

Katarina Barley*

Parlamente in der Pandemie: Krise als Stresstest – Krisencheck als Vorsorge

Vortrag im Rahmen der 65 Bitburger Gespräche

Mainz, 13. / 14. 01. 2022

I. Parlamente im Zentrum der Krisenbewältigung

Dem Volksmund nach ist die Krise die Stunde der Exekutive.¹ Dieses Bonmot entspringt wohl zuvorderst der Wahrnehmung der Bürger:innen. Im täglichen Kampf gegen die Krise ist die Exekutive als unmittelbar handelnde Staatsgewalt besonders präsent. Die verfassungsrechtliche Lage ist eine andere: Das Recht zwingt Parlamente dazu, ihre Aufgaben auch in der Krise wahrzunehmen. Das nationale Verfassungsrecht wie das Primärrecht der Europäischen Union (EU) begründen einen Handlungsauftrag der Parlamente. Der Gesetzgeber hat wesentliche Fragen selbst zu regeln. Dies folgt aus dem Rechtsstaatsprinzip sowie den grundrechtlichen Schutzpflichten. Hiervon gibt es, jedenfalls im deutschen Recht und im Recht der EU, in Krisenzeiten keine Ausnahme.²

Für diese zentrale Rolle der Parlamente – gerade auch – in der Krise sprechen gute Gründe. In der Pandemie zeitigen staatliche Maßnahmen oft weitreichende Konsequenzen, etwa für die persönliche Freiheit oder für die Staatsfinanzen. Nur der parlamentarische Prozess kann hier die Pluralität der vorhandenen Meinungen abbilden und die unterschiedlichen Positionen in den Entscheidungsprozess einbinden. Dies führt zu besseren, rationaleren Entscheidungen. Zugleich bewirkt die parlamentarische Entscheidung eine gesellschaftliche Befriedung: Das Verfahren ist geeignet, Akzeptanz zu schaffen und bereitet den Weg für einen gesamtgesellschaftlichen Schritt nach vorne. Gelingt dies nicht, können die Wähler:innen die dem Parlament nur auf Zeit vermittelte Macht wieder entziehen. In der Pandemie, in der Krise, bedarf es dieser Eigenschaften parlamentarischer Entscheidungen ganz besonders.³

* Dr. Katarina Barley ist Vize-Präsidentin des Europäischen Parlaments sowie Bundesministerin der Justiz und für Verbraucherschutz a. D. Der Beitrag beruht auf dem Vortrag, den die Verfasserin am 13.01.2022 im Rahmen der Bitburger Gespräche gehalten hat. Sie dankt *Quirin Weinzierl, LL.M. (Yale)*, für seine Hilfe bei der Erarbeitung des Vortrags. Stand des Beitrags sowie der Literaturverweise ist, soweit nicht anders angegeben, der Tag des Vortrags.

¹ So etwa *Frankenberger*, Es ist die Stunde der Regierenden, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 20.03.2020, www.faz.net/aktuell/politik/inland/corona-krise-die-stunde-der-regierenden-16688417.html (abgerufen am 13.1.2022)

² Vgl. zum GG die Entscheidung BVerfG, NVwZ 2022, 139 (141, Rn. 86 ff.).

³ Vgl. hierzu umfassend *Klafki*, Risiko und Recht, 2017.

II. Die Krise als Stresstest

Im demokratischen Verfassungsstaat kommt Parlamenten in der Krise eine zentrale Rolle zu. Dies besagt gleichwohl noch nicht, dass Parlamente dieser Aufgabe stets vollumfänglich nachgekommen sind. Die Krise war ein Stresstest, auch für sie.

1. Fortbestand der Handlungsfähigkeit

Die Grundvoraussetzung dafür, dass Parlamente ihre Aufgaben in der Krise erfüllen können, ist der Fortbestand ihrer Handlungsfähigkeit. Diese während der Pandemie aufrecht zu erhalten, stellte Parlamente vor eine noch selten dagewesene Herausforderung. Das Zusammenkommen als Parlamente bedrohte unmittelbar die Gesundheit der Mitglieder. Hier vermochten es die nationalen Parlamente der gesamten EU sowie das Europäische Parlament, schnell zu reagieren und dadurch ihre Arbeitsfähigkeit sicherzustellen. Parlamente trafen Schutzmaßnahmen wie die Pflicht zum Tragen von Masken oder das Ausweichen auf größere Sitzungssäle.⁴ Sie setzten zudem alles daran, ihren normalen Arbeitsrhythmus weitestgehend aufrecht zu erhalten. Nur wenige Parlamente unterbrachen zu Beginn der Pandemie ihre Arbeit für wenige Wochen; manche reduzierten die Anzahl an Sitzungen oder verschoben sie.⁵ Viele Parlamente führten zudem digitale Verfahren ein. Das Europäische Parlament etwa musste hierzu ein System für digitale Sitzungen und Abstimmungen neu entwickeln. Dies kostete nicht nur viel Geld, sondern auch viel Arbeit. Aktuell halten mehr als 15 Parlamente und Parlamentskammern in den Mitgliedstaaten der EU rein digitale oder hybride Plenarsitzungen ab. Zumeist verbinden sie dies mit der Möglichkeit der Abstimmung aus der Ferne (sogenanntes *Remote-Voting*). Auch haben 13 Parlamente Remote-Voting in ihren Ausschüssen eingeführt.⁶

Die notwendigen Anpassungen an die pandemischen Bedingungen waren nicht immer ohne Einschränkungen möglich. Parlamente begrenzten etwa den Zugang für Presse und Besucher:innen.⁷ Manche Parlamente beschränkten zudem die Anzahl der Mitglieder, die an Plenarsitzungen und Abstimmungen teilnehmen dürfen.⁸ Mitglieder des Europäischen Parlaments büßten die Möglichkeit ein, im Plenum Geschäftsordnungsanträge oder während der Redebeiträge anderer Abgeordneten Zwischenfragen zu stellen (sog. Blaue Karte). Diese geschah auf Kosten einer lebhafteren Debatte und damit der parlamentarischen Debattenkultur. Trotz dieser Einschränkungen lässt sich aber feststellen, dass das Europäische Parlament wie die Parlamente der Mitgliedstaaten während der gesamten Pandemie arbeitsfähig waren. Die Krise hat die Resilienz und Anpassungsfähigkeit der parlamentarischen Arbeit aufgezeigt.

2. Krise als Lackmustest

Mit Blick auf die inhaltliche Arbeit der Parlamente wirkte die Krise wie ein Lackmustest: Die Pandemie zeigte deutlich, in welchen Staaten die Demokratie auf dem Rückzug ist oder gar schon ganz am Boden liegt. In Ungarn löste die Regierung den verfassungsrechtlichen Notstand aus. Das Parlament ermächtigte sodann die Regierung, auf Grundlage des verfassungsrechtlichen Notstands ohne zeitliche Begrenzung von Gesetzen abweichende Verordnungen zu erlassen. Als die Regierung den Notstand nach einem Jahr beendete, führte das Parlament sogleich ein Regime für einen

⁴ *European Centre for Parliamentary Research and Documentation, State of Covid-19 Measures in Parliament*, Nr. 33, 2021, www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/30b463c9-4566-4a59-88bb-515322b86e46/No.33_State_of_COVID-19_measures_in_Parliaments_150221.pdf (abgerufen am 13.01.2022).

⁵ *Ibd.*

⁶ *Ibd.*

⁷ *Ibd.*

⁸ *Ibd.*

sogenannten Gesundheitsnotstand ein. Diesen kann die Regierung einseitig auslösen und sich damit weitreichende Kompetenzen verschaffen.⁹ Hier ist es im Rahmen der Pandemie zu einer umfassenden Selbstaufgabe des ungarischen Parlaments gekommen.¹⁰

Weniger eindeutig ist die Lage in Polen. Dort tobte im Angesicht der Pandemie ein Kampf um die Änderung des Wahlgesetzes. Die PiS-Regierung führte nur Wochen vor der Präsidentschaftswahl im Jahr 2020 eine allgemeine Briefwahl ein. Damit verstieß sie nicht nur gegen den Grundsatz des polnischen Verfassungsgerichts, sechs Monate vor einer Wahl keine Änderungen am Wahlrecht mehr vorzunehmen. Sie bürdete sich zudem eine logistische Herkulesaufgabe auf, die sie am Ende nicht umsetzen konnte.¹¹ Das polnische Parlament hat es so zwar nicht vermocht, im Windschatten der Krise das Wahlrecht zu Gunsten einer Partei zu ändern. Bereits der Versuch jedoch hat das Vertrauen in die Integrität demokratischer Institutionen untergraben. In beiden Staaten hat der Stresstest damit ein erwartbares und zugleich für die Demokratie in Europa alarmierendes Ergebnis gezeigt.

3. Krise als Lupe

Wendet man den Blick weg von diesen Extremfällen, wirkte der Stresstest „Pandemie“ auch in allen anderen Mitgliedsstaaten der EU wie eine Lupe. Entscheidend ist zu beobachten, ob Parlamente ihre Aufgaben in der Pandemie stets hinreichend wahrnahmen und wahrnehmen konnten. Besonders große Aufmerksamkeit verlangen Staaten, die während der ersten Welle und danach einen verfassungsrechtlichen Notstand auslösten. Denn in einem solchen Notstand ist die Rolle der Parlamente zumeist weit zurückgenommen. So musste nur die Hälfte der betroffenen Parlamente – fünf von zehn – überhaupt vor der Ausrufung des Notstandes ihre Zustimmung geben.¹² Zwei der zehn Parlamente hatten keinerlei Mitsprache bei der Auslösung des Notstands.¹³ In dieser Situation bedarf es besonderer Wachsamkeit, um parlamentarische und demokratische Prinzipien zu sichern. So ist genau zu prüfen, ob die Auslösung des Notstands jeweils erforderlich war.

Doch auch Parlamente in Staaten, die keinen verfassungsrechtlichen Notstand auslösten oder dies nicht vorsehen, müssen sich fragen, ob sie ihre Aufgaben stets erfüllten. Soweit Parlamente in einer laufenden Pandemie agieren, müssen sie das Wesentliche vom Unwesentlichen scheiden und in wesentlichen Fragen selbst Abwägungen treffen. Blickt man auf die legislative Arbeit der Parlamente in dieser Zeit, scheinen insbesondere zwei Beobachtungen auf. Zum einen trafen Parlamente stellenweise engmaschige, technische Regelungen selbst. Gesetze lesen sich bisweilen wie Verordnungen. Bei derart zeit- und pandemielageabhängigen Regelungen besteht zumeist die Gefahr, dass sie bereits bei der Verkündung veraltet sind – etwa wegen neuer Virusvarianten. Hier scheint eine – bekannte – *Grenze des Könnens* auf: Technisch komplexe Fragen und Folgenabschätzungen als Reaktion auf sich schnell wandelnde Entwicklungen stellen Parlamente vor große Herausforderungen. Zum anderen zeigte sich auch der gegenteilige Effekt: In manchen Staaten haben Parlamente in zentralen Abwägungsfragen nicht immer die notwendigen Regelungen erlassen. Dies betrifft bereits die grundsätzliche Strategie, mit der Staat und Gesellschaft der Pandemie

⁹ Vgl. insges. Györy/Weinberg, *The Theory and Practice of Legislation* 2020, S. 329.

¹⁰ Vgl. Kustra-Rogatka, *Between Constitutional Tragedy and Political Farce*, Verfassungsblog vom 15.05.2020, www.verfassungsblog.de/between-constitutional-tragedy-and-political-farce/ (abgerufen am 13.01.2022).

¹¹ Vgl. Wanat, *Polish government rams through electoral system changes*, Politico, 06.04.2020, www.politico.eu/article/polish-pis-rams-through-electoral-system-changes/ (abgerufen am 13.01.2022); Vashchanka, *Political manoeuvres and legal conundrums amid the COVID-19 pandemic: the 2020 presidential election in Poland*, 03.07.2020, www.idea.int/sites/default/files/political-manoevres-and-legal-conundrums-2020-presidential-election-poland.pdf (abgerufen am 13.01.2022).

¹² *European Parliamentary Research Service, States of Emergency in Response to the Coronavirus Crisis*, 2020, S. 32 ff.

¹³ *Ibd.*

begegnen sollen. Gleiches gilt für Leitlinien zu dem Maß an Freiheitsaufgabe, das gesellschaftlich gewollt ist. Ein deutliches Beispiel hierfür ist die Frage, welche Leben im Fall der Triage zu schützen sind.¹⁴ Hier scheint eine *Grenze des Wollens* zu bestehen: Die Selbstbehauptungsfähigkeit der Parlamente scheitert an der Bereitschaft, unangenehme Entscheidungen zu treffen.

III. Konsequenzen aus der Krise

Zwei zentrale und auf den ersten Blick vermeintlich konträre Konsequenzen gilt es aus den Beobachtungen des Stresstests zu ziehen: Es bedarf eines „Zurück zur Normalität“ ebenso wie einer „Neuen Normalität“.

1. Notwendiges „Zurück zur Normalität“

Um demokratische Prinzipien zu wahren, muss hinterfragt werden, ob sich aus der Pandemie nachhaltige Verschiebungen zu Lasten der Parlamente ergeben. Insofern bedarf es eines „Zurück zur Normalität“. Parlamente werden beweisen müssen, dass sie nicht nur Macht delegieren, sondern auch zurückholen können. Man könnte auch sagen: Souverän ist nicht, wer über den Ausnahmezustand entscheidet, sondern wer den Ausnahmezustand wieder beendet.¹⁵

Besondere Aufmerksamkeit verlangen Fälle, in denen Parlamente kurzfristig Gesetze geändert und dadurch vertiefte Grundrechtseingriffe oder erweiterte Aufgabenübertragungen an die Exekutive erlassen haben. Gerade wenn derartige Regelungen nicht mit einem Ablaufdatum, einer sogenannten *Sunset-Clause*, verbunden wurden, ist Vorsicht geboten. Noch kritischer zu betrachten sind Staaten, die sich auch im dritten Jahr der Pandemie noch im Notstand befinden. Dies gilt für überraschend viele Staaten, etwa Bulgarien und Lettland, abgeschwächt für Frankreich, Italien und Portugal.¹⁶ Wenig Hoffnung besteht schließlich für die Extremfälle Ungarn und Polen. Gleichwohl gilt es hier stets besonders deutlich hinzusehen, ob sich Grundrechtseingriffe und die Übertragung von Befugnissen verstetigen oder nach dem Ende der Bedrohungslage wieder zurückgenommen werden. Parlamente sind hier gefordert, sich in Selbstbehauptung zu üben.

Die Mitgliedsstaaten der EU sind dabei nicht auf sich alleine gestellt: Die EU, und gerade das Europäische Parlament, stehen helfend zur Seite. Die EU hat in der Vergangenheit viele Mittel etabliert, um ein entsprechendes Monitoring der Mitgliedstaaten zu leisten. Das Europäische Parlament hat zu Anfang der aktuellen Legislaturperiode die *Democracy, Rule of Law and Fundamental Rights Monitoring Group* eingerichtet. Diese verfolgt aktuelle Entwicklungen zur Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedsstaaten, unter anderem durch laufende Sachstände zu den von diesen ergriffenen Corona-Maßnahmen.¹⁷ Die Europäische Kommission hat schärfere Mittel an der Hand. Der jährliche Bericht über die Rechtsstaatlichkeit, die Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren, die neu geschaffene Verordnung über die Konditionalität der Rechtsstaatlichkeit¹⁸ oder Vorgaben im 750 Milliarden Euro schweren Wiederaufbaufonds der EU

¹⁴ Vgl. hierzu BVerfG, NVwZ 2022, 139.

¹⁵ In Abwandlung des berühmten Dictum *Schmitts*, vgl. *Schmitt*, Politische Theologie – Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität, 9. Aufl. 2009, S. 13.

¹⁶ *Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs*, The Impact of the Coronavirus Measures on Democracy, Rule of Law and Fundamental Rights in the EU – An overview of the measures taken by EU Member States, Update Nr. 34 of March 2022 (Part 2).

¹⁷ *Ibd.*

¹⁸ VO (EU, Euratom) 2020/2092 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.12.2020 über eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union, ABl. L 433 I/1.

können allesamt einen Beitrag leisten, ein *Democratic Back-Sliding* in den Mitgliedstaaten zu verhindern.

2. Notwendige „Neue Normalität“ – Krisencheck

Neben einem derartigen Zurück zur Normalität bedarf es einer „Neuen Normalität“. Krisen werden uns in Zukunft noch mehr begleiten – wir leben in der Tat in einer „Risikogesellschaft“¹⁹. Die Pandemie muss Anstoß sein, um zu lernen – gerade was den Umgang mit Krisen betrifft. Kommende Krisen können nicht nur weitere Pandemien sein, sondern etwa durch den Klimawandel hervorgerufene Ereignisse wie Naturkatastrophen transnationalen Ausmaßes oder die Folgen der Angreifbarkeit digitaler Systeme.

Hier gilt es bereits jetzt, vorausschauend tätig zu werden: Nationalstaaten ebenso wie die EU brauchen einen Krisencheck. Für absehbare oder zumindest denkbare Krisen müssen sie jetzt Vorsorge treffen. Aus Sicht der Parlamente bedeutet das, Maßnahmen zu ergreifen, um ihre Handlungsfähigkeit in der Krise sicherzustellen. Die aktuelle Krise liefert viel Lehrmaterial. Die Digitalisierung schafft nicht nur Krisenfestigkeit. Sie bietet auch die Möglichkeit einer einfacheren Beteiligung der Öffentlichkeit und höherer Flexibilität – auch bezüglich der Vereinbarkeit von Politik und Familie. Zudem haben sich Parlamente mit den Möglichkeiten und Auswirkungen zukünftiger Krisen auf Staat und Gesellschaft bereits heute zu befassen. Parlamente können und müssen die Maßstäbe, die Leitplanken der Krisenbewältigung einziehen. Notwendige Abwägungen gilt es schon jetzt zu treffen. Die Frage der Triage zeigt, dass es dabei wesentliche Fragen zu klären gibt, die für viele Krisen ähnlich sind.²⁰

Wo notwendig, müssen zudem Kompetenzen neu zugeteilt werden. Die Schaffung ausreichender Vorsorge durch eine entsprechende Übertragung der erforderlichen Kompetenzen auf die EU sollte vor der nächsten Krise geschehen, nicht erst danach.²¹ Gerade angesichts der laufenden „Konferenz über die Zukunft Europas“ sowie der hohen Zustimmungswerte der EU – im Frühjahr 2021 sprachen sich über 70 % der Befragten für mehr EU-Kompetenzen aus – besteht hierfür ein Momentum.²²

IV. „Democracy cannot be suspended“

Kurzum: Not kennt sehr wohl ein Gebot.²³ Im demokratischen, parlamentarischen Rechtsstaat stehen Parlamente in normalen Zeiten wie in der Not an zentraler Stelle. Sie haben nicht nur die Aufgabe, die wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen. Vielmehr kommt den Eigenschaften des

¹⁹ Beck, Risikogesellschaft – Auf dem Weg in eine andere Moderne, 1986.

²⁰ Ein ähnliches Beispiel ist der Einsatz der Bundeswehr im Zuge des Elbhochwassers Jahr 1962 in Hamburg: Dieser war nur deswegen rechtswidrig, weil für die Krise – historisch verständlich – keine Vorsorge getroffen war. Erst danach wurde Art. 35 GG entsprechend ergänzt. Vgl. Epping, in Epping/Hillgruber(Hrsg.), BeckOK GG, 50. Ed., Art. 35, vor Rn. 1.

²¹ Auf europäischer Ebene sind die HIV- und BSE-Krisen bekannte Beispiele für zu späte Vorbereitung – Kompetenzen der Union zur Vorsorge (Art. 168 Abs. 4 lit. a), b) AEUV) wurden erst als Reaktion auf diese Krisen eingeführt bzw. entscheidend erweitert, vgl. Kingreen, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 168, Rn. 20, 22. Ähnliches gilt für die Eurokrise und die dort geschaffenen Instrumente: So mussten die Mitgliedstaaten der Euro-Zone die ESFS in Ermangelung einer Unionskompetenz – die mittlerweile mit Art. 136 Abs. 3 AEUV geschaffen wurde – auf einen privatrechtlichen Vertrag stützen.

²² *European Parliament*, Uncertain/EU/Hope, Public Opinion in Times of Covid-19, 2020, S. 30 ff., www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2020/public_opinion_in_the_eu_in_time_of_coronavirus_crisis/report/en-covid19-survey-report.pdf (abgerufen am 13.01.2022).

²³ Brüning/Thomsen, NVwZ 2021, 1183.

parlamentarischen Entscheidungsprozesses, der Rationalisierungs- und Befriedungsleistung, gerade in Krisen eine zentrale Bedeutung zu.

Dabei wirkte die Coronakrise wie ein Stresstest für Parlamente. Sie konnten zeigen, dass sie in der Krise handlungsfähig sind. Ob Parlamente gleichwohl ihre Aufgaben immer ausreichend erfüllten, ist eine der zentralen Fragen dieser Pandemiezeit. Stellenweise ist der Fokus auf das Wesentliche verloren gegangen – mancherorts haben Parlamente zu viel, andernorts zu wenig diskutiert und entschieden.

Für die Zukunft geht es um zwei zentrale Fragen. Erstens: Haben die in der Krise ergriffenen Maßnahmen langfristig negative Auswirkungen auf die Demokratie, den Rechtsstaat und die Freiheiten Einzelner oder gelingt den Parlamenten ein „Zurück zur Normalität“? Zweitens: Wie gestaltet sich die „Neue Normalität“ – was lernen wir aus der vergangenen Krise und wie wappnen wir uns besser für kommende Krisen? Dem Krisencheck kommt dabei eine ganz entscheidende Bedeutung zu. Er kann sicherstellen, dass in Zukunft die „Ausnahmesituation“ die Stunde der Parlamente, der parlamentarischen Demokratie, ist. Oder, um es mit dem kürzlich verstorbenen Präsidenten des Europäischen Parlaments, *David Sassoli*, zu sagen: „Democracy cannot be suspended in the midst of such a dramatic crisis. As legislators, we have the means, the possibility and the duty to help.“