



Landeshaus, Düsternbrooker Weg 70, 24105 Kiel

An den
Parlamentarischen Geschäftsführer
der PIRATEN-Fraktion
Herrn Uli König, MdL

im Hause

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/7534

Ihr Zeichen:

Ihre Nachricht vom: 26.01.2017

Mein Zeichen: L 207 - 265/18

Meine Nachricht vom:

Bearbeiter: Dr. Mathias Schubert

Telefon (0431) 988-1109

Telefax (0431) 988-1250

mathias.schubert@landtag.ltsh.de

08.03.2017

Pflicht des Europaausschusses und/oder des Landtages zur Sachentscheidung über den Antrag der Piratenfraktion Drs. 18/4299 vor Ablauf der Legislaturperiode

Sehr geehrter Herr König,

Sie haben mit Schreiben vom 26. Januar 2017 um ein Kurzgutachten zu der Frage gebeten, ob der Europaausschuss und/oder der Landtag verpflichtet sei(en), vor Ablauf der laufenden Legislaturperiode über den Antrag Ihrer Fraktion Drs. 18/4299, der seit Herbst immer wieder vertagt werde, in der Sache zu entscheiden.

Dem kommen wir gern nach und nehmen wie folgt Stellung:

I. Sachverhalt

Im Rahmen der 123. Sitzung des Landtages stellte die Piratenfraktion den Antrag Drs. 18/4299 (neu), wonach der Landtag beschließen wolle, die Landesregierung werde aufgefordert, im Bundesrat gegen die Ratifizierung des Umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommens CETA zu stimmen. Der Landtag beschloss in der Tagung am 20. Juli 2016 mit den Stimmen der regierungstragenden Fraktionen, den Antrag federführend dem Europaausschuss, mitberatend dem Wirtschaftsausschuss

zu überweisen.¹ Im Europaausschuss wurde der Antrag bislang nicht behandelt, sondern mehrfach, zuletzt in der Sitzung am 8. Februar 2017,² von der Tagesordnung abgesetzt. Mit Antrag vom 11. Januar 2017 (Drs. 18/5026) beantragte die Piratenfraktion, der Landtag wolle den Überweisungsbeschluss vom 20. Juli 2016 aufheben und über den Antrag 18/4299 selbst in der Sache abstimmen. Dieser Antrag wurde im Rahmen der 138. Plenarsitzung am 25. Januar 2017 gegen die Stimmen der Piratenfraktion abgelehnt.³

II. Rechtliche Würdigung

1. Verfassungsrechtliche Grundlage einer Rechtspflicht des Landtages zur Sachentscheidung

Art. 17 Abs. 2 Satz 1 LV gewährt den Abgeordneten ausdrücklich das Recht, im Landtag und seinen Ausschüssen Anträge zu stellen. Dieses Antragsrecht ermöglicht es den Abgeordneten, ihre Anliegen in den parlamentarischen Entscheidungsprozess einzubringen.⁴ Es steht nicht nur dem einzelnen Abgeordneten, sondern gleichermaßen – im Sinne gebündelter Wahrnehmung – den Fraktionen zu.⁵ Das verfassungsrechtlich verbürgte Antragsrecht richtet sich nicht lediglich auf Gesetzesinitiativen, sondern auch auf sonstige Anträge.⁶ Die Geschäftsordnung des Landtages nimmt die vorstehenden Grundsätze auf und spricht etwa in § 23 Abs. 1 Satz 1 von „Gesetzesinitiativen und Anträgen der Abgeordneten und der Fraktionen“.

Die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung hat dem Antragsrecht weitere Konturen verliehen, die vorliegend von Bedeutung sind: So beschränkt sich das Antragsrecht nicht auf das bloße Einbringen von Anträgen; vielmehr hat der Antragsteller grundsätzlich auch einen Anspruch darauf, dass sich das Parlament mit seinem Antrag befasst.⁷ Das Parlament muss darüber beraten und – durch Annahme oder Ablehnung – Beschluss fassen.⁸ Hierin wird eine notwendige Bedingung dafür gesehen, dass

¹ Plenarprotokoll 18/123 (neu), S. 10313.

² Kurzbericht über die über die 65. Sitzung des Europaausschusses am 8. Februar 2017, S. 2.

³ Plenarprotokoll 18/138, S. 11575.

⁴ Vgl. BayVerfGH, NVwZ 1995, 689 (690); *Vonderbeck*, ZParl 1983, 311 (315).

⁵ Vgl. NWVerfGH, NVwZ-RR 2000, 265 (266); BayVerfGH, NVwZ 1995, 689 (690).

⁶ Vgl. BayVerfGH, NVwZ 1995, 689 (690).

⁷ BayVerfGH, NVwZ 1995, 689 (690).

⁸ Vgl. BVerfGE 1, 144 (153 f.); 84, 304 (329 f.); NWVerfGH, NVwZ-RR 2000, 265 (266); BayVerfGH, NVwZ 1995, 689 (690); dem folgend *Waack*, in: Caspar/Ewer/Nolte/Waack (Hrsg.), *Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, Kommentar*, 2006, Art. 11 Rn. 24.

das Antragsrecht wirksam zur Geltung kommt.⁹ Im Näheren hat etwa der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen ausgeführt:¹⁰

„Für die Verwirklichung des Antragsrechts ist zwar die Beratung, die der Beschlussfassung vorangeht, ebenfalls bedeutsam. Sie hat ihren Eigenwert selbst dann, wenn der Antragsteller bei der Abstimmung unterliegt (BVerfGE 1, 144 [154] = NJW 1952, 537). Aber erst die Notwendigkeit, über einen Antrag durch Annahme oder Ablehnung zu entscheiden, verleiht diesem Gewicht. Diese Entscheidung verschafft der vorausgehenden Debatte Substanz. Sie gibt Anlass, sich in der Debatte mit dem Antrag argumentativ in Rede und Gegenrede auseinanderzusetzen. Das gilt namentlich für Entschließungsanträge. Das Parlament kann sich jenseits konkreter Gesetzgebungsvorhaben mit politisch umstrittenen oder die Öffentlichkeit sonst interessierenden Themen befassen. Der Entschließungsantrag soll als Meinung, Anregung oder Empfehlung die Haltung des Parlaments zu diesem Thema bündeln. Die Abstimmung gibt dem Antragsteller, sei es einem einzelnen Abgeordneten, sei es einer Fraktion, die Gelegenheit, die eigene Auffassung in der Entschließung konzentriert deutlich zu machen. Die Abstimmung nötigt den politischen Gegner dazu, in der pointiert angesprochenen Sachfrage ebenfalls Stellung zu beziehen und den eigenen Standpunkt vor der interessierten Öffentlichkeit offenzulegen. Dass über die Entschließung abgestimmt wird, die in ihr enthaltene Meinung, Anregung oder Empfehlung damit potenziell also zur Meinung, Anregung und Empfehlung des Parlaments werden kann, zwingt dazu, den Antrag ernst zu nehmen.“

Der gegen den Landtag gerichtete Anspruch auf Sachentscheidung besteht grundsätzlich auch dann, wenn das Plenum den betreffenden Antrag einem Ausschuss überwiesen hat. In diesem Fall könnte sich der Landtag seiner aus dem Antragsrecht erwachsenden Pflicht zur Sachentscheidung nicht unter Verweis darauf entziehen, der Ausschuss habe bislang noch nicht über den Antrag beraten und daher noch keine Beschlussempfehlung abgegeben. Einem derartigen Abwälzen der Verantwortung auf einen Ausschuss steht entgegen, dass sich der Landtag der Ausschüsse lediglich zur Entscheidungsvorbereitung bedient,¹¹ die Sachentscheidungen aber eigenverantwortlich im Plenum zu treffen hat und somit auch den Antragstellern gegenüber verpflichtet bleibt, ihrem Antragsrecht zur Durchsetzung zu verhelfen.¹² Ungerechtfertigte Verzögerungen im Ausschuss muss sich daher der Landtag im Verhältnis zum Antragsteller zurechnen lassen. Dementsprechend hat der Landtag im Rahmen sei-

⁹ Vgl. BVerfGE 1, 144 (153 f.); *Waack*, in: Caspar/Ewer/Nolte/Waack (Hrsg.), *Verfassung des Landes Schleswig-Holstein*, Kommentar, 2006, Art. 11 Rn. 24.

¹⁰ NWVerfGH, NVwZ-RR 2000, 265 (266).

¹¹ Siehe Art. 23 Abs. 1 LV, § 9 Abs. 1 GO-LT.

¹² Etwa durch Fristsetzung oder Aufhebung der Ausschussüberweisung und Entscheidung in der Sache, siehe *Ritzel/Bücker/Schreiner*, *Handbuch für die Parlamentarische Praxis*, Band II, Loseblatt, Stand: Dezember 2014, *Geschäftsordnung – Bundestag*, Kommentar, § 62, S. 2.

ner Geschäftsordnungsautonomie die Ausschüsse in § 14 Abs. 3 Satz 1 GO-LT „zu baldiger Erledigung der ihnen erteilten Aufträge verpflichtet“. Das Bundesverfassungsgericht hat der entsprechenden Regelung in der Geschäftsordnung des Bundestages¹³ die Pflicht der Ausschüsse entnommen, *binnen angemessener Frist* an das Plenum zu berichten.¹⁴ Eine „illoyale oder unsachgemäße Behandlung“, durch die ein Antrag im Ausschuss „begraben“ und die Beratung und Beschlussfassung durch das Plenum praktisch verhindert werde, stelle – so das Bundesverfassungsgericht – ein „verfassungswidriges Gebaren“ dar.¹⁵

Festzuhalten ist damit zunächst, dass Abgeordnete und Fraktionen, die einen Antrag in das Plenum eingebracht haben, grundsätzlich beanspruchen können, dass das Plenum über diesen Antrag in der Sache nicht nur berät, sondern auch – durch Annahme oder Ablehnung – entscheidet. Diesem Anspruch korrespondiert eine entsprechende Pflicht des Landtags zur Sachentscheidung.

2. Verpflichtung des Landtags auf Entscheidung über den Antrag der Piratenfraktion vor Ablauf der Wahlperiode

Eine konkrete Rechtspflicht des Schleswig-Holsteinischen Landtages, über den hier in Rede stehenden Antrag der Piratenfraktion noch vor Ablauf der Wahlperiode zu entscheiden, wäre ausgeschlossen, wenn das Unterlassen einer Sachentscheidung Ausdruck einer verfassungsrechtlich zulässigen Einschränkung des Abgeordnetenrechts auf Sachentscheidung wäre.

a) Schranken des Anspruchs auf Sachentscheidung

Das Recht der Abgeordneten, eine Abstimmung über einen Antrag zu verlangen, ist nicht schrankenlos gewährleistet.¹⁶ Vielmehr ist die dem Abgeordneten zur parlamentarischen Ausübung zugewiesene Rechtsstellung allgemein den Schranken unterworfen, die das Parlament kraft seiner Geschäftsordnungsautonomie¹⁷ zur Sicherung seiner Arbeitsfähigkeit und im Interesse der zur Verhandlung stehenden Gegenstän-

¹³ Siehe nunmehr § 62 Abs. 1 Satz 1 GO-BT.

¹⁴ Vgl. BVerfGE 1, 144 (154): „Dieser bindenden Rechtspflicht dürfen sie sich nicht entziehen“; auf die Pflicht zur Berichterstattung innerhalb angemessener Frist stellt auch die Auslegungsentscheidung des Geschäftsausschusses des Deutschen Bundestages vom 11. Dezember 2003 ab, dazu *Ritzel/Bücker/Schreiner*, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, Band II, Loseblatt, Stand: Dezember 2014, Geschäftsordnung – Bundestag, Kommentar, § 62, S. 1.

¹⁵ BVerfGE 1, 144 (154).

¹⁶ NWVerfGH, NVwZ-RR 2000, 265 (267); BayVerfGH 1994, 64 (65).

¹⁷ Art. 20 Abs. 1 Satz 2 LV.

de im Rahmen der Verfassung festlegt.¹⁸ Mit Blick auf das Antragsrecht hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof in einer Entscheidung aus dem Jahr 1994¹⁹ ausgeführt:

„Die Rechte der einzelnen Abgeordneten aus ihrem verfassungsrechtlichen Status werden durch die Geschäftsordnung nicht erst begründet. Diese regelt vielmehr nur Art und Weise ihrer Ausübung. Die verschiedenen Rechte werden in der Geschäftsordnung einander zugeordnet und aufeinander abgestimmt, um dem Parlament insgesamt eine sachgerechte Erfüllung seiner Aufgaben zu ermöglichen. Das bedingt Beschränkungen der Rechte der einzelnen Abgeordneten, weil sie sich als Mitgliedschaftsrechte in deren notwendig gemeinschaftliche Ausübung einfügen müssen. Nur durch Wahrung einer gewissen Ordnung bei der Stellung von Anträgen kann eine Gefährdung der Funktionsfähigkeit des Landtags vermieden werden. Die Geschäftsordnung, die sich der Landtag im Rahmen seiner Autonomie gibt, darf Grenzen aufzeigen, die dem Recht der Antragstellung vor diesem Hintergrund zu ziehen sind [...]. Diese Grenzen kann der Landtag nach den jeweiligen Erfordernissen im Rahmen der Verfassung auch ändern.“

In der Rechtsprechung anerkannte Schranken des Anspruchs auf Entscheidung in der Sache sind etwa die Nichteinhaltung der formellen geschäftsordnungsrechtlichen Antragsvoraussetzungen sowie der Missbrauch des Antragsrechts.²⁰ Ferner soll das Antragsrecht der Abgeordneten seine Grenze in der Pflicht des Landtags finden, die eigene Zuständigkeit zu wahren, d.h. er dürfe eine über die Erörterung der eigenen Zuständigkeit hinausgehende Befassung mit einem Beratungsgegenstand ablehnen, der nicht in seinen Kompetenzbereich falle.²¹ Diesen Schranken braucht hier indes nicht weiter nachgegangen zu werden, da sie ersichtlich nicht einschlägig sind.

Eine vorliegend relevante Beschränkung des Anspruchs auf Entscheidung in der Sache folgt in zeitlicher Hinsicht aus dem verfassungsrechtlich verwurzelten²² Grundsatz der Diskontinuität.²³ Im Einklang damit bestimmt § 77 Satz 1 GO-LT, dass mit Ablauf oder vorzeitiger Beendigung der Wahlperiode des Landtages alle Vorlagen, Anträge und Anfragen als erledigt gelten. Daraus folgt zugleich, dass es keinen uneingeschränkten Anspruch der Abgeordneten und Fraktionen darauf geben kann, dass das Parlament vor Ablauf der Legislaturperiode über jeden eingebrachten Antrag – selbst

¹⁸ *Badura*, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis*, 1989, § 15 Rn. 46; dazu auch *Wiefelspütz*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), *Parlamentsrecht, Handbuch*, 2016, § 12 Rn. 29 ff.

¹⁹ BayVerfGH 1994, 64 (65); allgemein dazu BVerfGE 80, 188 (219); 130, 318 (348).

²⁰ NWVerfGH, NVwZ-RR 2000, 265 (267); BayVerfGH, NVwZ 1994, 64 (65); *Waack*, in: Caspar/Ewer/Nolte/Waack (Hrsg.), *Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, Kommentar*, 2006, Art. 11 Rn. 25 m.w.N.

²¹ BbgVerfG, NVwZ 1999, 868 (869 f.); BayVerfGH, NVwZ 1994, 64 (65).

²² Dazu anhand der Landesverfassung Schleswig-Holsteins *Waack*, in: Caspar/Ewer/Nolte/Waack (Hrsg.), *Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, Kommentar*, 2006, Art. 13 Rn. 17.

²³ NWVerfGH, NVwZ-RR 2000, 265 (267).

wenn er formell in Ordnung und weder missbräuchlich noch kompetenzwidrig ist – in der Sache entscheidet. Andernfalls wäre der Landtag verpflichtet, selbst über unmittelbar vor Ablauf der Legislaturperiode eingebrachte umfangreiche Anträge, etwa Gesetzesinitiativen, Beschluss zu fassen, ohne hinreichende Gelegenheit zur politischen Meinungs- und Willensbildung zu haben. Damit ist zunächst festzuhalten, dass es nicht *per se* das Antragsrecht des Abgeordneten oder der Fraktion verletzt, wenn das Plenum über einen Antrag nicht beschließt, bevor dieser der Diskontinuität zum Opfer fällt.

Aber auch ungeachtet der Diskontinuität sind dem Anspruch des Abgeordneten auf Sachentscheidung verfassungsrechtliche Grenzen in zeitlich-organisatorischer Hinsicht gezogen, die aus der Geschäftsordnungsautonomie des Parlaments resultieren. Auf dieser Grundlage gestaltet das Parlament seine Arbeitsabläufe in eigener Verantwortung aus.²⁴ Das umfasst grundsätzlich auch solche Verfahrens- und Organisationsentscheidungen, die die Qualität der parlamentarischen Entscheidungen sichern sollen,²⁵ die aber um dieser Funktion willen Auswirkungen auf die Dauer des parlamentarischen Meinungs- und Willensbildungsprozesses und damit letztlich auf den Zeitraum haben, innerhalb dessen über einen Antrag Beschluss gefasst wird.²⁶

Angesichts des Vorstehenden wird deutlich, dass zwischen dem Anspruch antragstellender Abgeordneter auf Sachentscheidung und dem Recht des Parlaments auf eigenverantwortliche Steuerung seiner Aufgabenwahrnehmung ein Spannungsverhältnis besteht. Dem Ausgleich der potenziell widerstreitenden Positionen dient insbesondere die bereits erwähnte Bestimmung in § 14 Abs. 3 Satz 1 GO-LT, welche die zur Entscheidungsvorbereitung eingesetzten Ausschüsse zur „baldigen Erledigung“ der ihnen erteilten Aufträge verpflichtet, was – wie oben dargelegt²⁷ – im Sinne einer Berichtspflicht binnen angemessener Frist zu verstehen ist. Nähere Vorgaben dazu, was als „angemessen“ anzusehen ist, lassen sich der Geschäftsordnung nicht entnehmen; der Begriff entzieht sich einer abstrakten Konkretisierung.²⁸ Vielmehr lässt die Vorgabe dem Ausschuss hinreichend Raum für die Berücksichtigung der Eigenarten des jeweiligen Antragsgegenstandes – etwa dessen Umfangs, seiner Komplexität und der von ihm aufgeworfenen rechtlichen wie fachlichen Probleme und politischen

²⁴ *Morlok*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, Handbuch, 2016, § 3 Rn. 52.

²⁵ Auch dazu *Morlok*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, Handbuch, 2016, § 3 Rn. 53.

²⁶ Hierzu nochmals *Morlok*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, Handbuch, 2016, § 3 Rn. 67 f.

²⁷ Siehe oben bei Fußnote 14.

²⁸ *Winkelmann*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, Handbuch, 2016, § 23 Rn. 70.

Kontroversen –, aber auch des Arbeitsaufkommens, das ein Ausschuss insgesamt zu bewältigen hat.

Nach alldem ist der Anspruch auf Entscheidung über einen gestellten Antrag nur unter dem Vorbehalt gewährt, dass dem Ausschuss und damit letztlich dem Landtag als solchem ein angemessener Zeitraum zur Meinungs- und Willensbildung zur Verfügung steht. In Fällen der Ausschussüberweisung setzt eine Verletzung der Rechtsposition des Antragstellers voraus, dass es im Ausschuss zu unangemessenen Verzögerungen bei der Auftragserledigung im Dienste des Landtages gekommen ist, d.h. solchen Verzögerungen, für die kein sachlicher Grund angeführt werden kann. Ein denkbarer sachlicher Grund läge etwa vor, wenn ein noch ausstehender, entscheidungsrelevanter Bericht oder eine gerichtliche Entscheidung abgewartet werden soll, um diese in der Beratung berücksichtigen zu können. Ein sachlicher Grund wäre hingegen offenkundig nicht gegeben, wenn ein Antrag nur deshalb immer wieder verschoben wird, weil es sich um einen für die regierungstragenden Fraktionen „unbequem“ oder „lästigen“ Antrag aus der Opposition handelt, zu dem sich die Mehrheit – z.B. aus parteipolitischen Gründen – nicht positionieren will.

b) Rechtmäßigkeit des bisherigen Umgangs mit dem Antrag Drs. 18/4299

Für die Beurteilung der Verfassungs- und Geschäftsordnungsmäßigkeit des bisherigen Umgangs mit dem Antrag der Piratenfraktion kommt es entscheidend darauf an, ob der seit dem Überweisungsbeschluss vom 20. Juli 2016 verstrichene Zeitraum als „unangemessen“ anzusehen ist. Allein aus dem Umstand, dass seit der Überweisung des Antrags mehr als ein halbes Jahr vergangen ist, ohne dass sich der Ausschuss mit dem Antrag auch nur einmal in Sache befasst hätte, kann allerdings – wie oben dargelegt – nicht auf einen Rechtsverstoß geschlossen werden. Maßgeblich ist vielmehr, ob der Europaausschuss den Antrag jeweils *ohne sachlichen Grund* wiederholt von der Tagesordnung abgesetzt hat.

Durchmustert man die bislang vorliegenden einschlägigen Ausschussprotokolle, so ergibt sich folgendes Bild:

Dem Protokoll der Sitzung vom 14. September 2016 ist zu entnehmen, dass der Antrag „in einer späteren Sitzung [...] beraten“ werden solle. Eine Begründung für diese Entscheidung weist das Protokoll nicht aus.

Laut Protokoll der Sitzung vom 5. Oktober 2016 baten die Abgeordneten der Piratenfraktion *Dr. Breyer* und *Beer* darum, dass der Europaausschuss und der Landtag über den Antrag abstimmen, weil im Oktober über CETA entschieden werde. Abg. *Po-*

ersch (SPD) äußerte daraufhin, sie sehe keine Veranlassung, von der vorgesehenen Zeitplanung des Europaausschusses abzuweichen. Der Ausschussvorsitzende *Lehner* (CDU) äußerte, er werde den Antrag auf die Tagesordnung der Ausschusssitzung am 9. November 2016 setzen.

Aus dem vorliegenden Kurzbericht zur Sitzung vom 9. November 2016 ergibt sich lediglich, dass der Antrag von der Tagesordnung abgesetzt wurde.

Zu Beginn der Sitzung vom 30. November 2016 beantragte der Abg. *Voß* (Bündnis 90/Die Grünen), den Antrag der Piratenfraktion erneut von der Tagesordnung abzusetzen, „da es in seiner Fraktion noch Beratungsbedarf diesbezüglich gebe“. Auf den Hinweis des Abg. *Dr. Breyer* (Piraten), dass der Punkt schon mehrfach aus gleichem Grund von der Tagesordnung abgesetzt worden sei, unterstrichen die Abg. *Waldinger-Thiering* (SSW) und *Andresen* (Bündnis 90/Die Grünen), dass die von dem Abg. *Dr. Breyer* postulierte Eilbedürftigkeit aus ihrer Sicht nicht bestehe. Die Abg. *Damerow* (CDU) legte dar, dass sie die Befürchtungen der Piratenfraktion nicht teile, aber bereit sei, in der Sache abzustimmen. Der Abg. *Weber* (SPD) wies auf die unterschiedlichen Auffassungen in der Koalition hin, die dazu führten, dass man diesen Antrag intensiv weiterberaten müsse. Daraufhin wurde der Antrag mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen gegen die Stimmen der Fraktionen von CDU und Piraten von der Tagesordnung abgesetzt. Abg. *Dr. Breyer* beantragte daraufhin, den Punkt am 18. Januar 2017 auf die Tagesordnung zu nehmen.

Aus dem vorliegenden Kurzbericht zu der Sitzung vom 18. Januar 2017 ergibt sich lediglich, dass der Ausschuss mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen gegen die Stimmen der Oppositionsfraktionen beschloss, den Antrag der Piratenfraktion ein weiteres Mal von der Tagesordnung abzusetzen.

Der Kurzbericht zu der Sitzung vom 8. Februar 2017 dokumentiert schließlich ein erneutes Absetzen des Antrages mit den Stimmen der regierungstragenden Fraktionen gegen die Stimmen von CDU und Piraten.

Eine Gesamtwürdigung der vorliegenden Ausschussprotokolle bzw. Kurzberichte ergibt nach Auffassung des Wissenschaftlichen Dienstes, dass darin keine Sachgründe dokumentiert sind, die das sechsmalige Absetzen des Antrages von der Tagesordnung und die damit einhergehende Verzögerung der Antragsberatung im Ausschuss rechtfertigen könnten. Die Äußerung, man sehe keine Eilbedürftigkeit, kann nicht tragen; auch nicht eilbedürftige Anträge unterfallen der Pflicht zu baldiger Erledigung nach § 14 Abs. 3 Satz 1 GO-LT. Ein sachlicher Grund ergibt sich auch nicht aus der Äußerung des Abgeordneten *Voß* (Bündnis 90/Die Grünen), wonach es in

seiner Fraktion noch Beratungsbedarf gebe. Anderenfalls hätten es die Mehrheitsfraktionen in der Hand, unter bloßem Hinweis auf einen nicht näher substantiierten weiterhin bestehenden Beratungsbedarf die Pflicht des Ausschusses zur Auftrags erledigung binnen angemessener Frist zu unterlaufen. Schließlich kann als sachlicher Grund für das wiederholte Vertagen auch nicht angeführt werden, es bestünden noch unterschiedliche Auffassungen innerhalb der Koalition. Das Antragsrecht der Abgeordneten und Fraktionen, aus dem grundsätzlich ein Anspruch auf Entscheidung in der Sache folgt, dient gerade dazu, das Parlament mit aktuellen und – auch innerhalb der Koalition – umstrittenen Fragen zu befassen. So hat der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen ausgeführt:²⁹

„Die Opposition muss grundsätzlich die Möglichkeit haben, das Parlament mit einer ihr wichtig erscheinenden Frage in Form einer EntschlieÙung zu befassen, der eine zuge-spitzte Aussage zugrunde liegt, welche die Regierung und die sie tragenden Fraktionen zwingt, in dieser Frage durch Abgabe ihrer Stimme „Farbe zu bekennen“. Die Opposition kann nicht zuletzt deshalb solche Fragestellungen zum Gegenstand parlamentarischer Beratung und Beschlussfassung machen, um Meinungsunterschiede innerhalb der Regierung und der sie tragenden Parteien aufzudecken und dadurch vor dem Forum der Öffentlichkeit eine gegenseitige Blockade und Handlungsunfähigkeit der Regierung in dieser Frage vorzuführen.“

Zu prüfen ist im Weiteren, ob sich dem Plenarprotokoll der Sitzung vom 25. Januar 2017, in der über den „Rückholantrag“ der Piratenfraktion beraten worden ist, ein tragfähiger sachlicher Grund entnehmen lässt.

In der Debatte äußerte der Abg. *Vogt* (FDP):³⁰

„Eine Abstimmung über einen Antrag der PIRATEN, die das gänzlich anders sehen als wir, wurde seit Monaten im Ausschuss verhindert. Deswegen haben wir gesagt, wir wollen das wieder ins Parlament ziehen. Ich glaube, die Grünen müssen sich endlich einmal entscheiden, wo sie bei dieser entscheidenden Frage stehen wollen, meine Damen und Herren.“

Von Seiten der regierungstragenden Fraktionen äußerte der Abg. *Dr. Stegner* (SPD):³¹

„Zur Ehrlichkeit gehört es, dass sich der Bundesrat in dieser Legislaturperiode nicht mit CETA beschäftigen wird. Nun bin ich zwar optimistisch, um nicht zu sagen sicher, dass unsere Landesregierung das Land Schleswig-Holstein auch künftig in Berlin vertreten

²⁹ NWVerfGH, NVwZ-RR 2000, 265 (267 f.).

³⁰ Plenarprotokoll, S. 11558.

³¹ Plenarprotokoll, S. 11562 f.

wird, aber es gebietet schon der Respekt vor den Wählerinnen und Wählern, nicht vor der Landtagswahl eine Position des Landtages für eine Bundesratsbefassung festzulegen, die selbst nach der Wahl voraussichtlich noch Monate auf sich warten lassen wird.“

[...]

Diese Bundesratssitzung, über die wir hier reden, wird nicht dieses Jahr und nicht nächstes Jahr stattfinden, sondern mutmaßlich übernächstes Jahr. [...] Herr Kollege Vogt, dass die Landesregierung durch den Landtag aufgefordert werden soll, zu beschließen, wie sie sich zu einem noch festzulegenden Zeitpunkt im Jahr X festlegt, dann muss ich sagen: Das ist schon ein bisschen Zeitverschwendung, und man müsste diesen Antrag schon aus formalen Gründen zurückweisen.“

Der Abg. *Voß* (Bündnis 90/Die Grünen) äußerte sich wie folgt:³²

„Auch den Rückholantrag der PIRATEN werden wir ablehnen. Das Bundesverfassungsgericht – ich habe es eben schon erwähnt – hat zwar am 13. Oktober den Eilantrag zur Unterzeichnung des CETA-Abkommens abgelehnt, es hat aber deutlich gesagt, dass hinsichtlich der Investitionen und der Schiedsgerichte und auch hinsichtlich der Einführung der neuen regulatorischen Regelungen erhebliche Fragen bestehen. Daher werden wir den Antrag heute nicht zurückholen, wir werden ihn aber auch im Ausschuss nicht ablehnen. Es ist eben schon deutlich gemacht worden: Wir werden dieses Thema in den nächsten Monaten, in den nächsten Jahren weiter verfolgen.“

Den Äußerungen des Abg. *Dr. Stegner* lässt sich entnehmen, dass die SPD-Fraktion eine Sachentscheidung des Landtages über den Antrag der Piratenfraktion deshalb nicht für geboten hält, weil die Bundesratssitzung, auf die sich der Antrag bezieht, in dieser Wahlperiode nicht mehr stattfinden wird. Damit wird allerdings ein Grund vorgetragen, der nicht nur die Verzögerung der Ausschussberatung, sondern die Ablehnung einer Sachentscheidung durch das Plenum in dieser Wahlperiode schlechthin rechtfertigen soll. Wie jedoch oben dargelegt worden ist, kann ein sachlicher Grund nur als Rechtfertigung dafür dienen, dass ein Ausschuss seiner Pflicht zur Auftrags erledigung verzögert nachkommt, nicht aber steht es der Mehrheit im Parlament zu, einem Antrag der Opposition eine Sachentscheidung gänzlich zu versagen, weil die Mehrheitsfraktionen der Auffassung sind, eine solche Entscheidung sei derzeit nicht erforderlich oder opportun. Mit einer solchen Begründung würde das verfassungsrechtlich verbürgte Antragsrecht gänzlich unterlaufen, dessen Bedeutung gerade darin liegt, den Landtag dazu zu bringen, hinsichtlich eines bestimmten Gegenstandes,

³² Plenarprotokoll, S. 11567.

der nach Einschätzung *des Antragstellers* gegenwärtig von politischer Relevanz ist, „Farbe zu bekennen“.

Ein sachlicher Grund lässt sich schließlich auch nicht dem Vorbringen des Abg. Voß entnehmen, wonach die Sachentscheidung deshalb aufzuschieben sei, weil aus Sicht seiner Fraktion noch Unsicherheiten hinsichtlich der inhaltlichen Bewertung des CETA-Abkommens bestünden. Wie bereits dargelegt, kann die Berufung auf einen weiterhin bestehenden fraktionsinternen Beratungsbedarf ohne konkreten, äußerlich erkennbaren Anlass jedenfalls nicht dazu führen, dass das Abgeordnetenrecht auf Sachentscheidung gänzlich leerläuft.

Nach alledem ist aus Sicht des Wissenschaftlichen Dienstes bislang kein sachlicher Grund erkennbar, der das wiederholte Absetzen des Antrags von der Tagesordnung des Europaausschusses und damit die Verzögerung der Erledigung des Plenarauftrages rechtfertigen könnte. Ein tragfähiger Sachgrund ergibt sich jedenfalls nicht aus der dem Wissenschaftlichen Dienst bislang zugänglichen Parlamentsdokumentation. Auf dieser Grundlage spricht daher Überwiegendes dafür, dass mit dem mehrfachen Absetzen des Antrags von der Tagesordnung gegen das verfassungsrechtlich in Art. 17 Abs. 2 Satz 1 LV verbürgte Antragsrecht der Piratenfraktion verstoßen worden ist.

c) Rechtspflicht zur Entscheidung vor Ablauf der Wahlperiode

Über die Frage der Rechtmäßigkeit des bisherigen Umgangs mit dem Antrag Drs. 18/4299 geht die hier im Vordergrund stehende Frage hinaus, ob der Landtag und/oder der Europaausschuss verpflichtet ist bzw. sind, noch innerhalb der bis zum Ablauf der Wahlperiode verbleibenden Zeit über diesen Antrag einen Beschluss in der Sache herbeizuführen. Für das Bestehen einer solchen Rechtspflicht – und damit eines entsprechenden Anspruches der Fraktion – reicht die Feststellung einer sachgrundlosen und damit rechtswidrigen bisherigen Verzögerung nicht aus. Voraussetzung für die Annahme einer Entscheidungspflicht ist vielmehr, dass es dem Parlament im bis zum Ende der Wahlperiode verbleibenden Zeitraum noch möglich und zumutbar wäre, eine hinreichende Entscheidungsgrundlage zu schaffen, d.h. den Prozess der parlamentarischen Meinungs- und Willensbildung bis zur Entscheidungsreife des Antrags voranzutreiben. Dies hängt insbesondere von dem tatsächlichen aktuellen Stand der innerfraktionellen Meinungs- und Willensbildung über den konkreten Antrag ab, der sich der Kenntnis des Wissenschaftlichen Dienstes entzieht.

Für eine bereits bestehende Entscheidungsreife des Antrags lässt sich jedenfalls nicht der Umstand ins Feld führen, dass das Plenum am 25. Januar 2017 über den

vergleichbaren Antrag der FDP-Fraktion³³ unmittelbar in der Sache (ablehnend) entschieden hat, wonach der Landtag die Landesregierung auffordere, im Bundesrat für die Ratifizierung von CETA zu stimmen. Der entscheidende Unterschied zwischen beiden Anträgen liegt darin, dass derjenige der Piratenfraktion eine zwölf Punkte umfassende inhaltliche Begründung der ablehnenden Haltung der Fraktion gegenüber CETA enthält. Der Meinungs- und Willensbildungsprozess im Ausschuss wie im Plenum muss sich auch auf diese Begründung als Teil des Antrags richten, insbesondere auf die Frage, ob sich die Abgeordneten die Begründung inhaltlich ganz oder in Teilen zu eigen machen oder ob und inwieweit sie, etwa mittels Änderungsanträgen, hierzu Stellung beziehen wollen. Aus der unmittelbaren Sachentscheidung des Plenums über den nicht formal begründeten Antrag der FDP-Fraktion kann daher nicht der Schluss gezogen werden, auch der Antrag der Piraten-Fraktion sei bereits entscheidungsreif.

3. Ergebnis

Das aus Art. 17 Abs. 2 Satz 1 LV abzuleitende Recht der Abgeordneten und Fraktionen auf Sachentscheidung über einen von ihnen eingebrachten Antrag ist dann verletzt, wenn der zur Entscheidungsvorbereitung berufene Ausschuss gegen seine Pflicht aus § 14 Abs. 3 Satz 2 LV zu baldiger Erledigung des ihm erteilten Auftrages verstößt und es infolgedessen zu einer unangemessenen, d.h. sachgrundlosen Verzögerung einer Sachentscheidung im Plenum kommt. Die bislang vorliegende Parlamentsdokumentation lässt aus heutiger Sicht nach Einschätzung des Wissenschaftlichen Dienstes keinen tragfähigen Sachgrund erkennen, der das sechsmalige Absetzen des Antrags von der Tagesordnung des Europaausschusses rechtfertigen könnte. Der bisherige Umgang mit dem Antrag stellt sich insoweit als Verstoß gegen das Recht der Piratenfraktion aus Art. 17 Abs. 2 Satz 1 LV dar.

Eine Rechtspflicht des Landtages, über den Antrag der Piratenfraktion noch vor Ablauf der Wahlperiode zu entscheiden, besteht – ungeachtet der Rechtswidrigkeit der bisher eingetretenen Verzögerungen – nur unter der Voraussetzung, dass es dem Parlament im verbleibenden Zeitraum noch möglich und zumutbar ist, den Prozess der parlamentarischen Meinungs- und Willensbildung abzuschließen und damit die Entscheidungsreife des Antrags herbeizuführen. Entsprechendes gilt für die Frage, ob der Europaausschuss verpflichtet ist, dem Plenum vor Ablauf der Wahlperiode eine Beschlussempfehlung über den Antrag vorzulegen.

³³ Drs. 18/4936.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Für den Wissenschaftlichen Dienst

gez. Dr. Mathias Schubert