



Univ.-Prof. Dr. Florian Becker, LL.M.

Univ.-Prof. Dr. Florian Becker, LL.M.: Institut für Öffentliches Wirtschaftsrecht
Christian-Albrechts-Universität zu Kiel · Leibnizstraße 2 · 24118 Kiel

Telefon: 0431 880-5378
Telefax: 0431 880-5374
Durchwahl: 0431 880-1504
E-Mail: f.becker@law.uni-kiel.de
Homepage: www.becker.jura.uni-kiel.de

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Innen- und Rechtsausschuss
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Kiel, 03.12.2020

Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU, SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP und der Abgeordneten des SSW zur Änderung der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein (Drucksache 19/2558)

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 19/4974

Sehr geehrte Frau Vorsitzende Ostmeier,
sehr geehrte Damen und Herren,

mit Mail vom 25. November 2020 haben Sie mir freundlicherweise die Gelegenheit eingeräumt, zu der in der o.a. Drucksache vorgeschlagenen Verfassungsänderung Stellung zu nehmen. Diesem Anliegen komme ich gerne nach und berücksichtige dabei natürlich auch die Fragen, die in dem mir mit einer Mail am 1. Dezember 2020 zugeleiteten Schreiben der SPD-Fraktion vom 10. November 2020 enthalten sind.

Ich stütze mich bei dieser Stellungnahme im Wesentlichen auf meine Kommentierung dieses Entwurfs, die alsbald in dem u.a. von mir im Nomos Verlag herausgegebenen Kommentar zur Verfassung des Landes Schleswig-Holstein erscheinen wird¹.

Ich erlaube mir, besonders auf meinen *Ergänzungsvorschlag* unter (A.) hinzuweisen.

¹ Becker/Brüning/Ewer/Schliesky (Hrsg.), Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2021 (Nomos).

Inhalt

A. Zusammenfassung der Stellungnahme und Vorschlag.....	2
I. Kern der Neuregelung.....	2
II. Zusammenfassung	2
III. Ergänzungsvorschlag: Art. 21 Abs. 2 LVerf SH n.F.	3
B. Begründung.....	6
I. Verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab	6
II. Entscheidung durch Ausschüsse in der parlamentarischen Demokratie	6
III. Regelungsinhalt von Art. 47a LVerf SH-Entwurf	8
Absatz 1	8
Absatz 2	8
Absatz 3	10
Absatz 4	12
Absatz 5	13
Absatz 6	14
Absatz 7	14
Art. 70 Abs. 3 LVerf SH-Entwurf	15
C. Abschließende Bewertung	16
I. Verfassungsrecht.....	16
II. Verfassungspolitik.....	16

A. Zusammenfassung der Stellungnahme und Vorschlag

I. Kern der Neuregelung

Der vorgeschlagene Entwurf einer Verfassungsänderung regelt die sachlichen und prozeduralen Voraussetzungen für die Übertragung der Kompetenzen des Landesparlaments auf einen Notausschuss in einer Notfallsituation, in der der Landtag nicht handlungsfähig ist.

Der Entwurf erinnert an Art. 113 Abs. 1 Sächs Verf. oder Art. 62 Abs. 1 LVerf Bad.-Württ., ist aber deutlich elaborierter und mit stärkeren prozeduralen Vorgaben versehen als jene Normen.

II. Zusammenfassung

1. Die aktuell geltende Beschlussfähigkeitsfiktion in Notfallsituationen auf der Ebene der Geschäftsordnung (§ 59 GO-LTSH) begegnet u.a. im Lichte von Art. 22 Abs. 3 LVerf SH *erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken*.

2. Soweit man einen Regelungsbedarf zur Sicherstellung parlamentarischer Handlungsfähigkeit in Notsituationen durch Konzentration oder Delegation parlamentarischer Befugnisse sieht, ist *eine Regelung auf der Ebene der Verfassung unumgänglich*. Von daher ist der vorgelegte Entwurf zu begrüßen.
 - a. Die Einrichtung eines Notausschusses *beschränkt* den verfassungsrechtlichen Grundsatz, dass das Parlament bei der Entscheidung wesentlicher Fragen als Ganzes zu handeln, und dementsprechend seine Befugnisse nicht auf einen Ausschuss übertragen darf².
 - b. Die Realisierung dieser Übertragung von Wahrnehmungsbefugnissen erfolgt aber unter strengen materiellen und prozeduralen Voraussetzungen; zudem ist ein Missbrauch der übertragenen Befugnisse durch deren zeitliche und inhaltliche Begrenzung auch ausgeschlossen.
3. Eine Verfassungsänderung stößt ohnehin nur an *äußerste, durch verfassungsrechtliche Grundentscheidungen* (Demokratie, Rechts-, Sozial-, Bundesstaat, Schutz der Menschenwürde) markierte *Grenzen*, die durch den vorliegenden Entwurf *nicht verletzt* werden.
4. Es ist indes eine primär *verfassungspolitische Frage, ob* überhaupt Regelungsbedarf besteht, dem mit der vorgeschlagenen Einführung von Art. 47a LVerf SH Genüge getan wird.

Nur dann, wenn bei fehlender und auch nicht durch Auslegung der Verfassung zu ermittelnder Regelung eine Funktionsunfähigkeit des Landtags in Krisenzeiten drohte, wäre eine Nichtregelung verfassungsrechtlich problematisch.

III. Ergänzungsvorschlag: Art. 21 Abs. 2 LVerf SH n.F.

5. Nicht nur in verfassungspolitischer Hinsicht, sondern auch im Sinne der verfassungsrechtlichen Grundentscheidung für eine parlamentarische Demokratie (Art. 2 Abs. 2 LVerf SH) wäre es *sinnvoll, vor* einer Einrichtung des in Art. 47a LVerf SH-Entwurf ermöglichten Notausschusses deutlich zu machen, dass ein *Zusammentreten*³ des Parlaments nicht nur (was nach Verfassung und Geschäftsordnung unproblematisch erscheint) außerhalb des eigentlichen Sitzes möglich ist. Wenn etwa das Landeshaus wegen Zerstörung nicht genutzt

² So für das Grundgesetz: BVerfGE 130, 318 (342 ff.).

³ Zu der unklaren Verwendung dieses Begriffs, s.u. bei den Erläuterungen zu Absatz 3.

werden kann, die Abgeordneten aber in der Lage sind, sich an einem anderen Ort zu treffen, ist dies sicher kein Anlass für die Aktivierung eines Notausschusses.

6. Aber im 21. Jahrhundert muss eine Landtagssitzung auch virtuell möglich sein. Soweit nämlich eine Situation, in der dem „Zusammentritt des Landtages unüberwindliche Hindernisse entgegenstehen oder seine Beschlussfähigkeit nicht hergestellt werden kann“ (so Art. 47 Abs. 3 LVerf SH-Entwurf) dadurch überwunden werden kann, dass dieser Zusammentritt virtuell erfolgt, verengt sich der tatsächliche Anwendungsbereich der vorgeschlagenen Notfallnorm auf fast undenkbbare Extremfälle, in denen den Abgeordneten nicht einmal mehr die technischen Möglichkeiten zur elektronischen Kommunikation zur Verfügung stehen.

Durch ein virtuelles „Zusammentreten“ des Landtags könnten aber jedenfalls die Schwierigkeiten, die sich aus der aktuellen Infektionsgefahr ergeben, ohne weiteres überwunden werden. Auch Abgeordnete in Quarantäne oder solche, die den besonders gefährdeten Bevölkerungsgruppen angehören, können ohne Probleme an einer Videokonferenz teilnehmen.

Es wird in verschiedenen Verfassungsräumen zurzeit diskutiert, ob eine Parlamentssitzung in dieser Form zulässig ist.

7. Zur einfachen Klärung dieser m.E. vorrangigen Frage und zur Vermeidung von Streitigkeiten schlage ich die folgende weitere *Ergänzung* der Verfassung in Art. 21 Abs. 2 LVerf SH vor (der jetzige Abs. 2 würde dann zu einem neuen Abs. 3):

Wenn dem unaufschiebbaren Zusammentritt⁴ des Landtages unüberwindliche Hindernisse entgegenstehen oder seine Beschlussfähigkeit nicht hergestellt werden kann, lädt die Landtagspräsidentin oder der Landtagspräsident zu einer Sitzung ohne physische Präsenz der Abgeordneten (virtuelle Sitzung). Es hat eine Bild- und Tonübertragung der gesamten Sitzung zu erfolgen. Die Stimmrechtsausübung der Abgeordneten über elektronische Kommunikation muss ebenso wie die Rede-, Frage- und Antragsbefugnisse der Abgeordneten im Wege der sicheren elektronischen Kommunikation gewährleistet sein. Weitere Einzelheiten regelt die Geschäftsordnung

⁴ S.o. Fn. 3 und die Erläuterungen unten zu Abs. 3; soweit dessen Formulierung geändert werden, wäre auch der Vorschlag eines Art. 21 Abs. 2 LVerf SH sprachlich anzupassen.

Die Regelung lehnt sich an das Aktienrecht und die dortige Option einer virtuellen Hauptversammlung an⁵.

Dieser Vorrang der virtuellen Sitzung müsste dann noch in dem Entwurf zu Art. 47a Abs. 3 LVerf SH deutlich gemacht werden (Änderung hervorgehoben):

*Ein Notfall liegt vor, wenn aufgrund einer Naturkatastrophe, Seuchengefahr oder eines besonders schweren Unglücksfalls oder einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Landes dem unaufschiebbaren Zusammentritt des Landtages unüberwindliche Hindernisse entgegenstehen oder seine Beschlussfähigkeit nicht hergestellt werden kann **und eine virtuelle Sitzung nach Art. 21 Abs. 2 nicht möglich ist.***

⁵ Art. 2 (§ 1) des Gesetzes zur Abmilderung der Folgen der COVID-19-Pandemie im Zivil-, Insolvenz- und Strafverfahrensrecht vom 27.03.2020, BGBl. 2020 I, 569.

B. Begründung

I. Verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab

Eine Verfassungsänderung – wie die vorgeschlagene – kann weitgehend frei gestaltet werden. Es gibt in der Verfassung Schleswig-Holsteins keine ausdrücklichen inhaltlichen Vorgaben für Verfassungsänderungen.

Aber auch wenn die Landesverfassung – anders als das Grundgesetz (vgl. Art. 79 Abs. 3 GG) – keinen änderungsfesten Kern ausdrücklich benennt, darf das Demokratieprinzip auch durch eine Verfassungsänderung nicht abgeschafft werden. Zum einen ist die Verpflichtung auf dieses Prinzip den Landesverfassungsgebern durch Art. 28 Abs. 1 GG bundesverfassungsrechtlich vorgegeben. Zum anderen ist auch die verfassungsändernde Gewalt durch die Landesverfassung selbst auch ohne ausdrückliche Selbstbeschränkung domestiziert und hat deshalb ihre eigenen Grundlagen stets zu wahren⁶.

Die Verfassung soll in ihren tragenden Institutionen und Grundsätzen eine auf Dauer bestehende Ordnung sein, die nicht zur Verfügung politischer Mehrheiten steht⁷. Dabei kann es nicht um eine Bestandskraft für jede Feinheit des verfassungsrechtlichen Demokratieprinzips gehen. Aber dessen Grundstrukturen (wie v.a. die Herrschaft der Mehrheit) dürfen auch durch den verfassungsändernden Gesetzgeber nicht angetastet werden.

Angesichts der engen prozeduralen und inhaltlichen Vorgaben von Art. 47a LVerf SH-Entwurf, ist von einer Berührung dieser Grenzen nicht auszugehen. Dies gilt insbesondere dann, wenn der verfassungsändernde Gesetzgeber durch die Einführung des vorgeschlagenen Art. 21 Abs. 2 LVerf SH (s.o.) deutlich macht, dass die Übertragung der Wahrnehmungskompetenzen auf den Notausschuss tatsächlich nur die absolute *ultima ratio* sein kann.

II. Entscheidung durch Ausschüsse in der parlamentarischen Demokratie

Die verfassungsrechtliche Regelung über die Beschlussfähigkeit des Parlaments (vgl. Art. 22 Abs. 3 LVerf SH⁸) dient der demokratischen Legitimation einer Entscheidung, die mit der in

⁶ HmbVerfG, Urt. v. 13.10.2016 – HVerfG 2/16, NJOZ 2016, 1896 (Rn. 88 f.).

⁷ Vgl. zu Art. 79 Abs. 3 GG, der nur einen „allgemeinen Gedanken“ aufgreift: *Badura*, in: Isensee/Kirchhof, HdbStR XII, 3. Aufl. 2014, § 270 Rn. 33.

⁸ Vgl. zu der Situation im Bund BVerfGE 44, 308 (315 ff.), wo allerdings die Frage der Beschlussfähigkeit des Bundestags keine verfassungsrechtliche Regelung erfahren hat.

§ 59 Abs. 1 S. 2 GO-LTSH zur Zeit enthaltenen Fiktionsregel bereits auf die Probe gestellt wird.

Die Übertragung fast sämtlicher Befugnisse des Landtags auf einen Ausschuss – wie ihn Art. 47a Abs. 1 S. 1 LVerf SH-Entwurf vorsieht – wirft natürlich nicht unmittelbar die Frage nach der Beschlussfähigkeit des erstgenannten auf, weil dieser ja gerade nicht handeln soll. Allerdings machen die entsprechenden Vorgaben (vgl. Art. 22 Abs. 3 LVerf SH) im Dienste des Prinzips demokratischer Legitimation doch deutlich, dass eine Mindestanzahl von Abgeordneten an den Entscheidungen des Landtags beteiligt sein muss und dass eine Übertragung nahezu aller Aufgaben des Landtags auf ein kleineres Gremium diese Vorgabe zu umgehen droht.

Für die Ebene des Grundgesetzes hat sich das Bundesverfassungsgericht mit der Frage befasst, ob und in welchem Maße der Bundestag verfassungsrechtlich verpflichtet ist, bei der Entscheidung wesentlicher Fragen (hier: Ausübung des Budgetrechts und der Wahrnehmung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung) als Ganzes zu handeln, und dementsprechend seine Befugnisse nicht auf einen Ausschuss übertragen darf. Eine solche Übertragung greift jedenfalls auch in die Statusrechte der nicht an der Entscheidung beteiligten Abgeordneten ein.

Sie ist im Wege der Geschäftsordnung nur zur Wahrung anderer Rechtsgüter von Verfassungsrang zulässig, wenn dafür Gründe bestehen, „die dem Gebot der gleichberechtigten Mitwirkung aller Abgeordneten die Waage halten“.

Zudem

„darf die Beschränkung der Statusrechte der gewählten Abgeordneten und die damit verbundene Ungleichbehandlung nicht weiterreichen, als dies unbedingt erforderlich ist (vgl. BVerfGE 94, 351 [369]). Damit unverhältnismäßige Beeinträchtigungen von Statusrechten der Abgeordneten vermieden werden, muss der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit gewahrt bleiben. Zudem dürfen die Informations- und Unterrichtsmöglichkeiten für die nicht beteiligten Abgeordneten nicht über das unabdingbar notwendige Maß hinaus beschränkt werden“⁹.

Ebenso wie diese Aussagen erst recht bei einer mehr oder weniger vollumfänglichen Übertragung der Kompetenzwahrnehmung auf einen Notausschusses Geltung erheischen dürften, dürfte allerdings auch klar sein, dass die Gründe für die Übertragung, die in Art. 47a LVerf SH genannt sind, ein erhebliches Gewicht aufweisen. Allerdings ist zu beachten, dass das Grundgesetz keine Regelung über die Beschlussfähigkeit des Bundestags *in toto* enthält, so dass hier eine entsprechende Regelung anders als in Schleswig-Holstein (noch) vertretbar erscheint.

⁹ BVerfGE 130, 318 (353).

III. Regelungsinhalt von Art. 47a LVerf SH-Entwurf

Absatz 1

Abs. 1 S. 1 des Entwurfs verpflichtet den Landtag zur Einrichtung eines obligatorischen Ausschusses, der nach dem grundsätzlich im Ausschussrecht anzuwendenden Prinzip der Spiegelbildlichkeit zu besetzen ist, um auch hier die durch die Landtagswahl ermittelten Mehrheitsverhältnisse abzubilden (S. 2). Die Regelung weiterer Einzelheiten von Bildung und Verfahrensgang des Ausschusses verweist die Verfassung zu Recht an die Geschäftsordnung.

Absatz 2

Die zentrale materielle Neuregelung enthält Abs. 2 des Entwurfs. Hier ist zum einen festgelegt, dass der Ausschuss in die Rechte und Pflichten des Parlaments eintritt und damit grundsätzlich fast alle diesem Organ zugewiesenen verfassungsmäßigen Rechte wahrnehmen kann (S. 1). Die Wahrnehmung der Kompetenzen durch den Ausschuss enthebt den Landtag nicht seiner originären verfassungsrechtlichen Befugnisse im Sinne einer vollständigen Delegation. Die Aufgabenwahrnehmung des Ausschusses *tritt lediglich neben diejenige des Landtags*, sodass dieser aus verfassungsrechtlicher Sicht stets in der Lage bleibt, ebenfalls die entsprechenden Entscheidungen zu treffen.

Aber die Voraussetzungen für die Auslösung der Wahrnehmungskompetenz des Ausschusses (Abs. 2 S. 2) legen nahe, dass schon die bloße Entstehung eines solchen Kompetenzkonflikts das Vorliegen der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für ein Tätigwerden des Ausschusses ausschließt.

Die einzelnen Statusrechte der übrigen Abgeordneten, die nicht dem Ausschuss angehören, bleiben mangels anderweitiger Regelung unberührt. Auch im Übrigen unterliegt der Ausschuss den Vorgaben für den parlamentarischen Betrieb, so v. a. der Verpflichtung zur öffentlichen Verhandlung (Art. 21 Abs. 1 S. LVerf SH).

Weitere Unterausschüsse („Elefantenrunde“) wird der Notausschuss allerdings nicht bilden dürfen, da auf diese Weise die Statusrechte der nicht beteiligten Abgeordneten durch eine weitere Stufe der Mediatisierung noch stärker beeinträchtigt würden.

S. 2 schränkt die zunächst umfassend erscheinenden Wahrnehmungsbefugnisse des Ausschusses deutlich ein, indem dieser anstelle des Parlaments lediglich „erforderliche Maßnahmen“ treffen kann, um die Handlungsfähigkeit des Landes im Notfall zu sichern.

Hierin liegt zum einen eine sachliche Beschränkung der wahrzunehmenden Kompetenzen; zum anderen erfordert ihre Ausübung stets eine Überprüfung dahingehend, ob die beschlossenen Maßnahmen tatsächlich keinen Aufschub dulden. Aufgaben von fundamentaler Bedeutung dürfen nicht unerledigt bleiben.

Von der so umschriebenen Befugnis des Notausschusses sind Sachaufgaben umfasst, die die Bekämpfung des Notfalls betreffen sowie die sachlichen und personellen Ressourcen hierfür bereitstellen. Dementsprechend muss der Notausschuss dann, wenn der Landtag hierzu nicht in der Lage ist, auch einen Nachtragshaushalt beschließen können, wenn die hierdurch bereitgestellten Gelder unmittelbar und sofort zur Bekämpfung einer Krise und ihrer Folgen benötigt werden und die Optionen des Art. 60 Abs. 1 LVerf SH nicht ausreichen. Dasselbe gilt für eine Entscheidung nach Art. 61 Abs. 3 LVerf SH, die allerdings auch hier nur in Verbindung mit den dort niedergelegten Grenzen der Verschuldung zulässig ist. Die Sätze drei und vier schließen die dort genannten Entscheidungen aus der dem Ausschuss zur Wahrnehmung übertragenen Kompetenz des Landtags aus, um sicherzustellen, dass jener keine dauerhaft wirkenden strukturellen Entscheidungen treffen oder sich gar durch Verfassungsänderung dauerhaft selbst ermächtigen kann.

Die SPD-Fraktion wirft in ihrem Schreiben vom 10. November 2020 unter (1.) die Frage auf, wie mit Wahlen zu verfahren ist, die während der Tätigkeit des Notausschusses durchzuführen sind. Soweit der Ablauf der Amtszeit der zu wählenden Person noch in einiger Ferne liegt, handelt es sich bei einer solchen Wahl nicht um eine erforderliche Maßnahme, die die Handlungsfähigkeit des Landes im Notfall sichert. Dann stünde dem Notausschuss keine Befugnis zur Durchführung der Wahl zu. Allerdings ist es auch in einer Notfallsituation denkbar, dass ein Amt – wie etwa bei dem Landesverfassungsgericht – dringend zu besetzen ist. Dann ist eine in dem Schreiben erwogene Verschiebung der Wahl bis zu dem Abklingen des Notfalls und der Wiederaufnahme der Sitzungstätigkeit durch das gesamte Parlament nicht tunlich. Hier sollte auch der Notausschuss wählen können; allerdings sollte dann auch die Wahlentscheidung nach Art. 47a Abs. 6 LVerf SH-Entwurf gegebenenfalls vom Plenum wieder rückgängig gemacht werden können. Eine solche Option ist zwar für Personalentscheidungen sehr ungewöhnlich; allerdings wird angesichts der obwaltenden Umstände und angesichts der verfassungsrechtlichen Regelung bei der gewählten Person ein Vertrauen auf eine dauerhafte Beibehaltung des Amtes begründet. Soweit eine Wahl tatsächlich nicht erforderlich sein sollte, ist die von der SPD-Fraktion vorgeschlagene Regelung zur Verlängerung der Amtsdauer betroffener Amtswalter sinnvoll, um ein nicht sachangemessenes Funktionsvakuum zu vermeiden.

Absatz 3

Abs. 3 des Entwurfs definiert den „Notfall“ als auslösendes Moment für die Verschiebung der Wahrnehmungskompetenzen vom gesamten Parlament auf den Ausschuss. Dabei verbindet die Vorschrift ein äußeres Ereignis mit der hierdurch ausgelösten Unmöglichkeit eines Zusammentritts des Landtags zu einer erforderlichen Sitzung oder mit dem Nichterreichen der Beschlussfähigkeit des Parlaments.

Die in der Norm genannten auslösenden Ereignisse sind der Rechtsordnung bekannt (vgl. etwa den Notstandsvorbehalt, welcher durch die sog. Notstandsverfassung von 1968 auch angesichts der Norddeutschen Flutkatastrophe als Grundrechtsschranke in Art. 11 Abs. 2 GG eingefügt wurde¹⁰, während er hier staatsorganisatorische Bedeutung erlangt).

Eine Naturkatastrophe ist das Auftreten eines unvorhersehbaren Ereignisses, das für große Personenkreise und weite Gebiete verheerende Folgen herbeiführt und auf die Auswirkungen elementarer Naturgewalten oder jedenfalls auf natürliche Ursachen zurückgeht; als Beispiele gelten Überschwemmungen, Erdbeben, schwere Stürme oder extreme Trockenheiten¹¹.

Der Seuchenbegriff (s.a. Art. 13 Abs. 7 GG) beschreibt übertragbare medizinisch fassbare Massengefahren durch die unkontrollierte unmittelbare oder mittelbare Übertragung von durch Krankheitserregern verursachten Krankheiten auf den Menschen.¹²

Soweit die SPD-Fraktion in ihrem Schreiben vom 10. November 2020 unter (2.) eine Veränderung des Notfallbegriffs durch Präzisierung im Hinblick auf die anstehenden Gefahren vorschlägt, erscheint dies insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Verengung der Tatbestandsvoraussetzungen sinnvoll.

Besonders schwere Unglücksfälle sind „demgegenüber Katastrophen technischen Ursprungs, etwa schwere Eisenbahn- oder Flugzeugunglücke, Explosionen, Atomunfälle etc., die in ihren Ausmaßen den zuvor genannten Katastrophen gleichkommen“¹³. Es ist insoweit unerheblich, ob diese vorsätzlich herbeigeführt wurden.¹⁴

Ein weiterer Auslöser für das Vorliegen eines Notfalls ist die drohende Gefahr für den Bestand des Landes oder seine freiheitliche demokratische Grundordnung. Der „Bestand“ einer Gebietskörperschaft (hier: des Landes) als Schutzobjekt einer Norm oder als Rechtfertigung für einen Grundrechtseingriff wird auch im Grundgesetz mehrfach erwähnt (dann jeweils bezogen auf

¹⁰ Durner, in: Maunz/Dürig GG Art. 11 Rn. 35.

¹¹ So zu der Verwendung in Art. 11 GG Durner, in: Maunz/Dürig GG Art. 11 Rn. 147 mwN.

¹² So zu der Verwendung in Art. 11 GG Durner, in: Maunz/Dürig GG Art. 11 Rn. 145.

¹³ Durner, in: Maunz/Dürig GG Art. 11 Rn. 147.

¹⁴ So zu der Verwendung in Art. 11 GG Durner, in: Maunz/Dürig GG Art. 11 Rn. 147 mwN.

den Bund und/oder die Länder; vgl. z.B. Art. 10 Abs. 2 Satz 2, 21 Abs. 2, 87 a Abs. 4 S. 1 GG). Der Bestand umfasst als Inbegriff der „elementarsten rechtlichen und sozialen Gegebenheiten“¹⁵ die Bevölkerung, die territoriale Integrität und die nach außen wie auch nach innen gerichtete Handlungsfähigkeit der Gebietskörperschaft.

Der Begriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung ist enger als der der Verfassungsordnung. Das Bundesverfassungsgericht beschreibt ihn folgendermaßen als Sammlung der obersten Grundsätze der freiheitlichen Demokratie:

*„Diese obersten Grundsätze bilden die freiheitliche demokratische Grundordnung, der nach der im Grundgesetz getroffenen verfassungspolitischen Entscheidung die Vorstellung zugrunde liegt, dass der Mensch in der Schöpfungsordnung einen eigenen selbstständigen Wert besitzt und dass Freiheit und Gleichheit dauernde Grundwerte der staatlichen Einheit sind. Daher ist die freiheitliche demokratische Grundordnung eine wertgebundene Ordnung. Sie ist das Gegenteil des totalen Staates, der als ausschließliche Herrschaftsmacht Menschenwürde, Freiheit und Gleichheit ablehnt. [...] Die freiheitliche demokratische Grundordnung beschränkt sich auf diejenigen Prinzipien, die unter Ausschluss jeglicher Gewalt- und Willkürherrschaft eine rechtsstaatliche Herrschaftsordnung auf der Grundlage der Selbstbestimmung des Volkes nach dem Willen der jeweiligen Mehrheit und der Freiheit und Gleichheit gewährleisten [...] Davon ausgehend hat das Bundesverfassungsgericht dieser Ordnung aus einer Gesamtinterpretation des Grundgesetzes und seiner Einordnung in die moderne Verfassungsgeschichte [...] zunächst folgende acht Elemente zugeordnet: die Achtung vor den im Grundgesetz konkretisierten Menschenrechten, vor allem vor dem Recht der Persönlichkeit auf Leben und freie Entfaltung, die Volkssouveränität, die Gewaltenteilung, die Verantwortlichkeit der Regierung, die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, die Unabhängigkeit der Gerichte, das Mehrparteienprinzip und die Chancengleichheit für alle politischen Parteien mit dem Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung einer Opposition“.*¹⁶

Für das Vorliegen eines „Notfalls“ genügt es indes nicht, dass einer dieser äußeren Vorgänge nachweisbar ist. Dieser muss ein so schwerwiegendes Ausmaß annehmen, dass dies auch Auswirkungen auf die Arbeitsfähigkeit des Parlaments entfaltet. Der Entwurf geht davon aus, dass die Tätigkeit des Ausschusses unter diesen äußeren Bedingungen dann erforderlich wird, wenn „dem unaufschiebbaren Zusammentritt des Landtages unüberwindliche Hindernisse entgegenstehen oder seine Beschlussfähigkeit nicht hergestellt werden kann“.

¹⁵ So zu der Verwendung in Art. 11 GG Durner, in: Maunz/Dürig GG Art. 11 Rn. 139.

¹⁶ BVerfGE 144, 20 (203 f.); s.a. BVerfGE 2, 1 (13 f.).

Der Zusammentritt des Landtags ist dann unaufschiebbar, wenn Beschlüsse zu fassen, insbesondere Gesetze zu erlassen oder auch Wahlen durchzuführen sind, die keinen Aufschub dulden. Hier geht es in erster Linie um den Erlass von Rechtsnormen, auf deren Grundlage die o.a. äußeren Umstände eingegrenzt, bekämpft bzw. ihre sozialen wie wirtschaftlichen Folgen abgemildert werden können oder auch um die Bereitstellung zusätzlicher finanzieller Mittel zu diesem Zweck. Die äußeren Umstände können dann dazu führen, dass dem Zusammentritt des Landtags unüberwindliche Hindernisse entgegenstehen. Dies wäre etwa der Fall, wenn eine Anreise der Abgeordneten unmöglich ist oder die infrastrukturellen Voraussetzungen einer ordnungsgemäßen Sitzung nicht gewährleistet werden können.

Es sei allerdings auf folgendes hingewiesen:

Bislang verwendet die Landesverfassung den *Begriff des „Zusammentritts“* allein im Zusammenhang mit dessen Konstituierung nach einer Wahl im Sinne eines „erstmaligen Zusammentritt(s) eines neuen Landtages“ (Art. 19 Abs. 1 Satz 1, Art. 34 Abs. 1 LVerf SH). Zwar kann man den Begriff des Zusammentritts auch zwanglos auf jede einzelne Sitzung während einer Legislaturperiode beziehen. Berücksichtigt man aber den o.a. Kontext seiner Verwendung in der Verfassung, ist seine Verwendung in dem vorliegenden Entwurf zumindest missverständlich. Erfasst sein soll doch nicht lediglich der (erstmalige) „Zusammentritt“ wie in Art. 19 Abs. 1 Satz 1, Art. 34 Abs. 1 LVerf SH, sondern vielmehr jede Tagung bzw. Sitzung wie etwa in Art. 21 LVerf SH. Diese Unklarheit könnte vermeiden, indem man z.B. von „Zusammenkommen“ (zu einer Tagung/Sitzung) o.ä. spricht. Auch der Notausschuss selbst könnte dann nach Abs. 4 Satz 3 des Entwurfs nicht in diesem Sinne „zusammentreten“.

Art. 22 Abs. 3 LVerf SH setzt für die Beschlussfähigkeit des Landtags die Anwesenheit der Mehrheit seiner Mitglieder voraus. Diese kann nicht hergestellt werden, wenn die hierdurch erforderliche Anzahl an Abgeordneten nicht in der Lage ist, an der dringend erforderlichen Sitzung teilzunehmen – sei dies aus persönlichen Gründen (Krankheit, Infektionsgefahr) oder aber auch aus nicht in der Person liegenden Gründen (Unmöglichkeit der Anreise).

Allerdings sollte im Sinne der vorgelegten Anregung der *Vorrang einer virtuellen Sitzung* auch an dieser Stelle in dem Verfassungstext deutlich gemacht werden (s.o. unter A. III.).

Absatz 4

In seinem vierten Absatz legt der Entwurf prozedurale Vorgaben für die Feststellung des Notfalls fest. Damit wird verhindert, dass der Notausschuss im Wege der Selbstermächtigung tätig wird. Vielmehr bedarf es vor der Ausübung seiner Kompetenzen zunächst einer entsprechenden Feststellung durch den Landtagspräsidenten oder die Landtagspräsidentin. Dementsprechend muss nicht nur das Vorliegen des äußeren Umstands, sondern auch die Tatsache, dass aufgrund

des Notfalls dem Zusammentritt des Landtags unüberwindliche Hindernisse entgegenstehen oder seine Beschlussfähigkeit nicht hergestellt werden kann, festgestellt werden. Um in einer ohnehin heiklen Lage einen kollusiven Machtmissbrauch zwischen dem Landtagspräsidenten oder der Landtagspräsidentin und den Mitgliedern des Notausschusses zu verhindern, tritt als weiterer Verfahrensschritt die Einschaltung des Landesverfassungsgerichts hinzu. Dieses hat nämlich auf Antrag des Landtagspräsidenten oder der Landtagspräsidentin die durch ihn oder sie getroffene Feststellung innerhalb eines Tages zu bestätigen. Diese Frist erscheint gerade in einer Notfallsituation, in der ja vermutlich auch die Funktionalität dieses Verfassungsorgans betroffen ist, sehr ambitioniert.

Erst nachdem das Landesverfassungsgericht beteiligt wurde, darf der Notausschuss „unverzüglich“, d.h. ohne schuldhaftes Zögern zusammentreten. Ob man in der gegebenen Situation sogar eine Pflicht zum Zusammentritt annehmen kann, ist letztlich unerheblich, weil eine Pflicht zur Fassung bestimmter Beschlüsse verfassungsrechtlich jedenfalls nicht denkbar ist.

Selbstverständlich muss eine solche Kontrolle nicht nur bei dem ersten Zusammentreten, sondern dauerhaft gewährleistet sein. Daher hat der Notausschuss nach dem ersten, durch das Zusammenwirken von Landtagspräsident oder Landtagspräsidentin und Landesverfassungsgericht ausgelösten Zusammentreten sich selbst bei jeder neuen Sitzung dahingehend zu überprüfen, ob die entsprechenden materiellen Voraussetzungen für die Übernahme der Befugnisse des Landtags (Abs. 2) noch vorliegen. Hierfür ist eine qualifizierte Mehrheit bei einer vorgegebenen Grenze der Beschlussfähigkeit erforderlich (S. 3). Von diesen Vorgaben werden die verfassungsprozessualen Optionen des Landtags nicht erfasst (S. 4).

Absatz 5

Eine weitere Sicherung des Verfahrens baut Abs. 5 des Entwurfs ein. Die Feststellung des Landtagspräsidenten oder der Landtagspräsidentin nach Abs. 4 ist wegen der erheblichen Rechtsfolgen unverzüglich bekannt zu machen. Formelle Vorgaben sind hier nicht zu entdecken. Allerdings liegt es nahe, dass eine Bekanntmachung nicht nur im Gesetz- und Verordnungsblatt mit der dann notwendigen Verzögerung, sondern auch auf Wegen erfolgt, wie sie etwa § 60 Abs. 3 LVwG vorsieht, wenn Landesverordnungen wegen Gefahr im Verzug zunächst im Wege der Ersatzverkündung in Tageszeitungen, im Hörfunk, im Fernsehen, durch Lautsprecher oder in anderer, ortsüblicher Art bekannt gemacht werden. Analoges sehen dann auch S. 2 und 3 für die vom Notausschluss beschlossenen Gesetze vor.

Absatz 6

Abs. 6 des Entwurfs betont lediglich den selbstverständlichen *lex posterior*-Grundsatz, nach dem auch ein in bloßer Wahrnehmung der Kompetenzen des gesamten Parlaments erlassenes Gesetz natürlich durch das Gesamtorgan wieder aufgehoben werden kann.

Einen tatsächlichen Mehrwert gegenüber dieser Selbstständigkeit hätte die Vorschrift lediglich, wenn sie zu einer Aufhebung *ex tunc* und damit einem möglichen Eingriff in bereits wohlerrworbene Rechte verfassungsrechtlich legitimierte. Dies geht zwar zumindest aus dem Wortlaut nicht hervor. Aber die eigenständige Normierung einer Selbstverständlichkeit legt nahe, dass der Entwurf bei einer entsprechenden Aufhebung innerhalb von vier Wochen nach dem nächsten Zusammentritt des (gesamten) Landtags frei von Begrenzungen durch etwa das Rückwirkungsverbot oder Vertrauensschutzwägungen ist.

Die SPD-Fraktion erwägt in ihrem Schreiben vom 10. November 2020 unter (3.) eine längere Geltungsfrist für die von dem Notausschuss beschlossenen Maßnahmen. Demgegenüber erscheint die von dem vorliegenden Entwurf avisierte kurze Frist angemessener, da auf diesem Wege das Plenum nach Ende der Notfallsituation tatsächlich gezwungen ist, sich mit den Regelungen sofort auseinanderzusetzen. Nur auf diesem Wege wird ganz deutlich, dass die Kompetenzen des Notausschusses tatsächlich eng zu verstehende und eng auszulegender Notfallkompetenzen sind. Dieser Charakter wird durch eine kurze Verfallsfrist deutlich unterstrichen. Verfassungsrechtlich möglich wäre aber natürlich auch die von der SPD-Fraktion vorgeschlagene Option.

Absatz 7

Nach Abs. 7 hat nicht etwa derjenige, der den Notfall erklärt hat (Landtagspräsident oder Landtagspräsidentin), sondern vielmehr das Gesamtorgan, der Landtag, den Notfall ohne schuldhaftes Zögern für beendet zu erklären, wenn die Voraussetzungen nicht mehr gegeben sind.

Angesichts der Tatsache, dass nach Übertragung der Wahrnehmungskompetenz auf den Ausschuss unter Mitwirkung des Landtagspräsidenten bzw. der Landtagspräsidentin sowie des Landesverfassungsgerichts die weitere Kontrolle des fortwährenden Notfalls in erster Linie dem Ausschuss selbst und erst in zweiter Linie dem Parlament obliegt, dürfte beiden *keine* großzügige Einschätzungsprärogative zukommen, da die gesamte Vorschrift deutlich macht, dass ihre Regelungen lediglich unter engsten Voraussetzungen zum Tragen kommen. Bei einem Konflikt über die Beurteilung der Lage setzt sich naturgemäß der Landtag als übergeordnetes Organ gegenüber dem Ausschuss durch.

Dies ist umso wichtiger, als das Landesverfassungsgericht als externe Instanz in dieser Phase der Entscheidungsfindung nicht mehr beteiligt ist. Allerdings steht für die Auseinandersetzung um die Frage, ob ein Notfall in dem hier dargelegten Sinne noch gegeben ist, das Organstreitverfahren (Art. 51 Abs. 2 Nr. 1, § 3 Nr. 1, §§ 35 ff. LVerfGG) zur Verfügung.

Art. 70 Abs. 3 LVerf SH-Entwurf

Auch der Entwurf von Art. 70 Abs. 3 LVerf SH macht deutlich, dass die vorgeschlagene Änderung tatsächlich nur Notfallrecht sein soll.

Dementsprechend erlegt der Vorschlag dem Landtag eine Überprüfungspflicht dahingehend auf, ob sich die Vorschrift bewährt hat und dementsprechend in der bestehenden Form weitergeführt, abgeändert oder abgeschafft werden soll. Soweit der Landtag nicht tätig wird, tritt Art. 47a mit Ablauf des 31. Dezember 2023 ohne weiteres Zutun außer Kraft.

Sollte zu diesem Zeitpunkt zufällig ein Notausschuss aufgrund eines Notfalls mit der Wahrnehmung parlamentarischer Aufgaben betraut sein, entfallen dessen Wahrnehmungskompetenzen ebenfalls zu diesem Zeitpunkt.

C. Abschließende Bewertung

I. Verfassungsrecht

Der vorgelegte Entwurf einer Verfassungsänderung begegnet keinen tiefgreifenden oder nachhaltigen Bedenken, da er die Grundsätze der parlamentarischen Demokratie nur unter außerordentlichen äußeren Bedingungen sowie in sachlich und zeitlich begrenzter Art und Weise beschränkt. Zudem sieht der Entwurf signifikante verfahrensrechtliche Sicherungen gegen einen Missbrauch vor.

In jedem Falle ist eine Verfassungsänderung einer Regelung auf Ebene der Geschäftsordnung vorzuziehen. Schon unter diesem Gesichtspunkt ist der Entwurf zu begrüßen.

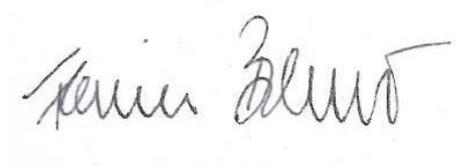
II. Verfassungspolitik

Um noch deutlicher zu machen, dass der Entwurf den Notausschuss tatsächlich nur als *ultima ratio* etablieren möchte, erscheint es dringend angezeigt, deutlich zu machen, dass der Landtag in einer Ausnahmesituation (unbeschadet einer möglichen Sitzung außerhalb des Landeshauses) auch virtuell zusammentreten kann.

Soweit an der Zulässigkeit einer solchen Sitzung nach dem geltenden Verfassungsrecht Zweifel bestehen sollten, empfiehlt sich eine Klarstellung in der Verfassung wie sie hier vorgeschlagen wurde.

Für Rückfragen stehe ich Ihnen jederzeit zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Professor Dr. Florian Becker