



Landesparlamente in der COVID-19-Krise

Weder untätig noch abgehängt



Bildquelle: Shutterstock.com, Thüringer Landtag Pressefotos

Das Wichtigste in Kürze

- Die empirische Analyse zeigt: Die Landtage und ihre Abgeordneten haben ihre Funktionen auch in der Pandemie erfüllt.
- Die Landtage sollten konsequent darauf verweisen, dass und warum die öffentliche Kommunikation eine ihrer Kernfunktionen ist – und dass diese von ihnen auch wahrgenommen wird.
- Landtagsfraktionen und ihre Abgeordneten sollten diskursive Strategien vermeiden, welche – trotz gegenläufiger Evidenz – die Bedeutung von Parlamenten und ihre Stellung im Regierungssystem anzweifeln oder sie gar delegitimieren.

Schlaglicht

Die Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie wurden im Wesentlichen von den Regierungen von Bund und Ländern beschlossen und über Rechtsverordnungen umgesetzt. Den Landtagen wurde dabei angeblich nur ein Platz auf der Zuschauertribüne zugewiesen. Gewaltenteilung und damit ein zentraler Pfeiler der Demokratie schienen beschädigt. Die empirische Bestandsaufnahme parlamentarischer Aktivitäten widerspricht dieser Wahrnehmung: Die Parlamente und ihre Abgeordneten haben ihre Funktionen auch in der Pandemie erfüllt.

Hintergrund

Durch die föderale Kompetenzverteilung sind Bund und Länder gemeinsam für das Management der Covid-19-Krise zuständig. Die bundesstaatliche Koordinierung von Maßnahmen und ihre Umsetzung über Rechtsverordnungen geht indes mit einer „exekutiven Führerschaft“ der Regierungen in Bund und Ländern einher. Während der Pandemie avancierte insbesondere die Ministerpräsidentenkonferenz (MPK) – in Koordination mit der Kanzlerin bzw. dem Kanzler – zur maßgeblichen Schnittstelle. Dieses Verfahren wurde seit Beginn der Pandemie kontrovers diskutiert. Insbesondere die Oppositionsfractionen in den Ländern argumentierten, dass die Landesparlamente zu Zuschauern degradiert würden. Dies habe gravierende Auswirkungen auf Gewaltenteilung und Gewaltenhemmung und damit auf den Wesenskern parlamentarischer Demokratie. Doch lässt sich dieser Eindruck auch empirisch belegen? Eine Bestandsaufnahme zeigt: Die Landtage sind weder untätig noch verstummt. Im Gegenteil: Wir beobachten auch und gerade in der Pandemie einen gefestigten Landesparlamentarismus.

Zentrale Ergebnisse

Die Aktivität der Landtage im Pandemiemanagement wird im Folgenden anhand dreier Parlamentsfunktionen analysiert: der Kontrolle der Regierung, der Gesetzgebung und der Kommunikation. Für die Bestandsaufnahme wurden sowohl die rechtlich-formalen Rahmenbedingungen als auch die konkreten parlamentarischen Aktivitäten untersucht. Auf Grundlage der stenographischen Protokolle der Plenarsitzungen in den 16 Landtagen wurden alle Vorgänge mit unmittelbarem Corona-Bezug, die dort zwischen dem 1. Februar 2020 und den Wahlen zum Deutschen Bundestag am 26. September 2021 zur Debatte standen, in einen Datensatz integriert.

Diese Vorgehensweise erlaubt eine größere Genauigkeit als die reine Schlagwortsuche in den Parlamentsdatenbanken oder eine Wortsuche in den Plenarprotokollen. Der Datensatz enthält insgesamt 2.677 parlamentarische Vorgänge. Bereits diese Zahl zeugt von einer regen Tätigkeit der Landtage in der Pandemiepolitik. Das Aktivitätsniveau spiegelt nicht nur den Problemdruck durch die Pandemie wider – mit den hohen Inzidenzzahlen im Herbst und Winter 2021 stieg auch die Anzahl der Vorgänge mit Corona-Bezug in den Landtagen –, sondern auch die Konfliktaufladung des föderalen Krisenmanagements. Spitzenwerte parlamentarischer Aktivität werden im Zuge der Öffnungsdiskussionen nach dem ersten „Lockdown“ im Frühjahr 2020 sowie im Frühjahr 2021 gemessen, als sich die Regierungen von Bund und Länder trotz steigender Infektionszahlen auf keine gemeinsame Linie mehr einigen konnten (Abbildung 1).

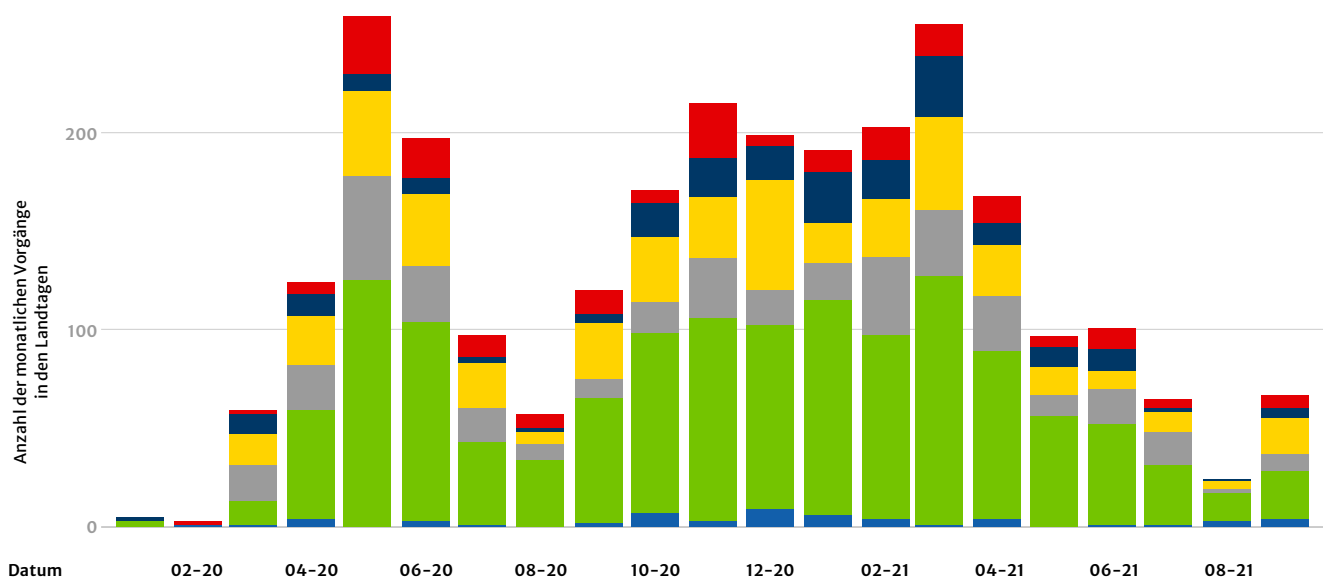


Abbildung 1: Anzahl der parlamentarischen Vorgänge in den Landtagen

Abbildung 1 beschreibt die monatliche Anzahl parlamentarischer Vorgänge mit Bezug zu Covid-19 aufgeschlüsselt nach Vorgangstyp.

■ Aktuelle Stunden ■ Regierungserklärungen/Unterrichtungen ■ Gesetze/Rechtsverordnungen ■ Parlamentarische Frageverfahren ■ Anträge ■ Andere

Regierungskontrolle

Seit dem Abflauen der ersten Covid-19-Welle im Frühjahr 2020 stand das „Durchregieren“ der Landesregierungen beim Erlass der Infektionsschutzmaßnahmen in der Kritik. „Wesentliche“ Entscheidungen, die tiefgreifend und umfassend in die Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger eingreifen, dürfen dem Verfassungsverständnis des Grundgesetzes zufolge aber nicht an die Exekutive delegiert werden. Die Rechtsverordnungen sollten daher aus der „Dunkelkammer exekutiver Rechtsetzung“¹ herausgeholt und in die parlamentarische Arena zurückverlagert werden.

Über die allgemeinen Informationspflichten der Regierungen hinaus wurden in acht Ländern (Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und dem Saarland) Corona-spezifische Parlamentsbeteiligungsgesetze beschlossen. In drei Ländern wurde die Parlamentsbeteiligung ohne Gesetz, aber mit Landtagsbeschlüssen (Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen) oder über eine schriftliche Absprache zwischen Landesregierung und Landtag (Rheinland-Pfalz) fixiert. Die Corona-spezifischen Regelungen definieren die konkrete Reichweite der „Beteiligung“ unterschiedlich (Tabelle 1): Diese reicht von zusätzlichen Informationspflichten der Landesregierungen über die Formulierung „pandemischer Leitlinien“ für die Pandemiebekämpfung bis hin zu parlamentarischen Vetorechten in Bezug auf die Landesrechtsverordnungen. Die Regelung in Berlin geht am weitesten und sieht eine obligatorische, vorherige Zustimmung des Parlaments zu einer Corona-Verordnung vor.²

1 Waldhoff, Christian (2021). Der Bundesstaat in der Pandemie. Neue Juristische Wochenschrift (NJW), 38/2021, S. 2772–2777, hier S. 2775.

2 Amhaouach, Lamia, Stefan Huster, Andrea Kießling & Lynn Schaefer (2021): Die Beteiligung der Landesparlamente in der Pandemie – Modelle und Entwicklungen. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), Sonderausgabe Corona 2021, S. 20–26, hier insbesondere S. 24f.



Bildquelle: Shutterstock.com

Tabelle 1: Corona-spezifische Parlamentsbeteiligung bei Landesrechtsverordnungen

Regelung	Länder
zusätzliche Informationspflichten	Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz und Thüringen
Formulierung von „pandemischen Leitlinien“	Nordrhein-Westfalen
Vetorecht	Baden-Württemberg, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Saarland
vorherige Zustimmung (Parlamentsvorbehalt)	Berlin

Eigene Zusammenstellung.

Berliner Parlamentsbeteiligungsgesetz

Das im Berliner Abgeordnetenhaus (AGH) einstimmig beschlossene Parlamentsbeteiligungsgesetz vom 1. Februar 2021 sichert diesem die bisher weitreichendste Beteiligung beim Erlass der Corona-Rechtsverordnungen zu. Infektionsschutzmaßnahmen, die in die Grundrechte eingreifen, dürfen nicht ohne die Zustimmung des AGH in Kraft treten. Auch eine Verlängerung dieser Maßnahmen nach maximal vier Wochen steht unter Parlamentsvorbehalt. Andere Infektionsschutzmaßnahmen kann das AGH per Einspruch aufheben oder ändern. Die Corona-Rechtsverordnungen des Senats bedürfen also entweder der Zustimmung des Parlaments oder können von diesem durch ein Veto verhindert werden.³

3 Lamour, Eliane (2021). Parlamentsbeteiligung bei Corona-Verordnungen. Eine Analyse parlamentarischer Debatten und Initiativen in den Landesparlamenten in der „Stunde der Exekutive“. Masterarbeit, Berlin: FU Berlin, hier S. 37.

Mit den Regelungen zur Parlamentsbeteiligung stellten die initiativ gewordenen Landtage klar, dass sie der Kontrolle der Regierung einen hohen Stellenwert einräumen. Sie untermauerten nachdrücklich ihr institutionelles Interesse als Gesamtparlament gegenüber der Exekutive. Die Mehrheiten bei der Verabschiedung der Gesetze umschlossen dabei teilweise auch die Abgeordneten (einzeln) Oppositionsfraktionen. Dies sagt indessen wenig darüber aus, wie parlamentarische Kontrolle im Tagesgeschäft ausgeübt wird. Der Datensatz zählt diesbezüglich für alle 16 Länder insgesamt 399 Vorgänge im Rahmen parlamentarischer Frageverfahren. Darunter fallen kleine und große Anfragen bzw. mündliche und schriftliche Fragen der Fraktionen und einzelner Abgeordneter, die in den Plenarsitzungen behandelt wurden, sowie Fragestunden und Regierungsbefragungen. Außerdem wurden 1.309 Anträge in den Plenarsitzungen behandelt. Mit ihren Anträgen können die Fraktionen die Exekutive zum Handeln auffordern, auf Missstände oder Fehler hinweisen und Alternativen aufzeigen. Von dieser Möglichkeit machten überwiegend die Fraktionen Gebrauch, die im jeweiligen Landtag der Opposition angehörten: Auf sie entfallen 1.032 (79 Prozent) aller Anträge.

Gesetzgebung

Die Gesetzgebung ist eine der Kernaufgaben eines Parlaments. An diesem Grundsatz hat sich trotz des Regierens über Rechtsverordnungen auch in der Covid-19-Krise nichts verändert. Auf das Corona-Management gerichtete Landesgesetze, die in den Aufgabenbereich der Landesparlamente fallen, umfassen u. a. den Landeshaushalt, landesspezifische Wirtschaftsförderprogramme und Sondervermögen, Schulen und Hochschulen sowie wahlrechtliche, kommunal- und dienstrechtliche Vorschriften. Der Datensatz zählt insgesamt 391 Gesetzesvorgänge. In 188 Fällen sind die Landesregierungen Urheber und in 203 Fällen die Landtagsfraktionen, wobei 100 auf die Oppositions- und 80 auf die Regierungsfaktionen entfallen. 23 Gesetzesvorgängen liegt eine lagerübergreifende Initiative von Regierungs- und Oppositionsfraktionen zugrunde.

Kommunikation

Für John Stuart Mill, den berühmten britischen Philosophen und Ökonomen des 19. Jahrhunderts, waren Parlamente vor allem Orte der öffentlichen Debatte. Im Parlament sollten die Anliegen der Bevölkerung zu Wort kommen, ihre Angelegenheiten kontrovers diskutiert und Alternativen gewertet werden, um Transparenz über das Handeln der Repräsentanten herzustellen.⁴ Kommunikation, so lehrt uns gerade die Pandemie, ist unerlässlich für eine erfolgreiche und bürgernahe Politik. Die Wirkung der Infektionsschutzmaßnahmen hängt davon ab, inwieweit die Bürgerinnen und Bürger diese nachvollziehen können, akzeptieren und im Alltag umsetzen. Die Bedeutung der Kommunikationsfunktion für einen lebendigen Parlamentarismus wird jedoch gerade in Deutschland unterschätzt. Dabei sind die Landtage – mehr als der Bundestag – „Redeparlamente“, weil die Zahl ihrer ausschließlichen Gesetzgebungskompetenzen begrenzt ist. Unsere Bestandsaufnahme verdeutlicht, dass sie durchaus zu den Orten der Debatte avancierten, die Mill den Parlamenten zugeordnet hatte.

Im Datensatz finden sich zum einen 217 Aktuelle Stunden. Zum anderen zählen wir 202 Regierungserklärungen und Unterrichtungen der Parlamente durch die Landesregierungen. Diese Debatten sind zentrale Ereignisse in der politischen Auseinandersetzung über das Pandemiemanagement. Dort werden die Corona-Politik auf Landesebene und auch die Bund-Länder-Beschlüsse, die „hinter verschlossenen Türen“ im Rahmen der Ministerpräsidentenkonferenz (MPK) entschieden wurden, umfassend und kontrovers diskutiert. Häufig fanden die Debatten deshalb kurz vor oder kurz nach den MPK-Sitzungen statt (Abbildung 2).⁵

⁴ Mill, John Stuart (1971 [1861]): Betrachtungen über die repräsentative Demokratie. Paderborn: Schöningh, hier S. 102.

⁵ Kropp, Sabine, Christoph Nguyen, Antonios Souris (2022): Zusammenhalt im Bundesstaat? Bundesfreundliche und opportunistische Argumentationsstrategien in der Pandemie. dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, 15(1-2022), online first: <https://doi.org/10.3224/dms.v15i1.05>



Bildquelle: Shutterstock.com

Regierungserklärungen in den Landtagen

In Regierungserklärungen können die Regierungsvertreter*innen bedeutende Vorhaben, Weichenstellungen oder Korrekturen öffentlichkeitswirksam erläutern. Nach der Regierungserklärung folgt die Aussprache, in der die einzelnen Fraktionen zu Wort kommen. In der Corona-Pandemie erhöhte sich die Schlagzahl der Regierungserklärungen in den Landtagen. Spitzenreiterin in unserem Datensatz ist die niedersächsische Landesregierung mit 15 Regierungserklärungen im Landtag. Die bayerische Staatsregierung folgt mit 14 Regierungserklärungen, wobei Ministerpräsident Markus Söder davon elf persönlich abgab. Die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen verzichtete hingegen gänzlich auf Regierungserklärungen. Hier standen stattdessen Unterrichtungen (23) im Fokus.

Fazit

Um den Landesparlamentarismus ist es keineswegs schlecht bestellt. Unsere Befunde belegen, dass die Landtage selbst unter erschwerten Bedingungen ihren Kernfunktionen – Gesetzgebung, Kontrolle und Kommunikation – nachkamen. Obschon Rechtsverordnungen als Instrument eines flexiblen und reaktionsfähigen Krisenmanagements für die Regierungen unverzichtbar sind, setzten etliche Landtage eine Beteiligung des Parlaments durch. Dies zeugt von einer gewissen Elastizität des Parlamentarismus und einem Problembewusstsein der Abgeordneten, dass Gewaltenteilung und Gewaltenhemmung als notwendige Bedingungen der parlamentarischen Demokratie einfordert und ihre Spielregeln auch in schwierigen Zeiten wiederherzustellen weiß.

Die Bedeutung der Kommunikationsfunktion wird im öffentlichen Diskurs über die Landesparlamente tendenziell unterschätzt. Debatten und politischer Diskurs sind jedoch nicht nur schmückendes Beiwerk einer exekutiv geölten Gesetzgebungsmaschinerie, sondern Voraussetzung für die Legitimation politischer Entscheidungen. Die Landesparlamente haben diese Aufgabe auch in der COVID-19-Krise angenommen und gemeistert. Zu denken gibt allerdings das frappierende Auseinanderklaffen zwischen empirischer Evidenz und anekdotischen Eindrücken, die ein Versagen des Parlamentarismus suggerieren. Seit Beginn der Pandemie haben sich manche dieser Eindrücke verselbstständigt. Sie legen eine unkontrollierte Selbstermächtigung der Regierungen zulasten der Legislative und damit umfassende Defizite demokratischer Legitimation während der Pandemie nahe. Unsere Befunde zeigen, dass dieser Eindruck nicht den Tatsachen entspricht.

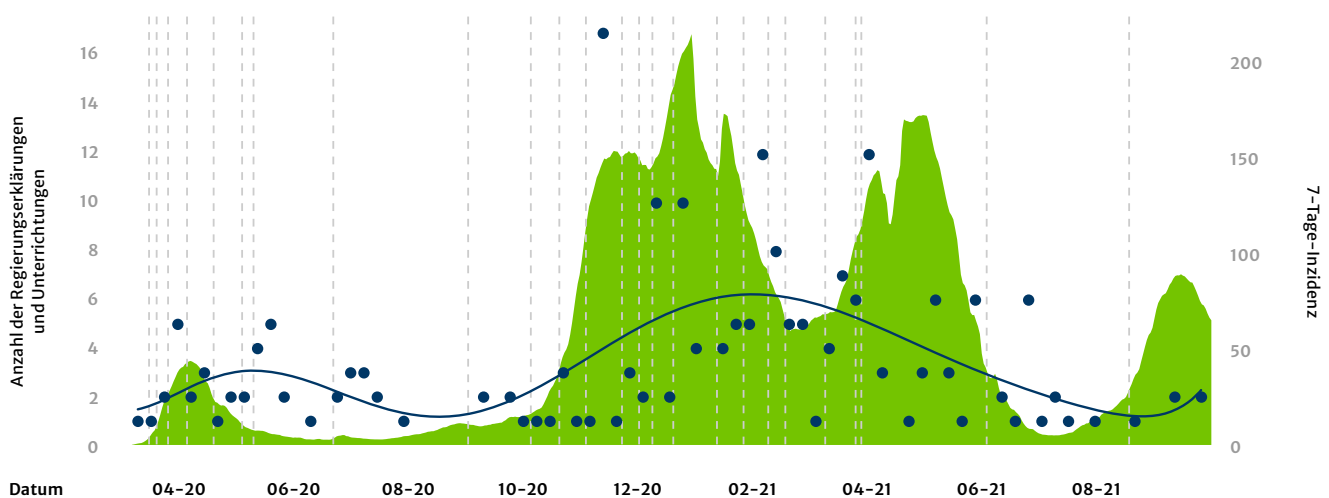


Abbildung 2: Regierungserklärungen und Unterrichtungen in den Landtagen während der Pandemie

Die Abbildung beschreibt die wöchentliche Anzahl der Regierungserklärungen und Unterrichtungen durch die Landesregierungen sowie die 7-Tage-Inzidenz der Covid-19-Infektionen in Deutschland. Vertikale Linien markieren die Treffen der MPK mit der Kanzlerin. Die Punkte geben die wöchentlich aggregierte Anzahl der Regierungserklärungen und Unterrichtungen an. Die Linie fasst die Entwicklung durch einen polynominalen Trend zusammen. Quelle der Inzidenzzahlen: Robert Koch-Institut.

Empfehlungen

- Die Landtage sollten konsequent darauf verweisen, dass und warum die öffentliche Kommunikation eine ihrer Kernfunktionen ist – und dass diese von ihnen auch wahrgenommen wird. Die eigene Selbstdarstellung sollte dabei evidenzbasiert argumentieren, damit ein realitätsgerechtes Bild des Parlamentarismus in der Öffentlichkeit entsteht – auch ein Kernanliegen der politischen Bildung. Voraussetzung hierfür sind eine systematische, kontinuierliche und transparente Aufarbeitung und Interpretation von Daten für die Öffentlichkeit und gegebenenfalls ein Ausbau der Kapazitäten der wissenschaftlichen Dienste sowie der Referate für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit.
- „Parliamentary briefs“ können auch als themengebundene oder anlassbezogene Überblicke in den jeweiligen Landtagen für die Öffentlichkeit erarbeitet und online veröffentlicht werden. Ein neueres Beispiel ist „BundesratKOMPAKT“. Darüber hinaus sollten die Landtage prüfen, ob sie trotz einer bunten Koalitionslandschaft und parteipolitischer Polarisierung eine gemeinsame Informationsplattform einrichten, die über Entwicklungen des Landesparlamentarismus in Deutschland empirisch fundiert, aktuell und transparent Auskunft gibt. Dies sollte ein gemeinsames institutionelles Interesse der Landesparlamente sein. Das Ziel könnte z.B. über eine gemeinsame, im besten Fall interaktive Website bei der Landtagsdirektorenkonferenz realisiert werden. Der „Parlamentsspiegel“ (<https://www.parlamentsspiegel.de>) könnte dahingehend weiterentwickelt werden.
- Landtagsfraktionen und ihre Abgeordneten sollten diskursive Strategien vermeiden, welche – trotz gegenläufiger Evidenz – die Bedeutung von Parlamenten und ihre Stellung im Regierungssystem anzweifeln oder sie gar delegitimieren. Eine solche Strategie mag einzelnen Akteuren kurzfristige Vorteile im politischen Wettbewerb verschaffen. Sie untergräbt aber langfristig das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Demokratie und schlägt damit auch auf die Fraktionen und Abgeordneten zurück, die von solchen Strategien Gebrauch machen.

Über die Forschungsprojekte

Das von der Berlin University Alliance geförderte Projekt „The Laws of Social Cohesion“ (LSC) untersucht, wie Recht den sozialen Zusammenhalt fördert, wo die Grenzen seiner Integrationsfähigkeit liegen und inwiefern es den sozialen Zusammenhalt sogar gefährden könnte (mehr Informationen online: <https://www.laws-of-social-cohesion.de/>).

Das inhaltlich verbundene Projekt „Political cohesion under conditions of fiscal scarcity – German federalism in the time of COVID-19“, das von der Volkswagen-Stiftung (Projektnummer 2021000121) gefördert wird, widmet sich den Fragen, inwiefern die föderale Struktur in der Pandemie als Anreizstruktur für opportunistische Strategien wirkt, welche Bedeutung kooperative Normen für die Akteure in Bund und Ländern haben und wie sich die föderale Parteienstruktur dabei auf den politischen Zusammenhalt auswirkt (mehr Informationen online: <https://bit.ly/3q9pLkw>).

Detailliertere Informationen finden Sie online:

- [The Laws of Social Cohesion](#)
- [Political cohesion under conditions of fiscal scarcity](#)

Emails der Autor*innen

Prof. Dr. Sabine Kropp
Freie Universität Berlin,
E-Mail: sabine.kropp@fu-berlin.de

Dr. Christoph Nguyen
Freie Universität Berlin,
E-Mail: christoph.nguyen@fu-berlin.de

Dr. Antonios Souris
Freie Universität Berlin,
E-Mail: antonios.souris@fu-berlin.de

Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft,
Innstraße 22, 14195 Berlin

Die [Berlin University Alliance](#), der Exzellenzverbund der drei Berliner Universitäten Freie Universität Berlin, Humboldt-Universität zu Berlin, Technische Universität Berlin sowie der Charité – Universitätsmedizin Berlin, hat sich mit dem [Objective 2 "Fostering Knowledge Exchange"](#) die Stärkung des Wissensaustauschs mit der Gesellschaft zum Ziel gesetzt. Der vorliegende Policy Brief ist im Rahmen des Research Forum Social Cohesion entstanden, welches Teil des Objective 2 "Fostering Knowledge Exchange" ist. Die Research Forums befördern den multidirektionalen und transdisziplinären Austausch zwischen Wissenschaft und Gesellschaft.

Kontakt: socialcohesion-forum@berlin-university-alliance.de

Online veröffentlicht auf dem institutionellen Repositorium der Technischen Universität Berlin.

DOI: 10.14279/depositon-15365; Online: <http://dx.doi.org/10.14279/depositon-15365>