

# MASTERARBEIT

im Masterstudiengang Politikwissenschaft gemäß der Studien- und Prüfungsordnung des  
Fachbereichs Politik- und Sozialwissenschaften der Freien Universität Berlin vom 8. Mai  
2013

## **Parlamentsbeteiligung bei Corona-Verordnungen**

Eine Analyse parlamentarischer Debatten und Initiativen in den Landesparla-  
menten in der „Stunde der Exekutive“

Erstbetreuerin: Prof. Dr. Sabine Kropp

Zweitbetreuer: Dr. Christoph Nguyen

Vorgelegt von: Eliane Lamour

Berlin, am 01.12.2021

# Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	4
2	Parlamentsfunktionen	7
2.1	<i>Die Wahlfunktion</i>	8
2.2	<i>Die Gesetzgebungsfunktion</i>	9
2.3	<i>Die Kontrollfunktion</i>	9
2.4	<i>Die Kommunikationsfunktion</i>	10
3	Parlamentarische Kontrolle	10
3.1	<i>Kontrolle durch Regierungsmehrheit und Opposition</i>	12
3.2	<i>Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung</i>	14
4	Prinzipal-Agent-Modell	15
4.1	<i>Parlament und Regierung als Prinzipal und Agent</i>	16
4.2	<i>Agency Problems</i>	17
4.2.1	<i>Bewältigung von Agenturproblemen</i>	18
4.2.1.1	<i>Vertragsgestaltung</i>	19
4.2.1.2	<i>Auswahl- und Prüfmechanismen</i>	19
4.2.1.3	<i>Beobachtung und Berichtspflichten</i>	20
4.2.1.4	<i>Institutionelle Grenzen</i>	21
4.3	<i>Deparlamentarisierung</i>	22
4.4	<i>Reparlamentarisierung</i>	24
5	Forschungsstand Parlamente in Corona-Zeiten	26
6	Hypothesen	28
7	Rechtliche Grundlagen in der Corona-Pandemie	30
7.1	<i>Mangelnde Legitimation und Novellierung des IfSG</i>	32
7.2	<i>Artikel 80 Abs. 4 GG</i>	34
8	Parlamentsbeteiligungsgesetze	36
8.1	<i>Sofortige Zustimmungspflicht</i>	37
8.2	<i>Vetorecht</i>	37
8.3	<i>Verzögerte Zustimmungspflicht</i>	39
8.4	<i>Informations- und Unterrichtungspflicht</i>	40
9	Dokumentenanalyse	41
9.1	<i>Auswertung</i>	51
9.1.1	<i>Initiatoren</i>	52
10	Inhaltsanalyse der Plenardebatten	53
10.1	<i>Materialauswahl</i>	55

10.2	<i>Auswertung</i>	57
10.2.1	<i>Schnelles Handeln, Handlungsfähigkeit und langsames Parlament</i>	57
10.2.2	<i>Das Parlament als gewählte Volksvertretung</i>	58
10.2.3	<i>Neuer Dualismus</i>	59
10.2.4	<i>Alter Dualismus</i>	60
10.2.5	<i>Prinzipal-Agent</i>	61
10.2.6	<i>Das Parlament und seine Funktionen</i>	62
10.2.6.1	<i>Funktionsverlust</i>	62
10.2.6.2	<i>Kontrollfunktion</i>	63
10.2.6.3	<i>Gesetzgebungsfunktion</i>	64
10.2.6.4	<i>Kommunikationsfunktion</i>	64
10.3	<i>Zusammenfassung</i>	66
11	Fazit	69
12	Literaturverzeichnis	72
13	Anhang	80

# Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Instrumente parlamentarischer Kontrolle (Siefken 2018: 109).....	11
Abbildung 2: Delegation und Verantwortlichkeit in parlamentarischen und präsidentiellen Regierungssystemen (Strøm 2000: 269). ....	17

# Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Beteiligungsrechte der Landesparlamente beim Erlass von Corona-Verordnungen.....	41
Tabelle 2: Übersicht aller parlamentarischen Initiativen in den Landesparlamenten im untersuchten Zeitraum. ....	50
Tabelle 3: Regierungsparteien in den ausgewählten Bundesländern. ....	57

# 1 Einleitung

*„Jetzt ist die Zeit der Parlamente, nicht mehr nur die Zeit der Exekutive!“*

(Toni Schuberl (Die Grünen), Bayrischer Landtag, PlPr. 18/48: 5860).

In den Medien, Politik und Wissenschaft wird die Corona-Pandemie häufig als „Stunde der Exekutive“ bezeichnet (siehe Heinicke 2021, Barczak 2020, Lehming 2020, Frankenberger 2020), da die Pandemie aufgrund ihrer dynamischen Entwicklungen ein schnelles und klares Vorgehen von Entscheidungsträger\*innen erfordert. In der Corona-Krise schlägt sogar die „Stunde der Exekutiven“, weil in Deutschland die Bundesregierung und die 16 Landesregierungen für die Bekämpfung und Verhinderung der Ausbreitung des Coronavirus verantwortlich sind. Die Landesregierungen werden durch das Infektionsschutzgesetz (IfSG) zum Erlass von Rechtsverordnungen ermächtigt und sie erhalten so die Möglichkeit, schnell und unkompliziert Corona-Schutzmaßnahmen zu erlassen oder zu ändern, welche teils tief in die Grundrechte eingreifen. Die Landesregierungen und die Bundesregierung kamen in Bund-Länder-Konferenzen zusammen und verständigten sich gemeinsam über das weitere Vorgehen. – Und die Parlamente? Sie spielten insbesondere zu Beginn der Pandemie eine eher untergeordnete Rolle. Zwar befassten sie sich mit den Auswirkungen der Pandemie und der Maßnahmen auf die Bevölkerung und beschlossen finanzielle Hilfspakete, wie der Corona-Bewältigungsfonds in Sachsen, um die wirtschaftlichen Folgen der Lockdowns abzumildern, doch bei den Beschlüssen über neue Schutzmaßnahmen, welche maßgeblich den Verlauf der Pandemie beeinflussen sollen, waren sie nicht beteiligt.

Nach einigen Wochen Zurückhaltung zu Beginn der Pandemie regte sich Widerstand in den Parlamenten gegen den weitgehenden Ausschluss der Landesparlamente beim Erlass der Corona-Schutzmaßnahmen. Abgeordnete in den Parlamenten befassten sich mit ihrer eigenen Rolle und der des Parlamentes besonders in diesem Prozess und forderten von den Landesregierungen mehr Parlamentsbeteiligung, damit die Stunde der Exekutive nicht zu „Monaten der Exekutive“ (Jens Nacke (CDU), Niedersächsischer Landtag, PlPr. 18/75) werde. Im Zuge dessen wurden sogar in acht von 16 Bundesländern Parlamentsbeteiligungsgesetze verabschiedet oder anderweitige gesetzliche Regelungen beschlossen, die eine Beteiligung des Parlamentes beim Erlass von Corona-Verordnungen garantieren sollen. Mit Blick in diese Gesetze,

Plenarprotokolle und Dokumente der Landesparlamente soll die Forschungsfrage dieser Arbeit beantwortet werden, wie sich in der „Stunde der Exekutive“ parlamentarische Beteiligung beim Erlass von Rechtsverordnungen durch die Landesregierungen und die Debatten darüber in den deutschen Landesparlamenten gestalten.

Die Ergebnisse dieser Arbeit zeigen, dass besonders häufig aus den Reihen der Opposition Anträge oder Gesetzesentwürfe auf den Weg gebracht wurden, die die Rolle des Parlamentes beim Erlass von Corona-Verordnungen und in der Pandemie generell stärken sollten. Die erfolgreichen Vorschläge wurden allerdings von Regierungsparteien oder sogar von Regierungs- und Oppositionsparteien zusammen vorgelegt. Der Blick in die in einigen Bundesländern beschlossenen gesetzlichen Regelungen der Parlamentsbeteiligung verrät, dass sich diese in den einzelnen Ländern stark unterscheidet. In Ländern wie Hamburg und dem Saarland werden die Parlamente lediglich passiv beteiligt, indem die Landesregierungen den Parlamenten gegenüber nur zur Unterrichtung und Information über neue Maßnahmen oder geplante Änderungen verpflichtet sind. In Berlin beispielsweise muss das Parlament hingegen aktiv in den Prozess mit einbezogen werden, da es einem Großteil der Maßnahmen zustimmen muss. Aus dem Blickwinkel des Prinzipal-Agent-Modells kann der Beschluss eines Parlamentsbeteiligungsgesetzes als Versuch gesehen werden, die bestehende Informationsasymmetrie zugunsten der Regierung zu vermindern. Es wird argumentiert, dass durch den Einsatz der Gesetze als ex-post-Instrumente Agenturprobleme bewältigt werden sollen. Auf diese Weise soll eine bessere Kontrolle der Agentin (Regierung) ermöglicht und sichergestellt werden, dass die Agentin sich nicht selbstständig.

In den untersuchten Plenardebatten zeigt sich, dass innerhalb der FDP, Linken und den Grünen ein Konsens für mehr Parlamentsbeteiligung bei Corona-Verordnungen herrscht, unabhängig von der Frage, ob sie Regierung oder Opposition stellten. Die Position der Abgeordneten der SPD und CDU ist von zwei Faktoren abhängig: der Frage nach der Regierungsverantwortung der eigenen Partei und ob der debattierte Vorschlag von der eigenen Partei eingebracht wurde. Die Abgeordneten dieser Parteien setzen sich für mehr Parlamentsbeteiligung ein, wenn sie Mitglied einer Oppositionsfraktion sind oder Mitglied einer Regierungsfraktion, die den Antrag oder Gesetzesentwurf auch vorgelegt hat. Im Hinblick auf die Argumentation der Parlamentarier\*innen wird sichtbar, dass die Debatte vom alten Dualismus, dem Antagonismus von Parlament und Regierung, geprägt ist. Die Abgeordneten sprechen sich für die Stärkung des gesamten Parlamentes in der Pandemie aus, um die Erfüllung der parlamentarischen Funktionen, wie die Kontroll- oder Öffentlichkeitsfunktion, sicherstellen zu können. Sie sehen es als ihre

Aufgabe als Parlamentarier\*innen, die Regierung zu kontrollieren, das Volk zu vertreten und durch öffentliche Debatten die Transparenz und Akzeptanz der Maßnahmen in der Bevölkerung zu erhöhen.

Die Relevanz der vorliegenden Arbeit ergibt sich einerseits aus dem geringen Umfang der Forschung über insbesondere subnationale Parlamente in der Pandemie und andererseits aus der besonderen Bedeutung der Landesparlamente im politischen System: Sie sind durch Wahlen direkt vom Volk legitimierte politische Institutionen. Die Parlamente sind für die Gesetzgebung der Länder und die Wahl der Landesregierungen zuständig, welche in der Corona-Pandemie und beim Erlass von Corona-Schutzmaßnahmen eine wichtige Rolle spielten. Die Legislative ist zudem eine der drei Staatsgewalten, die sich gegenseitig kontrollieren und in ihrer Macht beschränken. In der „Stunde der Exekutive“, in der eine Übermacht der Exekutive und somit ein Ungleichgewicht der Gewalten droht, ist eine funktionierende parlamentarische Kontrolle und Beteiligung besonders wichtig. Parlamentarische Kontrolle von Regierungshandeln ist nur möglich, wenn dem Parlament Möglichkeiten zur Beteiligung am politischen Entscheidungsfindungsprozess und ausreichende Informationen zur Verfügung gestellt werden.

Die vorliegende Arbeit ist wie folgt gegliedert: Zu Beginn werden die Funktionen von Parlamenten und besonders die parlamentarische Kontrollfunktion theoretisch beleuchtet. Der Fokus liegt dabei auf der Unterscheidung von parlamentarischer Kontrolle durch Regierungsmehrheit und Opposition. Außerdem werden die Grenzen parlamentarischer Kontrolle in Gestalt des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung aufgezeigt. Darauffolgend wird die Kontrollbeziehung zwischen Parlament und Regierung als Prinzipal-Agent-Beziehung modelliert. Hier zeigt sich, welche Probleme aufgrund der Informationsasymmetrie zugunsten des Agenten (Regierung) auftreten, dadurch die Kontrolle des Agenten durch den Prinzipal (Parlament) erschwert wird und wie der Prinzipal diese Probleme bewältigen kann. Im Kontext dessen befasst sich diese Arbeit mit der These der Deparlamentarisierung, in der ein Bedeutungsverlust der Parlamente durch Prozesse der Europäisierung und zunehmender Beteiligung dritter Akteure im politischen Entscheidungsfindungsprozess postuliert wird. Gleichzeitig lassen sich aber auch eigene Initiativen der Parlamente zur Stärkung der eigenen Rolle, eine Reparlamentarisierung, beobachten. Um die Rolle der Parlamente in der Corona-Krise näher zu beleuchten, wird dazu der eher geringe politikwissenschaftliche Forschungsstand dargestellt. Es folgt die Entwicklung der Hypothesen. Im Anschluss werden neben der Ausarbeitung der rechtlichen Grundlagen in der Pandemie, die in den Landesparlamenten beschlossenen Parlamentsbeteiligungsgesetze, analysiert und bewertet. Nach der Erläuterung der angewandten Methodik und

Materialauswahl werden die Ergebnisse der Dokumentenanalyse der parlamentarischen Initiativen für mehr Parlamentsbeteiligung und der qualitativen Inhaltsanalyse der ausgewählten Plenardebatten in den Landesparlamenten vorgestellt. Im Zuge des Fazits wird der Bogen zwischen Theorie und Empire zu Ende gespannt. Des Weiteren werden die Limitationen der Arbeit und die sich daraus ergebenden Anknüpfungspunkte für weitere Forschung dargestellt.

## 2 Parlamentsfunktionen

Im Folgenden soll geklärt werden, welche Funktionen Parlamente in politischen Regierungssystemen erfüllen und welche Aufgaben sie im Zusammenspiel mit der Regierung übernehmen. Dafür wird ein Blick in parlamentarische Funktionskataloge geworfen.

Walter Bagehots Werk von 1867 über die englische Verfassung gilt als ein Klassiker der parlamentarischen Funktionskataloge. Es enthält Vorstellungen darüber, welche Funktionen und Aufgaben das House of Commons erfüllt. Zwar ist umstritten, inwieweit diese Auflistung noch relevant ist und ob der Funktionskatalog aufgrund seiner Verortung im politischen System Englands des 19. Jahrhunderts überhaupt für andere Parlamente, wie zum Beispiel den deutschen Bundestag, übernommen werden kann (vgl. Schindler 1999: 2834 f.; Marschall 2005: 137). Jedoch ist Walter Bagehots Werk ein wichtiger Beitrag und Anstoß für die Parlamentarismusforschung und liegt vielen weiteren Parlamentsfunktionskatalogen zu Grunde, daher soll sein Funktionskatalog hier kurz vorgestellt werden.

In seiner Abhandlung über die englische Verfassung macht Walter Bagehot fünf Funktionen des House of Commons aus:

Die „*elective function*“ ist nach Bagehot die wichtigste Funktion des House of Commons. Das House of Commons wählt den Premierminister und kann ihn auch wieder entlassen. Im Gegensatz zum Electoral College der USA, welches er als „sham“ (Bagehot 2001 [1867]: 94) (übersetzt: Betrug, Schwindel oder Täuschung) bezeichnet, findet im House of Commons eine richtige, unabhängige Wahl nach eingehenden Beratungen statt. Der Premierminister führt die Nation, aber kann nur so weit gehen, solange er sich der Unterstützung der Abgeordneten sicher ist (a.a.O.: 94 f.). Die „*expressive function*“ drückt die Aufgabe des House of Commons aus, die Interessen und Anliegen des englischen Volkes wiederzugeben (a.a.O.: 95). Unter der „*teaching function*“ des House of Commons versteht Bagehot, dass die weisen Männer, die dem House of Commons angehören, die Gesellschaft lehren sollen, was sie noch nicht weiß und sie



zum Besseren wandeln (a.a.O.: 96). Die vierte Funktion, die „*informing function*“, ist eine Art Beschwerdefunktion. Das Parlament soll über die Beschwerden gesellschaftlicher Interessengruppen informieren. Die Gesetzgebung („*function of legislation*“) sieht Bagehot als fünfte wichtige Aufgabe des Parlamentes. Die exekutive Staatsorganisation und die Lehrfunktion des Parlamentes betrachtet er jedoch als wichtiger (a.a.O.: 97).

Marschall (2005: 137-143) stellt in seiner Arbeit eine Reihe von zeitgenössischen Parlamentsfunktionskatalogen gegenüber. Dort zeigt sich, dass viele unterschiedliche Funktionsbezeichnungen verwendet werden, die aber doch größtenteils dieselben Parlamentsfunktionen beschreiben und vergleichbar sind mit den Funktionen aus Bagehots Katalog. Die dem Parlament in den Funktionskatalogen zugeschriebenen Aufgaben lassen sich in vier Hauptfunktionen zusammenfassen: die Wahlfunktion, die Gesetzgebungsfunktion, die Kontrollfunktion und die Kommunikationsfunktion. Die Ausführungen hier beziehen sich auf die Funktionen von Parlamenten in parlamentarischen Regierungssystemen. Die Wahrnehmung und Intensität der Funktionserfüllung hängen auch immer von den konkreten Ausgestaltungen des politischen Systems ab, in dem das Parlament eingebunden ist. Da die Reduzierung auf diese vier Parlamentsfunktionen durch Marschall umfassend, aber dennoch kurz und prägnant ist, wird im weiteren Verlauf der Arbeit auf diese vier Hauptfunktionen zurückgegriffen.

## 2.1 Die Wahlfunktion

In parlamentarischen Regierungssystemen wählt das Parlament den\*die Regierungschef\*in und das zugehörige Kabinett. Das Parlament hat zudem die Möglichkeit, die Regierung vorzeitig wieder abzuwählen. Die Wahl und Abwahl der Regierung durch das Parlament ist das Abgrenzungsmerkmal parlamentarischer Regierungssysteme von präsidentiellen Regierungssystemen. Dort wird der\*die Regierungschef\*in direkt vom Volk gewählt.

Die Wahl der Regierung durch das Parlament und auch die Möglichkeit, die Regierung wieder abzuberufen, ist der Auslöser für die Handlungslogik parlamentarischer Regierungssysteme. Durch die Möglichkeit, zu jedem Zeitpunkt unter bestimmten Voraussetzungen vom Parlament abgewählt werden zu können, entsteht zwischen Regierung und Parlamentsmehrheit eine enge Funktions- und Handlungseinheit (mehr dazu in Kapitel 3).

Das Parlament ist zudem für die Wahl weiterer Funktionsträger\*innen zuständig. Es wählt nicht nur innerhalb des Parlaments politisches Führungspersonal, wie zum Beispiel innerhalb der

Parlamentsausschüsse, sondern auch für Positionen außerhalb des Parlamentes. So wählt beispielsweise der Deutsche Bundestag den\*die Bundespräsident\*in und die Bundesverfassungsgerichtsrichter\*innen mit.

Meyer (1989: 152) bezeichnet den Deutschen Bundestag daher auch als „Vermittler personaler Legitimation“, denn „[f]ür alle Staatsorgane, die über die Regierungsverantwortung nicht der parlamentarischen Verantwortung unterliegen, bedarf es daher einer eigenständigen parlamentarischen Vermittlung der Legitimation“ (ebd.).

## 2.2 *Die Gesetzgebungsfunktion*

Die Gesetzgebung ist eine der zentralen Aufgaben von Parlamenten in politischen Systemen. Parlamente sind durch die Wahl durch das Volk demokratisch legitimiert und verleihen so den von ihnen verabschiedeten Gesetzen Legitimation.

Die wichtigen Phasen des Gesetzgebungsverfahrens, wie das Einbringen von Gesetzesentwürfen und deren Beratung, laufen im Parlament ab. Am Ende dieses Prozesses kommt dem Parlament die Aufgabe der „letztinstanzliche[n] Beschlussfassung“ (Steffani 1979: 93) zu, also der Verabschiedung von Gesetzen. In den verschiedenen Phasen der Gesetzgebung spielen unterschiedliche Akteur\*innen eine Rolle. So berät und verabschiedet letztendlich das Plenum ein Gesetz, doch meist hat die Regierung in parlamentarischen Regierungssystemen auch das Recht zur Gesetzesinitiative. Die Beratungen und Verhandlungen im Voraus über einen Gesetzesentwurf finden allerdings nicht im Plenum, sondern in den Ausschüssen und Fraktionen statt (vgl. Marschall 2005: 158 f.).

## 2.3 *Die Kontrollfunktion*

Das Objekt der parlamentarischen Kontrolle ist die Exekutive, sowohl die Regierung als auch die ihr nachstehende Verwaltung. Kontrolle heißt hier einerseits das kritische Überprüfen und Überwachen des Handelns der Exekutive ebenso wie das Aufzeigen von Kritik und Missständen, aber andererseits auch die parlamentarische Mitsteuerung (vgl. Marschall 2005: 168 f.).

Die Kontrollfunktion des Parlaments hängt auch mit der Abberufbarkeit der Regierung durch das Parlament zusammen. Denn wenn das Überleben der Regierung vom Vertrauen des

Parlamentes abhängig ist, muss das Parlament auch Rechte und Mittel besitzen, die Arbeit der Regierung bewerten und kontrollieren zu können. Dafür stehen dem Parlament unterschiedlich effektive Kontrollinstrumente zur Verfügung. Das Kontrollinstrument mit der stärksten Sanktionskraft und der größten Vorwirkung ist das Misstrauensvotum, das die Absetzung der Regierung durch einen Beschluss des Parlamentes zur Folge hat. Die Regierung muss daher ständig ihre Abwahl fürchten und die permanente Unterstützung des Parlamentes oder zumindest dessen Mehrheit sichern. Hier zeigt sich auch wieder die Logik des Parlamentarismus, die sich durch die Abhängigkeit der Regierung vom Vertrauen des Parlamentes und die sich daraus ergebene enge Verknüpfung der beiden Institutionen kennzeichnet (vgl. Siefken 2018: 112 f.).

#### *2.4 Die Kommunikationsfunktion*

Die Kommunikationsfunktion des Parlamentes in der Rolle als vermittelnde Institution zwischen Regierung und Volk geht in zwei Richtungen. Einerseits nimmt das Parlament die Interessen der Wähler\*innen, die es repräsentiert, auf und vertritt diese im politischen Entscheidungsprozess. Andererseits vermittelt es nach außen den politischen Willensbildungsprozess und die in ihm getroffenen politischen Entscheidungen. Zugleich ist das Parlament auch ein Ort der öffentlichen Debatte und des Austausches, der Transparenz schaffen kann (vgl. Marschall 2005: 142 f.)

### **3 Parlamentarische Kontrolle**

Wie soeben beschrieben, zählt die Kontrolle zu den Hauptfunktionen von Parlamenten. Im Folgenden soll die parlamentarische Kontrolle untersucht werden und herausgearbeitet werden, wie parlamentarische Kontrolle besonders in parlamentarischen Regierungssystemen ausgestaltet ist.

Der Kontrollbegriff umfasst einerseits Kontrolle als Überprüfen und andererseits Kontrolle als (Be-)Herrschen (Steffani 1989: 1325, Schuett-Wetschky 2004: 17). Nach Steffani (1989: 1328) bezeichnet parlamentarische Kontrolle „den parlamentarischen Prozess des Überprüfens und Bestimmens (bzw. Beeinflussens) der Verhaltensweise anderer (insbesondere von Regierung

und Verwaltung) bei unmittelbarer (Parlamentsmehrheit) und/oder mittelbarer (Opposition) Sanktionsfähigkeit.“

Den Parteien im Parlament stehen grundsätzlich viele verschiedene Kontrollinstrumente zur Verfügung, auch wenn diese an bestimmte Voraussetzungen geknüpft sind. In Abbildung 1 sind die formalen Instrumente parlamentarischer Kontrolle dargestellt, die sich hinsichtlich ihrer Stoßrichtung, Sichtbarkeit, Sanktionsfähigkeit und Vorwirkung unterscheiden (siehe Siefken 2018: 112-214). Die zeitliche Perspektive verdeutlicht, dass in allen Phasen des Politikprozesses parlamentarische Kontrolle stattfinden kann.

Dimension	Instrument	Zeitliche Perspektive
Mitsteuerung (»control«)	konstruktives Misstrauensvotum Budgetrecht Gesetzgebung Delegation Enquête-Kommission Büro für Technikfolgenabschätzung	ex ante
	Zielvereinbarungen	
Management	Controlling Aufsichtsgremien	begleitend
Oversight	Fragerechte Regierungsbefragung Aktuelle Stunde Anhörungen Parlamentarische Kontrollgremien	
Checks (»contre-rôle«)	Untersuchungsausschüsse Petitionsverfahren Wehrbeauftragter Rechnungshof	ex post

Abbildung 1: Instrumente parlamentarischer Kontrolle (Siefken 2018: 109).

Bereits im Zitat von Steffani am Anfang dieses Kapitels zeigt sich, dass die Handlungslogik des parlamentarischen Regierungssystems auch die Ausgestaltung der parlamentarischen Kontrolle von Regierungshandeln beeinflusst. Durch die Möglichkeit der Abberufung der Regierung durch die Parlamentsmehrheit ist die Regierung dauerhaft von der Unterstützung der Mehrheit im Parlament abhängig. Das wiederum bedingt die enge Vertrauensbeziehung zueinander. Daher steht, im Gegensatz zum Antagonismus des alten Dualismus von Regierung und

Parlament, im neuen Dualismus die Regierung zusammen mit der Parlamentsmehrheit der Opposition gegenüber. Für diese Aktions- und Handlungseinheit zwischen Regierung und Parlamentsmehrheit prägte Steffani den Begriff der Regierungsmehrheit (vgl. Schuett-Wetschky 2004: 19, Steffani 1997: 25 f.). Die damit auch einhergehenden personellen Überschneidungen von Regierung und Parlament führen dazu, dass „die vermeintlich klare und unverrückbare formale Grenzlinie zwischen den Zuständigkeiten von Gesetzgebungs- und Exekutivorganen *unscharf und flexibel* [Hervorhebung im Original] gemacht [wurde]“ (Holtmann/Patzelt/Trittel 2004: 7). Das klassische Gewaltenteilungskonzept greift hier daher nicht mehr, sondern das Zusammenspiel von Regierung und Parlamentsmehrheit ist in parlamentarischen Regierungssystemen entscheidend. Daher ist davon auszugehen, „dass Parlamentsmehrheit und Opposition teilweise unterschiedliche funktionale Beiträge zu den Gesamtfunktionen des Parlaments leisten“ (Schreyer/Schwarzmeier 2005: 165). Im Folgenden soll nun genauer beleuchtet werden, in welcher unterschiedlichen Weise Parlamentsmehrheit und Opposition die Kontrollfunktion wahrnehmen.

### *3.1 Kontrolle durch Regierungsmehrheit und Opposition*

Sowohl die Opposition als auch die Regierungsmehrheit kontrollieren das Regierungshandeln, doch ihre Kontrolle unterscheidet sich in der Form. Auch wenn wiederkehrend behauptet wird, die Kontrolle sei auf die Opposition übergegangen, ist die parlamentarische Kontrolle nicht allein auf die Opposition beschränkt (vgl. Steffani 1997: 149, Siefken 2018: 50).

Die formalen Kontrollinstrumente stehen sowohl der Opposition als auch der Regierungsmehrheit zur Verfügung, allerdings werden diese häufiger von der Opposition genutzt, weil sie im Gegensatz zur Regierungsmehrheit weniger Möglichkeiten zur informellen Mitsteuerung hat (siehe Schwarzmeier 2001). Da die Opposition aber in der Minderheit ist und nur in Ausnahmefällen durch Kooperation mit Abgeordneten der Regierungsmehrheit die benötigte Mehrheit für die Nutzung von Kontrollinstrumenten mit hohem Sanktions- und Kontrollpotenzial wie dem konstruktiven Misstrauensvotum erlangt, ist ihre Kontrolle weitgehend auf öffentliche Kritik beschränkt (u.a. Steffani 1989: 1328). Durch die öffentliche Kritik des Regierungshandelns präsentiert sich die Opposition der Öffentlichkeit auch als inhaltliche und personelle Alternative zur gegenwärtigen Regierung (vgl. Steffani 1997: 139).

Die Wiederwahl der Abgeordneten der Regierungsmehrheit ist vom Erfolg der Regierung abhängig und deshalb bestehen auch durchaus innerhalb der Regierungsmehrheit Anreize, die Regierung zu kontrollieren. Während sich die Kontrolle durch die Opposition meist auf öffentliche Kritik und das Aufzeigen von Mängeln in nachprüfender Kontrolle beschränkt, findet die Kontrolle der Regierungsmehrheit begleitend statt, um etwaige Schwächen des Regierungsvorhabens schon im Vorfeld zu beseitigen (vgl. Algasinger/von Oertzen/Schöne 2004).

Diese Art der Kontrolle ist jedoch meist nicht-öffentlich und geräuschlos und kann daher als intern-begleitend bezeichnet werden. Aus diesem Grund entsteht auch der Eindruck, parlamentarische Kontrolle würde sich lediglich auf die Opposition beschränken (vgl. Steffani 1989: 1328; Algasinger et al. 2004: 138). Die Regierungsparteien haben im Gegensatz zur Opposition die Möglichkeit, den internen Entscheidungsprozess innerhalb der Regierung mitzusteuern. Hinter den Kulissen, abgeschirmt von der Öffentlichkeit, läuft das Kompromissmanagement innerhalb der Regierungsfractionen, also das „vorrausschauende Vermeiden von Konflikten, das rechtzeitige Sondieren, das Ausloten von Kompromissmöglichkeiten“ (Schuett-Wetschky 2004: 21).

Der informelle und meist geräuschlose Willensbildungs- und Entscheidungsprozess innerhalb der Regierungsfraction dient auch dazu, um nach außen Geschlossenheit und Handlungsfähigkeit zu demonstrieren und zu vermeiden, „der Opposition eine Steilvorlage [zu bieten], die Regierungsmehrheit der Unfähigkeit zu zeihen“ (Schüttemeyer 2013: 458). Durch ständige interne Koordination und Konsultation werden Mehrheiten beschafft und Meinungsverschiedenheiten aus dem Weg geräumt, möglichst bevor diese an die Öffentlichkeit gelangen (vgl. ebd.).

Im Gegensatz dazu zeigen Höhmann und Sieberer (2020), dass sich die Regierungsmehrheit nicht nur auf die interne und meist geräuschlose Kontrolle beschränkt, sondern auch öffentlich von parlamentarischen Fragerechten Gebrauch macht, um die Regierung zu kontrollieren. Mitglieder der Regierungsparteien nutzen die parlamentarischen Fragerechte zur Kontrolle, wenn sie befürchten, dass die Politik einzelner Minister\*innen zu stark von der Präferenz der Partei abweicht und sie das Thema als wichtig erachten. So sollen Agenturverluste durch die Delegation an einzelne Minister\*innen verhindert werden. Auch Siefken (2018: 51) merkt an, dass sich besonders in der Ausschussarbeit ein anderes Bild der Kontrollarbeit zeichnet. Dort sind die Oppositionsparteien durchaus an konstruktiver Kritik und Zusammenarbeit interessiert. Zudem sind Ausschüsse aber auch Orte, in denen Mitglieder der Regierungsparteien deutliche Kritik äußern.

Dies verdeutlicht das Problem bei der Analyse von parlamentarischer Kontrolle, „dass der alleinige Blick auf die sichtbaren Instrumente der Kontrolle unzureichend für die Beurteilung der Einflussmöglichkeiten und Einflusswege des Parlaments ist“ (Siefken 2018: 421). Parlamentarische Kontrolle kann deshalb mit dem Bild eines Eisberges verglichen werden: Der Teil der parlamentarischen Kontrolle, der sich unter Wasser befindet und daher schwer sichtbar ist, ist hingegen der größte und wichtigste Teil für die parlamentarische Kontrolle (ebd.).

### *3.2 Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung*

Die Aufgabe des Parlamentes ist es, die Regierung und ihr Handeln zu kontrollieren. Dazu stehen ihm die oben genannten Instrumente zur Verfügung. Allerdings hat das Parlament kein allumfassendes Kontroll- und Informationsrecht in allen Bereichen des Regierungshandelns, weil der sogenannte „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“, welchen das Bundesverfassungsgericht herausarbeitete, von der parlamentarischen Kontrolle ausgenommen ist. Dieser Begriff wurde maßgeblich vom Bundesverfassungsgericht 1984 im „Flick-Urteil“ geprägt und in weiterer Rechtsprechung konkretisiert.

Dem Flick-Urteil vorangegangen war ein Organstreitverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht zwischen Mitgliedern des Bundestages (Antragsteller) und der Bundesregierung (Antragsgegnerin). Zur Aufarbeitung der Flick-Spendenaffäre in den 1970er Jahren setzte der Bundestag einen parlamentarischen Untersuchungsausschuss ein. Im Rahmen der Tätigkeit des Untersuchungsausschusses weigerten sich unter Berufung auf das Steuergeheimnis das Bundeswirtschaftsministerium, die Bundesregierung und das Bundesfinanzministerium, einige bestimmte Akten dem Ausschuss zur Verfügung zu stellen. Das Bundesverfassungsgericht stellte fest, dass die Bundesregierung und die Bundesministerien mit ihrer Weigerung die Rechte des parlamentarischen Untersuchungsausschusses nach Art. 44 GG verletzen (BVerfGE 67, 100 (103)).

Das Bundesverfassungsgericht definiert den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung als einen „grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich“ (BVerfGE 67, 100 (139)). Demnach gehören zu diesem nicht ausforschbaren Bereich „die Willensbildung der Regierung selbst, sowohl hinsichtlich der Erörterungen im Kabinett als auch bei der Vorbereitung von Kabinetts- und Ressortentscheidungen, die sich vornehmlich in ressortübergreifenden und -internen Abstimmungsprozessen vollzieht“ (ebd.). Dieser interne Bereich der Regierung ist dem Kontrollrecht des Parlamentes verschlossen.

Des Weiteren befand das Bundesverfassungsgericht, dass das Kontrollrecht des Bundestages allerdings nur Vorgänge umfasst, die bereits abgeschlossen sind und er zudem nicht die Befugnis hat, „in laufende Verhandlungen und Entscheidungsvorbereitungen einzugreifen“ (BVerfGE 67, 100 (139)). Würde das Kontrollrecht des Parlamentes auch laufende Vorgänge umfassen und somit die Ausforschung der Willensbildung innerhalb der Regierung möglich machen, bestehe die Gefahr eines Mitregierens und Mitentscheidens des Parlamentes. Das Bundesverfassungsgericht begründet dies in einem späteren Urteil folgendermaßen: „Eine Pflicht der Regierung, parlamentarischen Informationswünschen zu entsprechen, besteht danach in der Regel nicht, wenn die Information zu einem Mitregieren Dritter bei Entscheidungen führen kann, die in der alleinigen Kompetenz der Regierung liegen. Diese Möglichkeit besteht bei Informationen aus dem Bereich der Vorbereitung von Regierungsentscheidungen regelmäßig, solange die Entscheidung noch nicht getroffen ist. Schon ein so wesentlicher Teil jeder politischen Entscheidung wie die Bestimmung des Zeitpunkts, zu dem sie fallen soll, könnte der Regierung weitgehend aus der Hand genommen werden, wenn das Parlament schon vor diesem Zeitpunkt auf den Stand der Entscheidungsvorbereitung innerhalb der Regierung zugreifen könnte“ (BVerfGE 110, 199 (214 f.)). Das Informationsverlangen des Parlamentes ist daher auf abgeschlossene Vorgänge begrenzt, um die Funktionsfähigkeit der Regierung zu gewährleisten und einen Eingriff des Parlamentes in den Kompetenz- und Entscheidungsbereich der Regierung zu verhindern.

Eine gewisse Vorwirkung kann durch die Möglichkeit einer nachträglichen Einsichtnahme des Parlamentes in den Willensbildungsprozess der Regierung auf den freien und unbefangenen Austausch der Kabinettsmitglieder innerhalb des Willensbildungsprozesses ausgeübt werden. Cancik (2014: 897) merkt allerdings an, dass gerade diese präventiven Effekte die Funktion parlamentarischer Kontrolle sind: „Wenn etwa problematisches Verhalten festgestellt wird, ist es ein Ziel der Untersuchung, dieses zukünftig zu verhindern. Insofern ist eine mögliche Vorwirkung auf die Zukunft als Effekt einer parlamentarischen Untersuchung nicht nur unvermeidbar, sondern geradezu gewollt“ (ebd.).

## 4 Prinzipal-Agent-Modell

Die Beziehung zwischen Regierung und Parlament in Demokratien kann auch als Prinzipal-Agent-Beziehung modelliert werden. Es handelt sich dabei um ein Delegationsverhältnis, in dem der Auftraggeber (Prinzipal) den Auftragnehmer (Agent) zum Ausführen einer Aufgabe



beauftragt. Ursprünglich entspringt das Prinzipal-Agent-Modell aus der ökonomischen Vertragstheorie und beschreibt das meist asymmetrische Informationsverhältnis zwischen Auftragnehmer und Auftraggeber. Prägend für das Verhältnis ist neben der Informationsasymmetrie zugunsten des Auftragnehmers der Interessenkonflikt zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer (vgl. Harfst/Schnapp 2003: 5). Zugrunde liegen dem Prinzipal-Agent-Modell, wie auch anderen Rational-Choice-Theorien, die Annahmen des methodologischen Individualismus und der „am Eigeninteresse orientierte[n] Handlungsweise der Akteure“ (Gilardi/Braun 2002: 148).

In den 1980er und 1990er Jahren fand das Prinzipal-Agent-Modell Eingang in die Politikwissenschaft. Der Fokus der vorrangig US-amerikanischen Forschung lag auf dem Informations- und Delegationsverhältnis zwischen dem US-Kongress und der nachgeordneten Bürokratie und der sich daraus ergebenden Problematik, wie die Abgeordneten des Kongresses eine auftragsgetreue Aufgabenerfüllung sicherstellen können (siehe u.a. McCubbins/Schwartz 1984; Weingast 1984 und Kiewiet/McCubbins 1991).

#### *4.1 Parlament und Regierung als Prinzipal und Agent*

Im Folgenden soll sich nun der Anwendung des Prinzipal-Agent-Modells auf parlamentarische Regierungssysteme gewidmet werden. In parlamentarischen Demokratien gibt es eine Delegationskette, die sich auf das Volk, dem „ultimate principal“ (Strøm 1995: 57) zurückführen lässt. Das Volk wählt in direkter Weise ein Parlament und delegiert ihm damit die Macht, ein\*e Regierungschef\*in auszuwählen. Diese\*r wiederum stellt ein Kabinett zusammen, welches ein politisches Programm ausarbeitet, das von den Beamt\*innen in den nachgeordneten Ministerien und weiteren Behörden umgesetzt und durchgeführt wird. Gleichzeitig verläuft entgegen der Richtung der Delegationskette die Verantwortlichkeitskette (Bergmann et al. 2000: 257, Strøm 1995: 57, Saalfeld 2000: 354 f.).

Das Parlament spielt hier eine wichtige Rolle, da es die einzige Institution ist, die direkt vom Volk gewählt ist und so das Volk mit den anderen Agenten des politischen Systems verbindet (vgl. Saalfeld 2000: 354). Hier zeigt sich der große Unterschied zwischen präsidentiellen und parlamentarischen Regierungssystemen, welcher sich auch auf die Delegationsbeziehungen innerhalb des politischen Systems auswirkt. In präsidentiellen Systemen wird im Gegensatz zu parlamentarischen Systemen nicht nur das Parlament, sondern auch der\*die Präsident\*in direkt

vom Volk gewählt. Die folgende Abbildung zeigt anschaulich, wie dieser strukturelle Unterschied die Delegations- und Verantwortlichkeitsbeziehungen in den Regierungssystemen prägt.

### I. Parliamentary Government



### II. Presidential Government

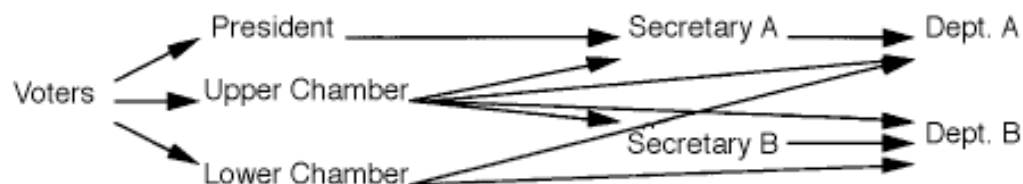


Abbildung 2: Delegation und Verantwortlichkeit in parlamentarischen und präsidentiellen Regierungssystemen (Strøm 2000: 269).

In dieser Abbildung wird deutlich, dass in parlamentarischen Systemen das „singularity principle“ (Strøm 2000: 269) herrscht. Ein Prinzipal delegiert Macht an einen einzigen Agenten und ein Agent ist auch nur einem einzigen Prinzipal gegenüber verantwortlich.<sup>1</sup> In präsidentiellen Regierungssystemen hingegen kann ein Agent auch mehreren Prinzipalen gegenüber verantwortlich sein.

## 4.2 Agency Problems

Unabhängig vom politischen Kontext bringt die grundsätzliche Informationsasymmetrie zugunsten des Agenten Probleme für den Prinzipal mit sich: einerseits muss er Aufgaben delegieren, weil ihm Kompetenzen, Ressourcen oder einfach die Zeit zur Aufgabenerledigung fehlen, aber andererseits ist es für den Agenten möglich, durch seinen Informationsvorsprung nicht im

<sup>1</sup> Es handelt sich hier allerdings um eine idealtypische und minimalistische Definition eines parlamentarischen Regierungssystems, welches sich so in der Realität nicht beobachten lassen wird. Die Rolle von Parteien und deren Auswirkungen auf Delegationsbeziehungen werden beispielsweise vernachlässigt. So sind Minister\*innen nicht von ihrer Parteimitgliedschaft losgelöst und daher nicht allein dem\*der Regierungschef\*in gegenüber verantwortlich.

Sinne des Prinzipals zu handeln und seinen eigenen Interessen zu folgen (Strøm 1995/2000, Harfst/Schnapp 2003). Daher kann es zu so genannten „agency problems“ kommen, denn „[a]ny delegation of authority creates the risk that the agent may not faithfully execute the intentions of the principal“ (Strøm 1995: 60).

Die Agenturprobleme „hidden information“ und „hidden action“ entspringen der Informationsasymmetrie zugunsten des Agenten. Der Agent besitzt oder erhält Informationen, die er strategisch zu seinem Vorteil nutzen oder vor dem Prinzipal versteckt halten kann („hidden information“). So kann der Prinzipal nicht über alle Kompetenzen, Eigenschaften und die wahren Präferenzen des Agenten Bescheid wissen. Dies kann zum Problem der „adverse selection“ führen: aufgrund der fehlenden Information wählt der Prinzipal den falschen, für die Aufgabenerfüllung ungeeigneten Agenten aus. Auch der „hidden action“ liegt eine Informationsasymmetrie zu Grunde. Der Prinzipal kann nicht alle Aktivitäten des Agenten beobachten und zudem weiß der Agent mehr über die Ausführung und Umsetzung des Auftrages. Dadurch entsteht das Problem des „moral hazards“: das abweichende Verhalten des Agenten, das zur Realisierung der eigenen Interessen und nicht der des Prinzipals führt (vgl. Kiewiet/McCubbins 1991: 25 f., Harfst/Schnapp 2003: 5 f., Strøm 2000: 270). Nutzt der Agent also seinen Informationsvorsprung zum Nachteil des Prinzipals aus, so kommt es zu „agency losses“. Diese Agenturverluste können an jeder Verbindung der Delegationskette passieren (vgl. Bergmann 2000: 257).

#### *4.2.1 Bewältigung von Agenturproblemen*

Kiewiet und McCubbins (1991: 27) machen vier Wege aus, mit denen den Prinzipal schädigende Aktivitäten des Agenten und somit agency losses verhindert werden sollen: „(1) contract design, (2) screening and selection mechanisms, (3) monitoring and reporting requirements, and (4) institutional checks.“ Die ersten zwei Instrumente sollen agency losses ex-ante verhindern, also noch bevor die Delegation zwischen Prinzipal und Agent stattfindet. Die letzten zwei Instrumente werden ex-post eingesetzt, wenn der Vertrag zwischen Prinzipal und Agent bereits besteht. Vertragsgestaltung sowie Auswahl- und Prüfmechanismen lassen sich eher in parlamentarischen Systemen, Beobachtung, Berichtspflichten und institutionelle Grenzen vermehrt in präsidentiellen Systemen finden (vgl. Strøm 2000: 278).

#### 4.2.1.1 Vertragsgestaltung

Durch die Ausgestaltung des Vertrages im Vorhinein soll eine gemeinsame Grundlage für die Zusammenarbeit von Prinzipal und Agent geschaffen werden. Mit Hilfe bestimmter Anreize soll der Agent motiviert werden, im Interesse des Prinzipals zu handeln und weniger den eigenen Interessen zu folgen. Der Vertrag kann aber auch Sanktionen oder Strafen bei Nicht-Befolgung des Vertrages beinhalten (vgl. Kiewiet/McCubbins 1991: 27-29).

Im politischen Kontext, besonders in parlamentarischen Regierungssystemen, werden keine Verträge im juristischen Sinne geschlossen, sondern Strøm versteht sie als „the set of terms on which the cabinet is allowed to take office“ (Strøm 1995: 73). Damit meint er „investiture rules“ und „recognition rules“, die regeln, wer nach einer Wahl zur Regierungsbildung beauftragt wird und wie die neue Regierung ins Amt eingeführt wird (a.a.O.: 74). Parlamente als Prinzipale sind in einer starken Position, wenn das Parlament der Einsetzung einer neuen Regierung zustimmen muss und die Regierung so vorher mit den Parlamentsabgeordneten um ihre Unterstützung verhandeln muss (vgl. Saalfeld 2000: 359).

Neben diesen meist gesetzlich verankerten Regeln gelten auch Koalitionsverträge als ex-ante Instrumente zur Vermeidung von Agenturverlusten. Ein Koalitionsvertrag im Zuge der Regierungsbildung zwischen mehreren Parteien „constrains incoming governments in their future activities thus reducing the risk of government opportunism *vis-à-vis* [Hervorhebung im Original] the parliamentary principal (‘moral hazard‘)“ (Saalfeld 2000: 357). Zudem dienen Koalitionsverträge, die meist öffentlich sind, der Öffentlichkeit und auch den Mitgliedern der eigenen Partei als Referenz, an der Regierungshandeln gemessen werden kann. So soll opportunistisches Verhalten verhindert werden. Da allerdings Koalitionsverträge nicht bindend sind, gibt es bei Nichteinhaltung des Koalitionsvertrages keine formalen Sanktionsmöglichkeiten (vgl. Saalfeld 2000: 360 f.).

#### 4.2.1.2 Auswahl- und Prüfmechanismen

Diese Form der ex-ante Kontrolle soll das bereits beschriebene Problem der „adverse selection“, also die Auswahl eines ungeeigneten und nicht ausreichend qualifizierten Agenten, beheben. „[T]o eliminate potentially troublesome cabinet members before they ever get into office“ (Strøm 1995: 75) ist das Ziel dieses Verfahrens. Die Mechanismen zur Überprüfung und Auswahl der Exekutivpolitiker\*innen, bei denen Parteien eine wichtige Rolle spielen, sind in

parlamentarischen Systemen gut entwickelt (vgl. Harfst/Schnapp 2003: 7). Viele potenzielle Kabinettsmitglieder haben schon einige Jahre Partei- und Fraktionsarbeit geleistet und unterschiedliche Parteiämter übernommen. Dadurch konnten die anderen Parlamentarier\*innen bereits genug Informationen über ihre Kolleg\*innen sammeln und können diese so hinsichtlich ihrer Eigenschaften, Präferenzen und Kompetenzen besser einschätzen (vgl. Saalfeld 2000: 361 f., Strøm 1995: 75 f.).

#### *4.2.1.3 Beobachtung und Berichtspflichten*

Durch das Überwachen des Agenten und Berichtspflichten des Agenten an den Prinzipal soll die Gefahr von hidden action and hidden information gebannt werden und so die Informationssymmetrie zwischen Prinzipal und Agent verringert werden. Nachdem der Agent zur Aufgabenausführung beauftragt wurde, wird er durch diese ex-post-Mechanismen dazu verpflichtet, erlangte Informationen und unternommene Aktivitäten offen zu legen (Kiewiet/McCubbins 1991: 31). Im politischen Kontext ist dies der sichtbarste Weg, wie die Legislative ex-post die Regierung kontrolliert (vgl. Strøm 1995: 76). Die Möglichkeiten der ex-post-Kontrolle von Regierungshandeln durch die Legislative gilt zwar in parlamentarischen Regierungssystemen als besser ausgebaut als in präsidentiellen (Strøm 2000: 273), aber Parlamente können auch auf von anderen politischen Institutionen zur Verfügung gestellte Informationen zurückgreifen, um so Regierungshandeln besser bewerten zu können. Harfst und Schnapp (2003: 9) machen folgende Instrumente und Institutionen aus, die den Parlamenten bei der Beobachtung der Regierung helfen können:

- „die Ausschüsse, die neben der Kontrollfunktion einen wichtigen Teil der Legislativfunktion eines Parlamentes wahrnehmen
- Auskunftspflichten der Regierung gegenüber dem Parlament, wie sie in den verschiedenen Anfrageinstrumenten bestehen
- parlamentarische Unterstützungsapparate wie wissenschaftliche Dienste, Bibliotheken und Enquetekommissionen
- Ombudsstellen und Wahlkreisbüros
- Rechnungshöfe.“

Allerdings können zu viele Informationen über die Aktivitäten des Agenten den Prinzipal vor Herausforderungen stellen, denn es erschwert dem Prinzipal, die wirklich wichtigen

Informationen herauszufiltern. Zudem kann eine Berichtspflicht auch nicht sicherstellen, dass der Agent alles berichtet und dass er die Wahrheit sagt. Die Prinzipale greifen daher zusätzlich zu den oben genannten und als „police patrols“ (Polizeipatrouillen) bezeichneten Institutionen auf „fire alarms“ (Feuermelder) zurück (vgl. Kiewiet/McCubbins 1991: 31 f.). Diese beiden Begriffe wurden von McCubbins und Schwartz 1984 geprägt und beschreiben zwei Arten von Kontrolle: Im Rahmen der „police patrol“-Kontrolle werden die Legislative und die weiteren politischen Institutionen wie Polizeipatrouillen aktiv, direkt und auf eigene Initiative hin tätig. Durch dauerhafte und regelmäßige Kontrollaktivitäten wird die Exekutive beobachtet. Dadurch ist diese Art der Kontrolle allerdings auch sehr kosten- und zeitintensiv. Die Kontrolle durch „fire alarms“ ist hingegen weniger ressourcenintensiv und regelmäßig, weil keine dauerhafte Überwachung notwendig ist. Feuermelder können betroffene Dritte sein, wie die Öffentlichkeit, einzelne Bürger\*innen oder organisierte Interessengruppen, die wie ein Feuermelder dem Parlament Unregelmäßigkeiten bei Aktivitäten der Regierung und ihrer Behörden melden.

#### *4.2.1.4 Institutionelle Grenzen*

„In many Western European countries, the agency relationship between parliament and government is ‘embedded’ in a wider system of checks and balances” (Saalfeld 2000: 371). Entscheidungen der Regierung können daher der Vetomöglichkeit anderer politischer Institutionen unterliegen. Dies können zum Beispiel Verfassungsgerichte oder zweite Kammern sein, aber auch Regelungen für die Entscheidungsfindung innerhalb des Kabinetts wie die Richtlinienkompetenz des\*der deutschen Kanzler\*in (vgl. Kiewiet/McCubbins 1991: 34, Saalfeld 2000: 371, Strøm 1995: 76). So soll sichergestellt werden, dass die Regierung nicht allein nach ihren eigenen Interessen handelt und sich der Auftragserfüllung entzieht. Zudem erhält das Parlament durch die Kontrollen anderer politischer Akteure zusätzliche Informationen über die Aktivitäten der Exekutive.

Die Prinzipal-Agent-Theorie umfasst ein sehr breites Anwendungsfeld und macht es möglich, ähnliche Phänomene in verschiedenen Themenfeldern zu erkennen und Lösungen zu übertragen. Zudem überzeugt sie mit ihrer Sparsamkeit und Reduzierung auf einige wenige wesentliche Elemente.

Gilardi/Braun (2002: 156) äußern einen Kritikpunkt, der gerade im politischen Kontext relevant ist: Die Akteure werden als rational und egoistisch handelnd angenommen und die Beziehung zwischen Prinzipal und Agent wird nicht „als Interaktion im Sinne einer dauerhaften sozialen Beziehung verstanden“ (ebd.). Gerade in parlamentarischen Regierungssystemen spielt Vertrauen eine wichtige Rolle, weil die Regierung vom Vertrauen der Parlamentsmehrheit abhängig ist und daher eng mit dieser zusammenarbeitet. Auch durch langjährige Parteimitgliedschaften werden vertrauensvolle Beziehungen und soziale Netzwerke zwischen Regierungsmitgliedern und Parlamentarier\*innen aufgebaut, die von der Prinzipal-Agent-Theorie vernachlässigt werden.

In der vorliegenden Arbeit soll die Prinzipal-Agent-Beziehung zwischen der Regierung und dem Parlament bzw. der Regierung und der Parlamentsmehrheit genauer betrachtet werden. Mit Hilfe der Analyse der Gesetze zur Parlamentsbeteiligung und der Inhaltsanalyse parlamentarischer Debatten soll untersucht werden, wie das Parlament verhindert, dass die Regierung ihren Informationsvorsprung ausnutzt und möglicherweise zum Nachteil des Prinzipals, also des Parlamentes, handelt.

### *4.3 Deparlamentarisierung*

Die obigen Ausführungen zur Prinzipal-Agent-Theorie haben gezeigt, dass es für den Prinzipal (Parlament) sehr schwierig und ressourcenintensiv ist, die Aktivitäten des Agenten (Regierung) genügend zu beobachten und zu kontrollieren. Mit Hilfe ihres Informationsvorsprunges aus Expert\*innenkreisen und Bürokratie kann sich die Regierung dem Parlament gegenüber verselbstständigen und es kann zur „Deparlamentarisierung“<sup>2</sup> kommen. Diesen theoretischen Zusammenhang zwischen Prinzipal-Agent-Theorie und der These der Deparlamentarisierung stellen in der Literatur Kropp 2003 und Marschall 2005/2020 her. Kropp (2003: 330) beschreibt Deparlamentarisierung im Kontext des deutschen Regierungssystems als „fortschreitende Abwertung des Parlaments, als absichtsvolle Umgehung des Deutschen Bundestages, insbesondere der regierungstragenden Fraktionen, durch die Regierung und den Bundeskanzler.“ Eine Umgehung der Parlamente konnte auch in der Corona-Pandemie beobachtet werden, als die Parlamente bei der Bekämpfung der Pandemie nur eine untergeordnete Rolle spielten und die

---

<sup>2</sup> Die Begriffe „Deparlamentarisierung“ und „Entparlamentarisierung“ werden in der Literatur synonym benutzt.

relevanten Entscheidungen im kleinen Kreis der Exekutiven in Bund-Länder-Konferenzen ohne Einbeziehung der Parlamente getroffen wurden.

Die Klagen über einen Bedeutungsverlust der Parlamente und die Deparlamentarisierung haben sich nicht erst im Rahmen der Corona-Pandemie entwickelt: „The phrase ‘crisis of parliamentarism’ is nearly as old as the phenomenon of modern parliamentary democracy“ (Bracher 1964: 179). Während die wissenschaftliche Parlamentarismuskussion in Deutschland „unter dem Signum von Verfallshypothesen geführt [wird]“ (Oberreuter 2013: 21), ist diese in angelsächsischen Ländern differenzierter (vgl. ebd.). Im Folgenden soll nun die Diskussion um die These der Deparlamentarisierung in der deutschen politikwissenschaftlichen Forschung dargestellt und die politischen Prozesse, die zu einem Bedeutungsverlust der Parlamente führten, näher beleuchtet werden. So soll ein besseres Verständnis für die Rolle der Parlamente in der Corona-Pandemie geschaffen werden.

In der wissenschaftlichen Diskussion lassen sich zwei Hauptgründe für den beklagten Bedeutungsverlust der Parlamente ausmachen: 1. Der zunehmende Einfluss dritter Akteure wie Expert\*innengremien, Kommissionen, Interessengruppen, aber auch föderaler Verhandlungsrunden wie der Ministerpräsident\*innenkonferenz im politischen Entscheidungsprozess und 2. die stärker werdende Europäisierung, die sich auch auf die nationalen Politik- und Rechtssysteme auswirkt.

Der zunehmende Einfluss anderer auf die Entscheidungsfindung betrifft das Parlament in seiner Gesetzgebungsfunktion, denn dadurch werden die politischen Entscheidungen in informellen Runden woanders, aber nicht im Parlament getroffen (Kropp 2003, Papier 2013, Oberreuter 2013, Morlok 2003). Das Parlament werde daher zu einer „Ratifikationsinstanz“ (Papier 2013: 84) degradiert. Das Letztentscheidungsrecht liegt zwar beim Parlament, doch das Parlament bleibt bei der Politikformulierung und der Entwicklung von Gesetzesentwürfen außen vor, so dass die Transparenz des parlamentarischen Diskurses verloren geht (vgl. Papier 2013: 84-86). Eine fortschreitende Deparlamentarisierung und Informalisierung der politischen Entscheidungsfindung wirkt sich zudem auch auf die Qualität der getroffenen Entscheidungen aus, weil auf diese Weise die Inklusivität und die Öffentlichkeit, die Inklusivität vermitteln soll, eingeschränkt wird (vgl. Morlok 2003: 62). Der Eindruck, dass das Parlament kaum mehr einen Einfluss darauf hat, was es beschließt, kann auch dazu führen, dass das Vertrauen der Bürger\*innen in ihre gewählte Vertretung schwindet (vgl. Oberreuter 2013: 23).

Die Integration der Europäischen Union und die damit einhergehende Europäisierung der nationalen politischen Systeme schränken den Gestaltungsspielraum der Parlamente ein, da sie bei



ihrer Gesetzgebung in vielen Fällen Vorgaben der Europäischen Union beachten müssen. Zudem werden nationale Gesetzgebungskompetenzen auf die supranationale Ebene übertragen und gleichzeitig nehmen die Exekutiven auf EU-Ebene legislative Kompetenzen wahr. Nicht nur die Gesetzgebungsfunktion der Parlamente, sondern auch ihre Kontrollfunktion wird durch die zunehmende Europäisierung begrenzt. Das europäische Mehrebenensystem erschwert es den nationalen und subnationalen Parlamenten, die Aktivitäten „ihrer“ Regierungen auf der europäischen Ebene zu beobachten, zu kontrollieren und ggf. nachzusteuern (Abels/Eppler 2011, Auel/Benz 2005, Buzogány/Kropp 2013).

Suzanne Schüttemeyer (2008, 2013) widerspricht der These, dass das Parlament der Regierung unterlegen sei und die Parlamentarier\*innen „nur ihr Stimmvieh seien“ (Schüttemeyer 2013: 454), denn „diese Auffassung [verkennt] die Handlungslogik des parlamentarischen Regierungssystems“ (ebd.). Da die Regierung von der dauerhaften Unterstützung der Parlamentsmehrheit abhängig ist, braucht es für eine stabile Regierung Geschlossenheit und ständige Konsultationen, die allerdings meist hinter verschlossenen Türen stattfinden. Dies verstärkt den Eindruck der Exekutivdominanz (vgl. a.a.O.: 453 f.).

Die Klagen über den Bedeutungsverlust der Parlamente basieren auf Vorstellungen des alten Dualismus, der zwar verfassungsrechtlich immer noch gilt, aber in der Bundesrepublik verfassungspolitisch vom neuen Dualismus „überlagert und insoweit verändert und erweitert“ (Stefani 1997: 26) wird. Auch Morlok (2003: 64 f.) und Oberreuter warnen vor falschen Vorstellungen als Grundlage für die Messung der Bedeutung der Parlamente: „Falsch ist das Kriterium eines ‚goldenen Zeitalters‘, in dem das Parlament angeblich Suprematie genoss und die Regierung sein ausführendes Organ war. Dieses Zeitalter hat es nie gegeben“ (Oberreuter 2013: 24).

#### *4.4 Reparlamentarisierung*

Dennoch lassen sich eine Verschiebung von Kompetenzen und die Einengung des Gestaltungsspielraums von Parlamenten durch den zunehmenden Einfluss der Europäischen Integration nicht leugnen. Allerdings ist in den letzten Jahren im Hinblick auf die Europapolitik und ihre Bedeutung für die Rolle der nationalen Parlamente im europäischen Kontext eine Reparlamentarisierung zu beobachten. Die Parlamente widersetzen sich ihrem schwindenden Einfluss in der Europapolitik und starten Reformprozesse, die darauf zielen, unabhängiger von den

Regierungen und ihren Informationen zu werden, so Informationsasymmetrien abzubauen und dadurch als Prinzipale ihre Agenten besser kontrollieren zu können.

Es wurden aktive Reformprozesse unternommen, um die Arbeitsweise der nationalen als auch subnationalen Parlamente an die neuen europäisierten Bedingungen anzupassen. Abgeordnete bauten ihre interparlamentarischen und intereuropäischen Netzwerke aus, um vermehrt Informationen in EU-Angelegenheiten zu erhalten. Zudem wurde aus diesem Grund auch ein Verbindungsbüro des Bundestages in Brüssel geschaffen. Durch eine neu entstandene interparlamentarische Kooperation der nationalen Parlamente in der EU konnten die Synergieeffekte genutzt werden, um die Informationsgewinnung der einzelnen Parlamente zu verbessern (Eppler 2013). Diese formellen und informellen Prozesse dienen dazu, dass die Parlamente und ihre Abgeordneten weniger vom Informationsfluss der Regierung abhängig sind. Auf diese Weise können Informationsasymmetrien zwischen Regierung und Parlament verringert und durch regierungsunabhängige Informationen die parlamentarische Kontrolle verbessert werden. So kann eine bessere und effektivere Kontrolle von Regierungshandeln auf EU-Ebene durch die nationalen Parlamente ermöglicht werden (siehe Abels 2013; Auel/Benz 2005; Buzogány/Kropp 2013).

Auch in der Eurokrise bildeten sich innerhalb der Strukturen des Bundestages „informelle Strategien der Informations- und Wissensgenerierung“ (Buzogány/Kropp 2013: 3) heraus, um Kontrollmöglichkeiten zu erweitern und sich der Exekutivdominanz und den Informationsasymmetrien in europapolitischen Entscheidungen entgegenzusetzen (Buzogány/Kropp 2013).

Die Ergebnisse von Buzogány und Kropp bezüglich der Rolle des Bundestages in der Eurokrise sind auch im Hinblick auf die gegenwärtige Corona-Krise relevant, weil sich Parallelen erkennen lassen. Die Eurokrise hat einerseits gezeigt, dass das Parlament zu langsam ist, um auf dynamische Entwicklungen reagieren zu können, und dass es zu wenig Expertise besitzt und daher abhängig ist vom Informationsfluss der Regierung, deren Handlungen es kontrollieren soll. Andererseits ist der Bundestag nicht untätig geblieben und hat sich seiner Defizite angenommen, indem er mit Initiativen die Stärkung der eigenen Informationsbasis vorangetrieben hat. Auch in der Corona-Pandemie haben sich die strukturellen Defizite der Parlamente bei der Krisenbewältigung gezeigt, aber die Parlamente haben versucht, diese zu verringern und sich den sich verändernden Rahmenbedingungen anzupassen. Dies soll im weiteren Verlauf der Arbeit untersucht werden.

## 5 Forschungsstand Parlamente in Corona-Zeiten

Der Umfang der politikwissenschaftlichen Literatur, die sich mit der Rolle der Parlamente in der Pandemie und den Auswirkungen der Pandemie auf den Parlamentarismus beschäftigt, ist zu diesem Zeitpunkt eher gering. Ein Großteil der Forschung sind Case-Studies, die die unterschiedlichen Maßnahmen einzelner Länder oder die Auswirkung der Pandemie auf bestimmte Politikfelder untersuchen oder miteinander vergleichen (siehe u.a. Engler et al. 2021, Boswell et al. 2021 und Basta/Henderson 2021). Parlamente spielen hier nur eine untergeordnete Rolle. Politikwissenschaftliche Forschung, die sich gar mit den Landesparlamenten und ihrer Bedeutung im Kampf gegen die Corona-Pandemie beschäftigt, ist bisher nicht zu finden. Bisher wurde sich auch noch nicht in einer publizierten Forschung mit den Plenardebatten in den Landesparlamenten während der Corona-Pandemie befasst. Hier zeigt sich eine Forschungslücke auf, die diese Arbeit zu schließen versucht.

Einzig die Zeitschriften „The Theory and Practice of Legislation“ („Legislatures in the Time of Covid-19“ und „Global Legislative Responses to Coronavirus“, Volume 8, Issue 1-2, 3) und „West European Politics“ („COVID-19 in Europe: Political Reactions and Consequences“ Volume 44, Issue 5-6) stechen hier heraus, weil sie beide jeweils eine bzw. zwei Ausgaben der Untersuchung von Auswirkungen der Corona-Pandemie auf politische Systeme, auf politische Akteure und deren Reaktionen gewidmet haben. „The Theory and Practice of Legislation“ legt einen klaren Fokus auf die Bedeutung der Legislative und ihrer Herausforderungen in Pandemiezeiten, welche eine starke Exekutive erfordern. Die Autor\*innen in der Ausgabe von „West European Politics“ beschäftigen sich hingegen mit einer Reihe von verschiedenen, nicht nur die Parlamente betreffenden Politikfeldern.

Einige Ergebnisse der bisherigen politikwissenschaftlichen Forschung zur Rolle der Parlamente und deren Herausforderungen in der Pandemie sollen hier vorgestellt werden, um somit auch die vorliegende Arbeit in die aktuelle Forschung einzuordnen.

Griglio (2020) hat sich in ihrer vergleichenden Analyse mit der Rolle europäischer Parlamente in der Pandemie und ihre Reaktionen auf die veränderten Rahmenbedingungen beschäftigt. Sie macht fünf parlamentarische Kontrollinstrumente aus, mit denen europäische Parlamente – trotz eingeschränkter parlamentarischer Aktivitäten durch beispielsweise Hygienevorschriften und Abstandsregelungen – parlamentarische Kontrolle der Regierungen in der Pandemie sicherstellten. 1. Parlamente waren häufig an der Ausrufung eines Notstandes oder an der Entscheidung, der Exekutive besondere Rechte und Kompetenzen zuzuweisen, beteiligt. In

manchen Fällen ist die Verlängerung des Notstandes zudem von der Zustimmung des Parlamentes abhängig. 2. Regierungserklärungen im Plenum stellten sich als wichtige Gelegenheit für Abgeordnete heraus, mit der Regierung zu kommunizieren und sie zu kontrollieren. 3. Die Wahrnehmung der Fragerechte der Parlamentarier\*innen konnte auch trotz Einschränkungen von Präsenzveranstaltungen im Parlament gewährleistet werden. 4. Auch die Ausschussarbeit der Parlamente wurde größtenteils aufrechterhalten, meist durch die Nutzung moderner Kommunikationstechniken wie Videokonferenzen. 5. Es wurden in einigen europäischen Parlamenten ad-hoc Ausschüsse gebildet, die sich mit dem Management und den Auswirkungen der Pandemie beschäftigten.

Hildebrand (2020) stellte in seinen Ausführungen fest, dass sich der öffentliche Diskurs über den Ausnahmezustand in den außerparlamentarischen und außerkonstitutionellen Raum der Medien und der Ministerpräsident\*innenkonferenz verschoben hatte. Hauptakteure dieses Diskurses in Deutschland sind Mitglieder der Regierungsparteien und der Exekutiven, wie die Ministerpräsidenten von Bayern und Nordrhein-Westfalen, Markus Söder und Armin Laschet, die die Debatte als Schauplatz für den Kampf ums Kanzleramt nutzten. Die parlamentarische Opposition blieb hingegen stumm.

Louwerse, Sieberer, Tuttnauer und Andeweg (2021) beschäftigten sich mit dem Verhalten und den Äußerungen der parlamentarischen Opposition gegenüber der Regierung in der ersten Hälfte des Jahres 2020. Sie konnten, auch in Deutschland, einen „rally-round-the-flag“-Effekt<sup>3</sup> im Verhalten der oppositionellen Parteien beobachten. Zu Beginn der Pandemie sahen die Oppositionsparteien die Notwendigkeit zur Zusammenarbeit, hielten sich daher mit Kritik und Initiativen im Parlament zurück und unterstützten die Regierung in ihrem Handeln mit positiven Äußerungen. Mit dem Abflachen der ersten Pandemiewelle kehrten die negativen und kritischen Äußerungen der Opposition wieder zurück.

Bolleyer und Salát (2021) untersuchten die Corona-Pandemie als Möglichkeit für Exekutiven, im Zuge der Bekämpfung der Pandemie ihre Gestaltungsmacht zu vergrößern und damit einhergehend, die Parlamente in ihrer Rolle als regierungskontrollierende Macht zu schwächen. Die Autorinnen kommen zu dem Ergebnis, dass entgegen der Erwartung die Ausweitung der Macht der Exekutive nicht so sehr von der Anwesenheit populistischer Parteien in der Regierung abhängt, sondern davon, ob die Regierung aus einer Koalition von Parteien besteht und

---

<sup>3</sup> Der von Mueller in den 1970er Jahren geprägte Begriff beschreibt, dass in Kriegs- und Krisenzeiten, wenn die Nation bedroht ist, die öffentliche Unterstützung des Präsidenten zunimmt (siehe Mueller, John E. (1970): Presidential Popularity from Truman to Johnson. In: American Political Science Review 64 (1), S. 18–34).

wie weit diese Koalitionsparteien ideologisch voneinander entfernt sind, also der internen Diversität der Regierung. Die einheitlichen Regierungen, wie in Frankreich, Großbritannien und Ungarn, nutzten mehr als Koalitionsregierungen die Pandemie zum Ausbau ihrer Gestaltungsmacht, während gleichzeitig die formale Rolle der Parlamente im politischen Entscheidungsprozess geschwächt wurde.

Pedersen und Borghetto (2021) analysierten am Beispiel von Dänemark und Italien das Funktionieren der Parlamente während der Corona-Pandemie. Sie argumentieren auf Grundlage der Ergebnisse ihrer Untersuchung, dass das Parlament in der Position ist, Zugeständnisse von Seiten der Regierung zu erhalten, wenn die Regierung nicht genug mit Kompetenzen und Rechten ausgestattet ist, um angemessen auf die Krise reagieren und ggf. das Parlament im Entscheidungsprozess umgehen zu können. Die dadurch entstandenen parlamentarischen Reformen, wie zum Beispiel die Einberufung eines außerordentlichen Gesundheitsausschusses mit Gesundheitsexpert\*innen aller Parteien im dänischen Parlament, stärkten das Parlament in seiner Rolle und in der Erfüllung seiner Funktion auch in Pandemiezeiten.

Die Forschungsergebnisse lassen sich folgendermaßen zusammenfassen: Die Arbeit der Parlamentarier\*innen konnte besonders aus logistischer Sicht größtenteils aufrechterhalten werden. Allerdings änderte sich die Art des politischen Diskurses, da sich die politische Debatte in den außerparlamentarischen Raum verschob und die Opposition sich in den ersten Wochen der Pandemie mit Kritik an der Regierung zurückhielt. Für die Rolle der Parlamente in der Pandemie ist besonders das Zusammenspiel zwischen Exekutive und Legislative relevant. Es zeigte sich, dass für die Stärke und Rechte der Parlamente während der Pandemie entscheidend ist, über welche Kompetenzen die Regierung verfügt. So nutzten einige Regierungen die Pandemie zur weiteren Schwächung der Parlamente. Diese Ergebnisse sind für den weiteren Verlauf der Arbeit relevant, indem sie einen wissenschaftlichen Kontext für die Rolle der deutschen Landesparlamente darstellen.

## 6 Hypothesen

Die politikwissenschaftliche Forschung zur parlamentarischen Kontrolle in Kapitel 3 zeigt, dass die Kontrolle durch die Oppositionsparteien meist in der Öffentlichkeit stattfindet. Die Opposition kritisiert in der Öffentlichkeit geplantes oder bereits vergangenes Regierungshandeln und präsentiert sich als inhaltliche und personelle Alternative. Die Regierungsparteien hingegen

üben ihre Kontrolle vorrangig hinter verschlossenen Türen aus. Durch ein enges Vertrauens- und Abhängigkeitsverhältnis mit der Regierung haben die Regierungsparteien schon bereits während der Entscheidungsfindung Möglichkeiten zur internen Mitsteuerung und Kontrolle, weitgehend geräuschlos unter dem Ausschluss der Öffentlichkeit. Daraus lässt sich für die Dokumenten- und Inhaltsanalyse der Plenardebatten folgende Hypothese entwickeln:

**H1: Die Debatten und Initiativen als Form von parlamentarischer Kontrolle werden häufiger durch Oppositionsparteien angestoßen als durch Regierungsparteien.**

Allerdings zeigten Untersuchungen zu parlamentarischen Initiativen im Zuge der voranschreitenden Europäisierung, wie in Kapitel 4.4 thematisiert, dass der Wirkungsmechanismus des neuen Dualismus weniger deutlich ist, wenn die institutionellen Eigeninteressen des Parlamentes betroffen sind. Die Initiativen dienen zur Stärkung der Rechte des gesamten Parlamentes (vgl. Eberbach-Born und Kropp 2013: 15). Diese gehen nicht nur von den Oppositionsparteien aus, sondern werden durchaus auch von den Regierungsparteien vorangetrieben. Somit lässt sich in diesen Fällen der alte Dualismus von Parlament und Regierung erkennen und weniger das Gegenüber von Opposition und Regierungsmehrheit. Da sich die vorliegende Arbeit mit der Stärkung des Parlamentes als Ganzes und nicht nur einzelner Gruppierungen innerhalb des Parlamentes beschäftigt, kann davon ausgegangen werden, dass die parlamentarischen Initiativen zur Beteiligung der Parlamente in der Corona-Pandemie auch von Regierungsparteien veranlasst werden. Dies wird sich auch in den Plenardebatten selbst zeigen. Es wird daher angenommen, dass sich die Abgeordneten in ihren Redebeiträgen weniger auf die Funktion der Opposition bzw. der Regierungsmehrheit im parlamentarischen System beziehen, sondern auf die Funktion des gesamten Parlamentes.

**H2: Die Initiativen zur Stärkung des Parlamentes in der Corona-Pandemie gehen sowohl von der Opposition als auch von den Regierungsparteien aus.**

Parteien, besonders in föderal gegliederten Staaten wie Deutschland, sind keine einheitlichen Akteure, da sie aus Personen bestehen, die aus diversen Motiven Mitglieder der Partei sind. Innerhalb einer Partei lassen sich verschiedene Strömungen, Fachpolitiker\*innen, aber auch

Generalist\*innen und Landesverbände mit einem gewissen Grad an Autonomie finden, die nicht immer einer Meinung sind.

In den Bundesländern kann eine Partei zu ein und demselben Thema unterschiedliche Positionen einnehmen, denn die Interessen der Politiker\*innen auf Landesebene können durch verschiedene Faktoren geprägt sein. So können beispielsweise wahltaktische Überlegungen eine Rolle spielen oder die speziellen territorialen Interessen des Landes in den Blick genommen werden (siehe Turner and Rowe 2013).

Zudem ist es denkbar, dass durch die föderale Gliederung Deutschlands eine Partei sich in einem Land in der Landesregierung und in einem anderen Land in der Opposition befindet. Der neue Dualismus führt auch dazu, dass Regierungsmehrheit und Opposition in unterschiedlicher Weise zu den Funktionen des Parlamentes beitragen. Die Regierungsmehrheit trägt zur Gesetzgebungsfunktion des Parlamentes bei, indem sie Gesetzesvorhaben mitsteuert und durchsetzt. Die Funktion der Opposition ist es hingegen, sachliche und personelle Alternativen aufzuzeigen und zu stellen und Kritik öffentlich zu äußern (vgl. Schwarzmeier 2004: 57).

Durch die unterschiedlichen Funktionen, die Regierungsmehrheit und Opposition erfüllen, ist es möglich, dass Parteien nicht kohärente Positionen in den Debatten einnehmen, wenn sie sich in einem Land in der Regierung und in einem anderen Land in der Opposition befinden. In der vorliegenden Arbeit werden daher in den Debatten unterschiedliche Positionen der Parteien beobachtet werden, die sich unter anderem auch danach richten, in welcher Rolle sich die Partei im Parlament befindet.

**H3: Die Positionen der Parteien werden über die Ländergrenzen hinweg nicht kohärent sein.**

## 7 Rechtliche Grundlagen in der Corona-Pandemie

Nachdem im Dezember 2019 das Coronavirus in der chinesischen Stadt Wuhan ausbrach und sich innerhalb weniger Wochen weltweit ausbreitete und so auch Deutschland erreichte, mussten Maßnahmen zur Bekämpfung des Virus ergriffen werden. Auch wenn in der Corona-Krise der Terminus „Ausnahmestand“, ein Begriff, den das Grundgesetz nicht kennt, häufig benutzt wird, befindet sich Deutschland verfassungsrechtlich in einem Normalzustand. Die

Bekämpfung der Pandemie findet auf einfachgesetzlicher Grundlage statt, insbesondere dem Infektionsschutzgesetz (IfSG).

Das Infektionsschutzgesetz wurde im Zuge dessen am 27.03.2020 durch das „Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite“ geändert. Im Rahmen dieser Änderung wurde der Begriff der „epidemischen Lage von nationaler Tragweite“ eingeführt, deren Feststellung und Aufhebung vom Bundestag getroffen werden muss. Durch die Feststellung der epidemischen Lage von nationaler Tragweite wird das Bundesgesundheitsministerium weitgehend ermächtigt, unter anderem in einigen Bereichen ohne Zustimmung des Bundesrates Rechtsverordnungen zu erlassen (§ 5).

Als Ermächtigungsgrundlage für den Erlass von Schutzmaßnahmen zur Bekämpfung und Verhinderung der Verbreitung des Coronavirus und den damit verbundenen Einschränkungen des öffentlichen Lebens dient die Generalklausel des § 28 Abs. 1 IfSG („so trifft die zuständige Behörde die notwendigen Schutzmaßnahmen“) und die Verordnungsermächtigung zugunsten der Landesregierungen in § 32 Satz 1 IfSG. Die Landesregierungen werden durch § 32 dazu ermächtigt, „durch Rechtsverordnungen entsprechende Gebote und Verbote zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten zu erlassen.“ Die Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen kann von den Landesregierungen auch auf andere Stellen übertragen werden. Diese gesetzliche Regelung ist für die vorliegende Arbeit besonders relevant, da sie die Grundlage der Diskussionen für mehr Parlamentsbeteiligung bei Corona-Verordnungen darstellt.

Durch die Ermächtigung der Landesregierungen in § 32 IfSG und die Tatsache, dass das Infektionsschutzgesetz durch die Länder vollzogen wird (§ 54 IfSG), spielten die Länder eine zentrale Rolle beim Erlass von Ge- und Verboten zur Bekämpfung der Corona-Pandemie. So variierten die einzelnen Regelungen in den Bundesländern teils stark und es entwickelte sich ein föderaler Wettbewerb um die effektivste Strategie der Pandemiebekämpfung und später um den richtigen Zeitpunkt für Lockerungen.<sup>4</sup> Um eine doch möglichst einheitliche Linie in der Pandemiebekämpfung zu fahren, trafen sich die Ministerpräsident\*innen der Länder unter der Leitung der Bundeskanzlerin und stimmten sich über das weitere Vorgehen ab. Obwohl sich die Beteiligten auf eine gemeinsame Linie verständigt hatten, unterschied sich die Umsetzung der Beschlüsse in den Ländern teilweise deutlich. In dieser außerkonstitutionellen und informellen

---

<sup>4</sup> Für einen kurzen Zeitraum allerdings galten bundeseinheitliche Regelungen zur Pandemiebekämpfung, wenn die Inzidenz in einem Landkreis oder einer kreisfreien Stadt den Wert von 100 überschritt. Diese bundeseinheitlichen Regelungen im Rahmen der sogenannten Bundesnotbremse betrafen beispielsweise Ausgangs- und Kontaktbeschränkungen, den Einzelhandel und den Unterricht in den Schulen. Die Bundesnotbremse trat am 23.04.2020 in und am 30.06.2020 wieder außer Kraft.



Runde wurden auch die Beschlüsse zu den Lockdowns gefasst, die zu einem Runterfahren des gesellschaftlichen Lebens führten. In diesen Entscheidungsprozessen spielten die Exekutiven von Bund und Ländern eine tragende Rolle. Die Parlamente hingegen waren nicht an den Verschärfungen und Lockerungen der Maßnahmen beteiligt.

### *7.1 Mangelnde Legitimation und Novellierung des IfSG*

Die Corona-Schutzmaßnahmen führten zu beispiellosen Einschränkungen insbesondere im Hinblick auf Grundrechte, auch wenn diese „nicht suspendiert, sondern ‚nur‘ verhältnismäßig eingeschränkt werden [können]“ (Kersten/Rixen 2021: 52). So wurden „Handlungsfreiheit und Persönlichkeitsrecht, Freiheit und Freizügigkeit der Person, das Recht auf Erziehung und Bildung, die Religions-, Kunst-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, die Unverletzlichkeit der Wohnung, die Berufs-, Wirtschafts- und Eigentumsfreiheit sowie das Asylrecht [...] (un)mittelbar eingeschränkt, also praktisch der gesamte Grundrechtskatalog des Grundgesetzes (Art. 2–Art. 16a GG)“ (Kersten/Rixen 2021: 39). Diese Einschränkungen der im Grundgesetz gesicherten Freiheitsrechte wurden lediglich auf die Generalklausel des § 28 Abs. 1 IfSG gestützt.

Dies führte besonders in der Rechtswissenschaft zu der breit geteilten Meinung, dass die Generalklausel des § 28 keine ausreichende Grundlage für solch starke Grundrechtseingriffe darstelle (siehe u.a. Pautsch/Haug 2020, Wissenschaftlicher Dienst Deutscher Bundestag 2020), denn „[j]e schwerer eine Maßnahme in die Grundrechte von Bürgerinnen und Bürgern eingreift, desto höhere Anforderungen sind an die gesetzlichen Grundlagen zu stellen“ (Klafki 2020: 1722). Die Begründung dazu lässt sich aus der vom Bundesverfassungsgericht aus dem Rechtsstaat- und Demokratieprinzip entwickelten Wesentlichkeitstheorie ableiten, die besagt, dass alle wesentlichen Entscheidungen vom parlamentarischen Gesetzgeber getroffen werden müssen. Das Gericht begründet dies folgendermaßen: „Die Entscheidung wesentlicher Fragen ist vor diesem Hintergrund dem parlamentarischen Gesetzgeber vorbehalten [...]. Damit soll gewährleistet werden, dass Entscheidungen von besonderer Tragweite aus einem Verfahren hervorgehen, das der Öffentlichkeit Gelegenheit bietet, ihre Auffassungen auszubilden und zu vertreten, und das die Volksvertretung dazu anhält, Notwendigkeit und Ausmaß von Grundrechtseingriffen in öffentlicher Debatte zu klären. Geboten ist ein Verfahren, das sich durch Transparenz auszeichnet und das die Beteiligung der parlamentarischen Opposition gewährleistet [...]“

(BVerfGE 150, 1 (96 f.)). Mit der Verpflichtung des Parlamentes, alle wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen, möchte das Bundesverfassungsgericht somit garantieren, dass diese in einem öffentlichen Verfahren mit der Möglichkeit zum Meinungsaustausch und zum Einbringen gesellschaftlicher Interessen getroffen werden.

Vor dem Hintergrund der defizitären rechtlichen Grundlage der Corona-Schutzmaßnahmen und der fehlenden Beteiligung des Parlamentes bei dem Erlass von Rechtsverordnungen beschloss der Bundestag am 18.11.2020 eine Novellierung des Infektionsschutzgesetzes und damit der gesetzlichen Eingriffsgrundlage. Mit dieser Änderung wurde unter anderem der Begriff der epidemischen Lage von nationaler Tragweite genauer definiert (§ 5 Abs. 1) und der § 28a neu eingefügt. In § 28a findet sich nun ein Katalog an Maßnahmen, speziell zur Verhinderung und Verbreitung des Coronavirus, die für die Dauer einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite ergriffen werden können. Genannt sind hier beispielsweise die Maskenpflicht, das Abstandsgebot, Kontakt- und Ausgangsbeschränkungen und Beschränkungen der Durchführung von Kultur- und Sportveranstaltungen. Schwerwiegende Grundrechtseingriffe durch Schutzmaßnahmen wie Versammlungsverbote oder Verbote religiöser Zusammenkünfte dürfen nur als letztes Mittel angewendet werden (§ 28a Abs. 2). Zudem müssen Rechtsverordnungen, die Maßnahmen nach §§ 28 Abs. 1 und 28a Abs. 1 betreffen, von nun an begründet und befristet werden (§ 28a Abs. 5 Satz 1).

Allerdings blieb die neue Norm des § 28a auch nicht frei von rechtswissenschaftlicher Kritik. Es wurde in der wissenschaftlichen Literatur kritisiert, dass die neue Regelung zwar den „verfassungsrechtlichen Mindestanforderungen genügt. Gleichwohl verbleiben erhebliche Interpretationsspielräume, die von den Landesbehörden ausgefüllt werden müssen“ (Klafki 2020: 1719). Auch Gölzer, Fischer-Uebler und Schaub (2021) bemängeln die vage Ausgestaltung und fehlende Präzision der Norm. Es bestehen auch Zweifel, ob „die strukturelle Asymmetrie zwischen Legislative und Exekutive“ (Heinicke 2021: 46) durch den neuen § 28a behoben werden kann, weil die Landesregierungen weiterhin für die Ausführung des IfSG zuständig und für den Erlass von Rechtsverordnungen ermächtigt sind: „Zielführender sind daher Maßnahmen [zur Behebung der Asymmetrie- Anmerkung der Verfasserin], die auf die Einbeziehung der Landtage abzielen“ (ebd.).

## 7.2 Artikel 80 Abs. 4 GG

In der rechtswissenschaftlichen Literatur wurde die Regelung in Art. 80 Abs. 4 GG von einigen Wissenschaftler\*innen als Möglichkeit gesehen, die Rolle der Landesparlamente in der Pandemie und bei den Entscheidungen über Corona-Schutzmaßnahmen im Speziellen zu stärken und so der beklagten mangelnden Legitimation jener Schutzmaßnahmen entgegenzuwirken (u.a. Pautsch/Haug 2020, Birkner 2020, Heinicke 2021). Nach der Vorschrift des Art. 80 Abs. 4 GG können die Landesparlamente alternativ auch von ihrem Gesetzgebungsrecht Gebrauch machen, sofern ein Bundesgesetz, wie in § 32 IfSG, die Landesregierungen zum Erlass von Rechtsverordnungen ermächtigt. Im folgenden Abschnitt sollen Art. 80 Abs. 4 GG und seine Funktionsweise näher untersucht und die Frage beantwortet werden, ob diese Grundgesetzregelung für die Erfüllung der oben genannten Zwecke tauglich ist.

1994 wurde Art. 80 Abs. 4 GG in das Grundgesetz eingefügt, aber schon im Abschlussbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform von 1970-1976 lässt sich die Empfehlung um die Erweiterung des jetzigen Art. 80 Abs. 4 GG finden (BT-Drs. 7/5924: 266). Als Begründung für die Aufnahme von Art. 80 Abs. 4 in das Grundgesetz wurde die Stärkung der Handlungsmöglichkeiten der Landesparlamente angebracht (vgl. BT-Drs. 12/6633: 11).

Artikel 80 Abs. 4 GG fand in Theorie und Praxis bisher kaum Beachtung. Im Zuge der Coronapandemie und der Debatten über die durch Rechtsverordnungen erlassenen Schutzmaßnahmen der Exekutive fand der Grundgesetzartikel Eingang in die vornehmlich rechtswissenschaftliche Diskussion. Art. 80 Abs. 4 GG regelt, dass wenn die Landesregierungen, wie in § 32 IfSG, zum Erlass von Rechtsverordnungen ermächtigt werden, die Landesparlamente dazu befugt sind, dies auch durch ein Gesetz zu regeln. Ob die Landesparlamente von dieser Grundgesetzregelung Gebrauch machen, liegt in deren Ermessen (Wiss. Dienst RP 2020: 8, Remmert: Rn. 203). In dem Fall, dass ein Landesparlament tätig wird und die Kompetenz der Exekutive zum Erlass von Rechtsverordnungen an sich zieht und ein Gesetz erlässt, ersetzt das Gesetz von der Funktion her die Rechtsverordnung. Daher wird es auch „verordnungsvertretendes Gesetz“ genannt. Durch die Verabschiedung eines solchen Gesetzes durch das Landesparlament kommt es zu einem „Austausch der Rechtsformen (Gesetz statt Rechtsverordnung) und ihrer Schöpfer (Landesparlamente statt Landesregierung)“ (Wiss. Dienst RP 2020: 12).

Über die bisherige praktische Wahrnehmung der Rechte des Art. 80 Abs. 4 GG durch die Landesparlamente ist wenig bekannt. Es kann aber davon ausgegangen werden, dass die Landesparlamente bisher sehr selten von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht haben, weil zuerst die

Landesregierungen und nicht etwa die Bundesregierung zum Erlass von Rechtsverordnungen ermächtigt werden müssen. Zudem muss danach das Landesparlament die Möglichkeit aus Art. 80 Abs. 4 GG zu einer gesetzlichen Regelung auch nutzen. Davon sind bisher nur wenige Fälle bekannt (vgl. Remmert, Rn. 199).

Aufgrund dieser Tatsache stellt sich die Frage, inwieweit Art. 80 Abs. 4 GG tatsächlich zur Aufwertung und Stärkung der Landesparlamente beiträgt. Im Hinblick auf die möglichen Regelungsgebiete eines verordnungsvertretenden Gesetzes lässt sich feststellen, dass diese nur begrenzt und von geringem politischem Gewicht sind. Im Hinblick auf die Wesentlichkeitstheorie kann der Bundesgesetzgeber die Landesregierungen nur in solchen Angelegenheiten zum Erlass von Rechtsverordnungen ermächtigen, wenn diese nicht wesentlich für die Verwirklichung von Grundrechten sind. Da mit der Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen die Option des Art. 80 Abs. 4 GG einhergeht, können die Landesparlamenten auch nur in nicht-wesentlichen Angelegenheiten davon Gebrauch machen (vgl. Dette/Burfeind 1998: 267). Art. 80 Abs. 4 GG ermöglicht zwar einen Rechtsformtausch und den Tausch ihrer Schöpfer, inhaltlich kann das Landesparlament aber auch nur die Bereiche regeln, die auch die Landesregierung durch den Erlass von Rechtsverordnungen hätte regeln können. Die Einflussmöglichkeiten der Länder werden daher nicht erweitert (vgl. Wiss. Dienst RP 2020: 12).

Dette und Burfeind (1998: 268) sehen daher Art. 80 Abs. 4 GG nicht als eine wirkliche Aufwertung der Landesparlamente: „Den Landesparlamenten wird Art. 80 Abs. 4 GG als eine Ausweitung ihrer Kompetenzen angepriesen, die allerdings nur darin besteht, dass sich die Landesparlamente nunmehr auch mit solchen Angelegenheiten beschäftigen dürfen, die dem Bundestag als zu unbedeutend erscheinen, um sich selbst damit zu befassen.“<sup>5</sup>

Auch aus weiteren Gründen zeigt sich, dass Art. 80 Abs. 4 GG nicht als Heilmittel für schwache Parlamente und mangelnde Legitimation der Corona-Schutzmaßnahmen geeignet ist. Die „Entlastungs- und Flexibilitätswahrungsfunktion“ (Remmert, Rn. 7) ist der Zweck für die Möglichkeit der Parlamente, die Exekutiven zum Erlass von Rechtsverordnungen zu ermächtigen. Auf diese Weise kann einerseits die Legislative von der Klärung von Detailfragen entlastet werden, andererseits können durch den Wegfall eines aufwendigen Gesetzgebungsverfahrens schnelle Änderungen an den Verordnungen vorgenommen werden (vgl. ebd.). Die Wahrnehmung der Option in Art. 80 Abs. 4 GG durch die Landesparlamente in der Corona-Pandemie ist keine geeignete Lösung, denn „[d]er parlamentarische Gesetzgebungsprozess ist – obgleich er

---

<sup>5</sup> Zustimmend Remmert (Rn. 201).

sicherlich punktuell schnell vollzogen werden kann – nicht dazu geeignet, zwei-wöchentlich anpassungsbedürftige Normen zu schaffen“ (Klafki 2020: 1721). Die dynamische Entwicklung der Pandemie erfordert allerdings schnelles und flexibles Handeln, das auf diese Weise nicht gewährleistet werden kann. Zudem fehlen den Parlamenten das notwendige Wissen und die Ressourcen, um das Pandemiegeschehen und die bereits getroffenen Maßnahmen zu bewerten und gegebenenfalls schnelle Änderungen vorzunehmen (vgl. Wiss. Dienst RP 2020: 10).

Die beklagte mangelnde Legitimation der Corona-Maßnahmen, zumindest bevor § 28a in das Infektionsschutzgesetz eingefügt wurde, wird auch nicht durch ordnungsvertretende Gesetze der Landesparlamente gelöst. Die ordnungsvertretende Gesetzgebung erweist sich als untauglich für die Lösung des Legitimationsproblems der Maßnahmen, denn

„[i]m Hinblick auf die Wesentlichkeitstheorie und damit den Parlamentsvorbehalt ist daher mit dem Erlass eines ‚verordnungsvertretenden Gesetzes‘ nach Art. 80 IV GG nichts gewonnen, denn die Pflicht, das Wesentliche zu regeln, trifft den Bundes- und nicht den Landesgesetzgeber, mit anderen Worten: Es reicht nicht aus, dass ‚irgendein‘ Parlament ein hinreichend bestimmtes Gesetz erlässt, sondern es muss auch das zuständige Parlament sein. Dies ist im Kontext des IfSG und im Lichte von Art. 74 I Nr. 19 GG allein der Deutsche Bundestag“ (Brocker 2020: 1488).

Zwar wird durch ein ordnungsvertretendes Gesetz nach Art. 80 Abs. 4 GG wie oben erläutert das Legitimationsdefizit der Maßnahmen nicht verringert und ein effektives und schnelles Handeln in Zeiten einer dynamischen Pandemie nicht gewährleistet, dennoch kann die parlamentarische Gesetzgebung den politischen Diskurs beleben und die Opposition stärker miteinbeziehen. Dadurch kann die parlamentarische Beratung der Maßnahmen Transparenz schaffen und die Akzeptanz der Corona-Schutzmaßnahmen in der Bevölkerung stärken (vgl. Klafki 2020: 1722).

## 8 Parlamentsbeteiligungsgesetze

In acht von 16 Bundesländern wurden in den vergangenen Monaten gesetzliche Bestimmungen in den Landesparlamenten beschlossen, welche explizit eine parlamentarische Beteiligung bei dem Erlass von Corona-Verordnungen durch die Exekutive garantieren. Diese sollen im Folgenden normativ nach der Intensität der Parlamentsbeteiligung gruppiert werden. Innerhalb einer Gruppe kann es auch zu Abstufungen kommen. Es lassen sich vier Gruppen von Instrumenten der Parlamentsbeteiligung finden: die sofortige Zustimmungspflicht, das Vetorecht, die

verzögerte Zustimmungspflicht und Informations- und Unterrichtungspflicht. Diese Einteilung ist auch im weiteren Verlauf für die Fallauswahl der Inhaltsanalyse relevant. Die Analyse erfolgt geordnet nach der Intensität der Beteiligungsform und beginnt mit der stärksten Form, der sofortigen Zustimmungspflicht.

### *8.1 Sofortige Zustimmungspflicht*

Das Berliner COVID-19-Parlamentsbeteiligungsgesetz (GVBl. 2021, 102) sichert dem Berliner Abgeordnetenhaus die bisher weitreichendste Beteiligung beim Erlass von Rechtsverordnungen des Senates zu. Bisher einzigartig ist der parlamentarische Zustimmungsvorbehalt bei bestimmten Schutzmaßnahmen. § 4 des Gesetzes regelt, dass zum Inkrafttreten von Maßnahmen nach § 28a Abs. 2 IfSG ein Parlamentsgesetz oder die Zustimmung des Abgeordnetenhauses benötigt wird. Das bedeutet, dass die besonders grundrechtseingreifenden Maßnahmen des § 28a IfSG nicht ohne die Zustimmung des Parlamentes vorgenommen werden können. Zudem muss das Abgeordnetenhaus auch zustimmen, wenn diese Maßnahmen nach Ablauf der maximalen Befristung von vier Wochen verlängert werden sollen.

Auch bei den Maßnahmen auf Grundlage der §§ 28 bis 31 IfSG hat das Berliner Parlament eine starke Stellung der Regierung gegenüber. Nach § 5 des Berliner COVID-19-Parlamentsbeteiligungsgesetzes ist das Abgeordnetenhaus dazu berechtigt, mittels eines Einspruches eine unverzügliche Aufhebung oder Änderung der Maßnahmen zu fordern.

Das Gesetz hat daher zur Folge, dass jede Maßnahme zur Bekämpfung der Corona-Pandemie, die im Rahmen von Rechtsverordnungen durch den Senat beschlossen wird, entweder die Zustimmung des Parlaments benötigt oder durch ein Veto verhindert werden kann. Kein anderes Landesparlament hat eine solch starke Stellung beim Erlass von Rechtsverordnungen.

### *8.2 Vetorecht*

Zur Kategorie „Vetorecht“ zählen das Gesetz zur parlamentarischen Absicherung der Rechtsetzung in der COVID-19-Pandemie (GV. NRW. 2021 S. 312) in Nordrhein-Westfalen, das Gesetz zur Beteiligung bei Maßnahmen nach dem Infektionsschutzgesetz (Infektionsschutzbeteiligungsgesetz - IfSBG) (GVBl. 1/2020/Nr. 33) in Brandenburg und das Bremische Gesetz zur

Stärkung der Beteiligung der Bürgerschaft (Landtag) bei dem Erlass von Verordnungen zum Schutz vor Neuinfektionen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 auf Grundlage von § 32 des Infektionsschutzgesetzes (Coronaverordnung-Beteiligungsgesetz) (Brem. GBl. 2020, S. 1720). Ihnen allen ist gemein, dass die Gesetze ihren jeweiligen Landesparlamenten ein Vetorecht einräumen, mit dem die Parlamente eine Änderung oder Aufhebung der Rechtsverordnungen verlangen können.

Der Unterschied zwischen der Befugnis zur ordnungsvertretenden Gesetzgebung der Landesparlamente nach Art. 80 Abs. 4 GG und einem Vetorecht besteht darin, dass für ein Vetorecht ein einfacher Parlamentsbeschluss ausreichend ist und kein vollständiges Gesetzgebungsverfahren benötigt wird (vgl. Klafki 2020: 1720). Die Hürden zur Wahrnehmung eines Vetorechts sind daher niedrigschwelliger als die der Befugnis der Landesparlamente nach Art. 80 Abs. 4 GG. Somit ist ein Vetorecht schneller und einfacher zu nutzen.

Alle diese Gesetze sprechen zwar den Parlamenten ein Vetorecht zu, allerdings unterscheiden sie sich im Hinblick auf weitere Details, sodass die Parlamentsbeteiligung unterschiedlich stark gestaltet ist und daher hier innerhalb dieser Gruppe Abstufungen vorgenommen werden müssen.

In dem nordrhein-westfälischen Gesetz wurde das neue Instrument der pandemischen Leitlinien geschaffen, welches bisher in noch keinem anderen deutschen Gesetz zu finden ist. § 3 des Gesetzes berechtigt den Landtag dazu, pandemische Leitlinien zu beschließen, die von der Landesregierung „bei den von ihr zu treffenden Entscheidungen im Rahmen des pandemischen Geschehens beachte[t werden muss]“ (§ 3 Abs. 2 Gesetz zur parlamentarischen Absicherung der Rechtsetzung in der COVID-19 Pandemie). Durch das Wort „beachten“ ist allerdings unklar, inwieweit die Landesregierung verpflichtet ist, diese Leitlinien auch umzusetzen und welche Konsequenzen das Parlament im Falle einer Missachtung ziehen kann. Die Frage ist hier, ob das Beachten der Leitlinien über die bloße Kenntnisnahme seitens der Landesregierung hinausgeht. Daher kann sich nicht mit Bestimmtheit sagen lassen, welche konkreten Auswirkungen die pandemischen Leitlinien auf die Entscheidungen der Landesregierung haben werden.

Das Bremische Coronaverordnung-Beteiligungsgesetz gibt der Bürgerschaft das Recht, mit einem Beschluss eine Rechtsverordnung ganz oder teilweise aufzuheben oder zu ändern (§ 4 Abs. 1).

Auch das Brandenburger Infektionsschutzbeteiligungsgesetz berechtigt den Landtag dazu, mit der Mehrheit seiner Mitglieder einer Rechtsverordnung zu widersprechen (§ 4). Allerdings kann

er dies nur innerhalb einer Frist von sieben Tagen nach deren Verkündung. Dies führt dazu, dass das Brandenburger Gesetz am Ende dieser Gruppe steht, da im Gegensatz zu den anderen Bundesländern hier die Möglichkeit des Landtages, vom Vetorecht Gebrauch zu machen, befristet ist.

### *8.3 Verzögerte Zustimmungspflicht*

In diese Kategorie fällt allein Baden-Württembergs Gesetz über den Erlass infektionsschützender Maßnahmen (GBl. S. 649), das erste Gesetz, das die Parlamentsbeteiligung bei Corona-Verordnungen sicherte. Nach diesem Gesetz muss der baden-württembergische Landtag einer Rechtsverordnung zustimmen, wenn deren Gültigkeitsdauer zwei Monate überschreitet. Dies kann auch schon zu einem früheren Zeitpunkt geschehen. In dem Fall, dass die Zustimmung durch den Landtag nicht gegeben ist, tritt die Verordnung nach vier Wochen außer Kraft (§ 2 Abs. 5). Im Dezember 2020 wurde die Frist, in der die Zustimmung zu einer Rechtsverordnung erteilt werden muss, von zwei Monaten auf vier Wochen reduziert (Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Erlass infektionsschützender Maßnahmen vom 17. Dezember 2020).

Grundsätzlich ist eine Zustimmungspflicht des Parlamentes als eine stärkere Parlamentsbeteiligung zu werten als ein Vetorecht, da das Parlament bereits vor dem Erlass der Verordnung und damit früher miteinbezogen wird. Die verzögerte Zustimmungspflicht wird hier allerdings schwächer als ein (sofortiges) Vetorecht im Hinblick auf die Beteiligungsintensität betrachtet. Das baden-württembergische Parlament kann erst frühestens nach vier Wochen eingreifen und handeln, wenn die Frist für die Zustimmungspflicht abgelaufen ist und es die Zustimmung verweigert hat. Hinzu kommt, dass die Rechtsverordnung im Falle einer Verweigerung der Zustimmung erst nach weiteren vier Wochen außer Kraft tritt. Sollte der Landtag mit dem Erlass einer Rechtsverordnung durch die Landesregierung nicht einverstanden sein, dauert es also acht Wochen, bis diese Regelung nicht mehr gilt. In diesen acht Wochen kann das Parlament nicht gegen die Verordnung vorgehen und ist daher in seiner Handlungsfähigkeit eingeschränkt.



#### 8.4 Informations- und Unterrichtspflicht

In der letzten Gruppe mit der normativ schwächsten Parlamentsbeteiligung befinden sich unter anderem Hessen und Hamburg. Dort sind jeweils nur Informations- und Unterrichtspflichten der Landesregierung dem Parlament gegenüber geregelt. Nach § 3 des Hessischen Gesetzes über den Erlass infektionsschützender Maßnahmen (GVBl. 2020, 922) „wird [der Landtag] regelmäßig durch die Landesregierung über die aktuelle pandemische Lage sowie über die von ihr ergriffenen Maßnahmen unterrichtet.“ In Hamburg lässt sich dieser Wortlaut auch in ähnlicher Weise in § 3 Abs. 3 des Gesetzes über die Parlamentsbeteiligung beim Erlass infektionsschützender Maßnahmen (HmbGVBl. S. 701) finden. Nennenswert ist dort außerdem § 2 Abs. 2, der bestimmt, dass „[d]ie Bürgerschaft [...] zudem kurzfristig vom Senat über die Inhalte der Verabredungen oder Vereinbarungen der Länder mit dem Bund sowie die Betroffenheit der entsprechenden Rechtsverordnung informiert werden [soll].“ Das Gesetz in Hamburg ist das einzige der gesetzlichen Bestimmungen zur Parlamentsbeteiligung, das die Treffen und Absprachen der Ministerpräsident\*innenkonferenz mit der Bundeskanzlerin thematisiert und die Landesregierung verpflichtet, das Parlament auch über die Beschlüsse dieser Diskussionsrunde zu informieren.

Das Saarländische COVID-19-Maßnahmengesetz (Amtsbl. I S. 220), das in § 3 die Beteiligung des Landtages regelt, sichert dem Parlament im Vergleich die wenigsten Beteiligungsrechte zu. Die Landesregierung muss lediglich die Rechtsverordnung unverzüglich nach Beschlussfassung dem Landtag zuleiten. Zur weiteren Unterrichtung beispielsweise über die aktuelle pandemische Lage wie in Hamburg und Hessen ist die Landesregierung im Saarland dem Parlament gegenüber nicht verpflichtet. Unter § 3 Abs. 2 des Gesetzes lässt sich folgender Satz finden: „Der Landtag kann Rechtsverordnungen nach Absatz 1 jederzeit durch Gesetz aufheben.“ Dieser Satz führt in die Irre, denn er impliziert, dass durch dieses Gesetz eine neue Beteiligungsmöglichkeit für den Landtag geschaffen wird. Die Landesparlamente sind nach Art. 80 Abs. 4 GG bereits befugt, Gesetze zu erlassen, wenn die Landesregierungen zum Erlass von Rechtsverordnungen ermächtigt wurden. Da die Landesregierungen durch § 32 IfSG zum Erlass von Rechtsverordnungen ermächtigt wurden, haben die Landesparlamente bereits in diesem Bereich die Kompetenz, durch formale Gesetze die Rechtsverordnungen zu ersetzen oder zu ändern. Daher ist § 3 Abs. 2 des Saarländischen COVID-19 Maßnahmengesetzes lediglich eine Wiederholung der Grundgesetzregelung und keine genuine neue Parlamentsbeteiligungsform im Saarland.

Diese Übersicht zeigt zusammenfassend die Regelungen zur gesetzlichen Parlamentsbeteiligung in absteigender Reihenfolge, startend mit der stärksten und intensivsten Parlamentsbeteiligung.

<b>Bundesland</b>	<b>Regelungen</b>
Berlin	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zustimmungspflicht für Maßnahmen nach § 28a Abs. 2 IfSG</li> <li>- Vetorecht für sonstige Maßnahmen nach §§ 28-31 IfSG</li> </ul>
Nordrhein-Westfalen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vetorecht</li> <li>- Pandemische Leitlinien</li> <li>- Unterrichts- und Informationspflicht<sup>6</sup></li> </ul>
Bremen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vetorecht</li> </ul>
Brandenburg	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vetorecht (innerhalb von sieben Tagen nach Erlass)</li> </ul>
Baden-Württemberg	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zustimmungspflicht, wenn Gültigkeitsdauer der Verordnung vier Wochen (zwei Monate a.F.) überschreitet</li> </ul>
Hamburg	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Unterrichts- und Informationspflicht (auch über MPK)</li> </ul>
Hessen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Unterrichts- und Informationspflicht</li> </ul>
Saarland	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Informationspflicht</li> </ul>

*Tabelle 1: Beteiligungsrechte der Landesparlamente beim Erlass von Corona-Verordnungen*

## 9 Dokumentenanalyse

Nachfolgend soll mit Hilfe einer Dokumentenanalyse und eigener Recherche in den Parlamentsdokumentationen der Landtage die Frage beantwortet werden, von wem und in welcher Form die Befassung der Landtage mit der eigenen Rolle beim Erlass von Rechtsverordnungen durch die Landesregierungen angestoßen wurde.

---

<sup>6</sup> Gemeint sind die Unterrichts- und Informationspflichten der Regierung dem Parlament gegenüber.

Mittels der Parlamentsdokumentation der Landtage und Suchbegriffen wie „Corona“, „Landtag“, „parlament\*“, „Beteiligung“, „Verordnung“, „Covid“, „Kontrolle“ und „Parlamentsbeteiligung“ wurden Vorgänge ausgemacht, in denen die Rolle des Parlamentes in der Corona-Pandemie behandelt wurde. Außer Acht gelassen wurden hierbei Änderungen der Geschäftsordnungen der Landesparlamente oder andere Gesetze, die zur Umsetzung von Parlamentsbeteiligungsgesetzen dienen. Die Suche nach allen Initiativen in den deutschen Landesparlamenten wurde auf dem Zeitraum vom 25.03.2020-21.10.2021<sup>7</sup> eingegrenzt.

Nachfolgend sind alle parlamentarischen Initiativen in den 16 deutschen Landesparlamenten aufgeführt, die eine Parlamentsbeteiligung bei dem Erlass von Rechtsverordnungen durch die Landesregierungen regeln oder diese thematisieren.

---

<sup>7</sup> Am 25.03.2020 wurde erstmals die Epidemische Lage von nationaler Tragweite vom Bundestag beschlossen. Dieser Zeitpunkt dient daher als Startpunkt der Untersuchung. Der Endpunkt der Untersuchung wurde so gewählt, dass eine Fertigstellung dieser Arbeit noch ermöglicht werden konnte.

<b>Bundesland</b>	<b>Form</b>	<b>Titel</b>	<b>Drucksachenummer</b>	<b>Initiierende Partei(en)</b>	<b>Regierung oder Opposition (im Land)</b>	<b>Stand</b>
<b>Baden-Württemberg</b>	Gesetzesentwurf	Gesetz zur parlamentarischen Kontrolle der Freiheitsbeschränkungen infolge der Covid-19-Pandemie	Drs. 16/8152	FDP/DVP	Opposition	Entwurf zurückgezogen
<b>Baden-Württemberg</b>	Gesetzesentwurf	Gesetz zur Beteiligung des Landtags bei Maßnahmen nach den §§ 28 bis 31 des Infektionsschutzgesetzes	Drs. 16/8250	SPD	Opposition	Entwurf zurückgezogen
<b>Baden-Württemberg</b>	Gesetzesentwurf	Gesetz über den Erlass infektionsschützender Maßnahmen	Drs. 16/8297	Grüne, CDU	Regierung	Gesetz
<b>Baden-Württemberg</b>	Gesetzesentwurf	Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Erlass infektionsschützender Maßnahmen	Drs. 16/9500	Grüne, CDU, SPD, FDP/DVP	Regierung und Opposition	Gesetz
<b>Bayern</b>	Gesetzesentwurf	Gesetzesentwurf zur Beteiligung des Bayerischen Landtags beim Erlass von Rechtsverordnungen nach § 32 Infektionsschutzgesetz (Bayerisches Infektionsschutz-Parlamentsbeteiligungsgesetz - (BayIfSPBG)	Drs. 18/7973*	FDP	Opposition	Ablehnung

<b>Bayern</b>	Gesetzesentwurf	Gesetzesentwurf zur Verbesserung der Ausübung der Befugnis des Freistaates Bayern von Gesetzen im Sinn des Art. 80 Abs. 4 Grundgesetz und zur Sicherstellung des Grundrechtsschutzes bei bayerischen Rechtsverordnungen zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten nach § 32 Satz 1 Infektionsschutzgesetz (Bayerisches Infektionsschutzmaßnahmen-Parlamentsbeteiligungverbesserungsgesetz - BayIfS-MPBVerbessG)	Drs. 18/8348	SPD	Opposition	Ablehnung
<b>Bayern</b>	Gesetzesentwurf	Gesetzesentwurf für ein Bayerisches Gesetz über Infektionsschutzmaßnahmen anlässlich der Corona-Pandemie (Bayerisches Corona-Maßnahmengesetz – BayCor-MaG)	Drs. 18/10121	Grüne	Opposition	Entwurf zurückgezogen
<b>Bayern</b>	Dringlichkeitsantrag	Lehren aus Corona: Schulterchluss zwischen Exekutive und Legislative im Kampf gegen Corona sicherstellen	Drs. 18/10270	Freie Wähler	Regierung	Annahme
<b>Bayern</b>	Dringlichkeitsantrag	Bayerns Bürger vor der Staatsregierung schützen – Grundrechte, Parlamentsbeteiligung und Verhältnismäßigkeit sofort wiederherstellen	Drs. 18/11053	AfD	Opposition	Ablehnung
<b>Berlin</b>	Gesetzesentwurf	Gesetz zur Beteiligung des Parlamentes und zum Schutz von Grundrechten im Falle von Maßnahmen nach §§ 28 - 31 Infektionsschutzgesetz	Drs. 18/3127	FDP	Opposition	Überweisung an den Hauptausschuss (Beratung ist noch nicht erfolgt, Stand: 20.10.2021)
<b>Berlin</b>	Gesetzesentwurf (per Dringlichkeitsantrag)	Berliner COVID-19-Parlamentsbeteiligungsgesetz	Drs. 18/3276* <sup>8</sup>	SPD, CDU, Die Linke, Grüne, FDP	Regierung und Opposition	Gesetz

<sup>8</sup> Die in Verbindung mit den markierten Drucksachen geführten Plenardebatten werden in der Inhaltsanalyse analysiert.

<b>Brandenburg</b>	Gesetzesentwurf	Gesetz zur Beteiligung des Landtages bei Maßnahmen nach dem Infektionsschutzgesetz (Infektionsschutzbeteiligungsgesetz - IfSBG)	Drs. 7/1123	Die Linke	Opposition	Gesetz <sup>9</sup>
<b>Bremen</b>	Gesetzesentwurf	Bremisches Gesetz zur Stärkung der Beteiligung der Bürgerschaft (Landtag) an Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen nach § 32 Infektionsschutzgesetz (Bremisches Infektionsschutz-Parlamentsbeteiligungsstärkungsgesetz - BremIfSPBSG)	Drs. 20/681	FDP	Opposition	Entwurf zurückgezogen
<b>Bremen</b>	Gesetzesentwurf	Bremisches Gesetz zur Stärkung der Beteiligung der Bürgerschaft (Landtag) bei dem Erlass von Verordnungen zum Schutz vor Neuinfektionen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 auf Grundlage von § 32 des Infektionsschutzgesetzes (Coronaverordnung-Beteiligungsgesetz)	Drs. 20/694	SPD, Grüne, Die Linke	Regierung	Gesetz
<b>Hamburg</b>	Gesetzesentwurf	Beteiligung der Bürgerschaft an Entscheidungen über Corona-Maßnahmen	Drs. 22/504	Die Linke	Opposition	Ablehnung
<b>Hamburg</b>	Antrag	„Corona-Räte“ sind gut, Parlamente sind besser – Corona-Verordnungen endlich auf parlamentarische Grundlage stellen!	Drs. 22/2104	AfD	Opposition	Ablehnung
<b>Hamburg</b>	Gesetzesentwurf	Gesetz über die Parlamentsbeteiligung beim Erlass infektionsschützender Maßnahmen	Drs. 22/2415*	SPD, Grüne, CDU	Regierung und Opposition	Gesetz
<b>Hamburg</b>	Gesetzesentwurf	Gesetzesentwurf: Beteiligung der Bürgerschaft bei den Maßnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus/COVID-19	Drs. 22/2426*	Die Linke	Opposition	Ablehnung

<sup>9</sup> Nach einigen Beratungen und Überarbeitungen im Hauptausschuss allerdings entspricht das beschlossene Gesetz kaum mehr dem ursprünglichen Gesetzesentwurf.

<b>Hamburg</b>	Antrag	Wo "Parlamentsbeteiligung" draufsteht, muss auch Parlamentsbeteiligung rein – Änderung des Gesetzes über die Parlamentsbeteiligung beim Erlass infektionsschützender Maßnahmen	Drs. 22/2587*	AfD	Opposition	Ablehnung
<b>Hessen</b>	Gesetzesentwurf	Gesetz über den Erlass infektionsschützender Maßnahmen	Drs. 20/3994*	CDU, Grüne	Regierung	Gesetz
<b>Hessen</b>	Gesetzesentwurf	Gesetz zur parlamentarischen Beteiligung des Hessischen Landtags beim Erlass von Verordnungen zu infektionsschützenden Maßnahmen	Drs. 20/4012*	SPD, FDP	Opposition	Ablehnung
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>	Gesetzesentwurf	Entwurf eines Gesetzes zur Beteiligung des Landtages bei Maßnahmen der Landesregierung aufgrund des Infektionsschutzgesetzes	Drs. 7/4935*	Die Linke	Opposition	Entwurf zurückgezogen
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>	Antrag	Corona-Verordnungen - Parlamentsvorbehalt des Landtages wahren	Drs. 7/5482	Die Linke	Opposition	Antrag zurückgezogen
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>	Antrag	Parlamentarische Beteiligung des Landtages bei Maßnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie sicherstellen	Drs. 7/5585	AfD	Opposition	Ablehnung
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>	Antrag	Weitere Anstrengungen zur Bewältigung der Corona-Pandemie - vereinbarte Schutzmaßnahmen umsetzen, Landtagsbeteiligung stärken, Wirtschaft und Kultur weiter unterstützen	Drs. 7/5615	SPD, CDU, Die Linke	Regierung und Opposition	Annahme
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>	Gesetzesentwurf	Entwurf eines Gesetzes über den Erlass infektionsschützender Maßnahmen	Drs. 7/5875	Die Linke	Opposition	Ablehnung
<b>Niedersachsen</b>	Gesetzesentwurf	Gesetz zur Beteiligung des Landtages bei Maßnahmen nach dem Infektionsschutzgesetz des Bundes	Drs. 18/6297*	Grüne	Opposition	Ablehnung
<b>Niedersachsen</b>	Entschließungsantrag	Die Niedersächsische Verordnung zum Schutz vor Neuinfektionen mit dem	Drs. 18/6308*	Grüne	Opposition	Antrag zurückgezogen

		Corona-Virus vom 17. April 2020 anpassen - Parlament beteiligen				
<b>Niedersachsen</b>	Gesetzesentwurf	Niedersächsisches Gesetz zur Bekämpfung der Coronavirus-Epidemie	Drs. 18/6381	FDP	Opposition	Ablehnung
<b>Nordrhein-Westfalen</b>	Entschließungsantrag	Entschließungsantrag der Fraktion der SPD zu dem Antrag der Fraktionen von CDU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Feststellung der epidemischen Lage von landesweiter Tragweite gemäß § 11 Absatz 1 Satz 1 des Gesetzes zur Regelung besonderer Handlungsbefugnisse im Rahmen einer epidemischen Lage von landesweiter Tragweite und zur Festlegung der Zuständigkeiten nach dem Infektionsschutzgesetz (Infektionsschutz- und Befugnisgesetz – IfSBG-NRW)“ (Drucksache 17/11627) Parlamentsrechte bewahren, Demokratie stärken!	Drs. 17/11628	SPD	Opposition	Ablehnung
<b>Nordrhein-Westfalen</b>	Gesetzesentwurf	Gesetz zur parlamentarischen Absicherung der Rechtsetzung in der COVID-19-Pandemie	Drs. 17/12425*	CDU, FDP	Regierung	Gesetz
<b>Rheinland-Pfalz</b>	Entschließungsantrag	Parlamentarische Beteiligung an Corona-Maßnahmen sicherstellen, Notverordnungsregime beenden	Drs. 17/13482	AfD	Opposition	Ablehnung
<b>Rheinland-Pfalz</b>	Vereinbarung zwischen Landtag und Landesregierung	Vereinbarung zwischen Landtag und Landesregierung gemäß Artikel 89 b der Landesverfassung über die Beteiligung des Landtags im Rahmen der Bekämpfung der COVID-19-Pandemie	Drs. 17/14030			



<b>Saarland</b>	Gesetzesentwurf	Gesetz zur Sicherstellung der parlamentarischen Kontrollfunktion bei Maßnahmen der Landesregierung aufgrund des Infektionsschutzgesetzes (Infektionsschutz-Parlaments-Kontrollgesetz – IfSPKG)	Drs. 16/1301	Die Linke	Opposition	Ablehnung
<b>Saarland</b>	Antrag	Mit einem starken Parlament die Corona-Krise bewältigen	Drs. 16/1302	CDU, SPD	Regierung	Annahme
<b>Saarland</b>	Gesetzesentwurf	Gesetz zur Sicherstellung der parlamentarischen Kontrollfunktion bei Maßnahmen der Landesregierung aufgrund des Infektionsschutzgesetzes (Infektionsschutz-Parlaments-Kontrollgesetz – IfSPKG) <sup>10</sup>	Drs. 16/1429	Die Linke	Opposition	Überweisung an den Ausschuss für Justiz, Verfassungs- und Rechtsfragen sowie Wahlprüfung in erster Lesung am 16. September 2020
<b>Saarland</b>	Gesetzesentwurf	Saarländisches COVID-19-Maßnahmen-gesetz	Drs. 16/1475	CDU, SPD, Die Linke, AfD	Regierung und Opposition	Gesetz
<b>Saarland</b>	Antrag	Alle grundrechtsrelevanten Maßnahmen und Einschränkungen unter Parlamentsvorbehalt stellen	Drs. 16/1507	AfD	Opposition	Ablehnung
<b>Sachsen</b>	Gesetzesentwurf	Gesetz zur Beteiligung des Landtages bei Maßnahmen der Staatsregierung nach dem Infektionsschutzgesetz im Freistaat Sachsen (Sächsisches Infektionsschutz-Beteiligungsgesetz – SächsIfSBetG)	Drs. 7/2259*	Die Linke	Opposition	Ablehnung
<b>Sachsen-Anhalt</b>	Antrag	Stärkung der Rechte des Parlaments und verantwortungsvolles Handeln während der COVID-19-Pandemie	Drs. 7/6786	Die Linke	Opposition	Erledigt durch Ablauf der Wahlperiode
<b>Sachsen-Anhalt</b>	Aktuelle Debatte	Stopp dem Corona-Krisenmodus - Einbindung des Parlaments umgehend gewährleisten	Drs. 7/6795	AfD	Opposition	Durchgeführt

<sup>10</sup> Dies ist kein Fehler. Die Linke hat zweimal denselben Gesetzesentwurf eingebracht.

<b>Sachsen-Anhalt</b>	Antrag	Corona-Pandemie: Beteiligung sichern und Perspektiven schaffen!	Drs. 7/7262	Die Linke	Opposition	Erledigt durch Ablauf der Wahlperiode
<b>Schleswig-Holstein</b>	Antrag	Parlamentarische Beteiligung an Corona-Maßnahmen sicherstellen	Drs. 19/2595	Zusammenschluss der AfD	Opposition	Ablehnung
<b>Schleswig-Holstein</b>	Gesetzesentwurf	Entwurf eines Gesetzes zur Beteiligung des Schleswig-Holsteinischen Landtages beim Erlass von Rechtsverordnungen nach § 32 Infektionsschutzgesetz (Schleswig-Holsteinisches Infektionsschutz-Parlamentsbeteiligungsgesetz - IfSPBG SH)	Drs. 19/2698	Zusammenschluss der AfD	Opposition	Ablehnung
<b>Thüringen</b>	Gesetzesentwurf	Thüringer Gesetz zur Stärkung der parlamentarischen Beteiligung an Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen nach § 32 des Infektionsschutzgesetzes (Parlamentsbeteiligungsstärkungsgesetz)	Drs. 7/859	FDP	Opposition	Ablehnung
<b>Thüringen</b>	Antrag	Sicher durch die Krise: Negativwirkungen der Corona-Pandemie auf Gesundheit, Familie und Demokratie reduzieren	Drs. 7/1937 Neufassung	CDU	Opposition	Antrag zurückgezogen
<b>Thüringen</b>	Gesetzesentwurf	Thüringer Gesetz zur parlamentarischen Beteiligung an den Maßnahmen nach § 32 Infektionsschutzgesetz	Drs. 7/1986	FDP	Opposition	Ablehnung
<b>Thüringen</b>	Alternativantrag (zu 7/1937)	Beteiligung des Parlaments während der Corona-Pandemie sicherstellen	Drs. 7/2021	Die Linke, SPD, Grüne	Regierung	Antrag zurückgezogen
<b>Thüringen</b>	Alternativantrag (zu 7/1937)	Entschlossen und mit Augenmaß durch Krise – Hygienekonzepte anerkennen, demokratische Verfahren schützen, digitale Chancen nutzen	Drs. 7/2024	FDP	Opposition	Ablehnung

<b>Thüringen</b>	Alternativantrag (zu 7/1937)	Beteiligung des Parlaments während der Corona-Pandemie sicherstellen hier: Abweichung von der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags gemäß § 120 der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags	Drs. 7/2242	Die Linke, SPD, Grüne, CDU	Regierung und Opposition	Annahme
------------------	------------------------------	--	-------------	----------------------------	--------------------------	---------

*Tabelle 2: Übersicht aller parlamentarischen Initiativen in den Landesparlamenten im untersuchten Zeitraum.*

## 9.1 Auswertung

Hinsichtlich der Form der parlamentarischen Initiativen lässt sich erkennen, dass diese meist als Gesetzesentwürfe und (Dringlichkeits- oder Entschließungs-) Anträge eingebracht wurden. Ausnahmen sind hier die Vereinbarung zwischen Landesregierung und Landtag in Rheinland-Pfalz und der Antrag der AfD zu einer Aktuellen Debatte im Landtag von Sachsen-Anhalt. Große oder Kleine Anfragen lassen sich nicht finden. Der Fokus auf Anträge und Gesetzesentwürfe liegt in der Natur der verschiedenen Kontrollinstrumente. Die Großen und Kleinen Anfragen dienen zur Informationsbeschaffung, aber auch, um Aufmerksamkeit auf den Gegenstand der Anfrage zu lenken. Allerdings erzwingen diese Fragerechte kein Handeln des Parlamentes oder der Regierung. Auch ziehen sie keine inhaltliche und öffentliche Auseinandersetzung in Form einer Plenardebatte mit sich.

Im Gegensatz dazu stehen Kontrollinstrumente wie Gesetzesentwürfe und Anträge; da über sie im Parlament abgestimmt werden muss, ist eine Beschäftigung der Abgeordneten mit dem Thema und auch das Führen einer Plenardebatte meist notwendig. Dadurch erhält das Thema eine größere Öffentlichkeitswirkung. Durch Gesetzesentwürfe und Anträge kann der Status Quo geändert werden, weil bei Zustimmung durch das Parlament ein bestimmtes Handeln der Regierung oder des Parlamentes verbindlich festgelegt wird.

Im Hinblick auf den Zeitpunkt, zu dem Parlamentsbeteiligung in den Landesparlamenten diskutiert wurde, lassen sich zwei Phasen erkennen. Die erste Phase der Debatten fand zumeist in den Monaten April und Mai im Jahr 2020 statt, zeitgleich mit dem Ende der ersten Pandemiewelle und den damit einhergehenden Lockerungen der Corona-Schutzmaßnahmen. Diese Beobachtung stützt die These von Louwerson et al. (2021), dass zu Beginn der Pandemie ein „rally-round-the-flag“-Effekt im Verhalten der Parteien zu beobachten war. Die Befassung der Parlamente mit der Parlamentsbeteiligung mitsamt hitzigen und teilweise langen Debatten fand nicht in der heißen Phase der Pandemie statt, sondern erst, als die Pandemie bereits etwas abgemildert werden konnte.

In der ersten Phase der Debatten um die Parlamentsbeteiligung wurden allerdings noch keine gesetzlichen Regelungen zur Parlamentsbeteiligung bei dem Erlass von Rechtsverordnungen beschlossen.

Mit Ausnahme von Baden-Württemberg, wo man bereits im Juli 2020 die parlamentarische Beteiligung gesetzlich verankert hatte, wurden die anderen gesetzlichen Regelungen in der zweiten Phase getroffen, die von November 2020 bis Januar 2021 andauerte. Zeitgleich befand sich Deutschland in der zweiten Welle der Pandemie, welche anfangs mit einem „Lockdown Light“ und später mit einem harten Lockdown einherging. Zu diesem Zeitpunkt wurde auf Bundesebene auch die Novellierung des Infektionsschutzgesetzes und die Frage, ob die Maßnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie ausreichend legitimiert sind, diskutiert. Hier zeigt sich, dass die beiden föderalen Ebenen nicht völlig unabhängig voneinander sind und Debatten auf der einen Ebene Entwicklungen auf der anderen Ebene beeinflussen können.

### *9.1.1 Initiatoren*

Mit Blick auf die Übersicht der Vorgänge lässt sich recht schnell erkennen, dass die parlamentarischen Initiativen, die sich mit der Beteiligung des Parlamentes beim Erlass von Rechtsverordnungen in der Corona-Pandemie befassten, in einem Großteil der Fälle von Oppositionsparteien ausgingen. In lediglich sechs von 49 Fällen haben Regierungsparteien bzw. Regierungsparteien gemeinsam mit Oppositionsparteien einen Vorschlag vorgelegt. In der Gruppe der Oppositionsparteien in den Bundesländern, die einen Gesetzesentwurf oder einen Antrag für mehr Parlamentsbeteiligung eingebracht haben, lassen sich besonders AfD, FDP und Die Linke finden, da diese auch häufig der Opposition der verschiedenen Landesparlamente angehören.

Auch wenn sich hier bestätigt, dass die Initiativen, das Einbringen von Anträgen und Gesetzesentwürfen als Teil der parlamentarischen Kontrolle, häufiger von der Opposition als von der Regierung auf den Weg gebracht wurden (H1), erwiesen sich die Ideen der Opposition bislang als wenig erfolgreich. Bis auf einen Gesetzesentwurf der Linken in Brandenburg wurden alle Anträge und Gesetzesentwürfe der Oppositionsparteien abgelehnt, während hingegen alle Vorschläge der Regierungsparteien angenommen wurden. Dies verwundert nicht, weil die obigen theoretischen Ausführungen zur parlamentarischen Kontrolle gezeigt haben, dass Oppositions- und Regierungsparteien unterschiedlich arbeiten und kontrollieren. Die Vorschläge der Regierungsparteien werden immer angenommen, da sie die Mehrheit im Parlament haben und durch interne Beratungen und Mitsteuerung bereits vor der eigentlichen Abstimmung im Plenum eine einheitliche Position finden. Auf diese Weise kann die Regierungsmehrheit zudem leichter eine eigene Beteiligung bei dem Erlass von Rechtsverordnungen sicherstellen, auch wenn formal keine Parlamentsbeteiligung vorgeschrieben ist.

Der erfolgreiche Gesetzesentwurf der Linken in Brandenburg (Drs. 7/1123) ist die einzige erfolgreiche Initiative einer Oppositionspartei und stellt somit eine Ausnahme dar. Zwar lässt sich das vom brandenburgischen Landtag beschlossene Infektionsschutzbeteiligungsgesetz auf den Vorschlag der Linken zurückführen, doch ein genauerer Blick in den Gesetzesentwurf und in das beschlossene Gesetz macht deutlich, dass vom ursprünglichen Vorschlag der Linken am Ende nicht mehr viel im Gesetz zu finden ist. So sah beispielsweise der Gesetzesentwurf die Möglichkeit einer Stellungnahme des Rechtsausschusses vor dem Erlass oder der Änderung einer Rechtsverordnung vor. Davon ist im Gesetz jedoch nichts mehr zu lesen. Im Laufe der Beratungen in den Ausschüssen und im Plenum wurden die Rechte des Landtages beim Erlass von Rechtsverordnungen sogar erweitert. Im Gegensatz zu lediglich der Möglichkeit einer Stellungnahme des Rechtsausschusses hat nun der Landtag die Möglichkeit, dem Erlass oder der Änderung einer Rechtsverordnung innerhalb von sieben Tagen zu widersprechen.

Sechs Initiativen, daraus entstanden vier Gesetze, haben Regierungs- und Oppositionsparteien zusammen auf den Weg gebracht, obwohl die Regierungsparteien nicht die Stimmen der Opposition brauchen, da sie selbst schon die Stimmenmehrheit im Parlament besitzen. In diesem Vorgehen ist der alte Dualismus zu erkennen, bei dem es einen Antagonismus von Parlament und Regierung und nicht Regierungsmehrheit und Opposition gibt. Auch wenn nicht immer alle Oppositionsparteien bei den sechs parlamentarischen Initiativen einbezogen wurden,<sup>11</sup> lässt sich hier die Tendenz erkennen, dass die Parteien im Parlament zusammenarbeiten, um die Rechte und Stellung des gesamten Parlamentes zu stärken. Zwar ist der Anteil der gemeinsamen Vorschläge von Opposition und Regierung an der Gesamtanzahl der parlamentarischen Initiativen nicht sehr hoch, dennoch sind diese nicht zu vernachlässigen, da sie die Hälfte aller Gesetze ausmachen, die eine Parlamentsbeteiligung verpflichtend machen. Somit kann H2, dass die Initiativen zur Stärkung der Parlamente sowohl von den Oppositions- als auch von den Regierungsparteien ausgehen, bestätigt werden.

## 10 Inhaltsanalyse der Plenardebatten

Im Rahmen einer qualitativen Inhaltsanalyse ausgewählter Plenarprotokolle soll ein genauerer Blick in die Debatten rund um die Parlamentsbeteiligung geworfen und die Argumentation und die Beweggründe der Abgeordneten erforscht werden. Eine Inhaltsanalyse von Plenardebatten

---

<sup>11</sup> So war die AfD beispielsweise, mit Ausnahme im Saarland, nie Teil der gemeinsamen Initiativen.

bietet sich hier an, denn „die Auswertung von Sitzungsprotokollen [ist] eine geeignete empirische Grundlage für fundierte Parlamentsanalysen, weil sie ein fast originalgetreues Abbild der Abläufe im Plenum darstellen“ (Kalke/Raschke 2004: 86). Zudem ist die qualitative Inhaltsanalyse dazu geeignet, die Komplexität des untersuchten Materials zu reduzieren und so die relevanten Punkte für das Forschungsinteresse herauszufiltern.

Folgende Fragen sollen durch die Inhaltsanalyse beantwortet werden:

- Auf welche Parlamentsfunktionen beziehen sich die Abgeordneten?
- Welche Argumente bringen die Regierungsfractionen? Welche die Opposition?
- Welche Unterschiede lassen sich in den Bundesländern erkennen?
- Wie kohärent sind die Positionen innerhalb der Parteien?
- Wird in den Ländern, in denen Beteiligungsgesetze beschlossen wurden, anders argumentiert als in Ländern ohne?

Die qualitative Inhaltsanalyse zeichnet sich durch systematisches, regelgeleitetes Vorgehen aus und hat das Ziel, das Material in seinem „Kommunikationszusammenhang“ (Mayring 2015: 50) zu verstehen. Die Kategorien, die im Zentrum der Inhaltsanalyse stehen, wurden am Anfang des Prozesses mit Hilfe der theoretischen Vorüberlegungen gebildet, um auf diese Weise das untersuchte Material zu strukturieren. Die Aussagen der Abgeordneten in den Plenardebatten wurden so codiert, dass sie den Kategorien zugeordnet werden konnten. Bei der Durchführung der Analyse und während des Kodierungsprozesses wurde das Kategoriensystem rücküberprüft und ggf. überarbeitet. Zudem wurde das ausgewählte Material im zeitlichen Abstand zur ersten Kodierung ein zweites Mal kodiert, um eine ausreichende Reliabilität herzustellen. Nachstehend sind die gebildeten Kategorien aufgelistet. Das vollständige Kategoriensystem mit Definitionen, Ankerbeispielen und Kodierregeln lässt sich im Anhang finden.

- K1: Handlungsbedarf
- K2: Langsamkeit des Parlamentes
- K3: Wesentlichkeitstheorie
- K4: Neuer Dualismus
- K5: Alter Dualismus
- K6: Prinzipal-Agent
- K7: Funktionsverlust
- K8: Kontrollfunktion

- K9: Gesetzgebungsfunktion
- K10: Kommunikationsfunktion
- K10.1: mehr Akzeptanz in der Bevölkerung
- K10.2: mehr Transparenz
- K11: Legitimation des Parlamentes

### *10.1 Materialauswahl*

Für die bevorstehende qualitative Inhaltsanalyse muss jedoch eine Auswahl getroffen werden, da eine Analyse aller Debatten, die im Zuge der in Tabelle 2 aufgelisteten parlamentarischen Initiativen geführt wurden, zu umfangreich ist und nicht jede Debatte für eine Analyse geeignet ist. Da zu einigen eingereichten Anträgen und Gesetzesentwürfen keine Debatten im Plenum geführt wurden und damit für eine Inhaltsanalyse nicht in Frage kommen, wurden diese Initiativen nicht weiter beachtet.

Im nächsten Schritt musste ein Blick in die konkreten Plenarprotokolle geworfen werden, um zu entscheiden, welche Debatten sich für eine Analyse eignen. Nach folgenden Kriterien wurde entschieden, welche Plenardebatten geeignet sind:

- In der Debatte sollte es Redebeiträge von mindestens zwei verschiedenen Abgeordneten geben.
- Es soll ein klarer Bezug zur Parlamentsbeteiligung erkennbar sein, und diese ist Teil der Argumentation der Abgeordneten.
- Je häufiger und stärker die Parlamentsbeteiligung thematisiert wird, desto geeigneter ist die Debatte für die Analyse.

Auf Grundlage dieser Kriterien konnte bereits eine Vorauswahl getroffen werden. Da in dieser Arbeit ein besonderer Fokus auf die im Rahmen der Corona-Pandemie beschlossenen gesetzlichen Parlamentsbeteiligungen gelegt wird, soll dies auch in der Inhaltsanalyse fortgesetzt werden. Neben den oben genannten Kriterien soll bei der Auswahl von Debatten, die in eine gesetzlich verankerte Parlamentsbeteiligung mündeten, auch entscheidend sein, wie die Parlamentsbeteiligung ausgestaltet ist. Als Grundlage dazu dient die Analyse der verschiedenen Formen der Parlamentsbeteiligung in Kapitel 8.



In Bremen und im Saarland wurden keine Plenardebatten zu den Gesetzen geführt und kommen daher für eine Inhaltsanalyse nicht infrage. Berlin und Nordrhein-Westfalen aus den Gruppen „sofortige Zustimmungspflicht“ und „Vetorecht“ werden als Länder mit starker Parlamentsbeteiligung, Hamburg und Hessen aus der Gruppe „Informations- und Unterrichtspflicht“ hingegen als Länder mit schwacher gesetzlicher Parlamentsbeteiligung ausgewählt.

Da in so gut wie allen Ländern, in denen letztendlich Regelungen zur Beteiligung getroffen wurden, Regierungsparteien an den parlamentarischen Initiativen beteiligt waren, kann es hier möglicherweise zu einem Bias in den Debatten und Argumenten kommen. Daher werden noch Debatten aus vier Ländern ausgewählt, in denen es keine gesetzlichen Regelungen zur parlamentarischen Beteiligung gibt. Zusätzlich wurden noch jeweils zwei ostdeutsche, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen, sowie zwei westdeutsche Bundesländer, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen, ausgewählt.

Auf Grundlage dieser Kriterien wurden folgenden Plenardebatten für die qualitative Inhaltsanalyse ausgewählt. Die dazu gehörige parlamentarische Initiative lässt sich aus Tabelle 2 entnehmen:

Bayern PIPr. 18/48 (28.05.2020)

Berlin PIPr. 18/69 (07.01.2021)

Hamburg PIPr. 22/15 (16.12.2020)

Hessen PIPr. 20/58 (11.11.2020)

Mecklenburg-Vorpommern PIPr. 7/88 (13.05.2020)

Niedersachsen PIPr. 18/75 (23.04.2020)

Nordrhein-Westfalen PIPr. 17/121 (24.03.2021)

Sachsen PIPr. 7/19 (16.12.2020)

Mit Blick auf die erklärende Variabel von H3 (Regierungs- und Oppositionsparteien) zeigt sich, dass deren Varianz bereits gegeben ist. Die Koalitionslandschaft in den deutschen Bundesländern ist sehr bunt, sodass sich viele verschiedene Koalitionen ergeben. In den oben ausgewählten Ländern regierten zum Zeitpunkt der jeweiligen Debatten folgende Koalitionen:

<b>Bundesland</b>	<b>Regierungsparteien</b>
Bayern	CSU, Freie Wähler
Berlin	SPD, Die Linke, Grüne
Hamburg	SPD, Grüne
Hessen	CDU, Grüne
Mecklenburg-Vorpommern	SPD, CDU
Niedersachsen	SPD, CDU
Nordrhein-Westfalen	CDU, FDP
Sachsen	CDU, Grüne

*Tabelle 3: Regierungsparteien in den ausgewählten Bundesländern.*

## 10.2 Auswertung

Im Folgenden sollen nun die Ergebnisse der qualitativen Inhaltsanalyse der ausgewählten Plenarprotokolle vorgestellt werden. Die Auswertung erfolgt entlang der Kategorien der Inhaltsanalyse und zeigt die Argumentationslinien der Abgeordneten in den parlamentarischen Debatten zur Parlamentsbeteiligung bei Corona-Verordnungen.

### 10.2.1 Schnelles Handeln, Handlungsfähigkeit und langsames Parlament

Mit Blick auf das dynamische Infektionsgeschehen war für viele Abgeordneten klar, dass schnelle Handlungsmöglichkeiten der Exekutive gegeben sein müssen, um schnell reagieren und Änderungen an Verordnungen vornehmen zu können. Dass die Krise die Stunde der Exekutive ist, die ein schnelles und unkompliziertes Entscheiden der Regierung erfordert, vor allem zu Beginn der Krise, steht ebenfalls außer Frage: "Daraus ist das Axiom erwachsen, dass die Pandemie die Stunde der Exekutive sei. Das ist auch nicht ganz falsch, weil in der Tat exekutives Handeln mit anderen Geschwindigkeiten, Entscheidungstiefen und Entscheidungsumsätzen gefordert ist" (Steffen Zillich (Die Linke), Berliner Abgeordnetenhaus, PIPr. 18/69: 8235).

Neben der Wahrung der Handlungsfähigkeit der Regierung wurde auch die Langsamkeit parlamentarischer Verfahren angebracht, um Vorschläge für mehr Parlamentsbeteiligung zu kritisieren und abzulehnen. So sah der Grüne-Minister Tarek Al-Wazir als Vertreter der hessischen

Landesregierung einen Zustimmungsvorbehalt des Landtages beim Erlass von Rechtsverordnungen kritisch, „weil aus unserer Sicht natürlich nicht die Situation entstehen darf, auf dynamisches Infektionsgeschehen nicht auch kurzfristig reagieren zu können“ (Hessischer Landtag, PIPr. 20/58: 4428).

Der Verweis auf die eher langsame Arbeitsweise des Parlamentes und die Langsamkeit parlamentarischer Verfahren wird in den Debatten über Partei- und Ländergrenzen hinweg angebracht. Insbesondere argumentieren Vertreter\*innen von Regierungsparteien in dieser Weise aus Angst vor Einschränkungen des eigenen Handlungsspielraumes und der völligen Lahmlegung „[des] Schiff[s] der Flexibilität der Exekutive“ (Martin Modschiedler (CDU), Sächsischer Landtag, PIPr. 7/19: 1209).

Nach der Auffassung der Oppositionsparteien hingegen ist die Möglichkeit zur schnellen Entscheidungsfindung durch eine Parlamentsbeteiligung im Verfahren beim Erlass von Rechtsverordnungen nicht gefährdet, da die Parlamente schon im Verlauf der Pandemie gezeigt haben, dass sie schnell handeln und Entschlüsse fassen können, wenn es notwendig war. So konnte in Sachsen der Coronabewältigungsfonds durch ein beschleunigtes Gesetzgebungsverfahren zügig vom Landtag beraten und beschlossen werden (vgl. ebd.).

### *10.2.2 Das Parlament als gewählte Volksvertretung*

Das Parlament ist in Staaten mit parlamentarischen Regierungssystemen die einzige politische Institution, die direkt vom Volk durch Wahlen legitimiert ist. Das gilt entsprechend für die Landesparlamente in den deutschen Bundesländern. Sie haben von den Bürger\*innen das Mandat bekommen, sie zu vertreten und an ihrer Stelle Entscheidungen zu treffen. Dies lässt sich auch in der Argumentation der Abgeordneten in den Plenardebatten der Landesparlamente erkennen: „Verehrte Kolleginnen und Kollegen, wir alle sind gewählt worden, um grundlegende Entscheidungen für unser Land und für die Bürgerinnen und Bürger zu treffen, und nicht, um sie zur Kenntnis zu nehmen“ (Martin Hagen (FDP), Bayrischer Landtag, PIPr. 18/48: 5856). Die direkte Legitimation durch das Volk und die Aufgabe zu dessen Repräsentation bringen die Abgeordneten an, um mehr Beteiligung bei politischen Entscheidungen bei der Bekämpfung der Corona-Pandemie zu fordern. Dabei wird auch immer wieder darauf verwiesen, dass das Parlament das „Herz der Demokratie“ sei (u.a. Mathias Wagner (Die Grünen), Hessischer Landtag, PIPr. 20/58: 4420).

Im Kontext von Grundrechtseingriffen, die mit einigen Corona-Schutzmaßnahmen einhergehen, spielt das Parlament ebenfalls eine wichtige Rolle. Wie bereits zuvor näher erläutert, muss das Parlament im Rahmen der Wesentlichkeitstheorie wesentliche, grundrechtsrelevante Entscheidungen selbst treffen. Daher wird nicht nur in der Rechtswissenschaft argumentiert, dass die Parlamente beim Erlass von Maßnahmen zur Pandemiebekämpfung mehr beteiligt werden müssen, sondern auch von den Abgeordneten in den Parlamenten selbst: „Aus diesem Grunde gibt es die traditionelle Aufgabenverteilung, dass alles Grundsätzliche und Wesentliche – insbesondere Grundrechtseinschränkungen – hier im Parlament erst öffentlich diskutiert und dann beschlossen werden muss. Die Aufgabe der Exekutive ist es, das zu vollziehen“ (Toni Schubert (Die Grünen), Bayrischer Landtag, PlPr. 18/48: 5859).

### *10.2.3 Neuer Dualismus*

Die Funktionsweise des neuen Dualismus äußert sich bereits in der Art und Weise, wie einige parlamentarische Debatten um eine Beteiligung des Parlamentes geführt wurden. Besonders deutlich zeigt sich das Gegenüberstehen von Regierung und Opposition in der Plenardebatte in Hessen, wo die Abgeordneten stark aus ihrer Rolle als Mitglied einer Oppositions- oder Regierungsfraktion heraus argumentierten und die Debatte teilweise unsachlich wird. Dies mag auch dadurch zu erklären sein, dass in der untersuchten Plenardebatte sowohl ein Gesetzesentwurf der Regierungsfaktionen (CDU und Grüne) als auch ein Gesetzesentwurf der Oppositionsfaktionen (SPD und FDP) diskutiert wurde und die Abgeordneten daher besonders untermauern möchten, dass der Entwurf ihrer Fraktion der „bessere“ ist.

Die Debatten in den Landesparlamenten zeigen auch die unterschiedlichen Rollenverständnisse der Opposition in der Pandemie. Heiko Melzer von der Berliner CDU-Fraktion sieht seine Fraktion als Partnerin der Regierung, die parteipolitische Differenzen in Zeiten der Krise überwindet, um konstruktiv zusammenzuarbeiten:

„Wir könnten es uns als Oppositionsfaktionen leicht machen. Ich habe heute verschiedentlich gehört, die Unterstützung der Regierung in einer schwierigen Lage sei doch nicht Oppositionspolitik. – Wer eine Haltung hat, wer eine klare Meinung hat, der verabschiedet sich von parteipolitischem Klein-Klein und der beteiligt sich auch konstruktiv als Opposition wie wir das als CDU-Fraktion tun; auch die FDP-Fraktion will ich da

ausdrücklich einschließen. Mindestens eine Fraktion hat sich aus dieser Debatte schon lange verabschiedet“ (Berliner Abgeordnetenhaus, PlPr. 18/69: 8234).<sup>12</sup>

Der Redebeitrag von Christian Grascha von der FDP-Fraktion im Niedersächsischen Landtag zeichnet ein anderes Bild: "Krisenzeiten müssen auch Zeiten der Opposition sein, damit die Regierenden keine Allmachtsfantasien haben, [...] damit wir, die Vertreter des Volkes, den Regierenden auf die Finger schauen können" (Niedersächsischer Landtag, PlPr. 18/75: 7047). Die Rolle der Opposition wird hier als kontrollierende Gegenspielerin und Korrektiv gesehen, die auch in Zeiten der Krise das Handeln der Regierung beobachtet und gegebenenfalls kritisiert und in die Schranken weist.

In Mecklenburg-Vorpommern zeigt die Plenardebatte Einblicke in die internen Prozesse des Parlamentes und in die Zusammenarbeit zwischen Regierung und Opposition hinter den Kulissen. Die Landesregierung und die Regierungsfractionen haben die Opposition zu regelmäßigen informellen Telefonkonferenzen mit der Ministerpräsidentin eingeladen, obwohl sie dazu nicht verpflichtet sind. Dort wurde der Opposition die Möglichkeit gegeben, sich zu informieren, sich schon früh konstruktiv in Entscheidungsprozesse einzubringen und für sie wichtige Punkte an die Landesregierung heranzutragen. Auch wenn sich die Opposition mehr Beteiligung und Einfluss wünscht, hat sie die Einladung dankend angenommen (vgl. Landtag von Mecklenburg-Vorpommern, PlPr. 7/88: 75-79). Diese internen Einblicke sind ein weiterer empirischer Beleg für Befunde in der Forschung, dass die Opposition auch im Hintergrund konstruktiv mitarbeitet und sich ihre Kontrolle nicht nur auf öffentliche Kritik beschränkt.

#### *10.2.4 Alter Dualismus*

In der Argumentation der Abgeordneten, besonders bei den Parlamentarier\*innen der Linken und der Grünen, lässt sich hingegen stärker die Logik des alten Dualismus, das Gegenüberstehen von Regierung und Parlament, erkennen. Immer wieder wird von „wir als Parlament“ und nicht von „wir als Oppositionsfraction“ oder „wir als Regierungsfraction“ gesprochen so wie der Abgeordnete der Linken Steffen Zillich in Berlin und somit Mitglied einer

---

<sup>12</sup> Dieser Seitenhieb gilt der AfD-Fraktion, die als einzige Fraktion des Abgeordnetenhauses nicht an dem Gesetzesentwurf zum Berliner COVID-19-Parlamentbeteiligungsgesetz beteiligt war.

Regierungsfraktion: „Wir haben gesagt: Wir müssen als Parlament informiert werden“ (Berliner Abgeordnetenhaus, PlPr. 18/69: 8235).

Insbesondere in Hamburg und Berlin, wo Regierungs- und Oppositionsparteien gemeinsam einen Gesetzesentwurf zur Parlamentsbeteiligung eingebracht haben, rückt ihre Rolle als Regierungs- oder Oppositionsfraktion in den Hintergrund. Die Abgeordneten sehen es als gemeinsame Verantwortung, zusammen über die Grenzen der Fraktionen hinweg, die Rechte des Parlamentes in der Corona-Pandemie zu stärken: „Es geht um die gemeinsame Verantwortung, die wir als gesamte Hamburgische Bürgerschaft einmal mehr haben, von dem Senat und der Bürgerschaft und von der Regierung und dem Parlament. Hier geht es nicht um Parteipolitik oder um irgendwelche Eitelkeiten“ (Dennis Thering (CDU), Hamburgische Bürgerschaft, PlPr. 22/15: 1010).

Kennzeichnend für die Logik des alten Dualismus ist es auch, dass die Stärkung des gesamten Parlamentes, und nicht einzelner Gruppen, und die Pflichten der Landesregierung dem Landesparlament gegenüber von den Parlamentarier\*innen in den Reden hervorgehoben werden. So auch Peter Ritter von den Linken: „[u]nd deswegen ist es sozusagen der Versuch von uns, das Parlament in seiner Gesamtheit ernst zu nehmen, denn das Parlament ist mehr als die Koalitionsfraktionen“ (Landtag von Mecklenburg-Vorpommern, PlPr. 7/88: 72).

#### *10.2.5 Prinzipal-Agent*

Da in dieser Arbeit der Fokus auf Prinzipal-Agent-Beziehungen in parlamentarischen Regierungssystemen gelegt wird, wurde untersucht, wie sich die Auftragsbeziehung zwischen Parlament und Regierung und zwischen Regierungsmehrheit und Regierung in den parlamentarischen Debatten äußert.

In den Beiträgen der Abgeordneten lassen sich keine Aufträge an die Regierung in ihrer Funktion als Agentin des Parlamentes finden. Gemeint sind hiermit beispielsweise Forderungen der Abgeordneten an die Landesregierung, im Bundesrat bestimmte Positionen einzunehmen oder sich für eine konkrete Materie einzusetzen. Die Plenarbeiträge beziehen sich insgesamt wenig auf die Bundesebene und beschäftigen sich mehr mit dem eigenen Bundesland, dem Landesparlament und seiner Rolle in der Pandemie.

Allerdings wird durch die Gesetzesentwürfe und Anträge der Fraktionen die zukünftige Beziehung zwischen Auftragnehmerin und Auftraggeber geregelt und näher bestimmt, wie die

Exekutive ihren Auftrag zur Bekämpfung der Pandemie ausführen soll: „Wir haben sogar noch etwas Weiteres gemacht, nämlich dem Verordnungsgeber materiell mit aufgegeben zu berücksichtigen, dass allgemeine Regeln nicht alle gleich treffen, sondern dass in unterschiedlichen Lebenslagen unterschiedliche Regeln unterschiedlich treffen. Wir haben gesagt: Du sollst das berücksichtigen, mit abwägen, mit aufschreiben“ (Steffen Zillich (Die Linke), Berliner Abgeordnetenhaus, PIPr. 18/69: 8235).

Besonders das neue Instrument der pandemischen Leitlinien in Nordrhein-Westfalen konkretisiert den Auftrag an die Regierung, der Erlass von Rechtsverordnungen im Zuge der Pandemiebekämpfung, definiert die Präferenzen des Prinzipals (Landtag) und droht bei abweichendem Verhalten der Agentin Sanktionen an: „Mit den pandemischen Leitlinien, die die Landesregierung zu beachten hat, formt der Landtag künftig verbindlich das exekutive Handeln mit und kann bei Nichtbeachtung durch den Landtag sogar rechtswirksam Einspruch einlegen; dann muss die Landesregierung Verordnungen aufheben“ (Matthias Kerkhoff (CDU), Landtag von Nordrhein-Westfalen, PIPr. 17/121: 36).

### *10.2.6 Das Parlament und seine Funktionen*

Der folgende Abschnitt widmet sich den Argumenten, die darauf zielen, das Parlament aufgrund seiner Funktionen und Aufgaben mehr zu beteiligen. Ebenso wird darauf eingegangen, wie und ob die Abgeordneten in der Krise einen Funktionsverlust oder ein Vorbeiregieren der Regierung am Parlament wahrgenommen haben. In der Auswertung der Argumente zeigt sich, dass der Fokus auf Kontrollfunktion und die Kommunikationsfunktion gelegt wird. Die Gesetzgebungsfunktion spielt eine untergeordnete Rolle.

#### *10.2.6.1 Funktionsverlust*

In ihren Plenarbeiträgen trugen einige Abgeordnete vor, das Parlament habe in der Krise an Bedeutung verloren und nicht all seine Funktionen erfüllen können; zudem habe die Regierung am Parlament vorbeiregiert. Diese Argumente lassen sich im politikwissenschaftlichen Diskurs um die Deparlamentarisierung verorten. Besonders häufig argumentierten Abgeordnete der AfD im Sinne eines Funktionsverlustes des Parlamentes in der Krise. Der AfD-Abgeordnete Marc Vallendar in Berlin spricht sich für mehr Beteiligung der Parlamente aus „in Zeiten, in

denen die Regierung die Parlamente quasi entmachtet hat“ (Berliner Abgeordnetenhaus, PIPr. 18/69: 8234) und beklagt, dass sich das Parlament „vom Regierenden Bürgermeister und dem Senat hat treiben lassen“ (a.a.O.: 8236). Der AfD-Politiker Krzysztof Walczak in Hamburg bezeichnet die Rolle des Parlamentes in der Corona-Krise als „ein bloßer Statist“ (Hamburgische Bürgerschaft, PIPr. 22/15: 1011) und der FDP-Abgeordnete Christian Grascha in Niedersachsen spricht von „Parlamentsverzweigung“ (Niedersächsischer Landtag, PIPr. 18/75: 7048).

Die Argumente zum Funktionsverlust der Parlamente in der Krise werden nur von Oppositionsparteien angebracht. Mitglieder der Regierungsparteien entgegnen dem Vorwurf, das Parlament sei nur bloßer Statist in der Krise gewesen, beispielsweise mit dem Verweis auf die umfangreichen Ausschussarbeiten und Parlamentsdebatten in Zeiten der Pandemie (vgl. Jennifer Jasberg (Die Grünen), Hamburgische Bürgerschaft, PIPr. 22/15: 1009) oder mit der Feststellung: „Das Parlament war und ist nicht „vor der Tür“. Die Regierung war und ist nicht im „Hinterzimmer“ gewesen“ (Ines Claus (CDU), Hessischer Landtag, PIPr. 20/58: 4417).

#### *10.2.6.2 Kontrollfunktion*

Der Hinweis auf die Kontrollfunktion des Parlamentes wird sowohl von Regierungsparteien als auch von Oppositionsparteien angebracht, um ihre Anträge oder Gesetzesentwürfe für eine stärkere parlamentarische Beteiligung beim Erlass von Corona-Verordnungen durch die Regierung zu rechtfertigen. Besonders häufig wird das Argument von der Linken in ihrer Funktion als Regierungspartei oder Opposition sowie in Mecklenburg-Vorpommern und Berlin genutzt. Über die verschiedenen Plenardebatten hinweg wird vielfach die Wahrnehmung der Kontrollfunktion als Argument verwendet. Dies verdeutlicht die Relevanz der Kontrollfunktion für die Abgeordneten und zeigt das Selbstverständnis der Parlamentarier\*innen als Kontrollierende der Regierung in Zeiten der Pandemie.

Die Forderung der Abgeordneten, das Parlament müsse mehr beteiligt werden, um seine Kontrollfunktion wahrnehmen zu können, stützt sich auf das Konzept der Gewaltenteilung. Die Legislative ist hier eine der drei Gewalten, die sich gegenseitig kontrollieren. Diese alte dualistische Vorstellung, dass das Parlament als Ganzes die Regierung und ihr Handeln kontrolliert, wird am häufigsten von den Parlamentarier\*innen verwendet und zeigt sich im folgenden Zitat: „Und eine Beteiligung des Landtages sichert nicht nur eine breite Meinungsfindung, sie dient auch der Kontrolle der Landesregierung und ihrem Agieren. Genau das ist Sinn auch von



Gewaltenteilung“ (Jacqueline Bernhardt (Die Linke), Landtag von Mecklenburg-Vorpommern, PIPr. 7/88: 67).

Zugleich lässt sich aber auch ein vom neuen Dualismus geprägtes Kontrollverständnis finden. Einige Abgeordnete sehen die Kontrolle der Landesregierung explizit als Aufgabe der Opposition, die sie durch fehlende Beteiligung und Information in der Corona-Pandemie nicht wahrnehmen konnte: „Hier bleibt für den Wesenskern der Demokratie, die Oppositionsarbeit, die die Regierung kontrolliert, kaum noch Raum“ (Klaus Wichmann (AfD), Niedersächsischer Landtag, PIPr. 18/75: 7046).

### *10.2.6.3 Gesetzgebungsfunktion*

Die Gesetzgebungsfunktion wird seltener in der Argumentation der Abgeordneten in den parlamentarischen Debatten um mehr Parlamentsbeteiligung erwähnt. Durch die Gewaltenteilung kommt dem Parlament die Aufgabe der Gesetzgebung zu. Es ist die „erste Gewalt“ (u.a. Valentin Lippmann (Die Grünen), Sächsischer Landtag, PIPr. 7/19: 1211). In seiner Funktion als Gesetzgeber legt das Parlament durch Gesetze die Grundlage für das Handeln der Exekutive. Daher sollte das Parlament in irgendeiner Weise beim Erlass von Rechtsordnungen in der Corona-Pandemie beteiligt werden, auch wenn gilt: „Gesetze sind für uns, Verordnungen sind etwas für die Exekutive“ (Henning Höne (FDP), Landtag von Nordrhein-Westfalen, PIPr. 17/121: 38).

### *10.2.6.4 Kommunikationsfunktion*

Das am häufigsten in den Plenardebatten der deutschen Landesparlamente angebrachte Argument für mehr Parlamentsbeteiligung beim Erlass von Coronaschutzmaßnahmen durch Rechtsverordnungen leitet sich aus der Kommunikationsfunktion des Parlaments ab. Die Abgeordneten zeichnen in ihren Beiträgen ein Bild des Parlamentes als Ort der öffentlichen Diskussion, der Kritik und des Meinungsaustausches zwischen den Parteien und zwischen Landesparlament und Landesregierung: "Das Parlament ist die Arena, in der die unterschiedlichen Interessen antreten und in einem öffentlichen Diskurs gegeneinander abgewogen und miteinander in Einklang gebracht werden. Das Parlament lebt von Vielfalt, Widerspruch und Öffentlichkeit – ganz im Gegensatz zur Staatsregierung!" (Toni Schuberl (Die Grünen), Bayrischer Landtag, PIPr.

18/48: 5859). Das Parlament mit seinen der Öffentlichkeit zugänglichen Debatten wird als Gegenpol wahrgenommen zu den informellen Gesprächen der Bund-Länder-Konferenzen und den regierungsinternen Kabinettsitzungen, deren Entscheidungsfindung nicht-öffentlich stattfindet und daher nur schwer von der Öffentlichkeit nachvollzogen werden kann.

Die öffentliche parlamentarische Beratung ermöglicht es auch, unterschiedliche gesellschaftliche Interessen in den politischen Entscheidungsprozess einzubringen und „die Diskussion abzubilden, die täglich auch in all unseren Städten und in den Gemeinden unseres Landes ablaufen“ (Gesundheitsminister Karl-Josef Laumann (CDU), Landtag von Nordrhein-Westfalen, PIPr. 17/121: 41). Es geht hier also nicht allein um die Kommunikationsfunktion des Parlamentes, sondern um die originäre Aufgabe des Parlamentes, die Bürger\*innen, ihre Interessen und Positionen im politischen Prozess zu repräsentieren und sie somit einzubinden.

Die Abgeordneten zeigen sich in den Debatten ihrer Aufgabe und Funktion bewusst und wissen um die Wirkung öffentlicher Parlamentsdebatten auf den politischen Prozess und die Gesellschaft: "Je offener und transparenter wir die Maßnahmen besprechen, beraten und darüber streiten, was gut und richtig ist, desto besser ist dies. „Wo könnte es einen besseren, einen offeneren und einen transparenteren Ort geben als ein Parlament?“, frage ich Sie“ (Nancy Faeser (SPD), Hessischer Landtag, PIPr. 20/58: 4418). Die Beteiligung der Parlamente bei den Corona-Verordnungen schafft Transparenz der Maßnahmen selbst und des Entscheidungsprozesses. Allerdings geht es nicht nur um mehr Transparenz für die Bevölkerung, sondern auch für die einzelnen Abgeordneten, die durch mehr Beteiligung die Entscheidungen über Coronaschutzmaßnahmen besser nachvollziehen und diese vor den Bürger\*innen, dessen gewählte Vertretung sie sind, besser verteidigen und erklären können (vgl. Jacqueline Bernhardt (Die Linke), Landtag von Mecklenburg- Vorpommern, PIPr. 7/88: 80).

Als Argument für eine stärkere parlamentarische Beteiligung wird auch angebracht, dass durch eine transparente und öffentliche Debatte in den Landesparlamenten Unklarheiten und Verunsicherung verhindert werden können und so der Verbreitung von Verschwörungsmysmen vorgebeugt werden kann (vgl. u.a. Jennifer Jasberg (Die Grünen), Hamburgische Bürgerschaft, PIPr. 15/22: 1008).

Indem die Parlamentarier\*innen die Entwicklungen und Stimmungen innerhalb der Gesellschaft wahrnehmen und den Versuch einer Gegensteuerung unternehmen, zeigen sie sich hier als responsiv. In diesem Kontext lässt sich auch das Plädoyer nach mehr Beteiligung und somit mehr Transparenz, um der Spaltung des Landes entgegenzutreten, verorten (vgl. Heiko Melzer (CDU), Berliner Abgeordnetenhaus, PIPr. 18/69: 8234).

In den Plenardebatten vertreten die Abgeordneten die Auffassung, dass durch mehr Beteiligung nicht nur die Transparenz der Coronaschutzmaßnahmen, sondern auch deren Akzeptanz innerhalb der Bevölkerung gestärkt wird: "Es geht darum, die Menschen mitzunehmen. Eine Mitwirkung des Parlaments kann die soziale Komponente von Maßnahmen stärken und die Nachvollziehbarkeit erhöhen" (Carola Ensslen (Die Linke), Hamburgische Bürgerschaft, PIPr. 15/22: 1010).

Transparenz und Akzeptanz sind wie gezeigt in den parlamentarischen Debatten wichtige und häufig genutzte Wörter. Dazugehörige Argumente werden besonders von Abgeordneten der Linken, der Grünen und der CDU in ihrer Funktion sowohl als Mitglied einer Regierungsfraktion als auch als Mitglied einer Oppositionsfraktion verwendet. Bei der AfD hingegen lässt sich nur einmal der Verweis auf die Kommunikationsfunktion des Parlamentes und ihre Auswirkung für Transparenz und Akzeptanz der Coronaschutzmaßnahmen finden. Dies verdeutlicht, dass die AfD nicht daran interessiert ist, die Bevölkerung mehr über die Maßnahmen und deren Entscheidungsfindungsprozess zu informieren und dadurch Verschwörungsmymen vorzubeugen und Desinformationen abzubauen. Da sich in ihren Reihen Coronaleugner\*innen und Verbindungen zur Querdenken-Szene finden lassen, verwundert dies nicht.

### *10.3 Zusammenfassung*

In der Auswertung der Analyse der Plenardebatten zeigt sich, dass mehr Parlamentsbeteiligung bei der Bekämpfung der Corona-Pandemie grundsätzlich kein allzu kontroverses Thema ist. Zwar sehen nicht alle Abgeordneten eine Notwendigkeit für den Ausbau der Beteiligungsrechte der Parlamente, dennoch zeigen sie sich offen für das Thema. Die Frage, auf welche Weise die Parlamente mehr und stärker beteiligt werden, beispielsweise durch einen parlamentarischen Zustimmungsvorbehalt beim Erlass von Rechtsverordnungen oder lediglich durch Informations- und Unterrichtungspflichten seitens der Regierung, wird dagegen nicht einheitlich beantwortet.

Die Auswertung der qualitativen Inhaltsanalyse der Plenardebatten stützt auch die Bestätigung von H1, die auf Eberbach-Borns und Kropps Beobachtung aufbaut: Wenn die institutionellen Eigeninteressen des Parlamentes betroffen sind, rückt der Wirkungsmechanismus des neuen Dualismus in den Hintergrund. Dies zeigt sich auch in den Debattenbeiträgen der Abgeordneten, in denen die Stärkung des gesamten Parlamentes durch mehr Parlamentsbeteiligung betont

wurde. Zudem argumentieren die Parlamentarier\*innen besonders häufig mit der Wahrnehmung der Funktionen des gesamten Parlamentes, die durch eine stärkere Beteiligung in der Corona-Krise sichergestellt werden soll.

Hinsichtlich der verwendeten Argumente zeigt sich bei FDP, den Grünen und der Linken ein recht einheitliches und homogenes Bild. Sie setzen sich in allen Bundesländern für mehr Parlamentsbeteiligung und für die Stärkung der Rolle des Parlamentes in der Pandemie aus, allerdings mit unterschiedlichen Schwerpunkten. Besonders häufig argumentieren die Abgeordneten der genannten Parteien mit der Kontroll- und Öffentlichkeitsfunktion der Parlamente, deren Wahrnehmung durch mehr Parlamentsbeteiligung auch in der Pandemie garantiert werden soll. Mitglieder der Grünen sowie der Linken verweisen zudem verstärkt auf die direkte Legitimation der Parlamente durch das Volk und der damit einhergehenden Aufgabe, alle wesentlichen Entscheidungen treffen zu müssen, welche Eingriffe in die Grundrechte durch die Corona-Schutzmaßnahmen darstellen.

Auch die AfD beweist sich als größtenteils konsistent in ihrer Argumentation über die Bundesländer hinweg. Allerdings fällt auf, dass sehr wenige Kodierungen in der Inhaltsanalyse die AfD betreffen. Dies deutet darauf hin, dass die Beiträge der AfD-Abgeordneten weniger konstruktiv und das Thema betreffend waren. Die Debattenbeiträge lassen sich in das für die AfD übliche Argumentationsschema verorten: Das Virus werde politisch instrumentalisiert und die Maßnahmen wären überzogen, daher solle die Pandemie für beendet erklärt werden. Zudem wurden Zweifel am Ausmaß der Gefahr durch das Virus geäußert. Der Bundesregierung wurde die Auflösung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung, den etablierten Parteien Verfassungswidrigkeit vorgeworfen und die Entmachtung der Parlamente durch die Regierungen beklagt. In Hamburg und Berlin, wo die bisher stärkste Parlamentsbeteiligung beschlossen wurde, war den AfD-Abgeordneten die Parlamentsbeteiligung nicht ausreichend genug, wo hingegen in Niedersachsen eine Vorabberatung von neuen Rechtsverordnungen im Rechtsausschuss als nicht notwendig angesehen wurde. Die AfD zeigt auch hier nicht das Bild einer konstruktiven Opposition.

Die CDU/CSU und SPD, die auch im untersuchten Zeitraum die Regierung im Bund gestellt haben, lassen sich in den untersuchten Landesparlamenten häufig auf der Seite der Regierungsfaktionen finden. Zudem fällt auf, dass sich ihre Mitglieder zurückhaltend im Vergleich zu den Abgeordneten von den Grünen, der Linken und der FDP in den Debatten äußern. Dies ändert sich allerdings, so bald CDU und SPD als Regierungsfraktion mit anderen Fraktionen zusammen in den Landesparlamenten Teil der Initiativen zur Stärkung der Rolle des Parlamentes sind

und einen Antrag oder Gesetzesentwurf eingebracht haben. In diesen Fällen, wie zum Beispiel in Berlin oder Nordrhein-Westfalen, lassen sich die Argumentationsmuster der Abgeordneten von SPD und CDU kaum von denen der Abgeordneten von den Grünen, der Linken und der FDP unterscheiden. Dort setzen sich die Abgeordneten in ihren Beiträgen auch stark für mehr Parlamentsbeteiligung ein.

Insofern lässt sich feststellen, dass sich die Argumentation in den Ländern, in denen Parlamentsbeteiligungsgesetze beschlossen wurden, unterscheidet von den Ländern, in denen es keine gesetzliche Regelung zur Parlamentsbeteiligung bei dem Erlass von Corona-Verordnungen gibt. Die Argumentation der Oppositionsabgeordneten, von welcher Partei sie auch stammen, bleibt über die Länder hinweg recht konstant. Die Argumentation der Parlamentarier\*innen der Regierungsfraktion variiert allerdings abhängig davon, ob die Regierungsfraktion Teil der parlamentarischen Initiative ist und somit aufgrund der bereits vorhandenen Parlamentsmehrheit schlussendlich auch Parlamentsbeteiligungsgesetze beschlossen wurden. In den Debatten, in denen die Opposition den Antrag oder Gesetzesentwurf eingebracht hat, argumentieren die Abgeordneten der Regierungsfaktionen in den unterschiedlichen Landesparlamenten ähnlich gegen eine stärkere Rolle des Parlamentes in der Krise: Das Parlament sei bereits gut in der Krise eingebunden worden, weil eine Vielzahl an parlamentarischen Debatten mit Corona-Bezug geführt und sich in den Ausschüssen mit den verschiedenen Aspekten der Pandemie beschäftigt wurde. Daher bestehe kein Bedarf nach mehr Parlamentsbeteiligung. Außerdem betonen sie besonders die Langsamkeit des Parlamentes und parlamentarischer Verfahren, die dazu führen kann, dass ein Mehr an parlamentarischer Beteiligung zur Verzögerung und Einschränkung der Handlungsfähigkeit der Regierung führt. Zudem versuchen die Abgeordneten das Handeln der Regierung in der Krise mit dem Verweis auf hohe Zustimmungswerte und Zufriedenheitswerte in der Bevölkerung zu legitimieren.<sup>13</sup>

Die Ausführungen haben gezeigt, dass die Positionen und Argumente der Parteien in den verschiedenen Ländern nicht konsistent sind; somit kann H3 bestätigt werden. FDP, Grüne und die Linke setzen sich in allen untersuchten Ländern ähnlich stark für mehr Parlamentsbeteiligung beim Erlass von Corona-Verordnungen ein. Dies ist nicht davon abhängig, ob sich die Parteien in den Ländern in der Opposition oder in der Regierung befinden. CDU und SPD zeigen dagegen ein ambivalentes Verhalten: Wenn sie in der Opposition sind, treten sie auch als Verfechter

---

<sup>13</sup> Eine Ausnahme stellt hier die Position der Grünen in Sachsen dar, die auch Teil der Regierung sind. Die Regierungsfraktion setzt sich explizit für mehr parlamentarische Beteiligung bei den Corona-Verordnungen ein und so argumentiert so, als sei sie keine Regierungs- sondern Oppositionsfraktion. Allerdings sperrt sich laut Valentin Lippmann von den Grünen die CDU als Koalitionspartnerin dagegen (vgl. Sächsischer Landtag, PIPr. 7/19: 1211).

von mehr Parlamentsbeteiligung auf und schließen sich sogar, wie in Berlin und Hamburg, parlamentarischen Initiativen der Regierungsfractionen an. Wenn sich CDU und SPD allerdings in der Regierung befinden, ist ihre Position davon abhängig, ob ihr eigener Vorschlag oder ein Vorschlag der Opposition diskutiert wird. Bei einem Vorschlag der Opposition zeigen sie sich zurückhaltend bezüglich des Ausbaus von Parlamentsrechten beim Erlass von Rechtsverordnungen und sehen auch keine Notwendigkeit dafür. Gegenstand dieser Arbeit kann es jedoch nicht sein, eine Erklärung für dieses Verhalten zu finden und zu ergründen, welche Rolle es spielt, dass CDU/CSU und SPD zu der Zeit auch die Bundesregierung stellten.

## 11 Fazit

Die Modellierung von Parlament und Regierung als Prinzipal und Agent zeigt sich für die Erklärung des Verhaltens und der Beziehung der beiden Akteure in der Corona-Pandemie als wertvoll. Die Informationsasymmetrien zugunsten der Regierung und die sich daraus ergebenden Probleme sind gerade in der Corona-Krise evident. Die Regierung verfügt über einen großen Regierungsapparat mit eigenen Expert\*innen, aber auch über Kontakte zu Forscher\*innen außerhalb der Regierungskreise. Die Neuartigkeit des Virus und der Pandemie ist eine Besonderheit, so dass auch die Regierung und Forscher\*innen besonders zu Beginn der Pandemie noch nicht ausreichend beurteilen konnten, wie effektiv die einzelnen Maßnahmen tatsächlich bei der Pandemiebekämpfung sind. Das Parlament hat im Gegensatz zur Regierung noch weniger Ressourcen und Fachwissen und steht daher vor dem Problem, die Regierungsarbeit in Form der Pandemiebekämpfung mitsamt den Schutzmaßnahmen bewerten und kontrollieren zu müssen. Die besonders in der Pandemie evidente Informationsasymmetrie zulasten der Parlamente führt dazu, dass das Parlament seine Kontrollfunktion nur bedingt erfüllen kann und ihm die Beurteilung, ob die Regierung als Agentin den Interessen des Parlamentes folgt, erschwert wird. Die Verschiebung der politischen Entscheidungsfindung in den außerparlamentarischen Raum, wie die Bund-Länder-Konferenz unter der Leitung von Kanzlerin Merkel, hat auch die Möglichkeit zur parlamentarischen Regierungskontrolle beeinträchtigt, da die Parlamente in diese Runden keinen Einblick haben und daher nur schwer das Verhalten ihrer Regierung nachvollziehen können („hidden action“).

Um den Informationsvorsprung der Regierung in der Pandemie zu verringern, die eigene Informationsbasis zu erweitern und somit Agenturprobleme zu bewältigen, nutzen Parlamentarier\*innen daher Instrumente wie Fragestunden. In diesem Bereich lassen sich auch die Gesetze

verorten, die eine parlamentarische Beteiligung bei dem Erlass von Rechtsverordnungen sicherstellen. Die Regierung als Agentin wird dadurch gesetzlich verpflichtet, dem Parlament als Prinzipal regelmäßig über ihre Aktivitäten und Vorhaben zu berichten („reporting and monitoring“). Als weiteren ex-post-Mechanismus zur Bewältigung von Agenturproblemen wurden in einigen Parlamentsbeteiligungsgesetzen „institutional checks“ eingebaut, um der Macht der Regierung Grenzen zu setzen und dem Parlament ein Mitspracherecht zu geben. So findet sich beispielsweise in den Gesetzen in Berlin und Nordrhein-Westfalen eine Zustimmungspflicht oder ein Vetorecht des Parlamentes bei dem Erlass von Rechtsverordnungen.

Es zeigt sich also, dass die Parlamente, wenn es um ihre Beteiligung beim Erlass von Rechtsverordnungen durch die Landesregierungen geht, auf ex-post-Mechanismen setzen, um ihre eigene Rolle als Regierungskontrolleure zu stärken und sicherzustellen, dass die Regierung nicht von ihrem Auftrag abweicht und entgegen den Interessen des Parlamentes handelt. Das Prinzipal-Agent-Modell suggeriert, dass die Interessen und Präferenzen von Prinzipal und Agent (sprich: Parlament und Regierung) nicht immer kongruent sind. Allerdings lässt sich schwer überprüfen, ob dies zutrifft und welche Präferenzen die Akteure besitzen. Sollten sich die Präferenzen von Parlament und Regierung unterscheiden, wird zudem durch die Eigenschaften des parlamentarischen Regierungssystems sichergestellt, dass die Regierung nicht allzu weit von den Präferenzen des Parlamentes abweichen kann, da sie immer die Abwahl durch eine Mehrheit im Parlament fürchten muss.

In den vergangenen Monaten ließ sich in den Landesparlamenten eine Reparlamentarisierung beobachten. In Zeiten, in denen die Parlamente ins Hintertreffen gerieten und die „Stunde der Exekutive“ schlug, entstanden aus den Parlamenten heraus Initiativen zur Stärkung der Parlamentsrechte in der Pandemie. In allen Bundesländern lassen sich parlamentarische Initiativen finden, die sich für mehr Parlamentsbeteiligung beim Erlass von Corona-Verordnungen durch die Landesregierung einsetzen. Die Parlamentsbeteiligungsgesetze, die in acht von 16 Ländern beschlossen wurden, garantieren den Parlamenten unterschiedlich starke Rechte. In einigen Ländern werden die Parlamente aktiv durch Zustimmungspflichten und Vetorechte am Prozess beteiligt, in anderen Ländern sind hingegen nur Informations- und Unterrichtungspflichten der Landesregierung über neue oder geänderte Verordnungen vorgeschrieben.

Die Ergebnisse der Analysen zeigen, dass die Debatten und Initiativen rund um die Parlamentsbeteiligung vom alten Dualismus geprägt sind. Die Opposition brachte zwar vermehrt Vorschläge ein, doch die erfolgreichen Gesetzesentwürfe oder Anträge wurden fast ausnahmslos von Regierungs- und Oppositionsparteien zusammen eingebracht. Die Plenardebatten zeichnen

ein Bild selbstbewusster Parlamentarier\*innen, die sich für die Rechte und Stärkung des gesamten Parlamentes einsetzen. Sie argumentieren besonders mit der Kontroll- und Öffentlichkeitsfunktion, deren Wahrnehmung durch mehr Parlamentsbeteiligung auch in der Corona-Krise sichergestellt werden soll. Zudem haben die Abgeordneten im Blick, welche Auswirkungen eine öffentliche parlamentarische Debatte auf die Akzeptanz der Maßnahmen in der Bevölkerung haben kann. Hinsichtlich der Argumentation der Abgeordneten stellte sich durch die Auswertung der qualitativen Inhaltsanalyse der Plenardebatten heraus, dass die Parlamentsbeteiligung kein sonderlich kontroverses Thema darstellt, da die Abgeordneten aller Parteien ähnliche Argumente anbrachten, wenn auch mit kleinen Unterschieden. Die Abgeordneten der Linken, FDP, Grünen und AfD blieben in den verschiedenen Debatten einer kohärenten Argumentationslinie treu. Die Argumentation der SPD und CDU richtete sich allerdings nach Regierungsverantwortung und ob sie den diskutierten Vorschlag miteingebracht haben.

Für diese Arbeit konnte nur eine kleine Fallzahl an ausgewählten Debatten analysiert werden, da Zeit und Platz begrenzt waren. Daher können die Ergebnisse der ausgewählten Debatten nur eingeschränkt generalisiert werden. Eine weitere Grenze dieser Arbeit besteht darin, dass sie nicht die gesamten parlamentarischen Kontrollaktivitäten aufzeigen kann. Siefkens Eisberg-Modell oder die obigen Ausführungen zur Mitsteuerung der Regierungsmehrheit zeigten, dass ein Großteil der parlamentarischen Kontrolle der Öffentlichkeit verborgen bleibt, wodurch nicht alle Kontrollaktivitäten sichtbar und damit einschätzbar sind. Auch wenn eine umfassende Übersicht über die parlamentarische Kontrolle in der Corona-Pandemie nicht das Ziel der Arbeit war, wäre die Frage, ob die Stärke der parlamentarischen Beteiligung in den verschiedenen Politikfeldern und Themenbereichen variiert, ein interessanter Anknüpfungspunkt für weitere Forschung,

Zudem ergeben sich aus den Lücken, die diese Arbeit nicht füllen konnte, Anregungen für weitere Forschung. Denkbar ist ein internationaler Vergleich über die Beteiligung der Parlamente konkret bei von den Regierungen erlassenen Maßnahmen. Gab es in anderen Staaten ähnliche Debatten in den Parlamenten über die Art und Weise wie die Maßnahmen ergriffen wurden? Interessant ist auch ein internationaler Vergleich mit einem Forschungsschwerpunkt auf föderal organisierte Länder. Welche Rolle spielten dort die subnationalen Parlamente in der Pandemiebekämpfung? So ließe sich feststellen, ob das Erstarren zumindest eines Teiles der deutschen Landesparlamente lediglich ein deutsches Phänomen ist.



## 12 Literaturverzeichnis

- Abels, Gabriele (2013): Parlamentarische Kontrolle im Mehrebenensystem der EU – ein unmögliches Unterfangen? In: Birgit Eberbach-Born, Sabine Kropp, Andrej Stuchlik und Wolfgang Zeh (Hrsg.): *Parlamentarische Kontrolle und Europäische Union*. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos (Studien zum Parlamentarismus, 19), S. 79–102.
- Abels, Gabriele; Eppler, Annegret (2011): Auf dem Weg zum »Mehrebenenparlamentarismus«? In: Gabriele Abels und Annegret Eppler (Hrsg.): *Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus?: Funktion von Parlamenten im politischen System der EU*. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos, S. 15–40.
- Abgeordnetenhaus von Berlin (2021): Plenarprotokoll, 18. Wahlperiode, 69. Sitzung am 07.01.2021, Berlin.
- Algasinger, Karin; Oertzen, Jürgen von; Schöne, Helmar (2004): Wie das Parlament die Regierung kontrolliert: Der Sächsische Landtag als Beispiel. In: Everhard Holtmann (Hrsg.): *Kampf der Gewalten? Parlamentarische Regierungskontrolle - gouvernementale Parlamentskontrolle; Theorie und Empirie*. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 107–147.
- Auel, Katrin; Benz, Arthur (2005): The politics of adaptation: The Europeanisation of national parliamentary systems. In: *The Journal of Legislative Studies* 11 (3–4), S. 372–393.
- Bagehot, Walter (2001) [1867]: The English constitution. In: Smith, Paul (Hrsg.): *Bagehot. The English constitution*. Cambridge: Cambridge University Press (Cambridge texts in the history of political thought).
- Barczak, Tristan (2020): Die "Stunde der Exekutive". Rechtliche Kritik einer politischen Vokabel. In: *Recht und Politik* 56 (4), S. 458–468.
- Basta, Karlo; Henderson, Ailsa (2021): Multinationalism, Constitutional Asymmetry and COVID: UK Responses to the Pandemic. In: *Nationalism and Ethnic Politics* 27 (3), S. 293–310.
- Bayrischer Landtag (2020): Plenarprotokoll, 18. Wahlperiode, 48. Sitzung am 28.05.2020, München.

- Bergman, Torbjörn; Müller, Wolfgang C.; Strøm, Kaare (2000): Introduction: Parliamentary democracy and the chain of delegation. In: *European Journal of Political Research* 37 (3), S. 255–260.
- Birkner, Stefan (2020): Parlamentarische Legitimation und effektive Pandemiebekämpfung. In: *ZRP* 2020, S. 157–159.
- Bolleyer, Nicole; Salát, Orsolya (2021): Parliaments in times of crisis: COVID-19, populism and executive dominance. In: *West European Politics* 44 (5–6), S. 1103–1128.
- Boswell, John; Corbett, Jack; Rhodes, R. A. W.; Salomonsen, Heidi Houlberg (2021): The comparative ‘court politics’ of Covid-19: explaining government responses to the pandemic. In: *Journal of European Public Policy* 28 (8), S. 1258–1277.
- Bracher, Karl Dietrich (1964): Problems of Parliamentary Democracy in Europe. In: *Daedalus* 93 (1), S. 179–198.
- Brocker, Lars (2020): Exekutive versus parlamentarische Normsetzung in der Corona-Pandemie – Sind ordnungsvertretende Gesetze nach Art. 80 IV GG geeignet, den Parlamentsvorbehalt in der Krise zu gewährleisten? In: *NVwZ* 2020, S. 1485–1488.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2020): Plenarprotokoll, 22. Wahlperiode, 15. Sitzung am 16.12.2020, Hamburg.
- Buzogány, Aron; Kropp, Sabine (2013): Sisyphos und der Marmorblock: Parlament und Expertise in Zeiten der Euro-Krise. In: *ZPB Zeitschrift für Politikberatung* 6 (1), S. 3–14.
- Cancik, Pascale (2014): Der „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“ – zur Relativität eines suggestiven Topos. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 45 (4), S. 885–907.
- Detle, Sebastian; Burfeind, Thees (1998): Ordnungsvertretende Gesetze nach Artikel 80 Abs. 4 GG - Ein größerer Gestaltungsspielraum für die Landesparlamente? In: *ZG* 1998 (13), S. 257–270.
- Deutscher Bundestag (1976): Drucksache 7/5924: Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform.
- Deutscher Bundestag (1994): Drucksache 12/6633: Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und F.D.P. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 3, 20a, 20b, 28, 29, 72, 74, 75, 76, 77, 80, 87, 93, 118a und 125a).
- Eberbach-Born, Birgit; Kropp, Sabine (2013): Parlamentarische Kontrolle und Europäische Union: Chancen und Restriktionen nach dem Lissabon-Vertrag – einleitende

- Überlegungen. In: Birgit Eberbach-Born, Sabine Kropp, Andrej Stuchlik und Wolfgang Zeh (Hrsg.): *Parlamentarische Kontrolle und Europäische Union*. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos (Studien zum Parlamentarismus, 19), S. 11–20.
- Engler, Sarah; Brunner, Palmo; Loviat, Romane; Abou-Chadi, Tarik; Leemann, Lucas; Glaser, Andreas; Kübler, Daniel (2021): Democracy in times of the pandemic: explaining the variation of COVID-19 policies across European democracies. In: *West European Politics* 44 (5-6), S. 1077–1102.
- Eppler, Annegret (2013): Zusammenarbeit von Parlamenten zur Stärkung der parlamentarischen Kontrollfunktion? In: Birgit Eberbach-Born, Sabine Kropp, Andrej Stuchlik und Wolfgang Zeh (Hrsg.): *Parlamentarische Kontrolle und Europäische Union*. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos (Studien zum Parlamentarismus, 19), S. 317–340.
- Frankenberger, Klaus-Dieter (2020): Es ist die Stunde der Regierenden, [online] <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/corona-krise-die-stunde-der-regierenden-16688417.html>, (abgerufen am: 27.11.2021).
- Gilardi, Fabrizio; Braun, Dietmar (2002): Delegation aus der Sicht der Prinzipal-Agent-Theorie. In: *Politische Vierteljahresschrift* 43 (1), S. 147–161.
- Griglio, Elena (2020): Parliamentary oversight under the Covid-19 emergency: striving against executive dominance. In: *The Theory and Practice of Legislation* 8 (1–2), S. 49–70.
- Gölzer, Sarah; Fischer-Uebler, Annika; Schaub, Annkathrin (2021): Die ungenutzte Macht der Parlamente in der Covid-19-Pandemie. Verfassungsrechtliche Probleme mangelhafter Ermächtigungsgrundlagen im IfSG. In: *NVwZ* 2021, S. 928–935.
- Harfst, Philipp; Schnapp, Kai-Uwe (2003): Instrumente parlamentarischer Kontrolle der Exekutive in westlichen Demokratien. Discussion Paper SP IV 2003–201. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).
- Heinicke, Thomas (2021): Die Stunde der Exekutive? Die Pandemie und die Gewaltenteilung. In: Bernhard Frevel und Thomas Heinicke (Hg.): *Managing Corona. Eine verwaltungswissenschaftliche Zwischenbilanz*. 1. Auflage. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, S. 37–50.
- Hessischer Landtag (2020): Plenarprotokoll, 20. Wahlperiode, 58. Sitzung am 11. November 2020, Wiesbaden.

- Hildebrand, Daniel (2020): Aushöhlung des Parlamentarismus durch die Corona-Pandemie? Ein Zwischenruf zur Lage in Deutschland und Großbritannien. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 51 (2), S. 474–482.
- Höhmann, Daniel; Sieberer, Ulrich (2020): Parliamentary questions as a control mechanism in coalition governments. In: *West European Politics* 43 (1), S. 225–249.
- Holtmann, Everhard; Patzelt, Werner J.; Trittel, Christina (2004): Wer kontrolliert wen und mit welchem Effekt? In: Everhard Holtmann (Hrsg.): *Kampf der Gewalten? Parlamentarische Regierungskontrolle - gouvernementale Parlamentskontrolle; Theorie und Empirie*. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 7–16.
- Kalke, Jens; Raschke, Peter (2004): Regierungsmehrheit und Opposition in den bundesdeutschen Landtagen — eine quantitative Auswertung von Plenarprotokollen. In: Everhard Holtmann (Hrsg.): *Kampf der Gewalten? Parlamentarische Regierungskontrolle - gouvernementale Parlamentskontrolle; Theorie und Empirie*. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 85–106.
- Kersten, Jens; Rixen, Stephan (2021): *Der Verfassungsstaat in der Corona-Krise*. 2. Auflage. München: C.H.Beck.
- Kiewiet, D. Roderick; McCubbins, Mathew D. (1991): *The logic of delegation. Congressional parties and the appropriations process*. Chicago: University of Chicago Press.
- Klafki, Anika (2020): Mehr Parlament wagen? – Die Entdeckung des Art. 80 IV GG in der Corona-Pandemie. In: *NVwZ* 2020, S. 1718–1722.
- Kropp, Sabine (2003): „Deparlamentarisierung“ als Regierungsstil? In: Antonia Gohr und Martin Seeleib-Kaiser (Hrsg.): *Sozial- und Wirtschaftspolitik unter Rot-Grün*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 329–344.
- Landtag Brandenburg (2020): Drucksache 7/1123: Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE: Gesetz zur Beteiligung des Landtages bei Maßnahmen nach dem Infektionsschutzgesetz des Bundes (Infektionsschutzbeteiligungsgesetz – IfSBG).
- Landtag Mecklenburg-Vorpommern (2020): Plenarprotokoll, 7. Wahlperiode, 88. Sitzung am 13. Mai 2020, Schwerin.
- Landtag Nordrhein-Westfalen (2021): Plenarprotokoll, 17. Wahlperiode, 121. Sitzung am 24.03.2021, Düsseldorf.

- Lehming, Malte (2020): Wie die Coronakrise die Herrschenden stärkt, [online] <https://www.tagesspiegel.de/politik/die-stunde-der-exekutive-wie-die-coronakrise-die-herrschenden-staerkt/25697164.html>, (abgerufen am 27.11.2021).
- Louwerse, Tom; Sieberer, Ulrich; Tuttnauer, Or; Andeweg, Rudy B. (2021): Opposition in times of crisis: COVID-19 in parliamentary debates. In: *West European Politics* 44 (5–6), S. 1–27.
- Marschall, Stefan (2005): *Parlamentarismus. Eine Einführung*. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos (Studienkurs Politikwissenschaft).
- Marschall, Stefan (2020): Parlamente in der Krise? Der deutsche Parlamentarismus und die Corona-Pandemie. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 38/2020, S. 11–17.
- Mayring, Philipp (2015): *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken*. 12., überarb. Aufl. Weinheim: Beltz.
- McCubbins, Mathew D.; Schwartz, Thomas (1984): Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms. In: *American Journal of Political Science* 28 (1), S. 165–179.
- Meyer, Hans (1989): § 4 Die Stellung der Parlamente in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes. In: Hans-Peter Schneider und Wolfgang Zeh (Hrsg.): *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch*. Berlin: De Gruyter, S. 117–164.
- Morlok, Martin (2003): Informalisierung und Entparlamentarisierung politischer Entscheidungen als Gefährdung der Verfassung? In: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* 62 (2003) S. 37–84.
- Niedersächsischer Landtag (2020): Stenografischer Bericht, 18. Wahlperiode, 75. Sitzung am 23.04.2020, Hannover.
- Oberreuter, Heinrich (2013): Marginalisierung der Parlamente? In: Heinrich Oberreuter (Hrsg.): *Macht und Ohnmacht der Parlamente. Macht und Ohnmacht der Parlamente*. Passauer Parlamentarismussymposion. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos, S. 21–32.
- Papier, Hans-Jürgen (2013): Entparlamentarisierung und Selbstverantwortung der Parlamente. Ein Plädoyer für die Wahrung des demokratisch-parlamentarischen Systems. In: Heinrich Oberreuter (Hg.): *Macht und Ohnmacht der Parlamente. Macht und Ohnmacht der*

- Parlamente*. Passauer Parlamentarismussymposion. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos, S. 79–94.
- Pautsch, Arne; Haug, Volker M. (2020): Parlamentsvorbehalt und Corona-Verordnungen – ein Widerspruch. In: *Neue Justiz (NJ)* (7), S. 281.
- Pedersen, Helene Helboe; Borghetto, Enrico (2021): Fighting COVID-19 on Democratic Terms. Parliamentary Functioning in Italy and Denmark during the Pandemic. In: *Representation* 57 (4), S. 1–18.
- Remmert, Barbara (2021): Art. 80. In: Maunz, Dürig (Hrsg.): *Grundgesetz. Kommentar*. 94. EL Januar 2021. München: C.H.Beck.
- Saalfeld, Thomas (2000): Members of parliament and governments in western Europe: Agency relations and problems of oversight. In: *European Journal of Political Research* 37 (3), S. 353–376.
- Sächsischer Landtag (2020): Plenarprotokoll, 7. Wahlperiode, 19. Sitzung am 16.12.2020, Dresden.
- Schindler, Peter (1999): *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999. Eine Veröffentlichung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Schreyer, Bernhard; Schwarzmeier, Manfred (2005): Kontrollfragen. In: Bernhard Schreyer und Manfred Schwarzmeier (Hrsg.): *Grundkurs Politikwissenschaft: Studium der Politischen Systeme. Eine studienorientierte Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Lehrbuch), S. 203–214.
- Schuett-Wetschky, Eberhard (2001): Gewaltenteilung zwischen Bundestag und Bundesregierung? Nach dem Scheitern des Gewaltenteilungskonzeptes des Parlamentarischen Rates. In: Klaus Dicke (Hrsg.): *Der demokratische Verfassungsstaat in Deutschland. 80 Jahre Weimarer Reichsverfassung, 50 Jahre Grundgesetz, 10 Jahre Fall der Mauer; [Jahrestagung 1999 Deutsche Gesellschaft für Politikwissenschaft]*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft (Veröffentlichungen der Deutschen Gesellschaft für Politikwissenschaft (DGfP), 18), S. 67–117.
- Schuett-Wetschky, Eberhard (2004): Gouvernementale Parlamentskontrolle? In: Everhard Holtmann (Hrsg.): *Kampf der Gewalten? Parlamentarische Regierungskontrolle -*

- gouvernementale Parlamentskontrolle; Theorie und Empirie*. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 17–42.
- Schüttemeyer, Suzanne S. (2008): Modewort oder Alarmsignal? Befunde und Überlegungen zur Entparlamentarisierung. In: Werner J. Patzelt, Uwe Kranenpohl und Martin Sebaldt (Hrsg.): *Res publica semper reformanda. Wissenschaft und politische Bildung im Dienste des Gemeinwohls; Festschrift für Heinrich Oberreuter zum 65. Geburtstag*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 240–253.
- Schüttemeyer, Suzanne S. (2013): Der ewige Zweite? Überlegungen zur Regierungsdominanz im Deutschen Bundestag. In: Silke I. Keil und S. Isabell Thaidigsmann (Hrsg.): *Zivile Bürgergesellschaft und Demokratie. Aktuelle Ergebnisse der empirischen Politikforschung; Festschrift für Oscar W. Gabriel zum 65. Geburtstag*. Wiesbaden: Springer VS, S. 451–467.
- Schwarzmeier, Manfred (2001): *Parlamentarische Mitsteuerung. Strukturen und Prozesse Informalen Einflusses Im Deutschen Bundestag*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schwarzmeier, Manfred (2004): Gouvernementale Kontrolle und parlamentarische Mitsteuerung. In: Everhard Holtmann (Hrsg.): *Kampf der Gewalten? Parlamentarische Regierungskontrolle - gouvernementale Parlamentskontrolle; Theorie und Empirie*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 55–83.
- Siefken, Sven T. (2018): *Parlamentarische Kontrolle im Wandel. Theorie und Praxis des Deutschen Bundestages*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Steffani, Winfried (1979): Das präsidentielle System der USA und die parlamentarischen Systeme Großbritanniens und Deutschlands im Vergleich. In: Winfried Steffani (Hrsg.): *Parlamentarische und präsidentielle Demokratie. Strukturelle Aspekte westlicher Demokratien*. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 61–104.
- Steffani, Winfried (1989): § 49 Formen, Verfahren und Wirkungen der parlamentarischen Kontrolle. In: Hans-Peter Schneider und Wolfgang Zeh (Hrsg.): *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch*. Berlin: De Gruyter, S. 1325–1368.
- Steffani, Winfried (1997): *Gewaltenteilung und Parteien im Wandel*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Strøm, Kaare (1995): Parliamentary government and legislative organization. In: Herbert Döring (Hrsg.), *Parliaments and majority rule in Western Europe*. New York: St. Martin's Press., S. 51–82.
- Strøm, Kaare (2000): Delegation and accountability in parliamentary democracies. In: *European Journal of Political Research* 37 (3), S. 261–289.
- Turner, Ed; Rowe, Carolyn (2013): Party Servants, Ideologues or Regional Representatives? The German Länder and the Reform of Federalism, in: *West European Politics* 36 (2), S. 382–404.
- Weingast, Barry R. (1984): The Congressional-Bureaucratic System: A Principal Agent Perspective (with applications to the SEC). In: *Public Choice* 44 (1), S. 147–191.
- Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages (2020): Empfehlenswerte Maßnahmen zur Stärkung des Bundestages gegenüber der Exekutive bei der Bewältigung der Corona-Pandemie vom 19.10.2020, Berlin.
- Wissenschaftlicher Dienst des Landtages von Rheinland-Pfalz (2020): Die Rolle der Landesparlamente bei Maßnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie vor dem Hintergrund des Artikel 80 Abs. 4 GG. Aktenzeichen: 52-1725.



## 13 Anhang

### Kodierschema

Kategorie	Definition	Ankerbeispiel	Kodierregel
<b>K1: Handlungsbedarf</b>	Erfordernis eines schnellen Handlungsbedarfes in der Corona-Krise	Eine solche Situation, die das Infektionsschutzgesetz adressiert, eine Pandemie, wie wir sie jetzt erleben, erfordert schnelles Handeln und schnelle Entscheidungen (Berliner Abgeordnetenhaus, PIPr. 18/69: 8234 f.).	Mindestens einer der Aspekte, die in der Definition enthalten sind, muss in der Textstelle vorhanden sein
<b>K2: Langsamkeit des Parlamentes</b>	Unfähigkeit des Parlamentes, in der Krise schnell zu reagieren und Entscheidungen zu treffen	"Das ist weder praxistauglich noch wird es – wie wir sehen – der hohen Dynamik des Infektionsgeschehens gerecht. Eine vorherige Zustimmungspflicht des Plenums würde zu erheblichen Verzögerungen in der Pandemiebekämpfung führen. Nach Ihrem Gesetzentwurf könnten selbst kleinste oder auch nur redaktionelle Änderungen nur nach vorheriger Plenarbefassung überhaupt vorgenommen werden. Das Schiff der Flexibilität der Exekutive ist damit völlig lahmgelegt, weil wir nur deshalb immer wieder zusammenkommen müssen" (Sächsischer Landtag, PIPr.7/19: 1209).	Mindestens einer der Aspekte, die in der Definition enthalten sind, muss in der Textstelle vorhanden sein
<b>K3: Wesentlichkeitstheorie</b>	alle wesentlichen Entscheidungen, besonders Grundrechtseingriffe, müssen vom Parlament getroffen werden (vgl. BVerfGE 49, 89 (94))	"Nein, derartige Maßnahmen müssen einer parlamentarischen Auseinandersetzung unterworfen werden, weil es hierbei um schwerste Grundrechtseingriffe geht, die vor dem Parlament, aber auch vor der Bevölkerung zu rechtfertigen sind" (Sächsischer Landtag, PIPr.7/19: 1211).	Mindestens einer der Aspekte, die in der Definition enthalten sind, muss in der Textstelle vorhanden sein

<p><b>K4: Neuer Dualismus</b></p>	<p>Regierungsmehrheit vs. Opposition, Handlungs- und Funktionseinheit von Parlamentsmehrheit und Regierung, auf gegenseitige Unterstützung angewiesen (siehe z.B. Siefken, 2018: 43).</p>	<p>"Das zweite Missverständnis, oder wo vielleicht Kolleginnen und Kollegen etwas anderes sagen, als sie meinen, ist, wenn von Parlamentsbeteiligung gesprochen wird, aber eigentlich Entscheidung durch die Opposition gemeint ist. [...] Das gibt es auch in der Pandemie nicht, liebe Kolleginnen und Kollegen. Die Pandemie ändert nichts an den Mehrheitsverhältnissen in diesem Hessischen Landtag. Sie gefallen dem einen mehr und dem anderen weniger; das werfe ich niemandem vor. Wenn aber Ihre Erwartung ist, dass Parlamentsbeteiligung gleichbedeutend ist mit „künftig entscheidet die Opposition“, dann machen Sie den gleichen Fehler, wie Sie ihn schon einmal beim Sondervermögen gemacht haben, liebe Kolleginnen und Kollegen der Opposition" (Hessischer Landtag, PIPr 20/58: 4420).</p>	<p>Mindestens einer der Aspekte, die in der Definition enthalten sind, muss in der Textstelle vorhanden sein</p>
<p><b>K5: Alter Dualismus</b></p>	<p>Agieren des gesamten Parlamentes, Zusammenarbeit von Regierungs- und Oppositionsfractionen, Gegenüberstehen von Parlament und Regierung (und nicht Regierungsmehrheit und Opposition)</p>	<p>"Und deswegen ist es sozusagen der Versuch von uns, das Parlament in seiner Gesamtheit ernst zu nehmen, denn das Parlament ist mehr als die Koalitionsfractionen" (Landtag von Mecklenburg-Vorpommern, PIPr 7/88: 72).</p>	<p>Mindestens einer der Aspekte, die in der Definition enthalten sind, muss in der Textstelle vorhanden sein</p>
<p><b>K6: Prinzipal-Agent</b></p>	<p>Ausdruck der Prinzipal-Agent-Beziehung zwischen Parlament und Regierung, Elemente der Theorie wie Delegation, Agency losses, Informationsasymmetrie, contract design</p>	<p>"Mit den pandemischen Leitlinien, die die Landesregierung zu beachten hat, formt der Landtag künftig verbindlich das exekutive Handeln mit und kann bei Nichtbeachtung durch den Landtag sogar rechtswirksam Einspruch einlegen; dann muss die Landesregierung Verordnungen aufheben" (Landtag von Nordrhein-Westfalen, PIPr 17/121: 36).</p>	<p>Mindestens einer der Aspekte, die in der Definition enthalten sind, muss in der Textstelle vorhanden sein</p>

<b>K7: Funktionsverlust</b>	Siehe Diskussion um Deparlementarisierung, Regierung regiert an Parlament vorbei, Parlament wird nicht mehr einbezogen, "Abnickverein"	"Ein Gesetzesantrag in Zeiten, in denen die Regierung die Parlamente quasi entmachtet hat, der auf mehr Beteiligung der Parlamente abzielt, ist grundsätzlich zu begrüßen. Schon viel zu lang haben wir das Phänomen, dass die Bundes- und die Landesregierung in der Covid-19-Pandemie sämtliche Entscheidungen an den Parlamenten vorbei getroffen haben" (Berliner Abgeordnetenhaus, PIPr. 16/69: 8236).	Mindestens einer der Aspekte, die in der Definition enthalten sind, muss in der Textstelle vorhanden sein
<b>K8: Kontrollfunktion</b>	Kontrolle der Regierung und ihrer Handlungen durch das Parlament	"Das Zepter des Handelns muss neben der Landesregierung eben auch der Landtag wieder in die Hand nehmen. Er ist das Korrektiv zur Landesregierung. Dort können transparent durch Abwägungen unter Einbeziehung von Sachverständigen die Grundrechtseingriffe legitimiert werden. Und eine Beteiligung des Landtages sichert nicht nur eine breite Meinungsfindung, sie dient auch der Kontrolle der Landesregierung und ihrem Agieren. Genau das ist Sinn auch von Gewaltenteilung" (Landtag von Mecklenburg-Vorpommern, PIPr. 7/88: 67).	Mindestens einer der Aspekte, die in der Definition enthalten sind, muss in der Textstelle vorhanden sein
<b>K9: Gesetzgebungsfunktion</b>	Parlamentarische Aufgabe der Beschlussfassung und Verabschiedung, Recht des Parlamentes, Gesetze einzubringen (Initiativrecht)	"Wir, das Parlament, sind Gesetzgeber, also die erste Gewalt, auf deren Grundlage alles Regierungshandeln – zweite Gewalt – zu erfolgen hat" (Hessischer Landtag, PIPr. 20/58: 4427).	Mindestens einer der Aspekte, die in der Definition enthalten sind, muss in der Textstelle vorhanden sein
<b>K10: Kommunikationsfunktion</b>	Das Parlament als Ort des Meinungsaustausches und der öffentlichen Debatte (vgl. Marschall, 2005: 179) Das Parlament als	"Je offener und transparenter wir die Maßnahmen besprechen, beraten und darüber streiten, was gut und richtig ist, desto besser ist dies. „Wo könnte es einen besseren, einen offeneren und einen transparenteren Ort geben als ein Parlament?“, frage ich Sie. Deshalb gehören diese grundrechtseinschränkende Maßnahmen ins Parlament, und dabei muss gelten: je stärker der	Mindestens einer der Aspekte, die in der Definition enthalten sind, muss in der Textstelle vorhanden sein

	Repräsentation/Sprachrohr des Volkes	Grundrechtseingriff, desto stärker die parlamentarische Legitimation" (Hessischer Landtag, PIPr. 20/58: 4418).	
<b>K10.1: mehr Akzeptanz in der Bevölkerung</b>	Steigerung der Akzeptanz der Maßnahmen in der Bevölkerung durch die öffentliche Debatte im Parlament	"Vor allem wird diese Vorlage und wird die Diskussion hier in der Hamburgischen Bürgerschaft, auch die Diskussion untereinander, zu einer höheren Akzeptanz in der Bevölkerung führen. Das ist, glaube ich, ein sehr wichtiger Schritt, der gerade, je länger die Coronapandemie dauert, umso wichtiger wird" (Hamburger Bürgerschaft, PIPr. 22/15: 1010).	Mindestens einer der Aspekte, die in der Definition enthalten sind, muss in der Textstelle vorhanden sein
<b>K10.2: mehr Transparenz</b>	Steigerung der Transparenz der Maßnahmen durch die öffentliche Debatte im Parlament	"Werte Kolleginnen und Kollegen, das schien uns ein praktikabler Weg zu sein, der die Balance zwischen dem dringlichen Handeln aufgrund von Infektionsgeschehen und einer notwendigen Beteiligung des Landtags findet und insgesamt für eine stärkere Transparenz der Maßnahmen – und damit übrigens auch für eine stärkere Akzeptanz derselben – sorgen kann" (Sächsischer Landtag PIPr.7/19: 1212).	Mindestens einer der Aspekte, die in der Definition enthalten sind, muss in der Textstelle vorhanden sein
<b>K11: Legitimation des Parlamentes</b>	Legitimation des Parlamentes durch die Wahl durch das Volk, Verweis auf Eigenschaft als gewählte Volksvertretung	"Wir müssen unsere Entscheidungen auf eine breite Basis stellen, den Landtag, der gewählten Vertretung des Volkes. Wir müssen die Menschen in Mecklenburg-Vorpommern mitnehmen. Von den Menschen geht nach unserer Landesverfassung die Macht aus. Der Landtag ist die legitimierte Gewalt von dem Volk, er ist sozusagen sein gewählter Stellvertreter. Ihm obliegt der Erlass von Gesetzen, und deshalb ist aus unserer Sicht der Landtag auch zu beteiligen" (Landtag von Mecklenburg-Vorpommern, PIPr. 7/88: 67).	Mindestens einer der Aspekte, die in der Definition enthalten sind, muss in der Textstelle vorhanden sein