

## AUSARBEITUNG

---

**Thema:** **Ist die Ablehnung der Behandlung einer Petition als öffentliche Petition ein Verwaltungsakt?**

Fachbereich III                      Verfassung und Verwaltung  
Tel.: ( [REDACTED] )

Verfasser/in: [REDACTED]

Abschluss der Arbeit: 6. Februar 2006

Reg.-Nr.: WF III - 018/06

---

Ausarbeitungen von Angehörigen der Wissenschaftlichen Dienste geben **nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung** wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung des einzelnen Verfassers und der Fachbereichsleitung. Die Ausarbeitungen sind dazu bestimmt, das Mitglied des Deutschen Bundestages, das sie in Auftrag gegeben hat, bei der Wahrnehmung des Mandats zu unterstützen. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Diese bedürfen der Zustimmung des Direktors beim Deutschen Bundestag.

<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
1. Maßnahme einer Behörde auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts	3
1.1. Behörde	3
1.1.1. Der Petitionsausschuss	3
1.1.2. Der Ausschussdienst	3
1.2. Maßnahme auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts	4
2. Regelung mit Außenwirkung	5
2.1. Regelungscharakter eines Petitionsbescheides	5
2.2. Regelungscharakter der Entscheidung über die Zulassung einer Petition als öffentliche Petition	6
3. Ergebnis	8
Literaturverzeichnis	9

## **Frage: Ist die Ablehnung der Behandlung einer Petition als öffentliche Petition ein Verwaltungsakt?**

Gemäß § 35 Satz 1 VwVfG ist ein Verwaltungsakt jede Verfügung, Entscheidung oder andere hoheitliche Maßnahme, die eine Behörde zur Regelung eines Einzelfalls auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts trifft und die auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet ist.

### **1. Maßnahme einer Behörde auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts**

#### **1.1. Behörde**

Fraglich ist zunächst, ob es sich bei der Stelle, die über die Annahme einer Petition als öffentliche Petition entscheidet, um eine Behörde i.S.d. § 35 VwVfG handelt.

Unter einer Behörde versteht man – nach der Legaldefinition des § 1 Abs. 4 VwVfG – jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt oder generell öffentlich-rechtlich tätig wird.<sup>1</sup>

##### **1.1.1. Der Petitionsausschuss**

Umstritten ist, ob der Petitionsausschuss bei der Entscheidung über Petitionen als (Verwaltungs-)Behörde tätig wird. Der Behördencharakter des Petitionsausschusses wird mit dem Argument abgelehnt, dass dieser als Teil des Deutschen Bundestages und damit als Teil der legislativen Gewalt keine Verwaltungsfunktion wahrnehmen könne. Dies widerspreche dem Prinzip der Gewaltenteilung.<sup>2</sup> Dagegen wird eingewandt, dass die Volksvertretung bei der Entscheidung über Petitionen nicht in ihrer legislatorischen Funktion als Gesetzgebungsorgan tätig werde, sondern in ähnlicher Aufgabenstellung wie eine Verwaltungsbehörde bei der Bescheidung einer Eingabe. Der Petitionsausschuss sei daher als Behörde i.S.d. § 35 VwVfG zu qualifizieren.<sup>3</sup>

##### **1.1.2. Der Ausschussdienst**

Die Frage, ob es sich bei dem Petitionsausschuss um eine Verwaltungsbehörde handelt, kann jedoch in diesem Fall dahinstehen. Denn Einigkeit besteht darüber, dass der Ausschussdienst, der nach Nr. 4 der „Richtlinie für die Behandlung von öffentlichen Petiti-

---

1 **Stelkens/Schmitz**, in Stelkens/Bonk/Sachs, § 1VwVfG Rn. 217.

2 **Württemberg**, in BK, Art. 45c GG, Rn. 199 u. 203; **Slupik/Spohler**, JuS 1992, S. 410, 412.

3 **Oberverwaltungsgericht (OVG) Bremen** JZ 1990, S. 965; **OVG Hamburg** DVBl. 1967, S. 86.

onen“<sup>4</sup> über die Veröffentlichung im Internet entscheidet, der Verwaltung des Deutschen Bundestages zuzuordnen ist.<sup>5</sup> Trifft dieser – wie im vorliegenden Fall – gegenüber dem Bürger eine Entscheidung, so ist er als Verwaltungsbehörde zu bewerten.<sup>6</sup>

## 1.2. Maßnahme auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts

Ferner müsste der Ausschussdienst mit seiner Entscheidung über die Veröffentlichung einer Petition eine Maßnahme auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts treffen. Eine Behörde handelt dann öffentlich-rechtlich, wenn sie von ihrer Hoheitsmacht Gebrauch macht und sich Staat und Bürger in einem Über-/Unterordnungsverhältnis gegenüberstellen.<sup>7</sup>

Zum Teil wird vertreten, der Petitionsausschuss sei nicht Träger öffentlicher Gewalt, da der Petent dem Parlament und seinen Ausschüssen nicht als „Gewaltunterworfener“ der „machtüberlegenen Obrigkeit“ gegenüberstehe.<sup>8</sup>

Die heute herrschende Meinung in Literatur<sup>9</sup> und Rechtsprechung<sup>10</sup> vertritt hingegen die Auffassung, dass es sich bei einem Streit über die ordnungsgemäße Behandlung einer Petition um eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit nicht verfassungsrechtlicher Art handelt. Denn diese Fälle sind nach öffentlich-rechtlichen Normen, nämlich nach Art. 17 GG und Art. 45c GG sowie nach dem auf Art. 45c Abs. 2 GG zurückzuführenden „Gesetz über die Befugnisse des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages“ zu beurteilen.<sup>11</sup> Diese Vorschriften sind dem öffentlichen Recht zuzuordnen, weil sie notwendig nur ein Staatsorgan verpflichten. Auch die Ablehnung eines Über-/Unterordnungsverhältnisses zwischen Staat und Bürger ist demnach verfehlt, da im Petitionsverfahren das Parlament bzw. der Ausschuss und seine Verwaltungseinrichtungen dem Einzelnen als Träger öffentlicher Gewalt gegenüberreten.<sup>12</sup>

---

4 „Richtlinie für die Behandlung von öffentlichen Petitionen (öP) gem. Ziff. 7.1 (4) der Verfahrensgrundsätze“, gültig ab dem 1. September 2005, im Internet einzusehen unter: <http://www.bundestag.de/ausschuesse/a02/rili.pdf>, zuletzt abgerufen am 1.2.2006.

5 Sierck, DRiZ 1998, S. 442, 446.

6 Würtenberger, in BK, Art. 45c GG Rn. 203.

7 Kopp/Schenke, § 40 VwGO Rn. 11.

8 Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes (BayVerfGHE), zitiert in BK, Art. 45c GG, Fn. 35 zu Rn. 195.

9 Würtenberger, in BK, Art. 45c GG Rn. 194; Stettner, in BK, Art. 17 GG Rn. 96.

10 Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) NJW 1976, S. 637f.; OVG Hamburg DVBl. 1967, S. 86; OVG Berlin DVBl. 1976, S. 261; OVG Bremen JZ 1990, S. 965; offen gelassen: Bundesverfassungsgericht (BVerfG) NJW 1992, S. 3033.

11 BVerwG NJW 1976, S. 637 f.; OVG Bremen JZ 1990, S. 965; OVG Hamburg DVBl. 1967, S. 86; OVG Berlin, DVBl. 1976, S. 261.

12 Würtenberger, in BK, Art. 45c GG Rn. 195.

Um eine verfassungsrechtliche Streitigkeit handelt es sich hingegen nicht, da dem Verfassungsrecht nur die Rechtsbeziehungen von Verfassungsorganen oder am Verfassungsleben beteiligter Organe zueinander, nicht jedoch diejenigen zwischen dem Bürger und dem Staat zuzurechnen sind.<sup>13</sup>

## 2. Regelung mit Außenwirkung

Fraglich ist jedoch, ob die Entscheidung über die Zulassung einer Petition als öffentliche Petition eine auf Außenwirkung abzielende Regelung enthält.

### 2.1. Regelungscharakter eines Petitionsbescheides

Weitgehende Einigkeit besteht heute darüber, dass ein Petitionsbescheid keine Regelung eines Einzelfalles trifft, sondern sich auf eine Bekanntgabe zum Verfahren beschränkt. „Der Petitionsbescheid regelt in sachlicher Beziehung nichts mit unmittelbar rechtlicher Wirkung, sondern stellt nur die tatsächliche Erfüllung der Verpflichtung aus Art. 17 GG dar.“<sup>14</sup>

Gegen diesen bloßen informatorischen Charakter eines Petitionsbescheides wird eingewandt, Petitionsbescheide würden das „Außenverhältnis“ zwischen Bürger und Staat betreffen und könnten das subjektiv-öffentliche Recht aus Art. 17 GG verkürzen; im Hinblick auf Art. 17 GG werde nicht nur informiert, sondern festgestellt, was für den Bürger rechtens sei.<sup>15</sup>

Richtig ist, dass in Petitionsverfahren das subjektiv-öffentliche Recht aus Art. 17 GG verkürzt werden kann, wenn Petitionen etwa zu unrecht nicht entgegengenommen oder nicht in angemessener Frist beschieden werden.<sup>16</sup> Hierin liegt aber keine Regelung. Denn eine Regelung ist eine rechtsfolgebegründende hoheitliche Ordnung eines Lebenssachverhalts, also eine Anordnung, die selbst (materiell) Recht setzt.<sup>17</sup> Da sich aus Art. 17 GG jedoch nur verfahrensmäßige Berechtigungen, also formelle Rechte<sup>18</sup>, her-

---

13 OVG Bremen JZ 1990, S. 965.

14 BVerwG NJW 1977, S. 118; OVG Hamburg DVBl. 1967, S. 86; OVG Bremen JZ 1990, S. 965; OVG Berlin DVBl. 1976, S. 262; Hofmann, in Schmidt-B./Klein, Art. 17 GG Rn. 14; Slupik/Spohler, JuS 1992, 410, S. 414.

15 Dürig zitiert in BK, Art. 45c GG, Fn. 52 zu Rn. 202 ; Dagtoglou zitiert in BK, Art. 45c GG, Fn. 52 zu Rn. 202.

16 BVerfGE 2, 225, 230; 13, 54, 90: Aus Art. 17 GG kann der Petent drei formelle subjektiv-öffentliche Rechte herleiten: 1. das Recht auf Entgegennahme der Petition, 2. das Recht auf eine sachliche Prüfung der Petition 3. das Recht auf schriftliche Verbescheidung bezüglich der Art der Erledigung der Petition. - Art. 17 GG gewährt dem Petenten hingegen keinen Anspruch auf eine materielle Entscheidung oder gar auf eine Bescheidung i.S.d. Petitioms.

17 Wolff/Bachof/Stober, § 45 Rn. 43.

18 Siehe Fn. 14.

leiten lassen, setzen Petitionsbescheide keine eigenen Rechtsfolgen. Sie bestimmen gerade nicht, was für den Betroffenen materiell rechtens sein soll, sondern informieren nur über den Ausgang eines Verfahrens. Insofern ist das Petitionsrecht auch im weitesten Sinn nicht dem Bereich der Rechtsschutzgewährung gegen hoheitliche Maßnahmen zuzurechnen. Aus ihm erwachsen für den Petenten keine zusätzlichen Kompetenzen zu einer Art gerichtlichen Kontrolle und Entscheidung.<sup>19</sup>

Der Petitionsbescheid erwächst auch nicht in Bestandskraft (wie das bei einem Verwaltungsakt der Fall wäre), denn dann würde, was den Zweck des Art. 17 GG zuwiderliefe, dem Petenten die Möglichkeit einer weiteren Petition in gleicher Sache genommen.<sup>20</sup>

Gegen eine Einordnung des Petitionsbescheides als Verwaltungsakt spricht auch, dass andernfalls dem Petenten die Möglichkeit einer Untätigkeitsklage innerhalb von drei Monaten nach § 75 VwGO eingeräumt werden müsste.<sup>21</sup> Es wäre jedoch unangemessen, wenn das Verwaltungsgericht durch Fristsetzung nach § 75 S. 3 VwGO auf den Ablauf des parlamentsinternen Verfahrens einwirken könnte.<sup>22</sup>

## 2.2. Regelungscharakter der Entscheidung über die Zulassung einer Petition als öffentliche Petition

Wenn bereits der ablehnende Petitionsbescheid, mit dem die Eingabe sachlich beschieden wurde, mangels Regelung mit Außenwirkung nicht als Verwaltungsakt qualifiziert werden kann, da nur informiert und nicht Recht gesetzt wird, so muss dies erst recht für eine rein verfahrensrechtliche Vorfrage im Petitionsverfahren nämlich der Entscheidung über die Veröffentlichung gelten.

Auch wenn man der Meinung folgt, ein ablehnender Petitionsbescheid sei als Verwaltungsakt zu qualifizieren, weil die Möglichkeit besteht, dass in die Verfahrensrechte aus Art. 17 GG eingegriffen wird,<sup>23</sup> so kann dies auf die ablehnende Entscheidung der

---

19 **BayVerfGH** NVwZ 1988, S. 820.

20 **Klein**, in Maunz/Dürig, Art. 17 GG Rn. 129.

21 **Vonderbeck**, ZParl (5) 1974, S. 307.

22 **Württemberg**, in BK, Art. 45c GG Rn. 205.

23 Vgl. Fn. 15

Veröffentlichung nicht zutreffen. Denn Art. 17 GG gewährt zwar einen Anspruch auf Entgegennahme, sachliche Prüfung und Bescheidung der Petition.<sup>24</sup> Die Art und Weise der Verfahrenserledigung ist jedoch nicht von Art. 17 GG umfasst, sondern steht im Ermessen des Petitionsempfängers. Eine gerichtliche Kontrolle diesbezüglich ist nicht möglich.<sup>25</sup>

Ein subjektives Recht auf Veröffentlichung einer Petition lässt sich auch nicht der „Richtlinie für die Behandlung von öffentlichen Petitionen“ entnehmen. Denn zum einen fußt diese auf den „Verfahrensgrundsätzen über die Behandlung von Bitten und Beschwerden“<sup>26</sup>, die ihrerseits ihre Ermächtigung in § 110 GO BT finden. Diese Grundsätze sind eine Mischung zwischen Geschäftsordnungsrecht und einer Dienstanweisung für die Mitarbeiter der Unterabteilung für Petitionen und Eingaben der Bundestagsverwaltung.<sup>27</sup> Es handelt sich hierbei um Innenrecht der jeweils handelnden Organe bzw. Verwaltungseinrichtungen, das gegenüber Außenstehenden keinerlei Rechtswirkung entfaltet.<sup>28</sup>

Zum anderen lässt sich ein derartiger Anspruch auch nicht aus Art. 3 GG i.V.m dem Prinzip der Selbstbindung der Verwaltung herleiten.<sup>29</sup> Denn die Richtlinie ist so formuliert, dass sie die Behörde zwar bindet, unter bestimmten Voraussetzungen von einer Veröffentlichung abzusehen. Hieraus lässt sich im Umkehrschluss jedoch nicht folgern, dass die Behörde bei Nichtvorliegen der genannten Ablehnungsgründe zu einer Veröffentlichung verpflichtet ist. Vielmehr verbleibt ihr auch in diesem Fall noch ein Ermessen.

Hinzu kommt, dass die Veröffentlichung, d. h. das Einstellen der Petition in das Internet, nur als Realakt qualifiziert werden kann. Denn der Ausschussdienst erlässt vor der Veröffentlichung keinen Bescheid, in dem er auf die Stattgabe hinweist. Ist aber die positive Entscheidung kein Verwaltungsakt, so muss dies „spiegelbildlich“ auch für die Versagung der Veröffentlichung gelten.

---

24 **BVerfGE** 2, 225, S. 230.

25 **BayVerfGH** NVwZ 1988, S. 821.

26 „Grundsätze über die Behandlung von Bitten und Beschwerden“ im Internet einzusehen unter: <http://www.bundestag.de/ausschuesse/a02/grundsaeetze/verfahrensgrundsaeetze.html>, sowie als Anhang zu Art. 17 GG bei Maunz/Dürig/Herzog.

27 **Schick**, S. 34.

28 **Schmitz**, NVwZ 2003, S. 1437.

29 hierzu: **Kopp/Ramsauer**, § 40 VwVfG Rn. 26.

### **3. Ergebnis**

Die Ablehnung der Behandlung einer Petition als öffentliche Petition ist somit nicht als Verwaltungsakt zu bewerten. Hinsichtlich des Rechtsschutzes ergibt sich daraus, dass statthafte Verfahrensart die allgemeine Leistungsklage wäre. Allerdings dürfte es dem Kläger mangels subjektiven Rechts an der nach § 42 Abs. 2 VwGO analog nötigen Klagebefugnis fehlen.

( [REDACTED] )

( [REDACTED] )

## Literaturverzeichnis

- F. Kopp/U. Ramsauer**, *Verwaltungsverfahrensgesetz Kommentar*, 9. Auflage, München, 2005 (zit.: Kopp/Ramsauer)
- F. Kopp/W.-R. Schenke**, *Verwaltungsgerichtsordnung Kommentar*, 13. Auflage, München 2003 (zit.: Kopp/Schenke)
- T. Maunz/G. Dürig/R. Herzog**, *Grundgesetzkommentar*, Band 3, Art. 17 – 27), Stand: August 2005 (zit.: Klein, in Maunz/Dürig)
- R. Schick**, *Petitionen. Von der Untertanenbitte zum Bürgerrecht.*, 2. Auflage, 1992 (zit.: Schick)
- B. Schmidt-Bleibtreu/F. Klein**, *Kommentar zum Grundgesetz*, 10. Auflage, München 2004 (zit.: Schmidt-B/Klein)
- H. Schmitz**, *Einlegung einer Petition durch E-Mail?*, in: *NVwZ* 2003, S. 1437 ff. (zit.: Schmitz)
- G. M. Sierck**, *Von der Untertanenbitte zum Petitionsrecht*, in: *DRiZ* 1998, S. 442-446 (zit.: Sierck)
- V. Slupik/A. Spohler**, *Der untätige Petitionsausschuß*, in: *JuS* 1992, S. 410 ff. (zit.: Slupik/Spohler)
- P. Stelkens, H. Schmitz**, in: *Stelkens, Paul/Bonk, Joachim/Sachs, Michael (Hrsg.), Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz*, 6. Auflage, München 2001 (zit.: Stelkens/Schmitz, in Stelkens/Bonk/Sachs)
- R. Stettner**, in: *Dolzer, Rudolf/Vogel, Klaus/Graßhof, Karin (Hrsg.), Kommentar zum Bonner Grundgesetz*, Band 4, Art. 15 – 19, Stand: Dezember 2005 (zit.: Stettner, in BK)
- H.-J. Vonderbeck**, *Verwaltungsgerichtliche Klage auf Erlass eines parlamentarischen Petitionsbescheides*, in: *ZParl* (5 ), 1974, 3, S. 307-312 (zit.: Vonderbeck)
- H. Wolff/O. Bachof/R. Stober**, *Verwaltungsrecht*, Band 1, 10. Auflage, München 1994 (zit.: Wolff/Bachof/Stober)
- T. Würtenberger**, in: *Dolzer, Rudolf/Vogel, Klaus/Graßhof, Karin (Hrsg.), Kommentar zum Bonner Grundgesetz*, Band 6, Art. 38 – 49, Stand: Dezember 2005 (zit.: Würtenberger, in BK)