

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 19/5061

Landtag Schleswig-Holstein

Innen- und Rechtsausschuss

Landeshaus, Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Per E-Mail

GUTACHTERLICHE STELLUNGNAHME

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

Der Landtag von Schleswig-Holstein berät über den **Vorschlag, einen Notausschuss in der Landesverfassung zu verankern**, der Aufgaben des Landesparlaments im „Notfall“, im Weiteren synonym: „Ausnahmestand“, übernehmen soll. Der entsprechende Gesetzentwurf (Drs. 19/2558) ist Gegenstand der folgenden Stellungnahme. Darüber hinaus werden Fragen berücksichtigt, die von der SPD-Fraktion in einem Schreiben vom 10. November 2020 aufgeworfen worden sind (Drs. 19/4794). Die vorgelegte Stellungnahme versteht sich als ein Beitrag aus der politikwissenschaftlichen Parlamentarismusforschung.

PARLAMENTE IM AUSNAHMEZUSTAND

Die COVID-19-Pandemie hat aufgezeigt, dass **Lagen entstehen können, die das Zusammenkommen von Parlamenten unmöglich machen können und zur Beschlussunfähigkeit parlamentarischer Körperschaften zu führen vermögen**. In Konsequenz könnte der Wegfall wichtiger parlamentarischer Funktionen drohen.

Univ.-Prof. Dr. Stefan Marschall

Lehrstuhl Politikwissenschaft II
Institut für Sozialwissenschaften

Telefon +0049 211 81-14689
Telefax +0049 211 81-14532
Stefan.Marschall@uni-duesseldorf.de

Düsseldorf, 18.12.2020

Sekretariat Frau Trost
Telefon 0211 / 81 - 12399
Telefax 0211 / 81 - 14532
Politik2@phi.uni-duesseldorf.de

**Heinrich-Heine-Universität
Düsseldorf**

Ulenbergstraße 127-131
40225 Düsseldorf
Gebäude 37.03
Ebene 01 Raum 15
www.uni-duesseldorf.de

Die **Aufrechterhaltung der Arbeits- und Beschlussfähigkeit von Parlamenten im Falle eines Ausnahmezustands** erscheint aus **demokratisch-normativer Perspektive essenziell**, damit ein Notstand nicht zur ausschließlichen „Stunde der Exekutiven“ wird, sondern auch in einer solchen Phase parlamentarische Kontrolle, Kommunikation und Gestaltung gewährleistet bleiben. Das schließt eine besondere Ermächtigung der Exekutiven für die Zeiten eines Notstands nicht aus – allerdings unter Fortbestand des parlamentarischen Vorbehalts und kontinuierlicher Kontrolle durch Parlamente. **Auch in Ausnahmezuständen sind wesentliche Entscheidungen von Parlamenten zu treffen und zu legitimieren.** Die Volksvertretung muss auch während eines Notfalls demokratisches Zentrum und Resonanzboden im politischen Prozess bleiben.

Dabei ist in föderalen Strukturen eine umfassende Betrachtung unter **Berücksichtigung der Konstellation des Mehrebenenparlamentarismus’ erforderlich, in dem Bundestag und Landtage kompensatorisch und arbeitsteilig Aufgaben übernehmen können.** So erscheint es gerade angesichts der parlamentsunfreundlichen Regelungen des Bundesinfektionsschutzgesetzes zielführend, auch und insbesondere auf der Ebene der Länder die parlamentarische Einbindung im Falle einer infektionsinduzierten Notlage zu sichern.

Beim Schutz parlamentarischer Demokratie im Ausnahmezustand stehen **zwei eskalierende Szenarien** im Raum, die insbesondere, aber nicht ausschließlich im Rahmen einer pandemischen Lage zu entstehen drohen:

1. Die Parlamentarier/innen können sich aufgrund der Notlage nicht oder nur teilweise an dem Sitzungsort des Parlaments treffen (**eingeschränkte Präsenzfähigkeit**).
2. Die Mehrheit der Parlamentarier/innen kann – ortsunabhängig – nicht ihren Rechten und Pflichten nachkommen (**eingeschränkte Präsenz- und Arbeitsfähigkeit**).

Die **zweite Situation stellt eine Verschärfung des ersten Szenarios** dar. Entsprechend müssten die institutionellen Antworten auf Szenario 1 und 2 aufeinander aufbauen.

IST EIN NOTAUSSCHUSS EIN ANGEMESSENES INSTRUMENT?

Die **COVID-19-Pandemie** hat – insbesondere während der hohen Infektionswellen – deutlich gemacht, dass die Gefahr besteht, dass **in Ausnahmesituationen Landtage ihre Arbeits- und Beschlussfähigkeit verlieren können**, weil Parlamentarier/innen sich infiziert respektive in Kontakt zu Infizierten gestanden haben. Kontakt- und Reisebeschränkungen können die parlamentarische Arbeit gefährden.

Zur Sicherung der Aufgabenerbringung seitens der Parlamente **besteht der Bedarf, für eine solche Lage Vorsorge zu treffen.** Zwar ist ihre Eintrittswahrscheinlichkeit als eher gering einzustufen; aber sollte dieser Fall eintreten, hätte dies massive Folgen für die politische und demokratische Ordnung des Landes. Im Sinne eines **angemessenen Risikomanagements** muss die Eintrittswahrscheinlichkeit einer Situation stets mit der Stärke ihrer potentiellen Folgen in Verhältnis gesetzt werden. Lädt einer der beiden Faktoren hoch, ist eine vorsorgliche Reakti-

onsstrategie angezeigt. So kennt auch die Bundesebene für das unwahrscheinliche, aber dramatische Szenario eines Verteidigungsfalls Vorkehrungen, auf die bislang nie zurückgegriffen werden mussten (z. B. der Gemeinsame Ausschuss).

Eine Reihe von Parlamenten in Deutschland und in anderen Staaten hatte bereits vor der COVID-19-Pandemie Regelungen getroffen, die helfen sollen, einer Entparlamentarisierung in Zeiten von Krisen entgegenzuwirken. Andere Parlamente haben aufgrund der Erfahrungen aus der laufenden COVID-19-Situation speziell für den Zeitraum dieser Pandemie einschlägige Regelungen implementiert oder über eine etwaige Anpassung ihrer Strukturen zu diskutieren begonnen.

Wie können Parlamente Vorsorge gegen eine drohende „Lähmung“ parlamentarischer Körperschaften im Falle eines Ausnahmezustands treffen?

a) Verringerung des Anwesenheitsquorums bei Plenarverhandlungen

Wenn das Parlament notlagebedingt nur noch in Teilen zusammenkommen kann, dann könnte durch eine Absenkung des Anwesenheitsquorums für die Beschlussfähigkeit die Arbeitsfähigkeit einer parlamentarischen Körperschaft erhalten bleiben. Auf diese Weise haben diverse Parlamente im Rahmen der COVID-19-Pandemie reagiert (z. B. der Deutsche Bundestag und der Landtag SH, s. u.). Als problematisch erweist sich bei der Absenkung des Quorums, dass **dabei die Stärkeverhältnisse der Fraktionen nicht zwingend erhalten bleiben**, wenngleich es in der parlamentarischen Praxis zu (unverbindlichen) Pairing-Vereinbarungen kommen kann. Jede Verringerung des Quorums läuft letzten Endes darauf hinaus, dass eine wachsende Zahl der Parlamentarier/innen ihre Aufgabe nicht mehr wahrzunehmen braucht, ohne dass der Landtag seine Beschlussfähigkeit verliert. **Durch solche Regelungen werden effektiv die Rechte von einzelnen Parlamentarier/innen reduziert** – wenige Abgeordnete können statt vieler beschließen.

b) Online-Plenarverhandlungen

Statt in Präsenzform könnten die Plenarverhandlungen (ebenso die Ausschussberatungen) im digitalen Modus stattfinden. Dieses Vorgehen ist im Rahmen der Corona-Pandemie von einer Reihe von Parlamenten praktiziert worden. **Die Virtualisierung des Parlamentsbetriebs hat den Vorteil, dass alle Abgeordneten ortsunabhängig weiterhin ihre parlamentarischen Rechte und Pflichten wahrnehmen können.** Diese Lösung greift in erster Linie für Szenario 1 (eingeschränkte Präsenzfähigkeit). Als Nachteil könnten sich **technische Herausforderungen** erweisen, zu denen Fragen rund um den Datenschutz und die Leitungsstabilität gehören. Als abträglich mag zudem empfunden werden, dass bestimmte deliberative, informelle und atmosphärische Facetten einer parlamentarischen Plenarversammlung virtuell nicht dargestellt werden können.

c) Ermächtigung eines Hauptausschusses

Ein ständiger themenübergreifender Ausschuss („Hauptausschuss“) könnte mit der Notparlamentsrolle betraut werden. So ist **beispielsweise im Landtag von Nordrhein-Westfalen** vorgesehen, im Falle einer Krise den bestehenden Hauptausschuss als Notparlament fungieren zu lassen (Art. 60 LV NRW). Der Vorteil liegt darin, dass in diesem Ausschuss bereits für eine angemessene Vertretung aller Fraktionen Sorge getragen worden ist.

d) Einrichtung eines Notausschusses

Bei der Einrichtung eines Notausschusses oder Notparlaments wird – analog zur Variante c) – ein ständiger Ausschuss etabliert, der ausschließlich im Falle des Ausnahmezustands Aufgaben des Parlaments übernehmen soll. Eine solche Regelung findet sich in **Baden-Württemberg** (Art. 62 LV BW und § 19b GO LT BW) und im **Freistaat Sachsen** (Art. 113 LV SN und § 28 GO LT SN).

LÖSUNGSANSÄTZE FÜR DEN LANDTAG SCHLESWIG-HOLSTEIN

Die Hauptausschuss-Option ist für den Landtag SH mangels eines entsprechenden Gremiums nicht weiter zu verfolgen. Auf die Variante „Senkung des Quorums“ hat der Landtag bereits im Rahmen einer Geschäftsordnungsänderung zurückgegriffen. Die **Landesverfassung Schleswig-Holstein sieht für die Beschlussfähigkeit des Landtages ein Quorum von 50 Prozent der Mitglieder vor**. Davon weicht die derzeit **gültige Geschäftsordnung LT SH ab: § 59 Abs. 2a** legt fest, dass der Landtag bereits bei Anwesenheit von mindestens elf Mitgliedern beschlussfähig ist, wenn eine Mehrheit der anwesenden Abgeordneten (!) eine unaufschiebbare Notlage feststellt. Diese Regelung ist problematisch, nicht nur, weil hier Geschäftsordnungsrecht von den Vorgaben in der Verfassung abweicht, sondern auch weil die Regelung im Extremfall ermöglicht, dass eine einstellige Zahl von Parlamentariern/innen eine Notlage feststellen und damit eine kleine Anzahl von Abgeordneten mit gesamtparlamentarischen Kompetenzen ausstatten kann. Dabei ist nicht gewährleistet, dass die Stärkeverhältnisse der Fraktionen berücksichtigt werden.

Die Einrichtung eines Notausschusses erscheint ein demgegenüber überlegenes Instrument zu sein. Aber auch dieser Ansatz wirft Fragen auf: Wie ist gewährleistet, dass ein Notausschuss im Fall der Fälle schnell zusammentreten kann? Was ist, wenn selbst die Beschlussfähigkeit des Notausschusses nicht mehr gewährleistet ist – z. B. im Szenario 2? Jedenfalls spricht vieles dafür, zumindest **ergänzend zur Notausschuss-Lösung auch eine digitale Strategie zur Sicherstellung parlamentarischer Funktionen in Notzeiten zu verfolgen** – für das gesamte Parlament, seine Ausschüsse und für den Notausschuss.

VERANKERUNG DES NOTAUSSCHUSSES IN DER LANDESVERFASSUNG

Da der Notausschuss im Falle seiner Einberufung weitreichende Kompetenzen haben und Aufgaben des Landtages übernehmen soll, erscheint es **zwingend, dass dieser in der Verfassung verankert wird**. Dort finden mit dem Petitionsausschuss und dem Einigungsausschuss bereits jetzt Parlamentsgremien ausdrückliche Erwähnung, die von ihrer Kompetenz und Stellung deutlich eingeschränkter sind.

Der **vorliegende Entwurf für den Artikel 47a ist sehr ausführlich ausgefallen** – insbesondere im Vergleich zu den analogen Verfassungsregelungen in Baden-Württemberg und im Freistaat Sachsen. Der Entwurf beinhaltet zwar im Absatz 1 einen Verweis auf die in der Geschäftsordnung zu regelnden Gegenstände (Bildung und Verfahren), geht aber bereits selbst auf viele

Details ein. Hier gilt es **zu prüfen, welche Bestimmungen in der Verfassung und welche in der Geschäftsordnung festgehalten werden sollten, aber auch, welche entfallen könnten** (s. u.).

Es stellt sich die Frage, **ob die Lokalisierung des neuen Artikels am Ende des Abschnitts „Gesetzgebung“ von der Sache her begründet** ist. Da der Notausschuss nicht nur Gesetze verabschieden soll (es ist im Entwurf von „anderen Maßnahmen“ die Rede, die der Ausschuss beschließen kann; ggf. könnten noch eingeschränkte Wahlrechte hinzukommen, s. u.), erscheint die Platzierung in diesem Abschnitt nicht passend. Sinnvoller wäre eine entsprechende Ergänzung am Ende oder innerhalb des Verfassungsabschnitts zum Landtag.

ANMERKUNGEN ZU DEN EINZELNEN ABSÄTZEN

Zur Struktur: Es wäre schlüssiger, nach der Wendung „Der Landtag bestellt einen Notausschuss“ die Funktionen aus Absatz 2 in den Absatz 1 einzubetten und die Regelungen zur Mitgliedschaft im zweiten Absatz abzuhandeln.

Zu Absatz 1:

Im Satz 3 könnte **„sein Verfahren“ im Sinne der Eindeutigkeit in „seine Verfahren“ oder besser „seine Arbeitsweise“** umformuliert werden. Dass die Anzahl der Mitglieder des Notausschusses nicht in der Verfassung festgelegt wird, sondern in der Geschäftsordnung geregelt werden muss, ermöglicht eine erforderliche Flexibilität: Letzten Endes muss **der Umfang des Notausschusses gewährleisten, dass auch bei einer hohen Fragmentierung die Pluralität des Landtages hinreichend dargestellt werden kann**. Unter Berücksichtigung der jeweiligen parlamentarischen Fragmentierung sollte die Größe des Notausschusses zu Beginn einer jeden Wahlperiode immer wieder neu in der Geschäftsordnung fixiert werden. Schließlich: Obgleich es naheliegt, sollte explizit gemacht werden, dass die Mitglieder des Ausschusses zugleich Abgeordnete des Landtages sein müssen.

Zu Absatz 2:

Der zweite Absatz stellt – eine wichtige Bestimmung – klar, dass der Ausschuss nicht das Recht hat, dem/der Ministerpräsidenten/in das Misstrauen auszusprechen. Die SPD-Fraktion regt darüber hinaus an, dass auch ausgeschlossen werden soll, dass der Notausschuss Wahlen durchführen könne. Es ist aber durchaus **denkbar, dass die Wahl eines Amtsträgers durch das (Not-)Parlament unaufschiebbar ist, um die Handlungsfähigkeit des Landes im Notfall zu sichern** (z. B. wenn eine vom Landtag gewählte Funktionsperson verstirbt). In einem solchen Falle sollte die Amtszeit der vom Notausschuss zu wählenden Person zeitlich stark begrenzt werden, sodass hier keine Festlegung weit über die Zeit des Notstands hinaus stattfindet. Aufgrund der zentralen Rolle des Notausschusses wäre es schließlich angemessen, festzulegen, dass **die/der Landtagspräsident/in – im Verhinderungsfall ein/e Stellvertreter/in – den Vorsitz im Ausschuss innehat**.

Zu Absatz 3:

Die Definition des Notfalls ist der womöglich heikelste Aspekt. Als **ausschlaggebendes Kriterium greift letzten Endes, dass ein unaufschiebbarer „Zusammentritt“ des Landtages aufgrund „unüberwindlicher Hindernisse“ nicht möglich ist oder seine Beschlussfähigkeit nicht herbeigeführt werden kann**. Aufgelistet wird eine Reihe von Faktoren, die zu dieser Situation

führen könnten – konkrete, wie eine Naturkatastrophe oder „Seuche“, oder abstrakte, wie eine drohende Gefahr für die FDGO und den Bestand des Landes. Es handelt sich hierbei **nicht um eine erschöpfende Auflistung aller Gründe, die das Zusammenkommen des Landtages verhindern könnten; auch sind die Faktoren weder gleichrangig noch voneinander unabhängig**. Alternativ könnte auf die Auflistung der Gründe für den Notfall verzichtet werden, um alleine auf das entscheidende Kriterium abzustellen:

„Ein Notfall liegt dann vor, wenn aufgrund außergewöhnlicher Umstände/einer krisenhaften Situation dem unaufschiebbaren Zusammentreten“

Sollte dennoch eine Auflistung der notfallinduzierenden Umstände vorgenommen werden, dann könnte man – dem Vorschlag der SPD folgend – **auf den „Seuchen“-Begriff verzichten**, nicht nur, weil dieser anachronistisch, sondern zudem auch unpräzise ist (z. B. Tierseuche). Der eingebrachte Vorschlag, diesen Begriff mit „Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen“ zu ersetzen, stellt eine *Reaktion* auf krisenhafte Ereignisse in eine Reihe mit den Ereignissen selbst. Stattdessen könnten beide infektionsbedingten Lagen, **„Epidemie und Pandemie“**, als weitere Faktoren aufgelistet werden, denn nicht alleine eine Pandemie, sondern auch eine regional begrenzte Epidemie vermag die Beschlussunfähigkeit des Landtages zur Folge zu haben. Recht **viel Interpretationsspielraum erlaubt die Wendung von der drohenden Gefahr für den Bestand oder die FDGO des Landes**. Hier bleibt unklar, auf welche Situationen man sich bezieht und ob diese tatsächlich zu Szenario 1 oder 2 führen könnten.

Zu Absatz 4:

Das Verfahren zur Feststellung des Notfalls ist auf den/die Landtagspräsident/in zentriert – in Verbindung mit dem Landesverfassungsgericht. Die **„Hürde“ Landesverfassungsgericht ist insofern problematisch**, als dass auch dieses in einem Ausnahmezustand nicht beschlussfähig sein könnte; auch stellt sich die Frage, wie ein solcher Prüfauftrag in die Arbeitsweise des Gerichts eingepasst werden könnte. Denkbar wäre stattdessen die Regelung, dass der/die Landtagspräsident/in Benehmen mit dem Präsidium oder Einvernehmen mit dem Ältestenrat herstellen sollte. Letzten Endes erscheint alleine schon die **vorgesehene Bestätigung der Feststellung eines Notfalls durch den Notausschuss als hinreichende Absicherung** gegen eine etwaige Fehleinschätzung und -entscheidung des/der Landtagspräsidenten/in. Unterspezifiziert bleibt in den vorliegenden Regelungen, **wer bei Verhinderung des/der Landtagspräsidenten/in den Notfall feststellen kann**.

Zu Absatz 5:

Transparenz ist für die Arbeit des Notausschusses essenziell. **Für den Notausschuss gilt das Prinzip der Öffentlichkeit, wie es für den Landtag, dessen Aufgaben er partiell übernimmt, und seine Ausschüsse festgelegt ist**; es müssen Vorkehrungen getroffen werden, dass die Verhandlungen – und damit auch die Beschlüsse des Notausschusses – dokumentiert und sichtbar sind (ggf. auch über das Internet). Die **Regelungen zur Bekanntmachung der Feststellung des Notfalls** erscheinen nachvollziehbar. In der Geschäftsordnung sollte noch spezifiziert werden, wie die Bekanntmachung auszusehen hat. Dass die vom Notausschuss erlassenen Gesetze ver-

kündigt werden müssen, ergibt sich alleine aus der Tatsache, dass der Notausschuss als Notparlament die Stellung des Landtages übernimmt. Diese Bestimmung erscheint deswegen überflüssig.

Zu Absatz 6:

Der Landtag sollte – im Sinne „Ober sticht Unter“ – in der Lage sein, **Beschlüsse des Notausschusses unmittelbar bei seinem nächsten Zusammenkommen, aber auch später jederzeit aufzuheben**. Insofern steht alles, was der Notausschuss beschließt, effektiv unter dem entsprechenden Vorbehalt. Warum sollte es hierfür Fristen von vier Wochen oder die von der SPD-Fraktion vorgeschlagenen sechs Monate geben? „Gute“ Beschlüsse müsste der Landtag ohnehin nicht kassieren, „schlechte“ sollten so schnell wie möglich und jederzeit zurückgenommen werden können. **Nach dem Wegfall des Notfalls geht die Gesetzgebungskompetenz wieder uneingeschränkt auf den Landtag über** – ohne etwaige „Karenzzeiten“.

Zu Absatz 7:

Sollte der Landtag in der Lage sein, den Notfall „für beendet zu erklären“, ist dieser ohnehin nicht mehr gegeben, denn dafür musste das Parlament bereits zusammengekommen sein. **Der „Notfall“ im Sinne des Absatzes 3 hätte sich somit automatisch erledigt**, selbst dann, wenn die „ungewöhnlichen/krisenhaften Umstände“ (Pandemie, Naturkatastrophe etc.) noch weiterbeständen.

Zum Zusatzartikel

Die Regelungen zum Notfallausschuss sind bis zum Dezember 2023 befristet und sollen Ende 2022 einer evidenzbasierten **Evaluation** unterzogen werden. Es ist jedoch **zweifelhaft, ob bis dahin schon hinreichende Erfahrungen vorliegen werden, um eine abschließende Beurteilung vorzunehmen**. Denkbar wäre es, die Regelungen, Praktiken und Erfahrungen anderer Parlamente in eine Bewertung des Instruments einfließen zu lassen. Jedenfalls wird angesichts der niedrigen Eintrittswahrscheinlichkeit der Situation, für die eine Vorkehrung getroffen werden soll, die **Bewertung des Instruments letzten Endes weniger auf Erfahrungswerten als auf einer generellen Einschätzung ihrer Funktionalität** beruhen müssen.

KERNAUSSAGEN

1. Das **Instrument eines Notausschusses ist ein angemessenes Mittel zur Sicherung parlamentarischer Funktionen in einer extremen Ausnahmesituation** und ist einer Senkung des Quorums für die Beschlussfähigkeit des Landtages vorzuziehen.
2. Mit Blick auf den vorliegenden Entwurf sollten insbesondere **folgende Regelungen revidiert werden: die Rolle des Landesverfassungsgerichts bei der Feststellung der Notlage, die Definition des Notfalls sowie die Regelungen zur Feststellung des Notfalls**.
3. Die **Virtualisierung von Plenardebatten stellt eine weniger stark eingreifende und mitunter komplementäre Antwort** auf das Szenario einer krisenbedingten Präsenzzunfähigkeit des Landtages dar.

Univ.-Prof. Dr. Stefan Marschall