

Stellungnahme

für den Innen- und Rechtsausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtags
zu dem Gesetzentwurf Drs. 19/2558
(Einrichtung eines Notausschusses, Art. 47a der Landesverfassung)

I. Das Konzept „Notausschuss“

Die von fast allen Fraktionen des Schleswig-Holsteinischen Landtags getragene Initiative zur Änderung der Landesverfassung soll die Handlungsfähigkeit der Legislative auch in extremen Notlagen sicherstellen. Bei einem „Notfall“, wie er in Art. 47a Abs. 3 des Entwurfs definiert ist, soll der Notausschuss „als Notparlament die Stellung des Landtages“ haben und dessen Rechte wahrnehmen. Eine ähnliche Regelung haben die Länder Baden-Württemberg und Sachsen bereits früher in ihren Verfassungen (Art. 62 bzw. Art. 113) getroffen: dort „nimmt ein Ausschuss des Landtags als Notparlament die Rechte des Landtags wahr“.

1. Der Zuständigkeitsübergang auf den Notausschuss soll nur stattfinden, „wenn dem unaufschiebbaren Zusammentritt des Landtages unüberwindliche Hindernisse entgegenstehen oder seine Beschlussfähigkeit nicht festgestellt werden kann“. Zusätzlich muss nach dem Entwurf aber festgestellt werden, dass eine der ebenfalls angeführten Voraussetzungen vorliegt, nämlich eine Naturkatastrophe, Seuchengefahr, ein besonders schwerer Unglücksfall oder eine „drohende Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Landes“.
2. Die Gegenstände, mit denen sich der Notausschuss anstelle des Landtags befassen soll, werden in erster Linie solche der Landesgesetzgebung sein. Nicht nur Fragen des Katastrophenschutzes, des Polizeirechts und des Infektionsschutzes – soweit dieser nicht aufgrund von Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG vom Bund geregelt wird – können das Handeln des Landesgesetzgebers erforderlich machen, sondern auch solche der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz nach anderen Nummern des Art. 74 Abs. 1 GG (z.B. Gaststättenrecht usw., Nr. 11).
3. Zur Verhinderung voreiliger oder unbegründeter Maßnahmen sind verschiedene Hürden in Gestalt eines komplizierten mehrstufigen Verfahrens vorgesehen.

Die zentrale Rolle ist dabei der Landtagspräsidentin bzw. dem Landtagspräsidenten zugewiesen. Ihre bzw. seine förmliche „Feststellung“ (Abs. 4 Satz 1) soll aber nicht genügen, sondern es soll einer „einstweiligen Bestätigung dieser Feststellung durch das Landesverfassungsgericht“ bedürfen, die „innerhalb Tagesfrist“ zu beschließen ist. Zusätzlich soll der Notausschuss zu Beginn jeder Sitzung mit qualifizierter Mehrheit entscheiden, „ob die Voraussetzungen des Notfalls nach Abs. 3 fortbestehen“. Die Feststellung (nach Abs. 4 Satz 1) wird vom Landtagspräsidium unverzüglich bekannt gemacht (Abs. 5 Satz 1). Gegen die Feststellung des Notfalls und Beschlüsse des Ausschusses über dessen Fortbestehen bleibt die Organklage nach Art. 51 Abs. 2 Nr. 1 der Landesverfassung zulässig (Art. 47a Abs. 4, letzter Satz).

In weiteren Detailregelungen ist dafür vorgesorgt, dass der Landtag „Notgesetze“ oder andere Notmaßnahmen aufheben und den Notfall für beendet erklären kann (Art. 47a Abs. 6 und 7). Ende des Jahres 2023 soll der ganze einzufügende Art. 47a wieder außer Kraft treten, und schon bis Ende

2022 soll der Landtag prüfen, „ob aufgrund der konkreten Erfahrungen eine Änderung oder Fortführung der Regelung zum Notausschuss in Art. 47a angezeigt ist“ (Entwurf zu Art. 70 Abs. 3).

II. Bewertung

1. Sinnhaftigkeit und Notwendigkeit der Verfassungsergänzung

Der Entwurf will für den Fall vorsorgen, dass der Landtag nicht zusammentreten oder seine Beschlussfähigkeit nicht hergestellt werden kann. Eine solche Verfassungsergänzung ist unter dem Aspekt zu begrüßen, dass sie es den Beteiligten erschwert, sich im Notfall auf ungeschriebene Notrechte zu berufen („Not kennt kein Gebot“). Die zu Beginn der Corona-Pandemie geführte Diskussion darüber, ob eingreifende Maßnahmen der Exekutive etwa auf ein extrakonstitutionelles Notstandsrecht gestützt werden könnten, ist allerdings bald wieder abgeebbt, und es ist herrschende Meinung, dass das geltende materielle Recht hinreichende Ermächtigungen und entsprechende rechtsstaatliche Einschränkungen enthält, um der Infektionsgefahr ohne Berufung auf überpositives Recht zu begegnen.

In mehreren Ländern ist aus Anlass der Pandemie eine Beteiligung des Landtages bzw. der Bürgerschaft an Anordnungen der Landesregierung aufgrund von Verordnungsermächtigungen (§ 32 Satz 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 Infektionsschutzgesetz) beschlossen worden (vorherige Information, Änderungs- oder Aufhebungsrecht des Parlaments), z.B. in Baden-Württemberg durch Gesetz vom 23. Juli 2020 (GVBl. S. 649), sonst durch Änderungen der Geschäftsordnung der Volksvertretung. Soweit infolge dieser Regelungen der inhaltliche Einfluss des Parlaments auf die Maßnahmen zur Infektionsbekämpfung gestärkt wird, entfällt die Notwendigkeit, ein Notparlament einzusetzen. Dieses würde aber weiterhin für die landesrechtliche Gesetzgebung benötigt – es sei denn, die Hürden für die Beschlussfähigkeit des Landtags würden für den Notfall gesenkt, so dass dieser selbst tätig werden kann.

Tatsächlich sind die Verfahrensregeln in den Geschäftsordnungen der Landesparlamente und des Deutschen Bundestages so geändert worden, dass die Volksvertretungen auch bei Abwesenheit vieler Abgeordneter beschlussfähig bleiben. In Bremen ist eine derartige Vorschrift in der Verfassung enthalten (Art. 89 Abs. 2: Beschlussfähigkeit bei Dringlichkeit des Gegenstandes auch bei Anwesenheit von weniger als der Hälfte der Bürgerschaftsmitglieder). Der Schleswig-Holsteinische Landtag gilt nach § 59 Abs. 2a Satz 1 GO-LT (LT-Drs. 19/2537) bereits dann als beschlussfähig, wenn mindestens 11 Abgeordnete anwesend sind. Solange der Landtag in dieser minimalen Besetzung Gesetzesbeschlüsse fassen kann, bedarf es keines Notausschusses.

Die Einführung eines Notausschusses hätte gegenüber der geltenden Regelung der Geschäftsordnung allerdings den Vorteil, dass der Ausschuss vorab entsprechend dem Stärkeverhältnis der Fraktionen gewählt wird, so dass Zufallsmehrheiten unwahrscheinlich werden.

2. Funktionsfähigkeit der Notfallregelung?

Nach dem Antrag der vier Fraktionen und der SSW-Abgeordneten entscheidet über Notmaßnahmen statt des gesamten Landtages ein kleines parlamentarisches Gremium, das erst nach einer förmlichen Feststellung der Präsidentin oder dem Präsidenten des Landtages und deren Bestätigung durch das Landesverfassungsgericht tätig werden darf. Die Einzelheiten sind teilweise in lockerer Anlehnung an einige Bestimmungen des Grundgesetzes über den Gemeinsamen Ausschuss (Art. 53a GG) und die Ausübung der Staatsfunktionen im Verteidigungsfall (Art. 115 a ff. GG) geregelt. Die vorgeschlagene Form der Eröffnung außergewöhnlicher Befugnisse passt zur Staatsform der parlamentarischen Demokratie: Die gewählte Spitze der Volksvertretung öffnet in einer besonderen Lage den Weg zur parlamentarischen Beratung in veränderter Form.

Dass das Landesverfassungsgericht die Feststellung bestätigen muss, ist nicht zwingend. Vielmehr kann diese zusätzliche Hürde die Funktionsfähigkeit der Notfallregelung gefährden. Es kann geschehen, dass zwar der Notausschuss, nicht aber das Landesverfassungsgericht zusammentreten kann; dann ist nicht nur der Landtag, sondern auch der Notausschuss handlungsunfähig (so dass der Landtagspräsident/die Landtagspräsidentin die Feststellung widerrufen und den Landtag trotz der bestehenden Hindernisse einberufen muss).

Auch die weitere Hürde, dass der Notausschuss zunächst feststellen muss, ob die Voraussetzungen des Notfalls fortbestehen, kann sich zur Blockade der Notmaßnahmen entwickeln. Da diese zweite Feststellung mit Zwei-Drittel-Mehrheit der abgegebenen Stimmen, mindestens jedoch mit der Mehrheit der Ausschussmitglieder beschlossen werden muss, kann eine ganz geringe Zahl von Landtagsmitgliedern den Ausschuss lahmlegen. Die Blockadegefahr mag zunächst irrelevant erscheinen, sie sollte aber nicht ignoriert werden. Für die Aufstellung hoher Hürden spricht nur die – m.E. sehr geringe – Gefahr, dass der Präsident/die Präsidentin den Notfall voreilig oder ohne hinreichende Gründe feststellt und die Mehrheit des Ausschusses Entscheidungen fällt, die der (inzwischen normalisierten) Lage unangemessen sind. Eine solche Entwicklung ist ganz unwahrscheinlich.

Die Regelung des Art. 47a erscheint daher als übermäßige Sicherung gegen eine eher unwahrscheinliche Entwicklung und daher als kaum geeignet, die Handlungsfähigkeit der Volksvertretung im Notfall zu gewährleisten.

3. Einzelne Elemente der Regelung

a) „Seuchengefahr“

Die SPD-Fraktion gibt zu erwägen, den Begriff „Seuchengefahr“ in Art. 47a Abs. 3 durch „Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen“ zu ersetzen. Richtig dürfte sein, dass Tierseuchen in der Regel keinen Anlass zu Notmaßnahmen geben. Der Begriff „Seuche“ beschreibt jedoch deutlich genug, was gemeint ist; er könnte allenfalls durch das bis vor kurzem noch weitgehend unbekanntes Fremdwort „Pandemie“ ersetzt werden (nicht aber durch „Maßnahmen zur ...“; denn diese sollen ja erst beschlossen werden).

b) „Bestand oder Grundordnung des Landes“

Zu Auslegungsstreitigkeiten könnte die Bezugnahme auf eine „drohende Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Landes“ führen. Diese Formulierung (die freilich auch in den erwähnten Bestimmungen der Verfassungen von Baden-Württemberg und Sachsen vorkommt) umschreibt im Kern die Zuständigkeit des Verfassungsschutzes bei der Extremismusbekämpfung; zur Abgrenzung des parlamentarischen Notstandes von dem Zustand, in dem ein normaler Parlamentsbetrieb noch möglich ist, fehlt es an Eindeutigkeit. Gedacht ist vermutlich an Terrordrohungen gegen Regierungsmitglieder und/oder Abgeordnete, gewalttätige Angriffe auf einzelne Politiker oder an sonstige Versuche der Machtübernahme durch politische Extremisten, bei deren Abwehr die Polizei scheitert. Das sollte deutlicher zum Ausdruck gebracht werden.

c) Wahlen während der Notlage

Gegen den Vorschlag der SPD-Fraktion, durch den Landtag vorzunehmende Wahlen während einer Notlage im Sinne von Art. 47a Abs. 3 zu verschieben, bestehen grundsätzlich keine Bedenken. Dies sollte aber nicht ausnahmslos gelten. Denn es gibt unter Umständen Ämter, die um der

Handlungsfähigkeit des Landes willen schon vom Notausschuss neu besetzt werden müssen. Mit Art. 47a Abs. 2 Satz 2 wäre dies vereinbar.

d) Geltungsdauer der Notfallmaßnahmen

Warum die Aufhebung von „Notgesetzen“ oder anderen Maßnahmen des Notausschusses eng befristet werden soll (Art. 47a Abs. 6), ist nicht ersichtlich. Die Bedenken der SPD-Fraktion sind insofern begründet. Es sollte unstreitig sein, dass der Landtag die Notfallbeschlüsse – wie auch alle seine eigenen Beschlüsse – jederzeit ändern oder aufheben kann, soweit nicht rechtsstaatliche Prinzipien (Vertrauensschutz u.ä.) entgegenstehen. Maßnahmen, die von vornherein nur für eine begrenzte Zeit gelten sollen, können vom Notausschuss selbst befristet werden.

e) Überprüfungsfrist

Bis zum 31. Dezember 2022 – also in knapp zwei Jahren nach der erwartbaren Inkraftsetzung der Neuregelung – werden sich nach aller Voraussicht keine ausreichenden Erfahrungen mit der Praxis eines Notausschusses ergeben. In ihrer allgemeinen Fassung ist die vorgeschlagene Verfassungsänderung auf lange Zeit hin angelegt. Dazu passt nicht die Befristung des Änderungsgesetzes bis zum 31. Dezember 2023. Die gegenwärtige Pandemie wird wahrscheinlich im Laufe des Jahres 2021 auslaufen; ob bis dahin noch ein Notausschuss eingerichtet werden muss und Beschlüsse fasst, ist ungewiss. Andere Notfälle im Sinne von Art. 47a Abs. 3 sind nicht vorhersehbar, und es spricht wenig dafür, dass der Präsident oder die Präsidentin des Landtags schon bei geringen Bedrohungen des parlamentarischen Normalbetriebs den Notausschuss aktivieren wird.