

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Innenausschuss
Frau Vorsitzende Barbara Ostmaier
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Prof. Dr. Christofer Lenz

Börsenplatz 1
70174 Stuttgart
T 0711/60187-270
Lenz@oppenlaender.de

001974-20 Le/vm
2464016v1

21.12.2020

**Schriftliche Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein (Einführung eines Notausschusses) –
Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU, SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP
und der Abgeordneten des SSW – Drucksache 19/2558**

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,

wie erbeten, nehme ich zu dem Gesetzentwurf Stellung:

I. Bewertende Analyse

Die vorgesehene Einführung eines Artikels 47a in die Verfassung wirkt in der konkreten Ausgestaltung des Gesetzesvorschlags ambivalent und widersprüchlich.

Prof. Dr. Albrecht Bach
Dr. Thomas Baumann
Dr. Thomas Trölitersch
Prof. Dr. Markus Köhler
Prof. Dr. Christofer Lenz
Dr. Timo Kieser
Dr. Rolf Leinekugel
Dr. Matthias Ulshöfer

Dr. Andreas Hahn
Dr. Donata Beck
Dr. Christina Koppe-Zagouras
Dr. Ulrich Klumpp
Dr. Christian Gunßer
Dr. Matthias Lorenz
Dr. Felix Born
Dr. Torsten Gerhard

Dr. Christoph Wolf
Dr. Florian Schmidt-Volkmar
Dr. Katharina Köbler
Dr. Malte Weitner
Dr. Corina Jürschik
Dr. Daniel Schillerwein
Dr. Hannes Dreher
Dr. Martin Fink

Dr. Anne-Kathrin Bichweiler
Marius Bücke
Dr. Kalina Haack
Dr. Svenja Buckstegge
Dr. Carl Höfer
Simon Schmauder
Dr. Clemens Birkert
Torsten Stirner

Dr. Natalie Seitz
Dr. Damian Schmidt
Dr. Joachim Ott
Dr. Henrike Schulte
Veronica Ammann
Dr. Jens Ritter



1. Sachgerechte Zielsetzung Notfallregelung

Der Entwurf verfolgt das Ziel, in bestimmten Notfällen, in denen der Landtag seine Rechte nicht ausüben kann, diese auf einen Notausschuss übergehen zu lassen, und damit die gesetzgebende Gewalt des Landes (Art. 44 Abs. 2 Verfassung) überhaupt aufrecht zu halten und zwar in den Händen eines parlamentarischen Gremiums, dessen Zusammensetzung dem Wahlergebnis und damit dem Prinzip der Volkssouveränität entspricht (Art. 2 Abs. 1 und 2, Art. 16 Verfassung).

Das greift Vorbilder in den Verfassungen von Baden-Württemberg (Art. 62 Verfassung Baden-Württemberg; vgl. dazu Lenz/Schulte, Die „Herrschaft der Wenigen“: das Notparlament nach Art. 62 LV und die Corona-Seuche, VBIBW 2020, 309 ff.) und des Freistaates Sachsen (Art. 113 Verfassung Sachsen) auf.

Diese Aufrechterhaltung der Stellung des parlamentarischen Gesetzgebers (Art. 16 Abs. 1 Satz 2 Verfassung) ist den Regelungsmodellen anderer Landesverfassungen vorzuziehen, die in Krisenlagen die gesetzgebende Gewalt auf die jeweilige Landesregierung übergehen lassen und parlamentarische Gremien auf Mitwirkungsrechte beschränken (vgl. Art. 60 Verfassung Nordrhein-Westfalen, Art. 44 Verfassung Niedersachsen, Art. 101 Verfassung Rheinland-Pfalz, Art. 110 Verfassung Hessen).

Selbst die exekutiven Modelle dieser Bundesländer sind aber noch besser als die derzeitige verfassungsrechtliche Lage in Schleswig-Holstein, die bisher überhaupt keine Regelung zur Aufrechterhaltung der Gesetzgebungsfunktion in einer Krisenlage enthält.

2. Offenbar Unbehagen gegen Tätigwerden des Notausschusses

Dieser sachgerechten Zielsetzung des Entwurfs unter dem Aspekt der Aufrechterhaltung der Gesetzgebungsfunktion als solcher und ihrem Verbleib bei einem parlamentarischen Gremium (Art. 47a Abs. 1 i. V. m. Abs. 2 Satz 1 der Entwurfsfassung) stehen aber eine Vielzahl von Einzelregelungen gegenüber, die diesen Schritt zeitlich (dazu 3.), inhaltlich (dazu 4.) und verfahrensmäßig (dazu 5.) begrenzen. Sie sind Ausdruck eines offenbar massiven Unbehagens gegen ein tatsächliches Tätigwerden des Notausschusses.

3. Verfassungsrecht mit Verfallsdatum

Das beginnt mit der vorgesehenen Ergänzung des Art. 70 Verfassung um einen Absatz 3, nach dessen Satz 1 die Regelung nicht nur Ende 2022 überprüft wird, sondern nach Satz 2 automatisch mit Ablauf des 31.12.2023 wieder außer Kraft tritt.

Vorgeschlagen wird also eine allgemein ausgelegte Notfallregelung zur Aufrechterhaltung der Gesetzgebungsfunktion und ihre Verankerung in parlamentarischer Hand, die aber von den Initiatoren als so entbehrlich und als so gefährlich eingestuft wird, dass sie nach weniger als drei Jahren wieder aus der Verfassung verschwinden soll.

Damit wirft der Entwurf die Frage auf, ob es einer solchen Regelung überhaupt bedarf oder ob wegen der befürchteten Nebenwirkungen auf sie verzichtet und zu anderen, milderer Mitteln gegriffen werden sollte (dazu unter II.).

4. Übermäßig begrenzte Kompetenzen

Diese Angst vor einem tatsächlichen Tätigwerden des Notausschusses ist auch sonst in der Entwurfsfassung von Art. 47a mit Händen zu greifen.

Nach Art. 47a Abs. 2 der Entwurfsfassung hat der Notausschuss als Notparlament zwar die Stellung des Landestages und nimmt dessen Rechte wahr (Satz 1), aber nach Satz 2 darf er nur die Maßnahmen treffen, die



erforderlich sind, um die Handlungsfähigkeit des Landes im Notfall zu sichern.

Satz 3 ergänzt das dahin, dass der Notausschuss nicht einmal die Geschäftsordnung des Landtages ändern darf.

Diese beiden Einschränkungen gehen deutlich über die klassischen Einschränkungen solcher Regelungen hinaus (vgl. Art. 62 Abs. 1 Sätze 2 und 3 Verfassung Baden-Württemberg: keine Verfassungsänderung, kein Misstrauensvotum gegen den Ministerpräsidenten).

5. Verfahren setzt nur auf Kontrolle, nicht auf Effektivität

Diese inhaltliche Begrenzung wird ergänzt durch eine verfahrensmäßige Begrenzung.

- a) Abweichend von den bisherigen Regelungsmodellen in Baden-Württemberg und in Sachsen entscheidet über den Übergang zum Notausschuss als Notparlament nicht der Landtagspräsident, sondern auf seinen Antrag hin das Landesverfassungsgericht, und zwar „innerhalb Tagesfrist“.

Das ist erstens ein massiver Ausdruck des Misstrauens gegenüber dem Landtagspräsidenten und zweitens auch nur begrenzt praktikabel. Denn die Notfallvoraussetzungen in Absatz 3 lassen es als zweifelhaft erscheinen, dass zwar dem Zusammentritt des Landestages oder seiner Beschlussfähigkeit unüberwindliche Hindernisse entgegenstehen, aber das Landesverfassungsgericht problemlos zusammentreten und innerhalb eines Tages entscheiden kann.

Ein unvoreingenommener Leser dieses Textes stellt sich wiederum die Frage, ob es dann nicht vorzugswürdig ist, einzelne Maßnahmen zu treffen, um die Beschlussfähigkeit des Landtages oder sein Zusammentreten zu erleichtern und damit auch in Krisensituationen zu sichern (vgl. dazu unter II).

OPPENLÄNDER

RECHTSANWÄLTE



Sofern die Einbindung des Landesverfassungsgerichts in den Übergang zum Notparlament lediglich spätere Angriffe auf die vom Notparlament getroffenen Entscheidungen und Gesetzesbeschlüsse abwehren soll, ließe sich das auch anders regeln: Durch die Beschränkung auf eine nachlaufende, an eine kurze Frist gekoppelte verfassungsgerichtliche Kontrollmöglichkeit. Diese kann mit der Aussage verbunden werden, dass alle bis zu einer Entscheidung des Landesverfassungsgerichts getroffenen Entscheidungen des Notparlaments in jedem Fall gültig bleiben.

- b) Das Misstrauen gegenüber dem Landtagspräsidenten und das große Bedürfnis nach Absicherung gegen eine unnötige Ausdehnung der Phase des Notparlaments in zeitlicher Hinsicht zeigt sich auch in Art. 47a Abs. 4 Satz 4 der Entwurfsfassung, wonach der Notausschuss in jeder Sitzung mit Zweidrittelmehrheit das Fortbestehen der Voraussetzungen des Notfalls feststellen muss. Da Regierungskoalitionen ohne Zweidrittelmehrheit die Regel sind, bedeutet das im Ergebnis, dass die parlamentarische Opposition (Art. 18 Verfassung) jederzeit den Abbruch der Tätigkeit des Notausschusses erzwingen kann, und zwar ohne Rücksicht darauf, ob der in Absatz 3 definierte Notfall (letztlich Handlungsunfähigkeit des Landtages) weggefallen ist.
- c) Auf dieser begrenzenden Linie liegt auch der vorgeschlagene Absatz 6, dessen Reichweite nicht ganz klar ist. Natürlich kann ein Landtag später die vom Notausschuss beschlossenen Gesetze wieder aufheben, jedenfalls mit Wirkung für die Zukunft. Für die Vergangenheit wäre das schwierig, weil dann der zwischenzeitliche Gesetzesvollzug nachträglich ins Unrecht gesetzt würde. Wie eine Verwaltung in einer Krisensituation unter diesem Damokles-Schwert effektive Krisenbewältigung betreiben soll, bleibt unklar. Die vorgesehene Zeitgrenze für solche wohl doch rückwirkend gedachten Aufhebungsbeschlüsse des Landtages von vier Wochen nach dem nächsten Zusammentritt des Landtages entschärft diese Problematik nicht wirklich.
- d) Ausdruck des Misstrauens ist auch Absatz 7, der den Landtag verpflichtet, den Notfall unverzüglich für beendet zu erklären, wenn die Voraussetzungen für seine Feststellungen nicht mehr gegeben sind.

Das versteht sich von selbst. Die Rückkehr zum Vollparlament wird von den Abgeordneten, die durch den Übergang zum Notparlament und der damit verbundenen „Herrschaft der Wenigen“ von der Ausübung ihres Mandats ausgeschlossen sind, ohnehin eingefordert werden.

6. Notfalldefinition überzeugt nicht

Inhaltlicher Dreh- und Angelpunkt der vorgeschlagenen Regelung ist die Definition des Notfalls in Absatz 3, der den Übergang zum Notparlament nach Absatz 2 auslöst.

Die Umstandsmomente (Naturkatastrophe, Seuchengefahr; besonders schwerer Unglücksfall; drohende Gefahr für den Bestand oder die freiheitlich demokratische Grundordnung des Landes) sind anders als in Baden-Württemberg in eine harte Ursache-Wirkung-Relation zu den Wirkungen auf die Arbeit des Landtages gestellt.

Hier sind zwei Fälle genannt. Einmal, dass dem unaufschiebbaren Zusammentritt unüberwindliche Hindernisse entgegenstehen und zum anderen, dass die Beschlussfähigkeit des Landtages nicht hergestellt werden kann. Die Formulierung lässt nicht erkennen, ob die zweite Variante (Beschlussfähigkeit nicht herstellbar) ebenfalls nur Fälle erfasst, in denen die Beschlussfassung durch den Landtag unaufschiebbar ist. Insofern bestünde ohnehin noch redaktioneller Optimierungsbedarf.

Letztlich erweist sich die Nichtherstellbarkeit der Beschlussfähigkeit ohnehin nur als verzichtbare Untervariante des Nicht-zusammentreten-könnens des Landtages (vgl. dazu die Nachweise bei Lenz/Schulte, Die „Herrschaft der Wenigen“: das Notparlament nach Art. 62 LV und die Corona-Seuche, VBIBW 2020, 309 [314]).

Spätestens hier stellt sich in aller Deutlichkeit die rechtspolitische Frage, ob die Zahl der Anwendungsfälle dieser Vorschrift nicht dadurch dramatisch reduziert werden kann, dass das Zusammentreten des Landtages anderweitig erleichtert und auch die Herstellung seiner Beschlussfähigkeit in bestimmten Situationen unter erleichterten Bedingungen zugelassen wird.



Daran knüpfen sich die nachfolgenden

II. Alternativen Regelungsmöglichkeiten

Ich schlage Ihnen zwei alternative Regelungen vor.

1. Der erste Vorschlag lautet: „Art. 22 Abs. 3 Verfassung wird aufgehoben“.

Diese Regelung bestimmt derzeit auf Verfassungsebene, dass der Landtag lediglich dann beschlussfähig ist, wenn die Mehrheit seiner Mitglieder anwesend ist.

Das hat mit der Realität in vielen deutschen Parlamenten, insbesondere im Deutschen Bundestag, nichts zu tun und schafft eine völlig unnötige Gefahr, dass sich die Beschlussfähigkeit des Landtages in einer Krisensituation nicht herstellen lässt.

Sachgerecht ist es, diese Frage aus der Verfassung herauszunehmen und ihre Regelung der Geschäftsordnungsautonomie des Landtages zu überlassen (Art. 20 Abs. 1 Satz 2 Verfassung). Das entspräche der Regelung im Grundgesetz.

Der Landtag wäre dann frei, bei Bedarf oder generell in seiner Geschäftsordnung für Krisensituationen Vorsorge zu treffen, wie das der Deutsche Bundestag mit der befristeten Regelung des § 126a GOBT getan hat (Beschlussfähigkeit bei Anwesenheit von mehr als einem Viertel der Mitglieder im Sitzungssaal).

2. Der zweite Vorschlag lautet: In der Verfassung wird ausdrücklich zugelassen, dass die Mitglieder des Landtages an Sitzungen auch über elektronische Kommunikationsmittel beratend und abstimmend teilnehmen können.

Dazu kann entweder an Art. 20 Abs. 1 Satz 2 Verfassung folgender Satz angeschlossen werden:



„Die Geschäftsordnung kann auch bestimmen, dass generell oder in bestimmten Fällen Mitglieder des Landtages an dessen Sitzungen über elektronische Kommunikationsmittel beratend und abstimmend teilnehmen können“.

Eine Regelung mit diesem Inhalt könnte auch an der nach Vorschlag 1 frei werdenden Stelle des Art. 22 Abs. 3 Verfassung platziert werden.

3. Gründe

Die Gründe für die beiden Vorschläge liegen auf der Hand.

Indem der Landtag durch Ausübung seiner Geschäftsordnungsautonomie die Beschlussfähigkeit selbst regeln kann, können sachgerechte Lösungen gefunden werden, die auch in einer Krisensituation noch deutlich mehr Mitgliedern des Landtages die effektive Ausübung ihres Mandats (beratende und beschließende Teilnahme) ermöglichen als im Fall einer Beschränkung auf die kleine Gruppe der Mitglieder des Landtages, die dem Notausschuss angehören (vgl. dazu auch Lenz/Schulte, Die „Herrschaft der Wenigen“: das Notparlament nach Art. 62 LV und die Corona-Seuche, VBIBW 2020, 309 [317, linke Spalte unten]).

Richtigerweise zwingt weder das Grundgesetz den Deutschen Bundestag dazu, eine Beteiligung seiner Mitglieder an Beratungen und Beschlussfassungen in den Ausschüssen und im Plenum nur bei körperlicher Anwesenheit zuzulassen (vgl. näher dazu Lenz/Schulte, Sitzung des Bundestages per Videokonferenz: Gehst du noch hin oder streamst du schon?, NVwZ 2020, 744 ff.), noch ordnet das die Verfassung für den Landtag von Schleswig-Holstein an.

Die Praxis anderer Parlamente, insbesondere des Europäischen Parlaments und des Unterhauses des Vereinigten Königreiches, zeigt, dass auch im Plenum und auch bei Abstimmungen hybride Formen (teilweise körperliche Anwesenheit; ansonsten Teilnahme über elektronische Kommunikationsmittel) praktiziert werden dürfen, ohne dass übergeordnete (Verfassungs-)Prinzipien der parlamentarischen Demokratie verletzt werden.

OPPENLÄNDER

RECHTSANWÄLTE



Auch in Deutschland haben die Landtage beginnend bei den Ausschusssitzungen per Videotechnik längst eine entsprechende Staatspraxis entwickelt (vgl. Lenz/Schulte, Sitzung des Bundestages per Videokonferenz: Gehst du noch hin oder streamst du schon?, NVwZ 2020, 744 [748]).

Auch Ihr Ausschuss führt die Anhörungssitzung am 13.01.2021 in einem Format durch, bei dem die Teilnahme per Video-Zuschaltung möglich ist.

In jedem Fall zulässig ist eine beratende und beschließende Teilnahme über elektronische Kommunikationsmittel für die Mitglieder des Landtages dann, wenn sie in der Verfassung ausdrücklich erlaubt wird. Darauf zielt der Vorschlag 2.

Würde er umgesetzt, dann sind kaum noch Fälle dankbar, in denen im Sinne von Art. 47a Abs. 3 der Entwurfsfassung „dem unaufschiebbaren Zusammentritt des Landtages unüberwindliche Hindernisse entgegenstehen“. Im Übrigen ließe sich dann auch die Beschlussfähigkeit immer verlässlich herstellen.

Probleme könnten allenfalls noch dann auftreten, wenn die Notfallursachen (Naturkatastrophe, Seuchengefahr, besonders schwerer Unglücksfall, drohende Gefahr für den Bestand oder die freiheitlich demokratische Grundordnung des Landes) zum Zusammenbruch der elektronischen Kommunikation führen würden. Das dürfte aber im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie, auf welche die vorgeschlagene Verfassungsänderung ersichtlich zielt, nicht zu befürchten sein.

Diese Stellungnahme hab ich in der Erwartung so abgefasst, dass Sie und Ihre Ausschusskollegen für deutliche Kritik offen sind, wenn sie mit konstruktiven Alternativvorschlägen verknüpft wird.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'Lc'.

Prof. Dr. Lenz
Rechtsanwalt