



Kommissionsdrucksache 21(27)24
vom 28. Januar 2026

Schriftliche Stellungnahme

des Sachverständigen
Prof. Dr. Christian Waldhoff
Humboldt-Universität Berlin

Öffentliche Anhörung

„Balance von Exekutive und Legislative / Rolle der Opposition“

Schriftliche Stellungnahme zu der Anhörung der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestags „Zur Aufarbeitung der Corona-Pandemie und Lehren für zukünftige Pandemieereignisse“ am 29. Januar 2026

(1) Drei Aspekte der Anhörung werden von mir aufgegriffen und thesenförmig behandelt: (1) Die Funktionsfähigkeit des Parlaments in der Pandemie einschließlich des Agierens der Opposition; (2) die konkrete gesetzgeberische und sonstige parlamentarische Tätigkeit in der Pandemie sowie (3) der daraus folgende Auftrag an die Aufarbeitung im Allgemeinen und die Enquete-Kommission im Besonderen.

I. Funktionsfähigkeit des Deutschen Bundestages, insbesondere auch der Opposition in der Pandemie und Alternativen

1. In der Pandemie

(2) Der Deutsche Bundestag als das Legitimationszentrum des demokratischen Systems des Grundgesetzes war während der gesamten Corona-Pandemie funktionsfähig, ist **als Parlament nicht ausgefallen**. Die Arbeitsweise musste vorübergehend modifiziert werden, die Arbeitsfähigkeit war jedoch zu jeder Zeit gegeben.

(3) Der Plenarbetrieb wurde – wie auch auf Landesebene – durch von der Rechtsprechung als rechtmäßig befundenen **Masken- und Abstandspflichten** aufrechterhalten, die teilweise als Ausfluss des Ordnungsgewalt der Parlamentspräsidenten geschaffen wurden, teilweise im Rahmen der Geschäftsordnungsautonomie des Parlaments getroffen wurden. Die konkrete Abgrenzung der Rechtsgrundlagen ist nicht unumstritten. In der Sache handelte es sich um einen verhältnismäßigen Ausgleich zwischen der Sicherung der Funktionsfähigkeit des Bundestages und dem Gesundheitsschutz einerseits, der Wahrung der Statusrechte der Abgeordneten und der Rechtspositionen der Mitarbeiter andererseits.

(4) Die Absenkung des Quorums für die **Beschlussfähigkeit** des Bundestages durch den stets zeitlich befristeten seinerzeitigen § 126a GOBT

Professor Dr. Christian Waldhoff
Lehrstuhl für Öffentliches Recht
und Finanzrecht

Datum:
28.01.2026

Postanschrift:
Humboldt-Universität zu Berlin
10099 Berlin

www.hu-berlin.de

Sitz:
Unter den Linden 9
Raum 113
10117 Berlin

zwischen März 2020 und März 2021 (später verlängert) war verfassungsrechtlich nicht unproblematisch, hat sich gleichwohl in der Sache bewährt und war verfassungsrechtlich insgesamt noch hinnehmbar. Ein solches Vorgehen setzt jedoch voraus, dass es funktionierende Absprachen zwischen den Fraktionen gibt durch Pairing eine Verzerrung der Mehrheitsverhältnisse zu verhindern.

(5) Die Krise ist nicht nur die Stunde der Exekutive, sondern auch (und gerade deswegen!) der parlamentarischen **Opposition**. Ein „Ausfall“ während der Pandemie kann nicht konstatiert werden (Kersten/Rixen, S. 227 ff. mit zahlreichen Beispielen). Opposition ist hier neben ihrer innerparlamentarischen Seite auch in ihrer föderalen Dimension, d.h. durch die Länder / Landesparlamente, zu verstehen. Im Jahr 2021 gab es zudem gewissermaßen eine Art „innerkoalitionäre Opposition“ angesichts des bevorstehenden Bundestagswahlkampfes.

(6) **Wahlen** wurden in der Pandemie nicht verschoben und hätten ohne Verfassungsänderung auch nicht verschoben werden können. Die damit zusammenhängenden Prozesse wie Wahlvorbereitung und Wahlkampf hatten sich zwar teilweise verändert, fielen jedoch nicht aus. Die **Aufstellung von Wahlkandidaten** wurde vorübergehend durch eine Modifikation des BWahlG erleichtert (§ 52 Abs. 4 BWahlG mit Verordnungsermächtigung für das BMI; inzwischen aufgehoben). Die Virtualisierungsmöglichkeiten für **Parteitage** u.ä. sind rechtlich nicht so eng begrenzt wie etwas parlamentarische Plenardebatten.

(7) Das gegen Ende der Pandemie hervorgetretene verfassungswidrige „Berliner Wahlchaos“ von September 2021 war im Kern nicht pandemieinduziert, sondern beruhte auf lokalem Organisationsversagen.

2. Veränderungsbedarf?

(8) Das ohnehin flexible und kurzfristig änderbare **Geschäftsordnungsrecht** sowie die Polizeigewalt / das Hausordnungsrecht des Präsidenten waren der richtige Ort, um vorübergehende und niederschwellige Modifikationen der Arbeitsweise des Deutschen Bundestages zu regeln.

(9) Die Modifikationen der Arbeitsweise des Bundestages haben eine schon vorher bestehende Diskussion über die parlamentarische Präsenzpflcht bzw. Möglichkeiten der Virtualisierung des parlamentarischen Betriebs befeuert. Auch wenn auf Ausschussebene hier dauerhaft Lockerungen erfolgt sind, deren Funktionalität ich nicht beurteilen kann, ist eine virtuelle Teilnahme an Bundestagssitzungen, d.h. die **Virtualisierung des parlamentarischen Betriebs als solches** abzulehnen, weil sie – wie die Lebenserfahrung – zeigt, Interaktion und damit Kompromissfindung notwendigerweise verändern. Ob und inwieweit solche Veränderungen verfassungsrechtlich zulässig sind, ist unklar und umstritten. Da es sich um ein allgemeines Problem handelt, sollte es nicht nur im Kontext der Pandemie diskutiert werden.

(10) Auch Modelle eines „**Notparlaments**“ empfehlen sich nicht. Berlin hatte dies vorübergehend in Art. 43 Abs. 3 bis 7 der Landesverfassung normiert (was freilich auch den Hintergrund hatte, dass dort – in der Sache normhierarchisch verfehlt – die Beschlussfähigkeit des Abgeordnetenhauses ebenfalls in der Landesverfassung normiert ist). Beispiele auf Landesebene fanden sich schon länger in Baden-Württemberg (Art. 62 BWVerf.) und Sachsen (Art. 113 SächsVerf.) und explizit im Gefolge der Pandemie jetzt in Art. 22a Verfassung des Landes Schleswig-Holstein: Danach soll in ernststen Krisen-/Katastrophensituationen ein nach dem Spiegelbildlichkeitsprinzip besetzter Notausschuss begrenzte parlamentarische Befugnisse haben (keine Wahl des Regierungschefs; keine Kompetenz zur Verfassungsänderung; Überprüfung der beschlossenen Gesetze später durch das Plenum usw.). Zwei Argumente sprechen gegen ein solches Vorgehen: Zum einen ist die Notlage, die die Einberufung des Notparlaments ermöglicht, so eng gefasst und muss von Verfassungs wegen auch enggefasst sein, dass etwa die Corona-Pandemie 2020/2021 nicht darunter gefallen wäre. Zum anderen ist durch eine Korrektur des Landesverfassungsgerichts Schleswig-Holstein, das mittels einer verfassungskonformen Auslegung anstelle des eigentlich normierten Entsenderechts der Fraktionen in den Notausschuss auf einer Wahl von dessen Mitgliedern bestanden hatte, nicht mehr garantiert, dass die Opposition sicher angemessen vertreten ist: Soll ein parlamentarisches Untergremium das Plenum spiegelbildlich abbilden, ist ein Entsenderecht das Mittel der Wahl (so ja auch zu Recht bei der Ausschussbesetzung); bei einer Wahl im Plenum, die – wie das BVerfG betont – immer auch eine freie Wahlentscheidung umfasst, kann auch Ablehnung erfolgen und damit die Spiegelbildlichkeit gefährden (Bsp.: Nichtwahl von Vizepräsidenten eines Parlaments).

II. Konkrete Parlamentsarbeit während der Pandemie

(11) Die Arbeit des Deutschen Bundestages kann und muss hier nicht im Einzelnen nachgezeichnet werden; insofern kann *aus juristischer Sicht* auf die ausführliche Darstellung bei *Rudolph*, S. 271 ff., verwiesen werden. Das Parlament war während der gesamten Pandemie aktiv und zwar einigermaßen **schnell** (erstes entsprechendes Gesetz 27. März 2020) und in **zeitlich durchaus dichter Taktung**, wie die Tabelle zeigt:

Zeitliche Ausgestaltung parlamentarischer Beratung der Corona-Gesetzgebung

Gesetz	Urheber	Einbringung	Überweisung	Beschluss-empfehlung	Schlussabstimmung
BevSchG	BT	24.3.2020	25.3.2020	25.3.2020	25.3.2020
2. BevSchG	BT	5.5.2020	7.5.2020	13.5.2020	14.5.2020
3. BevSchG	BT	3.11.2020	6.11.2020	16.11.2020	18.11.2020
EpLaFoG	BT	9.2.2021	12.2.2021	3.3.2021	4.3.2021
4. BevSchG	BT	13.4.2021	16.4.2021	19.4.2021	21.4.2021
ZVRuaÄndG	BReg	17.3.2021	25.3.2021	4.5.2021	6.5.2021
2. IfSGuaÄndG	BT	4.5.2021	6.5.2021	19.5.2021	20.5.2021
AufbhG 2021	BT	20.8.2021	25.8.2021	3.9.2021	7.9.2021
EpLaAufhG	BT	8.11.2021	11.11.2021	16.11.2021	18.11.2021
ImpfPrG	BT	6.12.2021	7.12.2021	9.12.2021	10.12.2021
IfSGMaßAufhG	BT	10.3.2022	16.3.2022	16.3.2022	18.3.2022
CovidIfSGAnpG	BT	5.7.2022	7.7.2022	6.9.2022	8.9.2022
2. IfSGÄndG	BReg	10.10.2022	13.10.2022	9.11.2022	10.11.2022

(12) Die Gesetzgebungsverfahren waren in der Regel **deutlich beschleunigt**, dürften aber die Mindestanforderungen noch eingehalten haben. Anders als etwa beim sog. Heizungsgesetz bestand auch tatsächlich Eilbedürftigkeit in einer Krisensituation.

Vergleich der Durchschnittsdauer des parlamentarischen Verfahrens nach Phase

	11/1994 bis 8/2023 ⁷³¹	Corona-Gesetzgebung ⁷³²
Zeitraum zwischen Einbringung und Ausschussüberweisung	18,3 Tage	3,2 Tage
Zeitraum zwischen Ausschussüberweisung und Beschlussempfehlung	62,2 Tage	15,1 Tage
Zeitraum zwischen Beschlussempfehlung und Schlussabstimmung	6,2 Tage	1,7 Tage
Gesamtdauer parlamentarisches Verfahren	86,7 Tage	20 Tage

(13) Nicht alle **Verordnungsermächtigungen** des InfSchG entsprachen (sogleich) den Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG, d.h. waren inhaltlich teilweise zu unbestimmt und / oder zu weitreichend (im Einzelnen wiederum *Rudolph*, a.a.O.). Dies kann und sollte – und wurde z.T. auch – für die Zukunft durch konkretere und enger gefasste Verordnungsermächtigungen geheilt werden.

(14) **Gesetzesderogierende Verordnungen** sollten vermieden werden. Verfassungsrechtlich sind sie allenfalls und begrenzt auf gesetzlicher Detailregelungen zulässig (str.).

(15) Auch für die verfassungsrechtliche Beurteilung des Verhältnisses zwischen Parlamentsgesetz und Verordnung ist m.E. der **Lerneffekt während der Pandemie** von großer Bedeutung: Was bei geringem allgemeinem Informationsstand am Anfang u.U. noch hingenommen werden konnte und die vorübergehende Senkung der Bestimmtheitsstandards von Verordnungsermächtigungen begrenzt rechtfertigen konnte, musste (und wurde z.T.) bei steigendem Erkenntnisstand korrigiert. Das ist ein entscheidender Punkt für zukünftige vergleichbare Fälle angesichts der enormen gesellschaftlichen Relevanz und der Qualität der entsprechenden Grundrechtseingriffe, da nun vom Informationsstand am Ende der Pandemie auszugehen sein wird.

(16) **Art. 80 Abs. 4 GG**, wonach ein Land, das durch Bundesgesetz zur Verordnungsgebung ermächtigt ist, dieser Ermächtigung auch durch Landesgesetz nachkommen kann, ist eine sinnvolle Regelung, die erst in der Pandemie Relevanz gewann. Der Vorteil ist, dass dann auf Landesebene ein volles parlamentarisches Verfahren die Öffentlichkeitsfunktion des Parlaments, die gerade bei gravierenden Grundrechtseingriffen eine Rolle spielt, genutzt werden kann. Das sollte sich auch auf Legitimität und Akzeptanz der Regelungen positiv auswirken.

(17) Die **Ministerpräsidentenkonferenz unter Einschluss der Bundeskanzlerin / des Bundeskanzlers** ist ein verfassungsrechtlich nicht vorgesehenes informelles Gremium „*praeter constitutionem*“ zur Bund-Länder-Koordination (ebenso wie die Ministerpräsidentenkonferenz selbst). Es kann nur hingenommen werden, wenn keine rechtlich verbindlichen Entscheidungen getroffen werden, d.h. für politische Koordination und Absprachen. Seine Rechtfertigung findet dieses Vorgehen darin, dass der Bundestag selbst funktional nicht in der Lage ist, diese Koordinierungsarbeit zu leisten. Weil durch ein solches Vorgehen gleichwohl die Gewaltenbalance deutlich berührt ist, ist darauf zu achten den strukturell ohnehin zurückbleibenden Informationsstand des Parlaments zu gewährleisten.

III. Lernen aus Krisen? – Formate von Aufarbeitung und Zukunftsfähigkeit

(18) „Wir sind nicht gut auf das vorbereitet, was auf uns zukommt. Das ist vielleicht das größte Problem, das die Krise offenbart hat.“ (*Moritz Schularick*). Können wir aus den vergangenen für die Bewältigung zukünftiger Krisen lernen, und wenn ja wie? „Die arbeitende Verwaltung benötigt lernendes Recht.“ (*Claudio Franzius*). Jenseits dieser Metaphorik ist entscheidend, *woraus* gelernt werden kann: Aus **Erfahrungen** und aus Vergleichen. Dazu sind „lernfähige Strukturen“ erforderlich, was wiederum Institutionalisierung erfordert.

IV. Zusammenfassung

(19) Zusammenfassend kann zur Rolle des Deutschen Bundestages in der Pandemie mit *Julius Rudolph* festgehalten werden: „Der demokratische Verfassungsstaat muss auch und gerade in der Krise penibel darauf bedacht sein, seine üblichen Entscheidungsverfahren zu befolgen, will er nicht an Legitimität einbüßen. Unter dieser Prämisse hat er sich – genauer: das in dieser Untersuchung gegenständliche parlamentarische Regierungssystem des Grundgesetzes – während der Corona-Pandemie bewährt, weil er eine effektive Krisenbewältigung ermöglichte, ohne dass von seinen gängigen Prozessen abgewichen wurde oder seine Institutionen modifiziert worden wäre.“ (S. 410) Die Corona-Krise wurde nicht durch Ausnahmeverfassungsrecht, sondern durch Ausnahmeverwaltungsrecht bewältigt.

Literatur:

Philipp Austermann/Christian Waldhoff, Parlamentsrecht, 2. Aufl. Heidelberg 2025

Tilman Hoppe/Horst Risse, Das wahre Parlament erkennt man in der Not, DVBl. 2020, S. 1386 ff.

Jens Kersten/Stephan Rixen, Der Verfassungsstaat in der Corona-Krise, 2. Aufl. München 2021

Julius Rudolph, Parlamentarismus in der Krise – Krise des Parlamentarismus? Zur Rolle des Deutschen Bundestages bei der regulatorischen Bewältigung der Coronapandemie, Berlin 2026

Christian Waldhoff, Staatsorganisationsrecht: Notausschuss eines Landtags als Notparlament, JuS 2022, S. 562 ff.

Christian Waldhoff, Bewältigung zukünftiger Krisen, NJW 2024, S. 2729 ff.
