

**Prof. Dr. iur. Katrin Stein**  
**Professorin für Verfassungs- und**  
**Verwaltungsrecht**



Hessische Hochschule  
für Polizei und Verwaltung

University of Applied Sciences



**Innen- und Rechtsausschuss**  
**des Schleswig-Holsteinischen Landtags**

E-Mail: [katrin.stein@hfpv-hessen.de](mailto:katrin.stein@hfpv-hessen.de)

18. Dezember 2020

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 19/5049

---

**Schriftliche Anhörung des Innen- und Rechtsausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtags zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein - Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU, SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP und der Abgeordneten des SSW - Drucksache 19/2558**

Sehr geehrte Frau Ausschussvorsitzende,  
sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die Gelegenheit, zu dem oben genannten Gesetzentwurf Stellung zu nehmen.

## **I. Regelungsgegenstand**

Im Kern lässt sich der Gesetzentwurf auf folgenden Regelungsgegenstand reduzieren: Aufgrund der Einfügung des neuen Art. 47a in die Verfassung des Landes Schleswig-Holstein (LV S-H) tritt in krisenhaften Extremsituationen ein vom Landtag bestellter Notausschuss an die Stelle des Landtags (Art. 47a Abs. 2 S. 1 Entwurf Landesverfassung Schleswig-Holstein, im folgenden E LV SH). Damit übernehme der als Notparlament konzipierte Ausschuss insbesondere die gesetzgebende Gewalt, die außerhalb von derartigen Krisenzeiten der Landtag ausübt (Art. 16 Abs. 1 S. 3 LV S-H).

Die weiteren Regelungen des Art. 47a E LV S-H gestalten die Zusammensetzung, Kontrolle sowie den Beginn und das Ende der Übertragungssituation näher aus.

## II. Verfassungsrechtliche Beurteilung

Ausgehend von den verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen einer derartigen Übertragung parlamentarischer Entscheidungsbefugnisse auf einen Notausschuss (1.) wird die konkrete Ausgestaltung der Regelung an den zuvor formulierten verfassungsrechtlichen Maßstäben gemessen (2.).

### 1. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen

In Art. 16 Abs. 1 S. 3 geht die Verfassung des Landes Schleswig-Holstein davon aus, dass Gesetzgebungsorgan der Landtag als Ganzes ist. Aus der entsprechenden Regelung auf der Bundesebene (Art. 77 Abs. 1 S. 1 GG) wird ein „Plenumsvorbehalt“ abgeleitet, nach dem Gesetzesbeschlüsse nicht an Ausschüsse delegiert werden können (vgl. etwa *Kersten*, in: Maunz/Dürig, GG, Losebl., Art. 77 Rn. 24 ff. m.w.N). Namentlich das Bundesverfassungsgericht hat festgestellt, dass „das Plenum des Bundestages (...) Organ der Gesetzgebung (ist)“, wogegen ein Ausschuss „immer nur vorbereitendes Beschlussorgan“ sei und „nie endgültig über einen Antrag entscheiden“ dürfe (BVerfGE 1, 144, 154). Anlass für eine abweichende Interpretation auf der Landesebene besteht nicht, zumal auch die übrigen Landesverfassungsgeber grundsätzlich von einer Konzentration der gesetzgebenden Gewalt bei den (Gesamt-) Parlamenten ausgehen.

Damit ist jedoch nicht gesagt, dass für den verfassungsändernden Gesetzgeber ein absolutes Delegationsverbot parlamentarischer Entscheidungszuständigkeiten gilt.

a) Zur Vermeidung von Widersprüchlichkeiten ist jedoch zunächst zu empfehlen, dass die Landesverfassung ihre exklusive Zuordnung der Gesetzgebungsfunktion zum Parlament als Ganzes ausdrücklich aufgibt. Die Einfügung des Art. 47a in die Verfassung sollte deshalb durch die Aufnahme eines Satzes 5 in Art. 16 Abs. 1 flankiert werden: „Art. 47a bleibt unberührt.“

b) Über diese Änderung hinaus – die eher formeller Natur ist – sind die inhaltlichen Grenzen auszuloten, die auch den verfassungsändernden Gesetzgeber einschränken. Der „Plenumsvorbehalt“ wurzelt im – nach Art. 79 Abs. 3 GG unabänderlichen – Prinzip der repräsentativen Demokratie, deren konkrete Form durch das Grundgesetz ausgestaltet wird (Art. 20 Abs. 1 i.V.m. Art. 38 Abs. 1 GG). Hieran ist auch der Landesverfassungsgeber über das Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 GG gebunden. Hinzu kommt, dass die Verfassung des Landes Schleswig-Holstein selbst in Art. 2 Abs. 2, Art. 17 Abs. 1 GG entsprechende Gewährleistungen enthält.

Unabhängig davon, ob man die repräsentative Demokratie an den (staatstheoretisch aufgeladenen) Begriff der „Gesamtrepräsentation“ des Volkes durch das Parlament als „Spiegelbild der Gesellschaft“ bindet (vgl. etwa *Morlok/Hientzsch*, JuS 2011, 1, 2), ist jedenfalls festzuhalten, dass die Delegation von parlamentarischen Entscheidungsbefugnissen auf einen Ausschuss die Abgeordneten, die nicht in diesem Ausschuss vertreten sind, von der Entscheidung ausschließt. Damit werden zwangsläufig die Gleichheit der Abgeordneten in ihrem Status als Vertreter des

gesamten Volkes sowie die Wahlrechtsgleichheit eingeschränkt, was legitimationstheoretische Probleme aufwirft.

Dies bedeutet nicht, dass jede Einschränkung dieser Rechte automatisch zur Verfassungswidrigkeit derartiger Regelungen; sie ist aber rechtfertigungsbedürftig. Angesichts der für die repräsentative Demokratie konstituierenden Bedeutung der Aufgabenwahrnehmung durch alle Abgeordneten kann dabei nicht jeder vernünftige Grund ausreichen, sondern die Abweichung vom „Normalzustand“ ist an hinreichend gewichtige Gründe zu knüpfen. Bei der Konturierung dieser Gründe hilft ein Blick in das Grundgesetz. So ermöglichen die grundgesetzlichen Bestimmungen zum Gesetzgebungsnotstand (Art. 81 GG) eine vollständige Verdrängung des Parlaments aus der Parlamentsgesetzgebung; für den Verteidigungsfall sieht Art. 115e GG Gesetzgebungsbefugnisse des Gemeinsamen Ausschusses vor. Obwohl die Hinausverlagerung der Gesetzgebungsbefugnisse aus Parlament in diesen Regelungen mit anderen Akzentuierungen erfolgt als im Fall des Art. 47a LV S-H zeigt sich an ihnen jedoch exemplarisch, dass das grundgesetzliche System der repräsentativen Demokratie nicht starr ist, sondern für besondere Situationen in eine Abwägung mündet. Dieser Befund wird dadurch bestätigt, dass auch der denselben Bindungen wie der Schleswig-Holsteinische Verfassungsgeber unterliegende Baden-Württembergische Verfassungsgeber mit der Regelung des Art. 62 LV B-W schon lange eine entsprechende Regelung in die Verfassung aufgenommen hat.

## **2. Die Regelungen des Art. 47a LV S-H**

### **a) Zusammensetzung des Notausschusses**

Art. 47a Abs. 1 E LV S-H regelt die Zusammensetzung des Notausschusses. Der Landtag bildet den Ausschuss (S. 1), was folgerichtig ist, da der Notausschuss an die Stelle des Landtags tritt (Art. 47a Abs. 2 S. 1 E LV S-H). Auch erscheint es sinnvoll, dass der Notausschuss als ständiger Ausschuss nicht erst in der Ausnahmesituation gebildet wird, um ihn sofort arbeitsfähig zu machen.

Nicht hinreichend deutlich macht die Bestimmung indes, wer dem Notausschuss angehören kann. Art. 47a Abs. 1 S. 2 Halbs. 2 E LV S-H ordnet lediglich die Unvereinbarkeit der Mitgliedschaft mit einem Regierungsamt an. Um zumindest eine teilweise Repräsentation herzustellen, ist es notwendig, dass die Mitglieder des Notausschusses Abgeordnete sind. Die Regelung in der geplanten Form wäre jedenfalls ihrem Wortlaut nach offen für Externe, denen eine demokratische Legitimationsbasis fehlt. Zwar knüpft die Landesverfassung – wie auch die Geschäftsordnung des Schleswig-Holsteinischen Landtags – die Mitgliedschaft in den anderen Parlamentsausschüssen ebenfalls nicht ausdrücklich an ein Parlamentsmandat, sondern geht von dieser Verknüpfung offenbar gewohnheitsrechtlich aus. Angesichts der zentralen Bedeutung des Repräsentationsgedankens und der weitreichenden Befugnisse des Notausschusses als beschließender Ausschuss erscheint insofern aber eine Klarstellung geboten. Es wird daher empfohlen, Art. 47a Abs. 1 S. 2 LV S-H wie folgt zu fassen:

„Die Mitglieder und ihre Stellvertreter werden vom Landtag aus seiner Mitte entsprechend dem Stärkeverhältnis der Fraktionen gewählt; sie dürfen nicht der Landesregierung angehören.“ (*alternativ*: Art. 47a Abs. 1 S. 1 LV S-H: „Der Landtag bestellt aus seiner Mitte einen Notausschuss.“)

Die Ausrichtung der Zusammensetzung des Ausschusses am Stärkeverhältnis der Fraktionen ist ein übliches und verfassungsrechtlich grundsätzlich unbedenkliches Mittel, um die Zusammensetzung des Parlaments in einem Ausschuss widerzuspiegeln. Problematisch erscheint in diesem Zusammenhang allerdings, dass die Mitglieder und ihre Stellvertreter vom Landtag „gewählt“ und nicht von den Fraktionen „benannt“ werden. Über die Wahl hätte es die Mehrheit des Parlaments ggf. in der Hand, die Repräsentation einer Fraktion im Notausschuss hinauszuzögern oder ganz zu verhindern. Für die anderen ständigen Ausschüsse trifft die Geschäftsordnung des Schleswig-Holsteinischen Landtags dementsprechend eine andere Regelung: Gemäß § 13 Abs. 2 GeschO IT werden die Sitze in Ausschüssen nach dem Höchstzahlverfahren auf die Fraktionen verteilt; Abs. 3 der Bestimmung ordnet im Sinne des Minderheitenschutzes ein Grundmandat an. Diese Geschäftsordnungsregelung würde aber durch Art. 47a Abs. 1 S. 2 E LV S-H verdrängt. Modell für eine verfassungsrechtlich unbedenkliche Regelung könnte die Regelung zur Zusammensetzung der Untersuchungsausschüsse des Landtags sein (Art. 24 Abs. 2 S. 2 LV SH). Falls es in der Verfassungsbestimmung bei einer Wahl der Mitglieder und ihrer Stellvertreter bleiben soll, müssten die Fraktionsrechte alternativ in der Geschäftsordnung des Landtags gesichert werden, indem allen Fraktionen ein Sitz/Sitze im Notausschuss garantiert werden. Im Interesse des Minderheitenschutzes sollte auch die Sicherung der Rechte fraktionsloser Abgeordneter mitbedacht werden. Um insofern eine „Überrepräsentation“ zu verhindern, bieten sich hier abgeschwächte Teilhaberechte an.

## **b) Entscheidungsbefugnisse des Notausschusses**

Nach Art. 47a Abs. 2 S. 1 E LV S-H hat der Notausschuss im Notfall die Stellung des Parlaments.

### **aa) Inhaltliche Beschränkungen**

Dieses „Vollrecht“ wird zunächst inhaltlich beschränkt: Nach S. 2 der Bestimmung kann der Notausschuss nur die erforderlichen Maßnahmen treffen, um die Handlungsfähigkeit des Landes im Notfall zu wahren. Hierdurch wird dem Primat des Gesamtparlaments entsprochen. Gleichzeitig gewährleistet diese Formulierung ausreichend Flexibilität, um auch auf unvorhergesehene Situationen reagieren zu können. Allerdings würden hiervon auch Wahlen für durch das Parlament zu wählende Ämter erfasst, die wegen des Ablaufs gesetzlicher Wahlzeiten neu zu besetzen wären. Diese Entscheidung einem nur teilrepräsentativen Ausschuss zu überantworten, ist verfassungsrechtlich bedenklich. Die bessere Alternative ist eine Verschiebung der Wahl auf die Zeit nach dem Ende des Notfalls und eine vorübergehende Verlängerung der Wahrnehmung der jeweiligen Funktion durch den/die bisherige(n) Inhaber(in), wie sie von der Fraktion der SPD in

ihrer ergänzenden Vorlage vorgeschlagen wird. Allerdings erscheint eine sechsmonatige Frist nach dem Ende des Notfalls hierfür als zu hoch angesetzt. Um ein Ausdünnen der Legitimationskette durch zu große zeitliche Abstände zu verhindern, ist die Frist hier deutlich kürzer anzusetzen (z.B. „unverzüglich“).

Die Herausnahme der Landesverfassung und der Geschäftsordnung aus der Änderungsbefugnis des Notausschusses (Art. 47a Abs. 2 S. 3 ELV S-H) ist notwendig, um eine „Kompetenz-Kompetenz“ des Notausschusses zu verhindern und sichert ebenfalls sachgerecht die Rechte des Gesamtparlaments. Die herausragende Stellung des Regierungschefs wird dadurch gewahrt, dass das Misstrauensvotum dem Notausschuss vorenthalten wird (Art. 47a Abs. 2 S. 4 E LV S-H), was die Machtbalance zwischen den Gewalten sichert.

#### **bb) Aufhebung von Maßnahmen**

Neben die inhaltliche Beschränkung der Handlungsbefugnisse des Notausschusses tritt gemäß Art. 47a Abs. 6 LV S-H ein Rückholrecht des Landtags nach dem Ende des Notfalls. Hierdurch wird noch einmal klargestellt, dass der Notausschuss seine Kompetenzen vom Landtag ableitet; der Landtag kann folgerichtig die Kompetenz wieder an sich ziehen und die vom Ausschuss getroffenen Maßnahmen aufheben. Dies könnte er zwar auch ohne ausdrückliche Regelung – mit dem Ende des Notfalls wird der Landtag selbstverständlich wieder voll in seine Rechte eingesetzt und kann etwa Gesetze ändern bzw. aufheben. Die Bedeutung des Absatzes. 6 liegt aber zum einen darin, dass die Aufhebung der Maßnahmen erleichtert wird. Zum anderen wird von vornherein die potentielle Endlichkeit der Maßnahmen unterstrichen, was sich etwa im Bereich des Vertrauensschutzes auswirken kann, aber auch eine Erinnerungsfunktion für den Landtag beinhaltet. Angesichts dieser Wirkung der Bestimmung erscheint die mit vier Wochen nach dem nächsten Zusammentritt des Landtags relativ kurz bemessene Frist angemessen, um nach der Beendigung des Notfalls schnell Rechtssicherheit herzustellen.

#### **c) Übertragungssituation (Notfall)**

Inhaltliche Voraussetzung für eine Verlagerung der parlamentarischen Entscheidungsbefugnisse auf den Notausschuss ist nach § 47a Abs. 2 S. 1 E LV S-H ein „Notfall“, der in Abs. 3 legaldefiniert ist. Angesichts des beschriebenen verfassungsrechtlichen Kontexts ist eine Beschränkung des Wirkens des Notausschusses auf den Ausnahmefall erforderlich. Andere Gründe wie eine Beschleunigung von Entscheidungen oder eine Arbeitserleichterung vermögen einen derart tiefen Eingriff in die repräsentative Demokratie nicht zu rechtfertigen.

Die Legaldefinition des Art. 47a Abs. 3 E LV S-H knüpft den Notfallbegriff demnach folgerichtig an Ereignisse, die besonders wichtige Individualrechtsgüter oder Gemeinwohlbelange gefährden und bei deren Vorliegen dem unaufschiebbaren Zusammentritt des Landtags unüberwindliche Hindernisse entgegenstehen oder dessen Beschlussfähigkeit nicht hergestellt werden kann. Neben

ein qualitativ schwerwiegendes Ereignis muss also kumulativ ein „Verhinderungsfall“ treten, was entsprechend den verfassungsrechtlichen Vorgaben eine hohe Eingriffsschwelle errichtet.

Bei den Ereignissen „Naturkatastrophe“, „besonders schwerer Unglückfall“ und „drohende Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Landes“ handelt es sich um Rechtsbegriffe, die sich in diversen Normen finden (vgl. Art. 11 Abs. 2 GG), und die durch Rechtsprechung und Literatur eine hinreichend restriktive Konturierung erfahren haben. Dies gilt auch für den Begriff der „Seuchengefahr“, der etwa auch in Art. 11 Abs. 2 und Art. 13 Abs. 7 GG verwendet wird. Will man diesen Begriff aus Gründen einer „modernerer“ Sprache an die Terminologie des einschlägigen Fachgesetzes (Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen, IfSG) anpassen, käme auch eine Bezugnahme in Betracht. Wegen der notwendigerweise hohen Eingriffsschwelle wäre hier an die „bedrohliche übertragbare Krankheit“ i.Sd. § 2 Nr.3a IfSG anzuknüpfen. Die Gefahr, dass von der „Seuchengefahr“ auch Tierseuchen erfasst würden, ist dagegen eher gering zu veranschlagen, da wohl kaum eine Tierseuche denkbar ist, die gleichzeitig einen „Verhinderungsfall“ auslöst.

Angesichts der weitreichenden Konsequenzen, die die Übernahme der Kompetenzen durch den Notausschuss hat, darf über das Vorliegen des Notfalls keine Unklarheit herrschen. Daher ist eine Verfahrensregelung, wie sie Art. 47a Abs. 4 E hLV S-H vorsieht, unbedingt erforderlich. Die Verteilung der verbindlichen Entscheidung über die Feststellung des Notfalls auf den Landtagspräsidenten/die Landtagspräsidentin und das Landesverfassungsgericht trifft insofern eine eindeutige Regelung und baut gleich zu Beginn der Krisensituation einen gewaltenübergreifenden Kontrollmechanismus in das Verfahren ein, der über die vergleichbare Regelung des Art. 62 Abs. 3 LV B-W hinausgeht. Der zu Beginn jeder Sitzung des Notausschusses mit qualifizierter Mehrheit zu treffende Beschluss über den Fortbestand des Notfalls (Art. 47a Abs. 4 S. 4 E LV S-H) erinnert die Mitglieder fortwährend an die Verknüpfung ihrer Entscheidungsbefugnisse mit der Notfallsituation und wirkt somit als Mechanismus der Selbstkontrolle.

Dass der Landtag nur vorübergehend an der Wahrnehmung seiner Entscheidungsbefugnisse gehindert und diese dem Notausschuss nur auf Zeit überträgt, wird an dem Beendigungstatbestand des Art. 47a Abs. 7 E LV S-H deutlich, wonach der Landtag aus eigener Kompetenz den Notfall unverzüglich für beendet zu erklären hat, wenn die Voraussetzungen des Notfalls nicht mehr gegeben sind. Auch hierbei handelt es sich um eine sinnvolle Vorkehrung gegen Machtmissbrauch.

### **III. Zusammenfassung der Ergebnisse**

1. Die Übertragung parlamentarischer Entscheidungsbefugnisse auf einen parlamentarischen Notausschuss ist verfassungsrechtlich grundsätzlich zulässig. Wegen der zentralen Bedeutung der Wahrnehmung parlamentarischer Aufgaben durch das Gesamtparlament sind hierfür aber hinreichend gewichtige Gemeinwohlbelange und eine restriktive Ausgestaltung der Regelung zu verlangen.

2. Art. 47a E LV S-H entspricht in der vorliegenden Entwurfsfassung weitestgehend den verfassungsrechtlichen Vorgaben.
3. In Art. 16 LV S-H sollte ein Hinweis auf die Ausnahme vom Plenumsvorbehalt erfolgen, die die Regelung des Notausschusses bedeutet.
4. Um sicherzustellen, dass der Notausschuss ein echtes Spiegelbild des Parlaments darstellt, wird eine Änderung der Regelung über die Zusammensetzung des Notausschusses empfohlen (s.o. II. 2. a)
5. Sinnvoll erscheinen eine Einschränkung der Befugnisse des Notausschusses hinsichtlich der vom Landtag zu wählenden Ämter und eine diesbezügliche Übergangsregelung.

Prof. Dr. Katrin Stein