Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht

NVwZ Sonderausgabe Corona 2021

7. Juni 2021

In Zusammenarbeit mit der Neuen Juristischen Wochenschrift

Gegründet von Rechtsanwalt Prof. Dr. Hermann Weber, Schriftleiter von 1982–2001

Herausgegeben von *Prof. Dr. Martin Burgi,* München – *Prof. Dr. Christian Calliess,* Berlin – *Dr. Josef Christ,* Richter des BVerfG, Karlsruhe – *Prof. Dr. Klaus-Peter Dolde,* Rechtsanwalt, Stuttgart – *Dr. Frank Fellenberg,* Rechtsanwalt, Berlin – *Prof. Dr. Andreas Heusch,* Präsident des VG, Düsseldorf – *Prof. Dr. Thomas Mayen,* Rechtsanwalt, Bonn – *Prof. Dr. Hubert Meyer,* Geschäftsf. Vorstandsmitglied des Niedersächsischen Landkreistages, Hannover – *Prof. Dr. Janbernd Oebbecke,* Münster – *Prof. Dr. Joachim Scherer,* Rechtsanwalt, LL.M., Frankfurt a. M. – *Dr. Heribert Schmitz,* Ministerialrat a. D., Berlin – *Prof. Dr. Friedrich Schoch,* Freiburg – *Dr. Thomas Schröer,* Rechtsanwalt, Frankfurt a. M. – *Prof. Dr. Rudolf Streinz,* München

Schriftleitung: Rechtsanwalt Prof. Dr. Achim Schunder und Rechtsanwältin Dr. Christiane Prause, Beethovenstraße 7 b, 60325 Frankfurt a. M.

Editorial

Die Corona-Pandemie und die öffentlich-rechtlichen Facetten

Strukturierte Zusammenstellung aktueller Beiträge zur Pandemie

Liebe Leserinnen und Leser,

die Corona-Pandemie ist immer noch gegenwärtig und stellt uns vor viele Herausforderungen, wenngleich durch die verstärkte Impfung ein wenig Licht am Ende des Tunnels zu sehen ist.

Wir haben daher für Sie einige zentrale Beiträge, die wir in der NVwZ im letzten Dreivierteljahr publiziert haben, zusammengestellt und beginnen naturgemäß mit der letzten Novelle, der so genannten „Notbremse“, technisch gesprochen dem Vierten Bevölkerungsschutzgesetz. Überdies sind nach wie vor, naturgemäß abhängig von den unterschiedlichen Inzidenzzahlen, die Themen Ausgangs- und Kontaktbeschränkungen sowie die Verhältnismäßigkeit der einzelnen Maßnahmen im wahrsten Sinne des Wortes virulent. Überdies haben wir Ihnen mit dem kleinen Kompendium Fragen der Rechtsetzung durch Parlamente und Verordnung sowohl auf Bundes-, als auch auf Landesebene zusammengestellt. Dass die Pandemie auch vor Europarecht nicht Halt macht, und wie die europarechtliche Einordnung sowohl nach den Kompetenztiteln als auch der Finanzverfassung zu verorten ist, ist Gegenstand dieser Ausgabe. Darüber hinaus, und dies ist derzeit das aktuellste Thema, widmen wir uns der Impfung und deren Priorisierung, arrondieren das Ganze danach noch mit einer kleinen Auswahl von Beiträgen zum besonderen Verwaltungsrecht, etwa „Wie sieht es mit Online Prüfungen in der Corona-Pandemie aus?“. Last but not least darf natürlich auch das Entschädigungsrecht nicht fehlen.

Wir wünschen Ihnen für die tägliche Praxis nun eine gewinnbringende Lektüre und freuen uns, Sie hoffentlich als Dauerabonnenten begrüßen zu können. Denn: Mit der NVwZ sind sie im öffentlichen Recht immer einen Schritt voraus.

Professor Dr. Achim Schunder

Inhaltsverzeichnis

Editorial

Achim Schunder
Die Corona-Pandemie und die öffentlich-rechtlichen Facetten 1

Aktuelles Infektionsschutzrecht

Holger Greve/Philipp Lassahn
NVwZ 2021, 665: Die bundeseinheitliche „Notbremse" – Verfassungsfragen zum Vierten Bevölkerungsschutzgesetz 5

Ausgangsbeschränkungen/Kontaktbeschränkungen und Verhältnismäßigkeit

Volker Boehme-Neßler
NVwZ 2021, 670: Ausgangssperren zur Pandemiebekämpfung? 10

Dietrich Murswiek
NVwZ 2021, 281: Die Corona-Waage – Kriterien für die Prüfung der Verhältnismäßigkeit von Corona-Maßnahmen 14

Rechtsetzung durch Parlamente und Verordnung

Christoph Brüning
NVwZ 2021, 272: Was wirklich nottut – Parlamentsroutine statt Notparlament 16

Lamia Amhaouach/Stefan Huster/Andrea Kießling/Lynn Schaefer
NVwZ 2021, 825: Die Beteiligung der Landesparlamente in der Pandemie – Modelle und Entwicklungen 20

Florian Becker
NVwZ 2021, 617: Parlamentsorganisation in der Pandemie 26

Christian Untrieser
NVwZ 2021, 282: Parlamentsarbeit in der Corona-Pandemie 29

Pandemie und Europarecht

Christian Calliess
NVwZ 2021, 505: Braucht die Europäische Union eine Kompetenz zur (Corona-)Pandemiebekämpfung? 33

Jens Brauneck
NVwZ 2021, 773: Verändert Corona den rechtlichen Konsens der Europäischen Finanzverfassung? 39

Impfung und Priorisierung

Mascha Bilsdorfer/Richard Sigel
NVwZ 2021, 594: Meilenstein und Stolperstein zugleich? Zur Priorisierung bei Corona-Schutzimpfungen 40

Felix Huller
NVwZ 2021, 775: „Digitaler Impfnachweis“ 45

Daniel Wolff/Patrick Zimmermann
NVwZ 2021, 182: Impfförder- und Impffolgenrecht in der COVID-19-Pandemie 49

Pandemie und besonderes Verwaltungsrecht

Peter Dieterich
NVwZ 2021, 511: Von Risiken und Nebenwirkungen – Ein Jahr (Online-)Prüfungen in der Corona-Pandemie 54

Harald Bretschneider/Markus Peter
NVwZ 2021, 276: Die Corona-Impfung im Kontext des besonderen Dienst- und Treueverhältnisses zwischen dem Staat und seinen Beamten 62

Rike Sinder
NVwZ 2021, 103: Versammlungsfreiheit unter Pandemiebedingungen 68

Entschädigungsrecht

Thomas Vießmann
NVwZ 2021, 15: „Corona-Entschädigungen“ für Unternehmer im Lockdown: Kein Sonderopfer wegen Störereigenschaft? 74

Klaus-Peter Dolde/Maria Marquard
NVwZ 2021, 674: Ausgleichspflicht für pandemiebedingte Betriebs- und Tätigkeitsverbote 79

NVwZ – Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht

Sonderausgabe Corona 2021

Redaktion:
Rechtsanwalt Professor *Dr. Achim Schunder* (verantwortlich für den Textteil).

Allg. Adresse: Beethovenstraße 7 b, 60325 Frankfurt a. M., *Postanschrift:* Postfach 11 02 41, 60037 Frankfurt a. M., Telefon: (0 69) 75 60 91-0, Telefax: (0 69) 75 60 91-49.
E-Mail: NVwZ@beck-frankfurt.de, Internet: www.nvwz.de.

Urheber- und Verlagsrechte: Alle in dieser Zeitschrift veröffentlichten Beiträge sind urheberrechtlich geschützt. Das gilt auch für die veröffentlichten Gerichtsentscheidungen und ihre Leitsätze, denn diese sind geschützt, soweit sie vom Einsender oder von der Schriftleitung erarbeitet oder redigiert worden sind. Der Rechtsschutz gilt auch gegenüber Datenbanken und ähnlichen Einrichtungen. Kein Teil dieser Zeitschrift darf außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ohne schriftliche Genehmigung des Verlags in irgendeiner Form vervielfältigt, verbreitet oder öffentlich wiedergegeben oder zugänglich gemacht, in Datenbanken aufgenommen, auf elektronischen Datenträgern gespeichert oder in sonstiger Weise elektronisch vervielfältigt, verbreitet oder verwertet werden.

Anzeigenabteilung: Verlag C.H.BECK, Anzeigenabteilung, Wilhelmstraße 9, 80801 München, Postanschrift: Postfach 40 03 40, 80703 München.
Media-Beratung: Telefon (0 89) 3 81 89-687, Telefax (0 89) 3 81 89-589.
Disposition, Herstellung Anzeigen, technische Daten: Telefon (0 89) 3 81 89-609, Telefax (0 89) 3 81 89-589, E-Mail: anzeigen@beck.de
Verantwortlich für den Anzeigenteil: *Bertram Mehling*.

Verlag: Verlag C.H.BECK oHG, Wilhelmstr. 9, 80801 München, Postanschrift: Postfach 40 03 40, 80703 München, Telefon: (0 89) 3 81 89-0, Telefax: (0 89) 3 81 89-3 98, Postbank München IBAN: DE82 7001 0080 0006 2298 02, BIC: PBNKDEFFXXX. Der Verlag ist oHG. Gesellschafter sind Dr. Hans Dieter Beck und Dr. h. c. Wolfgang Beck, beide Verleger in München.

Bestellungen über jede Buchhandlung und beim Verlag.

KundenServiceCenter:
Telefon: (0 89) 3 81 89-750,
Telefax: (0 89) 3 81 89-358.
E-Mail: kundenservice@beck.de

Druck: HOLZMANN DRUCK GmbH & Co. KG, Gewerbestraße 2, 86825 Bad Wörishofen.

CO_2 neutral
chbeck.de/nachhaltig

Wiss. Mitarbeiterin Lamia Amhaouach, Professor Dr. Stefan Huster, Akad. Rätin a. Z. Dr. Andrea Kießling und Wiss. Mitarbeiterin Lynn Schaefer*

NVwZ 2021, 825: Die Beteiligung der Landesparlamente in der Pandemie – Modelle und Entwicklungen

Aktuell ist in den Ländern eine Tendenz festzustellen, verstärkt bei Pandemie-Regelungen die Länderparlamente zu involvieren, dem sich der nachstehende Beitrag annimmt. Nach einer Einführung in die Regelungsstruktur und die Defizite des Infektionsschutzrechts (II.) sowie die Möglichkeiten nach Art. 80 IV GG (III.) wird über diese Versuche ein systematischer Überblick gegeben (IV.), bevor aktuelle Entwicklungen vorgestellt und diskutiert werden (V.).

I. Einleitung: Das Problem der Entparlamentarisierung in der Pandemie

Dass die Corona-Krise die Stunde der Exekutive ist, ist vielfach betont worden.[1] Weil sich der Bundesgesetzgeber mit inhaltlichen Vorgaben im Infektionsschutzgesetz sehr lange zurückhielt, lag der rechtliche Schwerpunkt der Corona-Regeln bei den Landesverordnungen nach § 32 iVm § 28 I IfSG. Auch nach der Änderung des IfSG durch das 3. Bevölkerungsschutzgesetz im November 2020 und der Einfügung des § 28 a ist eine stärkere Mitwirkung der Parlamente an dem Erlass der Regelungen, die zur Eindämmung der Coronapandemie teils erhebliche Grundrechtseingriffe vorsehen, verfassungspolitisch sinnvoll und nach überwiegender Ansicht inzwischen auch verfassungsrechtlich geboten, um ein hinreichendes demokratisches Legitimationsniveau zu erreichen.[2] In den Ländern mehren sich nun auch die Versuche, die Landesparlamente in der Corona-Rechtsetzung zu stärken.[3]

II. Ebenen des Infektionsschutzrechts

Maßnahmen gegen übertragbare Krankheiten bei Menschen unterfallen gem. Art. 74 I Nr. 19 GG der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes; gem. Art. 72 I GG haben die Bundesländer in diesem Bereich die Befugnis zur Gesetzgebung nur, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat.

1. Bund: IfSG

Seit 1.1.2001 gilt das IfSG[4] (als Nachfolgegesetz des Bundesseuchengesetzes von 1961[5]), das der Bund auf die Kompetenz des Art. 74 I Nr. 19 GG gestützt hat. Bis zur Corona-Epidemie wurde allgemein davon ausgegangen, dass dadurch die Bundesländer von eigenen infektionsschutzrechtlichen Regelungen ausgeschlossen seien. Im Frühjahr 2020 verabschiedeten Bayern und NRW jedoch eigene Infektionsschutzgesetze (Bayerisches Infektionsschutzgesetz – BayIfSG; Infektionsschutz- und Befugnisgesetz NRW – IfSBG NRW), deren Abgrenzung zu den Bestimmungen des § 5 II IfSG, der ua Maßnahmen zur Sicherstellung der Versorgung mit Arzneimitteln, Medizinprodukten, Labordiagnostik und Schutzausrüstung regelt, zum Teil nicht restlos geklärt war bzw. ist.[6] Die Corona-Schutzmaßnahmen im engeren Sinne wie Maskenpflicht, Abstandsgebote, Kontaktbeschränkungen, Schulschließungen etc. haben ihre Rechtsgrundlage jedoch im 5. Abschnitt des IfSG (Bekämpfung übertragbarer Krankheiten). Auf diesem Gebiet hat der Bundesgesetzgeber von der Kompetenz des Art. 74 I Nr. 19 GG abschließend Gebrauch gemacht, neben den dort geregelten Befugnissen der §§ 28 f., 29–31 IfSG bleibt für die Bundesländer kein Spielraum, eigene Ermächtigungsgrundlagen im Landesrecht einzuführen.[7]

Corona-Schutzmaßnahmen können somit nur auf das IfSG, also auf Bundesrecht, gestützt werden. Bis November 2020 wurde hierfür die infektionsschutzrechtliche Generalklausel des § 28 I IfSG herangezogen. Nach anhaltender Kritik durch die Literatur[8] hielt schließlich auch die Rechtsprechung § 28 I IfSG nicht mehr für ausreichend[9] und mahnte eine Entscheidung des parlamentarischen Gesetzgebers an. Durch das 3. BevSchG v. 18.11.2020[10] schuf der Gesetzgeber schließlich § 28 a IfSG, der die Generalklausel des § 28 I während der Corona-Epidemie konkretisieren soll und in 17 Nummern katalogartig verschiedene Schutzmaßnahmen zur Bekämpfung von COVID-19 aufzählt. Zwar ist die Kritik auch an dieser Vorschrift groß,[11] ua weil die Vor-

* Die Autorin *Amhaouach* ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Sozial- und Gesundheitsrecht (ISGR) der Ruhr-Universität Bochum ; der Autor *Huster* ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Sozial- und Gesundheitsrecht und Rechtsphilosophie sowie geschäftsführender Direktor des Instituts für Sozial- und Gesundheitsrecht an der Juristischen Fakultät der Ruhr-Universität Bochum; die Autorin *Kießling* ist dort Akademische Rätin a. Z.; die Autorin *Schaefer* ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht (Professor *Dr. Wolfram Cremer*) an der Ruhr-Universtität Bochum.

1 Vgl. dazu nur *Barczak*, Recht und Politik 56, 2020, 458 ff.

2 Zur Diskussion vgl. nur Huster/Kingreen InfektionsschutzR-HdB/*Poscher*, 2021, Kap. 4 Rn. 103 ff.

3 Vgl. auch bereits Wissenschaftlicher Dienst des Bundestags, Parlamentsbeteiligung bei Corona-Verordnungen in den Bundesländern, WD 3 – 3000 – 147/20.

4 Vom 20.7.2000 (BGBl. I 2000, 1045).

5 BGBl. I 1961, 1012.

6 Dazu Kießling/*Hollo*, IfSG, 2. Aufl. 2021, § 5 Rn. 10; Schmidt/*J. F. Lindner*, COVID-19. Rechtsfragen zur Corona-Krise, 2. Aufl. 2020, § 18 Rn. 14; Kluckert Neues InfektionsschutzR/*Kluckert*, § 2 Rn. 15; Kluckert Neues InfektionsschutzR/*Rixen*, § 4 Rn. 38 ff.; Huster/Kingreen InfektionsschutzR-HdB/*Kingreen*, Kap. 1 Rn. 84 ff. Das BayIfSG trat am 30.12.2020 wieder außer Kraft.

7 Kießling/*Kießling*, IfSG, Einf. Rn. 3; Schmidt/*J. F. Lindner*, COVID-19. Rechtsfragen zur Corona-Krise, § 17 Rn. 5; BeckOK InfSchR/*Eckart*, § 1 Rn. 2.

8 Siehe nur *Schmitt*, NJW 2020, 1626 (1629); *Katzenmeier*, MedR 2020, 461 (462); *Leitmeier*, DÖV 2020, 645 (647 f.); Kießling/*Kießling*, IfSG, 1. Aufl. 2020, § 28 Rn. 54 ff.; *Volkmann*, NJW 2020, 3153.

9 *VerfGH Saarl*, NVwZ 2020, 1513; *VG Hamburg*, Beschl. v. 5.5.2020 – 7 E 1804/20, BeckRS 2020, 7808 Rn. 91; *VG Hamburg*, Beschl. v. 10.11.2020 – 13 E 4550/20, BeckRS 2020, 30379 Rn. 9; *VGH München*, Beschl. v. 5.11.2020 – 20 NE 20.2468, BeckRS 2020, 29302 Rn. 11 ff.; vgl. in einem Bußgeldverfahren auch *AG Dortmund*, Urt. v. 2.11.2020, 733 OWi – 127 Js 75/20.

10 BGBl. I 2020, 2397.

11 Kritisch zu § 28 a Kießling/*Kießling*, IfSG, 2. Aufl. 2021, § 28 a; *Aligbe*, ARP 2020, 374 (379); Huster/Kingreen InfektionsschutzR-HdB/*Kingreen*, Kap. 1 Rn. 42, 58; für gelungen bzw. ausreichend halten die Vorschrift *Greve*, NVwZ 2020, 1786; *Gerhardt*, IfSG, 5. Aufl. 2021, § 28 a Rn. 7 (der aber auch Reformbedarf sieht, Rn. 8); Huster/Kingreen InfektionsschutzR-HdB/*Poscher*, Kap. 4 Rn. 75.

schrift die Praxis der politischen Absprachen durch die MinisterpräsidentInnen-Konferenz (MPK) nicht ersetzen konnte und sie nur in begrenztem Umfang einschränkende Voraussetzungen für einzelne Schutzmaßnahmen aufstellt. Auch führte ein Untätigbleiben der Bundesländer im Frühjahr 2021 dazu, dass sich der Bund dazu genötigt sah, mit § 28 b IfSG die so genannte „Bundes-Notbremse" einzuführen,[12] die jedoch nur bis Ende Juni 2021 gilt und weitergehende Schutzmaßnahmen der Bundesländer unberührt lässt (vgl. § 28 b V IfSG). Dies ändert jedoch nichts daran, dass sich die Rechtslage mit § 28 a IfSG im Vergleich zur Situation bis November 2020 stark verbessert hat, allein weil der Parlamentsgesetzgeber der Exekutive nicht mehr völlig freie Hand lässt.

2. Länder

a) *Verordnungen nach § 32 IfSG.* Die Länder führen das IfSG gem. Art. 30 und 83 GG als eigene Angelegenheit aus. Durch Durchführungsgesetze zum IfSG bestimmen sie insbesondere die zuständigen Behörden.[13] Das IfSG in Verbindung mit diesen Landesgesetzen sieht als Regelfall die Zuständigkeit einer Behörde auf kommunaler Ebene vor. § 32 IfSG wiederum ermächtigt die Landesregierungen, durch Rechtsverordnung Maßnahmen nach den §§ 28, 28 a und 29–31 IfSG festzulegen. Hiervon haben die Länder während der Corona-Epidemie stets Gebrauch gemacht, indem sie „Corona-Schutzverordnungen" oder ähnlich bezeichnete Verordnungen erließen, die bundeslandesweit einheitliche Regelungen aufstellten. Auf kommunaler Ebene durfte zum Teil davon in Form von Verschärfungen abgewichen werden, zum Teil bestanden dafür jedoch wiederum Zustimmungsvorbehalte für die Landesregierungen.[14]

b) *Gegebenenfalls eigene Regelungen und Ermächtigungen in Landesinfektionsschutzgesetzen.* Einige Landesgesetze enthalten mittlerweile Vorschriften, die mit dem Zweck der Stärkung der Parlamentsbeteiligung eingeführt wurden, vom Wortlaut her jedoch so klingen, als enthielten sie eigene Ermächtigungsgrundlagen für die zuständigen Behörden (vgl. etwa § 2 IfSBG NRW, § 2 Gesetz über den Erlass infektionsschützender Maßnahmen BW und § 2 Gesetz über den Erlass infektionsschützender Maßnahmen Hessen, die jeweils mit „Befugnisse" überschrieben sind). Zum Teil wird der Wortlaut des § 28 a IfSG in den Landesgesetzen in Teilen wiederholt (vgl. § 2 II und V IfSBG NRW). Da sich die Eingriffsbefugnisse jedoch allein aus §§ 28 f., 29–31 IfSG ergeben können (s. oben), können solche Regelungen bestenfalls überflüssig sein; soweit sie vom IfSG Abweichendes regeln sollten, hätte das Land hierfür keine Gesetzgebungskompetenz. Im Zweifelsfall muss das Landesgesetz immer so ausgelegt werden, dass kein Konflikt mit dem IfSG entsteht. Übrig bleibt bei solchen Vorschriften deswegen regelmäßig nur der Gehalt, der sich auf die Ausgestaltung der Parlamentsbeteiligung bezieht.

III. Beteiligung der Landtage nach Art. 80 IV GG als Kompensation der Defizite des IfSG?

Die nach wie vor bestehenden Defizite der materiell-rechtlichen Regelungen im IfSG (s. II. 1.) werfen die Frage auf, inwiefern sie durch bestimmte verfahrensrechtliche Vorgaben auf Landesebene kompensiert werden können bzw. gegebenenfalls sogar müssen. Als zu Beginn der Corona-Epidemie die flächendeckenden Corona-Schutzmaßnahmen allein auf die Generalklausel des § 28 I IfSG gestützt wurden, wurde im Schrifttum die fehlende Einbindung des Bundestags in die Entscheidungen über die zu treffenden Schutzmaßnahmen beklagt, da § 28 I IfSG nur von „notwendigen Schutzmaßnahmen" spricht und nahezu keine Voraussetzungen bzw. näher konkretisierte Rechtsfolgen enthält. Der Bundesgesetzgeber hat versucht, Parlamentsvorbehalt und Bestimmtheitsgrundsatz dadurch gerecht zu werden, dass der neue § 28 a IfSG nun verschiedene mögliche Schutzmaßnahmen aufzählt und verschiedene Abwägungsbelange zumindest grob umreißt. Soweit hier weiterhin Defizite gesehen werden, könnte man darüber nachdenken, eine parlamentarische Legitimation wenigstens auf Landesebene zu erreichen, indem man die Bundesländer verfassungsrechtlich dazu verpflichtet, Corona-Schutzmaßnahmen nicht im Verordnungswege über § 32 IfSG festzulegen, sondern durch verordnungsersetzende Parlamentsgesetze gem. Art. 80 IV GG.

Es liegt aber im politischen Ermessen des Landtags, ob er von seiner Kompetenz nach Art. 80 IV GG Gebrauch macht und ein Parlamentsgesetz verabschiedet.[15] Dieses Auswahlermessen ist auch nicht deswegen mittlerweile „auf Null reduziert", weil die Corona-Epidemie über ein Jahr andauert.[16] Auch die Vorgaben, die sich aus Wesentlichkeitstheorie und Bestimmtheitsgrundsatz ergeben, würden überdehnt, hielte man die Bundesländer für verpflichtet, die Corona-Schutzmaßnahmen aufgrund ihrer Eingriffsintensität in grundrechtlicher Hinsicht durch ein Parlamentsgesetz gem. Art. 80 IV GG zu verabschieden.[17] Wesentlichkeitstheorie und Bestimmtheitsgrundsatz verpflichten im infektionsschutzrechtlichen Kontext den Bundesgesetzgeber, ein Gesetz zu verabschieden, das die Ermächtigungsgrundlagen für Schutzmaßnahmen in hinreichend bestimmter Weise unter Berücksichtigung der grundrechtsrelevanten Belange ausgestaltet.[18] Tut er dies nicht, ist das Bundesgesetz – das IfSG – nicht hinreichend bestimmt und damit verfassungswidrig; der Landesgesetzgeber kann und muss dieses Defizit nicht kompensieren. Er kann somit Corona-Schutzmaßnahmen in Form eines Gesetzes nach Art. 80 IV GG erlassen, muss dies aber nicht. Sähe man dies anders, könnte der Bundesgesetzgeber durch bewusst lückenhafte Regelungen die Landesgesetzgeber zum Handeln verpflichten – ein Mechanismus, der schwerlich mit der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung in Einklang zu bringen wäre.

Der Erlass von verordnungsvertretenden Landesgesetzen ist auch bereits deswegen nicht empfehlenswert,[19] weil gegen Parlamentsgesetze nur der Weg über eine Verfassungsbeschwerde (oder – indirekt – im verwaltungsgerichtlichen Verfahren über eine Vorlage des Gesetzes gem. Art. 100 I GG durch das *VG*) offensteht. Andere Formen der Parlamentsbeteiligung, die nichts an der Handlungsform der Rechtsverordnung ändern, belassen es bei den bisherigen Rechtsschutzmöglichkeiten über die konkrete Normenkontrolle gem. § 47 I Nr. 2 VwGO.

12 Ausführlich dazu Kießling/*Kießling*, IfSG, § 28 b.
13 Vgl. den Überblick über die Landesgesetze bei Huster/Kingreen Infektionsschutz-R-HdB/*Kingreen*, Kap. 1 Rn. 95.
14 Vgl. § 16 I Coronaschutzverordnung NRW v. 23.4.2021.
15 Ausführlich *Brocker*, NVwZ 2020, 1485 (1487 f.) mwN. Allg. zur Bedeutung des Art. 80 IV GG in der Corona-Rechtsetzung vgl. *Klafki*, NVwZ 2020, 1718.
16 AA bereits letztes Jahr *Pautsch/Haug*, NJ 2020, 281 (285).
17 So *Brosius-Gersdorf*, Schriftliche Stellungn. zu der Anhörung im Sonderausschuss SARS CoV-2-Pandemie des Niedersächsischen Landtages am 30.11.2020, 5 f.
18 Ähnlich *Brocker*, NVwZ 2020, 1485 (1488).
19 So auch *Thiele*, Stellungnahme für die öffentliche Sitzung des Sonderausschuss Pandemie des Niedersächsischen Landtages am 30.11.2020, 8; *Klafki*, NVwZ 2020, 1718 (1720 f.).

IV. Die Beteiligung der Parlamente in den Ländern – eine systematische Übersicht

In den Bundesländern wurde im Zuge der Corona-Epidemie die Parlamentsbeteiligung der Landtage in den meisten Bundesländern gestärkt, zum Teil existierten bestimmte Verfahren schon davor. Dabei haben sich verschiedene Modelle herausgebildet, die sich nach der Intensität dieser Beteiligung abstufen lassen.

1. Gruppe: Informationspflichten

Die erste und damit normativ schwächste Gruppierung der Parlamentsbeteiligung umfasst Informations- oder Unterrichtungspflichten der Landesregierungen zugunsten der Landtage.

a) *Allgemeine Informationspflichten.* Informationspflichten der Landesregierungen gegenüber den Landesparlamenten finden ihre Grundlage in allgemeinen Grundsätzen der parlamentarischen Demokratie[20] und sind in vielen Ländern auch ausdrücklich geregelt.

So ist etwa in Art. 25 I der *niedersächsischen* Landesverfassung eine Pflicht zur frühzeitigen Unterrichtung des Landtags niedergelegt. Die Beteiligung des Landtags sollte auf Initiative der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im April 2020 im Hinblick auf die Covid-19-Pandemie noch mit dem „Gesetz zur Beteiligung des Landtages bei Maßnahmen nach dem Infektionsschutzgesetz des Bundes“ mit einer vorherigen Anhörungspflicht des Landtages (§ 3 I des Gesetzentwurfs) hervorgehoben werden. Diese Initiative war allerdings nicht erfolgreich.[21] Die Abgeordneten der SPD und der CDU betonten, eine Beteiligung des Landtages sei bereits sichergestellt.[22] Vor diesem Hintergrund ist insbesondere ein Urteil des *NdsStGH* vom 9.3.2021 in einem Organstreitverfahren zu nennen. Die Antragsteller rügten darin eine Verletzung der Unterrichtungspflicht nach Art. 25 I Verf ND.[23] Die Landesregierung habe es unterlassen, dem Landtag die Entwurfstexte verschiedener Verordnungen frühzeitig zuzuleiten.[24] Unterrichtungsadressat ist nach Ansicht des *StGH* der Niedersächsische Landtag als Ganzes; die Information einzelner Abgeordneter oder Untergliederungen genüge deshalb auch im Hinblick auf die Eilbedürftigkeit der Verordnungen nicht.[25] Dem Antrag im Organstreitverfahren wurde deshalb stattgegeben.

- *Bayern* normiert die frühzeitige Unterrichtungspflicht des Parlaments in Art. 1 des Parlamentsbeteiligungsgesetzes (PBG), wie auch *Sachsen-Anhalt* in § 1 Landtagsinformationsgesetz (LIG) und Art. 62 I LSAVerf.
- In der *sächsischen* Landesverfassung findet sich in Art. 50 SächsVerf eine nachträgliche Auskunftspflicht der Regierung.
- *Schleswig-Holstein* verfügt ebenso über ein Parlamentsinformationsgesetz (PIG). §§ 1, 2, 6 PIG regeln eine Informationspflicht bezüglich des Erlasses von Verordnungen. Darin ist eine nachträgliche Zuleitungspflicht des fachlich zuständigen Ministeriums zum Landtag enthalten. Daneben ist die frühzeitige Unterrichtungspflicht in Art. 28 I 1 SchlHVerf geregelt.

In einigen Ländern haben sich auch Vereinbarungen zwischen Landesregierung und Landtag entwickelt (so genannte Parlamentsinformationsvereinbarungen), die zum Teil sogar eine verfassungsrechtliche Verankerung haben (vgl. Art. 40 I NRWVerf).[26] Ausdrücklich werden die Parlamentsinformationsvereinbarungen auch in Art. 55 Nr. 3 S. 2 BayVerf und Art. 89 b III RhPfVerf genannt.

Sonderregelungen existieren vielfach mit Bezug auf die Rolle der Landesparlamente im Rahmen der europäischen Integration, wenn Gesetzgebungskompetenzen der Länder betroffen sind (vgl. etwa Art. 40 II NRWVerf).

b) *Coronabedingte und -spezifische Neuregelungen.* Vor dem Hintergrund der zentralen Bedeutung exekutivischer Normsetzung in der Coronapandemie liegt es nahe, die Informationsansprüche der Parlamente mit Bezug auf die Corona-Verordnungen der Landesregierungen zu stärken. Dies wirft die Frage auf, in welchem Verhältnis diese Regelungen zu den allgemeinen Informationsansprüchen stehen und ob diese bereits ausreichen.

- So schreibt in *Thüringen* Art. 67 IV ThürVerf eine rechtzeitige Unterrichtung des Landtags durch die Landesregierung vor.[27] Im Zuge der Covid-19-Pandemie gilt dort seit dem 12.5.2020 außerdem die ThürSARS-CoV-2-MaßnFortentwVO. In § 16 I dieser Verordnung wird allerdings ausdrücklich keine weitergehende Beteiligung des Landtags normiert, sondern lediglich das verfassungsrechtliche Selbstorganisationsrecht des Landtags und seiner Mitglieder hervorgehoben.
- Vor dem Hintergrund der Covid-19-Pandemie haben sich Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen bereits dazu entschieden, die Beteiligung ihrer Landesparlamente zu stärken.
- *Hessen* hat dafür am 11.12.2020 das Gesetz über den Erlass infektionsschützender Maßnahmen beschlossen (HessIfSErlG).[28] Dessen § 3 I schreibt vor, dass der Landtag unverzüglich, spätestens 24 Stunden nach der Beschlussfassung über den Inhalt einer Verordnung zu unterrichten ist.
- In *Mecklenburg-Vorpommern* wurde am 26.11.2020 ein Antrag gestellt, der eine entsprechende Anwendung der §§ 59 ff. Geschäftsordnung des Landes Mecklenburg-Vorpommern vorsieht und somit eine Unterrichtung spätestens 24 Stunden nach der Veröffentlichung der gegenständlichen Verordnung vorschreibt.[29] Dieser wurde am 27.11.2020 beschlossen. Im April 2020 wurde ein ähnlicher Gesetzentwurf eingebracht, jedoch im späteren Verfahren zurückgezogen.[30] Die Informationspflicht ist zudem grundlegend in Art. 39 MVVerf geregelt.
- In *Rheinland-Pfalz* haben der Landtag und die Landesregierung im Dezember 2020 eine Vereinbarung getroffen, dass das Parlament beim Erlass von Covid-19-Verordnungen noch unmittelbarer und intensiver zu beteiligen ist. Danach sind die Rechtsverordnungen der Landesregierungen, die auf Grundlage des IfSG getroffen, verlängert, geändert oder aufgehoben werden, dem Landtag unverzüglich zuzuleiten.[31] Dies hebt insbesondere die Informationspflicht aus Art. 89 b RhPfVerf hervor.

20 Vgl. dazu *Teuber*, Parlamentarische Informationsrechte, 2007.
21 LT-Drs. 18/6297.
22 LT-Drs. 18/8557.
23 *NdsStGH*, Urt. v. 9.3.2021 – StGH 3/20, BeckRS 2021, 3779, 6.
24 *NdsStGH*, Urt. v. 9.3.2021 – StGH 3/20, BeckRS 2021, 3779, 3.
25 *NdsStGH*, Urt. v. 9.3.2021 – StGH 3/20, BeckRS 2021, 3779, 22.
26 Vgl. dazu *Klenke*, Stärkung der Informationsrechte des Landesparlaments in Bezug auf beabsichtigtes Regierungshandeln, 2009.
27 Hervorgehoben durch LT-Drs. 7/2459.
28 HessGVBl. Nr. 65 v. 11.12.2020, 922 ff., LT-Drs. 20/3994.
29 LT-Drs. 7/5615.
30 LT-Drs. 7/4935.
31 https://www.landtag.rlp.de/de/aktuelles/detail/news/detail/News/vereinbarung-festigt-beteiligung-von-parlament/-/-/.

- Das *nordrhein-westfälische* Gesetz zur parlamentarischen Absicherung der Rechtsetzung in der Covid-19 Pandemie v. 25.3.2021 hat das IfSBG um Mitteilungs- und Weiterleitungspflichten der Landesregierung gegenüber dem Landtag ergänzt;[32] auch insoweit stellt sich die Frage, in welchem Verhältnis diese zu den allgemeinen Informationsansprüchen des Landtags stehen.[33]

2. Gruppe: Pandemische Leitlinien

Im IfSBG NRW findet sich nun eine ganz neue Beteiligungsform. Nach § 3 II IfSBG kann der Landtag so genannte „pandemische Leitlinien" beschließen, die von der Landesregierung beachtet werden müssen.[34] Auf diesen innovativen Regelungsansatz ist zurückzukommen.[35]

3. Gruppe: Nachträgliche Zuleitung und Vetorecht

Ein drittes Modell sieht vor, die gegenständliche Verordnung dem Landesparlament unverzüglich nach der Verkündung zuzuleiten und dem Parlament ein nachträgliches Vetorecht zuzubilligen. Es kann also die Verordnung im Nachgang aufheben oder befristen.

- Diese Regelung gilt in *Bremen* mit dem Coronaverordnung-Beteiligungsgesetz (BremCOVVOBtlgG) seit Dezember 2020.[36] Gemäß § 3 BremCOVVOBtlgG ist der Bremische Senat zur unverzüglichen Zuleitung einer Coronaverordnung verpflichtet; diese kann die Bürgerschaft gem. § 4 BremCOVVOBtlgG nachträglich aufheben oder zumindest befristen. Eine generelle Informationspflicht ist außerdem bereits verfassungsrechtlich in Art. 79 II BremVerf geregelt.
- Eine ähnliche Regelung findet sich in *Baden-Württemberg*, das als erstes Bundesland bereits im Juli 2020 ein Gesetz zur Parlamentsbeteiligung bei dem Erlass von Coronaverordnungen erlassen hatte.[37] § 3 Gesetz über den Erlass infektionsschützender Maßnahmen (BWIfSMG) bestimmt, dass Verordnungen dem Landtag unverzüglich zuzuleiten sind. Gemäß § 2 V BWIfSMG hat das Parlament der jeweiligen Verordnung – wenn diese länger als vier Wochen gelten soll – nachträglich zuzustimmen. Unterbleibt die nachträgliche Zustimmung durch das Parlament, tritt die Verordnung spätestens nach vier Wochen außer Kraft, § 2 V 5 BWIfSMG. Zusätzlich beginnt die Vier-Wochen-Frist zur Zustimmung auch nach erstmaliger Erteilung der Zustimmung, so dass das Parlament eine fortlaufende Kontrollfunktion einnimmt.

In beiden Bundesländern haben die Parlamente ein Unterrichtungsrecht sowie nachträglichen Einfluss auf die Rechtskraft der Verordnungen. Ähnliche Regelungen waren ebenfalls in Bayern, Hessen und Schleswig-Holstein in Rede, diese wurden allerdings nicht verabschiedet.[38]

4. Gruppe: Vorherige Zuleitung und Vetorecht

Eine vorherige Zuleitung der Verordnung und ein nachträgliches Vetorecht in Bezug auf die Verordnung haben Brandenburg, Hamburg und das Saarland geregelt.

- In *Brandenburg* ist nach § 3 I IfSBG eine Verordnung vorab dem Parlament zuzuleiten, dieses kann nach § 4 II IfSBG innerhalb von sieben Tagen mit der Mehrheit seiner Mitglieder der Verordnung widersprechen.[39] Eine Unterrichtungspflicht ist außerdem bereits verfassungsrechtlich verankert in Art. 94 BbgVerf.
- Die *Hamburgische* Bürgerschaft ist gem. § 3 I HmbIfSBeteilG nach Beschlussfassung und vor der Verkündigung einer Coronaverordnung zu unterrichten.[40] Die Bürgerschaft kann diese Verordnung daraufhin zur Kenntnis nehmen oder gem. § 3 IV HmbIfSBeteilG von ihrer Befugnis zum Erlass eines verordnungsvertretenden Gesetzes nach Art. 80 IV GG Gebrauch machen. Bereits verfassungsrechtlich verbürgt ist eine Unterrichtungspflicht außerdem in Art. 31 I HmbVerf.
- Gleichlautende Regelungen sind im *Saarland* mit dem Saarländischen COVID-19-Maßnahmengesetz zum 23.1.2021 in Kraft getreten.[41] Gemäß § 3 I SaarlCOVMaßG sind Coronaverordnungen dem Landtag unverzüglich, spätestens jedoch 24 Stunden nach Beschlussfassung, zuzuleiten. Nach § 3 II SaarlCOVMaßG kann der Landtag diese Rechtsverordnung durch Gesetz aufheben.

5. Gruppe: Vorherige Zustimmung zur Verordnung oder Parlamentsgesetz

Eine obligatorische vorherige Zustimmung des Parlaments zu einer Coronaverordnung hat allein *Berlin* mit dem Berliner COVID-19 Parlamentsbeteiligungsgesetz (BlnCOVParlBtlgG) geregelt.[42] Gemäß § 3 S. 1 BlnCOVParlBtlgG sind die Verordnungen dem Parlament unverzüglich nach Beschlussfassung auf elektronischem Wege zuzuleiten. Daraufhin ist nach § 3 S. 2 BlnCOVParlBtlgG eine Sondersitzung des Abgeordnetenhauses einzuberufen.

§ 4 I BlnCOVParlBtlgG beinhaltet für den Anwendungsbereich des § 28 a II IfSG[43] die Voraussetzung eines Parlamentsgesetzes oder eines zustimmenden Beschlusses des Abgeordnetenhauses im Falle einer Verordnungsgebung. Auch Verlängerungen solcher Regelungen bedürfen nach § 4 II BlnCOVParlBtlgG der vorherigen Zustimmung des Abgeordnetenhauses.

Ähnliche Regelungsentwürfe, die eine vorherige Mitwirkung des Parlaments vorsahen, wurden in Baden-Württemberg, Niedersachsen, Thüringen und Sachsen abgelehnt.[44] In Sachsen-Anhalt werden aktuell Anträge beraten, die eine vorherige Beteiligung des Landtages und die Einrichtung eines Pandemierates betreffen.[45]

32 GVBl. NRW Nr. 24 v. 26.3.2021, 312 ff.
33 Vgl. dazu bei V.
34 Derartige Leitlinien sind inzwischen auch beschlossen worden; vgl. LT-Drs. 17/13582 v. 30.4.2021.
35 Vgl. dazu bei V.
36 Brem. GBl. 2020, 1720.
37 BW GBl. 2020, 649, zuletzt geändert durch das Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Erlass infektionsschützender Maßnahmen vom 17.12.2020, BW GBl. 2020, 1271.
38 GE Bayern, LT-Drs. 18/7973, LT-Drs. 18/8348; GE Hessen, LT-Drs. 20/4012; GE Schleswig-Holstein, LT-Drs. 19/2698.
39 IfSBG Brandenburg, GVBl I/2020/Nr. 33.
40 HmbIfSBeteilG, HmbGVBl 2020, 701.
41 SaarlCOVMaßG, ABl. des Saarlandes Teil I, 2021, Nr. 7, 219–224.
42 BlnCOVParlBtlgG, GVBl. 2021, 102.
43 § 28 a II IfSG legt fest, dass Versammlungs- und Gottesdienstverbote, Ausgangsbeschränkungen inkl. nächtlicher Ausgangssperren und Besuchsverbote für Pflegeheime nur als ultima ratio angeordnet werden dürfen.
44 Vgl. zu BW LT-Drs. 16/8250; Niedersachsen LT-Drs. 18/6381; Thüringen LT-Drs. 7/859; Sachsen Änderungsantrag zu LT-Drs. 7/2259.
45 Stand 12.5.2021; Vgl. LT-Drs. 7/6786, 7/7262, 7/7340.

Übersicht nach Regelungsmodellen

Regelungsmodell	*Ausgestaltungen der Bundesländer*
Informationspflichten	a) *Allgemeine Informationspflichten* – Bayern, Art. 1 PBG; Art. 55 Nr. 3 S. 2 BayVerf – Sachsen, Art. 50 SächsVerf – Schleswig Holstein, §§ 1, 2, 6 PIG – Niedersachsen, Art. 25 I NdsVerf – Thüringen, Art. 67 IV ThürVerf – Brandenburg, Art. 94 BbgVerf – Hamburg, Art. 31 I HmbVerf – Bremen, Art. 79 II BremVerf – Nordrhein-Westfalen, Art. 40 I NRWVerf und Vereinbarung über die Unterrichtung des Landtags durch die Landesregierung – Rheinland-Pfalz, Art. 89 b RhPfVerf – Sachsen-Anhalt, Art. 62 I LSAVerf und § 1 LIG b) *Coronabedingte Neuregelungen* – Hessen, § 3 I HessIfSErlG – Mecklenburg-Vorpommern, entsprechende Anwendung der §§ 59 ff. GO LT MV – Rheinland-Pfalz, Vereinbarung gemäß Art. 89 b RhPfVerf über die Beteiligung des Landtags im Rahmen der Bekämpfung der COVID-19 Pandemie – Thüringen, § 16 I ThürSARS-CoV-2-MaßnFortentwVO
Pandemische Leitlinien	Nordrhein-Westfalen, insbes. § 3 IfSBG
Nachträgliche Zuleitung und Vetorecht	– Bremen, insbes. §§ 3, 4 BremCOVVOBtlgG – Baden-Württemberg, insbes. §§ 3, 4 BWIfSMG
Vorherige Zuleitung und Vetorecht	– Brandenburg, insbes. §§ 3, 4 IfSBG – Hamburg, insbes. § 3 HmbIfSBeteilG – Saarland, insbes. § 3 SaarlCOVMaßG
Vorherige Zustimmung zur Verordnung oder Parlamentsgesetz	Berlin, insbes. §§ 3, 4 BlnCOVParlBtlgG

Übersicht nach Bundesländern

Bundesland	*Regelungsmodell*	*Rechtsgrundlagen*
Baden-Württemberg	Nachträgliche Zuleitung und Vetorecht	insbes. §§ 3, 4 BWIfSMG
Bayern	Allgemeine Informationspflicht	Art. 1 PBG; Art. 55 Nr. 3 S. 2 BayVerf
Berlin	Vorherige Zustimmung zur Verordnung oder Parlamentsgesetz	insbes. §§ 3, 4 BlnCOVParlBtlgG
Brandenburg	Vorherige Zuleitung und Vetorecht; allgemeine Informationspflicht	insbes. §§ 3, 4 IfSBG; Art. 94 BbgVerf
Bremen	Vorherige Zuleitung und Vetorecht; allgemeine Informationspflicht	§§ 3, 4 BremCOVVOBtlgG; Art. 79 II BremVerf
Hamburg	Vorherige Zuleitung und Vetorecht; allgemeine Informationspflicht	insbes. § 3 HmbIfSBeteilG; Art. 31 I HambVerf
Hessen	Informationspflicht	§ 3 I HessIfSErlG
Mecklenburg-Vorpommern	Informationspflicht	entsprechende Anwendung der §§ 59 ff. GO LT MV
Niedersachsen	Allgemeine Informationspflicht	Art. 25 I NdsVerf
Nordrhein-Westfalen	Pandemische Leitlinien; allgemeine Informationspflicht	insbes. § 3 IfSBG; Art. 40 NRWVerf und Vereinbarung über die Unterrichtung des Landtags durch die Landesregierung
Rheinland-Pfalz	Informationspflicht	Art. 89 b RhPfVerf und Vereinbarung gem. Art. 89 b RhPfVerf über die Beteiligung des Landtags im Rahmen der Bekämpfung der COVID-19 Pandemie
Saarland	Vorherige Zuleitung und Vetorecht	insbes. § 3 SaarlCOVMaßG
Sachsen	Allgemeine Informationspflicht	Art. 50 SächsVerf
Sachsen-Anhalt	Allgemeine Informationspflicht	insbes. § 1 LIG und Art. 62 I LSAVerf
Schleswig-Holstein	Allgemeine Informationspflicht	§§ 1, 2 6 PIG
Thüringen	Informationspflicht	Art. 67 IV ThürVerf; § 16 I ThürSARS-CoV-2-MaßnFortentwVO

V. „Pandemische Leitlinien" als neuer Weg der Parlamentsbeteiligung?

Die landesrechtlichen Regelungen zur Sicherung und Stärkung der Parlamentsbeteiligung bei der Corona-Rechtsetzung hielten sich bisher weithin im Rahmen bekannter staatsorganisationsrechtlicher Figuren. Sowohl die Informationsansprüche der Parlamente gegenüber den Regierungen[46] als auch die Formen der Parlamentsbeteiligung beim Erlass von Rechtsverordnungen sind bereits vor der Pandemie diskutiert worden.[47]

Neuland beschritten hat jetzt aber Nordrhein-Westfalen mit dem Modell der „pandemischen Leitlinien":[48] Mit dem „Gesetz zur parlamentarischen Absicherung der Rechtsetzung in der COVID-19-Pandemie" vom 25.3.2021[49] wurde in § 3 NRWIfSBG die Beteiligung des Landtags konkretisiert. Neben Informations- und Zuleitungspflichten der Landesregierung gegenüber dem Landtag in § 3 I 3 und 4 NRWIfSBG, die aber wohl nicht über die bereits in der Parlamentsinformationsvereinbarung geregelten Pflichten hinausgehen,[50] beschließt der Landtag nach § 3 II NRWIfSBG „pandemische Leitlinien, die befristet werden können. Die Landesregierung muss die vom Landtag beschlossenen Leitlinien bei den von ihr zu treffenden Entscheidungen im Rahmen des pandemischen Geschehens beachten." Der Landtag hat inzwischen derartige Leitlinien beschlossen[51] und zudem ein „Parlamentarisches Begleitgremium Covid-19-Pandemie" als Unterausschuss des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit und Soziales eingesetzt.[52]

Die entscheidende Frage an dieses neue Regelungskonzept lautet: Wird damit eine substanzielle Stärkung der Rolle des Landtags bewirkt? Auf der einen Seite scheint das Leitlinien-Konzept dem Landtag die Möglichkeit zu geben, seinen politischen Willen der Landesregierung bereits zu signalisieren, bevor diese die Corona-Schutzverordnungen erlässt oder ändert. Dies wäre eine Chance, politisch aus der unglücklichen Situation herauszukommen, die Ergebnisse der „Corona-Gipfel" der Bundesregierung mit den Landesregierungen nur noch zur Kenntnis nehmen und abnicken zu können. Auf der anderen Seite ist das Regelungsmodell vermutlich zu schwach, um insoweit durchgreifende Veränderungen mit sich zu bringen. Das liegt zum einen an der unklaren Verbindlichkeit dieser Leitlinien. Nach dem Gesetz muss die Landesregierung sie „beachten". Im Gesetzentwurf war insoweit – wohl schwächer – noch von „berücksichtigen" die Rede.[53] Die Gesetzesbegründung hilft ebenfalls nicht viel weiter:[54] So ist von einer „politisch wirkenden pandemischen Leitlinie" und „politisch wirkende(n) Rahmenbedingungen, Grenzziehungen sowie Mindeststandards" die Rede. Dann heißt es aber, dass der Verordnungsgeber diese Vorgaben „zu beachten hat" und dass die Landesregierung sie „berücksichtigt". Soweit damit doch von einer rechtlichen Bindung ausgegangen wird, ist diese Prämisse durch die vorgeschlagene Regelung kaum gedeckt: Der Beschluss von „Leitlinien" jenseits des Gesetzes stellt kein rechtswirksames Handlungsinstrument des Parlaments dar und vermag daher auch keine Rechtswirkungen zu begründen. Allenfalls eine gewisse Begründungspflicht der Landesregierung mag sich daraus ergeben, wenn sie den Vorstellungen des Landtags nicht folgen will. Auch die vorgesehene Möglichkeit der Befristung der Geltung der Leitlinien ist vor diesem Hintergrund kaum sinnvoll: Dass die Leitlinien von der pandemischen Entwicklung überholt worden sind, dürfte eine typische Begründung sein, sie nicht mehr zu beachten.

Überhaupt fragt es sich, ob § 3 II NRWIfSBG dem Landtag Handlungsmöglichkeiten einräumt, die er zuvor nicht besaß. Die Möglichkeit, seinen politischen Willen zu den Grundsätzen des weiteren Vorgehens bei der Pandemiebekämpfung im Wege des schlichten Parlamentsbeschlusses zu äußern, hätte der Landtag auch ohne die Gesetzesänderung gehabt.[55] Warum er sich dazu gesetzlich selbst verpflichten muss, erschließt sich nicht. Es ist daher nicht recht ersichtlich, welchen rechtlichen Mehrwert die Neuregelung mit sich bringt.

VI. Fazit

Die Rolle der Parlamente zeigt sich auf zwei verschiedenen Ebenen: Während der Bundesgesetzgeber die materiell-rechtlichen Rechtsgrundlagen für die Corona-Schutzmaßnahmen über das IfSG vorgibt und allein vorgeben darf, können die Bundesländer nur Verfahrensbestimmungen erlassen, die eine Einbeziehung des Landtags in den Erlass von Rechtsverordnungen der Landesregierungen nach § 32 IfSG vorsehen. Je größer das materiell-rechtliche Defizit bei den Bestimmungen der §§ 28, 28 a IfSG angesehen wird, desto größer mag das Bedürfnis nach einer parlamentarischen Absicherung auf der Landesebene sein. Bislang schrecken die Landtage allerdings davor zurück, verordnungsvertretende Gesetze gem. Art. 80 IV GG zu verabschieden; sie begnügen sich mit Informationspflichten, Vetorechten und Zustimmungsvorbehalten. Neuland beschreitet Nordrhein-Westfalen mit seinen „parlamentarischen Leitlinien", mittels derer der Landtag auf den Inhalt von Corona-Schutzverordnungen der Landesregierung Einfluss nehmen will. Insofern stellen diese Leitlinien den Versuch einer Verknüpfung der materiell-rechtlichen mit der verfahrensrechtlichen Ebene dar. Das gewählte Regelungsmodell wird allerdings wohl nicht zu einer spürbaren inhaltlichen Einflussnahme führen. ■

46 Vgl. *Teuber*, Parlamentarische Informationsrechte, 2007.
47 Für die Bundesebene vgl. etwa *Schmidt*, Die Beteiligung des Bundestages beim Erlass von Rechtsverordnungen, 2000.
48 Vgl. bereits oben IV. b. 2. Die folgenden Ausführungen beruhen teilweise auf den Stellungnahmen der AutorInnen *Huster* und *Kießling* im Gesetzgebungsverfahren (abrufbar unter https://www.landtag.nrw.de/home/parlament-wahlen/tagesordnungen/WP17/1600/E17-1687.html).
49 NRWGVBl. Nr. 24 v. 26.3.2021, 312 ff.
50 Sie können diese Vorgaben aber auch nicht zulasten des Landtags einschränken, da die Informationsvereinbarung durch Art. 40 NRWVerf einen quasi-verfassungsrechtlichen Status besitzt; vgl. dazu Heusch/Schönenbroicher/*Thesling*, NRWVerf, 2. Aufl. 2020, Art. 40 Rn. 12.
51 Vgl. LT-Drs. 17/13582 v. 30.4.2021.
52 Vgl. LT-Drs. 17/13065 v. 16.3.2021.
53 Vgl. LT-Drs. 17/12425 v. 21.1.2021, 7.
54 Vgl. LT-Drs. 17/12425, 23.
55 Dies gilt auch für Parlamentsbeschlüsse zur Erarbeitung von Rechtsetzungsentwürfen der Regierung, vgl. dazu Wissenschaftlicher Dienst des BT, WD 3-3000-060/20.