



18. Wahlperiode

Ausschuss für Verfassung, Recht, Parlamentsfragen und Integration

53. Sitzung

Donnerstag, 22. April 2021 10:30 Uhr - 13:30 Uhr Konferenzsaal

Tagesordnung

Anhörung von Sachverständigen

Anhörung gemäß § 173 Abs. 1 Satz 2 der Geschäftsordnung für den Bayerischen Landtag
zum Thema

Die Entscheidungsfindung bei der Bekämpfung der COVID-19-Pandemie transparenter und demokratischer gestalten

Als Sachverständige sind eingeladen:

Prof. Dr. Martin Burgi, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Wirtschaftsverwaltungsrecht,
Umwelt- und Sozialrecht, LMU München

Prof. Dr. Christoph Degenhart, Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht sowie
Medienrecht, Universität Leipzig

Gisela Erler, Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung im Staatsministerium
Baden-Württemberg

Prof. Dr. Ulrich M. Gassner, Professur für Öffentliches Recht, Juristische Fakultät,
Universität Augsburg

Dr. med. Wolfgang Hierl, Sachgebietsleitung Staatliches Gesundheitsamt, Landratsamt
Rosenheim

Prof. Dr. Thorsten Kingreen, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Sozialrecht und
Gesundheitsrecht, Universität Regensburg

Prof. Dr. Josef Franz Lindner, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Medizinrecht und
Rechtsphilosophie, Universität Augsburg

Prof. Dr. Ulrike Protzer, Institut für Virologie, Technische Universität München

Priv.-Doz. Dr. Ulrich Vosgerau, Universität zu Köln

Prof. Dr. Ferdinand Wollenschläger, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europarecht und
Öffentliches Wirtschaftsrecht, Universität Augsburg

Fragenkatalog:**1. Zur Rolle des Landtags bei der Bekämpfung der COVID-19-Pandemie**

Pluralismus, Partizipation und Parlamentsvorbehalt verpflichten den Gesetzgeber nicht nur wesentliche, für die Grundrechtsverwirklichung maßgebliche Regelungen selbst zu treffen und nicht anderen Normgebern oder der Exekutive zu überlassen. Der Gesetzgeber muss darüber hinaus auch Ziele, Voraussetzungen und Grenzen von Normen festlegen, die Grundrechtseingriffe ermöglichen. Diese Anforderungen sind umso strenger, je intensiver die Grundrechtseingriffe sind, welche die Norm ermöglichen soll.

- 1.1. Welche verfassungsrechtliche Rolle hat der Bayerische Landtag (ebenso wie die anderen bundesdeutschen Länderparlamente) bei der Bekämpfung der Covid-19-Pandemie?
- 1.2. Wie beurteilen Sie aus rechtlicher Sicht den Umstand, dass sich die Entscheidungspraxis bei der Bekämpfung der Covid-19-Pandemie in Gremien etabliert hat, die von der Verfassung nicht vorgesehen sind (MPK) und die nicht öffentlich tagen (Kabinett)?
- 1.3. Welche Auswirkungen ergeben sich für den Parlamentarismus aus dem Umstand, dass Entscheidungen über Grundrechtseingriffe durch Corona-Verordnungen der Staatsregierung außerhalb des verfassungsrechtlich vorgedachten Willensbildungsprozesses getroffen werden und daher auch nicht der Debatte, ggf. Kritik der parlamentarischen Minderheit zugänglich sind?
- 1.4. Sofern sich die Covid-19-Pandemie-Bekämpfungsstrategie ausschließlich auf die Expertise der Naturwissenschaften stützt, halten Sie diesen Umstand für rechtlich und tatsächlich problematisch?
- 1.5. Halten Sie mit Blick auf konkrete Infektionsschutzmaßnahmen, die tief in die Grundrechte von Menschen eingreifen, die Orientierung an Inzidenzzahlen für problematisch?
- 1.6. Welche Auswirkungen hat die Feststellung i. S. d. Frage 1.5. Ihrer Meinung nach auf die verfassungsmäßige Abwägung zwischen dem Schutzgut Gesundheit und anderen Rechtsgütern?
- 1.7. Welche Aspekte und Expertisen sollten Ihrer Meinung nach bei den Maßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie noch herangezogen werden? Wie können Pluralismus und Partizipation unter derartigen (ggf. nicht ausreichenden) Diskursbedingungen gewährleistet werden?
- 1.8. Grundrechte sind nicht nur Abwehrrechte des Einzelnen, sondern fungieren auch als politische Partizipationserzwingungsrechte von Minderheiten, damit parlamentarische Mehrheiten dazu gebracht werden, sich mit anderen Belangen auseinanderzusetzen: Sehen Sie einen besonderen Bedarf für Foren/Gremien, die Partizipation und Pluralismus pflegen, gerade wenn sich der politische Prozess von solchen Anstößen abschottet?
- 1.9. Wann in zeitlicher Hinsicht und angesichts des Stands des Infektionsgeschehens sind Grundrechtsbeschränkungen per Rechtsverordnungen als Maßnahmen der Pandemiebekämpfung (insbes. im Hinblick auf den Grundsatz des Vorrangs des Gesetzes) nicht mehr mit der Verfassung in Einklang zu bringen?

- 1.10. Wie können ggf. vorhandene Repräsentations- und Artikulationsdefizite des parlamentarischen Prozesses in den Landesparlamenten in der Covid-19-Pandemie-Bekämpfungsstrategie beseitigt werden? Haben föderalistische Strukturen darauf hinzuwirken, dass der politische Prozess der sachlichen Auseinandersetzung um die Covid-19-Pandemie-Bekämpfungsstrategie bzw. der Corona-Diskurs Anstöße über Kabinettsentscheidungen der Staatsregierung hinaus erhält?
- 1.11. Wie bewerten Sie aus verfassungsrechtlicher Sicht die im bisherigen Verlauf der COVID-19-Pandemie erfolgte (Nicht-)Beteiligung des Bayerischen Landtags an Entscheidungen über Schutzmaßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie sowie der Bewältigung der Folgen der Pandemie in Bayern?
- 1.12. Welche Möglichkeiten eröffnen sich aus Ihrer Sicht, auch unter Berücksichtigung der seit Beginn der Pandemie im Bayerischen Landtag von den Fraktionen vorgeschlagenen Initiativen, um den Bayerischen Landtag stärker als bisher an Entscheidungen der Exekutive über Schutzmaßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie zu beteiligen, um damit eine breite demokratische Legitimation für die getroffenen Schutzmaßnahmen sicherzustellen?
- 1.13. Sind die bestehenden Möglichkeiten des Landtags zu einer nachträglichen Kontrolle der Staatsregierung hinsichtlich ihrer Entscheidungen und der getroffenen Infektionsschutzmaßnahmen während der COVID-19-Pandemie ausreichend?
- 1.14. Wie lässt sich künftiges Regierungshandeln zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie oder auch möglicher weiterer Pandemien stärker einer parlamentarischen Kontrolle unterwerfen?
- 1.15. Sind Sie der rechtlichen Auffassung, dass der bayerische Gesetzgeber nach eigenem Ermessen auf die nach § 32 Satz 1 IfSG bundesrechtliche, an die Staatsregierung gerichtete Verordnungsermächtigung zugreifen und ein Bayerisches COVID-19-Schutzmaßnahmengesetz erlassen sollte?
- 1.16. Welche Regelungen halten Sie in einem solchen Bayerischen COVID-19-Schutzmaßnahmengesetz nach Art. 80 Abs. 4 GG für erforderlich?
- 1.17. Sind Ihnen aus anderen Bundesländern solche Gesetze bekannt und wie bewerten Sie die dortigen Regelungen?
- 1.18. Halten Sie die aktuelle verfassungsrechtliche Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten von Bund und Ländern beim Infektionsschutzrecht für sachdienlich?
- 1.19. Sollte einer Bundesvereinheitlichung der Pandemiebekämpfung gegenüber der landesspezifischen Pandemiebekämpfung oder Infektionsschutzmaßnahmen auf der Landkreisebene der Vorrang eingeräumt werden?
- 1.20. Welche Maßnahmen zur Pandemiebekämpfung sollten Ihrer Auffassung nach bundeseinheitlich, welche landesweit und welche durch die Landkreise getroffen werden?
- 1.21. Welche Normregelungen für Infektionsschutzmaßnahmen (Parlamentsgesetz, Rechtsverordnung oder Allgemeinverfügung) halten Sie hinsichtlich der erheblichen Unterschiede bei diesen Regelungstypen in Voraussetzung und Rechtsfolge in Rechtsschutzverfahren für angebracht?

2. Transparenz und Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern bei der Bekämpfung der COVID-19-Pandemie

Von Mehr Demokratie e.V. u.a. wird vorgeschlagen, dass in die Bekämpfung der Pandemie die Kompetenz der Bürgerinnen und Bürger eingebunden werden sollte. So könnten alltagsuntaugliche und wenig wirksame Maßnahmen vermieden oder wieder korrigiert werden. Eine Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger könnte helfen, getroffene Maßnahmen auf ihre Alltagstauglichkeit zu überprüfen, auszubauen oder zu korrigieren und somit das Vertrauen in die Politik zu stärken. Modell könnten die bereits berufenen Bürgerräte bzw. Bürgerbeiräte in Baden-Württemberg, Thüringen und auch in Augsburg sein.

- 2.1. Halten Sie die Transparenz der bisherigen Entscheidungsfindung und Entscheidungen der Staatsregierung bei der Bekämpfung der COVID-19-Pandemie und der Bewältigung der Pandemiefolgen für ausreichend im Sinne einer modernen transparenten Demokratie?
- 2.2. Wie lassen sich transparente, die Zivilgesellschaft einbeziehende Entscheidungen von Exekutive und Parlament bei der Bekämpfung der COVID-19-Pandemie und der Bewältigung der Pandemiefolgen sicherstellen?
- 2.3. Wie lässt sich eine transparente, demokratische und effektive Überprüfung sowie die evtl. notwendige Abänderung der Maßnahmen in regelmäßigen kurzen Abständen durch das Parlament sicherstellen?
- 2.4. Sehen Sie verfassungsrechtliche Bedenken im Hinblick auf Transparenz der Entscheidungsfindung und der Entscheidungen der Staatsregierung durch Verordnungen?
- 2.5. Inwiefern sind die Grundlagen exekutiver Entscheidungen der Staatsregierung bei der Pandemiebekämpfung öffentlich zugänglich zu machen?
- 2.6. Durch welche sonstigen Maßnahmen und rechtlichen Vorgaben - unter Berücksichtigung der in den anderen Bundesländern gefundenen Lösungen - können die exekutiven Entscheidungen stärker als bisher öffentlich zugänglich gemacht werden?
- 2.7. Wie beurteilen Sie die Möglichkeit der Einrichtung von Bürgerforen, in denen zufällig ausgewählte Bürgerinnen und Bürger Maßnahmen, Notwendigkeiten und Auswirkungen der Corona-Pandemie diskutieren? Ist die Einrichtung eines solchen Bürgerrats aus Ihrer Sicht verfassungsrechtlich zulässig?
- 2.8. Was sind die bisherigen Erfahrungen über solche Bürgerräte in anderen Bundesländern wie bspw. in Baden-Württemberg?
- 2.9. Halten Sie einen landesweiten Bürgerrat in Bayern für sinnvoll im Hinblick auch darauf, dass Empfehlungen und Entscheidungen eines solchen Bürgerrats Landtag und Staatsregierung nicht binden?
- 2.10. Wie beurteilen Sie aus rechtlicher Sicht und im Hinblick auf Bürgernähe und Transparenz die bisherige Beteiligung außerparlamentarischer Expertenräte zur Beratung über die Pandemiebekämpfung durch die Staatsregierung?
- 2.11. Wie beurteilen Sie die Errichtung, Aufgaben und Arbeitsweise des Dreierates Grundrechtsschutz und die Einbindung des Bayerischen Ethikrates als beratende Gremien der Staatsregierung in Fragen des Infektionsschutzes?

- 2.12. Welchen Stellenwert können derartige Beratungsgremien ohne parlamentarisch legitimierte oder gesetzliche Grundlagen für eine objektive und sachdienliche Information der Staatsregierung einnehmen?