

Stellungnahme zur Sachverständigenanhörung im Innen- und Rechtsausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtages am 13.01.2021

zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU, SPD, Bündnis 90/Die Grünen
und FDP sowie der Abgeordneten des SSW

„Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Schleswig-
Holstein“ (LT-Drs. 19/2558)

I. Vorbemerkung

Die sich seit Ende 2019 ausbreitende weltweite Corona-Pandemie stellt alle
Staatsorgane in Bund und Ländern vor besondere und teilweise neue
Herausforderungen. Vor allem die Parlamente standen und stehen vor der Aufgabe,
ihre Arbeitsfähigkeit in Krisensituationen zu sichern.

Das Grundgesetz kennt ein „Notparlament“¹ nur in Gestalt des **Gemeinsamen
Ausschusses (Art. 53a)**. Dieser wurde durch eine Verfassungsänderung als Teil der
sog. Notstandsverfassung im Jahr 1968 geschaffen. Der Gemeinsame Ausschuss
kann gemäß Art. 53a Abs. 2 GG (**nur im Verteidigungsfall**) die Rolle des Parlaments
übernehmen. Gedacht ist dabei an den Fall, dass der Bundestag (und auch der
Bundesrat) unter Umständen nicht rechtzeitig zusammentreten kann oder nicht
funktionsfähig ist. Der Notstand soll „ein parlamentarisch kontrollierter sein“². Der
Gemeinsame Ausschuss ist ein zugleich parlamentarisches und föderales
Beratungsgremium.³ Art. 53a Abs. 1 S. 1 GG bestimmt, dass der Gemeinsame
Ausschuss zu zwei Dritteln aus Abgeordneten des Bundestages und zu einem Drittel
aus Mitgliedern des Bundesrates besteht. Die Abgeordneten werden vom Bundestag
entsprechend dem Stärkeverhältnis der Fraktionen bestimmt; sie dürfen nicht der
Bundesregierung angehören (Art. 53a Abs. 1 S. 2 GG). Jedes Land wird durch ein von
ihm bestelltes Mitglied des Bundesrates vertreten; diese Mitglieder sind nicht an
Weisungen gebunden (Art. 53 Abs. 1 S. 3 GG). Der Gemeinsame Ausschuss besitzt

¹ BVerfGE 84, 304 (337).

² Herzog/Klein, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 53 Rn. 9.

³ Vgl. Dörr, in: BeckOK-GG, Art. 53a Rn. 1.

im Verteidigungsfall im Verhältnis zu Bundestag und Bundesrat ausschließlich eine **Reservfunktion** mit vorläufigen Kompetenzen.⁴ Die verfassungsrechtlichen Kompetenzen des Organs, die seine Stellung im System des GG bestimmen, finden sich in Art. 115 Abs. 2 und Art. 115e GG. Bundestag und Bundesrat bleiben, sofern sie zusammentreten, vorrangig. Seine Befugnisse lassen das Selbstversammlungsrecht dieser Organe unberührt.⁵ Außerdem können der Bundestag und der Bundesrat (gemeinsam) jederzeit alle Maßnahmen des Gemeinsamen Ausschusses aufheben (Art. 115I Abs. 1 GG) und den Verteidigungsfall für beendet erklären (Art. 115I Abs. 2 GG). Damit können sie die Tätigkeit des Gemeinsamen Ausschusses beenden.

Wenige **Landesverfassungen** sehen auch für andere Notfalllagen die Einrichtung eines Notparlamentes vor (vgl. Art. 62 BWVerf, Art. 113 SächsVerf). Ein „Notverordnungsrecht“ der Landesregierung – aber kein Notparlament – kennen mehrere Landesverfassungen (vgl. Art. Art. 110 i.V.m. 93 HessVerf, 44 NdsVerf, Art. 60 NWVerf, Art. 111 RhPfVerf).

II. Inhalt der beabsichtigten Regelung

Der vorliegende Gesetzentwurf reagiert auf die skizzierte Lage. Mit dem Gesetzentwurf soll die schleswig-holsteinische Landesverfassung (Verf SH) um einen Art. 47a ergänzt werden. Der Landtag soll demnach einen Notausschuss aus Landtagsmitgliedern als Notparlament bestellen. Die Mitglieder sollen nicht der Landesregierung angehören dürfen (Abs. 1). Der Notausschuss soll im Notfall die Stellung des Landtages ein- und dessen Rechte wahrnehmen. Er soll auf die erforderlichen Maßnahmen beschränkt sein, die nötig sind, um die Handlungsfähigkeit des Landes im Notfall zu sichern. Darunter sind auch Gesetze zu verstehen, wie Abs. 2 zeigt: Änderungen der Landesverfassung (also spezielle Gesetze) sind dem Notausschuss verwehrt. Dasselbe gilt für Änderungen der Geschäftsordnung des Landtages sowie ein konstruktives Misstrauensvotum gegen die Ministerpräsidentin oder den Ministerpräsidenten (Abs. 2). Der vorgeschlagene Abs. 3 definiert den Notfall. Er soll vorliegen, wenn aufgrund einer Naturkatastrophe, Seuchengefahr⁶ oder eines

⁴ Vgl. *Krebs*, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 53a Rn. 4.

⁵ Vgl. *Heun*, in: Dreier, GG, Art. 53a Rn. 4.

⁶ Statt dieses Begriffs könnte auch der gängige Begriff „Infektionsgefahr“ oder „Infektionsgeschehen“ verwendet werden.

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. Über die Feststellung, ob ein Notfall vorliegt, soll das Landesverfassungsgericht binnen Tagesfrist auf Antrag der Landtagspräsidentin oder des Landtagspräsidenten entscheiden. Im Falle einer bestätigenden Entscheidung des Gerichts soll der Notausschuss unverzüglich zusammentreten. Er soll zu Beginn jeder Sitzung mit der Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen, mindestens der Mehrheit seiner Mitglieder feststellen, ob die Voraussetzungen des Notfalls nach Abs. 3 fortbestehen (Abs. 4). Die Bekanntmachung des Notstandsfall es sowie der Gesetze des Notausschusses regelt Abs. 5. Der Landtag soll das Recht erhalten, durch den Notausschuss beschlossene Gesetze oder andere Maßnahmen durch Beschluss aufzuheben, wenn dies spätestens vier Wochen nach dem nächsten Zusammentritt des Landtages beantragt wird (Abs. 6). Der Landtag soll den Notfall unverzüglich für beendet erklären, wenn die Voraussetzungen für seine Feststellung nicht mehr gegeben sind (Abs. 7).

Die Regelung soll zum Ende des Jahres 2022 überprüft werden (Art. 70 Abs. 3 n.F.).

III. Verfassungsrechtliche Einordnung

Sowohl das Grundgesetz als auch die Landesverfassung stehen einem Notausschuss, wie ihn der Gesetzentwurf vorsieht, nicht entgegen. Er ist ebenso wie der Gemeinsame Ausschuss (Art. 53a GG) verfassungsgemäß.

1. Vorrang geschäftsordnungsrechtlicher Regelungen?

Etwaige Behinderungen des Parlamentsbetriebs, z.B. durch eine Pandemie-Situation, die es aus Gründen des Infektionsschutzgesetzes geboten sein lässt, nicht in voller Stärke zu tagen, lassen sich zumeist mithilfe der Geschäftsordnung beseitigen.⁷ Beispielsweise hat der Schleswig-Holsteinische Landtag die Anforderungen an die Beschlussfähigkeit ebenfalls auf 11 Abgeordnete gesenkt (§ 59 Abs. 2a der Geschäftsordnung). Auch der Bundestag hat seine Regularien im Frühjahr 2020 durch

⁷ In diesem Sinne auch *Austermann/Waldhoff*, Parlamentsrecht, 2020, Rn. 630.

§ 126a GO-BT befristet ergänzt bzw. modifiziert: Die Anforderungen an die Beschlussfähigkeit wurden gesenkt sowie Ausschusssitzungen und öffentliche Anhörungen in digitaler Form ermöglicht. Neben Regelungen zur Geschäftsordnung traten in allen deutschen Parlamenten technische Schutzvorrichtungen.

Allerdings können Geschäftsordnungsregeln die Sitzverteilung im Plenum, welche die Wahl erbracht hat, nicht garantieren. Zwar können die Fraktionen untereinander vereinbaren, das **Stärkeverhältnis im Plenum** auch dann zu wahren, wenn in einem Notfall viele Abgeordnete nicht an einer Sitzung teilnehmen können. Aber ob sich auch alle Fraktionen an diese Abmachung halten, kann ungewiss sein – zumal die Fraktionen in einer Notlage unter Umständen gar nicht wissen, welche Abgeordneten aus ihren Reihen überhaupt werden teilnehmen können. Um auch in dem Fall, dass viele Abgeordnete wegen äußerer Umstände und gegen ihren Willen nicht an der Plenarsitzung teilnehmen können, das vom Volk durch die Wahl bestimmte politische Stärkeverhältnis zwingend zu wahren, ist eine Verfassungsvorschrift erforderlich (wenngleich auch diese naturgemäß nicht sicherstellen kann, dass wirklich alle Abgeordneten, die anwesend sein sollen, auch wirklich vor Ort sind).

2. Vereinbarkeit mit dem Demokratieprinzip und dem Abgeordnetenstatus

Alle Staatsgewalt geht vom Volk aus (Art. 2 Abs. 1 Verf SH, Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG). Das Volk übt sie in Wahlen und Abstimmungen und im Übrigen durch besondere Organe der Gesetzgebung, Rechtsprechung und vollziehenden Gewalt aus. Art. 2 Abs. 2, Art. 16 und Art. 17 Abs.1 Verf SH heben, ebenso wie Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG, die besondere Rolle des Landtages als gewählte Volksvertretung hervor. Die Landesverfassung und das Grundgesetz verlangen also, dass überhaupt ein Landesparlament besteht. Aufgrund seiner Wahl durch das Volk ist das Parlament das oberste Verfassungsorgan. Art. 21 Abs. 1 Verf SH macht überdies öffentliche Sitzungen zur Pflicht. An diesen Eckpfeilern muss sich der verfassungsändernde Gesetzgeber orientieren. Der geplante Art. 47a hält sich an die Verfassungsvorgaben aus dem Landes- und dem Bundesrecht. Der Notausschuss ersetzt nicht den Landtag, sondern soll neben ihm existieren. Er soll zudem aus vom Landtag gewählten Landtagsabgeordneten bestehen. Der Notausschuss ist damit in Teilen personenidentisch mit dem Landtag. Der Landtag wird in seinen Gesetzgebungs- und Kontrollrechten nicht beschnitten. Außerdem soll der Landtag über das Schicksal des

Notausschusses befinden und dessen Tätigkeit beenden können. Die Beschlüsse des Notausschusses kann der Landtag revidieren. (Derzeit ist eine Vier-Wochen-Frist vorgesehen. Diese könnte auch verlängert werden, um dem Landtag mehr Zeit zur Revision zu lassen.) Er hat also jederzeit den Vorrang gegenüber diesem Gremium.

Allerdings sollen logischerweise nicht alle Landtagsabgeordneten Mitglied des Notausschusses sein. Wer nicht Mitglied des Gremiums ist, ist von Beratungen und Entscheidungen des Notausschusses ausgeschlossen. Dieser Umstand berührt das Demokratieprinzip (in Gestalt der Volkswahl bestimmter Personen zu Abgeordneten) und die verfassungsmäßigen Rechte der Abgeordneten, die nicht Mitglied des Notausschusses sind, auf Teilnahme und Mitwirkung an den Sitzungen des Landtages sowie auf formale Gleichheit im Status.

Diese Einschränkungen sind (nur dann) verfassungsrechtlich gerechtfertigt, wenn erstens ein Notfall – wie ihn Art. 47a Abs. 3 definiert – vorliegt und zweitens die Kompetenz des Notausschusses auf die Maßnahmen beschränkt ist, die nötig sind, um die Handlungsfähigkeit des Landes im Notfall zu sichern.

Denn in einem Notfall gemäß der beabsichtigten Definition bestehen nur zwei Möglichkeiten: Entweder tritt ein vom Parlament bestimmtes Notparlament – unter Überwindung tatsächlicher Hindernisse – zusammen oder gar kein Parlament tagt. Zwar verringert der geplante Art. 47a, sofern der Notausschuss zusammentritt und beschließt, die Zahl der unmittelbar Entscheidenden. Eine ebenso demokratische Lösung für einen Notfall ist aber nicht denkbar. Dass eine vorläufig und (gemäß Art. 47a Abs. 6) reversibel entscheidende kleinere Gruppe entscheidet, ist demokratischer als gar keine Beteiligung der Abgeordneten und eine alleinige Entscheidungsgewalt der Exekutive oder – im Notfall noch verheerender – gar keine Entscheidungen. Der Notausschuss entspricht dem Demokratieprinzip eher als der Verzicht auf jegliche Parlamentstätigkeit, zumal er nur begrenzte Befugnisse hat und der Landtag fortbesteht.

Ebenfalls für die Rechtfertigung eines Notausschusses spricht, dass die aus manchen Grundrechten abzuleitenden staatlichen Schutzpflichten (Art. 2 Abs. 2 GG) ohne Parlament möglicherweise nicht wahrgenommen werden könnten. Dasselbe gilt für Grundrechtseingriffe, die gemäß der Wesentlichkeitslehre des BVerfG nur aufgrund eines Parlamentsgesetzes geschehen dürfen.

Gleichwohl ist die Einschränkung der Abgeordnetenrechte nur dann gerechtfertigt, wenn die nicht darin sitzenden Abgeordneten über alle Tagesordnungspunkte vorab informiert werden und die Möglichkeit haben, ihre Meinung in ihrer Fraktion kundzutun. Dieses Informationsrecht der Abgeordneten, die nicht Mitglied des Notausschusses sind, könnte auch in die beabsichtigte Regelung zwischen Abs. 6 und 7 aufgenommen werden, z.B. wie folgt:

„Mitglieder des Landtages, die nicht dem Notausschuss angehören, sind über alle Vorlagen des Notausschusses zu unterrichten. Über die Form entscheidet der Notausschuss.“

Brühl, den 14.12.2020

gez. Austermann