

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein,
Drs. 19/2558**

**Anhörung des Innen- und Rechtsausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtags am
13.1.2021**

Dem Landtag Schleswig-Holstein liegt ein Entwurf der Fraktionen von CDU, SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP und der Abgeordneten des SSW zur Änderung der Landesverfassung Schleswig-Holstein vor (Drs. 19/2558), der auf die Einführung eines sog. Notausschusses und zugleich Notparlaments gerichtet ist.

1. Die Landesverfassung Schleswig-Holstein kennt – anders als einige andere Landesverfassungen wie diejenigen von Baden-Württemberg (Art. 62) und Sachsen (Art. 113) – bislang kein Notparlament. Insofern ist die Rechtslage in Schleswig-Holstein vergleichbar mit derjenigen auf Bundesebene: Das Grundgesetz kennt in Art. 53a GG zwar mit dem Gemeinsamen Ausschuss ein Notparlament, das aber ausschließlich für den Verteidigungsfall vorgesehen ist (Art. 115e Abs. 1 GG). Im Übrigen besteht eine **Regelungslücke**.

Näher für das Grundgesetz *Tilman Hoppe/Horst Risse*, Das wahre Parlament erkennt man in der Not, DVBl. 2020, S. 1386; *Anna-Bettina Kaiser*, Ausnahmeverfassungsrecht, 2020, S. 153, 342 f.

2. Seit Jahrzehnten wird bereits für die Bundesebene diskutiert, wie diese Lücke, sollte der Bundestag handlungsunfähig werden, geschlossen werden könnte. Diskutiert werden **Analogien** zu Art. 53a GG sowie zum sog. Gesetzgebungsnotstand in Art. 81 GG.

Vgl. zu den verschiedenen Ansichten *Eckart Klein*, Funktionsstörungen in der Staatsorganisation, in: J. Isensee/ P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd.12, 3. Aufl. 2014, § 279, Rn. 57 ff.; *Anna-Bettina Kaiser*, Ausnahmeverfassungsrecht, 2020, S. 342 f. mit Fn. 66.

Eine Lösung des Problems über vergleichbare Analogien kommt in Schleswig-Holstein jedoch nicht in Betracht, da die Landesverfassung weder einen Gemeinsamen Ausschuss noch einen Gesetzgebungsnotstand kennt.

3. Diese schon seit Jahrzehnten in Fachkreisen geführte Diskussion hat seit dem Ausbruch der Corona-Pandemie in Deutschland im Februar 2020 neue Aktualität erhalten. Seither wird sowohl für die Bundesebene als auch in verschiedenen Ländern (etwa in Berlin) öffentlich kontrovers diskutiert, ob es der Regelungen für Notparlamente bedarf. **Umstritten** ist sowohl die Frage, **ob** eine solche Regelung in die jeweilige Verfassung eingefügt werden sollte (siehe sogleich unter 4.), als auch die Frage, **wie** eine solche Regelung konkret ausgestaltet werden sollte (siehe unter 5.). Weiter wird in der Diskussion danach unterschieden, ob es einer solchen Regelung bereits zum **jetzigen** Zeitpunkt, nämlich angesichts der Corona-Pandemie und der von ihr ausgehenden Gefahren, bedarf (dazu unter 5 f)).

4. In der Tat sprechen Argumente sowohl für als auch gegen die Regelung eines Notparlaments („Ob“):

a) **Für** eine **Verrechtlichung** spricht die Notwendigkeit der fortbestehenden Handlungsfähigkeit des Parlaments in den entsprechenden Notsituationen, die zum Ausfall des Parlaments führen können. So heißt es für die Bundesebene bei *Hoppe/Risse*: „Gegebenenfalls notwendige Grundrechtseinschränkungen oder die Mobilisierung umfangreicher Haushaltsmittel sind ohne Entscheidungen der gesetzgebenden Körperschaften verfassungsrechtlich nicht zulässig. Die Wahrung der Handlungsfähigkeit von Bundestag und Bundesrat unter möglichst allen Umständen ist deshalb ein Gebot der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der Sicherung des föderalen Staatsaufbaus.“

Tilman Hoppe/Horst Risse, Das wahre Parlament erkennt man in der Not, DVBl. 2020, S. 1386.

b) **Gegen** eine **Verrechtlichung** sprechen vier zentrale Bedenken: (1) Ausnahmeverfassungsrechtliche Regelungen, so auch die Regelung eines Notparlaments, sind missbrauchsanfällig. (2) Eine entsprechende Regelung könnte es dem Parlament ermöglichen, sich seiner Verantwortung zu entledigen. (3) Die Tatbestandsvoraussetzungen einer vorhandenen Regelung könnten vorschnell bejaht werden, ohne dass zuvor andere

Möglichkeiten ausgelotet worden sind, um die Beschlussfähigkeit zu sichern. Als Beispiel kann die aktuelle Corona-Pandemie dienen. Auf Bundesebene konnte über Pairing-Verfahren und die Änderung der Geschäftsordnung (§ 126a GOBT), aber auch über die Maskenpflicht der Abgeordneten die Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit erreicht werden. Ähnliche Regelungen haben auch die Landesparlamente getroffen (z.B. zur Beschlussfähigkeit § 59 Abs. 2a der Geschäftsordnung des Schleswig-Holsteinischen Landtages, § 61a der Geschäftsordnung des Landtages Brandenburg). Teilweise können auch Videokonferenztechnik oder Livestreams eingesetzt werden (z.B. § 193a Abs. 2–4 der Geschäftsordnung für den Bayerischen Landtag), wenngleich der verfassungsrechtlich zulässige Umfang dieser Techniken weiter zu diskutieren ist.

S. zur Diskussion: *Jens Kersten/Stephan Rixen*, Der Verfassungsstaat in der Corona-Krise, 2020, S. 103 ff.; Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtages Brandenburg, *Steffen Johann Iwers*, Durchführung von Sitzungen, Abstimmungen und Wahlen des Landtages in krisenhaften Notlagen, 23. Juni 2020; Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (WD 3 – 3000 – 084/20), Virtuelles Parlament. Verfassungsrechtliche Bewertung und mögliche Grundgesetzänderung, 31. März 2020

Hätte dagegen die Regelung eines Notparlaments bereitgestanden, wäre möglicherweise vorschnell von ihr Gebrauch gemacht worden. Das wäre umso misslicher gewesen, weil dem Parlament in Krisenzeiten eine besonders zentrale Rolle zukommt.

Philipp Austermann/Christian Waldhoff, Parlamentsrecht, 2020, Rn. 630 mit weiteren Nachweisen

(4) Gegen eine Regelung spricht schließlich, dass Bund und Länder über 70 Jahre ohne ein Notparlament ausgekommen sind – das ist auch für die gegenwärtige Corona-Pandemie zutreffend.

c) Die Abwägung zwischen den gegenläufigen Argumenten ist Aufgabe des landesverfassungsändernden Gesetzgebers. Die Abwägung ist verfassungspolitischer, nicht rechtlicher Natur. Für eine Verrechtlichungslösung, also die Aufnahme einer entsprechenden Regelung in die Verfassung, spricht, dass den grundsätzlich zutreffenden

Gegenargumenten (1) bis (3) durch entsprechend hohe Hürden im Verfassungstext weitgehend begegnet werden kann.

5. Zur Ausgestaltung der Regelung nach dem Gesetzentwurf („Wie“)

Die Ausgestaltung des Gesetzentwurfs wirft verschiedene Fragen auf:

a) Art. 47a Abs. 1 des Entwurfs regelt den Notausschuss und ist Art. 53a GG nachgebildet.

b) Art. 47a Abs. 2 des Entwurfs hat unter anderem Art. 115e GG zum (ungefähren) Vorbild. Neu eingefügt ist in Abs. 2 S. 4 des Entwurfs, dass dem Notparlament die Befugnis, der Ministerpräsidentin/dem Ministerpräsidenten das Misstrauen auszusprechen, nicht zukommt (vgl. dagegen Art. 115h Abs. 2 S. 2 GG). Doch stellt sich die Frage, was im Fall des Art. 43 der Landesverfassung gilt. Es erscheint denkbar, dass der/die Ministerpräsident/in die Vertrauensfrage stellt und, weil er/sie keine Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder des Notparlaments findet, die Wahlperiode vorzeitig beenden kann. **Mein Vorschlag ist daher, zugleich in Art. 43 Abs. 2 einen neuen S. 2 einzufügen, demzufolge dem/der Ministerpräsidenten/in während eines Notfalls im Sinne des Art. 47a Abs. 2 des Entwurfs kein Recht zur vorzeitigen Beendigung der Wahlperiode zukommt** (s. auch Art. 115h Abs. 3 GG). Alternativ kommt auch eine entsprechende Ergänzung von Art. 47a Abs. 2 des Entwurfs in Betracht.

Die SPD-Fraktion schlägt darüber hinaus eine Konkretisierung im Hinblick auf vom Landtag vorzunehmende Wahlen vor. Diese sollten allgemein auf sechs Monate nach festgestellter Beendigung des Notfalls verschoben werden. Eine solche Einschränkung ist sinnvoll, wie auch der Vergleich mit Art. 115h Abs. 1 S. 2 und 3 GG zeigt.

c) Art. 47a Abs. 3 des Entwurfs definiert den Begriff des Notfalls nach Abs. 2. Diese Regelung orientiert sich an Art. 11 Abs. 2 GG. Das spricht dafür, an dem bereits verfassungsrechtlich bekannten Begriff der „Seuchengefahr“ (s. auch Art. 13 Abs. 7 GG) festzuhalten – entgegen dem Vorschlag der SPD-Fraktion, der statt „Seuchengefahr“ nur „Infektionskrankheiten beim Menschen“ vorsehen möchte. Da die Seuchengefahr kausal sein muss für die unüberwindlichen Hindernisse für den unaufschiebbaren Zusammentritt des Landtages oder die nicht mögliche Herstellung seiner Beschlussfähigkeit, reicht ohnehin nicht jede, etwa ausschließlich Tiere betreffende Seuchengefahr für den Notfall aus.

Allerdings stellt sich die Frage, ob der Begriff des Notfalls für den Zweck des Notparlaments nicht an anderer Stelle zu weit gefasst ist. Während sich ohne weiteres vorstellen lässt, dass Naturkatastrophen, Seuchengefahren oder besonders schwere Unglücksfälle den Zusammentritt des Landtags unmöglich machen, ist das insbesondere bei einer drohenden Gefahr für die freiheitliche demokratische Grundordnung des Landes weniger plausibel. Hier handelt es sich um Fälle des inneren Notstands – doch muss hier nicht gelten, dass der Landtag, wenn irgend möglich, zusammentritt? Die weite Formulierung begründet aus meiner Sicht eine Missbrauchsgefahr. Denn sollte es tatsächlich zum Vorliegen eines inneren Notstands kommen, könnte allzu schnell das Notparlament zum Zuge kommen. Mein Vorschlag ist daher, **jedenfalls die „drohende Gefahr für die freiheitliche demokratische Grundordnung des Landes“ zu streichen.** Ein (drohender) Anschlag durch Terroristen fiel ohnehin unter „besonders schwerer Unglücksfall“ (so explizit das Bundesverfassungsgericht in BVerfG, Urteil vom 15. Februar 2006 - 1 BvR 357/05 -, BVerfGE 115, 118-166, juris Rn. 95, 97 – Luftsicherheitsgesetz).

d) Art. 47a Abs. 4 des Entwurfs regelt, wer den Notfall und seinen Fortbestand feststellen kann. Bei der anfänglichen Feststellung durch den/die Landtagspräsidenten/in stellt sich die Frage, ob insoweit auch die allgemeinen Vertretungsregeln gelten. Hier wäre eine Klarstellung wünschenswert.

Die Einschaltung der Judikative in Form des Landesverfassungsgericht ist zu begrüßen. Doch stellt sich die Frage, was für den Fall passiert, dass das Landesverfassungsgericht, etwa aufgrund derselben Infektionskrankheit, die auch den Zusammentritt des Landtags unmöglich macht, nicht beschlussfähig ist. Träte dieser Fall ein, würde die gesamte Regelung des Art. 47a des Entwurfs in sich zusammenfallen. **Mein Vorschlag ist daher, einen neuen Abs. 4 S. 4 einzufügen:** „Der Notausschuss tritt auch dann unverzüglich zusammen, wenn das Landesverfassungsgericht aufgrund des Notfalls selbst nicht beschlussfähig ist und der Präsident/die Präsidentin des Landesverfassungsgericht dies bestätigt hat.“

e) Abs. 6 regelt die Frage, was mit den durch das Notparlament beschlossenen Gesetzen oder anderen Maßnahmen geschehen soll. Mein Vorschlag ist, in Abs. 6 das Wort „**Notausschuss**“ **durch „Notparlament“ zu ersetzen**, denn nur wenn der Ausschuss im Notfall zum Notparlament nach Abs. 2 geworden ist, kann er auch Gesetze erlassen.

Die Regelung weicht zudem deutlich von derjenigen des GG nach Art. 115k Abs. 2, 115l ab. Da das Notparlament aber kein echter Landtag ist, spricht viel dafür, statt der vorgeschlagenen

Regelung das Modell des Art. 115k Abs. 2 GG zugrunde zu legen. Ihm zufolge treten Gesetze, die der Gemeinsame Ausschuss beschlossen hat, spätestens sechs Monate nach Beendigung **automatisch außer Kraft**. Der Vorschlag der SPD-Fraktion, die Antragsfrist für eine Aufhebung von vier Wochen auf sechs Monate auszudehnen, liegt zwar in demselben, hier zurückhaltend bewerteten Regelungsmodell des Entwurfs, verlängert aber immerhin die Frist, um nach dem beendeten Notfall wieder in normale Abläufe zurückzukehren, in schlüssiger (vgl. die Mindestfrist in Art. 115h Abs. 1 GG) Weise.

f) **Weitgehend unverständlich ist schließlich Art. 70 Abs. 3 des Entwurfs.** Er kombiniert auf verfassungsrechtlicher Ebene eine Evaluationspflicht mit einer zeitlichen Befristung der Regelung (sog. sunset-clause). Hier stellt sich zum einen die grundsätzliche Frage, ob überhaupt eine sunset-clause in eine Verfassung eingefügt werden sollte. Dagegen spricht die Stabilitätsfunktion einer Verfassung. Zum anderen ist unklar, wie sich die Evaluationspflicht nach S. 1 zur sunset-clause nach S. 2 verhält. Ist S. 2 so zu verstehen, dass Art. 47a der Landesverfassung auch dann außer Kraft tritt, wenn die Evaluation nur ein Jahr zuvor ergeben hatte, dass die Regelung fortgeführt werden soll?

Verständlich wäre die sunset-clause nur dann, wenn die vorgeschlagene Regelung des Art. 47a Landesverfassung speziell auf die Pandemie gemünzt wäre. Aber dann ist nicht verständlich, weshalb die Definition des Notfalls nach Art. 47a Abs. 3 so weit gefasst worden ist, nämlich auch zahlreiche weitere Varianten kennt neben der „Seuchengefahr“.

Zusammenfassend: Soll Art. 70 Abs. 3 des Entwurfs tatsächlich so zu verstehen sein, dass ein Notparlament nur für drei Jahre von der Landesverfassung vorgesehen werden soll, würde ich insgesamt von dieser Regelung abraten. Denn dann liegt der Schluss nahe, dass es sich um eine Corona-spezifische Regelung handelt. Diese Pandemie aber haben sowohl der Bundestag als auch die Landtage mit den oben erwähnten Instrumenten (s. oben 4. b (3)) bislang ohne Notparlamente bewältigt. Davon ist auch für die nächsten Wochen auszugehen.