



HESSISCHER LANDTAG

30. 07. 2026

Antwort

Landesregierung

Große Anfrage vom 20.04.2026**Volker Richter (AfD), Andreas Lichert (AfD), Heiko Scholz (AfD),
Robert Lambrou (AfD), Arno Enners (AfD) und Gerhard Bärsch (AfD)**

Einhaltung der Normprüfungspflichten bei den hessischen Corona-Schutzverordnungen

Drucksache 21/4239

Vorbemerkung Fragesteller:

Nach § 36 Abs. 1 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Staatskanzlei, der Ministerien des Landes Hessen sowie der Landesvertretung Berlin (GGO) besteht die Pflicht, Gesetze durch die bei der Staatskanzlei eingerichtete Normprüfstelle auf ihre Notwendigkeit, Zweckmäßigkeit, Kostenwirksamkeit, Verständlichkeit sowie Vollzugseignung überprüfen zu lassen. Diese Vorgabe gilt nach § 44 Abs. 2 GGO auch für die Vorbereitung von Rechtsverordnungen – wie etwa der Corona-Schutzverordnungen. Angesichts des Umgangs mit den Normanforderungen in anderen Bundesländern sowie der Einschätzungen des Hessischen Staatsgerichtshofs bestehen jedoch erhebliche Zweifel daran, ob und inwieweit in Hessen beim Erlass der Corona-Schutzverordnungen die grundlegenden landesrechtlichen Verfahrensvorschriften tatsächlich eingehalten worden sind. So kritisierte bereits der Hessische Staatsgerichtshof in seinem Urteil zum Corona-Sondervermögen vom 27. Oktober 2021 die unzureichende Begründung der Eignung, Erforderlichkeit und Angemessenheit der Krisenbewältigungsmaßnahmen sowie des entsprechenden Veranlassungszusammenhangs. In der Brandenburger Enquete-Kommission 8/1 wurde seitens der Landesverwaltung zudem eingeräumt, dass die in § 21 Abs. 3 GGO vorgeschriebene materielle Normprüfung bei den Corona-Schutzverordnungen ausgeblieben ist. Mit Urteil vom 1. März 2021 hat das Landesverfassungsgericht Thüringen darüber hinaus mehrere Corona-Verordnungen wegen formeller Verfahrensmängel für nichtig erklärt.

Vorbemerkung der Ministerin für Familie, Senioren, Sport, Gesundheit und Pflege:

Die Gemeinsame Geschäftsordnung der Staatskanzlei, der Ministerien des Landes Hessen sowie der Landesvertretung Berlin (GGO) regelt die Grundzüge der Zusammenarbeit innerhalb der Landesregierung. Es handelt sich um interne Ordnungsregeln, aus denen keine unmittelbare Außenwirkung resultiert. Abweichungen von diesen sind daher grundsätzlich möglich. Der Erlass von Rechtsverordnungen auf Grundlage insbesondere des Infektionsschutzgesetzes (IfSG) im Zuge der Corona-Pandemie war zudem von besonderer Eilbedürftigkeit geprägt.

Die Entscheidungen im Frühjahr 2020 erfolgten vor dem Hintergrund einer sich weltweit dynamisch entwickelnden pandemischen Lage mit rasch steigenden Infektionszahlen und erheblichen Belastungen von Gesundheitssystemen in verschiedenen Staaten. Maßgeblich für das Handeln der damaligen Landesregierung waren insbesondere die Lagebewertungen fachlich zuständiger Institutionen, darunter die Einschätzungen nationaler Gesundheitsbehörden wie des RKI, sowie die Entwicklung des Infektionsgeschehens und der medizinischen Versorgungssituation in Deutschland und Hessen. Entscheidungen mussten in dieser Situation – wie bei neuartigen Infektionsgeschehen regelmäßig der Fall – zügig anhand der vorherrschenden Gegebenheiten (Infektionsgeschehen, Belastungs- und Belegungssituation der Krankenhäuser) und auf Grundlage der jeweils verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnisse getroffen werden. Dabei waren sämtliche Maßnahmen, wie Besuchsverbote oder Isolationen am verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit auszurichten. Eingriffe in Rechte der Bürgerinnen und Bürger durften daher nur erfolgen, soweit sie zur Erreichung legitimer Ziele des Gesundheitsschutzes geeignet, erforderlich und im engeren Sinne angemessen waren.

Diese Vorbemerkungen vorangestellt, beantworte ich die Große Anfrage im Namen der Landesregierung wie folgt:

- Frage 1 Wurde bei den Corona-Schutzverordnungen des Landes Hessen, die bei der Staatskanzlei eingerichtete Normprüfstelle entsprechend § 36 Abs. 1 GGO beteiligt?
Wenn ja: In welcher Form und bei welchen Verordnungen? Bitte jeweils mit Datum und Bezeichnung.
- Frage 2 Wurde bei den Corona-Schutzverordnungen des Landes Hessen die „Prüfliste zur begleitenden Vorschriftenkontrolle“ (Anlage 4) gemäß § 36 Abs. 1 GGO ausgefüllt und beigelegt?
Falls ja: Wo sind diese Prüflisten archiviert?
- Frage 3 Wurden die in Anlage 4 zur GGO vorgesehenen Prüfkriterien (Notwendigkeit, Zweckmäßigkeit, Kostenwirksamkeit, Verständlichkeit, Vollzugseignung) bei den Corona-Schutzverordnungen systematisch geprüft und dies entsprechend dokumentiert?

Die Fragen 1 bis 3 werden wegen des Sachzusammenhanges gemeinsam beantwortet.

Die bei der Staatskanzlei eingerichtete Normprüfstelle wurde bei Erlass der Rechtsverordnungen auf Grundlage des IfSG zur Bewältigung der Corona-Pandemie nicht beteiligt. Demgemäß war auch die Prüfliste zur begleitenden Vorschriftenkontrolle nicht auszufüllen.

Die Tätigkeit der Normprüfstelle zielt nicht auf eine Prüfung der Rechtmäßigkeit von Gesetz- und Verordnungsentwürfen der Landesregierung, sondern auf eine nachhaltige Senkung des Bürokratie- und Vollzugsaufwands von Vorschriften im Wege einer begleitenden Normprüfung ab.

- Frage 4 Falls die Normprüfstelle bei den Corona-Schutzverordnungen nicht oder nur eingeschränkt beteiligt wurde: Auf welcher rechtlichen Grundlage erfolgte diese Abweichung von § 36 Abs. 1 GGO? Bitte angeben, ob hierzu eine juristische Stellungnahme oder ein Rechtsgutachten eingeholt wurde, und dieses gegebenenfalls als Anlage beifügen.

Es wird auf die Vorbemerkung verwiesen.

- Frage 5 Gab es einen förmlichen Beschluss der Landesregierung, die Verfahrensvorschriften der GGO bei den Corona-Verordnungen ganz oder teilweise nicht anzuwenden oder abzuändern?
Falls ja: Wann und mit welchem Inhalt?

Ein förmlicher Beschluss im Sinne der Fragestellung existiert nicht. Im Übrigen wird auf die Vorbemerkung verwiesen.

- Frage 6 Hat die Landesregierung geprüft, ob andere Bundesländer bei ihren Corona-Verordnungen die jeweiligen landesrechtlichen Normprüfungspflichten eingehalten haben?
- Frage 7 War der Landesregierung bekannt, dass in Brandenburg nach Angaben der Landesverwaltung die Normprüfung bei den Corona-Verordnungen nicht durchgeführt wurde?

Die Fragen 6 und 7 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die Landesregierung hat Inhalt und Verfahren vergleichbarer Rechtssetzung in anderen Ländern beobachtet.

- Frage 8 War der Landesregierung bekannt, dass die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO Bund) in § 44 vergleichbare Prüfpflichten (Gesetzesfolgenabschätzung) enthält?

Die GGO Bund ist der Landesregierung bekannt.

- Frage 9 Hat die Landesregierung geprüft, ob und wie der Bund diese Prüfpflichten bei seinen Corona-Regelungen tatsächlich eingehalten hat?

Interne Verfahrensabläufe der Bundesregierung sind nicht Gegenstand von Beurteilungen der Landesregierung. Auf die Vorbemerkung wird zudem verwiesen.

Frage 10 Wie bewertet die Landesregierung die Einhaltung der Normprüfungspflichten bei den Corona-Verordnungen gemäß der GGO vor dem Hintergrund der Feststellungen des Hessischen Staatsgerichtshofs in seinem Urteil zum Corona-Sondervermögen vom 27. Oktober 2021, wonach die Begründung im Gesetzgebungsverfahren zur Eignung, Erforderlichkeit und Angemessenheit der Krisenbewältigungsmaßnahmen sowie zum erforderlichen Veranlassungszusammenhang unzureichend gewesen ist?

Im Zuge der Schaffung des § 28a IfSG durch Gesetz vom 18. November 2020 (BGBl. I S. 2397) wurde in einem neuen Abs. 5 eine Begründungspflicht für Verordnungen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie eingeführt. Dieser Pflicht ist die Landesregierung nachgekommen, indem die Begründungen jeweils im Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes Hessen veröffentlicht wurden.

Feststellungen des Hessischen Staatsgerichtshofes zu Abwägungsfehlern in einem Gesetzgebungsverfahren können hinsichtlich anderer Rechtsetzungsverfahren nicht verallgemeinert werden.

Frage 11 Teilt die Landesregierung die Auffassung, dass die Verhältnismäßigkeitsprüfung als verfassungsrechtliches Gebot unabhängig von der GGO zwingend durchzuführen ist?
Wenn ja: Wie stellt sie sicher, dass diese verfassungsrechtliche Pflicht auch in Fällen erfüllt wird, in denen die in § 36 GGO vorgesehenen Verfahrensschritte nicht oder nicht vollständig angewendet wurden?

Selbstverständlich ist auch in Eilfällen eine Verhältnismäßigkeitsprüfung als verfassungsrechtliches Gebot essentieller Bestandteil jedes Rechtsetzungsverfahrens über seine gesamte Dauer.

Die vormalige Landesregierung hat stets betont, dass sie sich bei den Maßnahmen zur Bewältigung der Corona-Pandemie der Auswirkungen auf betroffene Grundrechte bewusst ist und diese im Sinne einer Abwägung widerstreitender Interessen berücksichtigt. Auf die Vorbemerkung wird verwiesen.

Frage 12 Ist die Landesregierung der Auffassung, dass die Verfahrensvorschriften der GGO als Verwaltungsvorschrift durch eine einfache Entscheidung der Staatskanzlei oder einzelner Ministerien ganz oder teilweise außer Kraft gesetzt oder suspendiert werden können?

Es wird hierzu auf die Vorbemerkung verwiesen.

Frage 13 Plant die Landesregierung für künftige Notlagen (Pandemien, Katastrophen et cetera) ein formalisiertes Eilverfahren, das die Prüfpflichten nach § 36 GGO in modifizierter Form aufrechterhält?
Falls ja: Wie soll dieses aussehen?

Frage 14 Sieht die Landesregierung aufgrund der Erfahrungen aus der Corona-Pandemie Änderungsbedarf bei § 36 GGO?

Die Fragen 13 und 14 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Für die Einführung eines formalisierten Prüfverfahrens oder eine Änderung des § 36 GGO wird aktuell kein Bedarf gesehen. Eine Verhältnismäßigkeitsprüfung ist zu jeder Zeit essentieller Bestandteil von Rechtsetzungsverfahren, unabhängig von § 36 GGO. Es wird insofern auf die Antwort zu Frage 11 verwiesen.

Frage 15 Welche Bedeutung hat nach Ansicht der Landesregierung die Einhaltung oder Nicht-Einhaltung der Verfahrensvorschriften des § 36 GGO bei den Corona-Schutzverordnungen für die Rechtmäßigkeit der betroffenen Verordnungen?

Es wird auf die Vorbemerkung sowie die Antworten zu den Fragen 11, 13 und 14 verwiesen.

Frage 16 Welche Maßnahmen plant die Landesregierung, um sicherzustellen, dass auch in künftigen Notlagen die verfassungsrechtlich gebotene Verhältnismäßigkeitsprüfung systematisch durchgeführt und dokumentiert wird?

Es wird auf die Vorbemerkung sowie die Antworten zu den Fragen 10, 11 sowie 13 und 14 verwiesen.

Frage 17 Wurden Personen, gegen die aufgrund von Verstößen gegen die Corona-Schutzverordnungen Bußgelder verhängt worden sind, über etwaige Verfahrensmängel beim Erlass dieser Verordnungen informiert?
Falls nein: Warum nicht?

Es wird auf die Vorbemerkung sowie die Antworten zu den Fragen 10, 11 sowie 13 und 14 verwiesen.

Die Regelungen der Verordnungen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie haben in allen Fällen vor hessischen Gerichten Bestand hinsichtlich behaupteter Form- oder Verfahrensmängel behalten.

Wiesbaden, 21. Juli 2026

Diana Stolz