



N i e d e r s c h r i f t

**über den öffentlichen Teil der 3. Sitzung
des Sonderausschusses zur Aufarbeitung der bisher gewonnenen Erkenntnisse
aus der Bekämpfung der COVID-19-Pandemie und - daraus schlussfolgernd -
zur Vorbereitung auf künftige pandemiebedingte
Gesundheits- und Wirtschaftskrisen
am 14. Dezember 2020
Hannover, Landtagsgebäude**

Tagesordnung:

Seite:

1. a) **Entwurf eines Gesetzes zur Beteiligung des Landtages bei Maßnahmen nach dem Infektionsschutzgesetz des Bundes**
Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen - [Drs. 18/6297](#)
- b) **Entwurf eines Niedersächsischen Gesetzes zur Bekämpfung der Coronavirus-Epidemie**
Gesetzentwurf der Fraktion der FDP - [Drs. 18/6381](#)
Fortsetzung der Mitberatung zur Abgabe einer Stellungnahme..... 5
2. **Aussprache und Beratung zur Anhörung zum Themenblock 1 „Parlamentarische Arbeit in Zeiten einer Pandemie“**
Bezug: Einsetzungsbeschluss - [Drs. 18/7603](#)
Aussprache und Beratung 7
3. **Terminierung der Abläufe und Inhalte der nächsten Sitzungen..... 23**

Anwesend:

Ausschussmitglieder:

1. Abg. Kai Seefried (CDU), Vorsitzender
2. Abg. Markus Brinkmann (SPD)
3. Abg. Jörn Domeier (SPD)
4. Abg. Deniz Kurku (SPD)
5. Abg. Oliver Lottke (SPD)
6. Abg. Wiard Siebels (SPD)
7. Abg. Dr. Thela Wernstedt (SPD)
8. Abg. Dr. Karl-Ludwig von Danwitz (CDU)
9. Abg. Christian Fühner (CDU) (per Videokonferenztechnik zugeschaltet)
10. Abg. Gerda Hövel (CDU) (per Videokonferenztechnik zugeschaltet)
11. Abg. Sebastian Lechner (CDU)
12. Abg. Jens Nacke (CDU)
13. Abg. Helge Limburg (GRÜNE)
14. Abg. Christian Grascha (FDP)

stellvertretende Mitglieder des Ausschusses:

15. Abg. Julia Willie Hamburg (GRÜNE) (per Videokonferenztechnik zugeschaltet)
16. Abg. Dr. Stefan Birkner (FDP)

Vom Gesetzgebungs- und Beratungsdienst:

Parlamentsrätin Brüggeshemke,
Referentin Wetz.

Von der Landtagsverwaltung:

Beschäftigte Kahlert-Kirstein,
Beschäftigte Stürzebecher.

Niederschrift:

Regierungsdirektor Pohl (TOP 2 und 3),
Regierungsdirektor Weemeyer (TOP 1),
Stenografischer Dienst.

Sitzungsdauer: 13.00 Uhr bis 14.59 Uhr.

Außerhalb der Tagesordnung:*Billigung von Niederschriften*

Der **Ausschuss** billigte die Niederschrift über die 2. Sitzung. - Vors. Abg. **Kai Seefried** (CDU) dankte dem Stenografischen Dienst für die sehr kurzfristige Erstellung der umfangreichen und - angesichts technischer Übertragungsprobleme bei der Zuschaltung von Sitzungsteilnehmern - schwierigen Niederschrift.

Tagesordnungspunkt 1:

a) **Entwurf eines Gesetzes zur Beteiligung des Landtages bei Maßnahmen nach dem Infektionsschutzgesetz des Bundes**

Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen - [Drs. 18/6297](#)

b) **Entwurf eines Niedersächsischen Gesetzes zur Bekämpfung der Coronavirus-Epidemie**

Gesetzentwurf der Fraktion der FDP - [Drs. 18/6381](#)

Zu a) *erste Beratung: 75. Plenarsitzung am 23.04.2020*

federführend: AfRuV

mitberatend: AfSGuG

mitberatend gem. § 28 Abs. 4 GO LT: APandemie

Zu b) *erste Beratung: 76. Plenarsitzung am 12.05.2020*

federführend: AfRuV

mitberatend gem. § 28 Abs. 4 GO LT: APandemie

Fortsetzung der Mitberatung zur Abgabe einer Stellungnahme

Auf Vorschlag des Abg. **Jens Nacke** (CDU) kam der **Ausschuss** überein, dem federführenden Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen anstelle einer förmlichen Stellungnahme die Niederschriften über die letzte und diese Sitzung zu übermitteln, aus denen das Meinungsbild des Ausschusses ersichtlich wird.

Der Ausschuss schloss damit die Mitberatung ab.

Tagesordnungspunkt 2:

Aussprache und Beratung zur Anhörung zum Themenblock 1 „Parlamentarische Arbeit in Zeiten einer Pandemie“

Bezug: Einsetzungsbeschluss - [Drs. 18/7603](#)

*Zu diesem Tagesordnungspunkt lag das gemeinsame Fazit der Fraktion der Grünen und der Fraktion der FDP zu der Anhörung in der 2. Sitzung am 30. November 2020 vor. Es ist dieser Niederschrift als **Anlage 1** beigefügt.*

Aussprache und Beratung

Abg. **Wiard Siebels** (SPD): Wir werden unser schriftliches Fazit - möglicherweise auch gemeinsam mit unserem Koalitionspartner - im Nachgang zu dieser Sitzung einreichen. Die Fraktionen der Grünen und der FDP haben ja ein gemeinsames Fazit vorgelegt. Auch zwischen den Koalitionsfraktionen gibt es inhaltliche Übereinstimmung, nur noch kein gemeinsam schriftlich erstelltes Fazit.

Als wichtigsten Punkt des Fazits von unserer Seite möchte ich die Frage ansprechen, inwieweit die rechtlichen Vorgaben, die im Moment seitens der Landesregierung in der Corona-Verordnung gemacht werden, rechtssicher sind. Wir haben aus der Anhörung mitgenommen, dass übereinstimmend keine Kritik an der Rechtssicherheit dieser Verordnung geäußert worden ist, weil das Bundesinfektionsschutzgesetz als Ermächtigungsgrundlage die Landesregierung ermächtigt, diese Verordnungen auf den Weg zu bringen.

Zusätzlich haben wir, was die Beteiligung des Landtags angeht, die Konstruktion gefunden, den Ausschuss für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung, der auch für das Thema Corona-Pandemie zuständig ist, in der Weise in die Verordnungsgebung mit einzubeziehen, als eine Anhörung vor der Inkraftsetzung der jeweiligen Corona-Verordnung erfolgt.

Eine Verlagerung der Entscheidungskompetenz auf den Landesgesetzgeber, wie dies zumindest in dem Gesetzentwurf der FDP-Fraktion vorgesehen ist, würde nach Aussage, ich glaube, von

Herrn Dr. Thiele zu einem möglichen Kompetenzwarr - das hat er, glaube ich, fast wörtlich gesagt - und damit zu einer schwieriger darzustellenden politischen Verantwortlichkeit auch gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern und gegenüber den Wählern führen. Ebenso ist deutlich geworden, dass gegenüber einer möglichen gesetzlichen Regelung, die theoretisch auch vorstellbar wäre, wenn der Landesgesetzgeber die Kompetenz an sich zieht und selber ein Gesetz anstelle einer Corona-Verordnung erlässt, ein geringeres Rechtsschutzbedürfnis bestehen würde.

Anschließend stellt sich die Frage nach der rechtlichen Haltbarkeit einer Subdelegation, die wir auch thematisiert haben. Auch das geht aus dem Gesetzentwurf der FDP-Fraktion hervor und ist zumindest in Baden-Württemberg rechtlich schon so konstruiert worden, dass der Landesgesetzgeber zunächst die Kompetenz an sich zieht und sie dann wieder zurück an die Landesregierung subdelegiert. Wir haben aus der Anhörung mitgenommen - ich glaube, das hat Herr Dr. Thiele fast wörtlich so gesagt -, dass das umstritten ist. Ich glaube, das ist ein ganz entscheidendes Fazit.

Im Ergebnis kommen wir zu dem Schluss, dass das, was im Moment in rechtlicher Hinsicht geschieht, den Erfordernissen des Bundesinfektionsschutzgesetzes in vollem Umfang genügt, dass das zu klaren Verantwortlichkeiten führt und dass es mindestens umstritten wäre, wenn man eine gesetzliche Regelung schaffen wollte, die letzten Endes zu einer Subdelegation zurück an die Landesregierung führen würde.

Gleichzeitig ist in der Anhörung deutlich geworden, dass es im Verlauf des Pandemiegeschehens eine Verlagerung von der Exekutive hin zur Legislative geben mag mit dem Anspruch - ich glaube, das war der Begriff des Legitimitätsanfordernisses -, dass sich die Wahrnehmung der Bevölkerung im Verlauf einer solchen Pandemie ändert. Wir meinen, dass diesen Erfordernissen dadurch Genüge getan ist, dass der Ausschuss für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung, wie erwähnt, in die Verordnungsgebung mit eingebunden ist und zusätzlich im Verlauf der Pandemie auch in regulären Sitzungen und Sondersitzungen des Niedersächsischen Landtags Unterrichtungen in Form von Regierungserklärungen und anschließend ausführliche Aussprachen erfolgt sind.

Hinsichtlich der weiteren Beteiligung des Parlaments hat nach meinem Eindruck in der Anhörung teilweise ein Missverständnis bestanden. Ich glaube, dass einige der Anzuhörenden nicht speziell im Blick gehabt haben, dass die Ausschüsse des Niedersächsischen Landtags grundsätzlich öffentlich tagen. Das ist in einem Redebeitrag besonders deutlich geworden, in dem es darum ging, dass im Deutschen Bundestag erst mit Erreichen einer Plenarsitzung die Öffentlichkeit hergestellt ist. Die Systematik im Niedersächsischen Landtag ist anders. Alle Beratungen und Mitberatungen im Landtag auch zum Thema Corona in den jeweiligen Fachausschüssen und speziell im „Corona“-Ausschuss für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung werden in vollem Umfang öffentlich durchgeführt.

In der Summe sehen wir uns insofern darin bestätigt, an der jetzigen Konstruktion der Rechtsverordnungen festzuhalten. Im Kern sind wir aber natürlich offen - das ist bekannt und auch schon im Plenum thematisiert worden -, wenn es darum geht, wie man weitere Beteiligungsmöglichkeiten des Parlaments schaffen kann. Die Geschäftsordnung des Landtags bietet dazu eigentlich jeden Raum, wenn es Übereinstimmung zwischen den Fraktionen gibt.

Abg. **Dr. Stefan Birkner** (FDP): Aus der Sicht der FDP-Fraktion hat die Anhörung deutlich ergeben, dass es notwendig ist, zu einer stärkeren parlamentarischen Legitimation der Maßnahmen zu kommen.

Der Tenor war nach unserer Wahrnehmung einhellig, dass zu Beginn einer Pandemie die Anforderungen sicherlich noch geringere sind und das bisherige Verfahren insofern ausreichend war, aber dass mit zunehmender Dauer der Pandemie, mit zunehmender Intensität der Eingriffe in die Freiheits- und Grundrechte auch durch eine längere Dauer eine stärkere Legitimation nötig ist sowohl in rechtlicher Hinsicht als auch in rechtssoziologischer Hinsicht, zu der insbesondere Herr Dr. Thiele Ausführungen gemacht hat.

Aus der Sicht der FDP-Fraktion ist es klar, dass wir zu einer stärkeren parlamentarischen Legitimation kommen müssen. Frau Prof. Dr. Brosius-Gersdorf ist sogar so weit gegangen, dass es von Verfassung wegen zwingend geboten ist, die bestehenden Möglichkeiten des Landesgesetzgebers über Artikel 80 Abs. 4 GG zu nutzen.

Insofern lautet für uns das erste Fazit: Eine stärkere parlamentarische Legitimation ist dringend erforderlich.

Die zweite Schlussfolgerung ist: Zu den konkreten Wegen hat sich aus unserer Sicht zumindest mehrheitlich, ich würde sogar sagen: aus der ganz überwiegenden Mehrheit der Vorträge der Anzuhörenden ergeben, dass der Weg über Artikel 80 Abs. 4 GG gangbar, auch rechtssicher gangbar ist, aber dass er nach den Ausführungen des einen oder anderen Sachverständigen auch Nachteile aufweist - der Kollege Siebels hat auf einen hingewiesen -, was die Frage der Zuordnung der Verantwortlichkeiten auf die verschiedenen Ebenen angeht, also ob die Regierung oder das Parlament die Verantwortung trägt. Das ist nach Auffassung der FDP-Fraktion unter dem Strich nicht optimal, aber hinnehmbar, weil das Interesse an einer stärkeren parlamentarischen Legitimation überwiegt.

Festzuhalten bleibt aber: Der Weg über Artikel 80 Abs. 4 GG, als Landesgesetzgeber im Bereich der der Landesregierung übertragenen Verordnungsermächtigung tätig zu werden, wird von den Anzuhörenden als vertretbar, als gangbar und zum Teil sogar als zwingend beschrieben. Er steht uns also offen.

Wir sind der Auffassung und haben das auch mit der Fraktion der Grünen in dem gemeinsamen Fazit vorgelegt, dass auf dieser Basis die beiden parlamentarischen Initiativen weiter zu beraten sind: sowohl unser Gesetzentwurf, der am weitesten geht und dem Landtag die echte Entscheidungskompetenz überträgt, als auch der Gesetzentwurf der Fraktion der Grünen, der sich auch auf Artikel 80 Abs. 4 GG beruft. Beide Gesetzentwürfe sind in diesem Rahmen zu diskutieren und aus unserer Sicht auch weiterzuverfolgen, um dem Bedürfnis nach einer höheren Legitimation zu genügen.

Klar geworden ist auch, dass das bereits angesprochene Argument, dass bei einer Wahrnehmung der Kompetenz nach Artikel 80 Abs. 4 GG der Rechtsschutz eingeschränkt wird, weil man gegen ein Gesetz nur die Verfassungsbeschwerde erheben könnte, aber nicht mehr die Normenkontrolle nach § 47 VwGO, bei der Subdelegation nicht greift. Wenn der Landesgesetzgeber die Kompetenz wieder an die Exekutive delegiert, dann bleibt es bei der Form der Rechtsverord-

nung und bleiben die gleichen Rechtsschutzmöglichkeiten bestehen. Also auch diesem Argument würde - das ist auch in der Diskussion mit den Anzuhörenden klar geworden - bei dem insbesondere von der FDP-Fraktion vorgeschlagenen Weg Genüge getan.

Kurz gesagt, ist nach Auffassung der FDP-Fraktion klar geworden: Wir brauchen eine höhere parlamentarische Legitimation. Von der Fraktion der Grünen und von uns als FDP-Fraktion sind zwei gangbare Wege vorgestellt worden, die weiter diskutiert werden sollten.

Bezüglich der Frage der stärkeren parlamentarischen Legitimation ist für uns des Weiteren deutlich geworden, dass wir die spezialgesetzlichen Regelungen anfassen müssen und anfassen sollten. Über Artikel 80 Abs. 4 GG hat der Landesgesetzgeber auch Kompetenzen im Bereich der eigenen Gesetzgebung, nämlich im Schulgesetz, Versammlungsgesetz, Polizeigesetz und in sonstigen Landesgesetzen. Diese Bereiche sind durch die Pandemie erheblich betroffen und beeinträchtigt. Nach nunmehr zehn Monaten Pandemie und Ungewissheit über die weitere Andauer der Pandemie halten wir es für dringend erforderlich, in diese Spezialgesetze entsprechende Pandemie Regelungen aufzunehmen, mit denen der Landesgesetzgeber das Ausmaß, die Tragweite und die Voraussetzungen für Eingriffe in diese Bereiche zur Pandemiebekämpfung spezialgesetzlich definiert. Es ist ein bekanntes Muster, das wir aus dem Polizeigesetz kennen: Je länger und je standardisierter Maßnahmen aufgrund einer Generalklausel angewandt werden, desto dringender wird es erforderlich, das spezialgesetzlich in entsprechenden Ermächtigungsnormen zu formulieren. Auch das hat sich aus unserer Sicht sehr klar aus dieser Anhörung ergeben. Nicht alle Anzuhörenden haben dazu Ausführungen gemacht. Aber diejenigen, die dazu ausgeführt haben, waren einhellig der Auffassung, dass das ein empfehlenswerter Weg wäre, der sich für den einen oder anderen sogar noch eher anböte, als über Artikel 80 Abs. 4 GG zu gehen, da noch dringender Handlungsbedarf besteht, das entsprechend zu regeln.

Des Weiteren sind wir der Auffassung, dass wir ungeachtet der Frage der gesetzgeberischen Aktivitäten im Rahmen unserer Selbstorganisation als Parlament schon jetzt alle Möglichkeiten nutzen sollten, um die Legitimation zu erhöhen. Wir

haben das auch schon in einem anderen Kontext mit den Regierungsfractionen diskutiert. Für uns ergibt sich aus dieser Anhörung auch die Schlussfolgerung, dass dieser Handlungsbedarf weiterhin sehr groß ist und auch anhält.

Wir wollen mindestens zwei Punkte erfüllt sehen - dabei gehen wir weiter, als es der Kollege Siebels gerade ausgeführt hat -: Nach unseren Vorstellungen reicht es nicht aus, lediglich auf den Ausschuss für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung zu setzen und damit diese Legitimationswirkung als erreicht anzusehen. Da die öffentliche Wahrnehmung und auch die kontroverse Diskussion in der Plenardebatte eine andere Qualität haben, sind wir der Auffassung, dass die Beratung auch im Plenum erfolgen muss. Der Idealfall, um diese legitimatorische Wirkung zu erzeugen, ohne auf Artikel 80 Abs. 4 GG zurückgreifen zu müssen, bestünde nach unserer Auffassung darin, wenn wir eine neue Verordnung, bevor sie in Kraft tritt, im Ausschuss für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung sowie im Plenum diskutieren. Das halten wir für die Idealvariante. Sie sollte grundsätzlich angestrebt werden in dem Wissen, dass es Abläufe gibt, die das nicht sicherstellen können. Wenn wir in der letzten Woche keine Plenardebatte gehabt hätten und morgen eine neue Verordnung in Kraft treten soll, hätten wir heute eine Sondersitzung des Landtags anberaumen müssen, damit das noch vor dem Inkrafttreten funktioniert. Das ist sicherlich besonders anspruchsvoll - vielleicht im Einzelfall auch machbar, aber im Einzelfall vielleicht auch nicht mehr machbar, sodass dies als Ausnahme dann akzeptabel wäre, wenn es grundsätzlich zu einer Verständigung käme, dass wir uns bemühen und anstreben, vor dem Inkrafttreten einer neuen Verordnung sowohl im Ausschuss für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung als auch im Plenum entsprechende Debatten zu führen.

Ich möchte noch kurz etwas dazu sagen, warum beides stattfinden sollte: weil sich in den letzten Wochen, in denen wir das schon einmal so praktizieren konnten, gezeigt hat, dass es Unterschiede gibt. Im Ausschuss für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung haben wir eine sehr detaillierte Debatte geführt und sind wir jeden Paragraphen einzeln durchgegangen. Das fand ich sehr zielführend und sehr positiv. Im Plenum wird eher eine Generaldebatte geführt und werden die grundsätzlichen politischen Linien diskutiert. Beides ist wertvoll und nötig, um die Legitimationswirkung

zu erzielen. Das ist zumindest unsere Einschätzung.

Abg. **Jens Nacke** (CDU): Nach unserer Einschätzung lässt sich zunächst einmal feststellen, dass die Behandlung des Infektionsgeschehens ein wirklich interessanter Vorgang des Föderalismus ist. Denn man muss sich immer wieder vor Augen führen: Das zuständige Parlament ist der Deutsche Bundestag. Er hat auch das maßgebliche Gesetz erlassen, nämlich das Infektionsschutzgesetz. Er hat sogar dieses Infektionsschutzgesetz, wie auch im Rahmen der Anhörung angesprochen worden ist, im laufenden Pandemiegeschehen reformiert und konkretisiert, auch sehr deutlich hinsichtlich der Eingriffsbefugnisse des Verordnungsgebers.

Der Bundesgesetzgeber hat sich nach dem Wortlaut des Infektionsschutzgesetzes recht eindeutig entschieden, als Verordnungsgeber die Landesregierungen zu ermächtigen. Der Bundesgesetzgeber hat sich nach dem Wortlaut dieses Gesetzes ausdrücklich nicht für die jeweiligen Landtage, sondern für die Landesregierungen entschieden. Das muss man bei dem Zusammenspiel von parlamentarischer Begleitung durch den Deutschen Bundestag und Ausführung der Möglichkeiten, die durch das Gesetz eröffnet werden, durch die Länder bedenken.

Wir haben an dieser Stelle sicherlich die interessante Frage zu diskutieren: Welche Rolle spielen in diesem Kontext die Landtage? Müssen oder sollten sie als Gesetzgeber auftreten, oder ist das gerade nicht geboten? Dazu haben wir eine Vielzahl von Positionen gehört. Das ist sehr umstritten. Aus meiner Sicht darf man auch aus dem, was in der Literatur veröffentlicht wurde, als Ergebnis festhalten, dass es wohl eine Mindermeinung ist, dass es verfassungswidrig sei, wenn der Gesetzgeber des Landes hier nicht über die Möglichkeit, die der Artikel 80 Abs. 4 GG bietet, eintritt, sondern die ganz überwiegende Meinung auch in unserer Anhörung war, dass es zumindest verfassungsrechtlich zulässig ist, wenn die Landesregierungen von ihrer Verordnungsermächtigung Gebrauch machen und eine entsprechende Verordnung erlassen, wie dies alle Bundesländer handhaben.

Die Frage ist: Wie kann der Landtag seine ganz bestimmt bestehende Kontrollfunktion gegenüber der Landesregierung wahrnehmen, und gäbe es

möglicherweise aufgrund dieser Kontrollverpflichtung und Kontrollfunktion die Notwendigkeit, hier gesetzgeberisch einzugreifen? - Wir sehen das im Ergebnis nicht. Wir glauben, dass die derzeit funktionierende Konstellation geeignet ist, entsprechend schnell auf das Pandemiegeschehen reagieren zu können, nämlich mit der Verordnung durch die Landesregierung, und dass das Parlament schon jetzt alle Möglichkeiten hat und das auch erwiesen hat, die entsprechende Kontrollfunktion entweder selbst oder durch die Gremien auszuführen, indem der Ausschuss für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung aus unserer Sicht sehr eng und inzwischen auch vor dem Erlass der Verordnung in der Regel beteiligt werden kann und werden soll. Darauf haben wir uns festgelegt. Insofern besteht die Möglichkeit - auch darauf hat der Kollege Siebels hingewiesen -, nachzuvollziehen, welche Fragen Parlamentarier sehr tiefgehend über mehrere Stunden in öffentlicher Sitzung zu den einzelnen Bestimmungen der Verordnung gestellt haben.

Die Frage ist, wie das Parlament an dieser Stelle zu beteiligen ist. Hier ist schon mehrfach von der Möglichkeit Gebrauch gemacht worden, dann, wenn die Notwendigkeit einer parlamentarischen Beratung gesehen wird, kurzfristig eine zusätzliche Sitzung des Landtags einzuberufen. Die Verfassung bzw. die Geschäftsordnung sieht dies bereits als Minderheitenrecht vor. Dieses Minderheitenrecht ist schon mehrfach genutzt worden.

Im Niedersächsischen Landtag haben wir die besondere Konstellation, dass die derzeitigen Oppositionsfaktionen nur mit Hilfe von fraktionslosen Abgeordneten das dafür notwendige Quorum erreichen können. Vor diesem Hintergrund haben die Regierungsfaktionen der CDU und der SPD die Zusage gegeben und in allen Fällen eingehalten, dass immer dann, wenn die beiden Oppositionsfaktionen der Grünen und der FDP sich einig sind, eine solche zusätzliche Sitzung entweder auf Antrag der Landesregierung oder auf Antrag der Regierungsfaktionen stattfinden soll, also nicht durch die Mehrheit der Regierungsfaktionen blockiert, sondern möglich gemacht wird. Damit sind eine Beratung und auch eine Kontrolle der Verordnung der Regierung als Verordnungsgeberin möglich.

Die Frage ist, ob man darüber hinausgehen muss. Aus unserer Sicht hat die Anhörung ergeben, dass das nicht zwingend geboten ist. Nun

kann man gleichwohl überlegen, welche Möglichkeiten es gibt. Der eine oder andere Anzuhörende hat angeführt, dass es vielleicht die Möglichkeit gäbe, das zu tun. Dass der Gesetzgeber hier schon gar keine Möglichkeit hätte, ist, wenn ich das richtig in Erinnerung habe, nur von Professor Ipsen vertreten worden.

Gleichwohl liegen zwei Vorschläge seitens der Oppositionsfraktionen auf dem Tisch. Wenn man der Frage nachgeht, was letztlich das Ergebnis dieser Gesetzentwürfe sein würde, ist festzustellen, dass der Gesetzentwurf der Fraktion der Grünen darauf abzielt, dass der Landtag Gelegenheit zur Stellungnahme hat. Diese Gelegenheit hat er aus der Sicht der CDU-Fraktion in dem Moment, in dem eine Sondersitzung stattfindet und die Stellungnahme sich durch die Aussprache ergibt.

Dass es eine Mehrheitsentscheidung des Landtages gibt, mit der eine Stellungnahme verabschiedet bzw. beschlossen wird, die dann seitens der Landesregierung zur Kenntnis genommen und entweder ausgeführt oder nicht ausgeführt werden soll, kann ich mir schlechterdings nicht vorstellen; denn der Gesetzgeber kann nicht sagen: Wir nehmen dazu Stellung, aber es ist der Regierung unbenommen, was sie damit macht. - Das würde den Gesetzgeber auf eine Stufe stellen, die ihm sicherlich nicht angemessen ist.

Also verbleibt der Gesetzentwurf der FDP-Fraktion, der von einem Zustimmungserfordernis bzw. Genehmigungsvorbehalt ausgeht. Auch dieser Gesetzentwurf hat aus unserer Sicht Schwächen, weil uns die Geschwindigkeit, in der die Reaktion innerhalb eines solchen Pandemiegeschehens erfolgen muss, noch einmal sehr deutlich vor Augen geführt werden muss. Das heißt, das Parlament müsste dann, wenn es an dieser Stelle einen Zustimmungsvorbehalt bzw. eine nachträgliche Genehmigung erforderlich machen würde, ebenfalls recht schnell agieren. Damit ginge genau das verloren, was die parlamentarische Beratung ausmacht: die breite Beratung, die breite Diskussion über verschiedene Positionen. Das Einbinden unterschiedlicher Auffassungen in der Bevölkerung, das Einbinden unterschiedlicher Positionierungen der Fraktionen und möglicherweise auch der Parteien, die keinem Parlament angehören, das Aufnehmen der verschiedenen Argumente, um dann mit einer gewissen Sorgfalt und Ruhe solche Dinge auch in Gesetzgebungs-

prozesse einfließen zu lassen, gingen damit verloren. Dann könnte das Parlament nur noch Ja oder Nein sagen, wie wir das von der Behandlung von Staatsverträgen kennen. Das heißt, die Regierung würde eigenständig agieren und die Verordnung eigenständig auf den Weg bringen, und das Parlament würde sich diese Verordnung ohne eine wirklich hinreichende Beratung vollständig zu eigen machen oder sie vollständig ablehnen müssen, da eine Änderung der Verordnung auf dem hier vorgeschlagenen Weg eher nicht möglich wäre.

Das alles ist aus meiner Sicht keine angemessene parlamentarische Beratung. Deswegen ist das Ausnutzen der bereits jetzt durch die Geschäftsordnung vorgesehenen Möglichkeiten, auf das Regierungshandeln Einfluss zu nehmen und Kontrolle auszuüben, ausreichend und die richtige Reaktion auf die Pandemie.

Ich möchte an dieser Stelle einen weiteren Punkt ergänzen, der aus unserer Sicht sehr wichtig ist und an das anknüpft, was der Kollege Dr. Birkner zum Schluss ausgeführt hat. Die Anhörung hat aus unserer Sicht auch einen wichtigen Aspekt der Arbeit dieses Ausschusses aufgezeigt: Wir glauben, dass dieser Ausschuss eine Aufgabe darin hat, dann, wenn die Verordnung nicht mehr erforderlich ist, oder möglicherweise schon parallel und begleitend zur Pandemie - wie es der Kollege Dr. Birkner gerade ausgeführt hat - zu überlegen, welche gesetzgeberischen Vorgaben in den unterschiedlichen Landesgesetzen enthalten sind - z. B. im Schulgesetz, im Versammlungsrecht, im Polizeirecht und möglicherweise in anderen Gesetzen z. B. hinsichtlich der Vergabe von Aufträgen, zur Krankenhausplanung usw. -, die sich in einer Pandemie als nicht pandemiegeeignet oder pandemiefest erweisen können.

Es könnte eine sinnvolle und vernünftige Aufgabe dieses Ausschusses sein, den Blick darauf zu richten, welche landesgesetzlichen Änderungen der Ausschuss möglicherweise empfehlen kann, um die Landesgesetzgebung in Gänze pandemiefest zu machen und für eine zukünftige Pandemie, wie der Kollege Dr. Birkner gerade schon ausgeführt hat, mit zusätzlichen Ermächtigungen, Möglichkeiten oder Zuständigkeiten zu reagieren, sodass wir bei einer künftigen Pandemie besser aufgestellt sind, als es in dem aktuellen Pandemiegeschehen der Fall gewesen ist. Das scheint auch aus unserer Sicht eine wichtige Aufgabe zu

sein, der wir uns gerne in diesem Ausschuss widmen würden. Es ist auch ein Ergebnis der Anhörung gewesen, dass die unterschiedlichen Landesgesetze überprüft werden sollten.

Abg. **Helge Limburg** (GRÜNE): Ich konnte krankheitsbedingt nicht an der Anhörung teilnehmen und musste mich insofern auf das Protokoll - den Dank hat der Vorsitzende bereits überbracht - und auf den Austausch mit meiner Kollegin, Frau Hamburg, und unserem Mitarbeiter verlassen.

Ich kann mich in meinem Fazit weitgehend dem Kollegen Dr. Birkner hinsichtlich der Frage anschließen, welcher Handlungsauftrag sich bezüglich der parlamentarischen Beteiligung ergibt. Auch Herr Nacke hat das gerade dargestellt.

Die große Mehrheit der Anzuhörenden hat davon gesprochen, dass sie es für geboten oder zumindest für möglich halten, jetzt den Weg über Artikel 80 Abs. 4 GG zu gehen. Daraus folgt nicht zwingend - das will ich ganz klar sagen, weil das ja auch ein bisschen im Raum stand; die Stellungnahmen weichen an dieser Stelle durchaus voneinander ab -, dass es sozusagen verfassungswidrig wäre, den Weg, wie er bisher mit den Verordnungen beschritten wird, weiter zu gehen. Das würde sicherlich beides gehen. Auf die Position von Frau Prof. Dr. Brosius-Gersdorf hat Herr Dr. Birkner schon hingewiesen. Immerhin hat die große Mehrzahl der Anzuhörenden nahegelegt, dass es hier zu einer gesetzlichen Regelung kommen sollte. Insofern fühlen wir uns in unserer Auffassung bestätigt.

Herr Nacke ist gerade auf die beiden Gesetzentwürfe eingegangen. Ich möchte das jetzt nicht im Detail wiederholen. Nur so viel: Sofern es vonseiten der Koalition die grundsätzliche Bereitschaft geben würde - bislang haben wir das aber nicht wahrgenommen, weder von Herrn Nacke noch von Herrn Siebels -, zu einer gesetzgeberischen Lösung zu kommen, dann wäre es ja selbstverständlich, dass im Laufe eines solchen Gesetzgebungsverfahrens über die Details gesprochen werden muss. Aber ich glaube, die Bedenken, die Sie gerade gegen die Gesetzentwürfe geäußert haben, sprechen, sofern wir sie teilen würden, nicht grundlegend gegen die Verabschiedung. Über die Details müsste man sicherlich sprechen.

Unbestritten ist - das würdigen wir auch ausdrücklich -, dass die Große Koalition ihre Zusage, eine Sondersitzung anzuberaumen, sofern sie von uns

gefordert wird, bis jetzt immer eingehalten hat. Es gibt keine Anzeichen dafür, dass sie das zukünftig anders handhaben wird. Das würdigen wir.

Natürlich haben wir mittlerweile im Vereinbarungswege mit dem Sozialausschuss zumindest eine gewisse Form der Debatte im Parlament bekommen. Auch das ist sicherlich ein Fortschritt im Vergleich zum Beginn der Pandemie. Auch das soll auf gar keinen Fall kleingeredet werden.

Es ist aber doch etwas anderes, wenn der Landesgesetzgeber wirklich das Heft in die Hand nimmt und einen klaren gesetzgeberischen Rahmen sowohl für den Verordnungsweg als auch für die größeren Rahmenbedingungen setzt, wie in der Pandemie gehandelt werden soll. Es ist doch ein Unterschied, ob man auf dem Vereinbarungsweg eine Art Diskussionsforum im Sozialausschuss hat oder ob man an dieser Stelle zu echten Beschlüssen kommt.

Auch insofern halten wir es weiterhin für angebracht, hier gesetzgeberisch tätig zu werden. Wir würden es auch vor dem Hintergrund der Anhörung und der Stellungnahmen sehr begrüßen, wenn wir doch noch positiv zu einer Verständigung kommen, nicht nur das bisherige Verfahren so fortzusetzen, sondern auch zu einem gesetzgeberischen Rahmen zu kommen.

Den zweiten Aspekt, den Herr Nacke angesprochen hat, teilen wir allerdings ausdrücklich. Auch das ist ja in der Anhörung angesprochen worden, dass es ohnehin, unabhängig von den Verordnungen, unsere Aufgabe ist, alle Landesgesetze darauf hin zu prüfen, wo gesetzgeberischer Bedarf in Bezug auf die pandemische Situation besteht. Zum Teil ist das ja bereits geschehen - nicht immer im Konsens, aber es ist geschehen. Aber ich glaube, wir können und sollten als Fazit mitnehmen, dass das so in Bezug auf alle Gesetze geschehen soll.

Abg. **Dr. Stefan Birkner** (FDP): Ich möchte zu den Ausführungen des Kollegen Nacke gerne noch zwei Gedanken äußern.

Der erste Punkt, der, wie ich es verstanden habe, für die CDU-Fraktion tragend ist, sich nicht dem Vorschlag einer Gesetzgebung nach Artikel 80 Abs. 4 GG anzuschließen, beruht auf dem Argument - das hat ja auch Herr Thiele ausgeführt -, dass eine langfristige Debatte - also das, was die parlamentarische Debatte ausmacht, gerade das

langsame Abwägen - in einer solchen Phase der notwendigen schnellen Reaktionen auf Pandemieentwicklungen nicht gewährleistet ist. Ich denke, dass dieses Argument zutreffend ist, wenn es sich sozusagen um singuläre Ereignisse handelt, über die man spricht, also wenn immer spontan ein neues Ereignis auftritt und der Landtag sich nur ganz kurzfristig und nicht längerfristig damit auseinandersetzen kann.

Diese Pandemie und die Erfahrungen, die wir damit machen, zeichnen sich aber gerade dadurch aus, dass das ein langanhaltender Prozess ist - mittlerweile sind es zehn Monate - und dass sich die Argumente, die aufkommen, immer irgendwie um die gleichen Dinge drehen. Das heißt, es kommt nicht immer etwas Neues, wofür die Integrationsleistung durch eine längerfristige Debatte nicht erbracht werden könnte, sondern wir reden über einen Prozess, der immer wieder mit neuen Verordnungen neu geregelt wird. Aber die Interessen, die dahinter stehen, die also im parlamentarischen Diskurs abgewogen werden müssen, die verschiedenen Perspektiven aus der Wissenschaft, der Wirtschaft, der Gesellschaft usw., sind ja doch immer ähnlich und sich weiterentwickelnde. Es baut ja alles aufeinander auf.

Ich will damit sagen: Ich hielte es bei dieser Argumentation für verkürzt, auf die einzelne Verordnung zu blicken, sondern man muss den Gesamtprozess in den Blick nehmen, der über ein Jahr andauert bzw. auch nächstes Jahr noch andauern wird, also uns möglicherweise bis zu zwei Jahre lang befassen wird, und in dem insofern auch bei dem von uns gewählten Mechanismus der Entscheidung des Landtages, der sehr weitgehend ist - das ist uns bewusst -, dieses Abwägen, dieses Argumentieren und die Effekte, die man sich durch die Langsamkeit verspricht, abgebildet werden können.

Der zweite Punkt: Die Argumentation eben war, dass eine angemessene parlamentarische Beratung in den Mechanismen, wie wir sie uns vorstellen, nicht möglich ist. Der Kollege Nacke hat darauf verwiesen, dass es nach seiner Einschätzung ausreichend sei, wie es bisher läuft. Dem kann ich nicht folgen. Denn wenn unser Verfahren, das ja weitergehend ist, nicht ausreichend ist, dann, glaube ich, kann das Weniger, also das Minus, der bisherigen Debatte genauso wenig ausreichend sein. Deshalb halte ich diese Argumentation nicht für stichhaltig, weil das dann den glei-

chen Mängeln unterliegt, die man unserem Verfahren unterstellt.

Deshalb halte ich diese Argumentation auch nach den Stellungnahmen im Rahmen der Anhörung nicht für tragfähig. Aber wir sind uns natürlich bewusst, dass unser Weg der Entscheidung durch das Parlament sehr weitgehend ist. Das kann man so oder so sehen. Ich meine nur, dass die Argumentation für die Ablehnung nicht trägt.

Abg. **Helge Limburg** (GRÜNE): Ich möchte noch zwei Punkte ergänzen.

Zum einen sollten wir, auch wenn das in der Anhörung nicht angesprochen wurde, noch über den Punkt der Digitalisierung unseres Parlamentes diskutieren. Wir haben das ja jetzt schon erlebt und sind einvernehmlich weite Schritte gegangen. In dieser Sitzung sind zwei Kolleginnen und ein Kollege per Videoübertragung zugeschaltet. Dafür mussten wir die Geschäftsordnung ändern.

Im Gegensatz z. B. zum Europäischen Parlament haben wir aber digitale Plenarsitzungen noch nicht ermöglicht. Zum Glück waren wir bislang noch nicht in der Situation, dass es dafür die Notwendigkeit gegeben hätte. Aber ich glaube, diese Diskussion sollten wir führen. Vielleicht sollten wir auch den Austausch mit dem Europaparlament suchen, das diesen Weg bereits gegangen ist und damit - zumindest nehme ich das medial so wahr - vergleichsweise gute Erfahrungen gemacht hat.

Aus meiner Sicht gibt es aber noch einen weiteren verfassungsrechtlichen Punkt, der die Notwendigkeit von gesetzgeberischen Schritten auf Landesebene unterstreicht. Herr Nacke, das Infektionsschutzgesetz des Bundes, das in der Tat vor Kurzem verändert wurde, geht in seiner Grundstruktur erkennbar nicht von einer solchen pandemischen Lage aus, sondern es geht eher von regional begrenzten pandemischen Situationen aus - z. B. Masernausbrüche oder Ähnliches in einem Landkreis -, in denen die Landesregierung schnell handeln und reagieren muss. Als es ursprünglich beschlossen wurde, ist nicht von einer pandemischen Lage mit einer so großen Dauer und von einer flächenmäßig so großen Ausbreitung ausgegangen worden. Ich glaube, anderenfalls wären nicht so weitreichende Ermächtigungen in dieser Form in das Infektionsschutzgesetz aufgenommen worden.

Nun ist es aber zu einer solchen pandemischen Ausbreitung gekommen. Herr Dr. Birkner hat zu Recht darauf hingewiesen, dass sie uns realistischer Weise noch viele Monate beschäftigen wird. Daher meine ich, dass es dann richtig ist, dass die Landesgesetzgeber als diejenigen, die die Landesregierungen kontrollieren und Maßgaben aufstellen, auch gesetzgeberisch tätig werden.

Ich möchte in diesem Zusammenhang noch auf einen weiteren Aspekt hinweisen: De facto bekommen die Menschen im Land durch die Runde der Bundeskanzlerin mit den Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten der Länder wie am gestrigen Tage den Eindruck, dass die Entscheidungen in solchen Runden getroffen werden. Diese Runde ist aber, verfassungsrechtlich gesehen, nicht mehr als ein Kaffeekränzchen. Sie hat die Rechtswirkung eines Kaffeetrinkens der Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten miteinander. Sie ist nirgendwo vorgesehen und hat keinerlei Rechtsetzungskompetenz. Gleichwohl wird die Runde so wahrgenommen.

Das ist dann ein Problem, wenn es keine ausreichende Rückkopplung mit den jeweiligen Parlamenten gibt. Das betrifft nicht nur den Bundestag, sondern auch, bezogen auf die Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten, auch die jeweiligen Landtage. Insofern muss es aus unserer Sicht nicht nur darum gehen, die Landesverordnungen zu diskutieren, sondern es muss auch darum gehen, zu diskutieren, mit welchen Forderungen, Vorstellungen und Maßgaben das Land Niedersachsen in diese Gespräche auf der Bundesebene und in die Gespräche mit anderen Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten geht. Der Landtag in Baden-Württemberg geht ja jetzt solche ersten Schritte. Wir würden es begrüßen, wenn auch wir uns in diese Richtung auf den Weg machen würden.

Abg. **Jens Nacke** (CDU): Ich möchte gerne noch kurz auf die einzelnen Argumente eingehen, die angesprochen worden sind. Ich möchte mit dem Beitrag von Herrn Kollegen Limburg beginnen.

Ich glaube, dass man dem Deutschen Bundestag Unrecht tun würde, wenn man davon ausginge, dass er jetzt mitten in einer laufenden Pandemie in Kenntnis der aktuellen Corona-Sachlage das Infektionsschutzgesetz reformiert bzw. ergänzt. Der Begriff „Reform“ ist hinsichtlich der Änderun-

gen etwas weit gegriffen. Dem Bundestag dann noch zu unterstellen, dass dieses Gesetz nach wie vor nicht auf die aktuelle Lage angepasst sei und dass nicht hinreichend bedacht worden sei, ob tatsächlich auch eine Pandemie wie diese durch das Infektionsschutzgesetz abgedeckt worden ist, halte ich nicht für zulässig. Ich bin mir sicher, dass die Kolleginnen und Kollegen abgewogen haben, was im Rahmen der derzeit laufenden Pandemielage zu geschehen hat, und das Infektionsschutzgesetz genau auf diese Pandemielage hin angepasst haben. Insofern dürfen wir davon ausgehen, dass der Bundesgesetzgeber hier nicht die Folgen der Regelungen bedacht hat, die er getroffen hat, sondern ausdrücklich Veränderungen getroffen hat, um die Regelungen auf diese Lage anzupassen.

Dass die Runde der Bundeskanzlerin mit den Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten eine regelmäßige Abstimmung in einem föderalen Staat vornimmt, ist eine gute und weit geübte Praxis, die übrigens nicht nur zwischen den Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten, sondern immer wieder auch zwischen den jeweiligen Ministern der verschiedenen Bundesländer stattfindet. Wir haben schon oft genug Kabinettsmitglieder während der Landtagssitzungen entschuldigt, weil sie sich in solchen Abstimmungsrunden austauschten. Es ist in einem föderalen System zwingend geboten, dass sich die Bundesländer in ihrer Rechtsetzung und in ihrem Agieren aufeinander abstimmen.

Das ist, mit Verlaub, mehr als ein „Kaffeekränzchen“. Auch verfassungsrechtlich ist das mehr als ein „Kaffeekränzchen“. Denn in allen jeweiligen Länderverfassungen und im Grundgesetz ist ausdrücklich geregelt, dass die Richtlinien der Politik durch die vom Parlament gewählte Regierungschefin oder vom Regierungschef gesetzt werden. Das ist auch in der Niedersächsischen Verfassung so geregelt. Insofern darf der Ministerpräsident für sich in Anspruch nehmen, dass er weit mehr für das Bundesland Niedersachsen sprechen darf, als das in einem nicht gewählten und nicht bestimmten Gremium oder in einer Runde und erst recht in einer Talkshow im Fernsehen der Fall wäre.

Herr Kollege Dr. Birkner, ich will kurz auf den von Ihnen angesprochenen Punkt eingehen, dass, wenn das für das eine gilt, dies erst recht auch für das andere gelten muss. Ich sehe da einen sehr

wichtigen Unterschied. Ich würde die Frage einer Zustimmung durch den Landtag bzw. einer Genehmigung zumindest als Zwischenform der Rechtsetzung ansehen. In diesem Falle wäre die Verordnung durch die Regierung erarbeitet worden - so, wie wir es häufig auch bei Gesetzentwürfen haben -, aber hätte das Parlament keine Möglichkeit, diese Verordnung in sich zu beraten und im parlamentarischen Verfahren zu verändern - so, wie wir es von Staatsverträgen kennen -, sondern das Parlament hätte in diesem Falle, wenn es eine Zustimmung bzw. eine Genehmigung erteilt, nur die Möglichkeit, der Verordnung in Gänze zuzustimmen. Wenn wir die bisherige parlamentarische Arbeit richtig bewerten, bliebe den Regierungsfractionen im Zweifel kaum eine andere Chance, als der Verordnung im Ergebnis zuzustimmen.

Die Möglichkeit, einzelne Regelungen zu verändern, gibt es in dieser Systematik nicht. Würde man diese aber einrichten wollen, müsste man ein so ausführliches vernünftiges parlamentarisches Beratungsverfahren einführen, dass die notwendige Geschwindigkeit, um auf eine Pandemie reagieren zu können, nicht mehr geboten ist.

Deswegen ist es richtig, die Verantwortung dort zu belassen, wo der Ordnungsgeber tatsächlich schnell und sofort agieren kann, nämlich bei der Regierung, und dem Parlament in dieser Lage eine Kontrollfunktion und Korrekturfunktion einzuräumen. Die Kontroll- und Korrekturfunktion erfolgt a) durch die Beratung in den Ausschüssen, b) durch die Beratung im Parlament und c) durch die Möglichkeit, mit Entschließungsanträgen entsprechende Korrekturen und Wünsche an die Landesregierung heranzutragen, die diese dann auch in ihrer Verantwortung und in ihrer Verordnung umzusetzen hat.

Das ist der Unterschied. Deswegen ist es aus unserer Sicht nicht geboten, das Geschehen mit einem Gesetzentwurf, in irgendeiner Form geartet, an sich zu ziehen. Der Kollege Limburg hat gesagt, der Landesgesetzgeber solle das Heft des Handelns in die Hand nehmen. Aus unserer Sicht tut er das weder mit einer Stellungnahme noch mit einem vorherigen Zustimmung- oder Genehmigungsvorbehalt. In beiden Fällen ist das Heft des Handelns nach wie vor in der Hand der Regierung. Deswegen sollte auch die Verantwortung weiter in der Hand der Regierung bleiben.

Das bleibt sie, wenn sie die unmittelbare Verordnungsgeberin bleibt.

Abg. **Helge Limburg** (GRÜNE): Ich möchte noch auf einen Aspekt eingehen. Herr Nacke, Sie argumentieren: Wenn das Parlament über den Inhalt der Verordnung ausführlich berät, dann müsste das auch in dem üblichen Zeitrahmen passieren, das würde aber nicht in der notwendigen Geschwindigkeit möglich sein. - De facto ist doch das jetzige Verfahren, das nicht nur von den Koalitionsfraktionen, sondern auch von der Opposition genutzt wird, nichts anderes als eine vereinbarte informelle Form der Mitberatung. Denn in den Sitzungen des Ausschusses für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung geben die Koalitionsfraktionen oder die Oppositionsfraktionen oder alle zusammen Anregungen zur Verordnung. Dann geht es ja genau darum, auf den Inhalt der Verordnung Einfluss zu nehmen.

In den vergangenen Monaten haben wir gesehen, dass diese Anregungen von der Landesregierung mal berücksichtigt worden sind und mal nicht. Das alles hat aber in einem unregelmäßigen Verfahren stattgefunden. In der Tat hat sich die Landesregierung rechtmäßig verhalten, weil es nur Meinungsäußerungen in einer Ausschusssitzung oder teilweise im Plenum waren. Gleichwohl waren das Anregungen, die sich wohl abgewogen auf den Inhalt der Verordnung bezogen haben. Insofern zeigt die Praxis meines Erachtens, dass das Parlament sehr wohl in der Lage ist, sich auch in hoher Geschwindigkeit eine Meinung zu teilweise auch schwierigen Fragen zu bilden. Insofern ist es aus meiner Sicht nicht einsichtig, warum es dann nicht in derselben Geschwindigkeit möglich wäre, rechtsverbindliche Beschlüsse zu fassen und Maßgaben für die Verordnung mitzugeben.

Abg. **Julia Willie Hamburg** (GRÜNE): Ich möchte auf der einen Seite einmal mein Bedauern ausdrücken, dass Sie, Herr Nacke, und auch Sie, Herr Siebels, offensichtlich sagen: Wenn die Opposition ein Plenum will, dann machen wir das; wir selber brauchen das so nicht. - Ich fände es sinnvoller, wenn wir zu einem Verfahren kommen, wann wir im Zuge der Beratungen um Corona Plenarsitzungen durchführen.

Ich möchte einmal ein Beispiel nennen. Ihr Kollege Herr Toepffer hat im letzten Plenum gesagt, dass es angezeigt wäre, dass sich das Parlament

mit der Frage beschäftigt, wer wann geimpft wird. Da musste ich etwas schmunzeln, weil wir nämlich zuvor in öffentlicher Sitzung des Sozialausschusses genau diese Frage intensiv erörtert hatten. Allein der Kollege Toepffer wusste das nicht. Genauso wenig wussten das die Medien, und genauso wenig weiß das die Öffentlichkeit. Insofern sind das Plenum und der Sozialausschuss ganz unterschiedliche öffentliche Räume. Gerade im Zuge der Legitimität fände ich es wichtig, wir würden noch viel stärker auch öffentlich über Maßnahmen diskutieren.

Herr Nacke, Ihrem Argument, das wäre dann wie bei einem Staatsvertrag, man müsste halt zustimmen und damit leben, möchte ich insofern widersprechen, als Baden-Württemberg und Bayern deutlich zeigen, dass das nicht so sein muss. In Bayern bringt die CSU-Regierung regelmäßig die Verordnung als Entschließungsantrag ein und lässt sie vom Parlament beschließen. Natürlich kann man dann dazu Änderungsanträge stellen und hat die Regierung dann auch eine Ahnung, was der Landtag davon hält.

Auch in Baden-Württemberg wird mit Entschließungsanträgen beschlossen, dass er sich die Verordnung beispielsweise zu eigen macht, und wird die Landesregierung für die kommende Verordnung beispielsweise dazu aufgefordert, die Schulen prioritärer im Blick zu behalten oder mit der Verordnung Hilfsprogramme auf den Weg zu bringen oder sich auf Bundesebene für irgendetwas einzusetzen. Es ist also durchaus möglich, der Regierung im Zuge einer Parlamentsdebatte Modifizierungen an die Hand zu geben.

Ich gebe Ihnen recht, Sie können nicht die gesamte Verordnung ohne Weiteres umschmeißen. Da haben Sie vollkommen recht. Trotzdem gibt es da, glaube ich, deutlich mehr Handlungsmöglichkeiten.

Mich interessiert, wie Sie als Große Koalition zu dem anderen Aspekt stehen, den der Kollege Limburg angesprochen hat, nämlich die Frage der digitalen Plenarsitzungen. Herr Nacke hat sich dazu skeptisch geäußert. In der Anhörung wurde aber gesagt, dass so etwas mit Änderungen der Verfassung durchaus denkbar wäre. Die Frage ist, ob wir in einen solchen Prozess einsteigen wollen und, wenn ja, wo wir da die Grenzen sehen. Denn das sind ja genau die Zukunftsperspektiven, die wir in diesem Ausschuss entwi-

ckeln wollen. Insofern stellt sich die Frage, ob der Ausschuss sich näher mit diesem Thema befassen und darüber diskutieren will oder nicht.

Abg. **Wiard Siebels** (SPD): Ich möchte ganz kurz auf die Ausführungen von Herrn Limburg eingehen, nämlich auf die Frage, wie man ein parlamentarisches Beteiligungsverfahren organisieren kann, wenn das Parlament selbst jedenfalls irgendeine Art von Kompetenz zu eigenen Entscheidungen hat. Ich fand dazu die Beiträge im Rahmen der Anhörung ganz überzeugend, dass man dann, wenn man das eigentlich entschleunigte parlamentarische Verfahren mit Abwägungen und allen dazugehörigen Prozesse verkürzt und komprimiert, weil man es in einer solchen dynamischen Krisensituation beschleunigen will, dem parlamentarischen Verfahren nicht mehr gerecht wird. Das ist ehrlicherweise etwas, was mich überzeugt. Ich meine, dass Herr Dr. Thiele darauf hingewiesen hat, dass man auch in der öffentlichen Wahrnehmung am Ende zu etwas kommt, das er als „gedoppelte Exekutive“ bezeichnet hat. Ich halte das für überzeugend.

Ich glaube, dass es richtig ist, dass Parlamente Grundsatzentscheidungen, Rahmengesetzgebungen usw. treffen und in den Entscheidungsprozessen mehr tun sollten, als nur Ja oder Nein zu sagen, nämlich in Abwägungen eintreten und Anhörungen organisieren sollten. Gerade dieser Ausschuss ist aus meiner Sicht ein Beispiel für einen parlamentarischen Entscheidungsprozess und einen parlamentarischen Ablauf. Die Exekutive ist diejenige, die schnell und dynamisch agieren kann. Das halte ich in der Summe absolut für überzeugend.

Ich ergänze das um den Punkt, dass man dann, wenn man davon ausgeht, dass es derart dynamische Geschehen geben kann, dass das Parlament selbst nicht mehr hinterherkommt - ich bin bei dem Beispiel Baden-Württemberg -, zu einer Subdelegation wiederum an die Landesregierung kommt. Das scheint mir rechtlich eine zumindest zweifelhafte Konstruktion zu sein. In der Anhörung gab es dazu keine übereinstimmenden Auffassungen, dass das rechtssicher ohne Probleme machbar sei. Das ist mit sehr vielen Fragezeichen versehen worden. Auch ich setze diese Fragezeichen, weil der Gesetzgeber, der die Ermächtigungsgrundlage im Wissen und im Lichte der aktuell herrschenden Pandemie getroffen hat, ja gerade die Landesregierungen und nicht jemand

anders ermächtigt hat und auch keine Passagen geschaffen hat, in denen von einer Subdelegation die Rede ist. Deswegen halte ich eine solche Konstruktion nach wie vor zumindest für schwierig.

Ich möchte noch auf die Ausführungen von Frau Hamburg hinsichtlich einer Änderung der Verfassung eingehen. Ich bin noch nicht festgelegt, was wir alles in diesem Sonderausschuss schaffen können. Aber den Hinweis aus der Anhörung, dass es Aufgabe dieses Ausschusses, aber logischerweise auch des Parlaments insgesamt ist, Gesetze und gesetzliche Konstruktionen auf ihre Pandemiefestigkeit hin zu überprüfen, mache ich mir ausdrücklich zu eigen. Das gilt im Kern für alle Bereiche. Wir haben uns ja mit der Änderung unserer Geschäftsordnung zur digitalen Beteiligung, von der wir ja auch heute Gebrauch machen, sozusagen einen Mini-Bereich herausgegriffen. Ich sehe aber ausdrücklich ganz viel Raum, über alles Mögliche zu sprechen, wenngleich ich für mich persönlich deutlich machen kann, dass ich mir virtuelle Parlamentssitzungen ehrlicherweise im Moment nur bedingt vorstellen kann. Aber man kann sich überzeugen lassen und in parlamentarischen Prozessen miteinander klären, was alles denkbar und möglich ist.

Ich wüsste nur im Moment noch nicht, inwieweit wir uns in diesem Ausschuss insbesondere das Spezialgebiet des Verfassungsrechts in Niedersachsen sozusagen aufbürden wollen. Ich weiß aus vergangenen Wahlperioden, in denen Reformen des Verfassungsrechts vorgenommen worden sind, dass das durchaus eine eigene Kategorie bilden kann, die man möglicherweise nicht allein in diesem Ausschuss behandeln kann. Aber den Hinweis an das Parlament aus diesem Ausschuss heraus, dieser Frage bitte nachzugehen und zu überprüfen, welcher Reformen es im Lichte eines solchen pandemischen Geschehens bedarf, würde ich auf jeden Fall mit unterschreiben.

Abg. **Christian Grascha** (FDP): Ich möchte gerne auf den Punkt der einzelgesetzlichen Regelungen eingehen, der sowohl von Herrn Nacke als auch von Herrn Siebels angesprochen wurde.

Zunächst einmal ist es natürlich gut, dass von der Mehrheit im Landtag ein Bedarf gesehen wird, zu einzelgesetzlichen Änderungen zu kommen. Mir erschließt sich allerdings nicht so ganz, dass das sozusagen mit Abschluss dieser Pandemie -

wann dieser Abschluss auch immer sein wird - für zukünftige Pandemien der Fall sein soll. Denn wenn man der Meinung ist, dass es zu einzelgesetzlichen Änderungen kommen soll, wird damit zumindest das Argument aufgenommen, dass es auch in der aktuellen Pandemie einen Änderungsbedarf gibt.

Bei der aktuellen Pandemie muss man meiner Meinung nach zwischen kurzfristigen Reaktionen und mittel- bis langfristigen Entscheidungen unterscheiden. Es wird immer in den Raum gestellt, dass alle Entscheidungen ganz kurzfristig einem dynamischen Geschehen angepasst werden müssen. Das trifft sicherlich für einige Entscheidungen zu, aber nicht für alle. Zum Beispiel die Frage, unter welchen Voraussetzungen wann und wie Unterricht stattfindet, kann man an Kriterien festmachen, die man dann auch in das Schulgesetz aufnehmen kann. Diese Kriterien greifen dann je nachdem, wann welches Infektionsgeschehen stattfindet.

Ein anderes Beispiel, bei dem man im Prinzip nicht auf ein dynamisches Geschehen zu schauen braucht, ist die Teststrategie in den Alten- und Pflegeheimen für Mitarbeiter und Besucher. Hierbei stellen sich Fragen, die sich nicht nur am Infektionsgeschehen und dessen Dynamik orientieren, sondern es sind grundsätzliche Fragen.

In diesen Bereichen ist es natürlich möglich, einzelgesetzliche Regelungen zu treffen, die dann doch der Abgewogenheit eines ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens entsprechen können. Hier gilt es dann, mittel- bis langfristige Entscheidungen zu treffen; denn wir werden mit dieser Pandemie wahrscheinlich auch noch in den nächsten zwölf Monaten zu tun haben.

Von daher empfehle ich, dass wir auch schon in der laufenden Pandemie in einzelgesetzliche Entscheidungen eintreten.

Abg. **Dr. Stefan Birkner** (FDP): Ich möchte noch einmal auf das Argument eingehen, dass der Landtag nach unserem Vorschlag in die Situation kommen könnte, nur zuzustimmen oder nur abzulehnen. Es kommt ein bisschen darauf an, wie man das ausgestaltet. Wir haben einen bestimmten Vorschlag gemacht, der einen Zustimmungsbzw. Genehmigungsvorbehalt vorsieht. Man kann sich auch andere Ausgestaltungen überlegen. Das wäre zu diskutieren. Man kann sich auch überlegen, dass man etwa eine Art Widerspruchs-

lösung einfügt, nach der die Verordnung in Kraft tritt, sofern nicht binnen einer bestimmten Frist widersprochen wird, sodass das auch Auswirkungen auf die Abläufe hat. Ob das besser oder schlechter ist, will ich jetzt gar nicht bewerten. Ich will nur den Blick dafür schärfen, dass man sich verschiedene Varianten überlegen kann.

Zu dem Argument, dass der Landtag nicht einzelne Regelungen ändern könne, möchte ich an das anknüpfen, was schon Frau Kollegin Hamburg gesagt hat: Man kann sich auch überlegen, dass der Landtag mit Maßgaben zustimmen kann, also dass er Maßgaben vorgibt. Warum soll der Landtag nicht in einem begleitenden Entschließungsantrag beschließen, dass er unter der Maßgabe zustimmt, dass bestimmte Paragrafen eine bestimmte Fassung bekommen?

Darüber könnte man zumindest diskutieren und müsste man sicherlich auch noch einmal beraten. Ich möchte nur dafür plädieren, dass im Rahmen dieser Konstruktion verschiedene Varianten denkbar sind, die man auch erörtern könnte. Das setzt aber voraus, dass eine grundsätzliche Bereitschaft besteht, einen solchen Weg zu gehen.

Außerdem möchte ich darauf hinweisen, dass die Niedersächsische Verfassung es ja kennt, dass Verordnungen unter Zustimmungsvorbehalt gestellt werden können. Dieses Instrumentarium ist ja nicht neu. Wir haben das auf Bundesebene ja auch.

Auch im Rahmen der Pandemiebewältigung unterliegen bestimmte Verordnungen im Bereich des Gesundheitswesens einem Zustimmungsvorbehalt des Bundestages. Auch dort ist dieses Instrumentarium nicht neu. Diese Verquickung zwischen exekutivem und legislativem Handeln ist von Verfassung wegen vorgesehen. Insofern habe ich gar nicht so viele Bedenken, wenn man den von uns vorgeschlagenen Weg beschreiten würde.

In einem Punkt möchte ich gerne widersprechen. Zumindest ist meine Einschätzung eine andere. Herr Siebels hatte gesagt, es habe die übereinstimmende Auffassung bestanden, dass dieser Weg sozusagen fragwürdig wäre. Ich würde es anders formulieren, nämlich: Es gab die übereinstimmende Auffassung, dass wir Neuland betreten würden. Denn der Begriff „fragwürdig“ suggeriert meines Erachtens, dass das nicht tragfähig wäre. Das Ergebnis der Anhörung zeigt meines

Erachtens ziemlich deutlich, dass es ein gangbarer Weg ist. Meine Bitte wäre, sich dafür zu öffnen und uns im Detail über die einzelnen Schritte und die Ausgestaltung sprechen zu lassen, weil es in der Tat Neuland ist. Dabei muss man sehr sorgfältig sein. Ich glaube aber, viele der Argumente, die Sie anführen, können entkräftet werden, oder es können Wege gefunden werden, die dem entsprechen. Insofern möchte ich noch einmal darum bitten, zu prüfen, ob man nicht doch in eine Detaildebatte einsteigen könnte.

Abg. **Jens Nacke** (CDU): Ich möchte nur einen kurzen Hinweis geben: Ich sehe nicht, warum eine Widerspruchslösung anders wäre als eine Zustimmungslösung oder Genehmigungslösung. Auch bei einer Widerspruchslösung wäre nur die Zustimmung zur gesamten Verordnung oder die Ablehnung der gesamten Verordnung möglich. Und ein begleitender Entschließungsantrag ist jetzt schon möglich. Es steht dem Landtag frei, einen Entschließungsantrag zu beraten und zu verabschieden, in dem die Landesregierung aufgefordert wird, bestimmte Änderungen an ihrer Verordnung vorzunehmen. Diese Kontrollfunktion und diese Einflussnahmefunktion des Landtages sind offen und können genutzt werden. Insofern erkenne ich nicht den Mehrwert.

Aus unserer Sicht bleibt es dabei: Wenn der Landtag die Verordnung sich zu eigen macht und vernünftig beraten werden soll, dann müsste er wie in einem Gesetzgebungsprozess auch die Gelegenheit haben, Detailveränderungen vorzunehmen. Das ist mit der Notwendigkeit der schnellen Reaktion nicht in Einklang zu bringen. Deswegen ist der derzeit gewählte Weg und vom Bundesgesetzgeber vorgesehene Weg aus unserer Sicht nach wie vor richtig.

Ich möchte noch auf das eingehen, was Frau Kollegin Hamburg ausgeführt hat. Zum einen habe ich nicht gesagt, dass die Regierungsfaktionen keine Notwendigkeit zur parlamentarischen Beratung sehen. Allerdings darf man an dieser Stelle auch anmerken, dass sowohl die SPD-Fraktion als auch die CDU-Fraktion über die notwendige Größe verfügen, auch alleine solche parlamentarischen Beratungen herbeizuführen. Insofern ist die Zusage an die Oppositionsfaktionen - weil das eher ein Stilmittel der Opposition ist -, hier auch eine Beratung des Parlaments zum Regierungshandeln herbeizuführen, wahrscheinlich der

normalere Weg in einer parlamentarischen Beratung.

Der Anregung von Herrn Kollegen Toepffer, über die Frage der Reihenfolge der Impfungen im Parlament zu reden, mit dem Hinweis zu entgegnen, darüber sei im Sozialausschuss gesprochen worden und darum müsse im Parlament nicht weiter darüber beraten werden, widerspricht ausdrücklich dem, was hier bislang seitens der Oppositionsfractionen vorgetragen worden ist. Das war wahrscheinlich nicht so gemeint. Ich habe das Protokoll nicht parat, aber habe das so in Erinnerung, dass der Kollege Toepffer, wie ich finde, völlig zu Recht und vorausahnend, dass dieses Thema rauf und runter diskutiert werden würde - das war zu diesem Zeitpunkt schon ein bisschen offenkundig -, darauf hingewiesen hat, dass dieses Thema unbedingt einer Beratung in einem Parlament bedarf. Er hat dann - daran erinnere ich mich gut - den Ministerpräsidenten ausdrücklich aufgefordert, auch in der Besprechung mit der Bundeskanzlerin und den anderen Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten diesen Punkt auf die Tagesordnung zu nehmen und anzusprechen. Ich finde, das hat er auch richtig gemacht.

Ich kann mich auch nicht daran erinnern, dass ich mich zur digitalen Übertragung des Parlaments skeptisch geäußert habe. Meine Skepsis bezieht sich allerdings darauf - ich glaube, das ist auch die einhellige Position -, dass die Verfassung in ihrer jetzigen Lage so etwas jedenfalls nicht hergibt und dass wir mit einer Änderung der Geschäftsordnung die digitale Beratung eines Parlaments jedenfalls nicht regeln könnten. Deswegen haben wir davon Abstand genommen.

Darüber, ob so etwas durch eine Verfassungsänderung geboten ist, müsste man aus meiner Sicht in Ruhe beraten. Dabei gibt es durchaus Aspekte, die man berücksichtigen kann.

Ich will Ihnen einen Hauptaspekt nennen, der für mich an dieser Stelle immer eine besondere Bedeutung hat. Dieser besteht darin, dass man grundsätzlich von einer Präsenzsitzung des Parlaments ausgehen soll. Das heißt, die digitale Parlamentssitzung würde nur dann infrage kommen, wenn das Parlament nicht mehr zusammen treten kann. Das müsste man an eine bestimmte Voraussetzung knüpfen. Diese Voraussetzung könnte die Feststellung der Pandemielage sein. Die Frage ist nur: Wer stellt sie fest? - Aus meiner

Sicht kann es sich dabei jedenfalls nicht um die Regierung handeln. Ich hätte auch insgesamt Bedenken, wenn das die - in der Regel der stärksten Fraktion im Landtag angehörende - Präsidentin des Landtages bzw. der Präsident des Landtages machen würde. Denn ich meine, dass nichts und niemand das Recht bekommen sollte, dieses Parlament letztendlich von Präsenzsitzungen durch eigenen Beschluss abhalten zu können. Das in eine Verfassung hineinzubringen, wäre ein Zirkelschluss, dass das Parlament zusammenkommen müsste, um festzustellen, dass es zukünftig nicht mehr zusammenkommen muss. Das ist, finde ich, eine juristisch sehr schwierige Frage.

Wir sind grundsätzlich der Auffassung, dass man über Verfassungsänderungen sehr intensiv und sehr lange nachdenken muss. Deswegen nehmen wir im Moment Abstand davon, während des Pandemiegeschehens die aktuelle Lage zu verändern. Wir meinen, dass die Verfassung hinreichende Voraussetzungen getroffen hat, um gegebenenfalls reagieren zu können, und dass jetzt nicht eine schnelle Änderung erforderlich ist. Wir sind natürlich offen dafür, grundsätzlich zu überlegen und zu besprechen, ob wir die Verfassung an dieser Stelle ergänzen können.

Abg. **Julia Willie Hamburg** (GRÜNE): Herr Nacke, Sie haben vollkommen recht. Es ist richtig, dass wir über diese Impfungen auch im Parlament und im Plenum reden müssen. Ich wollte das nur dafür zur Verdeutlichung heranziehen, wie wenig zum Teil von dem, was der Sozialausschuss macht, berichtet und wahrgenommen wird. Ich wollte daraus mitnichten Herrn Toepffer einen Vorwurf machen. Das möchte ich gerne klarstellen.

Darüber hinaus habe ich auch nicht unterstellt, dass Sie kein Interesse an Plenarsitzungen zu Corona haben. Ich habe lediglich gesagt, dass ich es gut fände, wir würden parlamentarisch klären, unter welchen Maßgaben Sonderplenarsitzungen sinnvoll sind, z. B. zur Vorbereitung auf eine MPK, zur Nachbereitung einer MPK oder zur Diskussion über Verordnungen. Wir haben ja im Zuge der Corona-Tagesordnungspunkte in Plenarsitzungsabschnitten auch einmal über ein mögliches Verfahren gesprochen. Da habe ich Ihnen nicht unterstellt, dass Sie prinzipiell kein Interesse an so etwas haben. - Das wollte ich beides klarstellen.

Zum Thema Verfassungsänderung gebe ich Ihnen vollkommen recht, Herr Nacke. Das sind schwierige Fragen. Da ist auch tatsächlich die Frage offen, ob man das analog zu der Regelung in der Verfassung in Bezug auf den Ältestenrat als eine Art „Notparlament“ regeln kann oder ob es dafür andere Regelungen gibt. Man könnte auch überlegen, die Präsenz im Parlament in solchen pandemischen Lagen zu reduzieren und die Möglichkeit der Zuschaltung zu schaffen.

Ich möchte ein Beispiel anführen, warum es doch dringlich ist, das zu klären: Das von Ihnen beschlossene Schuldenbremse-Gesetz sieht vor, dass zwei Drittel aller Abgeordneten anwesend sein müssen, um abzustimmen, und zwar zuzustimmen. Jetzt stellen Sie sich einmal vor, das Virus befällt den Landtag, die Fraktion der Grünen, die Fraktion der FDP oder auch die Fraktion der CDU wird davon betroffen und von Ihnen fällt ein gesamter Arbeitskreis aus, der vorher vielleicht noch mit dem SPD-Arbeitskreis gesprochen hat! Plötzlich verfügen Sie nicht mehr über die zwei Drittel aller Abgeordneten. Es geht noch nicht einmal um zwei Drittel der *anwesenden* Abgeordneten - das wollen Sie ja nicht ändern -, sondern zwei Drittel *aller* Abgeordneten. Das heißt, zwei Drittel von 137, also 92 Abgeordnete müssten zustimmen. Damit kommen Sie in eine Situation, in der wir sehr schnell sehr handlungsunfähig sind. Dann müssten Sie entweder die Schuldenbremsenregelung verändern - Herr Fühner, da können Sie den Kopf schütteln; das ist aber so -, oder Sie müssen regeln, dass Abgeordnete auch digital zustimmen können, wenn sie in der Quarantäne zu Hause sitzen.

Wir müssen darüber beraten, wie wir solche Situationen auflösen, wenn zwei Drittel aller Abgeordneten für eine Entscheidungsfindung als Zustimmung notwendig sind, aber nicht zwei Drittel aller Abgeordneten anwesend sein können, weil wir eine virologisch gefährliche Situation haben, viele Abgeordnete in Quarantäne sind oder potenziell erkrankt sind. Das ist keine unrealistische Situation. Ich möchte an das Frühjahr erinnern, in dem wir alle mit einem relativ mulmigen Gefühl ins Plenum gegangen sind. Zum Glück war der Landtag nicht betroffen - anders als in anderen Bundesländern. Berlin beispielsweise war schon häufig massiv betroffen. Das sollte man nicht unterschätzen.

Vors. Abg. **Kai Seefried** (CDU): Weitere Wortmeldungen gibt es nicht.

Für die Debatte, die wir heute führen - das kann ja auch nur eine erste Aussprache zu den Ergebnissen der Anhörung und zu der Mitberatung sein -, war es klar, dass es unterschiedliche Positionen darüber gibt, ob das Verfahren, wie es heute geregelt ist, ausreichend ist, ob die heutigen Rahmenbedingungen insbesondere für die parlamentarische Beteiligung ausreichend sind oder ob es weitere Nutzungsmöglichkeiten in der Zukunft geben sollte.

Es ist auch unser Auftrag, nicht nur darüber nachzudenken, was wir in der jetzigen Situation tun müssten, um in dieser Corona-Pandemie schlagkräftiger zu sein, sondern auch für zukünftige Pandemien besser gerüstet zu sein. Deswegen gab es auch Gegenargumente, dass noch über verschiedene Bereiche nachgedacht werden sollte, so auch über den Bereich, über den wir gerade sehr intensiv diskutiert haben, ob es nicht auch Möglichkeiten geben muss, eine Online-Plenarsitzung durchzuführen, weil wir nicht mehr in der Lage sind, in ausreichender Präsenz zusammenzukommen, mit all den Fragestellungen, die heute angeführt worden sind.

Das alles wird im Protokoll festgehalten, das wir als Stellungnahme im Rahmen der Mitberatung unter TOP 1 der heutigen Sitzung an den federführenden Ausschuss für Rechts- und Verfassungsausschuss weitergeben und das wir auch unserer weiteren Beratung im Sonderausschuss Pandemie zugrunde legen.

Darüber hinaus gab es den Hinweis von Herrn Nacke, auch als Ergebnis dieser Anhörung noch intensiver der Frage nachzugehen, in welchen Landesgesetzen und Verordnungen Verbesserungsbedarf vorhanden ist, um für künftige Pandemien besser gerüstet zu sein. Das kann sich auf ganz pragmatische Entscheidungen beziehen, wenn Schnelltests durchgeführt und beschafft bzw. finanziert werden sollen, in Bezug auf die Vorgaben für Ausschreibungen. Es kann beispielsweise auch um schulgesetzliche Rahmenbedingungen und viele andere Bereiche gehen, die in der Anhörung angesprochen worden sind. In der heutigen Ausschusssitzung sind schon einige Aspekte genannt worden.

Ich schlage vor, dass wir auch in die folgenden Sitzungen dieses Ausschusses sowie die Anhö-

rungen und Unterrichtungen die grundsätzliche Fragestellung aktiv mit aufnehmen, in welchen Bereichen die Landesgesetze angepasst werden müssen. Diese Frage werden wir heute nicht abschließend beantworten können, sondern diese Fragestellung wird sich fortlaufend durch alle Themenblöcke mit hindurchziehen, sodass wir am Ende auch eine Reihe ganz konkreter Vorschläge machen können, welche Gesetze für die Zukunft angepasst werden sollten, um schneller und flexibler reagieren zu können. Darin sehe ich einen guten Handlungsauftrag, um am Ende der Beratungen dieses Ausschusses ein weiteres, konkretes Ergebnis zu haben. - So weit das erste kurze Fazit meinerseits.

Abg. **Helge Limburg** (GRÜNE): Herr Siebels und Herr Nacke haben ja angekündigt, dass die Koalitionsfraktionen auch noch ein schriftliches Fazit vorlegen wollen. Daher schlage ich vor, dass wir uns darauf verständigen, diesen Punkt in der nächsten Sitzung noch einmal auf die Tagesordnung zu setzen, um dann hoffentlich auf der Grundlage aller schriftlichen Vorschläge das Fazit abzuschließen.

Vors. Abg. **Kai Seefried** (CDU): Auf diesen Vorschlag werde ich unter dem Tagesordnungspunkt 3 zurückkommen, unter dem wir uns mit der weiteren Terminplanung und mit organisatorischen Fragen befassen werden.

Nach den ersten Sitzungen dieses Ausschusses und nachdem wir in der heutigen Sitzung zum ersten Mal eine Aussprache über die Anhörung in der vorherigen Sitzung geführt haben, wird sich, glaube ich, in den nächsten Monaten bei den weiteren Themenblöcken sehr gut die Routine einspielen. Auch aus den Gesprächen mit den Obleuten und weiteren Ausschussmitgliedern habe ich mitgenommen, dass das ein fortlaufender dynamischer Prozess ist. Selbst wenn wir in der heutigen Sitzung bei der Aussprache über die Anhörung noch weiter gekommen wären, können wir in unseren Beratungen in den vor uns liegenden Monaten sozusagen in Echtzeit in einer Krise weitere Schlüsse aus dem ableiten, was wir in dieser Krise lernen. Wir sollten immer auch versuchen, ein entsprechendes Fazit konkret festzuhalten, aber wir sollten auch immer offen sein - insbesondere wenn wir im September zu unserem Abschlussbericht kommen -, unsere Erkenntnisse noch einmal zu aktualisieren. Deswegen wäre es, glaube ich, schwierig, zu einem The-

menblock jeweils immer schon ein abschließendes Fazit zu ziehen. Das wird sich, glaube ich, nicht in Gänze erreichen lassen.

Tagesordnungspunkt 3:

Terminierung der Abläufe und Inhalte der nächsten Sitzungen

Sitzungsplanung

Vors. Abg. **Kai Seefried** (CDU) teilte mit, dass nach dem aktuellen Stand der Planungen folgende Termine für die Behandlung der verschiedenen Themenblöcke vorgesehen seien:

Januar 2021:

Themenblock 2: Stand der Forschung über die Verbreitung und Übertragung; Konsequenzen für das öffentliche und das private Leben

Ende Februar 2021:

Themenblock 3: Schule, Bildung, Kultur, Ehrenamt und Sport in Zeiten einer Pandemie

April 2021:

Themenblock 4: Öffentlicher Gesundheitsdienst, kommunale Umsetzung, Krankenhäuser, Auswirkungen auf die Altenheime und Familien in Zeiten einer Pandemie, Pandemieplan des Landes

Juni/Juli 2021:

Themenblock 5: Wirtschaft in Zeiten einer Pandemie

Abgesprochen sei auch, an dem bewährten Raster festzuhalten, zu dem jeweiligen Themenblock zunächst eine Unterrichtung durch die Landesregierung entgegenzunehmen, in der nächsten Sitzung eine Anhörung durchzuführen und in der Folgesitzung das Fazit daraus zu ziehen.

Die ursprünglich für die Sitzung am 11. Januar 2021 vorgesehene Unterrichtung durch die Ministerin für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung sowie den Minister für Wissenschaft und Kultur zu dem Themenblock 2 müsse allerdings verschoben werden, weil die Ministerin und der Minister wegen der zeitgleich stattfindenden Klausurtagung der Landesregierung nicht zur Verfügung ständen. Zwischen den Fraktionen sei vereinbart worden, gleichwohl in der Sitzung am 18. Januar 2021 zunächst die Anhörung zu diesem Themenblock durchzuführen und die Unterrichtung erst in der Sitzung am 8. Februar 2021 entgegenzunehmen.

Entgegen der grundsätzlichen Vereinbarung des Ausschusses in der 2. Sitzung am 30. November 2020, dass für die Anhörungen von den großen Fraktionen jeweils zwei Anzuhörende und von den kleinen Fraktionen jeweils ein Anzuhörender benannt werden könnten, habe der Abg. Siebels im Hinblick auf die inhaltliche Breite des Themenblocks 2 vorgeschlagen, hierbei abweichend von der grundsätzlichen Festlegung eine höhere Zahl von Anzuhörenden einzuladen.

Abg. **Dr. Thela Wernstedt** (SPD) berichtete, dass sie am Rande des letzten Plenarsitzungsabschnitts zahlreiche Gespräche mit den anderen Fraktionen zur Vorbereitung der Anhörung geführt habe. Sie seien dabei übereingekommen, dass in der Anhörung Anfang 2021 zum einen sehr renommierte Forscherinnen und Forscher angehört werden sollten, um nach einem Jahr Pandemie den Status quo zu bestimmen, was über das Virus, dessen Funktionsweise und die Patomechanismen, die es auslöse, bekannt sei, welche Therapien heute angewandt würden und welche Verbreitungswege bekannt seien.

Zum anderen sollte der Ausschuss aber auch in die Zukunft blicken und übergreifenden Fragestellungen nachgehen, z. B. welche Strukturen notwendig seien, um bei einer nächsten Pandemie möglichst zügig Aufträge erteilen zu können, die Bevölkerung möglichst gezielt und schnell zu schützen, das Gesundheitssystem gut aufzustellen, neues Wissen über neue Verbreitungswege zu gewinnen usw.

Abg. Dr. Thela Wernstedt (SPD) teilte mit, dass sie die Vorschläge seitens der anderen Fraktionen sowie einige weitere Vorschläge für Anzuhörende, die ihrer Einschätzung nach zu den übergreifenden Fragestellungen gute Beiträge leisten könnten, in einer Liste zusammengefasst habe. Diese Liste bilde sozusagen die ersten Überlegungen ab und habe keinen abschließenden Charakter. - Die Abgeordnete gab im Folgenden einen Überblick über die vorgeschlagenen Personen und deren jeweiligen wissenschaftlichen Hintergrund. Die Liste ist dieser Niederschrift als **Anlage 2** beigefügt.

Frau **Kahlert-Kirstein** (LTVerw) gab zur Kenntnis, dass für die Anhörung am 18. Januar 2021 bereits Frau Dr. Viola Priesemann vom Max-Planck-Institut, Herr Prof. Dr. Hendrik Streeck vom Deutschen Zentrum für Infektionsforschung,

Herr Dr. Georg Schütte von der VolkswagenStiftung, Herr Prof. Dr. Ferdi Schüth vom Max-Planck-Institut für Kohlenforschung, Herr Prof. Dr. Jürgen Wienands von der Georg-August Universität Göttingen und die Regionalbischöfin Frau Dr. Petra Bahr vom Deutschen Ethikrat schriftlich eingeladen worden seien.

Vors. Abg. **Kai Seefried** (CDU) stellte Einvernehmen im **Ausschuss** fest, bei der Anhörung zu dem Themenblock 2 von dem grundsätzlich vereinbarten Schlüssel von 2-2-1-1 zur Benennung von Anzuhörenden durch die großen und kleinen Fraktionen abzuweichen.

Abg. **Julia Willie Hamburg** (GRÜNE) gab daraufhin zu überlegen, auch die Sitzung am 11. Januar 2021 für die Anhörung zu nutzen.

Nach einer kurzen Aussprache kam der **Ausschuss** überein, in der Sitzung am 11. Januar 2021 keine Anhörung durchzuführen, weil die Einladungsfrist zu kurz wäre, sondern die Anhörungen in den Sitzungen am 18. Januar und 8. Februar 2021 in dem Zeitfenster zwischen 13 Uhr und 18 Uhr durchzuführen und alle in der Liste (s. Anlage 2) aufgeführten Personen zu der Anhörung einzuladen.

Für jeden Anzuhörenden soll grundsätzlich ein Zeitrahmen von 35 Minuten - auch für die Fragen nach der Stellungnahme einschließlich 10 Minuten Pufferzeit - eingeplant werden.

Im Hinblick auf die zu erwartende Teilnehmerzahl und den Infektionsschutz soll für die Anhörung ein großer Sitzungsraum genutzt werden, z. B. das Forum oder der Plenarsaal.

Die Unterrichtung durch das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung sowie das Ministerium für Wissenschaft und Kultur zum Themenblock 2 soll in der Sitzung am 22. Februar 2021 stattfinden.

Ferner beschloss der Ausschuss die folgenden zusätzlichen Sitzungstermine: 8. März, 19. April und 12. Juli 2021. Der Sitzungstermin 11. Januar 2021 entfällt.

Teilnahme an den Sitzungen

Im **Ausschuss** bestand Einvernehmen darüber, dass zu den Sitzungen des Ausschusses sowohl

die ordentlichen Mitglieder als auch die stellvertretenden Mitglieder eingeladen werden und auch weitere Abgeordnete zu den Sitzungen hinzugezogen werden können, sofern dabei die Gesamtzahl der ordentlichen und stellvertretenden Mitglieder des Ausschusses nicht überschritten wird. Er bat die Landtagsverwaltung, die entsprechende Genehmigung der Präsidentin zur Abrechnung der Reisekosten einzuholen.

Im Hinblick auf die räumlichen Bedingungen appellierte Vors. Abg. **Kai Seefried** (CDU) in diesem Zusammenhang an die Mitglieder und stellvertretenden Mitglieder des Ausschusses, von der Möglichkeit der Zuschaltung per Videokonferenztechnik Gebrauch zu machen.

*

In dem anschließenden nicht öffentlichen Sitzungsteil erörterte der Ausschuss die Frage der wissenschaftlichen Begleitung. Darüber wird eine gesonderte Niederschrift erstellt.



Sonderausschuss zur Aufarbeitung der bisher gewonnenen Erkenntnisse aus der Bekämpfung der COVID-19-Pandemie und - daraus schlussfolgernd - zur Vorbereitung auf künftige pandemiebedingte Gesundheits- und Wirtschaftskrisen

Im Hause

Fazit der Anhörung „Parlamentarische Arbeit in Zeiten einer Pandemie“ im Sonderausschuss Corona vom 30.11.2020

Die Anhörung hat vielfältige Möglichkeiten aufgezeigt, den Niedersächsischen Landtag als Gesetzgeber und als das einzige direkt von der Bevölkerung gewählte Verfassungsorgan stärker einzubinden. Die überwiegende Mehrheit der Anzuhörenden hat sich grundsätzlich positiv zu einer weitergehenden Einbindung des Parlaments geäußert. Genannte Vorschläge und Optionen sollten daher gemeinsam und intensiv geprüft werden um in dieser und zukünftigen Krisen unser Parlament zu stärken.

Prof. Dr. Brosius-Gersdorf sieht sogar die Verpflichtung einer landesgesetzlichen Regelung. Zur Wahrung einer Mindestbeteiligung sei zudem ein Zustimmungsvorbehalt anzuraten. Daher sehen wir es als unumgänglich an, diese Argumentation genauestens zu prüfen und ein Mindestmaß an gesetzlicher Regelung sicher zu stellen, schon aus verfassungsrechtlichen Gründen heraus.

Für Prof. Dr. Schwerdtfeger, als ausgewiesene Expertin für Krisengesetzgebung, ist eine Subdelegation über Art. 80 Abs. 4 GG möglich, diese steht im Einklang mit Art. 43 Abs. 1 NV. Der Zweck, die Landesparlamente zu stärken ist hier zentral. Diese Auffassung teilen wir und sehen hier einen hohen legitimatorischen Mehrwert durch Mitbestimmungsrechte des Parlaments.

Prof. Dr. Heinig sieht in seiner Stellungnahme ebenfalls die Zulässigkeit einer landesrechtlichen Subdelegation, gerade in Hinblick auf ein Urteil des BVerfG, nach dem „Wesentliche, für die Grundrechtsverwirklichungsmaßgebliche Regelungen“ durch den Gesetzgeber „selbst zu treffen“ sind. Aus Sicht unserer Fraktionen sind die durch die Rechtsverordnungen auf Landesebene ergangenen Grundrechtseinschränkungen so umfassend wie nie in der Geschichte des Landes. Zwangsläufig muss der Landtag hier klare gesetzliche Regelungen treffen.



Prof. Dr. Thiele sieht es ebenfalls eine bessere Einbindung des Parlamentes als wünschenswert an, z.B. über Zustimmungsvorbehalte zu Rechtsverordnungen. Ferner empfiehlt Prof. Dr. Thiele, zentrale Landesgesetze auf Pandemiefestigkeit zu überprüfen. Dieser Empfehlung schließen wir uns an und können uns vorstellen, im Rahmen des Sonderausschusses den Prozess anzuschieben bzw. entsprechende Vorschläge an die Fachausschüsse zu delegieren.

Weiterhin hat die Anhörung deutlich gemacht: Auch die Niedersächsische Verfassung sollte angepasst werden, um im Notfall auch digitale Tagungen und Abstimmungen rechtssicher durchzuführen. So kann der Niedersächsische Landtag im Notfall über einen längeren Zeitraum handlungsfähig bleiben. Praktisch bewährt hat sich die Befassung mit den jeweiligen Verordnungen in den zuständigen Fachausschüssen. Diese müssen auch weiterhin, vor Inkraftsetzung der Verordnungen, angehört werden. Eine gesetzliche Regelung der zuletzt praktizierten Verfahren würde auch hier die demokratische Legitimation erhöhen.

Wir haben Verständnis für formale Bedenken, weil es sich um teils bisher wenig genutzte und diskutierte Wege handelt. Gerade außergewöhnliche Situationen und Krisen erfordern es von uns allen, neue Wege zu gehen um aus den Erfahrungen der Pandemie zu lernen und demokratische Entscheidungsprozesse zu schützen und zu verbessern.

In dieser beispiellosen Situation mit weitreichenden und andauernden, umfangreichen Grundrechtseinschränkungen, darf der Niedersächsische Landtag diese wesentlichen Grundrechtseinschränkungen nicht einfach nur zur Kenntnis nehmen, sondern muss seiner verfassungsgemäßen Bestimmung als Ort der Debatte und des Abwägens – gerade in schwierigen Zeiten – gerecht werden. Eine regelmäßige parlamentarische Debatte über die Verordnung im Plenum ist geboten und wichtig für die Akzeptanz in der Gesellschaft. Die öffentliche Kommunikationsfunktion darf in diesem Zusammenhang ebenfalls nicht unterschätzt werden.

Einem interfraktionellen Gesetzentwurf zur effektiveren Beteiligung des Niedersächsischen Landtages in der Corona-Pandemie und weiteren, noch nicht absehbaren Krisensituationen, stehen wir offen gegenüber und sehen hier auch gemeinsame Ansatzpunkte.

Mit einer Einigung auf eine entsprechende Schlussfolgerung würde der Sonderausschuss den Einsetzungsbeschluss in diesem Punkt entsprechen, was wir für immens wichtig halten.



Für unsere Fraktionen folgt daraus:

1. Eine stärkere parlamentarische Legitimation von Maßnahmen des Landes zur Pandemiebekämpfung ist unumgänglich. Diesbezüglich ergeben sich (mindestens) zwei Handlungsebenen, die genutzt werden müssen:
 - a. Eine (allgemeine) gesetzliche Regelung von Umfang und Ausmaß der Beteiligung des Landtages bezüglich der auf Grund eines Bundesgesetzes im Verordnungswege durch das Land ergriffenen Maßnahmen zur Pandemiebekämpfung. Hierzu liegen bereits parlamentarische Initiativen der Fraktionen der FDP und Bündnis 90/Die Grünen vor.
 - b. Spezielle gesetzliche Regelungen für die Pandemiebekämpfung im Bereich der dem Land zustehenden Gesetzgebungskompetenzen. In die einschlägigen Landesgesetze (z. B. NVersG, NPOG, NSchG) sollen spezielle Ermächtigungsgrundlagen für die Pandemiebekämpfung aufgenommen werden.

2. Schon jetzt sollten alle offenstehenden Möglichkeiten genutzt werden, um eine rechtzeitige und umfassende parlamentarische Debatte über die Maßnahmen zur Pandemiebekämpfung, die die Exekutive beabsichtigt auf dem Verordnungswege zu ergreifen, sicherzustellen. Dabei ist insbesondere erforderlich, dass grundsätzlich vor Inkrafttreten entsprechender Verordnungen sowohl das Plenum als auch der Ausschuss für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung Gelegenheit haben, zu beraten und zu debattieren. Ggf. sind hierfür entsprechende Sondersitzungen einzuberufen.

Entwurf !
Anhörung „Forschung“
im Pandemieausschuss
(am 18.1. und ein weiterer Termin)

Die mit Fragezeichen markierten Fraktionen sind noch nicht zugeordnet/abgesprochen

Name	Institution	Thema
Dr. Georg Schütte (SPD)	VW-Stiftung	Infektionsforschung europäisch, deutsch,
Prof. Dr. Ferdi Schüth (CDU?)	WKN	Infektionsforschung Niedersachsen, Translation, Desiderate
Prof. Dr. Wienands (CDU)	COFONI	Forschungsnetzwerk Corona Niedersachsen
Dr. Petra Bahr (CDU)	Deutscher Ethikrat	Arbeit des Ethikrates in der Pandemie, Vernetzung mit anderen Fachgesellschaften
Prof. Dr. Streek (FDP)		Bestandsaufnahme, Ausbreitungswege, Translation
Prof. Dr. Gerald Haug (CDU?)	Präsident Leopoldina	Interdisziplinäre Erstellung und Abstimmung von Stellungnahmen, Translation
Prof. Dr. Tobias Welte/Prof. Dr. Marius Hoeper (FDP?)	MHH	Patientenversorgung und klinische Forschung
Prof. Dr. Michael Baumann (SPD); ggf. schriftlich?	DKFZ Heidelberg	Folgenabschätzung medizinischer Folgeschäden
Prof. Dr. Berthold Vogel (Bündnis 90/Die Grünen?)	Soziologisches Forschungsinstitut (SoFi) Göttingen	Folgenabschätzung psychologischer Folgeschäden
Prof. Nico Dragano und Prof. Barbara Hoffmann (SPD)	AG Indirekte Gesundheitsfolgen der Maßnahmen des Infektionsschutzes des Public Health Netzwerkes Covid-19	Folgenabschätzung
Prof. Dr. Gerald Gartlehner und Prof. Dr. Uwe Siebert (SPD?)	AG Wirksamkeit und Nebenwirkungen von Nicht-Pharmakologischen Interventionen des Public Health Netzwerkes Covid- 19	Gesellschaftliche Auswirkungen des Infektionsschutzes
Prof. Hajo Zeeb und Prof. Ansgar Gerhardus (SPD)	AG Übergangsstrategien des Public Health Netzwerkes Covid-19	Internationaler Vergleich der Infektionsschutzmassnahmen, Szenarien möglicher

		Entwicklungen und Reaktionen darauf
Prof. Dr. Jonas Schmidt-Chanasit (FDP)	UKE, Virologie	Bestandsaufnahme, Ausbreitungswege, Translation
Prof. Dr. Sandra Ciesek/ ggf. Prof. Dr. Christian Drosten (Bündnis 90/ Die Grünen)	Institut für Virologie der Universität Frankfurt/ Institut für Virologie der Charité Berlin	Translation, Virologie
Prof. Dr. Viola Priesemann (Bündnis 90/ Die Grünen)	Max-Planck-Institut für Dynamik und Selbstorganisation, Göttingen	Verbreitungswege global, Interdisziplinarität

Diese Tabelle ist eine erste Sammlung der Vorschläge der Fraktionen und ein paar Ergänzungen durch mich mit noch nicht abgesprochenen Zusatzzuordnungen. Ggf. kann man auch schriftliche Stellungnahmen einfordern. Die Themenzuordnungen meinerseits sind grob und ggf. noch zu ergänzen. Es ist nur ein Arbeitsexemplar zur weiteren Bearbeitung. Eine erste Rücksprache mit allen PGFs habe ich gehalten. Rückmeldungen gerne an mich.