



Kommissionsdrucksache 21(27)22
vom 26. Januar 2026

Schriftliche Stellungnahme

der Sachverständigen
Prof. Dr. Sabine Kropp
Goethe-Universität Frankfurt am Main

Öffentliche Anhörung

„Balance von Exekutive und Legislative / Rolle der Opposition“

24.01.2026

Enquete-Kommission "Aufarbeitung der Corona-Pandemie und Lehren für zukünftige pandemische Ereignisse" des Deutschen Bundestages

Stellungnahme (Prof. Dr. Sabine Kropp): Balance von Exekutive und Legislative und die Rolle der Opposition

Krisen gelten als Stunde der Exekutive. Regierungen müssen unverzüglich und möglichst effektiv Maßnahmen einleiten, wodurch Gesetzgebungsprozesse beschleunigt und die Kontrolle der Exekutive durch das Parlament erschwert werden. Inwiefern es dem Deutschen Bundestag und den Landesparlamenten unter diesen Bedingungen gelungen ist, ihren Aufgaben gerecht zu werden, war von Beginn der Corona-Pandemie an umstritten. Abgesänge auf den Parlamentarismus sind zwar ein fester und wiederkehrender Bestandteil in Teilen der deutschen verfassungsrechtlichen und politikwissenschaftlichen Debatte (vgl. zusammenfassend Kersten & Rixen 2021: 895). Jedoch zeigen unsere eigenen wie auch andere empirische Untersuchungen, dass es keinen Grund gibt für parlamentarischen Verfassungspessimismus. **Die Parlamente nahmen ihre Aufgaben während der Pandemie trotz schwieriger Rahmenbedingungen wahr.** Lehren aus der Corona-Pandemie ließen sich – dies sei vorausgeschickt – mit Blick auf künftige Krisen ziehen u.a. für die parlamentarische Krisenkommunikation, der für die Legitimierung von Grundrechtseingriffen und deren öffentliche Akzeptanz eine hohe Bedeutung zukommt; und ebenso für die Organisation parlamentarischer Abläufe.

1. Strukturmerkmale des Mehrebenen-Parlamentarismus während der Pandemie

Die parlamentarischen Handlungsspielräume des Bundestages während der Pandemie waren von der **Kombination dreier Strukturmerkmale** geprägt.

Erstens liegen wesentliche Kompetenzen für die Bekämpfung einer Pandemie nicht beim Bund, sondern bei den Ländern. Wie in allen anderen Bundesstaaten (vgl. Chatopadaya et al. 2022) erwies sich deshalb eine koordinierte Vorgehensweise von Bund



und Gliedstaaten als unabweisbar, um die Ausbreitung des Virus eindämmen zu können. Die **Koordinierung** entsprechender Maßnahmen wird **in föderalen Staaten** indes- sen zuvörderst **von den Exekutiven** wahrgenommen, nicht aber von den Parlamenten. Parlamente umfassen für diese Aufgabe zu viele Akteure und sind parteipolitisch in sich zu heterogen. Eine besondere Bedeutung kommt deshalb den sog. „intergouvernementalen Gremien“ zu (Schnabel 2020): In Deutschland werden Programme und Maßnahmen insbesondere von den Ministerkonferenzen (vorbereitet u.a. durch die Ministerial- bürokratien) sowie von der Ministerpräsidentenkonferenz (MPK) wahrgenommen (vgl. Behnke & Mueller 2017; Behnke 2024). Die MPK verfügt somit gegenüber den Abge- ordneten der Parlamente von Bund und Ländern über einen Informationsvorsprung; sie setzt die Agenda, kann jedoch keine verbindlichen Entscheidungen treffen.

Die MPK hat sich, unter Einbeziehung der Bundeskanzlerin, während der Corona-Krise zum zentralen Steuerungs- und Koordinationsgremium der Bund-Länder-Beziehungen entwickelt. Insofern waren die Gewichte zwischen dem Bundestag und der Bundesre- gierung, aber auch zwischen den Landtagen und den Landesregierungen, vorüberge- hend zugunsten der Exekutiven verschoben. Bewertet man diesen Umstand, ist aller- dings zu berücksichtigen, dass nicht der Bundestag die Koordinierung zwischen Bund und Ländern wahrnehmen kann. Die Frage lautet vielmehr, wie und zu welchem Zeit- punkt der Bundestag (und die Landtage) die notwendigen steuerungsrelevanten Infor- mationen seitens der MPK erhält, um seine parlamentarischen Funktionen von Gesetz- gebung, Kontrolle und Kommunikation zu erfüllen.

Zweitens wird die sichtbare Kontrolle der Regierung im (sog. „neuen“) **Dualismus zwi- schen regierungstragender Mehrheit und Opposition** im Wesentlichen von der Op- position wahrgenommen. Die Opposition ist es somit auch, die die formalen Oppositi- onsinstrumente, wie Kleine Anfragen, nutzt. Die Kontrolle der Regierung durch die re- gierungstragenden Fraktionen ist für Außenstehende demgegenüber weniger gut sicht- bar als die der Opposition. Beide Aspekte sind jedoch für die Einschätzung der Balance zwischen Parlament und Regierung relevant. Ein weiterer Prüfstein wäre, ob die Parla- mente in ihrer Gesamtheit gegenüber der Exekutive ihre institutionellen Interessen ver- treten, ob also regierungstragende Fraktionen und Opposition gemeinsam die Kompe- tenzen des Parlaments gegenüber dem Handlungsprimat der Exekutive behaupten oder ihren Handlungsspielraum ggf. sogar ausbauen können (i.S. des sog. „alten Dualismus“ zwischen Parlament und Exekutive).

Drittens wurde während der Pandemie über **Rechtsverordnungen** (Art. 80 GG) regiert (vgl. Kersten & Rixen 2021; Siefken & Hünermund 2021; Hering 2022). Diese Praxis ist in der Vergangenheit durch das Bundesverfassungsgericht mit detaillierten Auflagen versehen worden, sowohl hinsichtlich des Selbstentscheidungsvorbehalts des parla- mentarischen Gesetzgebers als auch des Vorhersehbarkeitsgebots. Das Infektions- schutzgesetz (IfSG, §5 Abs. 2) wurde in dieser Hinsicht vielfach kritisiert, weil es dem Gesundheitsminister erlaubt, auf der Grundlage von Rechtsverordnungen von den Best- immungen eines Gesetzes abzuweichen. Indes kennt die Verfassungsordnung keinen



Gewaltenmonismus in der Form eines Totalvorbehalts zugunsten des Parlaments (Hering 2022: 224), dem zufolge ein allzuständiges Parlament alle Entscheidungen treffen muss.

Von Bedeutung für die hier dargelegte Argumentation ist, dass das vom Bundestag verabschiedeten IfSG (hier: § 32) die Landesregierungen unter eng gefassten Bedingungen ermächtigt, Pandemiemaßnahmen auf der Grundlage von **Landesrechtsverordnungen** zu erlassen. Den **Landtagen**, nicht dem Bundestag, oblag somit auch die **Kontrolle** der diese Verordnungen erlassenden Landesexekutiven. Die Landesparlamente gelten nun aber ganz allgemein als die eigentlichen Verlierer des Mehrebenen-Parlamentarismus, da sie angeblich Vorentscheidungen ihrer Exekutiven nur ratifizieren können (vgl. kritisch: Reutter 2024). Durch das IfSG konnte der äußere Eindruck entstehen, dass ein Großteil der parlamentarischen Kontrolle in der Pandemie an die vermeintlich machtlosen Landesparlamente delegiert worden sei und sich das Legitimitätsdefizit der Corona-Maßnahmen dadurch entsprechend verstärkt habe.

Die Hoffnung, die Landesparlamente in der Pandemie dennoch stärken zu können, verband sich mit einer erst während der Corona-Krise beachteten Verfassungsbestimmung. Nach Art. 80 Abs. 4 GG können die Landesparlamente nämlich anstelle von Rechtsverordnungen (§ 32 IfSG) selbst diese ersetzende **Landesgesetze** verabschieden. Von dieser Möglichkeit wurde in etlichen Landtagen Gebrauch gemacht (vgl. unten). Evaluiert man die parlamentarische Beteiligung während der Corona-Krise, so wird deutlich, dass die Landesparlamente verschiedene Varianten ausprobiert haben, die Anregungen für die künftige Ausbalancierung des Verhältnisses zwischen Exekutiven und Parlament in Krisenfällen geben.

2. Empirische Befunde

Angesichts der Kompetenz- und Verantwortungsteilung zwischen Bund und Ländern sowie der großen Bedeutung, die den Landesexekutiven bei der Koordinierung der Pandemiemaßnahmen zukam, beziehen sich nachfolgende Überlegungen auf beide föderale Ebenen. Daran anknüpfend werden Handlungsempfehlungen abgegeben.

Bundestag

Festhalten lässt sich, dass der Bundestag seinen Funktionen der Gesetzgebung und Kontrolle auch unter den erschwerten Bedingungen der Pandemie nachgekommen ist. Zutreffend ist aber auch, dass die MPK mit der Kanzlerin de facto zum zentralen Steuerungsorgan in der Corona-Krise avancierte. Faktisch kann der Bundestag die unabweisbare Aufgabe der bundesstaatlichen Koordinierung nicht selbst übernehmen. Schon unter „Normalbedingungen“ ist es bekanntlich erforderlich, dass politische Entscheidungen von den Experten der Ministerialbürokratien von Bund und Ländern initiiert, koordiniert und vorbereitet werden. Insofern sollten auch keine unrealistischen Erwartungen an eine parlamentarische Krisensteuerung gerichtet werden. In der Pandemie haben sich eingübte und bewährte Praktiken administrativer Koordinierung fortgesetzt. Gleichzeitig blieben die Abgeordneten, wie üblich (vgl. die Beiträge in Eberbach-Born et al. 2013),



weiterhin über die Arbeitskreise (und die Ausschüsse) in die exekutive Steuerung einbezogen. Dies trifft für die regierungstragenden Fraktionen freilich mehr zu als auf die der Opposition, deren Zugang zur Exekutive und damit zu entscheidungsrelevanten Informationen naturgemäß stärker begrenzt ist.

Erhebungen haben ergeben, dass der **Umfang der Gesetzgebung** während der Corona-Pandemie nicht zurückgegangen ist. Im Gegenteil: Der Bundestag hat mit der Verabschiedung einer Reihe von Gesetzen rasch auf die Pandemie reagiert. Die Einbindung der Fachpolitiker in die Entstehung von Regierungsentwürfen war zumindest in der Anfangsphase der Pandemie gegeben; wiederholt setzen Abgeordnete der Mehrheit und der Opposition (teilweise gemeinsam) fachliche Änderungen an den Pandemiemaßnahmen durch (Siefken & Hünermund 2021: 398-403). Der Bundestag wirkte insgesamt materiell weiter an der Regierungspolitik mit.

Auch hinsichtlich der von der Opposition genutzten **Kontrollinstrumente** (Kleine Anfragen, Schriftliche Fragen etc.) kann **kein Rückgang parlamentarischer Aktivität** festgestellt werden. Die Zahl der Kleinen Anfragen (nur der Opposition) wuchs während der Pandemie vielmehr um ein Mehrfaches an und ging in der 20. WP wieder auf das gewohnte Maß zurück.¹ Dabei muss effektive Kontrolle, wohlgemerkt, nicht darin münden, dass die Opposition eine andere Position als die Regierung einnimmt. Die Opposition kann vielmehr in Ausübung ihrer Kontrollfunktion zum gleichen Ergebnis wie die Regierung kommen.

Der Bundestag nahm seine **Kommunikationsfunktion** hingegen aufgrund der eingeschränkten Interaktionsmöglichkeiten **weniger umfassend** wahr. Während des Untersuchungszeitraums zwischen März 2020 und September 2021 fanden in den Debatten zehn Regierungserklärungen statt. Dies mag zum Eindruck mit beigetragen haben, dass sich der Bundestag der Exekutive unterworfen habe (Merkel 2020: 3). Die Medien transportierten diese Ansicht in die Öffentlichkeit, allerdings oft ohne die dafür notwendige Evidenz für die Gesetzgebungs- und Kontrollfunktion zu überprüfen.

Der Bundestag hat auf die Pandemie mit einer Reihe von wiederkehrenden und zeitlich befristeten **Anpassungen seiner Geschäftsordnung** reagiert (GOBT § 126a): Seine Beschlussfähigkeit war ab einer Anwesenheit von einem Viertel der Mitglieder gesichert. Ausschussabstimmungen waren über elektronische Mittel möglich. Die Öffentlichkeit konnte z.B. nur über digitale Wege einbezogen werden, usw. Der dadurch erfolgte kommunikative Wandel des Parlamentarismus sollte allerdings nicht unkritisch betrachtet werden, da die Digitalisierung die Unmittelbarkeit der Debatte und den Austausch zwischen den Abgeordneten beeinträchtigt. Zudem kann die Absenkung der Beschlussfähigkeit des Bundestages nur ein vorübergehendes Instrument sein, da *alle* Abgeordneten gemeinsam das Volk repräsentieren und ihnen gleichermaßen die Wahrnehmung ihres Mandats zusteht. Auch die Verbindung dieser Regelung mit einem (informellen)

¹ Kleine Anfragen nach Fraktionen im Bundestag bis 2025| Statista; Abruf 21. Januar 2026.



Pairing-Abkommen und dem damit einhergehenden „freiwilligen“ Verzicht auf Sitzungsteilnahme aller Abgeordneten ist keine dauerhafte und verlässliche Lösung.

Landtage

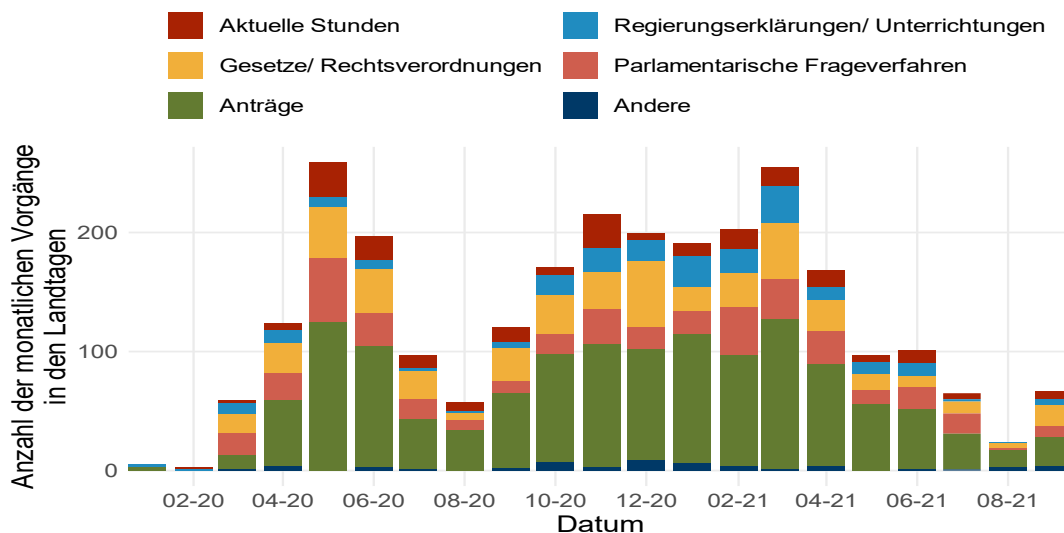
Die Landtage waren, da die Landesexekutiven Rechtsverordnungen auf der Grundlage des vom Bundestag verabschiedeten IfSG verabschieden konnten (Behnke 2022), zentrale parlamentarische Akteure. Insofern waren die Parlamente beider föderaler Ebenen während der Pandemie in ihrer Legitimationsfunktion miteinander verschränkt. Ein in der Öffentlichkeit weit verbreitetes Narrativ war, dass ein Versagen des Parlamentarismus während der Corona-Zeit sowie eine gewaltenteilig anstößige Dominanz der Exekutive gegenüber dem Parlament durchgängig feststellbar gewesen sei.

Dieses Bild hält einer empirischen Überprüfung nicht stand. Schon ein erster Überblick, für den die stenographischen Protokolle der Plenarsitzungen in den 16 Landtagen ausgewertet wurden, bestätigt eine rege Tätigkeit der Landtage in der Pandemie.² Unser Datensatz enthält insgesamt 2.677 parlamentarische Vorgänge. 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 Ländern trotz steigender Infektionszahlen auf keine gemeinsame Linie mehr einigen konnten (Abbildung 1). **Mit wachsendem Problemdruck stieg auch die Zahl der parlamentarischen Vorgänge an**, obwohl sich im Krisenfall parlamentarische Aktivitäten eigentlich schwieriger realisieren lassen als unter Normalbedingungen.

Auf das Corona-Management gerichtete Landesgesetze umfassten Themen wie den Landeshaushalt, landesspezifische Wirtschaftsförderprogramme und Sondervermögen, Schulen etc. Wir zählen insgesamt 391 solche Gesetzesvorgänge, wobei in 188 Fällen die Landesregierungen die Urheber waren, in 203 Fällen die Landtagsfraktionen; davon kamen wiederum 100 aus der Feder der Opposition, 80 aus den Regierungsfractionen, 23 Initiativen waren lagerübergreifend. Dies zeigt: **Die Opposition kam in den Landtagen ihrer Funktion der „Alternativenbildung“ zu Initiativen der Regierung nach.**

² Hierfür 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.

Abbildung 1: Anzahl der parlamentarischen Vorgänge in den Landtagen



Die Abbildung umfasst die monatliche Anzahl parlamentarischer Vorgänge mit Bezug zu Covid-19, aufgeschlüsselt nach Vorgangstyp. Eigene Erhebungen, vgl. Kropp, Nguyen & Souris 2022a).

Bei den parlamentarischen Kontrollinstrumenten ergibt sich folgendes Bild: Über die allgemeinen Informationspflichten der Regierungen hinaus wurden in acht Ländern (Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und 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.

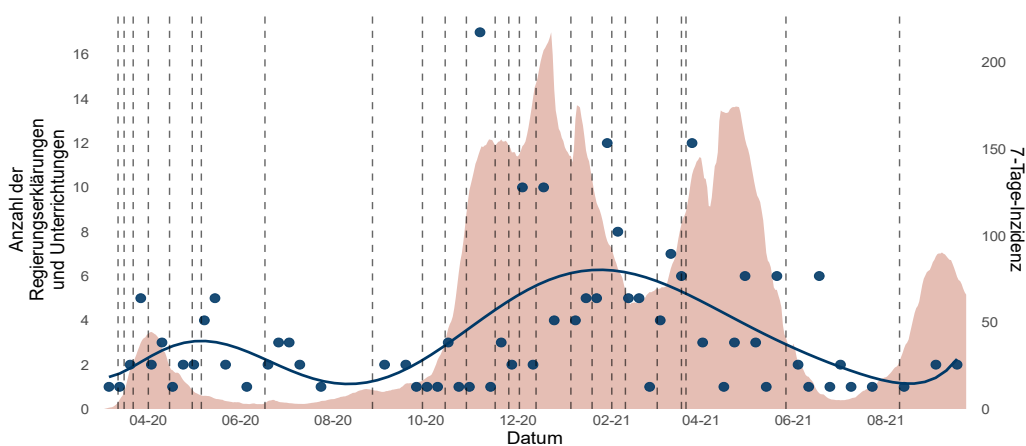
Die Corona-spezifischen Regelungen definierten die konkrete Reichweite der parlamentarischen „Beteiligung“ unterschiedlich: Diese reichte von **zusätzlichen Informationspflichten** der Landesregierungen (Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz und Thüringen) über das Recht zur Formulierung „**pandemischer Leitlinien**“ für die Pandemiebekämpfung (NRW) bis hin zu parlamentarischen **Vetorechten** in Bezug auf die Landesrechtsverordnungen (Baden-Württemberg, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Saarland). Das Hamburger Gesetz war das einzige der gesetzlichen Bestimmungen zur Parlamentsbeteiligung, das die **Treffen und Absprachen der MPK mit der Bundeskanzlerin** thematisiert und die Landesregierung verpflichtet, das Parlament auch über die Beschlüsse dieses föderalen Gremiums zu informieren. Die Regelung in Berlin sah sogar eine **verpflichtende vorherige** Zustimmung des Parlaments zu einer Corona-Verordnung vor (Amhaouach et al. 2021: 24ff.; Lamour 2022).



Die Mehrheiten, die bei der Verabschiedung der Gesetze zustande kamen, schlossen teilweise auch die Abgeordneten (einzelner) Oppositionsfraktionen ein. Mit diesen Regelungen untermauerten die Landtage ihr **institutionelles Interesse an der Bewahrung parlamentarischer Zuständigkeiten** gegenüber der Exekutive.

Die Bedeutung der Kommunikationsfunktion für einen lebendigen Parlamentarismus wird oft unterschätzt. Dabei sind die Landtage, mehr als der Bundestag, Redeparlamente. In unserem Datensatz finden sich zum einen 217 Aktuelle Stunden. Zum anderen zählen wir 202 Regierungserklärungen und Unterrichtungen der Parlamente durch die Landesregierungen. Diese Debatten waren wesentliche Schauplätze der politischen Auseinandersetzung über das Pandemiemanagement. Hierbei zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den Ländern, was allenfalls ansatzweise über die unterschiedlichen parteipolitischen Einfärbungen der Koalitionsregierungen erklärbar ist. Bemerkenswert ist, dass in den anschließenden Plenardebatten insbesondere über die Bund-Länder-Beschlüsse, die „hinter verschlossenen Türen“ im Rahmen der MPK entschieden wurden, umfassend und kontrovers diskutiert wurde. Die **Erläuterung und kritische Würdigung der in der MPK verabschiedeten Beschlüsse erfolgte wesentlich in den Landtagen**. Häufig fanden die Debatten kurz vor oder kurz nach den MPK-Sitzungen statt (Abbildung 2). Damit wurden die Entscheidungen der MPK durchaus aus der „Dunkelkammer exekutiver Rechtsetzung“ (Waldhoff 2021: 2275) herausgelöst und in die öffentliche Debatte zurückgeholt.

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



Hinweis: 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. Quelle der Inzidenzzahlen: Robert Koch-Institut. Vgl. Kropp, Nguyen & Souris 2022a.



Dieser Befund zu den Landtagen ist auch für den Deutschen Bundestag von Bedeutung, denn in der Krisenkommunikation der Parlamente gegenüber der Öffentlichkeit wurde nicht hinreichend deutlich gemacht, dass für die Pandemiebekämpfung eine geteilte Verantwortung zwischen Bundestag und Landesparlamenten bestand. Den Parlamenten ist es immer wieder gelungen, Alternativen aufzuzeigen sowie deutliche Kritik an den eingeschlagenen Lösungen zur Pandemiebekämpfung zu üben bzw. jene zu verteidigen. Die Kommunikation darüber ließe sich trotz der institutionell komplexen Verschränkung von bundesstaatlichem und parlamentarischem System künftig verbessern.

3. Hat die Opposition im Bundestag und in den Landtagen ihre Funktionen der Alternativenbildung und Kritik wahrgenommen?

Die Opposition nahm während der Pandemie eine wichtige Rolle ein. Es oblag ihr, die von regierungstragenden Fraktionen und Regierung vertretenen, mitunter als alternativlos präsentierten Maßnahmen kritisch zu hinterfragen und mögliche Alternativen zu verdeutlichen. Damit zwang sie die Regierung im Bundestag und in den Landtagen, Maßnahmen auf ihre Sinnhaftigkeit und Angemessenheit hin zu begründen und ggf. Veränderungen vorzunehmen.

Um die Intensität und die Richtung der während der Pandemie vorgebrachten Argumente in parlamentarischen Debatten von Regierung und Opposition zu erfassen, haben wir insgesamt rund 4500 Statements von Abgeordneten und Regierungsmitgliedern aus den Plenarprotokollen des Bundestages und der Landtage (212 Regierungserklärungen) in einen Datensatz integriert (Souris, Kropp & Nguyen 2023, 2024). Dieser Datensatz (Kropp, Souris & Nguyen 2023) veranschaulicht eine Mischung aus kritischen und kooperativen Statements. Wir sehen, dass sich oppositionelles Handeln auch in der Pandemie keineswegs in grundsätzlicher Kritik erschöpft hat. Härtere Kritik und Schuldzuweisungen gingen dabei interessanterweise v.a. von den Fraktionen aus, die nicht oder nur schwach in die Abstimmungsgremien des Bundesstaates (MPK, Ministerkonferenzen) eingebunden sind und die den umfassenden Grundrechtseingriffen im Laufe der Pandemie kritischer gegenüberstanden. Dies waren v.a. AfD, FDP sowie teilweise die Partei Die Linke. Festzuhalten ist: **Die Opposition im Bundestag sowie in den Landtagen übte konstruktive und teilweise auch harte Kritik, jedoch gab es zwischen den Parteien deutliche Unterschiede** im Stil, in der inhaltlichen Richtung sowie der Intensität und des Ausmaßes der Kritik (Souris, Kropp & Nguyen 2023; 2024), die sich nach der ersten Phase teilweise nicht nur auf die Maßnahmen des Infektionsschutzes, sondern auch auf die Rolle der demokratischen Institutionen erstreckte.



Ebenso erkennbar ist ein **Zeiteffekt**. Während der ersten Infektionswelle ließ sich, wie in anderen EU-Staaten auch, ein „Rally-around-the-flag“ Effekt beobachten, der die Oppositionsparteien mit einschloss. Die Bundesregierung sowie die Landesregierungen erhielten viel Unterstützung. Kritik, Polarisierung sowie unterschiedliche Positionen über den geeigneten Umgang mit dem Infektionsgeschehen und die Grundrechtseingriffe nahmen jedoch mit Fortdauer der Pandemie und steigenden Infektionszahlen zu.

4. Handlungsempfehlungen

Insgesamt ist der Parlamentarismus gut durch die Krise gekommen. Angesichts der Erfahrungen, die Parlament und Regierung in der Corona-Pandemie durchlaufen haben, liegt es jedoch nahe, einige Instrumente zu durchleuchten, die die Stellung des Gesamtparlaments sowie der Opposition in künftigen Krisen verbessern könnten.

- Eine das Mehrheitsprinzip überschreitende, **formalisierte** Beteiligung der Oppositionsfractionen ist nicht zu empfehlen. Dies würde ggf. zusätzliche Vetomöglichkeiten gerade dann schaffen, wenn schnelles Handeln gefordert ist. Jedoch könnten zusätzliche Informationspflichten der Regierung gegenüber dem Parlament eingeführt werden. Da intergouvernementale Gremien, wie die **MPK mit der Kanzlerin**, im Bundesstaat auch in Zukunft ihre Bedeutung behalten werden, bietet sich für Krisenfälle eine verbindliche **Informationspflicht** über Inhalte und Verhandlungsgegenstände der MPK gegenüber dem Bundestag an (siehe Hamburger Beispiel). Dies würde es auch den Oppositionsfractionen ermöglichen, die Exekutive enghemischer kontrollieren zu können. Die Opposition könnte so das Informationsgefälle gegenüber den regierungstragenden Fractionen zumindest abflachen, das aus der engen Verflechtung von Regierung und parlamentarischer Mehrheit erwächst. Zeitpunkt und Umfang obliegen dabei der konkreten rechtlichen Ausgestaltung.
- **Parlamentsbeteiligungsgesetze** (oder entsprechende Absprachen, vgl. oben) können dazu beitragen, dass der Bundestag als Institution seine Rechte gegenüber der Exekutive wirkungsvoller wahrnehmen kann. Zwar bedarf ein solches Gesetz der Stimmen der regierungstragenden Mehrheit. Jedoch kann ein solches Gesetz, zumal wenn übergroßer Mehrheiten bei der Abstimmung zustande kommen, signalisieren, dass die Abgeordneten die Kontroll- und Informationsrechte des gesamten Parlaments gegenüber der Regierung sowie die Oppositionsrechte nicht aus dem Auge verlieren. Auch wenn z.B. Vetorechte „des“ Parlaments gegenüber der Exekutive nur mit den Stimmen der regierungstragenden Fractionen geltend gemacht werden können, ist ein solches Gesetz aufgrund seiner Vorwirkung kein stumpfes Instrument. Im günstigen Falle bemüht sich die Exekutive um eine intensivere Kommunikation und Abstimmung mit regierungstragenden Fractionen und ggf. auch mit der Opposition.



- Im Zuge der Pandemie wurde diskutiert, ob ein **befristetes Notparlament** oder befristeter Notausschuss eingerichtet werden solle (in Anlehnung an den Gemeinsamen Ausschuss, Art. 53a GG, und Regelungen einzelner Landesverfassungen). Dieser Vorschlag müsste freilich an eng definierte Bedingungen und eine rechtssichere Ausgestaltung geknüpft werden. Detaillierte Vorschläge hierzu wurden bereits unterbreitet (vgl. Hoppe & Risse 2020), aber weitgehend kritisch gewürdigt. Da Gesundheitskrisen aber, wie die Corona-Pandemie gezeigt hat, nicht von kurzer Dauer sind, sollten diese Vorschläge zumindest nochmals gründlich abgewogen werden. Eine Lehre aus der Pandemie ist jedenfalls, dass informelle und kurzfristig praktikable Lösungen, wie die Absenkung der Beschlussfähigkeit in Verbindung mit einem freiwilligen Pairing-Abkommen, nur bedingt die demokratiethoretischen und verfassungsrechtlichen Anforderungen erfüllen. Insgesamt sind jedoch **niedrigschwellige Lösungen**, wie z.B. die Anmietung größerer Räumlichkeiten (zwecks Abstandswahrung), vorzuziehen.
- **Digitale Formate** sind als Ergänzung von Präsenzformaten sinnvoll, können jedoch den unmittelbaren Austausch zwischen den Abgeordneten nicht ersetzen. Erfahrungen zeigen, dass digitale Meetings die Position des Agenda-Setters eher stärken – dies ist im parlamentarischen Regierungssystem zumeist die Exekutive. Um eine langfristige Schwächung des Parlamentarismus auszuschließen, sollten digitale Formate ermöglicht, aber auf das Notwendige begrenzt werden.
- Die **Kommunikationsfunktion** des Parlaments wird in Deutschland, wie erwähnt, häufig unterschätzt, obwohl sie für die Legitimation von Politik **essentiell** ist. Gerade in Zeiten einer Pandemie, in der es schwierig ist, Öffentlichkeit herzustellen, sollten Bundestag (und Landtage) dieser Funktion mehr Bedeutung schenken. Dies impliziert ein Mehr an Regierungserklärungen und Unterrichtungen, in der nicht nur die Pandemiemaßnahmen erklärt bzw. kritisiert werden, sondern auch die institutionellen Handlungsbedingungen verdeutlicht werden. Dies ist nach, so die Auswertung der 212 Debatten zu den Regierungserklärungen und Unterrichtungen, zwar immer wieder gelungen. Jedoch entstand in der (medialen) Öffentlichkeit ein anderer Eindruck. Es bleibt somit als Aufgabe, evidenzbasierte Informationen über komplexe Sachverhalte (Inhalte wie Entscheidungswege) verständlich und breit zu kommunizieren, auch in Social-Media-Formaten.

Zitierte Literatur

- 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, 20-26.
- Behnke, N. (2024). Coping With Turbulence and Safeguarding Against Authoritarianism: Polycentric Governance as a Resilience Resource. *Politics and Governance*, 12. doi: 10.17645/pag.8596.



- Behnke, N., & Mueller, S. (2017). The purpose of intergovernmental councils: A framework for analysis and comparison. *Regional & Federal Studies*, 27(5), 507–527. doi.org/10.1080/13597566.2017.1367668
- Behnke, Nathalie & Christian Person (2022). Föderalismus in der Krise – Restriktivität und Variation der Infektionsschutzverordnungen der Länder. *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 15(1), 62-83 <https://doi.org/10.3224/dms.v15i1.03>.
- Chattopadhyay, Rupak, Felix Knüpling, Diana Chebenova, Liam Whittington, Phillip Gonzalez (eds) (2022). *Federalism and the Response to COVID-19. A Comparative Analysis*. Abingdon: Routledge.
- Hering, Laura (2022). Parlamentarismus in Zeiten der Corona-Pandemie. Eine Gegenerzählung zur Verfallsgeschichte der Parlamente in der Gesundheitskrise. *Der Staat* 61, 205-233.
- Hoppe, Tilman & Horst Risse (2020). Das wahre Parlament erkennt man in der Not. *DVBl.* 135 (21), 1386-89.
- Kersten, Jens & Stephan Rixen (2021). Parlamente in der Pandemie. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 52(4), 985-912.
- Kropp, Sabine, Antonios Souris & Christoph Nguyen (2023). *Discursive strategies of political parties in German federalism during Covid-19*. Datenfile Version 1.0.0. GESIS SowiData-Net|datorium. Open Access - available here.
- Kropp, Sabine, Christoph Nguyen & Antonios Souris (2022a). Prägt Opportunismus das föderale System? Herausforderungen des „bundesfreundlichen Verhaltens“ in der Corona-Krise. In: Wolfgang Muno, Christoph Wagner, Christoph Mohamad-Klotzbach, Thomas Kestler (Hrsg.): *Staat, Rechtsstaat und Demokratie*. Wiesbaden: Springer, 41-67. Available here.
- Kropp, Sabine, Christoph Nguyen & Antonios Souris (2022b). Zusammenhalt im Bundesstaat. Bundesfreundliche und opportunistische Argumentationsstrategien in der Pandemie. *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 15(1) 2022), 20-41. Open Access - available here.
- Kropp, Sabine, Christoph Nguyen & Antonios Souris (2022): *Landesparlamente in der COVID-19-Krise - Weder untätig noch abgehängt*. Policy Brief. Open Access - available here.
- 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.
- Merkel, Wolfgang (2020). Who Governs in Deep Crises? The Case of Germany. *Democratic Theory* 7, 1-11.
- Reutter, Werner (Hrsg.) (2024). *Landesparlamentarismus. Geschichte – Struktur – Funktionen*. 3. Aufl., Wiesbaden: Springer.
- Schnabel Johanna (2020). *Managing Interdependencies in Federal Systems. Intergovernmental Councils and the Making of Public Policy*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Siefken, Sven T. & Sebastian Hünermund (2021). Der Bundestag in der Corona-Krise. Zwischen materieller Mitwirkung und kommunikativen Defiziten. *dms – der moderne staat - Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 14(2), 392-410.
- Souris, Antonios, Sabine Kropp & Christoph Nguyen (2023): Attributing blame: how political parties in Germany leverage cooperative federalism. *West European Politics*, 47(7), 1529-1555. Available here.
- Souris, Antonios, Sabine Kropp & Christoph Nguyen (2024): Navigating Conflicting Incentives: Discursive Strategies of Political Parties in Germany's Cooperative Federalism. *Publius: The Journal of Federalism*, 54(4), 656–682. Available here.
- Waldhoff, Christian (2021). Der Bundesstaat in der Pandemie. *Neue Juristische Wochenschrift (NJW)*, 38/2021, 2772-2777.