



Sachstand

Online-Petition per De-Mail?



Online-Petition per De-Mail?

Verfasserin: ■■■
Aktenzeichen: WD 10 - 3000 - 037/11
Abschluss der Arbeit: 03. 05. 2011
Fachbereich: WD 10: Kultur, Medien und Sport
Telefon: ■■■

Inhaltsverzeichnis

1.	Einführung	4
2.	Formerfordernis für die Einlegung einer Petition beim Deutschen Bundestag	4
3.	Petitionseinreichung unter Verwendung von De-Mail-Diensten	5
3.1.	Die Funktion von De-Mail-Diensten	5
3.2.	Behandlung einer De-Mail-Petition nach den Verfahrensgrundsätzen	6
4.	Elektronische Petitionen und das Schriftformerfordernis des Art. 17 GG	7
4.1.	Auslegung des Merkmals „schriftlich“ in Art. 17 GG	7
4.2.	Schriftform der elektronischen Petition – Meinungen in der Literatur	7
4.3.	Fazit	9

1. Einführung

Das Grundgesetz gibt in Art. 17 GG jedermann das Recht, sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Stellen und an die Volksvertretung zu wenden. Angesichts der immer stärkeren Verbreitung der Kommunikation per Internet und E-Mail sehen die Verfahrensgrundsätze des Petitionsausschusses seit dem 1. September 2005 vor, dass Petitionen an den Deutschen Bundestag auch online eingereicht werden können. Um das Gebot der Schriftlichkeit zu wahren, müssen die Petenten ein im Internet bereitgestelltes Formular verwenden. Im Folgenden soll die Frage geklärt werden, ob auf die Verwendung dieser Online-Formulare verzichtet werden kann, wenn eine Petition nach Einführung der De-Mail-Dienste per De-Mail eingereicht wird.

2. Formerfordernis für die Einlegung einer Petition beim Deutschen Bundestag

Die Behandlung der an den Bundestag gerichteten Petitionen obliegt dem Petitionsausschuss (Art. 45 c Abs. 1 GG), der hierfür aufgrund des § 110 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages¹ Verfahrensgrundsätze² aufstellt. Gemäß Nr. 4 Abs. 1 der Verfahrensgrundsätze sind Petitionen **schriftlich** einzureichen und mit dem **Namen** zu unterzeichnen. Mit Wirkung zum 1. September 2005 wurde eine besondere Regelung für elektronisch übermittelte Petitionen eingeführt. Danach ist die **Schriftlichkeit bei elektronisch übermittelten Petitionen** gewahrt, „wenn der **Urheber und dessen Postanschrift**³ ersichtlich sind und das im Internet für elektronische Petitionen zur Verfügung gestellte **Formular** verwendet wird (elektronischer Ersatz der Unterschrift)“ (Nr. 4 Abs. 1 Satz 3 der Verfahrensgrundsätze).

Nach der vorher geltenden Rechtslage war eine eigenhändige Namensunterschrift oder Unterzeichnung mittels notariell beglaubigten Handzeichens erforderlich. Die Einsender von E-Mails wurden daher gebeten, die Eingabe unter vollständiger Angabe ihrer Anschrift unterschrieben erneut an den Petitionsausschuss zu senden.⁴ Angesichts des Trends zur Nutzung der neuen Kommunikationstechnologien hat der Petitionsausschuss bereits im Dezember 2001 eine Änderung des Internetangebots des Deutschen Bundestages veranlasst. Danach wurde auf der Startseite www.bundestag.de unter der Rubrik „Kontakt“ eine Hilfestellung zur Einreichung einer Petition gegeben und ein Formular zum Herunterladen aus dem Netz zur Verfügung gestellt, das dem Petenten die Einreichung einer Petition erleichtern sollte, indem es ein Grundgerüst an strukturierten Angaben zur Person und zu dem Anliegen vorsah.⁵

1 In der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Juli 1980 (BGBl. I S. 1237) zuletzt geändert durch Bek. vom .12.2010 (BGBl. I S. 2199).

2 Grundsätze des Petitionsausschusses über die Behandlung von Bitten und Beschwerden (Verfahrensgrundsätze), <http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a02/grundsaeetze/verfahrensgrundsaeetze.html> (Stand: 26.4.2011).

3 Hervorhebungen im Zitat durch Verfasserin.

4 Bericht des Petitionsausschusses (2. Ausschuss), Bitten und Beschwerden, Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 2001 vom 5.6.2002, Drucksache 14/9146 S. 7.

5 Wie Fn. 4.

Den gleichen Zweck erfüllt nun das für die elektronische Petition zur Verfügung gestellte Formular. Es stellt sicher, dass die erforderlichen Angaben zur Person des Petenten und seinem Anliegen vorliegen und soll damit auch die Bearbeitung im Petitionsausschuss erleichtern.⁶

Die Überlegung, für die Einreichung elektronischer Petitionen eine digitale Signatur nach dem Signaturgesetz⁷ zu verlangen, wurde verworfen.⁸

Petitionen, die ohne Verwendung des Formulars als einfache E-Mail eingereicht werden, werden nach Auskunft des Sekretariats des Petitionsausschusses registriert und mit der Bitte beantwortet, das Anliegen erneut elektronisch unter Verwendung des Formulars oder schriftlich vorzubringen.⁹

Jede unter Verwendung des Formulars übersandte elektronische Petition wird registriert und eine Bitte um Bestätigung an den Petenten zurückgesendet. Erst seine Rücksendung einer Aktivierungsmail schließt das Einreichungsverfahren ab. Die gesamte weitere Kommunikation findet sodann auf dem Postwege statt.¹⁰ Auf diese Weise kann ein Missbrauch fremder Daten nahezu ausgeschlossen werden.

3. Petitionseinreichung unter Verwendung von De-Mail-Diensten

3.1. Die Funktion von De-Mail-Diensten

Mit der Schaffung von De-Mail-Diensten soll eine Infrastruktur bereitgestellt werden, die die Vorteile der E-Mail-Kommunikation mit Sicherheit und Datenschutz verbindet.¹¹ Anbieter von De-Mail-Diensten müssen sich einem Akkreditierungsverfahren unterziehen, um ihre Vertrauenswürdigkeit zu gewährleisten und werden einer Aufsicht unterstellt.¹² Die Nutzung der De-Mail-Dienste soll einfach sein und gleichzeitig ein deutlich höheres Maß an **Sicherheit** gegenüber der herkömmlichen E-Mail-Kommunikation aufweisen. Sie soll die bis dato fehlende **Nachweisbarkeit** der elektronischen Kommunikation ermöglichen und damit die Authentizität von Willenserklärungen im elektronischen Geschäftsverkehr gewährleisten.¹³ Da der Versand bzw. der Empfang

6 Guckelberger, Annette, Neue Erscheinungsformen des Petitionsrechts: E-Petitionen und öffentliche Petitionen, DÖV 2008, 86 (86).

7 Signaturgesetz vom 16. Mai 2001 (BGBl. I S. 876), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 17. Juli 2009 (BGBl. I S. 2091).

8 Auskunft des Sekretariats des Petitionsausschusses vom 26.4.2011.

9 Auskunft des Sekretariats des Petitionsausschusses vom 26.4.2011.

10 Auskunft des Sekretariats des Petitionsausschusses vom 26.4.2011.

11 Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Regelung von De-Mail-Diensten und zur Änderung weiterer Vorschriften vom 8.11.2020, Drucksache 17/3630 S. 1, 19.

12 Gesetzentwurf der Bundesregierung (Fn. 11) S. 2

13 Gesetzentwurf der Bundesregierung (Fn. 11) S. 1, 18.

von De-Mails nachgewiesen werden kann, sichert ihre Nutzung die Vertraulichkeit der Kommunikation und die Identität der Kommunikationspartner.¹⁴

Die De-Mail-Dienste sollen keine Alternative zur qualifizierten elektronischen Signatur nach dem Signaturgesetz darstellen.¹⁵ Diese stellt das Äquivalent zur handschriftlichen Unterschrift dar und dient damit der Erfüllung eines im Einzelfall erforderlichen Schriftformerfordernisses im Sinne von § 126a des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB), § 3a des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG), § 87a der Abgabenordnung (AO) und § 36a des Ersten Buches Sozialgesetzbuch (SGB I). Die De-Mail-Dienste stellen dagegen nur eine Plattform bereit, die - im Gegensatz zur herkömmlichen E-Mail-Kommunikation – eine sichere und nachvollziehbare Kommunikation schafft.¹⁶

3.2. Behandlung einer De-Mail-Petition nach den Verfahrensgrundsätzen

Auch die per De-Mail eingereichte Petition ist eine elektronisch übermittelte Petition, die nach Nr. 4 Abs. 1 Satz 3 der Verfahrensgrundsätze¹⁷ den Namen des Urhebers und seine Postanschrift aufführen und das für elektronische Petitionen zur Verfügung gestellte Formular verwenden muss. Diese Vorschrift wird auch durch die Verwendung von De-Mails für eine Petition nicht überflüssig. Durch den De-Mail-Dienst wäre zwar die Identität des Petenten gesichert und nachweisbar. Die Vorschrift soll aber zusätzlich sicherstellen, dass die Petition bereits alle erforderlichen Angaben enthält und sogleich die für die Bearbeitung vorgesehene Stelle innerhalb der Verwaltung erreicht, letztlich also die Bearbeitung der Begehren erleichtern.¹⁸

Nach den Verfahrensgrundsätzen des Petitionsausschusses müsste daher auch eine De-Mail das vorgeschriebene Formular verwenden. Lediglich das von der Verwaltung geübte Verfahren der Bestätigungsmail würde sich erübrigen.

Als Geschäftsordnungsrecht des Petitionsausschusses haben die Verfahrensgrundsätze jedoch keine Rechtswirkung gegenüber Außenstehenden wie den Petenten. Sie legen lediglich parlamentsintern fest, wie der Petitionsausschuss das Tatbestandsmerkmal „schriftlich“ in Art. 17 GG für die Entgegennahme von Petitionen auslegen will.¹⁹ Sie könnten auch großzügigere Rechte einräumen, als es die Grundrechtsnorm des Art. 17 GG verlangt. Entscheidend für die Frage, ob und in welcher Form elektronische Petitionen entgegengenommen und bearbeitet werden **müssen**, ist allein die Auslegung der Grundrechtsnorm des Art. 17 GG.

14 Gesetzentwurf der Bundesregierung (Fn. 11) S. 19.

15 Gesetzentwurf der Bundesregierung (Fn. 11) S. 2.

16 Gesetzentwurf der Bundesregierung (Fn. 11) S. 2.

17 Grundsätze des Petitionsausschusses über die Behandlung von Bitten und Beschwerden (Fn. 2).

18 So Guckelberger (Fn. 6) DÖV 2008, 86 (86).

19 Vgl. zum Ganzen Schmitz, Heribert, Einlegung einer Petition durch E-Mail? NVwZ 2003, 1437 (1437).

4. Elektronische Petitionen und das Schriftformerfordernis des Art. 17 GG

4.1. Auslegung des Merkmals „schriftlich“ in Art. 17 GG

Nach dem scheinbar eindeutigen Wortlaut des Art. 17 GG hat jeder das Grundrecht, sich „schriftlich“ an die zuständigen Stellen und die Volksvertretung zu wenden. Seit die elektronische Kommunikation zunehmende Verbreitung findet, gewinnt die Frage Relevanz, was die Schriftlichkeit im Rahmen des Art. 17 GG genau bedeutet, und sie ist bislang nicht abschließend geklärt.²⁰

Unumstritten ist, dass mündlich vorgebrachte Petitionen nicht den Grundrechtsschutz des Art. 17 GG genießen können.²¹ Zunächst wurde für die Schriftform die eigenhändige Namensunterschrift des Petenten verlangt oder eine gerichtliche oder notarielle Beglaubigung seines Handzeichens (vgl. § 126 BGB). Dies ist insofern einsichtig, als eine anonyme Grundrechtsausübung begriffswidrig ist und dem durch Art. 17 GG verbürgten Bescheidungsanspruch nur entsprochen werden kann, wenn der Petent erkennbar ist.²² Andererseits darf der durch Art. 17 GG gewährleistete freie Zugang zum Staat nicht über das unerlässlich notwendige Maß hinaus erschwert werden.²³ Als ausreichend wird es daher heute angesehen, dass die Person des Petenten ermittelt werden kann, der Inhalt des Begehrens erkennbar ist und die Eingabe ernsthaften Charakter hat.²⁴

Daher wird nach inzwischen wohl ganz überwiegender Auffassung die eigenhändige Unterschrift für entbehrlich gehalten, wenn der Inhalt durch Schriftzeichen verkörpert und deren **Urheber identifizierbar** ist.²⁵ Bei Fernschreiben, Telegramm und Telefax ist das Schriftformerfordernis nach einhelliger Auffassung erfüllt.²⁶

4.2. Schriftform der elektronischen Petition – Meinungen in der Literatur

In der Literatur mehren sich die Stimmen, die bei E-Mail-Petitionen unter den soeben genannten Voraussetzungen die Schriftform gewahrt sehen. So hält Schmitz bereits in einem Aufsatz aus dem Jahre 2003 eine einfache E-Mail für ausreichend, wenn Namen, Anschrift und vollständige Email-Adresse angegeben sind.²⁷ Zur Begründung verweist er darauf, dass der Gesetzgeber für be-

20 Schmitz (Fn. 19) NVwZ 2003, 1437 (1437).

21 Klein, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz (2010) Art. 17 Rn. 61 (zitiert nach Beck-Online).

22 Klein (Fn. 21), Art. 17 Rn. 62.

23 Klein (Fn. 21), Art. 17 Rn. 61.

24 So Brocker, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar GG (2011), Art. 17 Rn. 12.

25 So Schmitz (Fn. 19) NVwZ 2003, 1437 (1438) mit zahlreichen Nachweisen aus der Kommentarliteratur. Auch Guckelberger, (Fn. 6) DÖV 2008, 86 (87). A.A. Brenner, in: v. Mangoldt/Klein/Stark, GG I, (2010), Art. 17 Rn. 26. Kritisch Kellner, Die E-Petition zum Bundestag: Ein Danaergeschenk, Neue Justiz 2007, 56 (58).

26 Unstreitig, vgl. nur Klein (Fn. 21), Art. 17 Rn. 63. Brenner (Fn. 25) Art. 17 Rn. 25. Pagenkopf, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz 2009 Art. 17 Rn. 9.

27 Schmitz (Fn. 19) NVwZ 2003, 1437 (1439). Zustimmend Guckelberger (Fn. 6) DÖV 2008, 86 (88).

stimmte Bereiche neben der Schriftform die einfache E-Mail-Kommunikation, also ohne qualifizierte elektronische Signatur, zugelassen habe. Typisch für diese Regelungsbereiche sei, dass die einfache elektronische Übermittlung als ausreichend angesehen werden könne, weil Missbrauchsfälle und Schadensfolgen unwahrscheinlich seien. So sei auch das Risiko unzulässiger Petitionen durch E-Mail-Zugang gegenüber der schriftlichen Übermittlung nicht erhöht. Beispielsweise sei der Aufwand des Absenders zur Verdeckung seiner Identität bei der Versendung einer E-Mail höher als bei einem Brief unter falschem Namen. Außerdem könne der Missbrauch elektronischen Zugangs durch Maßnahmen der Verfahrensgestaltung reduziert werden. Als Beispiel hierfür schlägt Schmitz das von der Verwaltung des Bundestages praktizierte Verfahren vor, wonach auf per E-Mail eingegangene Petitionen mit einer Eingangsbestätigung an die vom Absender angegebene E-Mail-Adresse mit der Bitte um elektronische Rückbestätigung reagiert wird (hierzu oben unter 2.).²⁸

Unterstützt wird diese Auffassung damit, dass auch auf europäischer Ebene seit geraumer Zeit elektronische Verfahren per einfacher Mail sowohl beim Petitionsausschuss des Europäischen Parlaments als auch beim Europäischen Bürgerbeauftragten für zulässig erachtet werden.²⁹

Andere sehen die Schriftform bei elektronischen Petitionen gewahrt, wenn das auf der Homepage des Deutschen Bundestages zur Verfügung gestellte Formular verwandt wird.³⁰

Wieder andere gehen davon aus, dass zumindest in Zukunft die einfache E-Mail als ausreichend angesehen werde.³¹

Autoren, die eine Eingabe per E-Mail als verfassungsrechtlich geschützte Position ansehen, weisen gleichzeitig ausdrücklich darauf hin, dass danach nicht alle Stellen, die als Petitionsadressaten in Betracht kommen, durch Art. 17 GG auch verpflichtet sind, die technischen Voraussetzungen für eine Petitionseingabe per E-Mail zu schaffen. Der Anspruch bestehe nur, wenn der Petitionsadressat eine entsprechende Empfangsmöglichkeit zur Verfügung gestellt habe.³² Es wird aber für möglich gehalten, dass sich mit zunehmender Üblichkeit der elektronischen Kommunikation gerade auch mit Behörden und anderen staatlichen Stellen das subjektive Petitionseinbringungsrecht mittelfristig durchaus zu einem Anspruch des Petenten auf die Eröffnung der Möglichkeit zur Einbringung der Petition auf elektronischem Wege verdichten werde.³³

28 Schmitz (Fn. 19) NVwZ 2003, 1437 (1439).

29 Vgl. Brenner (Fn. 25) Art. 17 Rn. 26 Fn. 83.

30 Brocker (Fn. 24) Art. 17 Rn. 13. Pagenkopf (Fn. 26) Art. 17 Rn. 9.

31 Klein kommt zu dieser Auffassung unter Verweis auf § 126 a BGB und § 3a VwVfG – Vorschriften, die aber gerade zur Wahrung des Schriftlichkeitserfordernisses bei E-Mails eine qualifizierte Signatur verlangen, Klein (Fn. 21), Art. 17 Rn. 63.

32 Brocker (Fn. 24) Art. 17 Rn. 13.2. Gnatzky, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau, Kommentar zum Grundgesetz (2011), Art. 17 Rn. 6a.

33 So Brocker (Fn. 24) Art. 17 Rn. 13.2.

4.3. Fazit

Mit Blick auf die oben unter 4.1 genannten Voraussetzungen für das Merkmal der Schriftlichkeit in Art. 17 GG erfüllt die De-Mail diesen Begriff, weil der Autor identifizierbar ist. Man wird danach aber auch eine einfache E-Mail als ausreichend ansehen müssen, sofern Namen und Anschrift des Petenten aufgeführt werden. Daraus ergibt sich dann jedoch auch ein Anspruch unmittelbar aus Art. 17 GG auf Entgegennahme solcher E-Petitionen, wenn die zuständige Stelle eine E-Mail-Adresse hat. Der Anspruch besteht nach hier vertretener Auffassung mithin auch dann, wenn der Petitionsadressat kein besonderes Portal für die Entgegennahme von E-Mails eingerichtet hat und lediglich per E-Mail erreichbar ist.

Bejaht man einen Anspruch auf die Entgegennahme und Bearbeitung von E-Mails, stellt sich die Frage, ob die Notwendigkeit ein hierfür vorgesehenes Formular zu verwenden, wie es die Verfahrensvorschrift des Bundestages vorsieht, eine unzulässige Einschränkung dieses Rechts bedeutet. Diese Frage kann jedoch verneint werden. Wer nicht in der Lage ist, das Online-Formular zu benutzen, kann mit einem einfachen Schreiben per Post seine Petition einreichen.³⁴ Demgegenüber bietet die Online-Petition eine Verbesserung des Grundrechtsschutzes, indem sie die Petitionsmöglichkeiten erweitert.

Folgt man mit Kellner der Auffassung, dass sich aus Art. 17 GG kein Anspruch auf die Einlegung von Petitionen per E-Mail ergibt, so gewähren die Verfahrensvorschriften, auch wenn sie die Verwendung des Formulars vorschreiben, jedenfalls mehr als das durch Art. 17 GG gebotene Minimum und sind daher unbedenklich.³⁵

(„Ende der Bearbeitung“)

34 Brocker (Fn. 24) Art. 17 Rn. 13.2.

35 So Kellner (Fn. 25) Neue Justiz 2007, 56 (58), der darauf hinweist, dass eine so eingereichte Petition dann auch nicht den Schutz des Art. 17 GG genießt und sich deswegen für eine Änderung des Art. 17 GG ausspricht, um E-Petitionen zuzulassen (S. 59).