

W

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

Bindungswirkung von Voten des Petitionsausschusses

- Ausarbeitung -



Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages

Verfasser/in: [REDACTED]

Bindungswirkung von Voten des Petitionsausschusses

Ausarbeitung WD 3 - 3000 - 250/09

Abschluss der Arbeit: 14.07.2009

Fachbereich WD 3: Verfassung und Verwaltung

Telefon: +49 (30) [REDACTED]

Ausarbeitungen und andere Informationsangebote der Wissenschaftlichen Dienste geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Die Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste sind dazu bestimmt, Mitglieder des Deutschen Bundestages bei der Wahrnehmung des Mandats zu unterstützen. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Beides bedarf der Zustimmung der Leitung der Abteilung W.

- Zusammenfassung -

Sowohl ein Petitionsinformationsrecht als auch ein Petitionsüberweisungsrecht sind verfassungsrechtlich - nach herrschender Meinung als **Annex** bzw. „**Folgerecht des subjektiven Petitionseinbringungsrechts**“ gemäß **Art. 17 Grundgesetz (GG)** - anerkannt.

Nach **einheitlicher Auffassung** entfaltet selbst der Überweisungsbeschluss im Verhältnis zur Exekutive jedenfalls **keine rechtliche Bindungswirkung** in dem Sinne, dass der Petitionsausschuss die Exekutive mit verpflichtender Wirkung anweisen könnte, eine bestimmte Maßnahme zu ergreifen, aufzuheben oder zu deren anderweitiger materieller Erledigung anzuweisen.

Zum Teil wird aber zumindest eine verfassungsrechtliche **Verpflichtung der Bundesregierung** angenommen, den Bundestag über die Erledigung des Ersuchens **zu unterrichten**. Die Überweisung sei mehr als eine bloße verwaltungsmäßige Weiterleitung, denn sie beinhalte unter dem Gesichtspunkt der Verfassungsorgantreue eine **Pflicht zur loyalen Kenntnisnahme und Beantwortung gegenüber dem Parlament**.

In Betracht kommt ein **Organstreitverfahren** gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG i. V. m. § 13 Nr. 5, 63 ff. Bundesverfassungsgerichtsgesetz (BVerfGG) für eine Klärung der Bindungswirkung eines Berücksichtigungsbeschlusses, soweit diese die teilweise vertretene **Unterrichtungspflicht** betrifft. Die Klärung ist nicht abstrakt, sondern nur in Bezug auf einen **konkreten Sachverhalt** möglich.

Inhaltsverzeichnis	Seite
1. Einleitung	4
2. Bindungswirkung des Berücksichtigungsbeschlusses (Frage 1)	5
3. Rechtsschutz (Frage 2)	7
4. Blick in die Praxis: Berücksichtigungsbeschlüsse und ihre Erledigung	8

1. Einleitung

Die **Behandlung** der nach dem in Art. 17 Grundgesetz (GG) an den Bundestag gerichteten **Bitten und Beschwerden** obliegt gemäß **Art. 45c Abs. 1 GG** dem **Petitionsausschuss**. Zwei wesentliche Aspekte der Petitionsbehandlung sind Informationsgewinnung und parlamentarische Kontrolle.¹ Sowohl ein Petitionsinformationsrecht als auch ein Petitionsüberweisungsrecht sind verfassungsrechtlich - nach herrschender Meinung als **Annex** bzw. „**Folgerecht des subjektiven Petitionseinbringungsrechts**“ gemäß **Art. 17 GG**² - anerkannt.

Das **Petitionsinformationsrecht** umfasst die Befugnis des Parlaments, von der Exekutive solche Informationen und Stellungnahmen anzufordern, welche für die sachgemäße Bearbeitung und Bescheidung einer Eingabe erforderlich sind.³ Das **Petitionsüberweisungsrecht** ermöglicht es demgegenüber, der Regierung oder den ihr nicht verantwortlichen Verwaltungsbehörden eine Petition unter Beifügung der eigenen Auffassung über die Erledigung zuzuleiten.⁴

Diese Rechte sind in den gemäß § 110 Abs. 1 Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GOBT) aufgestellten **Grundsätzen des Petitionsausschusses über die Behandlung von Bitten und Beschwerden (Verfahrensgrundsätze - VerfG)**⁵ unter Ziff. 6.1. bzw. 6.2 näher definiert. Über die möglichen **Formen der abschließenden Erledigung** heißt es unter 7.14 VerfG (Vorschläge zur abschließenden Erledigung), dass diese insbesondere lauten: Überweisung zur Berücksichtigung (Ziff. 7.14 VerfG), zur Erwägung (Ziff. 7.14.2 VerfG), als Material (Ziff. 7.14.3 VerfG) oder schlichte Überweisung (Ziff. 7.14.4 VerfG).

-
- 1 Achterberg, Norbert/Schulte, Martin, in: v. Mangoldt, Hermann/Klein, Friedrich/Starck, Christian, GG, Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 2, 5. Aufl., München 2005, Art. 45c Rn. 1.
 - 2 So etwa Beck, Stefan/Klang, Klaus, Anspruch und Wirklichkeit des Petitionswesens – neue Überlegungen zur Organisationsform, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl) 1986, S. 49 ff., S: 53; Graf Vitzthum, Wolfgang/März, Wolfgang, in: Schneider, Hans-Peter/Zeh, Wolfgang, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, Berlin, New York 1989, § 45 Rn. 42; Achterberg/Schulte, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 45c Rn. 52; Magiera, in: Sachs, Art. 45c Rn. 10. Zum Teil erfolgt eine andere dogmatische Herleitung, z. B. neben Art. 17 GG zusätzlich aus dem Gewaltenteilungsgrundsatz (Brockner, Lars, in: Epping, Volker/Hillgruber, Christian, Beck'scher Onlin-Kommentar (BeckOK), Stand: 01.02.2009, abzurufen unter: <http://beck-online.beck.de>; Art. 45 c Rn. 5.1).
 - 3 Achterberg/Schulte, in: v. Mangoldt /Klein /Starck, Art. 45c Rn. 48.
 - 4 Magiera, Siegfried, in: Sachs, Michael, GG, Grundgesetz, Kommentar, 5. Aufl., München 2009, Art. 45c Rn. 10.
 - 5 Abzurufen unter: <http://www.bundestag.de/ausschuesse/a02/grundsaeetze/verfahrensgrundsaeetze.html> (Stand: 06.04.2006).

Zum **Berücksichtigungs- und Erwägungsbeschluss** heißt es unter Ziff. 9.2.1 Abs. 2 VerfG, dass der **Bundesregierung** zur **Beantwortung** in der Regel eine **Frist von 6 Wochen** gesetzt wird.

Nachfolgend soll geklärt werden, 1. ob der Beschluss des Bundestages entsprechend der Beschlussempfehlung des Petitionsausschusses, die Petition der Bundesregierung zur Berücksichtigung zu überweisen, für diese eine rechtliche Bindungswirkung dergestalt erzeugt, dass die Bundesregierung dem Anliegen des Petenten nachzukommen hätte, und 2. mit welchem Rechtsbehelf sich prüfen lässt, ob der Berücksichtigungsbeschluss eine Bindungswirkung hat.

2. Bindungswirkung des Berücksichtigungsbeschlusses (Frage 1)

Der Berücksichtigungsbeschluss ist darauf gerichtet, das Verhalten der Regierung zu beeinflussen und eine Korrektur im Sinne der parlamentarischen Bewertung zu erzielen.⁶ Nach einhelliger Meinung⁷ entfaltet selbst dieser einwirkungsstärkste Überweisungsbeschluss im Verhältnis zur Exekutive jedenfalls **keine rechtliche Bindungswirkung** in dem Sinne, dass der Petitionsausschuss die Exekutive mit verpflichtender Wirkung anweisen könnte, eine bestimmte Maßnahme zu ergreifen, aufzuheben oder zu deren anderweitiger materieller Erledigung anzuweisen. Zur Begründung wird angeführt, dass eine Rechtsverbindlichkeit der Berücksichtigungsbeschlüsse mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung (Art. 20 Abs. 2 Grundgesetz - GG) nicht vereinbar sei.⁸ Die Sperrwirkung der beschränkten sachlichen Kompetenzen des Parlaments verhindere die Bindungskraft etwaiger Weisungen.⁹ Der Berücksichtigungsbeschluss des Bundestages habe lediglich die Bedeutung einer **politischen Empfehlung** und entfalte auch nur insoweit eine Bindungswirkung, obgleich die politische Potenz einer „aktiven“ Volksvertretung und ihre Sachkompetenzen eine Berücksichtigung nahelegen könnten.¹⁰ Zu beachten sei darüber hinaus, dass sich das Petitionsüberweisungsrecht als solches zwar aus

6 Brocker, in: Epping/Hillgruber, Art. 45c Rn. 8.2.

7 Achterberg/Schulte, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 45c Rn. 53; Burmeister, Joachim, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II (HdbStR II), Heidelberg 1987, § 32 Rn. 55; Brocker, in: Epping/Hillgruber, Art. 45c Rn. 8.2.; Graf Vitzthum/März, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, § 45 Rn. 44; Klein, Hans, in: Maunz, Theodor/Dürig, Günter, GG, Grundgesetz (Online-Kommentar), 53. Auflage 2009, abzurufen unter: <http://beck-online.de>; Art. 45c Rn. 53; Oebbecke, Janbernd, Weisungs- und unterrichtungsfreie Räume in der Verwaltung, Köln, Stuttgart u. a. 1986, S. 117; vgl. auch van Heiß, Günter, Praxiserläuterungen zu den Verfahrensgrundsätzen des Petitionsausschusses, 08.03.1989, Zu 7.14.1, Rn. 5; Unterabteilung Pet der Bundestagsverwaltung, Dienstanweisung zur Behandlung von Berücksichtigungs- und Erwägungssachen – D 11, 10/1994, S. 1.

8 Burmeister, in: Isensee/Kirchhof, § 32 Rn. 55; Graf Vitzthum, Petitionsrecht und Volksvertretung, Rheinbreitbach 1985, S. 67.

9 Graf Vitzthum, Petitionsrecht, S. 67.

10 Achterberg/Schulte, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Art. 45c Rn. 53; Graf Vitzthum/März, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, § 45 Rn. 44.

Art. 17 GG ableite, doch seine nähere Ausgestaltung, insbesondere die Ermächtigung zur Überweisung in einer bestimmten Form, lediglich in den vom Petitionsausschuss gemäß § 110 Abs. 1 GOBT aufgestellten Verfahrensgrundsätzen geregelt sei.¹¹ Petitionsüberweisungsbeschlüsse werden daher als **schlichte Parlamentsbeschlüsse** im Sinne innerparlamentarischer Rechtsakte qualifiziert.¹² Für die Verbindlichkeit eines schlichten Beschlusses komme es allgemein auf die Determination des Rechtsverhältnisses an, in dem sie ergingen. Seien die betreffenden Normen solche der Verfassung und der Gesetze, so entfalteten sie auch im Rechtsverhältnis zwischen Parlament und Regierung Wirkung. Seien die ermächtigenden Normen demgegenüber lediglich solche der Geschäftsordnung, so besäßen sie allein im innerparlamentarischen Rechtsverhältnis rechtliche Wirkung, nicht aber gegenüber der Regierung.¹³

Zum Teil wird zumindest eine **Verpflichtung der Bundesregierung** angenommen, den Bundestag über die Erledigung des Ersuchens **zu unterrichten**, wie dies auch in Ziff. 9.2.1 Abs. 2 VerfG seinen Niederschlag gefunden habe. **Insoweit** habe der Überweisungsbeschluss einen **rechtsverbindlichen Kern**. Es bestehe eine verfassungskräftige Pflicht ohne ausdrückliche verfassungsrechtliche Fixierung:¹⁴ Die Überweisung sei mehr als eine bloße verwaltungsmäßige Weiterleitung, denn sie beinhalte unter dem Gesichtspunkt der Verfassungsorgantreue eine **Pflicht zur loyalen Kenntnisnahme und Beantwortung gegenüber dem Parlament**.¹⁵ So werde es dem Parlament möglich, den Erfolg seiner Überweisung zu kontrollieren, d. h. eventuell mit geeigneten Maßnahmen nachzufassen.¹⁶ Für diese Verpflichtung spreche, dass das Bundesverfassungsgericht eine grundsätzliche Verpflichtung der Exekutive zur Zusammenarbeit mit dem Parlament bei der Behandlung von Bitten und Beschwerden unmittelbar aus Art. 45c GG herleite.¹⁷ Obschon es im Zusammenhang dieser Entscheidung um die Informationsrechte des Bundestages gegangen sei, könne man annehmen, dass die Formulierung des Gerichts die Reaktionspflicht der Exekutive auf den Überweisungsbeschluss einschließe.¹⁸

11 Achterberg/Schulte, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Art. 45c Rn. 53.

12 Vgl. Graf Vitzthum, Petitionsrecht, S. 67 Fn. 192.

13 Achterberg, Parlamentsrecht, Tübingen 1984, S. 747.

14 Würtenberger, Thomas, in: Dolzer, Rudolph (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz (BK), Art. 45c Rn. 125.

15 Brocker, in: Epping/Hillgruber, Art. 45c Rn. 8.2; Klein: in: Maunz/Dürig, Art. 45c Rn. 53.

16 Brocker, in: Epping/Hillgruber, Art. 45c Rn. 8.2; Graf Vitzthum/März, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, § 45 Rn. 43; Klein: in: Maunz/Dürig, Art. 45c Rn. 53; Würtenberger, in: Dolzer (Hrsg.), Art. 45c Rn. 125.

17 Klein: in: Maunz/Dürig, Art. 45c Rn. 53 unter Berufung auf BVerfGE (Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts) 67, 100 (129).

18 Klein: in: Maunz/Dürig, Art. 45c Rn. 53.



3. Rechtsschutz (Frage 2)

In Betracht kommt eine Klärung der Bindungswirkung des Berücksichtigungsbeschlusses im Rahmen eines **Organstreitverfahrens** gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG i. V. m. § 13 Nr. 5, 63 ff. Bundesverfassungsgerichtsgesetz (BVerfGG). Danach entscheidet das Bundesverfassungsgericht über die Auslegung des Grundgesetzes aus Anlass von Streitigkeiten über den Umfang der Rechte und Pflichten eines obersten Bundesorgans oder anderer Beteiligter, die durch dieses Grundgesetz oder in der Geschäftsordnung eines obersten Bundesorgans mit eigenen Rechten ausgestattet sind.

Zur **Zulässigkeit** eines solchen Verfahrens ist festzuhalten:

Als oberste Bundesorgane sind der Bundestag, der den Berücksichtigungsbeschluss auf eine entsprechende Beschlussempfehlung des Petitionsausschusses gefasst hat, und die Bundesregierung parteifähig im Sinne des Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, § 63 BVerfGG.

Die Frage der Bindungswirkung von Berücksichtigungsbeschlüssen kann selbstverständlich nicht allgemein, sondern nur anlassbezogen geklärt werden, d. h. es muss eine konkrete **Maßnahme oder Unterlassung** des Antragsgegners angegriffen werden.¹⁹ Voraussetzung ist die Geltendmachung einer Verletzung oder unmittelbaren Gefährdung der Rechte des Antragsstellers (§ 64 Abs. 1 BVerfGG). Dies ist nur dann anzunehmen, wenn die gerügte Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners für den Antragssteller rechtliche Bedeutung hat. Die **Rechtserheblichkeit** ist nur zu bejahen, wenn eine Verletzung oder Gefährdung der Rechte des Antragsstellers durch die Maßnahme **nicht von vornherein ausgeschlossen** ist.²⁰ Angreifbar ist nur die Unterlassung einer **möglicherweise verfassungsrechtlich geschuldeten Maßnahme**.²¹ Hieraus folgt, dass nur solche schlichten Parlamentsbeschlüsse Gegenstand eines Organstreitverfahrens sein können, die auf der Verfassung selbst beruhen, nicht aber auf einfachem Gesetz oder auf der Geschäftsordnung.²²

Es sind in diesem Zusammenhang folgende **Konstellationen** zu unterscheiden:

Fall 1: Der Bundestag rügt, dass die Bundesregierung der **Forderung eines Berücksichtigungsbeschlusses nicht nachgekommen** ist.

19 Pieroth, Bodo, in: Jarass, Günther/Pieroth, Bodo, GG, Kommentar, 10. Aufl., München 2009, Art. 93 Rn. 8.

20 Hillgruber, Christian/Goos, Christoph, Verfassungsprozessrecht, 2. Aufl., Heidelberg, München u. a. 2006, Rn. 355.

21 Hillgruber/Goos, Rn. 358.

22 Achterberg, S. 774.

Fall 2: Der Bundestag rügt, dass das Parlament **nicht** über die Behandlung des Berücksichtigungsbeschlusses durch die Bundesregierung nicht **informiert** wurde.

Zu Fall 1:

Wie unter 2. dargestellt, besteht nach allen Ansichten keine verfassungsrechtlich zu begründende Verpflichtung der Bundesregierung, die Berücksichtigungsbeschlüsse des Bundestages entsprechend den darin formulierten Forderungen umzusetzen. Daher dürfte hier schon **mangels Rechtserheblichkeit** der Maßnahme bzw. Unterlassung für die Antragsstellerin von der **Unzulässigkeit eines Organstreitverfahrens** auszugehen sein.

Fall 2:

Soweit die fehlende Berichterstattung der Bundesregierung über die Behandlung des Berücksichtigungsbeschlusses gerügt wird, dürfte nach den Ausführungen unter 2. zumindest **nach einer Ansicht** der als ungeschriebenes Verfassungsrecht bestehende Grundsatz der **Verfassungsorgantreue** betroffen sein, so dass es **möglich** erscheint, diese **Unterlassung** der Bundesregierung **als rechtserheblich zu qualifizieren**. Eine entsprechende **Organklage** dürfte danach zumindest **zulässig** sein. Ob sie auch **be-gründet** wäre, hängt letztlich davon ab, welcher **Rechtsauffassung** das **Bundesverfas-sungsgericht** zur partiellen Rechtsverbindlichkeit des Berücksichtigungsbeschlusses im Sinne einer Berichtspflicht folgen würde.

4. Blick in die Praxis: Berücksichtigungsbeschlüsse und ihre Erledigung

Aus den Berichten des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages für die letzten drei Jahre ergibt sich folgendes Bild:²³ Im Jahr 2006 überwies der Deutsche Bundestag der Bundesregierung 47 Petitionen zur Berücksichtigung. Es sind im Berichtszeitraum 81 Antworten der Bundesregierung auf Berücksichtigungsbeschlüsse (einschließlich Altvorgänge) eingegangen, die 80 in der Sache positive und eine negative Antwort enthielten. Im Jahr 2007 überwies der Deutsche Bundestag der Bundesregierung 39 Petitionen zur Berücksichtigung. Es sind im Berichtszeitraum 6 Antworten der Bundesregierung auf Berücksichtigungsbeschlüsse eingegangen, die 4 in der Sache positive und zwei negative Antworten enthielten. 2008 überwies der Deutsche Bundestag der Bundesregierung zwölf Petitionen zur Berücksichtigung. Zugleich konnten vier Berücksichtigungsbeschlüsse erledigt werden, davon drei positiv und einer negativ.

23 Bericht des Petitionsausschusses – Bitten und Beschwerden an den Deutschen Bundestag – Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages 2006, BT-Drs. 16/6270 vom 06.08.2007, S. 9, S. 81 f.; Bericht des Petitionsausschusses – Bitten und Beschwerden an den Deutschen Bundestag – Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages 2007, BT-Drs. 16/9500 vom 17.06.2008, S. 9, S. 86 ff.; Bericht des Petitionsausschusses – Bitten und Beschwerden an den Deutschen Bundestag – Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages 2008, BT-Drs. 16/13200 vom 17.06.2009, S. 10, S. 92.

Bezogen auf die erledigten Berücksichtigungsbeschlüsse im genannten Zeitraum ist festzuhalten, dass der **überwiegende Teil der Beschlüsse von der Bundesregierung im Sinne des Parlaments berücksichtigt** wurde.

W

([REDACTED]