



Einbindung des Landtags bei der Corona-Bekämpfung in der Zeit zwischen Ende Januar und Mai 2021

A. Auftrag

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat sich an den Präsidenten des Landtags gewandt und bittet um eine gutachtliche Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes, inwieweit der Landtag bei den Entscheidungen der Landesregierung im Rahmen der Bekämpfung der Corona-Pandemie in der Zeit zwischen Ende Januar und Mai 2021 eingebunden werden kann.

Zur Begründung des Gutachtauftrags führt die Fraktion aus:

Rheinland-Pfalz befinde sich in der Zeit zwischen Ende Januar und Mai 2021 in einer besonderen Situation, da in diesen Monaten aufgrund der anstehenden Landtagswahl weder Ausschusssitzungen noch Plenarsitzungen stattfänden. Die Fraktion ersuche daher eine Orientierung durch den Wissenschaftlichen Dienst, wie eine parlamentarische Einbindung bei den Verordnungen und Maßnahmen der Landesregierung zur Bekämpfung der Corona-Pandemie gestaltet werden könne. Dabei sei entscheidend, dass diese Beratungen für die Öffentlichkeit nachvollziehbar seien.

Im Einzelnen bittet die Fraktion den Wissenschaftlichen Dienst um eine Stellungnahme zu folgenden Fragen:

1. Wie kann die Einbindung des Landtags bei wichtigen Maßnahmen der Landesregierung im Kampf gegen die Corona-Pandemie in der Zeit zwischen Januar und Mai 2021 sichergestellt werden? Hierzu erbitten wir eine Auswertung der Einbindung in anderen Landesparlamenten.
2. Wie kann sichergestellt werden, dass auch die Öffentlichkeit die Debatten des Landtags mitverfolgen kann?
3. Ist die Einrichtung eines Ständigen Ausschusses nach dem Vorbild Baden-Württembergs (§ 26 Abs. 4 Satz 2 der Geschäftsordnung des baden-württembergischen Landtags) ein geeigneter Weg?

In seiner Funktion als Beratungs-, Gutachter- und Gesetzgebungsdienst des Landtags Rheinland-Pfalz erstellt der Wissenschaftliche Dienst Gutachten, die für den parlamentarischen Gebrauch bestimmt sind. Die Werke des Wissenschaftlichen Dienstes sind urheberrechtlich geschützt. Die – auch auszugsweise – Verwertung ist nur unter Angabe der Quelle zulässig.

B. Stellungnahme

I. Vorbemerkung

Zur Bekämpfung der Corona-Pandemie haben alle Landesregierungen auf Grundlage des Infektionsschutzgesetzes des Bundes (IfSG) vornehmlich durch Rechtsverordnungen die notwendigen Schutzmaßnahmen beschlossen. Konkrete Rechtsgrundlage ist bisher im Wesentlichen die Generalklausel des § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 IfSG. Zu der Rolle der Landesparlamente bei Maßnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie vor dem Hintergrund des Art. 80 Abs. 4 GG hat der Wissenschaftliche Dienst auf Bitte des Präsidenten am 6. Oktober 2020 ein Gutachten erstellt.¹

In Bezug auf die Ermächtigungsgrundlage kommt das Gutachten zu dem Ergebnis, dass die **infektionsschutzrechtliche Generalklausel des § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 IfSG auf Dauer nicht für solche Eingriffe in Grundrechte erhalten kann, die auf Grundlage der Verfassungsrechtsprechung spezifische Eingriffsregelungen erfordern**. Erforderlich sein dürften insofern Regelungen, die den jeweiligen verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Einschränkung des betreffenden Grundrechts mit der notwendigen Regelungsdichte Rechnung tragen. Dies dürfte erfordern, **auf Tatbestandsseite die besonderen Voraussetzungen einzelner Maßnahmen detailliert aufzuführen und auf Rechtsfolgenseite die erlaubten Maßnahmen sodann differenzierend zu konkretisieren**. Dabei dürfte sich eine **Erweiterung des Katalogs der Standardmaßnahmen** (§ 28 Abs. 3, §§ 29 bis 31 IfSG) sowie die entsprechende Anpassung des § 32 IfSG durch den Bund anbieten, um den Vorgaben des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG Rechnung zu tragen. **Den Ländern dürfte für den Bereich der unmittelbaren Verhütung oder Bekämpfung übertragbarer Krankheiten keine Gesetzgebungskompetenz mehr zustehen**, da der Bund mit dem Infektionsschutzgesetz abschließend von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht haben dürfte.

Der Bundesgesetzgeber hat auf diese Kritik kurzfristig reagiert und eine gesetzliche Präzisierung im Hinblick auf Dauer, Reichweite und Intensität möglicher Maßnahmen durch Einfügung eines § 28a „*Besondere Schutzmaßnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus SARS-CoV-2*“ vorgenommen.²

Auf der Grundlage des Infektionsschutzgesetzes haben die Landesparlamente nach dem Ergebnis des vorgenannten Gutachtens des Wissenschaftlichen Dienstes vom 6. Oktober 2020 folgende rechtliche Möglichkeiten:

¹ AZ 52/1725, abrufbar unter https://www.landtag.rlp.de/fileadmin/Landtag/Medien/Gutachten_WD/17_Wahlperiode/2020_10_20_Rolle_LP_Massnahmen_Corona.pdf (Abruf vom 16. Nov. 2020); im Ergebnis ebenso: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages vom 19. Okt. 2020, <https://www.bundestag.de/resource/blob/800008/935d55b4b84c5c5c286d08247886197b/2020-10-19-Empfehlungen-Corona-data.pdf> (Abruf vom 16. Nov. 2020); Brocker, NVwZ 2020, 1485.

² Art. 1 des Dritten Gesetzes zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 18. November 2020, BGBl. I S. 2397; BT-Drs. 19/23944; BT-Drs. 19/24334; BR-Drs. 700/20.

Nach **Art. 80 Abs. 4 GG** können die Landesparlamente in den Fällen, in denen eine Landesregierung durch oder auf Grund eines Bundesgesetzes ermächtigt ist, Rechtsverordnungen zu erlassen, **wahlweise eine gesetzliche Regelung als ordnungsvertretendes Gesetz** erlassen. Art. 80 Abs. 4 GG gestattet dabei einen **Austausch der Rechtsformen (Gesetz statt Rechtsverordnung)** und ihrer **Schöpfer (Landtag statt Landesregierung)**. Die grundgesetzliche Regelung bewirkt damit eine Stärkung der Landesparlamente gerade gegenüber den Landesregierungen. Die intensiven Diskussionen um den Umfang der Maßnahmen in den einzelnen Bundesländern vor dem Hintergrund des jeweiligen Infektionsgeschehens zeigen die besondere Bedeutung, die dabei auch den Landesparlamenten zukommt. Denn **Transparenz, Nachvollziehbarkeit und Akzeptanz der Regelungen** können über die **Funktion des öffentlichen Forums Parlament** besonders gut vermittelt und der Eindruck vermieden werden, die Pandemiebekämpfung sei ausschließlich Sache von Exekutive und Judikative.

Allerdings ist zu bedenken, dass parlamentarische Beratungen in einem, teilweise verfassungsrechtlich vorgegebenen, engen organisatorischen Rahmen ablaufen, der ein schnelles und flexibles Reagieren nicht immer ermöglicht. Insbesondere bei Verordnungen zur Gefahrenabwehr, wie dies bei den Corona-Bekämpfungsverordnungen der Fall ist, kann daher das parlamentarische Verfahren dieser notwendigen Flexibilität entgegenstehen.

In diesen Fällen bietet sich daher an, dass der Landesgesetzgeber diese Regelungen nicht selbst trifft, sondern **präventiv-inhaltliche Vorgaben** formuliert, wie die Landesregierung ihre Maßnahmen zu treffen hat. Er kann also **landespezifisch, konkret abgestimmt auf die Gegebenheiten und Bedürfnisse des eigenen Bundeslandes Inhalt, Zweck und Ausmaß der Regelung vorgeben**. Verfassungsrechtlich sind solche Vorgaben als Minus zur eigenen Regelungskompetenz des Gesetzgebers unbedenklich.

Weiterhin kann der Landesgesetzgeber ein **parlamentarisches Beteiligungsverfahren im Rahmen des Erlasses der Rechtsverordnungen** schaffen. Dabei kann eine Beteiligung des Landtagsplenums, aber auch die eines Fachausschusses oder eines anderen Gremiums vorgesehen werden. Ebenso denkbar ist die Festlegung eines Zustimmungsvorbehalts, wie er bei bestimmten haushaltsrechtlichen Angelegenheiten bereits heute vorgesehen ist.

Ein solches parlamentarisches Beteiligungsverfahren könnte die gesellschaftliche Akzeptanz für die vom Ordnungsgeber zulässigerweise bestimmten Grundrechtseinschränkungen sichern. Ein solches Verfahren könnte vor dem Hintergrund der umfassenden und teilweise sehr kontrovers ausgetragenen Diskussion eine **hohe demokratische Legitimation der von der Landesregierung getroffenen Maßnahmen** herbeiführen. Der Landtag kann die Legitimität der Maßnahmen vermitteln, indem er für diese wirbt, sie diskutiert und an der **Herstellung einer informierten Bürgerschaft** mitwirkt. Ein solches Verfahren würde die Vorteile des parlamentarischen Verfahrens mit einer breiten Beteiligung der Öffentlichkeit und einem öffentlichen Diskurs mit der Flexibilität der Verordnung, kurzfristig auf geänderte Umstände reagieren zu können, vereinen.

So wie der Landtag auf europäischer Ebene der Vermittler der europäischen Agenda an die Bürgerinnen und Bürger ist, kann er dies auf Grundlage des Art. 80 Abs. 4 GG ebenfalls für die coronabedingten Maßnahmen sein.

Dies vorausgeschickt, sollen nunmehr nachfolgend die gestellten Fragen beantwortet werden.

II. Fragen

- 1. Wie kann die Einbindung des Landtags bei wichtigen Maßnahmen der Landesregierung im Kampf gegen die Corona-Pandemie in der Zeit zwischen Januar und Mai 2021 sichergestellt werden? Hierzu erbitten wir eine Auswertung der Einbindung in anderen Landesparlamenten.**

a) Rechtslage

Der Landtag wird grundsätzlich auf fünf Jahre gewählt (Art. 83 Abs. 1 Satz 1 LV). Die Wahlperiode beginnt mit dem erstmaligen Zusammentritt des Landtags und endet mit dem Zusammentritt des nächsten Landtags (Art. 83 Abs. 1 Satz 2 LV). Es bestehen damit **nahtlose Wahlperioden**, die grundsätzlich eine parlamentslose Zeit vermeiden.³ **Der bisherige Landtag kann daher nach den Wahlen bis zur Konstituierung des neuen Parlaments jederzeit zusammentreten.**⁴ Zu einer parlamentslosen Zeit kann es daher in Rheinland-Pfalz nur bei einer vorzeitigen Auflösung des Landtags kommen.⁵ Für diese **parlamentslose Zeit** bestellt der Landtag zur Wahrung seiner Rechte gegenüber der Landesregierung bis zum Zusammentritt des neuen Landtags einen **Zwischenausschuss (Art. 92 Satz 1 LV)**. Entgegen des Verfassungswortlauts, der von einem „ständigen Ausschuss“ spricht, existiert der Ausschuss nicht ständig, sondern nur in der durch die Parlamentsauflösung bedingten parlamentslosen Zeit.⁶ Außerdem handelt es sich auch im strengen Sinne nicht um einen Parlamentsausschuss im herkömmlichen Sinne, da die Aufgabe der Ausschüsse regelmäßig in der Zuarbeit für das Parlament besteht, dessen Entscheidungen sie vorbereiten. Der Zwischenausschuss arbeitet jedoch keinem konkreten Parlament zu, da das aufgelöste Parlament nicht mehr existiert und das neue sich noch nicht konstituiert hat.⁷

Der Präsident des Landtags muss den Landtag zu jeder Zeit einberufen, wenn die Landesregierung oder ein Drittel der Mitglieder des Landtags es verlangt (Art. 83 Abs. 3 LV). Eigenständig einberufen darf er das Parlament grundsätzlich nicht. Hierzu bedarf er grundsätzlich der Genehmigung der einfachen Mehrheit des Landtags.⁸ Denn das Parlament selbst entscheidet über den

³ *Glauben*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 83 Rn. 6 m.w.N.

⁴ *Glauben*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 83 Rn. 6 m.w.N.

⁵ *Glauben*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 83 Rn. 6 m.w.N.; anders für die Verfassungsrechtslage nach dem Grundgesetz, siehe hierzu *Klein*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 91. EL April 2020, Art. 39 Rn. 21.

⁶ *Glauben*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 92 Rn. 3.

⁷ *Glauben*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 92 Rn. 3.

⁸ *Glauben*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 83 Rn. 14.

Zeitpunkt seiner Sitzungen (vgl. Art. 83 Abs. 4 GG). In der Praxis erfolgt die Einberufung durch den Präsidenten nach Maßgabe eines vom Ältestenrat verabschiedeten Terminplans. Daneben kann das Parlament den Präsidenten zur Einberufung in einem begründeten Einzelfall ermächtigen (vgl. § 21 Abs. 1 GOLT).⁹

Ausschusssitzungen finden grundsätzlich im Rahmen des Terminplans des Landtags statt (§ 77 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 1 GOLT). Abweichend davon sind **auf Antrag von mindestens einem Drittel der Ausschusmitglieder unter Angabe des Beratungsgegenstandes die Vorsitzenden der Fachausschüsse zu deren Einberufung verpflichtet** (§ 77 Abs. 1 Satz 3 Halbsatz 1 GOLT). Kommen sie dieser Verpflichtung nicht unverzüglich nach, beruft der Präsident des Landtags die Ausschüsse ein (§ 77 Abs. 1 Satz 3 Halbsatz 2 GOLT).

Auch wenn der Terminkalender des Landtags aufgrund der Landtagswahl am 14. März 2021 und in der Zeit danach – jedenfalls bislang – nur wenige Termine aufweist,¹⁰ besteht **keine parlamentslose Zeit zwischen Ende Januar und Mitte Mai 2021**. Es gilt unverändert dieselbe Rechtslage, wie in der Zeit bis Ende Januar 2021. **Die Einbindung des Landtags bei wichtigen Maßnahmen der Landesregierung im Kampf gegen die Corona-Pandemie kann mit denselben Instrumenten sichergestellt werden wie bisher. Das Tätigwerden des Zwischenausschusses nach Art. 92 LV kommt mangels parlamentsloser Zeit nicht in Betracht.**

b) Einbindung der Landtage bei wichtigen Maßnahmen der Landesregierungen im Kampf gegen die Corona-Pandemie (Auswertung)

Auf der Grundlage der **Ergebnisse einer Direktoren-Umfrage sowie einer Direktoren-Blitzumfrage** der Konferenz der Direktorinnen und Direktoren der deutschen Landesparlamente, des Deutschen Bundestages und des Bundesrates zu den Themen „*Beteiligung der Deutschen Landtage bei dem Erlass von Rechtsverordnungen durch die Landesregierungen*“¹¹ und „*Stärkere Einbindung der Parlamente in die zukünftige Corona-Politik der Regierungen*“¹² sowie nach eigener Recherche sieht die Einbindung der Landtage in den Bundesländern wie nachfolgend dargestellt aus. **Parlamentarische Initiativen, die vom betreffenden Landtag bereits abschließend abgelehnt wurden, werden nicht mehr dargestellt.**

aa) Rheinland-Pfalz

In Rheinland-Pfalz berichtet die Landesregierung aufgrund ihrer allgemeinen Informationspflicht gegenüber dem Parlament **regelmäßig in den betroffenen Fachausschüssen** entweder auf eigene Initiative (§ 76 Abs. 4 GOLT) oder aufgrund entsprechender Anträge der Fraktionen

⁹ *Glauben*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 83 Rn. 14.

¹⁰ LT-Information 17/196 vom 4. Nov. 2020.

¹¹ Umfrage des Direktors des Landtags Mecklenburg-Vorpommern vom 30. September 2020 und Auswertung vom 26. Oktober 2020 mit Aktualisierung vom 19. November 2020.

¹² Umfrage des Direktors des Bayerischen Landtags vom 15. Oktober 2020 und Auswertung vom 5. November 2020 mit Aktualisierung vom 13. November 2020.

(§ 76 Abs. 2 GOLT) über die aktuellen Entwicklungen. Außerdem hat die Landesregierung in den ersten Wochen nach Ausbruch der Pandemie regelmäßig **im Ältestenrat** aus der Sicht unterschiedlicher Ressorts über die aktuelle Situation und die Auswirkungen der Pandemie berichtet. Überdies wurde **im Rahmen von Regierungserklärungen** mehrfach zu den Maßnahmen Stellung genommen.

Die **Vereinbarung zwischen Landtag und Landesregierung gemäß Art. 89b LV** über die Unterrichtung des Landtags durch die Landesregierung vom 4. Februar 2010¹³ sieht in **Nummer IV. 2.** vor, dass die Landesregierung den Landtag über ihre Absicht, auf Grund einer Ermächtigung im Sinne von Art. 80 Abs. 1 GG eine Rechtsverordnung zu erlassen, zu ändern oder aufzuheben unterrichtet und über den wesentlichen Inhalt der vorgesehenen Regelung sowie eine ggf. bestehende besondere Eilbedürftigkeit informiert.

bb) Baden-Württemberg

Als **bislang einziges Bundesland** hat **Baden-Württemberg** mit dem Gesetz über den Erlass infektionsschützender Maßnahmen vom 22. Juli 2020¹⁴ auf der Grundlage von § 32 i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 und § 31 IfSG in Verbindung mit Art. 80 Abs. 4 GG ein **gesondertes parlamentarisches Beteiligungsverfahren zum Erlass von Rechtsverordnungen zur Abwehr von Infektionsgefahren nach § 32 IfSG** geschaffen.¹⁵ Nach § 2 Abs. 5 des Gesetzes bedürfen Rechtsverordnungen, deren **Gültigkeitsdauer zwei Monate überschreiten, für die Fortgeltung der Gültigkeit der Zustimmung des Landtags** in seiner nächsten regulären Sitzung. Nach § 3 des Gesetzes besteht die Verpflichtung, **Rechtsverordnungen auf Grundlage von § 32 i.V.m. §§ 28 bis 31 IfSG** sowie deren Verlängerung, Änderung oder Aufhebung **dem Landtag unverzüglich, spätestens 24 Stunden nach der Beschlussfassung, zuzuleiten**. Die Zuleitung soll so frühzeitig stattfinden, dass eine Befassung des Landtags vor der Verkündung möglich wäre.

Die Geschäftsordnung des Landtags von Baden-Württemberg sieht in § 19a GOLT BW auf Grundlage von Art. 36 der Verfassung von Baden-Württemberg einen sog. Ständigen Ausschuss vor. Der Ständige Ausschuss wahrt als Zwischenparlament **nach Ablauf der Wahlperiode oder nach einer vorzeitigen Landtagsauflösung bis zum Zusammentritt des neuen Landtags** die Rechte des Parlaments gegenüber der Regierung. **Während der Wahlperiode hat der Ständige Ausschuss die Aufgaben eines Fachausschusses für Verfassungs- und Rechtsfragen sowie für Medienpolitik und Datenschutz.**¹⁶

¹³ GVBl. S. 23.

¹⁴ GVBl. S. 649.

¹⁵ Das Gesetz zur konsequenten und solidarischen Bewältigung der COVID-19-Pandemie in Nordrhein-Westfalen und zur Anpassung des Landesrechts im Hinblick auf die Auswirkungen einer Pandemie vom 14. April 2020 (GV. NRW 2020, S. 217b) trifft inhaltliche Regelungen, insb. zur Sicherstellung der Handlungsfähigkeit des Gesundheitssystems und zur Vermeidung einer Überlastung desselben. Auch das Bayerische Infektionsschutzgesetz (BayIfSG) vom 25. März 2020 (GVBl. BY S. 174) dient der Sicherstellung der Handlungsfähigkeit des Gesundheitssystems und zur Vermeidung einer Überlastung desselben.

¹⁶ <https://www.landtag-bw.de/home/der-landtag/gremien/ausschusse/standiger-ausschuss.html> (Abruf vom 17. Nov. 2020).

Die von der baden-württembergischen Landesregierung übermittelten Verordnungen werden durch die Landtagspräsidentin an den Ständigen Ausschuss **in dessen Funktion als Fachausschuss** überwiesen, der durch **Landtagsbeschluss** gemäß § 26 Abs. 4 Satz 2 der Geschäftsordnung ermächtigt ist, **abschließend darüber zu entscheiden**. Andere Ausschüsse befassen sich vorberatend mit einer Verordnung, wenn zwei Fraktionen oder ein Viertel der Mitglieder das im jeweiligen Ausschuss beantragen.¹⁷

cc) Aktuelle parlamentarische Initiativen in Hessen, Bayern, Brandenburg, Niedersachsen, im Saarland, in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen

Der **hessische Landtag** berät aktuell über eine der baden-württembergischen Regelung vergleichbare Regelung.¹⁸

Im **bayerischen Landtag** wurde am 30. Oktober 2020 ein Dringlichkeitsantrag verabschiedet, der darauf abzielt, dass die Staatsregierung den Landtag bei ihren künftigen Entscheidungen im Kampf gegen die Corona-Pandemie auch künftig eng einbinden möge.¹⁹ Darüber hinaus liegt dem **bayerischen Landtag** ein Gesetzentwurf²⁰ vor, der u.a. Rahmenbedingungen zum Erlass und Außerkrafttreten von Rechtsverordnungen sowie Berichtspflicht der Landesregierungen enthält.

In **Brandenburg** hat der Landtag in zwei Entschließungsanträgen vom 15. April 2020²¹ und vom 9. Juni 2020²² direkte Informationspflichten im Zusammenhang mit dem Pandemiegeschehen beschlossen. In einem aktuellen Entschließungsantrag vom 30. Oktober 2020²³ wird die Landesregierung aufgefordert, eine Regelung zur Beteiligung des Landtags an den zur Eindämmung zur Eindämmung der Pandemie umzusetzenden Maßnahmen zu schaffen. Darüber hinaus befindet sich ein Gesetzentwurf²⁴ in der Beratung, der grundsätzlich vor Erlass oder Änderung einer Rechtsverordnung nach § 32 des IfSG eine Gelegenheit zur Stellungnahme des Rechtsausschusses vorsieht.

¹⁷ Beschluss vom 30. Sept. 2020, Plenarprot. BW 16/127, S. 7864; LT-Drs. BW 16/8859.

¹⁸ LT-Drs. Hessen 20/3994 (Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN); LT-Drs. Hessen 20/4012 (Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und FDP); beide Gesetzentwürfe wurden am 11. Nov. 2020 vom Plenum in den Hauptausschuss zur weiteren Beratung überwiesen.

¹⁹ LT-Drs. BY 18/11056 (Dringlichkeitsantrag der Fraktionen der CSU und FREIE WÄHLER).

²⁰ Art. 12 und 13 des Gesetzentwurfs der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 23. Sept. 2020 für ein Bayerisches Gesetz über Infektionsschutzmaßnahmen anlässlich der Corona-Pandemie (Bayerisches Corona-Maßnahmengesetz – BayCorMaG), LT-Drs. BY 18/10121.

²¹ LT-Drs. BB 7/1045-B, Plenarprot. BB 7/12, S. 30.

²² LT-Drs. BB 7/1418-B (Ziff. 8 und 9), Plenarprot. BB 7/18, S. 49.

²³ LT-Drs. BB 7/2266-B (Antrag der Fraktionen der SPD, CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN).

²⁴ Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE vom 29. April 2020 für ein Gesetz zur Beteiligung des Landtages bei Maßnahmen nach dem Infektionsschutzgesetz des Bundes (Infektionsschutzbeteiligungsgesetz - IfSBG), LT-Drs. BB 7/1123.

Im **Saarland** befindet sich ein Gesetzentwurf vom 2. November 2020²⁵ in der Beratung, der Beteiligungsrechte des Landtages in Form von Unterrichtungspflichten und ein gesetzlich geregeltes Aufhebungsrecht des Landtages bzgl. Rechtsverordnungen der Landesregierung vorsieht.

In **Niedersachsen** befinden zwei Gesetzentwürfe in der parlamentarischen Beratung. Der eine Gesetzentwurf sieht eine grundsätzliche Pflicht der Landesregierung zur Einholung einer Stellungnahme des Landtages vor Erlass einer Verordnung nach § 32 IfSG vor,²⁶ der andere sieht eine grundsätzliche Zustimmungspflicht für Rechtsverordnungen der Landesregierung nach § 32 IfSG vor²⁷.

Dem **sächsischen Landtag** liegt zum einen ein Gesetzentwurf vor,²⁸ der Unterrichtungspflichten der Staatsregierung gegenüber dem Landtag bei Erlass oder Änderung einer Rechtsverordnung auf der Grundlage von § 32 IfSG regeln soll. § 3 des Gesetzentwurfs enthält die Verpflichtung für die Staatsregierung, vor Erlass oder Änderung einer solchen Rechtsverordnung dem für Verfassungs- und Rechtsangelegenheiten zuständigen Ausschuss des Landtags oder einem anderen vom Landtag benannten Ausschuss die Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben und diese Stellungnahme bei der Willensbildung und Entscheidungsfindung zu berücksichtigen. Die Einzelheiten sollen Landtag und Staatsregierung durch eine Vereinbarung und der Landtag ggf. in seiner Geschäftsordnung regeln. Nach Durchführung einer Anhörung wurde über den Gesetzentwurf noch nicht abschließend entschieden. Zum anderen liegt dem **sächsischen Landtag** ein Antrag vor,²⁹ wonach die Staatsregierung aufgefordert werden soll, bei den von ihr bereits veranlassten sowie bei künftigen Maßnahmen zur Bewältigung der Corona-Pandemie statt einer Rechtsverordnung dem Landtag jeweils sogleich einen Gesetzentwurf für die Umsetzung der konkreten Maßnahmen zur Beratung und Beschlussfassung zuzuleiten.

In **Sachsen-Anhalt** wird die Frage, ob der Landtag von seiner Gesetzgebungskompetenz nach Art. 80 Abs. 4 GG Gebrauch machen soll, aktuell im Rahmen einer Parlamentsreformkommission erörtert, der die Präsidentin des Landtags und die Parlamentarischen Geschäftsführer der Fraktionen angehören. Ergebnisse zu dieser Frage liegen bislang nicht vor.

In **Thüringen** wird in einem Antrag³⁰ die Landesregierung aufgefordert, dem Landtag einen Gesetzentwurf vorzulegen, der die Ausübung des Ordnungsrechts gemäß Art. 80 Abs. 4 GG auf eine landesgesetzliche Grundlage stellt. Der Antrag befindet sich nach schriftlicher Anhörung weiter in der parlamentarischen Beratung.

²⁵ LT-Drs. SL 16/1475 (Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU, SPD, DIE LINKE und AfD).

²⁶ Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 20. April 2020 für ein Gesetz zur Beteiligung des Landtages bei Maßnahmen nach dem Infektionsschutzgesetz des Bundes, Nds. LT-Drs. 18/6297.

²⁷ Gesetzentwurf der Fraktion der FDP vom 5. Mai 2020 für ein Niedersächsisches Gesetz zur Bekämpfung der Coronavirus-Epidemie, Nds. LT-Drs. 18/6381.

²⁸ Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE vom 4. Mai 2020 für ein Gesetz zur Beteiligung des Landtages bei Maßnahmen der Staatsregierung nach dem Infektionsschutzgesetz im Freistaat Sachsen (Sächsisches Infektionsschutz-Beteiligungsgesetz -SächsIfSBetG), Sächs. LT-Drs. 7/2259.

²⁹ Antrag der Fraktion DIE LINKE vom 3. April 2020, Sächs. LT-Drs. 7/2105.

³⁰ Ziffer II. 2. des Antrags der Fraktion der CDU vom 15. Mai 2020, LT-Drs. TH 7/802.

dd) Beteiligung der Landtage nach allgemeinen Regeln

In den **übrigen Bundesländern gibt es bislang kein gesondertes parlamentarisches Beteiligungsverfahren** bei dem Erlass von Rechtsverordnungen zur Abwehr von Infektionsgefahren und – soweit ersichtlich – **auch keine aktuellen parlamentarischen Initiativen zur besonderen Beteiligung des Landtags** bei Maßnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie. **Plenum und Ausschüsse werden nach Maßgabe der jeweiligen Regelungen über parlamentarische Initiativen oder Berichtsmöglichkeiten beteiligt.** Darüber hinaus unterrichten die jeweiligen Landes- bzw. Staatsregierungen die Landtage **teilweise informell**. Schließlich informieren die Ministerpräsidenten das Plenum **im Rahmen von Regierungserklärungen** über den aktuellen Stand der Corona-Pandemie und beabsichtigte Maßnahmen im jeweiligen Bundesland.

Nach den Ergebnissen der vorgenannten Direktorenumfragen gilt für die **Beteiligung der Landtage** durch die jeweilige Landes- bzw. Staatsregierung folgendes:

Will im **Freistaat Bayern** das federführende Staatsministerium von einer Ermächtigung im Sinne des Art. 80 Abs. 4 GG durch Erlass eines Gesetzes oder einer Rechtsverordnung Gebrauch machen, so teilt es dies dem Landtag umgehend mit.³¹ Außerdem hat sich die Übung ergeben, dass zu Beginn jeder Sitzung des Ausschusses für Gesundheit und Pflege die Staatsregierung einen Bericht über das aktuelle Pandemiegeschehen gibt. Im Land **Berlin** sieht die Verfassung vor,³² dass der Senat von Berlin dem Abgeordnetenhaus von Berlin beschlossene Rechtsverordnungen unverzüglich zur Kenntnisnahme vorlegt. Darüber hinaus hat der Senat den Ältestenrat in den vergangenen Monaten informell vorab per E-Mail sowie im Wege von regulären Sitzungen oder Telefonkonferenzen über den wesentlichen Inhalt der beabsichtigten Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie informiert. In diesem Rahmen bestand Gelegenheit zur Erörterung. In **Brandenburg** ist die Landesregierung verpflichtet, den Landtag und seine Ausschüsse über die Vorbereitung von Gesetzen und Verordnungen frühzeitig und vollständig zu unterrichten.³³ In **Bremen** unterrichtet der Senat die Bürgerschaft zum frühestmöglichen Zeitpunkt vollständig unter anderem über alle Vorhaben im Rahmen der Zusammenarbeit mit dem Bund und den Ländern, die für das Land von herausragender politischer Bedeutung sind, wesentliche Interessen des Landes berühren oder erhebliche finanzielle Auswirkungen haben. In diesen Fällen gibt der Senat der Bürgerschaft frühzeitig die Gelegenheit zur Stellungnahme und berücksichtigt diese. Des Weiteren hat das zuständige Mitglied des Senats auf Verlangen von einem Viertel der Ausschussmitglieder dem Ausschuss die notwendigen Informationen zu übermitteln.³⁴ Darüber hinaus hat der Präsident des Senats in regelmäßigen Telefonkonferenzen mit dem Präsidenten der Bremischen Bürgerschaft sowie den Fraktionsvorsitzenden und in zwei Regierungserklärungen in den

³¹ Art. 55 Nr. 3 Satz 2 BayVerf i.V.m. Ziff. VI. 5 der Vereinbarung zwischen Landtag und Staatsregierung über die Beteiligung des Landtags durch die Staatsregierung (Vereinbarung zum Parlamentsbeteiligungsgesetz – VerPBG) vom 3./4. September 2003 (GVBl S. 670).

³² Art. 64 Abs. 3 BerlVerf.

³³ Art. 94 Satz 1 BbgVerf.

³⁴ Art. 79 Abs. 2, Art. 105 Abs. 4 Satz 2 BremLV.

Sitzungen der Bürgerschaft im März und im Mai 2020 über die Politik des Senats zur Pandemiebekämpfung unterrichtet. In **Hamburg** war von April bis Mitte Juni 2020 ein regelmäßig tagender Corona-Sonderausschuss eingesetzt. In **Hessen** erfolgte eine Information der Landesregierung über beabsichtigte Maßnahmen, insbesondere den Erlass von Rechtsverordnungen auf Grundlage von § 32 Satz 1 i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 IfSG, durch die Unterrichtung der Fraktionsvorsitzenden. Darüber hinaus berichtete die Landesregierung regelmäßig im Ältestenrat über die Maßnahmen zur Bekämpfung des Corona-Virus. In **Mecklenburg-Vorpommern** ist die Landesregierung allgemein verpflichtet, den Landtag unter anderem frühzeitig und vollständig über die Vorbereitung von Gesetzen und, soweit es um Gegenstände von grundsätzlicher Bedeutung geht, auch über die Vorbereitung von Verordnungen und Verwaltungsvorschriften zu unterrichten.³⁵ In **Niedersachsen** ist die Landesregierung nach der Verfassung verpflichtet, den Landtag, soweit es um Gegenstände von grundsätzlicher Bedeutung geht, über die Vorbereitung von Verordnungen frühzeitig und vollständig zu unterrichten.³⁶ Seit Juni 2020 erhält der Landtag auf dieser Grundlage die Entwürfe der Verordnung über infektionsschützende Maßnahmen gegen die Ausbreitung des Corona-Virus bzw. die Entwürfe der Änderungsverordnungen dazu zur Kenntnis. In **Nordrhein-Westfalen** teilt die Landesregierung dem Landtag möglichst frühzeitig ihre Absicht mit, aufgrund einer Ermächtigung im Sinne von Art. 80 Abs. 4 GG eine Rechtsverordnung zu erlassen, zu ändern oder aufzuheben und informiert den Landtag über den wesentlichen Inhalt der angestrebten Regelung.³⁷ In Hinblick auf pandemiebedingte Rechtsverordnungen ist die Coronaschutzverordnung nach Angaben des Landtags von Nordrhein-Westfalen alleinige Angelegenheit der Landesregierung. Eine Einbindung des Landtags gibt es offiziell nicht. Lediglich die Information an die Mitglieder des Landtags über erlassene Fortschreibungen der Verordnung erfolgt unmittelbar.³⁸ Im **Saarland** sind die Mitglieder der Landesregierung auf Verlangen des Landtags oder seiner Ausschüsse verpflichtet, zu den Sitzungen zu erscheinen und Auskünfte zu erteilen.³⁹ Im **Freistaat Sachsen** besteht die allgemeine Verpflichtung der Staatsregierung, den Landtag über ihre Tätigkeit insoweit zu informieren, als dies zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlich ist.⁴⁰ In Hinblick auf die Ausschüsse ist ein TOP „Fragen an die Staatsregierung“ fester Bestandteil jeder Ausschusssitzung.⁴¹ Hierbei kann jedes Ausschussmitglied mündliche Anfragen zum Geschäftsbereich an die anwesenden Mitglieder der Staatsregierung oder deren Beauftragte stellen. Darüber hinaus wird in jeder Sitzung der TOP „Informationen der Staatsregierung“ aufgerufen. In **Sachsen-Anhalt** wurden die Koalitionsfraktionen außerhalb des Landtags vor Erlass der Siebten und Achten Verordnung über Maßnahmen zur Eindämmung

³⁵ Art. 39 Abs. 1 Verf M-V.

³⁶ Art. 25 Abs. 1 Satz 2 Nds Verf.

³⁷ Ziff. I. 4. der Vereinbarung zwischen dem Landtag von Nordrhein-Westfalen und der Landesregierung von Nordrhein-Westfalen vom 13. Dez. 2012 über die Unterrichtung des Landtags durch die Landesregierung.

³⁸ Das Infektionsschutz- und Befugnisgesetz (IfSBGNRW) vom 14. April 2020 (GV. NRW 2020, S. 218b) stellt Rechtsverordnungen *außerhalb des Anwendungsbereichs des IfSG* (z. B. Befugnisse im Krankenhausbereich, Beschlagnahmung von Material und Geräten) im Falle der Feststellung einer epidemischen Lage durch den Landtag für bestimmte Teilbereiche unter einen Zustimmungsvorbehalt des Landtags.

³⁹ Art. 76 Abs. 1 SVerf.

⁴⁰ Art. 50 SächsVerf.

⁴¹ § 40a Geschäftsordnung des Sächsischen Landtags.

der Ausbreitung des neuartigen Coronavirus SARSCoV-2 eingebunden.⁴² In **Schleswig-Holstein** unterrichtet das fachlich zuständige Ministerium den Landtag über Verordnungsentwürfe frühzeitig und vollständig.⁴³ Die Ausschüsse des Landtags, insbesondere der für Gesundheitsfragen zuständige Sozialausschuss, wurden von der Landesregierung fortlaufend über aktuelle Entwicklungen informiert, zu Beginn der Krise in wöchentlichen Telefonkonferenzen. Zudem wurde dem Oppositionsführer in dieser Phase die Teilnahme an den Kabinettsitzungen der Landesregierung ermöglicht. In **Thüringen** unterrichtet die Landesregierung über den aktuellen Stand der Corona-Pandemie seit April 2020 regelmäßig im Ausschuss für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung auf Grundlage eines Antrags der Landesregierung im Rahmen einer „*kleinen Regierungserklärung*“⁴⁴. Entsprechende punktuelle Berichterstattungen gibt es auch in anderen Fachausschüssen oder in Beantwortung Kleiner Anfragen.

2. Wie kann sichergestellt werden, dass auch die Öffentlichkeit die Debatten des Landtags mitverfolgen kann?

Die Mitverfolgung der Debatten des Landtags kann durch **öffentliche Plenar- und Ausschusssitzungen** sichergestellt werden. **Nach Art. 86 Satz 1 LV verhandelt der Landtag öffentlich.** Daher erfordern Plenarsitzungen eine körperliche Anwesenheit der Abgeordneten und sonstigen Beteiligten. Virtuelle Sitzungen des Plenums sind – jedenfalls bislang – nach allgemeiner Meinung verfassungsrechtlich nicht zulässig.⁴⁵

Öffentliche Ausschussberatungen können nach § 139 Abs. 2 Satz 1 GOLT mit Zustimmung des Präsidenten **auch über elektronische Kommunikationsmittel (z. B. Videokonferenzen)** durchgeführt werden. **Der Ältestenrat kann zu einzelnen Tagesordnungspunkten die Öffentlichkeit seiner Beratungen beschließen (§ 13 Abs. 1 Satz 5 GOLT).**

3. Ist die Einrichtung eines Ständigen Ausschusses nach dem Vorbild Baden-Württembergs (§ 26 Abs. 4 Satz 2 der Geschäftsordnung des baden-württembergischen Landtags) ein geeigneter Weg?

Der Ständige Ausschuss des Landtags Baden-Württemberg wird **in seiner Funktion als Fachausschuss**, nicht hingegen als Zwischen Ausschuss für die Zeit nach Ablauf der Wahlperiode oder nach Auflösung des Parlaments und bis zum Zusammentritt eines neuen Parlaments tätig, **da**

⁴² Vgl. jeweils die Präambel der Siebten und Achten Verordnung über Maßnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung des neuartigen Coronavirus SARS-CoV-2 in Sachsen-Anhalt vom 30. Juni 2020 bzw. vom 15. Sept. 2020 „*Zu diesem Zwecke hat die Landesregierung im Einvernehmen mit den Koalitionsfraktionen einen Sachsen-Anhalt-Plan über die schrittweise Lockerung der infektionsschutzbedingten Maßnahmen beschlossen, (...)*“.

⁴³ Art. 28 Abs. 1 Verf SH.

⁴⁴ Nach § 74 Abs. 3 der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags.

⁴⁵ Vgl. hierzu nur Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Gutachten vom 31. März 2020, WD 3 - 3000 - 084/20, S. 3 f. m.w.N.; Hoppe/Risse, DVBl. 2020, 1386; a. A. C. Lenz/H. Schulte, NVwZ 2020, 744.

eine parlamentslose Zeit nicht besteht. In dieser Funktion als Fachausschuss ist er zur Behandlung von Verordnungen, die dem Landtag Baden-Württemberg von der Landesregierung gemäß § 3 des baden-württembergischen Gesetzes über den Erlass von infektionsschützenden Maßnahmen übermittelt werden, durch Landtagsbeschluss zur abschließenden Entscheidung ermächtigt (vgl. ausführlich hierzu bereits oben unter II. 1. b) bb). In Rheinland-Pfalz werden die Landtagsausschüsse **als vorbereitende Beschlussorgane** tätig (vgl. § 76 Abs. 1 Satz 2 GOLT). **Es obliegt der politischen Einschätzung, ob an Stelle einer Beratung durch das Plenum einem noch zu bestimmenden Fachausschuss eine Angelegenheit zur Beratung übertragen wird.** Rechtlich ist dies jederzeit zulässig.

W i s s e n s c h a f t l i c h e r D i e n s t