

Schleswig-Holsteinischer Landtag • Postfach 7121 • 24171 Kiel

An den
Parlamentarischen Geschäftsführer
der Piratenfraktion
Herrn Sven Krumbeck, MdL

- im Hause -

Ihre Nachricht vom:
30. März 2015

Mein Zeichen: L 203 – 180/18

Bearbeiterin: Farina Busch

Telefon (0431) 988-1133
Telefax (0431) 988-1250
Farina.Busch@landtag.ltsh.de

3. Juli 2015

Gutachtenauftrag Friedrichskoog

Sehr geehrter Herr Krumbeck,

Ihrer an den Wissenschaftlichen Dienst gerichteten Bitte, die nachfolgend aufgeführten Fragen zu begutachten, kommen wir gerne nach und nehmen wie folgt Stellung:

1. Wenn der Petitionsausschuss mit einer Sache befasst wird, in welcher ein Rechtsstreit unter Beteiligung des Landes anhängig ist, ist der Petitionsausschuss befugt, der zuständigen Verwaltungsbehörde eine Beilegung des Streits im Sinne des Petenten zu empfehlen? Oder hindert der anhängige Rechtsstreit und die Gewaltenteilung bzw. die Unabhängigkeit der Justiz den Petitionsausschuss an einer solchen Empfehlung?

a) Einführung

aa) Sachverhalt

Der Petent der öffentlichen Petition L2123-18/902 hat sich ausweislich des Tätigkeitsberichts des Petitionsausschusses für den Zeitraum 1.10.2014 bis 31.12.2014 (Drs. 18/2673, S. 54 f.) für den Sportbootclub Friedrichskoog e.V. mit der Bitte an den Petitionsausschuss gewendet, sich für den weiteren Betrieb des Friedrichskooger Hafens beziehungsweise für eine Alternativplanung zur weiteren Nutzung für Sportboote einzusetzen. Der Petitionsausschuss hat die Petition unter Durchführung einer Anhö-

zung des Petenten und Vertretern der Exekutive beraten. Für den Petitionsausschuss war bei seinen Beratungen schließlich von wesentlicher Bedeutung, dass gegen die Einziehung des Hafens Friedrichskoog als Landeshafen Klagen vor dem Schleswig-Holsteinischen Verwaltungsgericht erhoben worden sind. Der Petitionsausschuss führte in seinem Bericht (Drs. 18/2673, S. 54 f.) aus, dass der Schleswig-Holsteinische Landtag und sein Petitionsausschuss auf Grund der Unabhängigkeit der Justiz nicht berechtigt seien, auf die Entscheidungen des Gerichts Einfluss zu nehmen oder sie nachzuprüfen. Der Petitionsausschuss sah parlamentarisch keinen Handlungsspielraum, der Entscheidung des Gerichts vorzugreifen. Er appellierte jedoch an die Landesregierung, von einer sofortigen Vollziehung der Einziehungsverfügung im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten des Landes abzusehen, bis eine abschließende Entscheidung im Gerichtsverfahren ergangen ist. Das Verwaltungsgericht Schleswig-Holstein hat die Klagen¹ gegen die Entwidmung des Landeshafens Friedrichskoog am 19. Mai 2015 abgewiesen.

bb) Rechtsgrundlagen und Verfahren des Petitionsausschusses

Das Petitionsrecht ist in Art. 17 Grundgesetz (GG) verankert. Nach Art. 17 GG hat jedermann das Recht, sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Stellen und an die Volksvertretungen zu wenden. Das Petitionsrecht ist gleichermaßen Abwehr- wie Leistungsgrundrecht. Denn es gewährleistet jenseits formaler Verwaltungs-, Rechtsbehelfs- und Gerichtsverfahren das Recht, sich mit Anliegen an die Behörden oder die Volksvertretungen zu wenden, ohne mit einem Kostenrisiko belastet zu werden und ohne dass eine individuelle Beschwer des Petenten gegeben sein müsste.² Vom Begriff der „Volksvertretung“ ist nicht nur der Bundestag umfasst. Art. 17 GG verpflichtet vielmehr auch die Landesparlamente.³ Somit ergibt sich bereits unmittelbar aus dem Grundgesetz auch für den Schleswig-Holsteinischen Landtag die Zuständigkeit und die Pflicht, an ihn gerichtete Petitionen zu behandeln.

Nach Art. 25 Abs. 1 S. 1 der schleswig-holsteinischen Landesverfassung (LV) bestellt

¹ Es handelte sich um Klagen der Gemeinde Friedrichskoog sowie zehn verschiedener Gewerbebetriebe und Privatleute aus Friedrichskoog gegen die Entwidmung des Landeshafens Friedrichskoog, die durch das schleswig-holsteinische Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Technologie vorgenommen wurde (Az. 3 A 166/14 und 3 A 165/14).

² Brocker in: Epping/Hillgruber, Beck'scher Online-Kommentar GG, Stand: 01.03.2015, Art. 17, vor Rn. 1.

³ BVerfG, NJW 1992, 3033; Brocker in: Epping/Hillgruber, Beck'scher Online-Kommentar GG, Stand: 01.03.2015, Art. 17, Rn. 20.

der Landtag einen Ausschuss (Petitionsausschuss) zur Wahrung von Rechten gegenüber der Landesregierung, den Behörden des Landes und den Trägern der öffentlichen Verwaltung, soweit sie oder ihre Behörden der Aufsicht des Landes unterstehen, [und] zur Behandlung von Bitten und Beschwerden an den Landtag [...]. Obwohl Art. 25 LV dem Wortlaut nach lediglich eine Verpflichtung des Landtags zur Einrichtung eines Petitionsausschusses sowie in Absatz 2 die Befugnis des Ausschusses zur Erlangung von Informationen enthält, ist anerkannt, dass Art. 25 LV auch ein subjektives öffentliches Recht des Petenten im Range eines landesverfassungsrechtlichen Grundrechts gewährt.⁴ Im Gegensatz zu Art. 17 GG, der sich lediglich auf Bitten und Beschwerden bezieht, umfasst die Rechtsgarantie des Art. 25 Abs. 1 S. 1 LV auch die Aufgabe der Rechtswahrung und zwar ohne dass es hierfür des Anstoßes durch einen Petenten bedarf. Daraus folgt ein Selbstbefassungsrecht des Petitionsausschusses, das es ihm gestattet, gänzlich unabhängig zugunsten von Bürgern tätig zu werden.⁵

Während der Bund die Befugnisse des Petitionsausschusses einfachgesetzlich ausgestaltet hat⁶, haben einige Länder⁷ Petitionsgesetze erlassen, die darüberhinausgehende inhaltliche Regelungen zur Behandlung von Petitionen enthalten. Eine einfachgesetzliche Ausgestaltung der Befugnisse des Petitionsausschusses oder aber der Behandlung von Petitionen ist in Schleswig-Holstein nicht gegeben.

In Schleswig-Holstein wird das Petitionsverfahren in § 41 der Geschäftsordnung des Schleswig-Holsteinischen Landtages (GO LT), in den gemäß § 41 Abs. 6 GO LT gefassten Grundsatzbeschlüssen des Petitionsausschusses sowie den auf den Grundsatzbeschlüssen fußenden Verfahrensgrundsätzen näher konkretisiert. Die Grundsatzbeschlüsse des Petitionsausschusses sind durch einfachen Beschluss des Petitionsausschusses zustande gekommen und können durch ebensolchen Beschluss verändert werden. Sie stellen lediglich „Innenrecht“ des Petitionsausschusses dar, auf das sich Dritte, etwa Petenten, nicht berufen können, das aber – auf der anderen Seite – Dritten auch nicht entgegengehalten werden kann.⁸ Die in Schleswig-Holstein

⁴ Caspar in: ders./Ewer/Nolte/Waack, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2006, Art. 19 Rn. 1; darüber hinaus bestimmt Art. 3 LV, dass die im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland festgelegten Grundrechte und staatsbürgerlichen Rechte Bestandteil der Landesverfassung („dieser Verfassung“) und unmittelbar geltendes Recht sind. Durch diesen Normbefehl ist das Petitionsgrundrecht (ebenfalls) in der Landesverfassung verankert.

⁵ Caspar in: ders./Ewer/Nolte/Waack, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2006, Art. 19 Rn. 6.

⁶ Gesetz über die Befugnisse des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages (Gesetz nach Artikel 45c des Grundgesetzes) v. 19.07.1975, BGBl. S. 1921.

⁷ Einfachgesetzliche Ausgestaltungen bestehen in Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Thüringen. In Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland finden sich in den Geschäftsordnungen der Landtage detaillierte Regelungen zur Behandlung von Petitionen.

⁸ Vgl. Vitzhum/März in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 45, Rn. 28.

bestehenden Rechtsgrundlagen für das Petitionswesen enthalten keine Regelungen zu Petitionen, die ein Gerichtsverfahren betreffen.

Den Petitionsausschuss treffen hinsichtlich der Behandlung einer Petition die folgenden Pflichten. Er hat die Petition zur Kenntnis zu nehmen, sachlich zu prüfen und den Petenten zu verbescheiden.⁹ Der Anspruch des Petenten auf sachliche Prüfung umfasst u.a. die ggf. erforderliche Ermittlung des vollständigen Petitionssachverhalts, die Überprüfung der rechtlichen Grundlagen des angegriffenen Handelns sowie ihre Anwendbarkeit und Anwendung für den konkreten Fall und die Feststellung der zulässigen Abhilfemöglichkeiten für den Petenten.¹⁰ Ob die Pflicht des Petitionsausschusses, den Petenten zu verbescheiden, auch die Pflicht zur Begründung des Bescheids umfasst, ist in Rechtsprechung und Literatur umstritten.¹¹ In der Regel steht dem Parlament und seinem Petitionsausschuss keine dem konkreten Einzelfall abhelfende Kompetenz zu, das parlamentarische Handeln des Petitionsausschusses kennzeichnet sich vielmehr durch politisches Handeln.¹²

Der Petitionsausschuss hat das Recht, eine Petition mit einer Stellungnahme zu versehen und an die Regierung weiterzuleiten (sog. Petitionsüberweisungsrecht). Dieses Recht ist – im Gegensatz zu den Regelungen anderer Länder – nicht in den in Schleswig-Holstein für das Petitionswesen bestehenden Rechtsgrundlagen explizit aufgeführt. Es folgt jedoch bereits aus Art. 17 GG, der – wie oben dargelegt – auch den Schleswig-Holsteinischen Landtag bindet.¹³ Ein Beschluss, der eine Empfehlung an die Landesregierung zum Gegenstand hat, löst allerdings keine rechtliche Bindung der Verwaltung aus, im Sinne des Beschlusses zu verfahren. Denn eine solche Empfehlung des Landtags stellt einen sog. schlichten Parlamentsbeschluss dar, der seinerseits keine Rechtsverbindlichkeit erzeugt. Eine solche Empfehlung enthielte lediglich bestimmte Aussagen, die auf die Willensbildung der Landesregierung Einfluss nehmen können, aber eine solche Einflussnahme nicht definitiv beanspruchen können.¹⁴ Wird eine Petition der Exekutive überwiesen, so wird der zur Abhilfe befähigten

⁹ Vitzhum/März in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 45, Rn. 6 ff.; Langenfeld in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, 3. Aufl. 2005, § 39, Rn. 32 ff.; Caspar in: ders./Ewer/Nolte/Waack, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2006, Art. 19 Rn. 17 ff.

¹⁰ Vitzhum/März in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 45, Rn. 8.

¹¹ Langenfeld in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, 3. Aufl. 2005, § 39, Rn. 37 m.w.N.

¹² Etwas anderes gilt dann, wenn legislatives Handeln gefordert ist, vgl. Vitzhum/März in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 45, Rn. 15.

¹³ Vgl. Langenfeld in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, 3. Aufl. 2005, § 39, Rn. 36.

¹⁴ Hederich, Petitionen und gerichtliche Verfahren, Nds.VBl. 1997, S. 225, 227; vgl. für die Stellungnahmen des Bundestages und deren Berücksichtigung durch die Bundesregierung nach Art. 23 Abs. 3 GG im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses: Scholz in: Maunz/Dürig, GG, 73. EL 2014, Art. 23, Rn. 159; zu schlichten Parlamentsbeschlüssen und ihrer Rechtsnatur vgl. weiter Ewer in: Caspar/ders./Nolte/Waack, Verfassung des

Stelle – der obersten Aufsichtsbehörde über die betroffene zuständige Stelle – ein bestimmtes, rechtlich in ihren Möglichkeiten liegendes Verhalten empfohlen, z.B. ein bereits abgeschlossenes Verwaltungsverfahren wiederaufzugreifen (vgl. § 118a Landesverwaltungsgesetz) oder sonst nach Möglichkeiten der Korrektur zugunsten des Petenten zu suchen.¹⁵ Diese petitionsbezogene Empfehlung des Parlaments stellt ein Element parlamentarischer Kontrolle dar.¹⁶ Die Exekutive bleibt dennoch – abgesehen von der Pflicht zur loyalen Kenntnisnahme – rechtlich frei.¹⁷

b) Rechtliche Würdigung

Zu klären ist, ob der Petitionsausschuss dem Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Technologie die Beilegung des Rechtsstreits im Sinne des Petenten hätte empfehlen dürfen.¹⁸ Zweifel an der Zulässigkeit einer entsprechenden Empfehlung könnten sich ergeben, wenn diese das Prinzip der Unabhängigkeit der Justiz oder das Prinzip der Gewaltenteilung verletzen würde.

aa) Unabhängigkeit der Justiz

Die Unabhängigkeit der Justiz ist in Art. 2 Abs. 3 LV sowie in Art. 92 und 97 GG festgeschrieben. Die rechtsprechende Gewalt ist den Richtern anvertraut (sog. Rechtsprechungsmonopol der Richter und Gerichte), die diese weisungsfrei ausüben und über institutionell gesicherte persönliche Unabhängigkeit verfügen.¹⁹ Die sachliche richterliche Unabhängigkeit wird dadurch bestärkt („und nur“) aber auch zugleich beschränkt, dass die Richter dem Gesetz unterworfen sind. In ihren Entscheidungen sind die Richter an den Inhalt der Gesetze gebunden, soweit nicht die Gesetze selbst den Richtern einen Ermessensspielraum gewähren.²⁰ Richter dürfen daher in ihrer rechtsprechenden Tätigkeit nicht an irgendwelche Weisungen oder sonstige Maß-

Landes Schleswig-Holstein, 2006, Art. 54, Rn. 3; Ewer/Raabe in: Caspar/Ewer/Nolte/Waack, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2006, Art. 55, Rn. 67.

¹⁵ Vitzhum/März in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 45, Rn. 43.

¹⁶ Vitzhum/März in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 45, Rn. 43; Langenfeld in: Isensee/Krichhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, 3. Aufl. 2005, § 39, Rn. 70.

¹⁷ Vitzhum/März in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 45, Rn. 43; Langenfeld in: Isensee/Krichhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, 3. Aufl. 2005, § 39, Rn. 71.

¹⁸ Die Fragestellung wird dahingehend verstanden, dass die Empfehlung des Petitionsausschusses Gegenstand einer Beschlussempfehlung des Petitionsausschusses an das Plenum des Schleswig-Holsteinischen Landtages wäre und somit letztlich in Gestalt eines schlichten Parlamentsbeschlusses an die Landesregierung gerichtet wird. Auf Ausführungen zur Zulässigkeit sog. plenarersetzender Beschlüsse der Ausschüsse unter dem Gesichtspunkt des Plenarvorbehalts wird daher im Rahmen dieser Gutachtenbearbeitung verzichtet.

¹⁹ BVerfGE 4, 331, 344 ff.; Pieroth in: Pieroth/Schlink, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 92, Rn. 11, Art. 97, Rn. 2 ff.

²⁰ Holtkotten in: Bonner Kommentar, Art. 97, Anm. II. 1. a, 2.

nahmen Außenstehender gebunden werden. Diese Selbstständigkeit der Richter bezieht sich sowohl auf ihr Verhältnis zur Exekutive als auch auf ihr Verhältnis zur Legislative.²¹ Die persönliche Unabhängigkeit garantiert die Unabsetzbarkeit und Unversetzbarkeit und bezweckt den Schutz der Richter vor persönlichen Sanktionen für etwaige missliebige Entscheidungen.²²

Das Verbot von Eingriffen seitens der Exekutive und der Legislative in die richterliche Unabhängigkeit hat zwei Zielrichtungen. Zum einen ist es den Richtern untersagt, sich von Maßnahmen Dritter beeinflussen zu lassen. Zum anderen ist aber auch bereits die Ausübung eines verbotenen Einflusses auf die Richter der Exekutive und der Legislative untersagt.

Ein Eingriff in die richterliche Unabhängigkeit ist nicht nur gegeben, wenn rechtskräftige Urteile angegriffen werden. Die Legislative verstößt vielmehr bereits gegen dieses Verfassungsprinzip, wenn sie durch ihr Verhalten den materiellen Bereich der Rechtsprechungstätigkeit verletzt oder in den Funktionsbereich der Rechtsprechung eingreift.²³ Letzterer umfasst die Streitentscheidung auf den der Rechtsprechung zugewiesenen Rechtsgebieten, die Bindung der Justiz an Recht und Gesetz, die Erfüllung der Justizgewährungspflicht und eines fairen Verfahrens, die organisatorische Selbstständigkeit der Gerichte, sowie die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Richter, die Kontrollfunktion und die Letztentscheidungsbefugnis der Rechtsprechung.²⁴ Ein Beschluss des Petitionsausschusses, der darauf abzielt, im laufenden Verfahren in die sachliche und persönliche Unabhängigkeit der Gerichte oder in die verfassungsrechtlichen Gewährleistungen des Gerichtsverfahrens einzugreifen, ist unzulässig.²⁵

Eine Empfehlung des Petitionsausschusses an die Landesregierung, hier an das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Technologie, als Beteiligte in einem laufenden Gerichtsverfahren, den Rechtsstreit im Sinne des Petenten beizulegen, zielt jedoch nicht auf eine Einflussnahme der das Verfahren betreibenden Richter ab, sondern hat mit der Exekutive einen anderen Adressaten. Eine Verletzung der Unabhängigkeit der Justiz ist mithin im konkreten Fall nicht ersichtlich.

²¹ a.a.O.

²² Holtkotten in: Bonner Kommentar, Art. 97, Anm. II. 2.

²³ Holtkotten in: Bonner Kommentar, Art. 97, Anm. II. 2; Mishra, Zulässigkeit und Grenzen der Urteilsschelte, 1997, S. 228 ff.

²⁴ Mishra, Zulässigkeit und Grenzen der Urteilsschelte, 1997, S. 228 ff.

²⁵ Vgl. Vitzhum/März in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 45, Rn. 17.

bb) Prinzip der Gewaltenteilung

Das Gewaltenteilungsprinzip ist in Art. 2 LV und in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG verankert. Es ist ein tragendes Organisations- und Funktionsprinzip, das dem Ziel der Mäßigung der Staatsherrschaft dient.²⁶ Nach der Judikatur des Bundesverfassungsgerichts soll es zudem gewährleisten, dass staatliche Entscheidungen möglichst richtig getroffen werden, indem jeweils die nach Organisation und Verfahren am besten geeigneten Organe tätig werden.²⁷ Der Grundsatz der Gewaltenteilung bedeutet allerdings keine strikte Aufteilung der Staatsgewalt in Legislative, Exekutive und Judikative, er ist vielmehr durch vielfältige, durch Rücksichtnahmepflichten gemäßigte Gewaltenschränkungen und -balancierungen geprägt.²⁸ Die Teilung der Gewalten ist besonders stark zugunsten der dritten Gewalt ausgeprägt, indem Akte der Rechtsprechung nicht von den Trägern der anderen Gewalten abgeändert werden können und dürfen.²⁹ Doch auch im Verhältnis der Legislative zur Exekutive, das insbesondere von dem Erfordernis der parlamentarischen Kontrolle geprägt ist, setzt das Gewaltenteilungsprinzip Grenzen. So wird etwa der Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung, der insbesondere die Willensbildung in der Regierung umfasst, selbst vor Informationsbegehren parlamentarischer Untersuchungsausschüsse geschützt.³⁰

Bei der Prüfung der Frage, ob das Prinzip der Gewaltenteilung einer Empfehlung des Petitionsausschusses an die zuständige Verwaltungsbehörde, die Beteiligte in einem laufenden Gerichtsverfahren ist, den Rechtsstreit im Sinne des Petenten beizulegen, entgegensteht, ist das Prinzip der Gewaltenteilung in zweierlei Ausprägung zu beachten. So kann eine solche Empfehlung zum einen das Verhältnis der Legislative zur Judikative und zum anderen das Verhältnis der Legislative zur Exekutive tangieren.

Der Petitionsausschuss darf mithin auch aus Gründen der Gewaltenteilung nicht auf ein Gericht im laufenden Verfahren Einfluss nehmen, was – wie bereits bei den Ausführungen zur Unabhängigkeit der Justiz festgestellt – bei Abgabe einer Empfehlung an die Exekutive als Verfahrensbeteiligte auch nicht der Fall ist.

Im Hinblick auf das Gewaltenteilungsprinzip im Verhältnis der Legislative zur Exekutive gilt es zu beachten, dass es sich bei einem schlichten Parlamentsbeschluss, der

²⁶ Sachs in: ders., GG, 7. Aufl. 2014, Art. 20, Rn. 81.

²⁷ a.a.O.

²⁸ a.a.O.

²⁹ BVerfGE 7, 183, 188; 18, 241, 254.

³⁰ Mehde in: Epping/Hillgruber, Beck'scher Online-Kommentar GG, Stand: 01.03.2015, Art. 45d, Rn. 9.

eine Empfehlung an die Exekutive enthält, nicht um eine die Landesregierung rechtliche bindende Forderung handelt (vgl. die Ausführungen zum Petitionsüberweisungsrecht auf S. 4 f.). Aus diesem Grund stellt ein entsprechender Beschluss auch keine Verletzung des Gewaltenteilungsprinzips im Verhältnis der Legislative zur Exekutive dar.³¹

Solange die Inanspruchnahme des Petitionsrechts nicht in den Kernbereich der anderen Gewalten eingreift, ist auch in den Bereichen, die einer anderen Gewalt zugehörig sind, die Behandlung einer Petition nicht nur nicht untersagt, als Folge des verfassungsrechtlich verbürgten Petitionsgrundrechts ist diese sogar geboten.³² Daher ist ein Petitionsbegehren, das auf eine Beeinflussung der Landesregierung als Verfahrensbeteiligte in einem laufenden Gerichtsverfahren abzielt, zulässiger Gegenstand einer Beschlussfassung des Petitionsausschusses.³³

Das gefundene Ergebnis – sowohl im Hinblick auf das Verhältnis des Petitionsrechts zum Prinzip der Unabhängigkeit der Justiz als auch zum Prinzip der Gewaltenteilung – wird durch die Regelungen in den Petitionsgesetzen und den Regelungen in den Geschäftsordnungen der Länder sowie in den Regelungen der Verfahrensgrundsätze des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages gestützt.³⁴ Diesen Regelungen

³¹ Zu der Reichweite des Petitionsüberweisungsrechts, der im – hier nicht einschlägigen – Fall, in dem die Regierung aus Rechtsgründen über keine Möglichkeit der Beeinflussung der der Petition abhilfefähigen Stelle verfügt, ggf. Grenzen gesetzt sein können, vgl. Langenfeld in: Isensee/Krichhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, 3. Aufl. 2005, § 39, Rn. 71 f. m.w.N.

³² Vitzhum/März in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 45, Rn. 19, die Literaturstimme führt diesbezüglich weiter aus: „Zuständigkeit bedeutet hier auch Pflicht.“

³³ Stettner in: Bonner Kommentar, Art. 17, Anm. 78; Vitzhum/März in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 45, Rn. 17; Hederich, Petitionen und gerichtliche Verfahren, Nds.VBl. 1997, S. 225, 226 f.; Terbille, Das Petitionsrecht in der Bundesrepublik Deutschland, 1980, S. 102; Trossmann/Roll, Parlamentsrecht des Deutschen Bundestages, Ergänzungsband, 1977, § 108, Rn. 10.

³⁴ Vgl. etwa § 10 Abs. 2 S. 1 des Gesetzes über die Behandlung von Petitionen an den Landtag Brandenburg (Petitionsgesetz - PetG) v. 20.12.2010, GVBl. I Nr. 48 S. 1; § 10 Abs. 2 des Gesetzes über die Behandlung von Petitionen an das Abgeordnetenhaus von Berlin (Petitionsgesetz) v. 25.11.1969, GVBl. S. 2511, zuletzt geändert durch Gesetz v. 06.07.2006, GVBl. S. 710; § 2 Abs. 1 lit. b), Gesetz zur Behandlung von Vorschlägen, Bitten und Beschwerden der Bürger sowie über den Bürgerbeauftragten des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Petitions- und Bürgerbeauftragtengesetz - PetBüG M-V) v. 05.04.1995, GVOBl. S. 190; § 66 Abs. 4 Nr. 1 des Gesetzes über Volkspetitionen der Freien und Hansestadt Hamburg, v. 23.12.1966, GVBl. S. 357, zuletzt geändert durch Gesetz v. 06.06.2011, GVBl. S. 119; § 6 des Thüringer Gesetzes über das Petitionswesen (ThürPetG) v. 15.05.2007, GVBl. S. 57, zuletzt geändert durch Art. 1 Erstes ÄndG v. 06.03.2013, GVBl. S. 59; § 105 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Landtags Rheinland-Pfalz Pfalz i.d.F.v.13.01.2012, GVBl. S. 43, zuletzt geändert durch Beschluss v. 17.12.2014, GVBl. S. 342; Art. 4 Abs. 2 des Gesetzes über die Behandlung von Eingaben und Beschwerden an den Bayerischen Landtag nach Art. 115 der Verfassung (Bayerisches Petitionsgesetz - BayPetG) v. 09.08.1993, GVBl. S. 544, zuletzt geändert durch § 1 ÄndG v. 26. 07. 2006, GVBl. S. 366; § 97 Abs. 3 lit. a) der Geschäftsordnung des Landtags Nordrhein-Westfalen v. 01.11.2013 sowie Ziffer 5 Absatz 5 der Verfahrensgrundsätze des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages (Die Grundsätze des Petitionsausschusses über die Behandlung von Bitten und Beschwerden (Verfahrensgrundsätze) werden auf Grund des § 110 der Geschäftsordnung des Bundestages (GOBT) aufgestellt; die für die 18. Wahlperiode durch Beschluss v. 15.01.2014 übernommenen Verfahrensgrundsätze sind abrufbar unter: <http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse18/a02/grundsaeetze/verfahrensgrundsaeetze/260564>).

gen ist gemein, dass sie grundsätzlich einen Eingriff des Petitionsausschusses in ein schwebendes Gerichtsverfahren untersagen, während eine Empfehlung des Petitionsausschusses an die Exekutive als Verfahrensbeteiligte, sich in dem anhängigen Verfahren in bestimmter Weise zu verhalten, als zulässig erachtet wird.³⁵

Zusammenfassend bleibt damit festzuhalten, dass die verfassungsrechtlichen Prinzipien der Gewaltenteilung und der Unabhängigkeit der Justiz den Petitionsausschuss nicht daran hindern, eine Empfehlung an die Landesregierung als Verfahrensbeteiligte auszusprechen, einen Rechtsstreit im Sinne des Petenten beizulegen.

2. Laut Bericht des Petitionsausschusses Drucksache 18/2673, Seite 55 hat der Petitionsausschuss im Fall der öffentlichen Petition gegen die Schließung des Landeshafens Friedrichskoog „parlamentarisch keinen Handlungsspielraum“ gesehen, „der Entscheidung des Gerichts vorzugreifen“. Gerichtet war die Petition darauf, dass der Petitionsausschuss sich „für den weiteren Betrieb des Friedrichskooger Hafens“ einsetzen möge. Trifft es zu, dass der Landtag wegen des anhängigen Rechtsstreits außerstande sei, für den Erhalt des Landeshafens Sorge zu tragen?

Das Anliegen der gegenständlichen Petition, der Petitionsausschuss möge sich für den weiteren Erhalt des Friedrichskooger Hafens beziehungsweise für eine Alternativplanung zur weiteren Nutzung für Sportboote einsetzen, ist sehr weit gefasst. Dieses Petitionsbegehren eröffnet dem Schleswig-Holsteinischen Landtag und seinem Petitionsausschuss verschiedene Handlungsoptionen. So könnte der Petition etwa durch ein Tätigwerden des Landesgesetzgebers abgeholfen werden, indem er durch Gesetz eine entsprechende Widmung des Hafens Friedrichskoog vornimmt. Eine andere Option wäre die Abgabe einer Empfehlung des Landtags an die Landesregierung, konkret das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Technologie, den Hafen Friedrichskoog als Landeshafen zu erhalten oder aber eine Alternativplanung zur weiteren Nutzung für Sportboote zu entwickeln.

Das Gewaltenteilungsprinzip und die Unabhängigkeit der Justiz verbieten es dem Petitionsausschuss nicht nur, ändernd in Gerichtsentscheidungen einzugreifen, unab-

³⁵ Diesen Rechtsgedanken ebenfalls vertretend: Waack in: Geschäftsordnung des Schleswig-Holsteinischen Landtages, Kommentar für die Praxis, 1999, § 41, Anm. 3.

hängig davon, ob diese bereits rechtskräftig sind oder nicht.³⁶ Diese Prinzipien unter- sagen es dem Petitionsausschuss weiter, Einfluss auf das Gericht im laufenden Ver- fahren zu nehmen. Eine Einflussnahme auf die Landesregierung in dem Sinne, dass diese vom Petitionsausschuss gebeten wird, den Rechtsstreit im Sinne des Petenten beizulegen, wäre allerdings zulässig. Der Petitionsausschuss darf eine solche Emp- fehlung auch im Rahmen eines laufenden Gerichtsverfahrens aussprechen, da Adres- sat der Empfehlung die Landesregierung als Verfahrensbeteiligte und nicht das Ge- richt ist und die Empfehlung zudem für die Landesregierung nicht rechtlich bindend ist.

Eine Befassung des Petitionsausschusses mit der Petition ist somit zulässig. Der Peti- tionsausschuss darf die Petition in sachlicher Hinsicht erörtern und auch eine Empfeh- lung an die Landesregierung abgeben. Der Beschluss des Petitionsausschusses darf allerdings keinerlei Erwartungshaltung an das Gericht formulieren oder gar eine an den Spruchkörper gerichtete Empfehlung enthalten. Der Landtag kann der Petition somit – von einem legislativen Tätigwerden abgesehen – nicht selbst abhelfen, er hat kein Selbsteintrittsrecht und kann der Exekutive und der Judikative keine Weisungen erteilen.³⁷ Berücksichtigt die Landesregierung das Votum des Landtags oder des Peti- tionsausschusses nicht, so kann dies nur politische Konsequenzen haben.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen selbstverständlich gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
Für den Wissenschaftlichen Dienst

gez. Farina Busch

³⁶ Vitzhum/März in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 45, Rn. 17; eine Ausnahme gilt diesbezüglich nur, wenn sich die Petition gegen eine als unrichtig oder unzweckmäßig erachtete Rechtsprechung wendet und darauf abzielt, dass der Gesetzgeber für die Zukunft Abhilfe schafft durch eine Gesetzesänderung oder -ergänzung.

³⁷ Vgl. Bayrischer Verfassungsgerichtshof, BayVBl. 2007, 557 f. - juris; Lindner in: ders./Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2009, Art. 115, Rn. 11.