringer wurden bisher keine Daten übersandt.)

3. Im Rahmen des parlamentarischen Anhörungsverfahrens eingebrachte Beiträge

Die folgenden natürlichen und juristischen Personen haben sich im Rahmen des parlamentarischen Anhörungsverfahrens beteiligt. Die von den Beteiligten eingereichten Formblätter zur Datenerhebung nach § 5 Abs. 1 des Thüringer Beteiligtentransparenzdokumentationsgesetzes (ThürBeteildokG) wurden aufgrund des Wegfalls des Verfügungsgrundes gemäß § 6 Satz 2 ThürBeteildokG gelöscht.

Wissenschaftlicher Beirat zum SARS-2/CoVID-19-Pandemie- u. Pandemiefolgenmanagement der Thüringer Landesregierung
Prof. Dr. Zeh, Bundestagsdirektor a.D.
Institut für Parlamentarismusforschung (iparl)
Kassenärztliche Vereinigung Thüringen
Thüringischer Landkreistag e.V.
Landesärztekammer Thüringen
Prof. Dr. Marschall, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf
Landesapothekerkammer Thüringen

Die Beiträge der Beteiligten sind in der Beteiligtentransparenzdokumentation nur enthalten, wenn die Zustimmung zur Veröffentlichung erteilt wurde.

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"

Gesetzentwurf der Fraktion der FDP – Drucksache 7/1986 –

1. Das Ziel des Gesetzentwurfs (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 ermächtigungsrechtlich 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 parlamentsrechtliche 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 Arbeitsteilung und der Zeitökonomie des Plenums hingenommen.

Jedoch ist der Ausschluss der dem betreffenden Ausschuss nicht angehörenden 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 entgegenstehen soll, trifft der GE in § 2 Abs. 3 ohnehin ausreichende Vorkehrungen.

Das Dokument wurde zum Zweck der Veröffentlichung in der BTD bearbeitet.

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

www.iparl.de
@i_parl

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

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.

ipparl
Institut für
Parlamentarismus-
forschung

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 Krisenein dämmungspolitik einberufene „Intensivregierung" (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 länderseitig 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 parteipolitsicher 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 – Politikverflechtungsfalle 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 Extremfalle 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 Regierungsfraktionen 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, „Allparteienkoalition" 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

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, blieben immerhin das für die parlamentarische Demokratie essentielle Wechselspiel zwischen Oppositions- und Regierungsfraktionen sowie das institutionell eingebettete Ringen um die besten politischen Lösungen gewahrt. Vereinzelte 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

Das Dokument wurde zum Zweck der Veröffentlichung in der BTD bearbeitet.

LÄK THÜRINGEN
Körperschaft des öffentlichen Rechts

Landesärztekammer Thüringen | Postfach 100740 | 07707 Jena

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

THÜR. LANDTAG POST
18.01.2021 11:07
1255/2021

Datum: 13.01.2021

Thüringer Gesetz zur parlamentarischen Beteiligung an den Maßnahmen nach § 32 Infektionsschutzgesetz
Gesetzentwurf der Fraktion der FDP
- Drucksache 7/1986 –
Anhörungsverfahren gemäß § 79 der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags

Sehr geehrte Frau Ministerialrätin Baierl, sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die Möglichkeit in dem im Betreff genannten Anhörungsverfahren Stellung nehmen zu können.

Gern möchten wir den Mitgliedern des Ausschusses für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung die Auffassung der Landesärztekammer Thüringen zum o. g. Gesetzentwurf des Thüringer Gesetzes zur parlamentarischen Beteiligung an den Maßnahmen nach § 32 Infektionsschutzgesetz darlegen:

Inwieweit vorgenommene Entscheidungen der Landesregierung durch Verordnungen zur Bekämpfung der Verbreitung des COVID 19 - Virus der Wesentlichkeitstheorie widersprechen, ist nur bedingt durch die Landesärztekammer Thüringen zu beantworten.

Der Landesärztekammer ist bekannt, dass es derzeit zur Diskussion steht, ob die Verordnungen der Landesregierung, die auf § 32 Infektionsschutzgesetz beruhen, verfassungsgemäß sind. § 32 Infektionsschutzgesetz ermöglicht den Landesregierungen Verordnungen, die in die Grundrechte der Bürger eingreifen. Ob hierfür ein Parlamentsvorbehalt der Landesregierung erforderlich ist, muss rechtlich debattiert und letztendlich durch das Verfassungsgericht entschieden werden.

Aus Sicht der Landesärztekammer ist es bei der Diskussion jedoch zwingend notwendig zu beachten, dass Verordnungen im Zusammenhang mit dem Infektionsschutz zeitnah ergehen müssen. Soweit medizinisch wissenschaftliche Evidenz für die Gefahr von Leib und Leben der Thüringer Bevölkerung vorliegt, müssen die entsprechenden Regelungen schnell zur Vermeidung einer weiteren Ausbreitung erlassen werden.

Mit freundlichen Grüßen

Hauptgeschäftsführer

Kontakt
Im Semmicht 33 | 07751 Jena
Tel.: 03641 614 - 0
Fax: 03641 614 - 169
Mail: post@laek-thueringen.de
Web: www.laek-thueringen.de

Datenschutz
Die Information nach der DS-GVO bei Datenerhebung-Datenschutzhinweise nach Art. 13 und 21 DS-GVO finden Sie auf unserer Homepage www.laek-thueringen.de/datenschutz. Sollte es Ihnen nicht möglich sein, diese dort einzusehen, senden wir sie Ihnen gerne zu.

Das Dokument wurde zum Zweck der Veröffentlichung in der BTD bearbeitet.

THÜR. LANDTAG POST
18.01.2021 07:30
1164/2021

Heinrich Heine
Universität
Düsseldorf

Univ.-Prof. Dr. Stefan Marschall

Lehrstuhl Politikwissenschaft II
Institut für Sozialwissenschaften

An den Thüringer Landtag

Ausschuss für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung

Jürgen-Fuchs-Straße 1
99096 Erfurt

- per E-Mail -

Düsseldorf, 15.1.2021

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 demokratietheoretisch unabkömmliche 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 Verordnungsgebers 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 Außer-Kraft-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

Das Dokument wurde zum Zweck der Veröffentlichung in der BTD bearbeitet.

4. Eigeninitiativ eingebrachte Beiträge

(Keine Dokumente vorhanden)

5. Weitere Beiträge

(Keine Dokumente vorhanden)

6. Diskussionsforum

(Keine Dokumente vorhanden)