

DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR GESETZGEBUNG

vereinigt mit der Gesellschaft für Effizienz in Staat und Verwaltung e.V.

Vorsitzender: PSt Prof. Dr. Günter Krings MdB; Stellv. Vorsitzende: MR Thomas Hadamek, Prof. Dr. Winfried Kluth, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Linda Teuteberg MdB; Schatzmeister: Jan Sijbrandij; Geschäftsführer: Maximilian Stephan; RA Dr. Ortlieb Fliedner; PSt a.D. Rainer Funke; Ri. BVerfG a.D. Prof. Dr. Dieter Grimm; Konsul a.D. Prof. Heinrich A. Große-Sender; Prof. Dr. Volker Haug, Universität Stuttgart; Präsident des BVA a.D. Dr. Jürgen Hensen; Ansgar Heveling MdB; Dr. Gisela Meister-Scheufelen, Vorsitzende Normenkontrollrat Baden-Württemberg; Präsident des BVerfG a.D. Prof. Dr. Dres. h.c. Hans-Jürgen Papier; StS Dr. Horst Risse; Dr. Norbert Röttgen MdB; PD Dr. Stefan Ruppert MdB; Bertold Welling, VCI; Ehrenvorsitzender: Prof. Dr. Ulrich Karpen

Leitlinien für die Gesetzgebung in Covid-19-Krisenzeiten

Die Covid-19-Pandemie stellt nicht nur eine große Herausforderung für Gesellschaft, Wirtschaft und Staat dar, sondern erschwert insbesondere kollegiale Beratungen und Entscheidungen von Parlament und Regierung. Die Deutsche Gesellschaft für Gesetzgebung nimmt das zum Anlass, Leitlinien für parlamentarische und exekutivische Gesetzgebung zu formulieren. Ausgehend von den Grundentscheidungen des Grundgesetzes sollen sie zeigen, wie Parlament und Regierung in dieser Situation die Sicherung von Demokratie und Rechtsstaat gewährleisten.

Verantwortung von Parlament und Regierung in Krisenlagen

Ein Kennzeichen einer Krise ist, dass komplexe Entscheidungen unter hohem Zeitdruck und großer Ungewissheit über Fakten und die richtigen Wertungsmaßstäbe getroffen werden müssen. Das gilt für die gegenwärtige Covid-19-Pandemie und ihre medizinischen, sozialen, wirtschaftlichen und allgemein-politischen Probleme.

In einer solchen Krisenlage erwarten die Bürgerinnen und Bürger von Parlament und Regierung, dass sie der ihnen übertragenen Verantwortung gerecht werden, rasch und effektiv entscheiden, die Freiheit jedes Bürgers schützen, den sozialen Zusammenhalt fördern und die wirtschaftlichen Grundlagen der Gemeinschaft sichern helfen. Bei der Erfüllung dieser Aufgaben muss die verfassungsmäßige Verteilung der Verantwortung auf Regierung und Parlament gewahrt werden. Die Regierung regt Gesetze an und leitet dem Parlament die notwendigen Entwürfe zu. Das Parlament trägt die Hauptlast der demokratischen Verantwortung und Entscheidung: Es beschließt die Gesetze. Diese Aufgabenverteilung zwischen Regierung und Parlament bedarf allerdings in Einzelheiten der Anpassung an die gegenwärtigen Krisenbedingungen.

Entscheidung des Grundgesetzes für parlamentarische Verantwortung in Krisenlagen

Das Grundgesetz enthält keine Regelung für innenpolitische Krisenfälle wie die Covid-19-Pandemie. Allerdings gibt es verfassungsrechtliche Vorschriften für den Verteidigungsfall (Artikel 115 a-I, Artikel 53 a [„Notstandsverfassung“]). Einer ihrer Kerngedanken ist die unbedingte Sicherung parlamentarischer Entscheidungsbefugnisse (Artikel 53 a Grundgesetz). Abgeordnete des Bundestages und Mitglieder des Bundesrates treten zu einem (verkleinerten) „Gemeinsamen Ausschuss“ zusammen. Gesetzesberatungen und -entscheidungen finden in einem verkürzten Verfahren statt. Diese verfassungsrechtliche

DGG – Leitlinien für die Gesetzgebung in Covid-19-Krisenzeiten

Regelung lässt sich in ihrem die parlamentarischen Befugnisse schützenden Sinne auf die gegenwärtige Krisenlage anwenden.

Freiheit des Parlaments zur Gestaltung des Gesetzgebungsverfahrens

Das Grundgesetz legt die Ausgestaltung des Gesetzgebungsverfahrens weitgehend in die Hand des Parlaments. Diese Freiheit ist Bestandteil der Geschäftsordnungsautonomie und der parlamentarischen Praxis. Das Parlament kann etwa die Voraussetzungen seiner Beschlussfähigkeit im Rahmen der verfassungsrechtlichen Mindestanforderungen absenken. Das ist im Rahmen der Infektionsbekämpfungsgesetzgebung bereits geschehen. Es kann auch den Zeitrahmen wie den Verfahrensablauf seiner Entscheidungen der Krisenlage anpassen. Das ist wichtig. Denn die Infektionsschutzregeln stehen einer Versammlung größerer Personengruppen – wie des Plenums oder der Ausschüsse – entgegen. Neue technische Beratungsformen sind notwendig.

Wahrung der Kerngehalte der öffentlichen Debatte und Beratung auch bei beschleunigten Gesetzgebungsverfahren

Mit Blick auf die zentrale Funktion des Parlamentsgesetzes müssen Kerngehalte des Gesetzgebungsverfahrens auch in der Krise gewahrt werden. Das betrifft insbesondere die öffentliche Debatte und die Beratung unter Einbeziehung von Kritik und alternativen Handlungskonzepten. Krisenlagen lösen keinen Zwang zum Kritikverzicht aus. Gerade in der Krise ist die Thematisierung von Alternativen ein wichtiger Beitrag zur Erweiterung des Wissens und zur Erörterung von Wertungsstandpunkten. Eine Zustimmung zum Mehrheitsvorschlag nach einer Debatte ermöglicht aber auch die Signalisierung der Verantwortungsmitübernahme durch die Opposition. Zugleich sollten die Möglichkeiten der öffentlichen Teilhabe an parlamentarischen Debatten, die digitale Kommunikationsinstrumente eröffnen, eher noch stärker als in Normalzeiten genutzt werden, um das demokratische Leben sichtbar zu machen. Die Einbeziehung des Nationalen Normenkontrollrates erweist sich gerade bei schnellen Entscheidungskorrektiv hinsichtlich der Bürokratiekosten als bedeutsam.

Besondere Verantwortung für den Schutz der Grundrechte

In einer Krisenlage können vorübergehend weitreichende Grundrechtsbeschränkungen erforderlich werden, um Gefahren abzuwehren und Gegenmaßnahmen schnell und wirksam umzusetzen. Der für solche Fälle in der Notstandsklausel der EMRK formulierte Grundsatz, dass diese Beschränkungen sachlich und zeitlich nur so weit gehen dürfen, wie dies zur Bewältigung des Notstands erforderlich ist, muss durch das Parlament bei der Einschränkung von Grundrechten beachtet werden.

DGG – Leitlinien für die Gesetzgebung in Covid-19-Krisenzeiten

Eigenkontrolle des Parlaments und seiner Mitglieder

Handeln unter Zeitdruck verlangt ein höheres Maß an Selbstkontrolle des Parlaments und jedes seiner Mitglieder. Deshalb sollten Gesetze – wie bei den bisherigen durch die Pandemie verursachten Vorhaben erfolgt – zeitlich befristet werden und/oder strenge Evaluationsklauseln vorsehen.

Umgang mit Verordnungsermächtigungen

Wenn rasch gehandelt werden muss und bei dynamischer Entwicklung der Krise häufige Rechtsänderungen notwendig sind, ist die Delegation von Rechtssetzungsbefugnissen ein effektives verfassungsrechtliches Handlungsinstrument. Das Verordnungsrecht der Exekutive ist demokratisch legitimiert. Nach Artikel 80 GG müssen Ermächtigungen zur Verordnungsgebung nach Inhalt, Zweck und Ausmaß bestimmt sein. Ermächtigungen können zur Abwehr von schweren Gefahren für die Öffentlichkeit im Einzelfall weit gefasst sein oder sogar in Abweichung von gesetzlichen Regelungen erlassen werden.

Gerichtliche Kontrolle von Verordnungsrecht

Die Verhältnismäßigkeitskontrolle der Rechtsordnung durch Verwaltungsgerichte bürgt für eine effektive Beschränkung der Regelungen auf das erforderliche Maß bei der Bewältigung der Pandemiefolgen. Um eine schnelle und länderübergreifende gerichtliche Kontrolle von Rechtsverordnungen zu ermöglichen, sollte erwogen werden, dem Bundesverwaltungsgericht eine erstinstanzliche Normenkontrollzuständigkeit einzuräumen, wenn Rechtsverordnungen bundesweit gelten.

Die Covid-19-Pandemie als Herausforderung des demokratischen Rechtsstaates

Die Covid-19-Pandemie und die notwendigen Maßnahmen zu ihrer konzentrierten und energischen Bekämpfung sind zweifellos eine Herausforderung des demokratischen Rechtsstaates. Er ist aber auch für eine solche Herausforderung gerüstet. Parlament,

Regierung und Gerichtsbarkeit sind in der Lage, in effektiver Abstimmung und Zusammenarbeit die kurz-, mittel- und langfristigen Aufgaben des Gesundheitswesens, des wirtschaftlichen Wiederaufstiegs und der sozialen Zusammenarbeit zu bewältigen.

Grundrechtseinschränkungen, einschneidende Verwaltungsmaßnahmen und die Finanzkraft von Staat und Wirtschaft müssen zielgerecht, zeitlich befristet und nachhaltig eingesetzt werden. Gerade Parlament und Abgeordnete sind aufgefordert, in dieser schwierigen Situation ihre eigene Handlungsfähigkeit, unter Wahrung ihrer besonderen Verantwortung, unter Beweis zu stellen und Schäden für Bevölkerung und Wirtschaft abzuwenden sowie die Grundlage für einen Neustart in ein normales Leben und Arbeiten zu schaffen.