



Universität Regensburg

Universität Regensburg · D-93040 Regensburg

FAKULTÄT FÜR  
RECHTSWISSENSCHAFT

Lehrstuhl für Öffentliches Recht,  
Sozialrecht und Gesundheitsrecht

Prof. Dr. Thorsten Kingreen

Telefon +49 941 943-2607

Telefax +49 941 943-3634

E-Mail: thorsten.kingreen@ur.de

Universitätsstraße 31

D-93053 Regensburg

15.04.2021

Sehr geehrte Damen und Herren,

gerne beantworte ich die nachfolgenden Fragen, soweit sie in meinen Kompetenzbereich fallen und sie nicht bereits anderweitig beantwortet sind. Die anderen Fragen lasse ich unbeantwortet.

**Fragenkatalog zur VF-Expertenanhörung "Die Entscheidungsfindung bei der Bekämpfung der COVID-19-Pandemie transparenter und demokratischer gestalten" am 22.4.2021 (Drs. 18/11269)**

1. Zur Rolle des Landtags bei der Bekämpfung der COVID-19-Pandemie

Pluralismus, Partizipation und Parlamentsvorbehalt verpflichten den Gesetzgeber nicht nur wesentliche, für die Grundrechtsverwirklichung maßgebliche Regelungen selbst zu treffen und nicht anderen Normgebern oder der Exekutive zu überlassen. Der Gesetzgeber muss darüber hinaus auch Ziele, Voraussetzungen und Grenzen von Normen festlegen, die Grundrechtseingriffe ermöglichen.

Diese Anforderungen sind umso strenger, je intensiver die Grundrechtseingriffe sind, welche die Norm ermöglichen soll.

1.1. Welche verfassungsrechtliche Rolle hat der Bayerische Landtag (ebenso wie die anderen bundesdeutschen Länderparlamente) bei der Bekämpfung der Covid-19-Pandemie?

*Die Landtage stehen bei der Pandemiebekämpfung nicht im Mittelpunkt. Das liegt primär daran, dass die Gesetzgebungskompetenz weitgehend beim Bund liegt: Gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 Var. 1 GG hat der Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für „Maßnahmen gegen gemeingefährliche oder übertragbare Krankheiten bei Menschen und Tieren.“ Die Länder sind nach Art. 72 Abs. 1 GG nur zuständig, wenn und soweit der Bundesgesetzgeber von seiner Kompetenz keinen Gebrauch gemacht hat. Es bestehen daher allenfalls marginale Regelungsspielräume, die das 2020 kurzzeitig geltende Bayerische Infektionsschutzgesetz ohnehin schon in verfassungsrechtlich grenzwertiger Weise ausgeschöpft hatte (näher: Kingreen, in: Huster/Kingreen [Hrsg.], Handbuch Infektionsschutzrecht, 2021, Kap. 1 Rn. 84ff.). Grundsätzlich anerkannt ist aber die Zuständigkeit der Länder für das allgemeine Katastrophenschutzrecht.*

*Das Infektionsschutzrecht wird zwar nach Art. 83, 84 GG weitgehend durch Landesbehörden ausgeführt. Zudem erlassen jedenfalls bislang noch (Stand: 12.04.2021) die Landesregierungen gemäß § 32 S. 1 i. V. m. § 28a IfSG die notwendigen Rechtsverordnungen zur Eindämmung der Pandemie. Zwar bestünde theoretisch die Möglichkeit, dass der Landtag den Inhalt der Verordnungen nach Art. 80 Abs. 4 GG selbst erlässt. Letztlich ist das aber hier nicht praktikabel. Nach § 28a Abs. 5 S. 1 IfSG sind nämlich Rechtsverordnungen nach § 32 IfSG zeitlich zu befristen. Ihre Geltungsdauer beträgt nach § 28a Abs. 5 S. 2 IfSG grundsätzlich*

*vier Wochen; sie kann verlängert werden. Diese Befristungsmöglichkeit profiliert die zeitliche Dimension des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit. Jeder neue Tag, an dem die Schutzmaßnahmen weiter gelten, ist ein neuerlicher Grundrechtseingriff. Je länger die Einschränkungen dauern, desto höher sind daher die Anforderungen an ihre Rechtfertigung (s. schon Kingreen, Whatever it Takes? Der demokratische Rechtsstaat in Zeiten von Corona, VerfBlog, 2020/3/20). Der Landtag könnte daher die Verantwortung für das Krisenbewältigungsregime nur übernehmen, wenn er in der Lage wäre, die gesetzlichen Schutzmaßnahmen sehr zügig immer wieder an veränderte Verhältnisse anzupassen; das dürfte kaum möglich sein. Die Befristungsregelung in § 28a Abs. 5 IfSG stärkt also den Grundrechtsschutz, schwächt aber faktisch die Möglichkeit des Landtags, die Grundrechtseinschränkungen parlamentarisch stärker zu legitimieren.*

*Man kann versuchen, den Landtag dadurch zu beteiligen, dass man ihm gestattet, „pandemische Leitlinien“ zu erlassen wie das etwa in Nordrhein-Westfalen vorgesehen ist. Aber die notwendige demokratische Legitimation der Pandemiebekämpfung lässt sich nicht über nur politische Willensbekundungen herstellen.*

1.2. Wie beurteilen Sie aus rechtlicher Sicht den Umstand, dass sich die Entscheidungspraxis bei der Bekämpfung der Covid-19-Pandemie in Gremien etabliert hat, die von der Verfassung nicht vorgesehen sind (MPK) und die nicht öffentlich tagen (Kabinett)?

*Ich kritisiere diese Form der politischen Governance bereits seit über einem Jahr. Das Problem besteht dabei gar nicht so sehr darin, dass die MPK verfassungs-*

*rechtlich nicht vorgesehen ist. Sie ist in anderen Bereichen ein durchaus bewährter Koordinationsmechanismus. Aber wenn es um erhebliche Grundrechtseingriffe mit einer unter dem Grundgesetz bislang einzigartigen Breitenwirkung geht, müssen die wesentlichen Entscheidungen parlamentarisch legitimiert sein. Zwar hat der Bundesgesetzgeber auch auf Drängen der Verfassungsrechtswissenschaft die gesetzlichen Grundlagen im November 2020 erweitert. Der neue § 28a IfSG ist sehr wortreich, hat es aber weder vermocht, den Eindämmungsmaßnahmen Grenzen zu setzen noch umgekehrt verhindern können, dass sich die Länder nicht an die im Rahmen der MPK politisch vereinbarten Eindämmungsmaßnahmen halten. Entgegen dem bisweilen von der Staatsregierung erweckten Eindruck hat auch der Freistaat Bayern nicht stets alle vereinbarten Maßnahmen umgesetzt.*

*§ 28a Abs. 1 IfSG enthält in seinem Absatz 1 nur eine Aufzählung möglicher Schutzmaßnahmen, deren Maßstab „insbesondere“ (also nicht nur) die Anzahl der Neuinfektionen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 je 100 000 Einwohnern innerhalb von sieben Tagen sein soll. Die Vorschrift definiert sodann in Abs. 3 unterschiedliche Schwellenwerte von Neuinfektionen binnen sieben Tagen, die die zuständigen Landesbehörden zum Ergreifen von „umfassende[n] Schutzmaßnahmen“ (Inzidenzwert über 50, § 28a Abs. 3 S. 5 IfSG) oder zu „breit angelegte[n] Schutzmaßnahmen“ (Inzidenzwert über 35, § 28a Abs. 3 S. 6 IfSG) verpflichten soll. Die Maßnahmen sind „insbesondere an dem Schutz von Leben und Gesundheit und der Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems auszurichten“ (§ 28a Abs. 3 S. 1 IfSG).*

*Das Regelungskonzept des § 28a IfSG muss man in dieser Form als gescheitert ansehen. Die in § 28a Abs. 1 IfSG enthaltene bloße Aufzählung von Maßnahmen, die in der Vergangenheit durch die Exekutive ergriffen und allein deshalb in der*

*Zukunft erneut zur Anwendung kommen dürfen, leistet keinen substantiellen Beitrag zur Parlamentarisierung der Schutzmaßnahmen. § 28a Abs. 3 IfSG ist schon konzeptionell missglückt, weil er nicht als klassische gefahrenabwehrrechtliche Norm formuliert ist. Er regelt nicht, unter welchen Voraussetzungen in die Freiheit eingegriffen werden darf, sondern was die Anforderungen an Schutzkonzepte durch die Länder sind. Das Verhältnis von individuellem Gesundheitsschutz („Schutz von Leben und Gesundheit“) zum Schutzgut der öffentlichen Gesundheit („Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems“) ist zudem ebenso unklar wie der Unterschied zwischen „umfassenden“ und „breit angelegten“ Schutzmaßnahmen.*

*Nur weil die parlamentsgesetzlichen Vorgaben auf Bundesebene derart unkonkret sind, muss in den dysfunktionalen und in jüngster Zeit zunehmend erratischen MPKs politisch vereinbart werden, welchen Inhalt die auf § 32 IfSG beruhenden Rechtsverordnungen haben sollen. Nach wie vor fällt damit die Exekutive die wesentlichen Entscheidungen über gravierende Grundrechtseingriffe – eine problematische Umkehrung des Parlamentsvorbehalts, der diese Entscheidungen den Parlamenten vorbehält.*

*An dies Stelle der pandemischen Governance durch die überlebte MPK sollten hinreichend konkrete gesetzliche Stufenpläne treten, die die Landesregierungen zu konkreten Öffnungs- und Schließungsschritten anhalten. Dabei ist die Definition von Korridoren insbesondere für den Bildungsbereich zu empfehlen, in denen die Landesregierungen politische Gestaltungsspielräume behalten.*

*Die derzeit vorgeschlagene Regelung der sog. „Notbremse“ unmittelbar durch Bundesgesetz (§ 28b IfSG-E; Stand 12.4.2021), d. h. ohne Umsetzung durch die Landesregierungen, ist hingegen nicht zu empfehlen.*

1.3. Welche Auswirkungen ergeben sich für den Parlamentarismus aus dem Umstand, dass Entscheidungen über Grundrechtseingriffe durch Corona-Verordnungen der Staatsregierung außerhalb des verfassungsrechtlich vorgedachten Willensbildungsprozesses getroffen werden und daher auch nicht der Debatte, ggf. Kritik der parlamentarischen Minderheit zugänglich sind?

*S. oben Fragen 1.1. und 1.2. Ergänzend: Tendenziell führt Entparlamentarisierung zur Stärkung außerparlamentarischer Gruppierungen.*

1.4. Sofern sich die Covid-19-Pandemie-Bekämpfungsstrategie ausschließlich auf die Expertise der Naturwissenschaften stützt, halten Sie diesen Umstand für rechtlich und tatsächlich problematisch?

*Ja. Es besteht ein Zusammenhang zwischen der unzureichenden parlamentarischen Rückkopplung der Eindämmungsmaßnahmen und den einseitigen Beratungsstrukturen. Ein ordentliches Gesetzgebungsverfahren beteiligt nicht nur die Opposition, sondern ermöglicht auch die Partizipation der Zivilgesellschaft durch Anhörungen von Verbänden und sichert die Qualität des Rechts durch Beteiligung von Sachverständigen.*

*Dieses partizipative Element der Gesetzgebung geht verloren, wenn grundrechtswesentliche Entscheidungen dem parlamentarischen Prozess entzogen werden. Es entscheiden dann allein die Regierungen (in der Praxis der Pandemiebekämpfung sogar weitgehend nur das Kanzleramt), welcher wissenschaftliche Rat hinzugezogen wird. Wenn tiefgreifende Grundrechtseingriffe damit begründet werden, dazu habe „die Wissenschaft“ geraten, dann reicht es aber nicht aus, sie*

*vorwiegend auf epidemiologische Modellrechnungen zu stützen. Auch ist es unzureichend, nur selektiv diejenigen Studien zur Verbreitung des Virus in Schulen herauszugreifen und nur diejenigen Virologen ins Kanzleramt einzuladen, die zur eigenen politischen Positionierung passen. Es ist wissenschaftstheoretisch ebenso unterkomplex wie politisch geradezu unverfroren, wenn einzelne Virolog:innen, Physiker:innen und Mathematiker:innen in der Öffentlichkeit verkünden, wozu „die Wissenschaft“ der Politik geraten habe. Methodenehrlich ist dieses „La science, c’est nous!“ angesichts der Meinungsvielfalt in diesen Disziplinen ohnehin nicht, die keinesfalls so exakt sind wie sie sich derzeit gerieren.*

*Diese Form der selektiv-intransparenten Politikberatung wird der politischen und sozialen Dimension des Virus nicht gerecht. Pandemieräte, die interdisziplinär besetzt sind und zudem auch die Zivilgesellschaft angemessen beteiligen, könnten als Foren taugen, den notwendigen Pluralismus bei der Politikberatung wiederherzustellen. Allerdings sollten Zusammensetzung und Aufgaben gesetzlich bzw. untergesetzlich geregelt werden.*

1.5. Halten Sie mit Blick auf konkrete Infektionsschutzmaßnahmen, die tief in die Grundrechte von Menschen eingreifen, die Orientierung an Inzidenzzahlen für problematisch?

*Ich halte das für eine primär epidemiologische Entscheidung. Aus der Perspektive der Rechtswissenschaft lässt sich nur sagen, dass die Inzidenzzahlen ein wichtiger Indikator sind, wenn die Eindämmungsmaßnahmen primär auf die individuelle Gesundheit ausgerichtet sind und nicht auf die Sicherung der öffentlichen Gesundheitsinfrastruktur. Wenn man, wie das bislang gesetzlich vorgesehen ist (§*

*28a Abs. 3 S. 1 Hs. 1 IfSG), sowohl die individuelle als auch die öffentliche Gesundheit schützen möchte, dürfte es sinnvoll sein, andere Parameter wie den sog. R-Wert, aber etwa auch die Quote der Geimpften und Testkonzepte zu berücksichtigen.*

1.6. Welche Auswirkungen hat die Feststellung i. S. d. Frage 1.5. Ihrer Meinung nach auf die verfassungsmäßige Abwägung zwischen dem Schutzgut Gesundheit und anderen Rechtsgütern?

*Eine pauschale Antwort ist nicht möglich, weil sie von epidemiologischen Vorfragen abhängt, s. Antwort zu 1.5.*

1.7. Welche Aspekte und Expertisen sollten Ihrer Meinung nach bei den Maßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie noch herangezogen werden? Wie können Pluralismus und Partizipation unter derartigen (ggf. nicht ausreichenden) Diskursbedingungen gewährleistet werden?

*s. 1.5.*

1.8. Grundrechte sind nicht nur Abwehrrechte des Einzelnen, sondern fungieren auch als politische Partizipationserzwingungsrechte von Minderheiten, damit parlamentarische Mehrheiten dazu gebracht werden, sich mit anderen Belangen auseinanderzusetzen: Sehen Sie einen besonderen Bedarf für Foren/Gremien, die Partizipation und Pluralismus pflegen, gerade wenn sich der politische Prozess von solchen Anstößen abschottet?

s. 1.5.

1.9. Wann in zeitlicher Hinsicht und angesichts des Stands des Infektionsgeschehens sind Grundrechtsbeschränkungen per Rechtsverordnungen als Maßnahmen der Pandemiebekämpfung (insbes. im Hinblick auf den Grundsatz des Vorrangs des Gesetzes) nicht mehr mit der Verfassung in Einklang zu bringen?

*Rechtsverordnungen sind grundsätzlich eine legitime Handlungsform, wenn sie im Sinne von Art. 80 Abs. 1 GG hinreichend parlamentsgesetzlich angeleitet werden. In der ersten Akutphase der Pandemie im Frühjahr 2020 war eine solche Anleitung nicht zu erwarten. Dass es aber so lange gedauert hat und der Ermahnungen in Gerichtsentscheidungen auch des VGH Bayern bedurfte, bis mit § 28a eine – unzureichende – Rechtsgrundlage geschaffen wurde, ist problematisch. Der Gesetzgeber hat jedenfalls die Verpflichtung, die Rechtsgrundlagen für die schwerwiegenden Grundrechtseingriffe regelmäßig an veränderte Umstände und Erkenntnisse anzupassen.*

1.10. Wie können ggf. vorhandene Repräsentations- und Artikulationsdefizite des parlamentarischen Prozesses in den Landesparlamenten in der Covid-19-Pandemie-Bekämpfungsstrategie beseitigt werden? Haben föderalistische Strukturen darauf hinzuwirken, dass der politische Prozess der sachlichen Auseinandersetzung um die Covid-19-Pandemie-Bekämpfungsstrategie bzw. der Corona-Diskurs Anstöße über Kabinettsentscheidungen der Staatsregierung hinaus erhält?

*Da ich die Defizite hinsichtlich der Parlamentsbeteiligung eher auf der Bundes- als auf der Landesebene sehe, kann ich diese Frage nicht beantworten.*

1.11. Wie bewerten Sie aus verfassungsrechtlicher Sicht die im bisherigen Verlauf der COVID-19-Pandemie erfolgte (Nicht-)Beteiligung des Bayerischen Landtags an Entscheidungen über Schutzmaßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie sowie der Bewältigung der Folgen der Pandemie in Bayern?

*s. o. 1.10.*

1.12. Welche Möglichkeiten eröffnen sich aus Ihrer Sicht, auch unter Berücksichtigung der seit Beginn der Pandemie im Bayerischen Landtag von den Fraktionen vorgeschlagenen Initiativen, um den Bayerischen Landtag stärker als bisher an Entscheidungen der Exekutive über Schutzmaßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie zu beteiligen, um damit eine breite demokratische Legitimation für die getroffenen Schutzmaßnahmen sicherzustellen?

*s. Antwort zu 1.1.*

1.13. Sind die bestehenden Möglichkeiten des Landtags zu einer nachträglichen Kontrolle der Staatsregierung hinsichtlich ihrer Entscheidungen und der getroffenen Infektionsschutzmaßnahmen während der COVID-19-Pandemie ausreichend?

s. 1.1.

1.14. Wie lässt sich künftiges Regierungshandeln zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie oder auch möglicher weiterer Pandemien stärker einer parlamentarischen Kontrolle unterwerfen?

*nur durch stärkere bundesgesetzliche Steuerung*

1.15. Sind Sie der rechtlichen Auffassung, dass der bayerische Gesetzgeber nach eigenem Ermessen auf die nach § 32 Satz 1 IfSG bundesrechtliche, an die Staatsregierung gerichtete Verordnungsermächtigung zugreifen und ein Bayerisches COVID-19-Schutzmaßnahmengesetz erlassen sollte?

*S. oben 1.1. Ich halte das wegen der notwendigen zeitlichen Begrenzung der Schutzmaßnahmen für nicht praktikabel.*

1.16. Welche Regelungen halten Sie in einem solchen Bayerischen COVID-19-Schutzmaßnahmengesetz nach Art. 80 Abs. 4 GG für erforderlich?

s. o.

1.17. Sind Ihnen aus anderen Bundesländern solche Gesetze bekannt und wie bewerten Sie die dortigen Regelungen?

*s. o. 1.1. den Hinweis auf den Beschluss „pandemischer Leitlinien“ in Nordrhein-Westfalen*

1.18. Halten Sie die aktuelle verfassungsrechtliche Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten von Bund und Ländern beim Infektionsschutzrecht für sachdienlich?

*Ja, es stellt sich eher die Frage, ob die Kompetenzen der EU gestärkt werden müssen, um zukünftig Grenzschießungen zu vermeiden.*

1.19. Sollte einer Bundesvereinheitlichung der Pandemiebekämpfung gegenüber der landesspezifischen Pandemiebekämpfung oder Infektionsschutzmaßnahmen auf der Landkreisebene der Vorrang eingeräumt werden?

*Wichtig ist zweierlei: hinreichende bundesgesetzliche Vorgaben und Gestaltungsspielräume der Landesregierungen bei deren Umsetzung.*

1.20. Welche Maßnahmen zur Pandemiebekämpfung sollten Ihrer Auffassung nach bundeseinheitlich, welche landesweit und welche durch die Landkreise getroffen werden?

*Es handelt sich um eine rechtspolitische Frage, s. im Übrigen 1.19.*

1.21. Welche Normregelungen für Infektionsschutzmaßnahmen (Parlamentsgesetz, Rechtsverordnung oder Allgemeinverfügung) halten Sie hinsichtlich der erheblichen Unterschiede bei diesen Regelungstypen in Voraussetzung und Rechtsfolge in Rechtsschutzverfahren für angebracht?

*Die Regelung der Maßnahmen durch Landesrechtsverordnungen hat sich im Prinzip bewährt. Nicht die Handlungsform der Rechtsverordnung ist zu kritisieren, sondern die unzureichenden parlamentsgesetzlichen Grundlagen. Rechtsverordnungen sind auch unter Rechtsschutzgesichtspunkten die am besten geeignete Handlungsform, denn für den Rechtsschutz ist der Verwaltungsgerichtshof zuständig, während die Rechtmäßigkeit von Allgemeinverfügungen durch die Verwaltungsgerichte überprüft wird. Allgemeinverfügungen würden daher auch im Land zu einer für die Rechtssicherheit eher problematischen Dezentralisierung des Verwaltungsrechtsschutzes führen.*

*Eine Regelung unmittelbar durch Gesetz (aus Kompetenzgründen wäre das ein Bundesgesetz) empfiehlt sich nicht, weil dann für den Rechtsschutz nur noch das Bundesverfassungsgericht zuständig wäre.*

## **2. Transparenz und Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern bei der Bekämpfung der COVID-19-Pandemie**

Von Mehr Demokratie e.V. u.a. wird vorgeschlagen, dass in die Bekämpfung der Pandemie die Kompetenz der Bürgerinnen und Bürger eingebunden werden

sollte. So könnten alltagsuntaugliche und wenig wirksame Maßnahmen vermieden oder wieder korrigiert werden. Eine Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger könnte helfen, getroffene Maßnahmen auf ihre Alltagstauglichkeit zu überprüfen, auszubauen oder zu korrigieren und somit das Vertrauen in die Politik zu stärken. Modell könnten die bereits berufenen Bürgerräte bzw. Bürgerbeiräte in Baden-Württemberg, Thüringen und auch in Augsburg sein.

2.1. Halten Sie die Transparenz der bisherigen Entscheidungsfindung und Entscheidungen der Staatsregierung bei der Bekämpfung der COVID-19-Pandemie und der Bewältigung der Pandemiefolgen für ausreichend im Sinne einer modernen transparenten Demokratie?

*Diese Frage kann so pauschal nicht beantwortet werden.*

2.2. Wie lassen sich transparente, die Zivilgesellschaft einbeziehende Entscheidungen von Exekutive und Parlament bei der Bekämpfung der COVID-19-Pandemie und der Bewältigung der Pandemiefolgen sicherstellen?

*Diese Frage kann so pauschal nicht beantwortet werden.*

2.3. Wie lässt sich eine transparente, demokratische und effektive Überprüfung sowie die evtl. notwendige Abänderung der Maßnahmen in regelmäßigen kurzen Abständen durch das Parlament sicherstellen?

*Die demokratische Legitimation wird im Infektionsschutzrecht aus Kompetenzgründen weitgehend über den Bundestag vermittelt, der jederzeit die Möglichkeit hat, die Vorgaben für die Schutzmaßnahmen zu verändern.*

2.4. Sehen Sie verfassungsrechtliche Bedenken im Hinblick auf Transparenz der Entscheidungsfindung und der Entscheidungen der Staatsregierung durch Verordnungen?

*Nein.*

2.5. Inwiefern sind die Grundlagen exekutiver Entscheidungen der Staatsregierung bei der Pandemiebekämpfung öffentlich zugänglich zu machen?

*Es ist hilfreich und einfach-rechtlich derzeit auch zwingend (§ 28a Abs. 5 S. 1 IfSG), dass die Rechtsverordnungen begründet werden. Leider beschränken sie sich vielfach auf die Paraphrasierung der Regelungen in den Rechtsverordnungen bzw. sind so allgemein gehalten, dass aus ihnen kaum erkennbar ist, wie und auf welcher tatsächlichen Grundlage entschieden wurde. Es ist zu empfehlen, die Begründungen substantiierter als bislang abzufassen.*

2.6. Durch welche sonstigen Maßnahmen und rechtlichen Vorgaben - unter Berücksichtigung der in den anderen Bundesländern gefundenen Lösungen - können die exekutiven Entscheidungen stärker als bisher öffentlich zugänglich gemacht werden?

*Ich sehe kein Problem der öffentlichen Zugänglichkeit, sondern nur der Qualität der Begründungen, s. 2.5.*

2.7. Wie beurteilen Sie die Möglichkeit der Einrichtung von Bürgerforen, in denen zufällig ausgewählte Bürgerinnen und Bürger Maßnahmen, Notwendigkeiten und Auswirkungen der Corona-Pandemie diskutieren? Ist die Einrichtung eines solchen Bürgerrats aus Ihrer Sicht verfassungsrechtlich zulässig?

*Verfassungsrechtlich sind solche Foren zulässig, wenn sie keine Entscheidungsbe-fugnisse haben, sondern nur eine beratende Funktion. Allerdings sollten ihre Zu-sammensetzung und ihre Aufgaben gesetzlich bzw. untergesetzlich geregelt wer-den.*

2.8. Was sind die bisherigen Erfahrungen über solche Bürgerräte in anderen Bundesländern wie bspw. in Baden-Württemberg?

*Ich kenne dazu keine Erfahrungsberichte.*

2.9. Halten Sie einen landesweiten Bürgerrat in Bayern für sinnvoll im Hinblick auch darauf, dass Empfehlungen und Entscheidungen eines solchen Bürgerrats Landtag und Staatsregierung nicht binden?

*Das ist eine vorwiegend politikwissenschaftliche Frage. Ich sehe allerdings die Gefahr, dass die Etablierung solcher Bürgerräte eine falsche Hoffnung auf plebiszitäre Elemente bei der Pandemiebekämpfung wecken könnte.*

2.10. Wie beurteilen Sie aus rechtlicher Sicht und im Hinblick auf Bürgernähe und Transparenz die bisherige Beteiligung außerparlamentarischer Expertenräte zur Beratung über die Pandemiebekämpfung durch die Staatsregierung?

*Ich kann das von außen nicht beurteilen.*

2.11. Wie beurteilen Sie die Errichtung, Aufgaben und Arbeitsweise des Dreierrates Grundrechtsschutz und die Einbindung des Bayerischen Ethikrates als beratende Gremien der Staatsregierung in Fragen des Infektionsschutzes?

*s. 2.10. Ergänzend: Solche Gremien können die Wahrnehmung politischer Verantwortung nicht ersetzen. Wenn sie nur politisch-ornamentale Funktion haben, sollte man auf sie verzichten.*

2.12. Welchen Stellenwert können derartige Beratungsgremien ohne parlamentarisch legitimierte oder gesetzliche Grundlagen für eine objektive und sachdienliche Information der Staatsregierung einnehmen.

*s. 2.10. und 2.11.*