DER PRÄSIDENT DES
SCHLESWIG-HOLSTEINISCHEN
LANDTAGES

Wissenschaftlicher Dienst

Landeshaus, Düsternbrooker Weg 70, 24105 Kiel

An die
Vorsitzende des
Innen- und Rechtsausschusses
Frau Barbara Ostmeier, MdL

- im Hause -

Ihr Zeichen:
Ihre Nachricht vom:
Mein Zeichen: L 2 - 111b/19
Meine Nachricht vom:
Bearbeiter: Dr. Thomas Schürmann

Telefon (0431) 988-1100
Telefax (0431) 988-1250

Thomas.Schuermann@landtag.ltsh.de

12. März 2021

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 19/5521

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein
Gesetzentwurf Drs. 19/2558 mit Änderungsantrag Umdruck 19/5420 (neu)

Sehr geehrte Frau Ostmeier,

der Innen- und Rechtsausschuss hat in seiner Sitzung am 24. Februar 2021 den Wissenschaftlichen Dienst gebeten, den interfraktionellen Änderungsantrag Umdruck 19/5420 (neu) zu prüfen und hierzu möglichst konkrete Änderungshinweise zu unterbreiten. Dieser Bitte kommen wir gerne nach:

Im Folgenden werden zunächst die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen skizziert und das politische Regelungskonzept damit abgeglichen (I.). Danach wird die Umsetzung der politischen Vorgaben im Verfassungstext anhand einiger zentraler Regelungsgegenstände geprüft (II.). Am Ende steht – auf Grundlage der **politischen Vorgaben** und aufbauend auf den **vorliegenden Entwürfen** – ein konsolidierter Regelungsvorschlag mit Begründung (III.)

I. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen

1. Rechtliche Grenzen einer Änderung der Landesverfassung

Es stellt sich die Frage, ob die für die **Einführung eines Notparlaments** erforderliche **Änderung der Landesverfassung** ihrerseits rechtlichen Schranken unterliegt. Da die Schleswig-Holsteinische Landesverfassung keine materiellen Schranken für Verfassungsänderungen nach dem Vorbild einer Ewigkeitsgarantie oder Unabänderlichkeitsklausel, wie im Grundgesetz (Art. 79 Abs. 3 GG) und in anderen Landesverfassungen (z.B. Art. 69 Abs. 1 Satz 2 NW Verf) enthält,[1] kommt insoweit nur eine Bindung durch **Art. 28 Abs. 1 GG** in Betracht. Nach Satz 1 der Vorschrift muss die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern „den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen“. Landesverfassungsrecht, das dem widerspricht, ist nichtig.[2]

Da die Verfassungsräume des Bundes und der Länder prinzipiell selbstständig nebeneinanderstehen, zielt das Grundgesetz mit Art. 28 Abs. 1 nicht auf Konformität oder Uniformität, sondern auf ein Mindestmaß an **Homogenität**.[3] Demnach sind die **Länder an die Grundsätze der genannten Staatsstruktur- und Staatszielbestimmungen**, nicht aber auch an deren konkrete Ausgestaltung **gebunden**. Im vorliegenden Zusammenhang, in dem die Vollversammlung der Abgeordneten durch ein deutlich kleineres Gremium vorübergehend ersetzt werden soll, ist das **Demokratieprinzip** berührt. Insoweit ist für die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern die Grundentscheidung des Art. 20 Abs. 2 GG für die Volkssouveränität und die daraus folgenden Grundsätze der demokratischen Organisation und Legitimation von Staatsgewalt verbindlich.[4]

Nach dem vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Repräsentationsmodell vollzieht sich im demokratisch-parlamentarischen System des Grundgesetzes die **Repräsentation des Volkes im Parlament durch die Gesamtheit seiner Mitglieder**. Nicht der einzelne Abgeordnete, sondern das Parlament als Ganzes, als „besonderes Organ“ (Art. 20 Abs. 2 GG), übt die vom Volk ausgehende Staatsgewalt

---

[1] Kritisch dazu *Nolte*, in: Caspar/Ewer/Nolte/Waack, SH Verf, Art. 40 Rn. 20 f.
[2] *Wolff*, in: Hömig/Wolff, GG, Art. 28 Rn. 3; zu anderen Erklärungsansätzen vgl. *Nierhaus/Engels*, in: Sachs, GG, Art. 28 Rn. 28 ff.
[3] BVerfGE 90, 60, 84 f., *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 28 Rn. 1.
[4] BVerfGE 9, 268, 281; 83, 60, 71; 93, 37, 66; *Nierhaus/Engels*, in: Sachs, GG, Art. 28 Rn. 15; *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 28 Rn. 4.

aus.[5] Für die Übertragung von Entscheidungskompetenzen des Plenums auf parlamentarische Gremien folgert das Gericht daraus:[6] Das in Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG[7] verankerte Prinzip der repräsentativen Demokratie gewährleiste für jeden Abgeordneten nicht nur die Freiheit in der Ausübung seines Mandates, sondern auch die **Gleichheit im Status als Vertreter des ganzen Volkes**. Dieser Grundsatz fuße letztlich auf dem durch Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG garantierten Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit. Beide besonderen Gleichheitssätze stünden im Hinblick auf das durch sie konkretisierte Prinzip der repräsentativen Demokratie in einem unauflösbaren, sich wechselseitig bedingenden Zusammenhang. Ungeachtet der strukturellen Unterschiede zwischen Wahlrecht und freiem Mandat der gewählten Abgeordneten bedürften daher **Differenzierungen in Bezug auf den Abgeordnetenstatus** zu ihrer Rechtfertigung entsprechend den aus dem Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit folgenden Anforderungen eines **gewichtigen Grundes, der durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht** sei, das der **Gleichheit der Abgeordneten die Waage halten** könne. Die Anforderung an einen solchen Grund entsprächen denen, die an Differenzierungen innerhalb der Wahlrechtsgleichheit zu stellen sind, weil diese auf der zweiten Stufe der Entfaltung demokratischer Willensbildung, d.h. dem Status und der Tätigkeit des Abgeordneten fortwirkten.

Der grundsätzliche Charakter dieser Ausführungen, die sich explizit als Konkretisierung des Prinzips der repräsentativen Demokratie verstehen, lässt das dort entwickelte Konzept als einen **bindenden Grundsatz** i.S. von Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG erscheinen. Dieses Verständnis wird unterstützt durch eine frühere Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, in der das Gericht statusrechtliche Unterschiede zwischen Landtagsabgeordneten für grundsätzlich unzulässig erklärte.[8] Demnach wäre auch eine Änderung der Landesverfassung zur Einführung eines Notparlaments an der – insoweit verbindlichen – Gleichheit aller Abgeordneten in ihrem Status als Vertreter des ganzen Volkes zu messen.[9]

Aus dieser Feststellung folgt allerdings nicht die Unzulässigkeit eines solchen Notfallgremiums, jedoch die Notwendigkeit, seine Einrichtung mit einem besonderen Grund, der durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht ist, das der Gleichheit

---

[5] BVerfG v. 10. Mai 1977, 2 BvR 705/75, Rn. 27 – juris.
[6] BVerfG v. 28. Februar 2012, 2 BvE 8/11, Rn. 101 ff. – juris.
[7] „*Sie* [die Abgeordneten des Deutschen Bundestages] *sind Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen.“*
[8] BVerfGE 102, 224, 237: *„Die vom Volk ausgehende und in der Wahl ausgeübte Staatsgewalt wird vom Parlament als Ganzes i.S. der Gesamtheit seiner Mitglieder wahrgenommen. Die genannten Grundlagen der repräsentativen Demokratie wirken auch auf das parlamentarische Entscheidungsverfahren ein, indem sie grundsätzlich die Mitwirkung aller Abgeordneten bei der Willensbildung des Parlaments erfordern… Dies setzt … die gleiche Mitwirkungsbefugnis aller Abgeordneten im Rahmen der parlamentarischen Arbeit voraus (vgl. BVerfGE 80, 188, 218).“.*
[9] *Dietlein*, Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Übertragung parlamentarischer Entscheidungsbefugnisse auf Ausschüsse, Gutachterliche Stellungnahme im Auftrag des Landtags NRW vom 4. Juni 2014, Information 16/196, S. 19 ff, 24.

der Abgeordneten die Waage halten kann, zu rechtfertigen.[10] Unter den Rechtsgütern mit Verfassungsrang, die als ein solcher besonderer Grund prinzipiell in Betracht kommen, hat insbesondere die **Funktionsfähigkeit des Parlaments** Bedeutung.[11] Ein weiterer einschlägiger Grund ist die besondere **Eilbedürftigkeit einer Entscheidung**.[12] Wenn eine Maßnahme bei Befassung des Plenums ihren Zweck aus zeitlichen Gründen verfehlen würde und das Gesetz des Handelns in diesem Fall nicht ganz auf die Exekutive übergehen soll, ist die Übertragung auf ein Gremium, das wegen seiner Größe oder anderer besonderer Arbeitsbedingungen noch rechtzeitig zu einer Entscheidung in der Lage wäre, ein ggf. gebotenes Mittel, um überhaupt noch Parlamentseinfluss zu wahren. Beide Gesichtspunkte lassen sich zugunsten eines Notparlaments aktivieren: Schon seinem Zweck nach soll dieses nur dann an die Stelle des Landtags treten, wenn dieser sich nicht rechtzeitig versammeln und Beschlussfähigkeit erlangen und deshalb seiner Aufgabe nicht mehr nachkommen kann.

Rechtsgüter mit Verfassungsrang, die die Einrichtung eines Notparlaments jedenfalls abstrakt rechtfertigen können, lassen sich somit feststellen. Allerdings muss die konkrete Ausgestaltung einer solchen Verfassungsregelung der vom Bundesverfassungsgericht betonten **strikten Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit** genügen.[13]

Die Einberufung eines Notparlaments, dessen Mitgliederzahl hinter der Gesamtzahl der Abgeordneten weit zurückbleibt, hat zur Folge, dass **zahlreiche Mitglieder des Landtages**, die in der Lage und bereit wären, an einer Plenarsitzung teilzunehmen, von ihrem diesbezüglichen **Recht als Abgeordnete ausgeschlossen** werden. Legt man für das Notparlament die Normgröße eines Ausschusses von elf Mitgliedern zugrunde, so besteht bis zum Beschlussfähigkeitsquorum eine Differenz von 26 Abgeordneten. Falls eine Fraktion der Regierungskoalition von den Auswirkungen der Pandemie besonders stark betroffen ist, sich dadurch die Mehrheitsverhältnisse im Plenum ändern und die Koalition ihre Abgeordneten deshalb aus dem Plenum zurückzieht, um dann die fehlende Beschlussfähigkeit zu rügen, wäre die Zahl der an der Wahrnehmung ihrer Aufgaben und Rechte im Plenum gehinderten Abgeordneten bei Einberufung eines Notparlaments noch deutlich höher. Um möglichst vielen der Abgeordneten, die nicht Mitglieder des Notparlaments sind, die Ausübung ihrer Statusrechte zu ermöglichen, muss die **Aktivierung eines solchen Notfallgremiums** auf solche Fälle beschränkt bleiben, in denen hierfür eine **unabweisbare Notwendigkeit** besteht.

---

[10] *Dietlein*, Gutachten, S. 37 f., unter Bezugnahme auf BVerfG v. 28. Februar 2012, 2 BvE 8/11, Rn. 101 ff.
[11] BVerfG v. 28. Februar 2012, 2 BvE 8/11, Rn. 114, 141. Kritisch zur „Funktionsfähigkeit“ als verfassungsrechtlichem Superargument *Dreier*, JZ 1990, 310, 320 m.w.N.
[12] BVerfG v. 28. Februar 2012, 2 BvE 8/11, Rn. 145 ff.
[13] BVerfG v. 28. Februar 2012, 2 BvE 8/11, Rn. 119.

Wenn etwa die Regierungskoalition infolge asymmetrischer Auswirkungen der Pandemie auf eine oder mehrere Koalitionsfraktionen ihre an sich bestehende Mehrheit im Plenum nicht versammeln kann, ist dieser Umstand als solcher kein ausreichender Anlass für die Einberufung eines Notparlaments, auch dann nicht, wenn die Koalitionsfraktionen durch Rückzug aus dem Plenum die Schwelle der Beschlussfähigkeit unterschreiten und dies rügen. Vielmehr wird man in einer solchen Situation die Einberufung eines Notparlaments erst dann als erforderlich und verhältnismäßig zur Vermeidung dysfunktionaler Zufallsmehrheiten ansehen können, wenn kumulativ mehrere Voraussetzungen vorliegen:[14] Ein erforderliches Gesetzesvorhaben der Regierung oder der Koalition muss zwingend sehr rasch verabschiedet werden; mit einer Rückkehr zu den normalen Mehrheitsverhältnissen kann bis zu diesem Zeitpunkt nicht gerechnet werden; die Opposition lehnt das Gesetz geschlossen ab; mit den Vertretern der Opposition kann keine Verständigung erzielt werden, dass aus ihren Reihen ebenso viele Abgeordnete nicht teilnehmen oder nicht abstimmen, wie der Regierungskoalition fehlen. Ein weiteres Beispiel bildet die Unterschreitung des Beschlussfähigkeitsquorums nach Art. 22 Abs. 3 LV, wenn und solange etwa aufgrund zuvor getroffener Absprachen die Beschlussfähigkeit nicht gerügt wird und deshalb auch mit ggf. deutlich weniger Abgeordneten Beschlüsse gefasst werden können. Auch hier wäre die Einberufung eines Notparlaments mangels Erforderlichkeit voreilig.[15] So ist denn auch in der aktuellen Pandemie keines der bestehenden Notparlamente aktiviert worden.

Komplexer ist die Frage, ob die Einrichtung eines Notparlaments, ebenfalls unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit und des geringstmöglichen Eingriffs in die Abgeordnetenrechte, durch die Ermöglichung einer Plenarsitzung – ganz oder teilweise – im Format einer **Videokonferenz** zurücktreten müsste,[16] sei es, dass ein solches Format bereits nach geltendem Verfassungsrecht zulässig wäre,[17] oder dass es durch Verfassungsänderung ermöglicht werden sollte.[18] Dies erscheint als ein potentieller Weg, an der physischen Anwesenheit im Sitzungssaal gehinderten Abgeordneten die Wahrnehmung ihrer Statusrechte im Plenum, insbesondere die Ausübung des Stimmrechts, zu ermöglichen und dadurch zugleich einer sonst drohenden Beschlussunfähigkeit oder Zufallsmehrheiten entgegenzuwirken. Mit Recht wird allerdings darauf hingewiesen,[19] dass virtuelle Teilnahme nicht einfach an die Stelle tatsächlicher Präsenz treten kann, dies gilt auch und insbesondere für das

---

[14] *Lenz/Schulte*, VBlBW 2020, 309, 315 f.
[15] *Lenz/Schulte*, VBlBW 2020, 309, 316 f.
[16] So *Kersten/Rixen*, Der Verfassungsstaat in der Corona-Krise, S. 100 ff.
[17] *Lenz/Schulte*, NVwZ 2020, 743 ff.; Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtags Brandenburg, Durchführung von Sitzungen, Abstimmungen und Wahlen des Landtages in krisenhaften Notlagen, Gutachten v. 23. Juni 2020, S. 17, allerdings verbunden mit der pragmatischen Empfehlung einer klarstellenden Verfassungsänderung, aaO S. 19.
[18] Eine Verfassungsänderung für notwendig halten u.a. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages „Virtuelles Parlament – verfassungsrechtliche Bewertung und mögliche Grundgesetzänderung“, Gutachten v. 31. März 2020, WD 3-3000-084/20; *Risse*, DVBl. 2020, 1386.
[19] *Schmidt*, DVBl. 2021, 231; *Risse*, DVBl. 2020, 1386; *Schönberger*, JZ 2016, 486, 491; *Schliesky*, NVwZ 2019, 693, 698. Anderer Auffassung *Lenz/Schulte*, NWvZ 2020, 743 ff.

Parlament. Alternative Formate – virtuelle Sitzungen ebenso wie Präsenzsitzungen mit verringerter Teilnehmerzahl – müssen sich der Frage stellen, ob und inwieweit sie die **Aufgaben einer Plenarsitzung** erfüllen können. Diese Aufgaben beschränken sich nicht auf die formale Zustimmung zu Gesetzesinitiativen. Das Herzstück der Parlamentssitzung und der parlamentarischen Repräsentation als solcher ist die **Plenardebatte**. Auch und gerade in einer außergewöhnlichen Lage kommt es darauf an, dass die Volksvertretung in ihrer Willensbildung sichtbar wird. Der Landtag ist mehr denn je als Forum für die öffentliche kritische Begleitung des Krisenmanagements gefordert, wo Nachfragen gestellt, Begründungen eingefordert und alternative Lösungskonzepte aufgezeigt werden können.[20] Ob diese Aufgabe der Plenartagung durch ein virtuelles Format geleistet werden kann, bedarf kritischer Bewertung und Abwägung mit den denkbaren Alternativen.

Allerdings geht es hier nicht um den Regelfall einer Plenartagung, sondern um den **Ausnahmefall** einer ansonsten drohenden Funktionsunfähigkeit des Parlaments, zudem auch nicht notwendig um die vollständige Ersetzung einer physischen Tagung durch eine Videokonferenz, sondern um die Zuschaltung einzelner Abgeordneter bei ansonsten physischer Präsenz (**Hybridmodell**), die unter den physisch anwesenden Abgeordneten eine „klassische“ Plenardebatte ermöglichen würde.[21]

Das mit dem Änderungsantrag verfolgte politische Konzept zielt ersichtlich darauf ab, die verschiedenen verfassungsrechtlich unterlegten Belange miteinander in Einklang zu bringen: Die Schwelle für die Einberufung des Notausschusses als Notparlament ist sehr hoch; durch eine situationsabhängige Erweiterung der Mitgliederzahl des Notausschusses soll möglichst vielen anwesenden Abgeordneten die Mitwirkung in dem Ausschuss mit allen Rechten, auch dem Stimmrecht, ermöglicht werden; soweit dies nicht möglich ist, haben alle anwesenden Abgeordneten, die keine Mitglieder sind, das Recht zur Teilnahme und partiellen Mitwirkung ohne Stimmrecht; schließlich ist vor dem Zusammentritt des Notausschusses die Möglichkeit einer hybriden Landtagssitzung in Anwesenheit und mit Zuschaltung von Abgeordneten zu prüfen. Die darin zum Ausdruck kommende Abwägung der verschiedenen Belange ist auf der Grundlage der zuvor dargelegten verfassungsrechtlichen Maßstäbe nicht zu beanstanden.

II. Umsetzung in der Landesverfassung

Im Folgenden soll die Übertragung des politischen Regelungskonzepts in den Verfassungstext auf der Grundlage des Änderungsantrages Umdruck 19/5420 (neu) geprüft werden. Dabei beschränken wir uns an dieser Stelle auf die wesentlichen Regelungsinhalte.

---

[20] *Zeh*, ZParl 2020, 469, 471; *Schönberger/Schönberger*, FAZ v. 26. März 2020, Nr. 73, S. 9.
[21] Differenzierend auch *Risse*, DVBl. 2020, 1386, der aber auf technische Schwierigkeiten hinweist.

1. Bildung und Besetzung des Notausschusses (Absatz 1 des Art. 22a LV-E[22])

a) Kreis der Entsendeberechtigten

Der Entwurf sieht vor, dass neben jeder Fraktion auch „die Abgeordneten, denen die **Rechte einer Fraktion** zustehen“, mit mindestens einem Ausschussmitglied vertreten sind. Damit sind die Abgeordneten des SSW adressiert, denen nach § 1 Abs. 2 FraktionsG die Rechte einer Fraktion zustehen. Allerdings ist dieser Begriff der Landesverfassung im Zusammenhang mit der Besetzung parlamentarischer Gremien bislang unbekannt, während an mehreren Stellen der Status und die Rechte der Fraktionen geregelt werden. Dies gilt beispielsweise für Art. 24 Abs. 2, Art. 26 Abs. 2 und Art. 20 Abs. 5 LV, die sich jeweils mit der Besetzung parlamentarischer Gremien befassen. In keiner dieser Vorschriften sind die „Abgeordneten, denen die Rechte einer Fraktion zustehen“, ausdrücklich erwähnt. Gleichwohl ist unstrittig, dass dem SSW in diesen Gremien ein Sitz zusteht. Die Aufnahme dieser Formulierung in einen neuen Art. 22a LV über die Errichtung eines Notausschusses würde deshalb die Frage aufwerfen, ob die Abgeordneten des SSW in den anderen Fällen keine Berücksichtigung mehr finden sollen.

Aus diesem Grunde empfiehlt es sich, es auch im vorliegenden Zusammenhang bei dem Begriff der Fraktion zu belassen und die „Abgeordneten, denen die Rechte einer Fraktion zustehen“, in der Verfassung nicht eigens zu erwähnen.

Der Änderungsantrag sieht des Weiteren unter Absatz 1 Satz 5 vor, dass die Mitglieder des Notausschusses „auf Vorschlag der Fraktionen … sowie bei einer Erweiterung über 11 Mitglieder hinaus auch auf Vorschlag eines Zusammenschlusses von fraktionslosen Abgeordneten“ benannt werden. Dies wirft die Frage auf, unter welchen Bedingungen einem **Zusammenschluss von Abgeordneten**, der Fraktionsstärke erreicht, Zugang zu einem Ausschuss gewährt werden muss.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verlangt der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit der Zusammensetzung von Parlament und Ausschüssen, dass bei deren Bildung zwar nicht einzelne fraktionslose Abgeordnete, jedenfalls aber Gruppierungen fraktionsloser Abgeordneter Berücksichtigung finden, die sich wegen gleicher Parteizugehörigkeit oder aufgrund eines Wahlbündnisses zusammengeschlossen haben, wenn auf sie bei der gegebenen Größe der Ausschüsse und auf der Grundlage des vom Parlament angewendeten Proportionalverfahrens ein oder mehrere Sitze entfallen. Erlangen Abgeordnete, die einer solchen Gruppierung als Mitglied angehören, unter dieser Voraussetzung einen Sitz in einem Ausschuss, so haben sie dort keinen Status minderen Rechts im Vergleich zu den von den

[22] Im Folgenden wird von der geplanten Einordnung der neuen Verfassungsvorschrift als Art. 22a in die Landesverfassung ausgegangen, auch wenn der Änderungsantrag dazu keinen Änderungsbefehl enthält.

Fraktionen entsandten Mitgliedern.[23] Wegen Stimmengleichheit im Senat ließ sich allerdings nicht feststellen, dass dies auch bei der Bestimmung der 32 Mitglieder des Gemeinsamen Ausschusses, die Abgeordnete des Deutschen Bundestages sind, gilt. Die vier Richter, die einen Anspruch einer politischen Gruppierung ohne Fraktionsstärke auf Berücksichtigung bei der Bildung des Gemeinsamen Ausschusses ablehnten, begründeten dies im Wesentlichen wie folgt:[24] Der im Grundgesetz ansonsten nicht enthaltene Begriff der Fraktion werde ausschließlich in Art. 53a GG im Zusammenhang mit dem Gemeinsamen Ausschuss verwendet; der Gemeinsame Ausschuss sei kein Ausschuss des Bundestages, sondern ein selbstständiges oberstes Bundesorgan, das wegen der Mitgliedschaft von 16 Vertretern der Bundesländer insgesamt auf eine spiegelbildliche Besetzung verzichte; schließlich solle dem Gemeinsamen Ausschuss im Verteidigungsfall Stabilität und Durchsetzungsvermögen verliehen werden.

Ob diese Argumente für den Gemeinsamen Ausschuss überzeugen, kann hier dahinstehen, weil sie auf die Situation des geplanten Notausschusses unter der Schleswig-Holsteinischen Landesverfassung nicht zutreffen: Der Begriff der Fraktion findet sich in der Landesverfassung, wie oben dargelegt, an mehreren Stellen und ist nicht auf Gruppierungen in Fraktionsstärke beschränkt; der vorgesehene Notausschuss ist ein Ausschuss des Landtages, der keine externen Mitglieder hat und insgesamt ausdrücklich auf Spiegelbildlichkeit ausgerichtet ist; „Stabilität und Durchsetzungsvermögen“ mögen im militärisch geprägten Verteidigungsfall von Bedeutung sein, doch ist die Aufgabe des Notausschusses als Notparlament auf andere, zivile Notlagen gemünzt, der Schutz der freiheitlich-demokratischen Grundordnung ist gerade nicht als Ursache einer Notlage genannt, so dass ein Vergleich mit dem Aufgabenbereich des Gemeinsamen Ausschusses nach dem Grundgesetz fehlschlägt. Nach allem sprechen die deutlich besseren Argumente dafür, dass ein Zusammenschluss fraktionsloser Abgeordneter bei der Besetzung des geplanten Notausschusses berücksichtigt werden müsste, wenn auf ihn nach dem angewandten Proportionalverfahren ein oder mehrere Sitze entfielen.

Die Berücksichtigung des „Stärkeverhältnisses der Fraktionen“ gebietet damit die Einbeziehung aller im Landtag vorhandenen politischen Formationen in das angewandte Proportionalverfahren.

Es ist aber weder erforderlich noch empfehlenswert, dies in den Verfassungstext selbst aufzunehmen, zumal die im Änderungsantrag vorgeschlagene Berücksichtigung eines Zusammenschlusses fraktionsloser Abgeordneter immer dann, wenn die Mitgliederzahl des Notausschusses über elf Abgeordnete hinausgeht, einen solchen Zusammenschluss überproportional begünstigen würde (in dem

---

[23] BVerfGE 84, 304, 323 f.
[24] BVerfGE 84, 304, 334 ff., dort auch zur abweichenden Auffassung der vier anderen Richter; bestätigt in BVerfGE 96, 264, 82 f.

13 Mitglieder zählenden Petitionsausschuss ist der Zusammenschluss der Abgeordneten der AfD nicht vertreten), wofür kein Anlass besteht. Nicht einmal eine Erwähnung in der Geschäftsordnung des Landtages dürfte geboten sein; maßgeblich ist vielmehr die tatsächliche Berücksichtigung einer solchen Gruppierung, wenn die genannten Voraussetzungen dafür vorliegen.

b) Bestellung der Ausschussmitglieder und Stellvertretungen

Der Änderungsantrag sieht in Absatz 1 Satz 5 vor, dass die Ausschussmitglieder „auf Vorschlag der Fraktionen aus der Mitte des Landtages … benannt“ werden. Diese Formulierung ist unklar. Entweder werden Ausschussmitglieder auf Vorschlag der Fraktionen vom Landtag **gewählt** bzw. – was ebenfalls auf eine Wahl hinausläuft – **bestimmt** oder sie werden von den Fraktionen selbst **benannt**. Für die erste Variante – Wahl durch das Parlament auf Vorschlag der Fraktionen – wird häufig angeführt, dass eine solche Wahl durch das Parlamentsplenum dem Notausschuss erst die erforderliche demokratische Legitimation verschaffe.[25] Diese Argumentation überzeugt nicht, weil Abgeordnete bereits durch die eigene Urwahl eine unmittelbare und damit qualifiziertere Legitimation durch das Volk erhalten haben, als sie ihnen die Wahl durch das Parlamentsplenum noch verschaffen könnte. Diese durch Wahl unmittelbar vom Volk herrührende demokratische Legitimation bezieht sich auf alle Aufgaben, Tätigkeiten und Befugnisse, die die Verfassung dem Parlament zuweist.[26] Während der Bundestag seine Mitglieder des Gemeinsamen Ausschusses nach Art. 53a Abs. 1 Satz 2 GG durch Wahl bestimmt, werden etwa die Mitglieder und Stellvertreter für den Ausschuss des Sächsischen Landtages nach Art. 113 der Verfassung des Freistaates Sachsen (Notparlament) direkt von den Fraktionen benannt.[27]

Ist eine Wahl der Ausschussmitglieder zwar möglich, rechtlich aber nicht zwingend, so können sie – wie die Entwurfsbegründung es beschreibt – von den Fraktionen durch Erklärung gegenüber der Landtagspräsidentin oder dem Landtagspräsidenten benannt werden. Das gilt auch für die stellvertretenden Mitglieder, die in einer Reihenfolge benannt werden sollen. Diese Regelungen bedürfen keiner Aufnahme in den Verfassungstext, sondern können, wie dies typischerweise bei den anderen Ausschüssen der Fall ist, in der Geschäftsordnung geregelt werden.

c) Ausschussgröße

Nach Absatz 1 Satz 2 des Änderungsantrages besteht der Notausschuss „aus mindestens 11 Mitgliedern“. Daraus folgt in Verbindung mit dem Hinweis auf nähere

---

[25] *Risse*, DVBl. 2020, 1386, 1387, der eine Wahl der Ausschussmitglieder wohl für rechtlich geboten hält; vgl. ferner *Kretschmer*, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, § 9 Rn. 106.
[26] BVerfGE 77, 1, 40; *Arndt*, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, § 21 Rn. 43.
[27] Sächsischer Landtag Drs. 7/1825; siehe auch § 28 Abs. 1 Satz 3 GO-LT SN: *„Die Fraktionen benennen die weiteren Mitglieder und eine zweifache Zahl von Stellvertreterinnen und Stellvertretern für alle Mitglieder.“*

Regelungen in der Geschäftsordnung des Landtages lediglich, dass der Landtag zu Beginn der Wahlperiode in der Geschäftsordnung die Mitgliederzahl des Ausschusses verbindlich festlegt, dabei allerdings die Anzahl von elf Mitgliedern nicht unterschreiten darf. Die Entwurfsbegründung geht allerdings erheblich weiter: Danach soll eine **situationsabhängige Erweiterung** des Notausschusses bei seinem Zusammentritt möglich sein, soweit die Anzahl der anwesenden Abgeordneten eine Erweiterung unter Wahrung der **Spiegelbildlichkeit** des Parlaments rechtfertige. Wenn bei der Sitzung des Notausschusses mehr Mitglieder des Landtages als Ausschussmitglieder anwesend sind, soll sich die Größe des Notausschusses entsprechend für die jeweilige Sitzung erhöhen, soweit die Spiegelbildlichkeit des Landtages gewahrt bleibt. Sei die Spiegelbildlichkeit nicht mehr gewährleistet, falle der Notausschuss auf die vorherige Stufe, die die Spiegelbildlichkeit wahre, zurück.

Ein solches „atmendes System“, mit dem möglichst vielen anwesenden Abgeordneten ermöglicht werden soll, als mit Stimmrecht ausgestattete Mitglieder an Sitzungen des Notausschusses mitzuwirken,[28] ist weder aus der Praxis des Schleswig-Holsteinischen Landtages noch aus anderen Parlamenten bekannt. Die Notparlamente der Bundesländer Baden-Württemberg und Sachsen haben jeweils eine feste Mitgliederzahl. Die Geschäftsordnung für den Gemeinsamen Ausschuss nach Art. 53a GG enthält zwar in § 1 Abs. 3 eine die situationsabhängige Besetzung des Ausschusses betreffende Regelung: Wenn der Gemeinsame Ausschuss auch unter Einbeziehung der Stellvertreter nicht mehr vollzählig zusammentreten kann, wird die Zahl der Abgeordneten des Bundestages entsprechend dem Stärkeverhältnis der Fraktionen nach deren Vorschlägen aus den anwesenden oder erreichbaren Abgeordneten ergänzt. Diese, überwiegend für verfassungswidrig gehaltene,[29] Vorschrift betrifft allerdings einen anderen Sachverhalt, nämlich die Bestimmung der individuellen Abgeordneten, die beim konkreten Zusammentritt des Ausschusses die Plätze der Fraktionen im Gemeinsamen Ausschuss einnehmen sollen, während es im vorliegenden Fall um eine Veränderung der Mitgliederzahl des Notausschusses als solche geht. Da hier ein völlig neues Konzept eingeführt werden soll, erscheint es sinnvoll, im Text der Landesverfassung niederzulegen, dass der Notausschuss beim Zusammentritt als Notparlament um weitere anwesende Abgeordnete vergrößert werden kann.

Wie die Vergrößerung des Ausschusses in der konkreten Situation erfolgen soll, wirft weitere Fragen auf, die durch die Entwurfsbegründung nicht eindeutig geklärt

---

[28] Die in dem Änderungsantrag als Absatz 7 vorgeschlagene Regelung sieht für diejenigen Abgeordneten, die dem Notausschuss nicht angehören, ihre Mitwirkung als Gast mit Rede-, Frage- und Antragsrecht, aber ohne Stimmrecht vor.

[29] *Heun*, in: Dreier, GG, Art. 53a Rn. 7; *Klein*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 53a Rn. 37; abweichend *Fink*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 53a Rn. 14, der darauf hinweist, dass angesichts der tatsächlichen Unwägbarkeiten von Notstandslagen sonst alle Mitglieder des Bundestages zu Stellvertretern gemacht werden müssten, was nicht im Sinne der Verfassungsvorschrift sei.

werden. Nach der Begründung soll die Erweiterung des Ausschusses im Ausgangspunkt von der Anzahl der anwesenden Abgeordneten abhängen, zugleich aber die Spiegelbildlichkeit gewahrt sein. Unter Anwendung des maßgeblichen Proportionalverfahrens dürfte vor dem Hintergrund der aktuellen Zusammensetzung des Landtages allerdings bei (nahezu) jeder Ausschussgröße ab elf Mitgliedern eine Verteilung der Sitze nach dem Stärkeverhältnis der Fraktionen (und evtl. weiterer zu berücksichtigender Gruppierungen) unter Beachtung der Mehrheitsverhältnisse im Landtag rechnerisch möglich sein. Nach üblichem Verständnis ist der Spiegelbildlichkeit mit einer – abstrakten – Verteilung der Ausschusssitze nach dem maßgeblichen Proportionalverfahren Rechnung getragen. Ob diese Plätze in einer konkreten Sitzung auch von Vertretern der jeweiligen Fraktionen vollständig besetzt werden, ist eine davon zu unterscheidende Frage, die die Spiegelbildlichkeit der Sitzverteilung als solche nicht berührt. Da in einer Situation, in der der Zusammentritt des Landtages nicht möglich ist oder seine Beschlussfähigkeit nicht hergestellt werden kann, die zugrundeliegende Ursache (etwa eine Infektion) die Fraktionen im Zweifel nicht proportional gleich, sondern unterschiedlich betreffen dürfte, würde ein solches Vorgehen die Gefahr von **Zufallsmehrheiten** im Notausschuss mit sich bringen. Die Einrichtung eines Notparlaments soll aber Zufallsmehrheiten auch in einer solchen Krisenlage vermeiden. Dies spräche dafür, nicht auf die **Gesamtzahl der anwesenden Abgeordneten**, sondern eher auf deren **Fraktionszugehörigkeit** abzustellen. Damit allerdings könnte die Zahl der anwesenden Abgeordneten einer einzelnen Fraktion die Ausschussgröße und zugleich die Mitwirkungsmöglichkeiten zahlreicher anderer Abgeordneter bestimmen. Unklar ist auch, wer über die Vergrößerung des Ausschusses in der konkreten Situation entscheidet. Die hier skizzierten Fragestellungen bedürfen näherer Klärung, deren Ergebnis aber nicht im Verfassungstext, sondern in der Geschäftsordnung geregelt werden sollte.

d) Formulierungsvorschlag

Im Lichte der vorstehenden Ausführungen schlagen wir folgende Formulierung des Absatzes 1 vor:

> *(1) Der Landtag bestellt einen Notausschuss. Der Notausschuss besteht aus mindestens elf Abgeordneten; diese dürfen nicht der Landesregierung angehören. Der Notausschuss kann beim Zusammentritt als Notparlament nach Absatz 2 um weitere anwesende Abgeordnete vergrößert werden. Die Fraktionen sind mit mindestens je einem Mitglied vertreten. Die Sitze werden unter Berücksichtigung des Stärkeverhältnisses der Fraktionen verteilt; dabei ist sicherzustellen, dass die Mehrheitsverhältnisse im Ausschuss den Mehrheitsverhältnissen im Landtag entsprechen. Das Nähere, insbesondere Zusammensetzung und Verfahren, regelt die Geschäftsordnung des Landtages.*

2. Aufschub von Wahlen durch den Landtag (Absatz 3 des Art. 22a LV-E)

Zu der Aussetzung der **Kreationsfunktion** des Landtages durch Absatz 3 des Änderungsantrags[30] ist darauf hinzuweisen, dass die Regelung ihre Grenzen an den Kompetenzen des Landes findet. Soweit etwa länderübergreifende Einrichtungen und Ämter durch Staatsvertrag geschaffen worden sind, kann eine mit den staatsvertraglichen Regelungen möglicherweise kollidierende Verlängerung der Amtszeit von Amtsträgern auch durch Schleswig-Holsteinisches Landesverfassungsrecht nicht einseitig angeordnet werden.

Ein besonderer Fall ist die Wahl der Schleswig-Holsteinischen Vertreter für die Bundesversammlung. Hier gibt es keine Amtsträger, deren Amtszeiten verlängert werden könnten. Das Wahlverbot nach Absatz 3 Satz 1 würde daher die Entsendung von Vertretern in die Bundesversammlung verhindern. Doch gilt hier vorrangiges Bundesrecht: Die Wahl der Länderdelegierten wird im Gesetz über die Wahl des Bundespräsidenten durch die Bundesversammlung[31] eingehend geregelt. Unter anderem haben nach § 2 Abs. 2 Satz 1 jenes Gesetzes die Landtage die Wahl unverzüglich vorzunehmen. Im Übrigen besteht eine auch den Wahlprozess in den Landtagen erfassende bundesrechtliche Vollregelung, die für Absatz 3 Satz 1 des Änderungsantrages keinen Raum lässt. Demnach ist die vorgeschlagene Regelung entsprechend einschränkend auszulegen.

Es werden aber zumindest redaktionelle Anpassungen in Absatz 3 des Änderungsantrages empfohlen.

3. Begriff der Notlage (Absatz 4 des Art. 22a LV-E)

Veränderungen im Text wurden nicht vorgenommen. Von erheblicher Bedeutung ist allerdings die Begründung zu Absatz 4.

---

[30] Zum Vergleich: Art. 62 Abs. 2 LV BW und Art. 113 Abs. 2 LV SN beziehen sich auf „durch das Volk vorzunehmende Wahlen und Abstimmungen“ für den Zeitraum einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Landes; es geht also um die Aussetzung von im Krisenfall schwer zu organisierenden Landtags- und Kommunalwahlen und Volksabstimmungen. Die Kreationsfunktion des *Landtages* wird dagegen in beiden Bundesländern nicht eingeschränkt. Damit die Funktionsunfähigkeit des Landtages nicht auf andere Verfassungsorgane durchschlägt, wird der Erhaltung der Kreationsfunktion des Landtages in einer solchen Lage sogar große Bedeutung beigemessen, vgl. *Schmidt*, DVBL. 2021, 231, 235.

[31] Gesetz über die Wahl des Bundespräsidenten durch die Bundesversammlung in der im Bundesgesetzblatt III, Gliederungsnummer 1100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 12. Juli 2007 (BGBl. I S. 1326) geändert worden ist.

4. Hybride Landtagssitzung (Absatz 5 des Art. 22a LV-E)

a) Sitzung des Landtags

Eine Hybridsitzung im Sinne von Absatz 5 ist keine Sitzung eines wie auch immer gearteten Sondergremiums, sondern eine Sitzung des Landtagsplenums selbst, die allerdings in außergewöhnlicher Form, nämlich unter Zuschaltung eines Teiles der Abgeordneten und evtl. von Regierungsvertretern erfolgt. Dies bedeutet, dass die Regelungen der Landesverfassung für Sitzungen des Landtags prinzipiell unmittelbar Anwendung finden. Hierzu zählt auch Art. 21 LV über die Öffentlichkeit der Verhandlungen des Landtags. Für die im Änderungsantrag ausdrücklich vorgesehene entsprechende Anwendung des Art. 21 Abs. 1 LV besteht daher kein Anlass.

Gleiches gilt für die Vorgabe, dass eine **Bild- und Tonübertragung** der gesamten Sitzung zu erfolgen habe. Diese Formulierung wurde in der Ausschussanhörung im Zusammenhang mit einer rein virtuellen Sitzung ohne physische Präsenz der Abgeordneten vorgeschlagen. Darum geht es hier jedoch nicht. Der Änderungsantrag sieht keine virtuelle, sondern eine hybride Sitzung vor, bei der es sich in der Sache um eine Präsenzsitzung unter Zuschaltung weiterer Abgeordneter handelt. Ort des Geschehens ist, prinzipiell wie bei einer reinen Präsenzsitzung, der Plenarsaal, in den auch sämtliche Zuschaltungen erfolgen müssen. Die Öffentlichkeit der Sitzung wird durch Anwesenheit des Publikums oder ergänzend durch Übertragung aus diesem Saal – wie bei einer traditionellen Landtagssitzung – hergestellt.

Von der Herstellung von Öffentlichkeit durch eine Bild- und Tonübertragung zu unterscheiden ist die Art und Weise, in der die nicht anwesenden Abgeordneten zugeschaltet werden. Hierfür reicht ein einseitiger Livestream, wie er bei einer Landtagssitzung sonst üblich ist, nicht aus. Vielmehr müssen die Abgeordneten jeweils durch eine wechselseitige visuelle und akustische Kommunikationsverbindung zugeschaltet werden, die es ihnen nicht nur ermöglicht, das Geschehen zu verfolgen, sondern ihrerseits – vergleichbar der persönlichen Anwesenheit im Plenarsaal – auch zu beeinflussen. In diesem Zusammenhang ist der Hinweis auf eine Bild- und Tonübertragung angezeigt. Chatgruppen oder Telefonverbindungen genügen dieser Anforderung nicht.

Der Änderungsantrag sieht in Absatz 5 Satz 5 vor, dass Beschlüsse in hybrider Sitzung ausschließlich in **namentlicher Abstimmung** erfolgen dürfen. Die Abstimmungsprozeduren sollten jedoch nicht in der Landesverfassung, sondern – wie üblich – in der Geschäftsordnung geregelt werden. Nur dies gestattet eine hinreichend flexible Anpassung an technische Möglichkeiten. Auch steht die namentliche Abstimmung in einem gewissen Widerspruch zum nachfolgenden Satz 6,

wonach die Stimmrechtsausübung der Abgeordneten im Wege der sicheren elektronischen Kommunikation zu gewährleisten ist. Dies deutet auf die Verwendung eines **elektronischen Abstimmungsmoduls** hin. Wenn ein solches tatsächlich und rechtlich sicher zur Verfügung steht, ist für eine namentliche Abstimmung in der Regel kein Bedarf.

Schließlich sind nicht nur die Rechte der Abgeordneten zu gewährleisten, sondern auch die der **Landesregierung**, was ausdrücklich im Verfassungstext angesprochen werden sollte.

b) Zulässigkeit einer hybriden Sitzung

Nach dem Änderungsantrag ist über die Zulässigkeit einer hybriden Landtagssitzung bereits in hybridem Format durch die Gesamtheit der in dieser konkreten Situation anwesenden oder zugeschalteten Abgeordneten zu entscheiden. Da auch diese Entscheidung eine Entscheidung des Landtags ist, erfordert sie dessen **Beschlussfähigkeit**. Nach Art. 22 Abs. 3 LV ist der Landtag beschlussfähig, wenn die Mehrheit seiner Mitglieder *anwesend* ist. Da die zugeschalteten Mitglieder im Sinne des üblichen Verfassungsverständnisses nicht „anwesend“ sind, bedarf es insoweit einer entsprechenden Anwendung des Art. 22 Abs. 3 LV, die im Verfassungstext selbst vorgesehen werden sollte.

Die in diesem erweiterten Sinne physisch oder virtuell anwesenden Abgeordneten müssen nach dem Änderungsantrag zweierlei feststellen: Das Vorliegen einer Notlage einschließlich der unüberwindlichen Hindernisse für den unaufschiebbaren Zusammentritt des Landtages bzw. die Herstellung seiner Beschlussfähigkeit in Präsenz, zum anderen die „Voraussetzungen einer virtuellen oder physischen Teilnahme an der Sitzung für alle Abgeordneten“. Was Letzteres bedeutet, bleibt offen und kann und muss letztlich im Einzelnen auf der Ebene der Geschäftsordnung geregelt werden. Allerdings stellt sich in diesem Zusammenhang die grundsätzliche Frage, ob jeder Abgeordnete für den virtuellen Zugang zu einer hybriden Landtagssitzung selbst verantwortlich ist oder die Voraussetzung hierfür grundsätzlich vom Landtag oder als Teil der öffentlichen Infrastruktur bereitgestellt werden müssen. Insoweit könnte durch eine modifizierte Formulierung („es allen Abgeordneten *ermöglicht* ist“) verdeutlicht werden, dass es jedenfalls nicht die alleinige Verantwortung des einzelnen Abgeordneten ist, für den Zugang zu sorgen.

Ergänzend sollte die Anforderung, dass eine sichere elektronische Kommunikation gewährleistet sein muss, als drittes Element in die Feststellung der Abgeordneten aufgenommen werden.

c) Formulierungsvorschlag

Im Lichte der vorstehenden Ausführungen schlagen wir folgende Formulierung des Absatzes 5 vor:

> *(5) Der Notausschuss tritt nicht als Notparlament zusammen, wenn während einer Notlage eine Sitzung des Landtages in Anwesenheit und durch Zuschaltung mittels Bild- und Tonübertragung (hybride Sitzung) zulässig ist. Dies ist der Fall, wenn eine Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden und der zugeschalteten Abgeordneten feststellt, dass eine Notlage vorliegt und die Anwesenheit oder Zuschaltung durch Bild- und Tonübertragung allen Abgeordneten sowie den Mitgliedern und Beauftragten der Landesregierung ermöglicht und eine sichere elektronische Kommunikation gewährleistet ist. Artikel 22 Abs. 3 findet entsprechende Anwendung. Die Rechte der Abgeordneten aus Artikel 17 und der Landesregierung aus Artikel 27 bleiben unberührt. Beschlussfassungen in einer hybriden Sitzung unterliegen den Beschränkungen des Absatzes 2 Satz 2 bis 4. Das Nähere regelt die Geschäftsordnung des Landtages.*

5. Einberufung und Tagung des Notparlaments (Absatz 6 bis 8 des Art. 22a LV-E)

a) Einberufung

Nach der Begründung des Änderungsantrages zu Absatz 6 stellt die Landtagspräsidentin oder der Landtagspräsident fest, dass die Voraussetzungen für den Zusammentritt des Notausschusses vorliegen, danach soll dieser unverzüglich zusammentreten. Der im Änderungsantrag vorgeschlagene Verfassungstext sieht dagegen in Absatz 6 für den Landtagspräsidenten lediglich die Aufgabe vor, bei Gericht die Voraussetzungen für die Einberufung des Notausschusses glaubhaft zu machen.

Die Einbeziehung des Landtagspräsidenten lässt sich sinnvoll am besten dadurch herstellen, dass dieser den Notausschuss als Notparlament einberuft, wenn eine Notlage vorliegt und eine hybride Sitzung des Landtages nicht durchgeführt werden kann. Darüber hinaus ist der Landtagspräsident am ehesten in der Lage, aufgrund seiner Doppelfunktion als Sitzungsleiter des Landtages wie auch als Spitze der Landtagsverwaltung die Einberufungsvoraussetzungen zu begründen. Diese Begründung wiederum ist Grundlage für eine etwaige anschließende Überprüfung durch das Landesverfassungsgericht und liefert diesem die Basis für eine im Rahmen einer einstweiligen Anordnung mögliche Überprüfung des Sachverhalts.

b) Rechtsschutz

Nach dem politischen Konzept sollen Abgeordnete, die nicht Mitglieder des Notausschusses sind und deren Abgeordnetenrechte aus diesem Grunde eingeschränkt

werden, die Möglichkeit haben, effektiven (Eil-)Rechtsschutz zu erlangen. Die Verfahrensart in der Hauptsache ist hierfür der Organstreit nach Art. 51 Abs. 2 Nr. 1 LV, was keiner ausdrücklichen Erwähnung im Verfassungstext bedarf.[32] Rechtsschutz suchende Abgeordnete sollen allerdings über die Feststellung einer etwaigen Unzulässigkeit der Einberufung des Notausschusses hinaus auch die Möglichkeit erhalten, das Wirksamwerden seiner zwischenzeitlich gefassten Beschlüsse zu verhindern. Da dieses Ziel in einem Organstreit nach geltendem Recht nicht erreichbar ist, was auch auf die Handlungsmöglichkeiten in einem Verfahren der einstweiligen Anordnung zurückwirkt,[33] ist im Verfassungstext ausdrücklich vorzusehen, dass das Landesverfassungsgericht den Zusammentritt des Ausschusses als Notparlament untersagen und darüber hinaus dessen Beschlüsse für einstweilen unanwendbar erklären kann. Damit handelt es sich um einen weiteren in der Verfassung vorgesehenen Fall zulässiger Entscheidungen durch das Landesverfassungsgericht im Sinne von Art. 51 Abs. 2 Nr. 7 LV. Einzelheiten sind ergänzend im Landesverfassungsgerichtsgesetz zu regeln.

Um den Rechtsschutz von Abgeordneten weiter zu verstärken, ist in Absatz 8 vorgesehen, dass Beschlüsse des Notausschusses nicht sofort in Kraft treten und sich das Inkrafttreten bei einem Antrag auf einstweilige Anordnung vorbehaltlich einer Entscheidung des Landesverfassungsgerichts um weitere zwei Tage verzögert. Der Änderungsantrag sieht insoweit eine Frist von 24 Stunden „nach Ende der Sitzung des Notausschusses“ vor. Im Sinne der Transparenz sollte nicht an die Uhrzeit des Sitzungsendes, sondern an das Ende des Sitzungstages angeknüpft werden, so dass die Beschlüsse frühestens mit Ablauf des auf die Beschlussfassung folgenden Tages in Kraft treten.

Der Aufschub des Inkrafttretens um zwei weitere Tage im Fall eines Antrages auf einstweilige Anordnung ist in geeigneter Weise unverzüglich bekannt zu machen, damit jedermann sich darüber informieren kann, ob eine bestimmte Regelung in Kraft getreten ist bzw. wann sie in Kraft treten wird.

c) Formulierungsvorschlag

Folgende Formulierung der Absätze 6 bis 8 wird vorgeschlagen:

> *(6) Die Landtagspräsidentin oder der Landtagspräsident beruft den Notausschuss unverzüglich als Notparlament ein, wenn eine Notlage vorliegt und eine hybride Sitzung des Landtages nach Absatz 5 nicht zulässig ist, und*

[32] Die im Änderungsantrag weiterhin enthaltene Formulierung, dass Anträge nach Artikel 51 Absatz 2 Nr. 1 gegen die Feststellung des Notfalls und Beschlüsse des Notausschusses nach Satz 4 unberührt bleiben, beruhte in dem Gesetzentwurf Drs. 19/2558 darauf, dass die ergänzende Möglichkeit individuellen Rechtsschutzes neben dem in diesem Gesetzentwurf vorgesehenen von Amts wegen durchzuführenden Überprüfungsverfahren durch das Landesverfassungsgericht erhalten bleiben sollte. Nachdem dieses Verfahren aufgegeben worden ist, besteht für eine solche Formulierung kein Anlass mehr.

[33] BVerfG, NVwZ-RR 2019, 665, 666.

macht die Einberufung und ihre Begründung in geeigneter Weise bekannt. Der Notausschuss tritt in Präsenz zusammen und stellt zu Beginn jeder Sitzung mit der Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder fest, ob eine Notlage nach Absatz 4 vorliegt. Das Landesverfassungsgericht kann auf Antrag einer oder eines Abgeordneten im Wege der einstweiligen Anordnung den Zusammentritt des Notausschusses als Notparlament untersagen oder dessen Beschlüsse für einstweilen unanwendbar erklären. Das Nähere regelt ein Gesetz.

(7) Die Regelungen über die Verhandlungen des Landtages gelten entsprechend. Abgeordnete, die dem Notausschuss nicht angehören, haben das Recht, in seinen Sitzungen anwesend zu sein. Ihnen ist auf Wunsch das Wort zu erteilen. Sie haben das Recht, Fragen und Anträge zu stellen. Die Vorlagen und Beschlüsse des Notausschusses sind allen Abgeordneten zuzuleiten.

(8) Vom Notausschuss beschlossene Gesetze werden nach Artikel 46 verkündet. Ist dies nicht rechtzeitig möglich, so erfolgt die Verkündung in anderer Weise; sie ist im Gesetz- und Verordnungsblatt nachzuholen, sobald die Umstände es zulassen. Beschlüsse des Notausschusses treten frühestens mit Ablauf des auf die Beschlussfassung folgenden Tages in Kraft. Stellt eine Abgeordnete oder ein Abgeordneter einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach Absatz 6 Satz 3, verzögert sich das Inkrafttreten der Beschlüsse des Notausschusses bis zur Entscheidung des Landesverfassungsgerichts, höchstens jedoch um zwei weitere Tage. Der Aufschub ist unverzüglich in geeigneter Weise bekannt zu machen.

6. Außerkrafttreten von Beschlüssen (Absatz 9 des Art. 22a LV-E)

Da eine im Zeitpunkt ihres Erlasses auf gesetzlicher Grundlage ergangene Rechtsverordnung nicht durch den Fortfall der Ermächtigungsvorschrift in ihrer Gültigkeit berührt wird,[34] ist das Außerkrafttreten von Beschlüssen des Notausschusses mangels Bestätigung auch auf Rechtsverordnungen zu erstrecken, die aufgrund nicht bestätigter Gesetze ergangen sind.[35]

Des Weiteren ist aus Gründen der Rechtsklarheit vorzusehen, dass Bestätigung und Außerkrafttreten bekannt gemacht werden.

III. Konsolidierter Formulierungsvorschlag

Ein umfassender Entwurf für einen neuen Art. 22a LV mit Begründung ist als **Anlage** beigefügt. Über die vorstehend angesprochenen Änderungen hinaus sind auch in

[34] BVerfGE 9, 3, 12.
[35] Dieser Gedanke findet sich auch in Art. 115k GG: „*Gesetze, die der Gemeinsame Ausschuss beschlossen hat, und Rechtsverordnungen, die aufgrund solcher Gesetze ergangen sind, treten spätestens sechs Monate nach Beendigung des Verteidigungsfalles außer Kraft.*“

den zuvor nicht ausdrücklich erörterten Absätzen rechtsförmliche und sprachliche Anpassungen vorgenommen worden.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
Für den Wissenschaftlichen Dienst

gez. Dr. Thomas Schürmann

Anlage

ANLAGE

Änderungsantrag zum „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Landesverfassung“ (Drs. 19/2558)

Artikel 1 wird wie folgt geändert:

1. Nummer 1 wird wie folgt gefasst:

„Nach Artikel 22 wird folgender Artikel 22a eingefügt:

Artikel 22a
Notausschuss

(1) Der Landtag bestellt einen Notausschuss. Der Notausschuss besteht aus mindestens elf Abgeordneten; diese dürfen nicht der Landesregierung angehören. Der Notausschuss kann beim Zusammentritt als Notparlament nach Absatz 2 um weitere anwesende Abgeordnete vergrößert werden. Die Fraktionen sind mit mindestens je einem Mitglied vertreten. Die Sitze werden unter Berücksichtigung des Stärkeverhältnisses der Fraktionen verteilt; dabei ist sicherzustellen, dass die Mehrheitsverhältnisse im Ausschuss den Mehrheitsverhältnissen im Landtag entsprechen. Das Nähere, insbesondere Zusammensetzung und Verfahren, regelt die Geschäftsordnung des Landtages.

(2) Während einer Notlage nach Absatz 4 hat der Notausschuss als Notparlament die Stellung des Landtages und nimmt dessen Rechte wahr. Der Notausschuss darf nur die erforderlichen Maßnahmen treffen, um die Handlungsfähigkeit des Landes während der Notlage zu sichern. Die Landesverfassung und die Geschäftsordnung des Landtages dürfen durch den Notausschuss weder geändert noch ganz oder teilweise außer Kraft oder außer Anwendung gesetzt werden. Die Befugnis, der Ministerpräsidentin oder dem Ministerpräsidenten nach Artikel 42 das Misstrauen auszusprechen, steht dem Notausschuss nicht zu.

(3) Während einer Notlage finden durch den Landtag vorzunehmende Wahlen nicht statt. Nachdem der Landtag die Notlage für beendet erklärt hat, sind die Wahlen innerhalb von zwei Monaten nachzuholen. Der Notausschuss kann die Amtszeit von Personen, deren Ämter während der Notlage nachzubesetzen wären, mit einer

Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder bis zum Ablauf des Tages der Neuwahl nach Satz 2 verlängern.

(4) Eine Notlage liegt vor, wenn aufgrund einer außerordentlich schweren Katastrophe oder einer epidemischen Lage von überregionaler Tragweite im Land dem unaufschiebbaren Zusammentritt des Landtages unüberwindliche Hindernisse entgegenstehen oder seine Beschlussfähigkeit nicht hergestellt werden kann.

(5) Der Notausschuss tritt nicht als Notparlament zusammen, wenn während einer Notlage eine Sitzung des Landtages in Anwesenheit und durch Zuschaltung mittels Bild- und Tonübertragung (hybride Sitzung) zulässig ist. Dies ist der Fall, wenn eine Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden und der zugeschalteten Abgeordneten feststellt, dass eine Notlage vorliegt und die Anwesenheit oder Zuschaltung durch Bild- und Tonübertragung allen Abgeordneten sowie den Mitgliedern und Beauftragten der Landesregierung ermöglicht und eine sichere elektronische Kommunikation gewährleistet ist. Artikel 22 Absatz 3 findet entsprechende Anwendung. Die Rechte der Abgeordneten aus Artikel 17 und der Landesregierung aus Artikel 27 bleiben unberührt. Beschlussfassungen in einer hybriden Sitzung unterliegen den Beschränkungen des Absatzes 2 Satz 2 bis 4. Das Nähere regelt die Geschäftsordnung des Landtages.

(6) Die Landtagspräsidentin oder der Landtagspräsident beruft den Notausschuss unverzüglich als Notparlament ein, wenn eine Notlage vorliegt und eine hybride Sitzung des Landtages nach Absatz 5 nicht zulässig ist, und macht die Einberufung und ihre Begründung in geeigneter Weise bekannt. Der Notausschuss tritt in Präsenz zusammen und stellt zu Beginn jeder Sitzung mit der Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder fest, ob eine Notlage nach Absatz 4 vorliegt. Das Landesverfassungsgericht kann auf Antrag einer oder eines Abgeordneten im Wege der einstweiligen Anordnung den Zusammentritt des Notausschusses als Notparlament untersagen oder dessen Beschlüsse für einstweilen unanwendbar erklären. Das Nähere regelt ein Gesetz.

(7) Die Regelungen über die Verhandlungen des Landtages gelten entsprechend. Abgeordnete, die dem Notausschuss nicht angehören, haben das Recht, in seinen Sitzungen anwesend zu sein. Ihnen ist auf Wunsch das Wort zu erteilen. Sie haben das Recht, Fragen und Anträge zu stellen. Die Vorlagen und Beschlüsse des Notausschusses sind allen Abgeordneten zuzuleiten.

(8) Vom Notausschuss beschlossene Gesetze werden nach Artikel 46 verkündet. Ist dies nicht rechtzeitig möglich, so erfolgt die Verkündung in anderer Weise; sie ist im Gesetz- und Verordnungsblatt nachzuholen, sobald die Umstände es zulassen. Beschlüsse des Notausschusses treten frühestens mit Ablauf des auf die Beschlussfassung folgenden Tages in Kraft. Stellt eine Abgeordnete oder ein Abgeordneter einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach Absatz 6 Satz 3, verzögert sich das Inkrafttreten der Beschlüsse des Notausschusses bis zur Entscheidung des Landesverfassungsgerichts, höchstens jedoch um zwei weitere Tage. Der Aufschub ist unverzüglich in geeigneter Weise bekannt zu machen.

(9) Beschlüsse des Notausschusses treten mit Ablauf des Tages außer Kraft, an dem der Landtag erstmalig nach Ende der Notlage zusammentritt, sofern der Landtag diese Beschlüsse nicht bestätigt hat. Zum gleichen Zeitpunkt treten Rechtsverordnungen, die auf Grund nicht bestätigter Gesetze ergangen sind, außer Kraft. Bestätigung und Außerkrafttreten werden von der Landtagspräsidentin oder dem Landtagspräsidenten bekannt gemacht.

(10) Der Landtag hat die Notlage unverzüglich für beendet zu erklären, wenn die Voraussetzungen für ihre Feststellung nicht mehr vorliegen."

2. Nummer 2 wird wie folgt geändert:

a) In Satz 1 wird die Angabe „47a" durch die Angabe „22a" ersetzt.

b) Satz 2 wird gestrichen.

Begründung:

Die erheblichen Beeinträchtigungen durch die COVID-19 Pandemie haben ein Bedürfnis aufgezeigt, in außergewöhnlichen Notlagen dafür Sorge zu tragen, die Funktions- und Handlungsfähigkeit des Schleswig-Holsteinischen Landtages jederzeit zu sichern und zu gewährleisten. Daher ist es erforderlich, die Landesverfassung zu ergänzen und die Möglichkeit zu schaffen, dass das Parlament auch in Notlagen zusammentreten und Entscheidungen treffen kann. Wenn die Voraussetzungen für eine ausnahmsweise zulässige hybride Sitzung des Landtages nicht vorliegen, kann ein Notausschuss aktiviert werden. Der Notausschuss soll als verkleinertes Parlament den Landtag spiegelbildlich abbilden und in außergewöhnlichen Notlagen gewährleisten, dass das Parlament jederzeit seine verfassungsrechtlichen Aufgaben wahrnehmen kann.

Zu Absatz 1:

Der Notausschuss wird als ständiger Ausschuss für die Dauer einer Wahlperiode durch den Landtag bestellt; er besteht aus mindestens elf Mitgliedern. Der Notausschuss ist entsprechend dem Stärkeverhältnis der Fraktionen zu besetzen, die Mehrheitsverhältnisse im Ausschuss müssen den Mehrheitsverhältnissen im Landtag entsprechen. Jeder Fraktion steht ein Grundmandat zu. Damit wird dem Grundsatz der spiegelbildlichen Besetzung parlamentarischer Gremien Rechnung getragen. Den Fraktionen stehen Abgeordnete, denen nach § 1 Abs. 2 FraktionsG die Rechte einer Fraktion zustehen, gleich. Falls auf Gruppierungen fraktionsloser Abgeordneter, die sich wegen gleicher Parteizugehörigkeit oder aufgrund eines Wahlbündnisses zusammengeschlossen haben, bei der gegebenen Größe des Notausschusses und auf der Grundlage des vom Parlament angewendeten Proportionalverfahrens ein oder mehrere Sitze entfallen, sind auch diese zu berücksichtigen.

Um das Gewaltenteilungsprinzip zu wahren, dürfen dem Notausschuss nur Abgeordnete angehören, die nicht Mitglied der Landesregierung sind. Da der Notausschuss als stark verkleinertes Parlament auftritt, ist nur so eine angemessene Kontrolle der Regierung während einer Notlage gewährleistet.

Die Größe des Ausschusses wird zum Beginn der Wahlperiode gemäß Satz 6 durch die Geschäftsordnung festgelegt. Darüber hinaus kann der Notausschuss nach Satz 3 bei seinem Zusammentritt als Notparlament erweitert werden, soweit die Anzahl der anwesenden Abgeordneten eine Erweiterung unter Wahrung der Spiegelbildlichkeit des Parlamentes rechtfertigt. Welche Kriterien für den Umfang der Erweiterung des Ausschusses maßgeblich sein sollen – die Gesamtzahl der anwesenden Abgeordneten, die Verteilung der Fraktionszugehörigkeit der anwesenden Abgeordneten oder andere Kriterien – ist in der Geschäftsordnung des Landtages zu regeln, ebenso wer die Erweiterung in der konkreten Situation des Zusammentritts als Notparlament festlegt.

Mit der Erweiterung soll den Statusrechten der Abgeordneten soweit möglich Rechnung getragen werden und der Notausschuss als Notparlament in der jeweils größtmöglichen Zusammensetzung tagen.

Das Nähere, insbesondere Zusammensetzung und Verfahren des Notausschusses, werden durch die Geschäftsordnung des Landtages geregelt. Darunter fällt auch, ob die Mitglieder und Stellvertretungen auf Vorschlag der Fraktionen vom Landtag gewählt oder von den Fraktionen benannt werden.

Zu Absatz 2:

Der Notausschuss nimmt als Notparlament die Parlamentsfunktion während einer Notlage nach Absatz 4 wahr.

Die Wahrnehmung unterliegt allerdings den in Satz 2 bis 4 festgelegten Beschränkungen. Denn Sinn und Zweck des Notausschusses ist es, in einer Notlage die Regierungskontrolle und das Budgetrecht auszuüben und einem Gesetzgebungsnotstand vorzubeugen. Daher sind nur die Maßnahmen zu treffen, die der Bewältigung der Notsituation und deren unmittelbarer Folgen dienen und zu denen der Landtag selbst aufgrund der akuten Situation nicht in der Lage ist. Zu den nicht erforderlichen Maßnahmen gehören nach Absatz 3 auch ausdrücklich die vom Landtag nach Landesrecht während einer Notlage vorzunehmenden Wahlen. Gesetze und Beschlüsse des Notausschusses stehen Gesetzen und Beschlüssen des Landtags gleich; nach Beendigung der Notlage bedürfen diese jedoch gemäß Absatz 9 einer Bestätigung durch den Landtag. Dasselbe gilt für andere Beschlüsse, die der Notausschuss als Notparlament fasst.

Das Notparlament darf nur notwendige Gesetze und Maßnahmen beschließen, die erforderlich sind, damit das Land in einer Notlage handlungsfähig bleibt. Insbesondere darf der Notausschuss, um einem Missbrauch seiner Kompetenzen vorzubeugen, die Verfassung sowie die Geschäftsordnung des Landtages weder ändern noch ganz oder teilweise außer Kraft oder außer Anwendung setzen. Auch darf der Ministerpräsidentin oder dem Ministerpräsidenten nicht das Misstrauen ausgesprochen werden. Das Kontrollrecht gegenüber der Regierung bleibt unberührt.

Zu Absatz 3:

Die vom Landtag nach Landesrecht vorzunehmenden Wahlen werden für die Dauer der Notlage ausgesetzt und müssen innerhalb von zwei Monaten nach Feststellung der Beendigung der Notlage nachgeholt werden. Der Notausschuss kann mit einer Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder beschließen, dass sich die Amtszeit von Personen, deren Ämter während der Notlage nachzubesetzen wären, bis zur nachgeholten Wahl verlängert. Die demokratische Legitimation, die nach Ende der Wahlzeit eigentlich erlischt, wird durch die Entscheidung des Notausschusses für die Amtszeitverlängerung erneut begründet.

Dies ist insbesondere bei den Mitgliedern des Landesverfassungsgerichts aufgrund der besonderen Zuständigkeiten im Krisenfall nach Absatz 6 Satz 3 von erheblicher Bedeutung. Vor diesem Hintergrund ist für alle Amtszeitverlängerungen eine qualifizierte Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Notausschusses vorgesehen.

Nach Beendigung der Notlage müssen die ausgesetzten Wahlen nachgeholt werden. Dafür ist allerdings eine angemessene Vorbereitung zu ermöglichen. Um dies zu gewährleisten, wird eine Frist von zwei Monaten nach Feststellung der Beendigung der Notlage vorgesehen.

Zu Absatz 4:

Absatz 4 definiert die Anforderungen an das Vorliegen einer Notlage. Die Notlage hat drei Voraussetzungen: Eine außerordentlich schwere Katastrophe oder epidemische Lage von überregionaler Tragweite, unüberwindliche Hindernisse für den unaufschiebbaren Zusammentritt des Landtages oder seine Beschlussfähigkeit, schließlich ein Ursachenzusammenhang zwischen Katastrophe und Versammlungsunfähigkeit des Parlaments.

Eine außerordentlich schwere Katastrophe liegt unabhängig davon vor, ob diese infolge eines Naturereignisses oder aufgrund menschlichen Verhaltens oder technischen Versagens eingetreten ist. Der Katastrophenbegriff verweist auf § 1 Absatz 1 des Landeskatastrophenschutzgesetzes.

Danach umfasst der Begriff der Katastrophe Ereignisse, die das Leben, die Gesundheit oder die lebensnotwendige Versorgung zahlreicher Menschen, bedeutende Sachgüter oder in erheblicher Weise die Umwelt in außergewöhnlichem Maße gefährden oder schädigen. Im vorliegenden Zusammenhang wird darüber hinaus eine „außerordentlich schwere“ Katastrophe gefordert. Darunter fallen „Jahrhundertkatastrophen“, wie etwa die sog. „Schneekatastrophe“ zum Jahreswechsel 1978/1979. Der Begriff der außerordentlich schweren Katastrophe umfasst auch besonders schwere Unglücksfälle.

Vom Katastrophenbegriff nicht umfasst sind militärische Gefahren von außen oder innere Unruhen; dies folgt daraus, dass auf die Nennung von Gefahren für die freiheitliche demokratische Grundordnung des Landes bewusst verzichtet wird.

Ein Indiz für das Vorliegen einer epidemischen Lage von überregionaler Tragweite ist gegeben, wenn der Deutsche Bundestag eine epidemische Lage von nationaler Tragweite nach § 5 Absatz 1 Satz 1 Infektionsschutzgesetz durch Beschluss feststellt. Eine überregionale Tragweite ist anzunehmen, wenn eine epidemische Lage mindestens über das Gebiet eines Kreises hinausgeht.

Eine Notlage ist auch beim Vorliegen der äußeren Rahmenbedingungen jedoch nur dann gegeben, wenn auf Grund dieser dem unaufschiebbaren Zusammentritt des Landtages unüberwindliche Hindernisse entgegenstehen oder seine Beschlussfähigkeit nicht hergestellt werden kann. Der Zusammentritt des Landtages ist unaufschiebbar, wenn zwingend eine kurzfristige Beschlussfassung durch ihn objektiv erforderlich ist. Ein unüberwindliches Hindernis für den Zusammentritt liegt nicht vor, wenn lediglich das Landeshaus für eine Tagung nicht zur Verfügung steht; in einem solchen Fall ist nach einem alternativen Tagungsort im Land zu suchen. Falls Abgeordnete durch allgemeine Bekämpfungsmaßnahmen nach dem Infektionsschutzgesetz, wie beispielsweise umfangreiche Quarantäneanordnungen oder Ausgangssperren ohne Ausnahme für Amtsträger, betroffen wären, stellte auch dies kein unüberwindliches Hindernis dar, wenn und weil sie dadurch an einer Ausübung ihres Mandats – der Teilnahme an der Landtagssitzung – aufgrund ihrer Abgeordnetenimmunität nicht gehindert werden dürfen (vgl. den Beschluss zu den Grundsätzen für die Behandlung von Immunitätsangelegenheiten, Drs. 19/2129).

Die ausdrückliche Erwähnung fehlender Beschlussfähigkeit des Landtages als Begründungsmerkmal einer Notlage rechtfertigt sich aus dem Ziel, die mit sinkender Teilnehmerzahl an einer Tagung steigende Gefahr von Zufallsmehrheiten zu reduzieren und grundsätzlich die Mehrheitsverhältnisse im Landtag bei parlamentarischen Entscheidungen zu wahren. Wenn die Regierungskoalition etwa infolge asymmetrischer Auswirkungen einer Pandemie auf eine oder mehrere Koalitionsfraktionen ihre ansonsten bestehende Mehrheit im Plenum nicht versammeln kann, ist dieser Umstand als solcher zwar noch kein ausreichender Anlass für die Einberufung des Notparlaments, auch dann nicht, wenn die Koalitionsfraktionen durch Rückzug aus dem Plenum die Schwelle der Beschlussfähigkeit (Art. 22 Abs. 3 LV) unterschreiten und dies nach der Geschäftsordnung rügen. Für die Aktivierung des Notparlaments sind hier vielmehr kumulativ mehrere Voraussetzungen erforderlich: Ein Gesetzesvorhaben der Regierung oder der Koalition muss zwingend sehr rasch verabschiedet werden; mit einer Rückkehr zu den normalen Mehrheitsverhältnissen kann bis zu diesem Zeitpunkt nicht gerechnet werden; die Opposition lehnt das Gesetz geschlossen ab; mit den Vertretern der Opposition kann keine Verständigung erzielt werden, dass aus ihren Reihen ebenso viele Abgeordnete nicht teilnehmen oder nicht abstimmen, die der Regierungskoalition fehlen. Auch die bloße Unterschreitung des Beschlussfähigkeitsquorums nach Art. 22 Abs. 3 LV reicht als solche nicht aus, wenn und solange etwa aufgrund zuvor getroffener Absprachen die Beschlussfähigkeit nicht gerügt wird und deshalb auch mit ggf. deutlich weniger Abgeordneten Beschlüsse gefasst werden können. In all diesen Fällen wäre die Einberufung eines Notparlaments nicht erforderlich, denn die Beschlussfähigkeit kann hergestellt werden.

Nach allem sind die Merkmale erst erfüllt, wenn sie trotz intensiver Bemühungen nicht ausgeräumt werden können.

Zu Absatz 5:

Eine Einberufung des Notausschusses als Notparlament ist ultima ratio. Unter Berücksichtigung der Beteiligungs- und Informationsrechte der Abgeordneten ist daher vor dem Zusammentritt des Notausschusses der Versuch zu unternehmen, den Landtag in hybrider Sitzung zusammentreten zu lassen. Erst wenn eine hybride Sitzung nicht zulässig ist, liegen die Voraussetzungen für die Einberufung des Notausschusses vor.

Satz 1 enthält die Legaldefinition einer hybriden Sitzung des Landtages. Nach Satz 2 ist eine Sitzung des Landtages in hybridem Format zulässig, wenn eine Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden und zugeschalteten Abgeordneten – also ebenfalls in hybrider Form – feststellt, dass die folgenden drei Voraussetzungen vorliegen: Eine Notlage im Sinne von Absatz 4, Ermöglichung der Anwesenheit oder Zuschaltung durch Bild- und Tonübertragung für alle Abgeordneten sowie die Mitglieder und Beauftragten der Landesregierung, schließlich die Gewährleistung einer sicheren elektronischen Kommunikation. Bei Beschlussfassungen in hybriden Sitzungen zählen entsprechend Art. 22 Abs. 3 LV bei der Berechnung des Quorums für die Beschlussfähigkeit auch die zugeschalteten Abgeordneten mit.

Eine Zuschaltung der Abgeordneten soll einer physischen Teilnahme an einer Landtagssitzung möglichst nahekommen. Aus diesem Grunde ist eine zweiseitige visuelle und akustische Kommunikationsverbindung zwischen dem Sitzungssaal und den zugeschalteten Abgeordneten und Regierungsvertretern erforderlich. Die Voraussetzungen für eine sichere elektronische Kommunikation liegen derzeit noch nicht vor. Deshalb ist für den virtuellen Teil der hybriden Sitzung ein System erforderlich, das die authentifizierte, sichere Teilnahme und Stimmabgabe der Abgeordneten sicherstellt.

Das Nähere, insbesondere die Zulässigkeit und der Ablauf einer hybriden Sitzung des Landtages, wird durch die Geschäftsordnung geregelt. Dabei kann auch geklärt werden, in welchem Maß jeder einzelne Abgeordnete für den virtuellen Zugang zu einer hybriden Landtagssitzung selbst verantwortlich ist oder die Voraussetzungen hierfür vom Landtag oder als Teil der öffentlichen Infrastruktur bereitgestellt werden müssen. Wie der Notausschuss, darf auch der hybrid tagende Landtag nach Satz 5 in Verbindung mit Absatz 2 Satz 2 bis 4 nur die notwendigen Maßnahmen zur Sicherung der Handlungsfähigkeit des Landes beschließen.

Zu Absatz 6:

Wegen der hohen Anforderungen an das Vorliegen einer Notlage, die auch eine zeitliche Komponente aufweisen, beruft die Landtagspräsidentin oder der Landtagspräsident unter den in Satz 1 genannten Voraussetzungen den Notausschuss als Notparlament in physischer Präsenz seiner Mitglieder ein, wobei sie oder er die Einberufung und die Gründe dafür in geeigneter Weise bekannt machen muss.

Der Notausschuss stellt zu Beginn jeder Sitzung fest, ob eine Notlage nach Absatz 4 vorliegt. Um den Ausnahmecharakter Rechnung zu tragen, muss die Feststellung der Notlage zu Beginn jeder Sitzung des Notausschusses mit Zwei-Drittel-Mehrheit erneuert werden. Die Voraussetzungen für das Vorliegen einer Notlage unterliegen somit einer ständigen Überprüfung. Durch diese Feststellung tritt mit dem Übergang der Kompetenzen des Landtages auf den Notausschuss

auch eine Einschränkung der verfassungsmäßigen Mitwirkungsrechte derjenigen Abgeordneten ein, die nicht dem Notausschuss angehören.

Als weitere Kontrollebene kann das Landesverfassungsgericht auf Antrag einer oder eines Abgeordneten im Wege der einstweiligen Anordnung den Zusammentritt des Notausschusses als Notparlament untersagen. Für den Fall, dass das Notparlament bereits zusammengetreten ist, können zudem bereits gefasste Beschlüsse des Notausschusses auf Antrag durch das Landesverfassungsgericht für einstweilen unanwendbar erklärt werden.

Da die Landtagspräsidentin oder der Landtagspräsident die Begründung der Einberufung öffentlich bekannt macht, werden auch die Abgeordneten, die nicht an den Sitzungen des Notausschusses teilnehmen können, in die Lage versetzt, die Einberufung des Notausschusses nachzuvollziehen und ggf. dagegen das Landesverfassungsgericht anzurufen. Das Landesverfassungsgericht wiederum kann anhand der mitgeteilten Gründe prüfen, ob die Einberufung des Notausschusses zulässig war. Da es sich bei der Einberufung des Notausschusses um eine besondere Ausnahmesituation handelt, prüft das Gericht die vorgetragenen Gründe für das Vorliegen einer Notlage vollumfänglich.

An die Darlegungs- und Begründungslast der Antragsteller sind dagegen unter Berücksichtigung dieser Notsituation keine erhöhten Anforderungen zu stellen.

Es handelt sich um eine neue Verfahrensart. Das Nähere regelt das Landesverfassungsgerichtsgesetz.

Zu Absatz 7:

Da die Regelungen über die Verhandlungen des Landtages für den Notausschuss nicht unmittelbar anwendbar sind, gelten diese entsprechend. Dies gilt insbesondere auch für den Öffentlichkeitsgrundsatz nach Artikel 21 Absatz 1 LV. Näheres regelt gemäß Absatz 1 Satz 6 die Geschäftsordnung des Landtages.

Um die Verhältnismäßigkeit der mit dem Notausschussverfahren verbundenen Eingriffe in die Rechte der Abgeordneten aus Artikel 17 LV zu wahren und auf das Unerlässliche zu beschränken, muss deren Recht, an den Sitzungen des Ausschusses teilzunehmen, das Wort zu ergreifen, sowie Fragen und Anträge zu stellen, erhalten bleiben. Satz 2 und 3 machen dies deutlich. Ebenso müssen alle Abgeordneten ungehinderten Zugang zu den Sitzungsunterlagen haben. Der unverzügliche Zugang zu den Beschlüssen ist zudem auch zur Wahrnehmung ihrer Kontrollrechte sowie zur rechtzeitigen Inanspruchnahme einstweiligen Rechtsschutzes gemäß Absatz 6 Satz 3 sicherzustellen.

Zu Absatz 8:

Satz 2 ermöglicht eine Notverkündung vom Notausschuss beschlossener Gesetze, um deren rasches Inkrafttreten in der Krise zu ermöglichen.

Um den Rechtsschutz von Abgeordneten nach Absatz 6 noch stärker auszugestalten, ist in Satz 3 und 4 vorgesehen, dass Beschlüsse des Notausschusses nicht sofort in Kraft treten und sich

das Inkrafttreten bei einem Antrag auf einstweilige Anordnung vorbehaltlich einer Entscheidung des Landesverfassungsgerichts um weitere zwei Tage verzögert. Damit sollen die mit dem Notausschussverfahren verbundenen Eingriffe in die verfassungsmäßigen Rechte der Abgeordneten gemildert werden.

Der Aufschub ist gemäß Satz 5 unverzüglich in geeigneter Weise bekannt zu machen. Damit wird sichergestellt, dass die Öffentlichkeit nachvollziehen kann, ob ein Gesetz in Kraft getreten ist.

Zu Absatz 9:

Diese Regelung unterstreicht den vorläufigen Charakter der vom Notausschuss getroffenen Entscheidungen, indem sie einer nachträglichen Bestätigung durch das gesamte Parlament bedürfen, und sichert insoweit das Letztentscheidungsrecht des Landtags. Aus Gründen der Rechtssicherheit muss diese Bestätigung in der ersten regulären Sitzung des Parlaments nach der Notlage erfolgen. Die Bestätigung der Beschlüsse, einschließlich der verabschiedeten Gesetze, erfolgt durch schlichten Parlamentsbeschluss mit einfacher Mehrheit der anwesenden Abgeordneten. Keiner Bestätigung bedürfen Beschlüsse nach Absatz 3 Satz 3, da diese Regelung eine Spezialvorschrift zu Absatz 9 darstellt.

Die Regelung des Außerkrafttretens von Rechtsverordnungen, die auf Grund nicht bestätigter Gesetze ergangen sind, verhindert, dass diese ohne eine gesetzliche Grundlage weiterhin rechtliche Wirkungen entfalten. Denn es ist „allgemein anerkannt, dass eine im Zeitpunkt ihres Erlasses auf gesetzlicher Grundlage ergangene Rechtsverordnung nicht durch den Fortfall der Ermächtigungsvorschrift in ihrer Gültigkeit berührt wird“ (BVerfGE 9, 3, 12).

Die Bestätigung und Nichtbestätigung der Beschlüsse sind öffentlich bekannt zu machen, damit für jedermann nachvollziehbar Klarheit darüber herrscht, welche Regelungen gelten und welche nicht gelten. Soweit es sich um Gesetzesbeschlüsse handelt, hat diese Bekanntmachung im Gesetz- und Verordnungsblatt zu erfolgen.

Zu Absatz 10:

Der Landtag muss die Zuständigkeit des Notausschusses unverzüglich beenden, sobald die Voraussetzungen für die Feststellung einer Notlage nicht (mehr) vorliegen.

Mit der formalen Feststellung der Beendigung der Notlage durch den Landtag endet der Übergang der Kompetenzen des Landtages auf den Notausschuss und beginnt die Frist zur Durchführung der ausgesetzten Wahlen gemäß Absatz 3.