

## Was wirklich nottut – Parlamentsroutine statt Notparlament

Univ.-Professor Dr. Christoph Brüning\*

Dieser Beitrag zielt nicht auf die viel diskutierte Zweck- und Verhältnismäßigkeit der zur Eindämmung des Coronavirus SARS-CoV-2 getroffenen Maßnahmen; er wirft „nur“ die Frage auf, wo staatsrechtlich Debatte und Entscheidungsfindung über diese Maßnahmen „in Zeiten einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite“ zu verorten sind (vgl. die Annahme der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Gesundheit zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD – Drs. 19/18111 – Entwurf eines Gesetzes zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite, BT-Drs. 19/18156 vom 25.3.2020, 5 in der 154. Sitzung des Deutschen Bundestages am 25.3.2020 [TOP 6]). Das Grundgesetz kennt allein den Verteidigungsfall, aber keinen Ausnahmezustand. Es beansprucht daher prinzipielle Geltung auch in Not- und Unglücksfällen, Krisen und Pandemien. Der Ordnungsanspruch der Verfassung greift dabei nicht nur partiell oder abgeschwächt, sondern umfassend und mit voller Kraft. Aufgerufen sind damit sowohl die vertikale Gewaltenteilung, dh die föderale Kompetenzordnung, als auch die horizontale Gewaltenteilung, also die Zuordnung von Organkompetenzen. Ab- und Aufweichungen im Zuge der Corona-Krise sind verfassungsrechtlich gerade deshalb prekär, weil sie eben nicht als förmliche Ausnahme vom Normalfall daherkommen, sondern im Regelbetrieb erfolgen – und womöglich bleiben, wenn die Krise längst überwunden ist (idS auch Heinig/Kingreen/Lepsius/Möllers/Volkman/Wißmann, JZ 2020, 861 [862]). Vor diesem Hintergrund fragt sich, ob die COVID-19-Pandemie Anlass zur Aufnahme von Notstandsregeln in die Verfassungen von Bund und Ländern ist – und zugleich ihr erster Anwendungsfall sein kann. Im Land Schleswig-Holstein wird jedenfalls derzeit ein entsprechender Gesetzentwurf zur Änderung der Verfassung im Landtag beraten (Schleswig-Holsteinischer Landtag, Drs. 19/25589).

### I. Parlamentsgesetz statt Rechtsverordnung

Schon nach der so genannten Ersten Infektionswelle hat der *Saar/VerfGH* Ende August 2020 entschieden, dass die Verpflichtung zur Gewährleistung einer Kontaktnachverfolgung durch Erhebung personenbezogener Daten durch Private verfassungswidrig ist, weil sie einen Eingriff in das Grundrecht auf Datenschutz darstellt, ohne dass eine parlamentarische gesetzliche Grundlage Anlass, Art, Umfang und Verwendung der zu erhebenden persönlichen Informationen bestimmt und klar regelt.<sup>1</sup> Das Gericht hat damit den Finger in die Wunde gelegt, die bis heute zwar behandelt, aber nicht vollständig geschlossen ist. Denn auch zur Bewältigung der so genannten Zweiten Welle sind Rechtsverordnungen der Landesregierungen oder gar nur der Gesundheitsministerien auf der Grundlage von §§ 28 ff., 32 IfSG das (einzige) Mittel der Wahl.<sup>2</sup>

Im Verordnungswege wurde in Schleswig-Holstein das öffentliche und private Leben in bislang unbekannter Weise „heruntergefahren“, mit anderen Worten Grundrechte durch Verhaltensge- und -verbote beschränkt. So bestehen inzwischen parallel fünf Verordnungen.<sup>3</sup> Die zentrale Landesverordnung zur Bekämpfung des Coronavirus SARS-CoV-2 ist zwischenzeitlich 29 Mal geändert worden. Bemerkenswert ist zudem, dass auch im zehnten Monat der COVID-19-Pandemie alle Verordnungen bzw. deren Änderungen im Wege der Ersatzverkündung amtlich bekannt gemacht worden sind.<sup>4</sup> § 60 III 1 SchlHVwG stellt eine solche

Brüning: Was wirklich nottut – Parlamentsroutine statt Notparlament(NVwZ 2021, 272)

273

Form der Bekanntmachung (etwa über Tageszeitungen) „bei Gefahr im Verzug“ in das Ermessen der Erlassbehörden.

Dabei besteht von Verfassungen wegen die Möglichkeit, anstelle von Verordnungen durch Landesgesetz zu handeln. Art. 80 IV GG befugt die Länder hierzu ausdrücklich, „soweit durch Bundesgesetz (...) Landesregierungen ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen“. Das grundlegende und nachhaltig andauernde Gefahrenabwehrrecht hätte mithin ohne Weiteres in Gesetzesform gegossen werden können. In breit angelegten Anhörungen, die der Schleswig-Holsteinische Landtag am 18.11.2020<sup>5</sup> und dessen Innen- und Rechtsausschuss am 13.1.2021<sup>6</sup> durchgeführt haben, forderten die Experten zu den „rechtlichen Themen“ deshalb durchgängig „mehr Parlament“ in der Pandemiebekämpfung.

Auch der Bundestag ist insoweit nicht von Beginn an mit gutem Beispiel vorangegangen. Zwar war das Infektionsschutzgesetz schon im März 2020 Gegenstand eines Gesetzgebungsverfahrens. Darin ging es aber „nur“ um die Konkretisierung der Ermächtigungsgrundlage des § 28 I IfSG durch Regelbeispiele, die ihrerseits lediglich die schon gängige Verwaltungspraxis abbilden.<sup>7</sup> Ausdrücklich besagt die Gesetzesbegründung dazu, „der Wortlaut des § 28 I wurde aus Gründen der Normenklarheit angepasst“.<sup>8</sup> Zugleich ist die Verordnungsermächtigung des § 5 II IfSG ausgeweitet worden und ermöglicht nun „für den Fall einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite dem Bundesministerium für Gesundheit die entsprechenden Krisenreaktionsmaßnahmen“.<sup>9</sup> Im November 2020 dann „(nimmt) der Gesetzgeber (...) vorliegend die Abwägung der zur Bekämpfung einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite erforderlichen Maßnahmen und der betroffenen grundrechtlichen Schutzgüter vor und regelt somit die wesentlichen Entscheidungen“;<sup>10</sup> konkret listet er im neu eingefügten § 28 a IfSG „Besondere Schutzmaßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19)“ auf und gibt Handreichungen für deren Anwendung. Entsprechend der Anpassung der Verordnungsermächtigung des § 5 II IfSG erfolgt die Priorisierung der Schutzimpfungen jedoch im Verordnungswege.<sup>11</sup>

Dem kontrastiert, dass die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für Ausgleichszahlungen vielfältigster Art, mit denen die wirtschaftlichen Folgen der beiden Lockdowns kompensiert werden sollen, von den Parlamenten in Bund und Ländern diskutiert und rechtzeitig geschaffen worden sind.<sup>12</sup> Parlamentarisch schnelles und effektives Handeln zeigte sich auch im Zuge der Finanzkrise, als unter Beteiligung des Bundestages der europäische Rettungsschirm aufgespannt wurde.<sup>13</sup> Das Argument des (Zeit-)Aufwandes parlamentarischer Verfahren sticht demnach nicht. Im Übrigen stünde den Landtagen für die gebotenen Grundentscheidungen, die im Wesentlichen eine (politische) Abwägung der verschiedenen Interessen auf der Basis vielfältigen Expertenwissens verlangen, die erforderliche Zeit zur Verfügung. Auch die Landesregierungen entscheiden ja mit erheblichem Vorlauf. So folgte auf den zweiten Lockdown vom 16.12.2020, „beschlossen“ am 13.12.2020, die nächste Besprechung der Regierungschefs am 5.1.2021, mithin mehr als drei Wochen später.

## **II. Parlamentsdebatte statt Kabinettsentscheid**

Die Rolle der Landtage ist schon in „sicheren“ Zeiten geprägt von einer Präponderanz der Landesregierungen nach innen und außen. Das hat seinen Grund darin, dass der Bund zwar nur in den benannten Titeln der ausschließlichen und konkurrierenden Zuständigkeit zur Gesetzgebung befugt ist. Diese erfassen rechtstatsächlich jedoch mehr Regelungsgegenstände, als für die Grundzuständigkeit der Länder übrig bleiben. Das bedeutet eine Unitarisierung der Legislative und macht die Länder letztlich zum Typus des Regierungs- und Verwaltungsstaates.

Staatsorganisatorisch bedingt dies bereits eine starke Stellung der Landesregierung als Staatsleitung und vollziehende Gewalt. Wenn in der Krise die vielbeschworene Stunde der Exekutive schlägt, verschieben sich die Gewichte weiter.

## 1. Parlamentarischer Entscheidungsprozess

Dem bewusst entgegenzuwirken, ist verfassungsrechtlich aus zwei Gründen geboten:

Die Schleswig-Holsteinische Landesverfassung bestimmt in Art. 16 I 4, „er (der Landtag, C. B.) behandelt öffentliche Angelegenheiten“. Angelegenheiten sind öffentlich, wenn und weil sie das Volk umtreiben. Indem das Parlament sie aufgreift, erfüllt es seinen Repräsentationsauftrag als „oberste(s) Organ der politischen Willensbildung“ gem. Art. 16 I 1 SchlHVf.<sup>14</sup> Dem Landtag kommt damit „die Schlüsselposition im kommunikativen Prozess der politischen Willensbildung“ zu.<sup>15</sup> Ungeachtet der Notwendigkeit politischer Führung müssen Repräsentanten des Volkes responsiv agieren, dh: Abweichungen von Bürger-Präferenzen müssen erklärt werden. Die Bürger müssen sich in der vertretungskörperschaftlichen Meinungsbildung wiederfinden können. Deshalb muss der permanente, vielgestaltige und vielstimmige Prozess politischer Willensbildung in Parteien und Gesellschaft in das parlamentarische Beratungs- und Entscheidungsverfahren überführt werden und nicht zuletzt auch in der Kontrolle der vollziehenden Gewalt seinen Widerhall finden. Die politische Willensbildung ist damit die Grundfunktion des Landtags.

Die Ziele parlamentarischer Entscheidungsfindung und Rechtsetzung sind Akzeptanzsteigerung, Qualitätssicherung und Interessenausgleich sowie Gewaltengliederung – allesamt Merkmale, die exekutive Rechtsetzung nicht notwendig aufweist, insbesondere wenn sie nur durch ein einzelnes Fachministerium und nicht einmal durch die Landesregierung als Kollegialorgan erfolgt.<sup>16</sup> Die Verlegung des politischen Aushandlungsverfahrens in die informellen Runden der Ministerpräsidentinnen und -präsidenten mit der Bun-

Brüning: Was wirklich nottut – Parlamentsroutine statt Notparlament(NVwZ 2021, 272)

274

deskanzlerin, über deren „Beschlüsse“ vorher bereits tagelang in den Medien spekuliert und diskutiert wird, ist kein äquivalenter Ersatz der institutionellen und institutionalisierten parlamentarischen Formen. Dass die Verordnungsentwürfe vor Erlass weder veröffentlicht noch begründet werden, passt insofern ins Bild; dass Protest sich auf den Straßen Gehör zu verschaffen sucht, wohl auch.

## 2. Wesentliche Entscheidungen

Zum anderen „(ist) nach ständiger Rechtsprechung (...) der Gesetzgeber verpflichtet, in grundlegenden normativen Bereichen, zumal im Bereich der Grundrechtsausübung, soweit diese staatlicher Regelung zugänglich ist, alle wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen“.<sup>17</sup> „In der Ordnung des Grundgesetzes trifft die grundlegenden Entscheidungen das vom Volk gewählte Parlament. In ständiger Rechtsprechung hat das *BVerfG* daher aus grundrechtlichen Gesetzesvorbehalten und dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 III GG) einerseits sowie dem Demokratieprinzip (Art. 20 I und II 2 GG) andererseits die Verpflichtung des Gesetzgebers abgeleitet, in allen grundlegenden normativen Bereichen die wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen“.<sup>18</sup> Dabei gibt die Wesentlichkeit nicht nur den Maßstab dafür ab, ob überhaupt ein parlamentarisches Gesetz erforderlich ist, sondern auch welche Regelungsdichte des Gesetzes erforderlich ist. „Damit erhält der Gesetzesvorbehalt nicht nur eine Zuordnung zum parlamentarischen Gesetzgeber, sondern zugleich ein Delegationsverbot“.<sup>19</sup>

Betrachtet man diese Maßstäbe, also etwa: Intensität der Grundrechtseingriffe, Größe des Adressatenkreises, Dauerhaftigkeit, finanzielle Auswirkungen, so erschließt sich, dass jedenfalls seit Herbst 2020 das grundlegende Programm der Maßnahmen von den Parlamenten hätte beschlossen werden können bzw. müssen; im Sinne der üblichen Regelungssystematik kann die Ausformung den Ordnungsgebern überantwortet bleiben. Zwischenzeitlich sind zwar die Ermächtigungen im

IfSG nachgeschärft worden.<sup>20</sup> Doch die Aufnahme langer Regelbeispielkataloge hat nichts daran geändert, dass die Grundrechtseingriffe ebenso wie die Schutzmaßnahmen unverändert durch Rechtssätze der Regierungen von Bund und Ländern angeordnet werden. Auf die Möglichkeit, gem. Art. 80 IV GG durch Gesetz zu entscheiden, wird parlamentsseitig weiterhin nicht zurückgegriffen, obwohl dadurch keineswegs nur verordnungsvertretende Landesgesetze zugelassen werden.<sup>21</sup> Die Einwände der verfahrensmäßigen und inhaltlichen Überforderung des Parlaments können den Gesetzesvorbehalt schon prinzipiell nicht suspendieren. Diese Argumentation liefe daraus hinaus, dass die Dinge nur dringlich oder komplex genug sein müssen, um der Regierung das Ruder auch nach „Inhalt, Zweck und Ausmaß“ zu überlassen.

### III. Besonderer Fall statt Notfall

Mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein soll ein Art. 47 a eingefügt werden, der einen so genannten Notausschuss etabliert, der „im Notfall (...) als Notparlament die Stellung des Landtages (hat) und (...) dessen Rechte wahr(nimmt)“ (Abs. 2 S. 1). Ungeachtet aller Details scheinen die den Gesetzentwurf tragenden Fraktionen und Abgeordneten die COVID-19-Pandemie nicht nur als Anlass, sondern auch als Anwendungsfall der als Tatbestand des Notfalls benannten „Seuchengefahr“ anzusehen; anders ist kaum zu erklären, dass Art. 70 SchlHVerf ein Absatz 3 angefügt werden soll, der dem Landtag zum 31.12.2022 die Überprüfung auferlegt, „ob aufgrund der konkreten Erfahrungen eine Änderung oder Fortführung der Regelung zum Notausschuss in Art. 47 a angezeigt ist“. Obwohl der Landtag in der Corona-Krise bislang gar nicht an die Grenzen seiner Leistungsfähigkeit gestoßen ist – und zudem der Landesregierung das Heft des Handelns weitgehend überlassen hat –, gibt es vielleicht trotzdem einen Regelungsanlass, wenn auch keinen Anwendungsgrund, der Erfahrungen vermitteln könnte.

#### 1. Im Ausnahmefall digital statt physisch

In der Sache erschließt sich nicht recht, warum die ins Auge gefassten Verfassungsänderungen sämtliche digitalen Möglichkeiten zur Sitzungsdurchführung und für hybride Formate komplett ausblenden. Gerade wenn man die Corona-Krise als Blaupause nimmt, hindern leichte und weniger schwere Krankheitsverläufe sowie Quarantäne-Anordnungen die betroffenen Abgeordneten zwar eventuell an der persönlichen Teilnahme, nicht aber am digitalen Mitdebattieren und -entscheiden.

Der Wortlaut des Art. 20 III SchlHVerf verlangt für die Beschlussfähigkeit des Landtages, dass die Mehrheit seiner Mitglieder „anwesend“ ist. Dass damit eine physische Präsenz vorgegeben ist, ist jedoch keinesfalls zwingend<sup>22</sup> und könnte für bestimmte Krisensituationen eben durch Verfassungsänderung klargestellt werden. Im Übrigen fordert auch § 18 GO-LT für die Beschlussfähigkeit der Ausschüsse, dass die Mehrheit der stimmberechtigten Mitglieder anwesend ist. Dennoch ermöglicht es der neue § 18 a GO-LT in außergewöhnlichen Fällen, in denen ein Zusammentreffen eines Ausschusses an einem Sitzungsort aufgrund äußerer, nicht kontrollierbarer Umstände erheblich erschwert ist, Abstimmungen und Beschlussfassungen über Verfahrensfragen außerhalb einer Sitzung im schriftlichen oder eben elektronischen Beschlussverfahren durchzuführen (vgl. auch §§ 16 a u. 17 b GO-LT).<sup>23</sup>

Dass das Plenum bislang den Formen eines digitalen oder hybriden Formats nicht nähergetreten ist und auch im vorliegenden Gesetzentwurf außer Betracht lässt, verwundert, um es vorsichtig zu formulieren. Hierzu ist zu bemerken, dass die Gerichte längst digital verhandeln<sup>24</sup> und auch im Spruchkörper beraten. Zugleich erwarten Bundes- und Landesgesetzgeber dies von den kommunalen Vertretungskörperschaften,<sup>25</sup> von Organen der Kapitalgesellschaften<sup>26</sup> und

schließlich auch von Hochschulgremien und Schulkonferenzen im Land, wie die einschlägigen Rechtsänderungen ohne Weiteres belegen.

Bezogen auf das Parlament bliebe durch hybride, gegebenenfalls rein digitale öffentliche Verhandlungen nicht nur die Responsivität des repräsentativ-demokratischen Prozesses weitaus besser erhalten, auch würden die verfassungsrechtlich garantierten Mitwirkungsrechte der Parlamentarier durch eine solche Lösung weitaus weniger beschnitten als durch die nur selektive Vertretung in einem Notausschuss. Die Eröffnung digital-parlamentarischer Entscheidungsverfahren scheint somit nicht nur geeigneter und im Verhältnis zur Verlagerung von Kompetenzen auf einen Notausschuss auch weniger beeinträchtigend für den Status der Abgeordneten, um die Funktionsfähigkeit des Landtages zu erhalten; sie entschärft darüber hinaus den (faktischen) Konflikt, der sich mit Blick auf Mandatsträger aus der Anordnung von Quarantänemaßnahmen in alleiniger Zuständigkeit der kommunalen Gesundheitsämter ergeben kann.<sup>27</sup>

Die geltend gemachten Bedenken gegen ein digitales Verständnis von Öffentlichkeit sind nicht von der Hand zu weisen, rühren aber immer aus „normalen“ Lagen in „sicheren“ Zeiten her; mit der Covid-19-Pandemie liegt indes ein bisher unbekannter und unbehandelter Ausnahmefall für die parlamentarische Arbeit vor. Es geht insoweit um eine verfassungsrechtlich gesteuerte Auswahlentscheidung zwischen zweitbesten Lösungen für die staatspraktische Handhabung des Ausnahmefalls. Das Argument fehlender technischer Infrastruktur und Standards dürfte zur Ablehnung eines „Tele-Parlaments“ nicht taugen; hier ist dann eben schlicht technisch nachzurüsten. Statt des vorschnellen Verfallens in einen befürchteten Notfall bedarf es der Anpassung parlamentarischer Routinen an den infolge der länger andauernden epidemischen Lage nunmehr bestehenden besonderen Fall.

## 2. Im Notfall von Verfassungs wegen vorbereitet

Wenn und soweit Verfassungsrecht in außergewöhnlichen Notlagen für die reale Welt überhaupt noch eine Rolle spielt, ist das Vorhandensein von Regeln ein Mehrwert. Dazu gehören insbesondere Bestimmungen, mit denen die Funktionsfähigkeit der Verfassungsorgane auch in Notfällen erhalten bleibt. Die Diskussion und Entscheidung hierüber ist rein verfassungspolitisch; dazu ist aus staatsrechtlicher Perspektive nur zu sagen: Natürlich kann der verfassungsändernde Gesetzgeber Regelungen wie in Art. 47 a SchlHVerf vorgeschlagen treffen. Vor diesem Hintergrund versteht sich, dass es in etlichen Bundesländern einschlägige Verfassungsbestimmungen gibt bzw. jüngst beraten worden ist, solche zu schaffen.<sup>28</sup>

Auch in Schleswig-Holstein hat der Gesetzentwurf eine Vorgeschichte. So ist nämlich im März 2020 ein Absatz 2 a in § 59 GO-LTSchlH eingefügt worden, der „im Falle des Anzweifeln der Beschlussfähigkeit“ eine solche Beschlussfähigkeit fingiert, wenn die Mehrheit der anwesenden Mitglieder auf Antrag der Präsidentin oder des Präsidenten „eine unaufschiebbare Notlage“ feststellt und „mindestens 11 Abgeordnete anwesend sind und eine Repräsentation entsprechend dem Stärkeverhältnis der Fraktionen sichergestellt ist“.<sup>29</sup> In der Verlängerungsentscheidung im Oktober 2020 ist die Regelung in Tatbestand und Rechtsfolge präzisiert worden.<sup>30</sup> Nicht zuletzt wegen des Prinzips demokratischer Legitimation, das wegen der verfassungsunmittelbaren Regelung über die Beschlussfähigkeit des Parlaments in Art. 22 III SchlHVerf den genannten Geschäftsordnungsregelungen widerstreitet,<sup>31</sup> war schon im Herbst 2020 eine verfassungsrechtliche Verankerung geplant worden.<sup>32</sup> Eine Vorschrift in der Geschäftsordnung genügt jedenfalls nicht „für eine solche Herzoperation an der parlamentarischen Demokratie“.<sup>33</sup>

Der aktuelle Entwurf eines Art. 47 a SchlHVerf zu einem Notausschuss ist im Rahmen der schriftlichen und mündlichen Anhörung umfassend gewürdigt worden.<sup>34</sup> Dies betrifft auch die – angesichts der bestehenden verfassungsgerichtlichen Tektonik wohl dysfunktionale – Einbindung des Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgerichts schon in die Entscheidung über das Vorliegen eines Notfalls.<sup>35</sup> Die Übertragung fast aller Aufgaben des Landtags auf ein deutlich kleineres Gremium, dessen Größe zu bestimmen übrigens nicht der Geschäftsordnung überantwortet bleiben sollte, muss von einer hinreichenden Anzahl an Abgeordneten legitimiert werden (vgl. Art. 22 III SchlHVerf),<sup>36</sup> sachlich und zeitlich begrenzt sein, unter jederzeitigem Rückholvorbehalt durch das Gesamtorgan stehen und durch das Landesverfassungsgericht auf Antrag auch eines einzelnen Abgeordneten im Wege des Organstreits überprüfbar sein.

#### IV. Fazit

Lehrt man in diesen Wochen „Staatsrecht I – Staatsorganisationsrecht“, erscheinen viele dogmatische Gewissheiten als graue Theorie,<sup>37</sup> geht doch die Staatspraxis im Zuge der Bekämpfung der Covid-19-Pandemie ohne viel Federlesens über diese hinweg: Parlamentsvorbehalt, Wesentlichkeitstheorie, Öffentlichkeitsgrundsatz, horizontale und vertikale Gewaltenteilung werden durch informelle, nichtöffentliche Regierungschefkonferenzen herausgefordert. Ministerpräsidenten „rechnen mit neuen Beschlüssen“, ganz so, als ob die Landesregierungen nicht selbst zur inhaltlichen Gestaltung der Landesverordnungen berufen wären oder – besser noch – sich Landesparlamente der Sache annehmen, debattieren und in Gesetzesform gießen könnten. Entsprechendes gilt für den Bundestag, der die Bestimmung von Inhalt, Zweck und Ausmaß der durch das IfSG erteilten Verordnungsermächtigungen erst nach und nach vorgenommen hat, sich aber eigener Entscheidungen in der Sache weitgehend enthält. Es wird höchste Zeit, dass sich die Staatspraxis auf die Regeln des Verfassungsstaats besinnt. Anstatt auch noch über Notstand und Notparlament nachzusinnen, ist Routine angezeigt, zu der übrigens auch digitale Optionen gehören müssen.

---

\* Der Autor ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel und Präsident des Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgerichts. Selbstverständlich gibt der Beitrag nur die persönliche Meinung des Autors wieder. Herzlich danke ich meinen Mitarbeitern, insbes. *Frederik Thomsen* und *Asad Yasin*, für anregende Gespräche und wertvolle Zuarbeit.

<sup>1</sup> *SaarVerfGH*, NVwZ 2020, 1513 (1518) Rn. 84.

<sup>2</sup> Zum behördlichen Instrumentarium nach dem IfSG *Giesberts/Gayger/Weyand*, NVwZ 2020, 417.

<sup>3</sup> Corona-BekämpfVO; Corona-QuarantäneVO; HochschulcoronaVO; SchulencoronaVO; Landesverordnung zur Änderung der BäderVO.

<sup>4</sup> Akzeptiert von *OVG Schleswig*, Beschl. v. 23.10.2020 – 3 MR 47/20, BeckRS 2020, 27894 Rn. 18 ff.

<sup>5</sup> Vgl. das Sonderdokument 19/25 (Protokoll) zur Expertenanhörung des Schleswig-Holsteinischen Landtags zur Corona-Pandemie am 18.11.2020.

<sup>6</sup> Siehe die Parlamentsdokumente zur Drs. 19/2558.

<sup>7</sup> Hierzu auch *Heinig/Kingreen/Lepsius/Möllers/Volkmann/WiBmann*, JZ 2020, 861 (870): „Über die materiell-rechtlichen Grundlagen der Eingriffe der letzten Monate wurde im Bundestag kein einziges Mal debattiert“.

<sup>8</sup> BT-Drs. 19/18111, 24; dazu *Rixen*, NJW 2020, 1097.

<sup>9</sup> BT-Drs. 19/18111, 2; dazu *Ritgen*, Der Landkreis 2020, 137 (138 ff.).

<sup>10</sup> BT-Drs. 19/23944, 2.

- 11 Siehe Verordnung zum Anspruch auf Schutzimpfung gegen das Coronavirus SARS-CoV-2 (Coronavirus-Impfverordnung – Corona Impfv).
- 12 Vgl. etwa BT-Drs. 19/18132 u. 19/20600; LT-SchlH-Drs. 19/2063; LT-BW-Drs. 16/7915; LT-Bay-Drs. 18/7455; LT-Hess-Drs. 20/2583; LT NRW-Drs. 17/8881; von einer „multiplen Verfassungswidrigkeit“ des Zweiten Nachtragshaushalts 2020 im Bund spricht *Gröpl*, NJW 2020, 2523.
- 13 Finanzmarktstabilisierungsgesetz vom 17.10.2008: Zwischen Gesetzentwurf (BT-Drs. 16/10600) und Inkrafttreten am 18.10.2008 vergingen lediglich vier Tage.
- 14 IdS schon Enquete-Kommission „Verfassungs- und Parlamentsreform“, LT-Drs. 12/180, 31 f.
- 15 So bereits *Hübner* in *v. Mutius/Wuttke/Hübner*, Kommentar SchlHVerf, 1995, Art. 10 Rn. 16.
- 16 Ausf. idS *Heinig/Kingreen/Lepsius/Möllers/Volkmann/Wißmann*, JZ 2020, 861 (870).
- 17 *BVerfGE* 49, 89 (126) = NJW 1979, 359 mwN.
- 18 Vgl. *BVerfGE* 49, 89 (126) = NJW 1979, 359; *BVerfGE* 77, 170 (230 f.) = NJW 1988, 1651; *BVerfGE* 98, 218 (251) = NJW 1998, 2515 = NVwZ 1998, 946 Ls.; *BVerfGE* 136, 69 (114) = NVwZ 2014, 1219 Rn. 102.
- 19 *Grzeszick* in *Maunz/Dürig*, GG, 92. EL August 2020, Art. 20 VI Rn. 106.
- 20 Zur Tragfähigkeit der gesetzlichen Ermächtigung in der Ursprungsfassung als Anwendungs- und als Verfassungsproblem *Volkman*, NJW 2020, 3153; zur Geltung des Parlamentsvorbehalts in der Corona-Pandemie *Lichdi*, SächsVBl 2020, 273.
- 21 Für eine „Krisengesetzgebung“ durch die Landtage auch *Pautsch/Haug*, NJ 2020, 281; instruktiv zu Art. 80 IV GG in der Corona-Pandemie *Klafki*, NVwZ 2020, 1718 sowie *Brockner*, NVwZ 2020, 1485.
- 22 Vgl. für das Bundesrecht *Kersten/Rixen*, Der Verfassungsstaat in der Corona-Krise, 2020, 104 mwN; *Lenz/Schulte*, NVwZ 2020, 744 (745 ff.); vgl. auch die Regelungen in § 126 a II bis IV GO-BT.
- 23 Siehe dazu LT-Drs. 19/2497.
- 24 Vgl. die Möglichkeiten der Verhandlung sowie der Vernehmung von Zeugen und Sachverständigen im Wege der Bild- und Tonübertragung in § 128 a ZPO, § 91 a FGO, § 102 a VwGO und § 110 a SGG; ferner §§ 58 b, 247 a II StPO (Vernehmung von Zeugen und Sachverständigen im Strafprozess), § 32 III FamFG (Anhörung der Beteiligten im Verfahren der freiwilligen Gerichtsbarkeit) und § 185 I a GVG (Zuschaltung von Dolmetschern).
- 25 Vgl. § 35 a SchlHGO, § 30 a SchlHKrO, 24 a SchlHAO; dazu LT-Drs. 19/2243.
- 26 Vgl. § 118 I 2 und II AktG.
- 27 Rechtlich kann die Funktionsfähigkeit von Verfassungsorganen ebenso wenig wie die der Justiz durch Corona-Verordnungen, Allgemeinverfügungen oder Einzelmaßnahmen tangiert werden.
- 28 Art. 62 BWVerf; Art. 110 HessVerf; Art. 44 NdsVerf; Art. 60 NRWVerf; Art. 111, 112 RhPfVerf; Art. 113 SächsVerf; Art. 43 III ff. BlnVerf – Berlin hat erst unlängst seine Verfassung entsprechend geändert (GVBl. 2020, 1478).
- 29 Siehe LT-Drs. 19/2098.
- 30 Siehe LT-Drs. 19/2435 (neu).
- 31 Ausf. *Yasin*, NordÖR 2020, 335 (336 f.).
- 32 Vgl. Plenarprotokoll Schleswig-Holsteinischer Landtag 19/95 v. 25.9.2020, 7356.
- 33 *Kersten/Rixen*, Der Verfassungsstaat in der Corona-Krise, 102.
- 34 Siehe LT-Umdrucke 19/4794, 19/4920, 19/4974, 19/4980, 19/4994, 19/5015, 19/5040, 19/5045 (neu), 19/5046, 19/5047, 19/5049, 19/5050, 19/5053, 19/5061, 19/5085, 19/5121.
- 35 Vgl. LT-Umdruck 19/5047.
- 36 Vgl. *BVerfGE* 130, 318 (342 ff.) = NVwZ 2012, 495.

37 *Michl*, JuS 2020, 507, nutzt das „didaktische Potenzial“ der Covid-19-Pandemie und erörtert Grundfragen des demokratischen Rechtsstaats „anhand von exemplarischen Fallgestaltungen aus der Pandemie“. Zum Infektionsschutzgesetz als „Lehrstück zum verfassungsrechtlichen Freiheitsverständnis bei drohenden Gefahren“ s. *Schwarz*, JA 2020, 321.