

W

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

Petitionsrecht und laufende Planfeststellungsverfahren

- Ausarbeitung -

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages

Verfasser/in:

[REDACTED]

[REDACTED]

Petitionsrecht und laufende Planfeststellungsverfahren

Ausarbeitung WD 7 - 321/07 und WD 3 - 480/07

Abschluss der Arbeit:

Fachbereich WD 7: Zivil-, Straf- und Verfahrensrecht, Umweltschutzrecht, Verkehr,
Bau und Stadtentwicklung

WD 3: Verfassung und Verwaltung

Telefon:

+ [REDACTED]

+ [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. Diese bedürfen der Zustimmung des Direktors beim Deutschen Bundestag.

- Zusammenfassung -

Im Rahmen der Arbeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages wurde anlässlich konkreter Petitionen die Problematik aufgeworfen, ob und gegebenenfalls in welcher Hinsicht das Petitionsrecht in Fällen laufender Planfeststellungsverfahren Einschränkungen unterliegt.

Zunächst war die Frage zu klären, ob allein die Tatsache, dass zeitlich parallel zum Petitionsverfahren in gleicher Sache bereits ein Planfeststellungsverfahren läuft, möglicherweise der Behandlung einer Petition generell entgegensteht. Im Ergebnis kann in Anbetracht der Komplementärfunktion des Petitionsrechts **allein daraus keine Sperre im Hinblick auf das parlamentarische Petitionsbehandlungsrecht** abgeleitet werden.

Des Weiteren war der Problematik nachzugehen, ob aus der besonderen Stellung der Planfeststellungsbehörden und der ihnen eingeräumten planerischen Gestaltungsfreiheit möglicherweise konkrete Einschränkungen im Hinblick auf die Behandlung der Petition - Petitionsinformationsrecht bzw. -überweisungsrecht - in Fällen laufender Planfeststellungsverfahren resultieren.

In diesem Kontext ist zunächst auf die **grundsätzliche Zulässigkeit von Weisungen vorgesetzter Behörden gegenüber Planfeststellungsbehörden** hinzuweisen, wobei solche Weisungen zur Wahrung der verfahrensmäßigen Garantien des Planfeststellungsverfahrens **jedoch** auf einer vollständigen Kenntnis der im Anhörungsverfahren vorgebrachten und erörterten Tatsachen und Einwendungen beruhen, ihrerseits den Anforderungen des Abwägungsgebots inhaltlich entsprechen und insoweit auch begründet werden müssen.

Im Hinblick auf Reichweite und Umfang der parlamentarischen Annexrechte ist einerseits festzuhalten, dass bei Planfeststellungsverfahren **keine inhaltlichen Einschränkungen des Petitionsinformationsrechts gegenüber der Bundesregierung und Bundesbehörden** ersichtlich sind. **Anders** stellt sich dies **gegenüber Landesbehörden** dar, bei denen der Petitionsausschuss aufgrund des Prinzips der vertikalen Gewaltenteilung keine direkten Informationsrechte ausüben kann, sondern vielmehr auf sein allgemeines Petitionsinformationsrecht gegenüber der Bundesregierung beschränkt bleibt.

Im Interesse der Respektierung der planerischen Gestaltungsfreiheit der Planfeststellungsbehörden erscheint es mit Rücksicht auf den Grundsatz der Gewaltenteilung allerdings andererseits gerechtfertigt, eine **restriktive Ausübung des Petitionsüberweisungsrechts gegenüber Bundesregierung und Bundesbehörden** anzunehmen. Aufgrund eines wertenden Vergleichs mit der Sperrwirkung der richterlichen Unabhängig-

keit im Petitionsbereich erscheint als Schlussfolgerung eine **Differenzierung** dergestalt naheliegend, dass der Petitionsausschuss **grundsätzlich eher Zurückhaltung hinsichtlich einer Überweisung „zur Berücksichtigung“ und „zur Erwägung“ als den beiden stärksten Formen von Beschlussempfehlungen** üben sollte, während Überweisungen „als Material“ oder „zur Kenntnis“ keinen verfassungsrechtlichen Bedenken begegnen. Ein **Petitionsüberweisungsrecht gegenüber Landesbehörden** besteht indes **nicht**.

Abschließend ging es um die Klärung der Frage, in welchem Verhältnis die **Zuständigkeiten** des Deutschen Bundestages und der jeweiligen Landesvolksvertretungen bei Petitionsverfahren im Kontext von Planfeststellungsverfahren im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung stehen. In Angelegenheiten, in denen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheiten (Art. 83, 84 GG) oder **im Auftrag des Bundes (Art. 85 GG)** ausführen, ist nicht der Bundestag, sondern sind die **Länderparlamente der zuständige Petitionsadressat**. Soweit allerdings die Aufsicht des Bundes reicht, ist **daneben auch der Bundestag zuständig**, das heißt, diese Petitionen werden vom Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages nur behandelt, **soweit sie auch Fragen der Aufsicht des Bundes betreffen**.

Inhalt



1.	Einleitung und Begriffsklärungen	7
1.1.	Prüfungsgegenstand	7
1.2.	Klärung wesentlicher Begriffe	7
1.2.1.	Petitionsrecht und Petitionsbehandlung	7
1.2.2.	Planfeststellungsverfahren	11
2.	Einschränkungen der Petitionsbehandlung bei laufenden Planfeststellungsverfahren im Hinblick auf die Spezifika des Planfeststellungsverfahrens	13
2.1.	Einschränkungen aufgrund eines laufenden Verwaltungsverfahrens	13
2.2.	Einschränkungen bei der Petitionsbehandlung im Hinblick auf die besondere Stellung der Planfeststellungsbehörden	16
2.2.1.	Planerische Gestaltungsfreiheit und Abwägungsgebot	16
2.2.2.	Abwägungsausfall	16
2.2.2.1.	Wesentliche Aussagen des Urteils des BVerwG vom 5.12.1986 (Az. 4 C 13/85, Flughafen München II)	17
2.2.2.2.	Problematik der Bindung der Planfeststellungsbehörde durch Weisungen	19
2.2.2.2.1.	Grundsätzliche Zulässigkeit von Weisungen vorgesetzter Behörden gegenüber Planfeststellungsbehörden	20
2.2.2.2.2.	Schranken für die Erteilung von Weisungen im Planfeststellungsverfahren	21
2.3.	Besonderheiten und Einschränkungen des Petitionsinformationsrechts	22
2.3.1.	Informationsrechte gegenüber der Bundesregierung	22
2.3.2.	Informationsrechte gegenüber Bundesbehörden	23
2.3.3.	Informationsrechte gegenüber Landesbehörden	24

2.4.	Besonderheiten und Einschränkungen des Petitionsüberweisungsrechts	25
2.4.1.	Ausübung des Petitionsüberweisungsrechts gegenüber Landesbehörden	26
2.4.2.	Ausübung des Petitionsüberweisungsrechts gegenüber Bundesregierung und Bundesbehörden und diesbezügliche Einschränkungen	26
2.4.3.	Praxisbeispiele	29
3.	Zuständigkeit des Deutschen Bundestages bzw. der jeweiligen Landesvolksvertretung für Petitionen zu Planfeststellungsverfahren im Bereich der Bundesauftragsverwaltung	30
4.	Literaturverzeichnis	33

1. Einleitung und Begriffsklärungen

1.1. Prüfungsgegenstand

Im Rahmen der Arbeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages wurde anlässlich konkreter Petitionen die Problematik aufgeworfen, ob und gegebenenfalls in welcher Hinsicht das Petitionsrecht in Fällen laufender Planfeststellungsverfahren Einschränkungen unterliegt. Diese bisher in Literatur und Rechtsprechung nicht näher eruierte Fragestellung ist insbesondere von Relevanz im Kontext von großen Infrastrukturvorhaben, wie beispielsweise Bundesautobahnen und -fernstraßen, Bundesschiffahrtsstraßen, Eisenbahnstrecken sowie Flughäfen, die in den Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) fallen. Diese raumbedeutsamen Vorhaben sind nach den Fachplanungsgesetzen einem Planfeststellungsverfahren unterworfen und betreffen sowohl den Bereich der Bundesauftragsverwaltung (Art. 85 GG)¹ als auch das Gebiet der bundeseigenen Verwaltung (Art. 86 GG).²

In diesem Kontext stellt sich insbesondere die Frage, ob aus der besonderen Stellung der Planfeststellungsbehörden und der ihnen eingeräumten planerischen Gestaltungsfreiheit möglicherweise Einschränkungen bei der parlamentarischen Petitionsbehandlung in Fällen laufender Planfeststellungsverfahren resultieren und ob diese eventuell eine Zurückhaltung bei der Ausübung des Petitionsinformations- und des Petitionsüberweisungsrechts gebieten.

Vor diesem Hintergrund ist Intention der nachfolgenden Ausarbeitung eine Prüfung der im Auftrag aufgeworfenen grundsätzlichen Fragestellungen, wobei die Ergebnisse des Gutachtens als Basis für die zukünftige Petitionsbearbeitung im Petitionsausschuss dienen und gegebenenfalls auch gegenüber der Bundesregierung verwandt werden sollen.

1.2. Klärung wesentlicher Begriffe

1.2.1. Petitionsrecht und Petitionsbehandlung

Art. 17 Grundgesetz (GG) normiert das Individualrecht, Bitten und Beschwerden an die zuständigen Stellen und an die Volksvertretung richten zu können, wobei unter den Terminus der „Volksvertretung“ jedenfalls der Bundestag und die Länderparlamente zu

1 So z.B. Bundesfernstraßen gem. Art. 90 Abs. 2 GG, Aufgaben der Luftverkehrsverwaltung gem. Art. 87d Abs. 2 GG und die Bundeswasserstraßenverwaltung auf Antrag gem. Art. 89 Abs. 2 S. 3 und 4 GG.

2 So z.B. die Eisenbahnverkehrsverwaltung für Eisenbahnen des Bundes gem. Art. 87e Abs. 1 GG und die Bundeswasserstraßenverwaltung gem. Art. 89 Abs. 2 S. 1 GG.



subsumieren sind.³ Das Grundrecht des Art. 17 GG gewährleistet einen subjektiv-rechtlichen Anspruch auf Entgegennahme, sachliche Prüfung und Bescheidung der Petition durch den zuständigen Petitionsadressaten, jedoch keinen Anspruch auf eine bestimmte Sachentscheidung.⁴

Neben der individuellen Interessen- und Rechtsschutzfunktion, der Partizipationsfunktion und der „Purgationsfunktion des Herzausschüttenkönnens“ wohnen dem Petitionsrecht ferner als objektiv-rechtliche Dimensionen eine Integrations- und Legitimationsfunktion sowie eine Artikulations- und Informationsfunktion inne.⁵ Ferner kommt dem Petitionsrecht eine flankierende Kontrollfunktion zu: zwar stellt es selbst kein Instrument parlamentarischer Kontrolle dar, jedoch dient es als „soziales Frühwarnsystem“ und ist „Hilfe parlamentarischer Kontrolle“.⁶

Hinsichtlich des Petitionsadressaten ist zu beachten, dass die Zuständigkeit des Bundestages zur Behandlung von Petitionen nur im Rahmen der Kompetenz des Bundes besteht.⁷ Im Gegensatz zu den „zuständigen Stellen“ i.S.v. Art. 17 GG kommt dem Bundestag aufgrund seines demokratischen Legitimationsübergewichts eine umfassende **„formelle parlamentarische Allzuständigkeit“ für die Behandlung von Petitionen** zu, jedoch im Hinblick auf die Verpflichtung zur Beachtung der horizontalen und vertikalen Gewaltenteilung **keine zusätzliche materielle Abhilfekompetenz**.⁸

Rechtsgrundlagen für das Verfahren der parlamentarischen Petitionsbehandlung im Deutschen Bundestag und für die besonderen Befugnisse des Petitionsausschusses sind Art. 17, 45c GG, das Gesetz über die Befugnisse des Petitionsausschusses (Gesetz nach Art. 45c GG, im Folgenden: PetAG)⁹, die §§ 108 - 112 der Geschäftsordnung des Deut-

3 Zu der umstrittenen Frage, ob auch die kommunalen Vertretungsorgane erfasst werden: siehe Langenfeld, in: Isensee/Kirchhof, HbStR III, § 39 Rn. 37.

4 BVerfGE 2, 225 (230); 13, 54 (90); BVerfG NJW 1992, 3033; Klein, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 17 Rn. 80, 84; Langenfeld, in: Isensee/Kirchhof, HbStR III, § 39 Rn. 33; Krings, NVwZ 2004, 474 (477f); Brenner in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 17 Rn. 40ff.

5 Zur Multifunktionalität des Petitionsrechts im Einzelnen: Würtenberger, in: Bonner Kommentar zum GG, Art. 45c Rn.15ff; Bauer, in: Dreier, GG, Art. 17 Rn. 13; Klein, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 17, Rn. 137; Burmeister, in: Isensee/Kirchhof, HbStR II, § 32 Rn. 6ff.

6 Zu den strukturellen Unterschieden zwischen parlamentarischer Kontrolle und Petitionsbehandlung ausführlich: Graf Vitzthum, S. 52ff.

7 Hierzu näher: Graf Vitzthum, S. 35ff; Klein, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 17, Rn. 105ff; Art. 45c Rn. 27; Würtenberger, in: Bonner Kommentar zum GG, Art. 45c Rn. 52.

8 Dazu ausführlich BVerfG NJW 1992, 3033; BremStGH, Entscheidung vom 22.01.1996 – St. 1/94, NVwZ-RR 1997, 145 (146); Graf Vitzthum, S. 41ff; Klein, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 45c Rn. 28; Langenfeld, in: Isensee/Kirchhof, HbStR III, § 39 Rn. 43f; Burmeister, in: Isensee/Kirchhof, HbStR II, § 32 Rn. 47.

9 Gesetz nach Art. 45c GG vom 19. Juli 1975, BGBl. I S. 1921.



schen Bundestages (GO-BT) sowie die Verfahrensgrundsätze des Petitionsausschusses.¹⁰

Als Befugnisse zur Ermöglichung der effektiven Aufgabenwahrnehmung stehen dem Deutschen Bundestag bzw. dem Petitionsausschuss insbesondere das Petitionsinformationsrecht sowie das Petitionsüberweisungsrecht zur Verfügung, die dogmatisch als **ungeschriebene Annexkompetenzen** oder „implied powers“ aus der sich aus Art. 17 GG ergebenden Kompetenz der Volksvertretung zur Behandlung von Petitionen abgeleitet werden (s. a. Nr. 6.1 und 6.3 der Verfahrensgrundsätze).¹¹

Das parlamentarische **Petitionsinformationsrecht** umfasst die Befugnis des Parlaments, von der Exekutive zum Zweck der Sachaufklärung diejenigen Informationen und Stellungnahmen anzufordern, welche die sachgerechte und effektive Bearbeitung und Bescheidung der Petition überhaupt erst ermöglichen.¹² Der durch Art. 17 GG postulierte Pflicht des Parlaments zur Petitionsbehandlung korrespondiert notwendigerweise als mitgeschriebenes Annexrecht die originäre Befugnis zur aufgabenbezogenen Informationseinholung und Sachprüfung, da das Parlament im Gegensatz zu den „zuständigen Stellen“ im Allgemeinen weder vom Inhalt noch von den Hintergründen des vom Petenten vorgebrachten Sachverhalts Kenntnis hat.¹³ Adressat des parlamentarischen Petitionsinformationsrechts ist in der Regel die Bundesregierung, jedoch besteht kein Informationsmonopol der Bundesregierung.¹⁴

Kumulativ zu diesem allgemeinen Petitionsinformationsrecht, das auf schriftliche oder mündliche Auskünfte beschränkt ist, stehen dem Petitionsausschuss nach dem Befugnisgesetz nach Art. 45c GG bei der Behandlung von Beschwerden zusätzliche besondere Informationsbefugnisse in Form von Aktenvorlage-, Auskunft- und Zutrittsrechten

10 Zu den Einzelheiten des Petitionsbehandlungsverfahrens siehe näher: Achterberg/Schulte, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 45 c Rn. 10ff.

11 Dazu im Detail: Graf Vitzthum, S. 57ff; Klein, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 45c Rn. 49ff; Stettner, in: Bonner Kommentar zum GG, Art. 17 Rn. 82, Würtenberger, in: Bonner Kommentar zum GG, Art. 45 c Rn. 126; Langenfeld, in: Isensee/Kirchhof, HbStR III, § 39 Rn. 62ff; aA: Krings, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum GG, Art. 17 Rn. 75 mwN und Art. 45c Rn. 26f; Pagenkopf, in: Sachs, GG, Art. 17 Rn. 8.

12 Hierzu näher: Graf Vitzthum, S. 56ff; Klein, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 45c Rn. 49ff; Brenner, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 17 Rn. 54f, Achterberg/Schulte, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 45 c Rn. 48ff; Langenfeld, in: Isensee/Kirchhof, HbStR III, § 39 Rn. 62ff.

13 Achterberg/Schulte, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 45c Rn. 48f; Graf Vitzthum S. 59; Burmeister, in: Isensee/Kirchhof, HbStR II, § 32 Rn. 49; s.a. BremStGH, Entscheidung vom 22.01.1996 – St. 1/94, NVwZ-RR 1997, 145 (146).

14 Hierzu: Stettner, in: Bonner Kommentar zum GG, Art. 17 Rn. 84; Graf Vitzthum, S. 62f; Burmeister, in: Isensee/Kirchhof, HbStR II, § 32 Rn. 50.



gem. § 1 PetAG sowie das Recht auf Anhörung von Zeugen und Sachverständigen gem. § 4 PetAG zu.¹⁵

Als Korrelat des parlamentarischen Petitionsinformationsrechts und als Element parlamentarischer Gestaltung und Kontrolle fungiert das **Petitionsüberweisungsrecht**. Es beinhaltet die Befugnis des Bundestages, die Petition mit einer Stellungnahme und gegebenenfalls einem Beschlussvorschlag zur Erledigung an die Bundesregierung oder an ein anderes Verfassungsorgan des Bundes zu überweisen.¹⁶ Mögliche Tenorierungen zur abschließenden Erledigung durch den Bundestag ergeben sich exemplarisch aus Nr. 7.14 der Verfahrensgrundsätze des Petitionsausschusses und umfassen in unterschiedlicher Intensität insbesondere die folgenden **Beschlussempfehlungen**:

- die Überweisung an die Bundesregierung „zur Berücksichtigung“, wenn das Anliegen des Petenten begründet und Abhilfe notwendig ist,
- die Überweisung an die Bundesregierung „zur Erwägung“, wenn das Anliegen des Petenten aus Sicht des Parlaments noch einmal zu überprüfen und nach Abhilfemöglichkeiten zu suchen ist,
- die Überweisung an die Bundesregierung „als Material“, wenn das Anliegen des Petenten in die Rechtsetzung einbezogen werden kann,
- die schlichte Überweisung an die Bundesregierung, um sie auf die Begründung des Beschlusses des Bundestages hinzuweisen oder auf das Anliegen des Petenten besonders aufmerksam zu machen,
- die Kenntnisgabe an die Fraktionen,
- die Zuleitung an das Europäische Parlament und
- den Abschluss des Petitionsverfahrens.

Aufgrund des Gewaltenteilungsprinzips haben solche Stellungnahmen jedoch nur den Charakter einer politischen Empfehlung. Der Petitionsüberweisungsbeschluss des Bundestages als sog. „schlichter Parlamentsbeschluss“ entfaltet **gegenüber der Exekutive keine rechtliche Bindungswirkung**.¹⁷ Dem Parlament stehen im Petitionsverfahren

15 Graf Vitzthum/März, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, § 45 Rn. 38; Graf Vitzthum/März, JZ 1985, 809 (815); Würtenberger, in: Bonner Kommentar zum GG, Art. 45c Rn. 126ff.

16 Achterberg/Schulte, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 45c Rn. 52ff; Stettner, in: Bonner Kommentar zum GG, Art. 17 Rn. 90; Langenfeld, in: Isensee/Kirchhof, HbStR III, § 39 Rn. 70; Bauer, in: Dreier, GG, Art. 45c Rn. 22ff; Graf Vitzthum, S. 63ff.

17 Würtenberger, in: Bonner Kommentar zum GG, Art. 45c Rn. 103; Hofmann in: Schmidt-Bleibtreu / Klein/Hofmann/Hopfau, GG, Art. 17 Rn.10; van Heiß, Verfahrensgrundsätze S. 67 Rn. 4.

daher lediglich Informations- und Sachaufklärungsrechte zu, aber keine Dienst-, Fach- oder Rechtsaufsicht oder gar Selbsteintrittsrechte gegenüber der Exekutive.¹⁸



Sowohl das Petitionsinformations- als auch das Petitionsüberweisungsrecht können auch gegenüber den der Aufsicht der Bundesregierung nicht unterliegenden Annexverwaltungen der Verfassungsorgane sowie anderen Einrichtungen der „ministerialfreien“ Bundesverwaltung geltend gemacht werden¹⁹ (siehe auch Nr. 5 (2) und (3) sowie 6.1 (2) und 6.3 (2) der Verfahrensgrundsätze²⁰).

1.2.2. Planfeststellungsverfahren

Das Rechtsinstitut der Planfeststellung stellt ein förmliches Verfahren zur Genehmigung von komplexen Vorhaben unter Beteiligung aller Betroffener unter umfassender verbindlicher Regelung sämtlicher vom Vorhaben berührter Rechtsverhältnisse durch eine Stelle in einem einheitlichen Verfahren dar.²¹

Die Anwendung der §§ 72 – 78 des Verwaltungsverfahrensgesetzes des Bundes (VwVfG) setzt die Anordnung eines Planfeststellungsverfahrens durch Rechtsvorschrift in einem Fachplanungsgesetz voraus, das zugleich auch das für das Planfeststellungsverfahren anwendbare materielle Recht enthält.²² Einem Planfeststellungsverfahren unterworfen sind danach i. d. R. **übergeordnete raumbedeutsame und besonders komplexe Fachplanungen**, wie z.B.²³

- Bau und Änderung von Bundesfernstraßen und Bundesautobahnen gem. §§ 17 ff. des Bundesfernstraßengesetzes (FStrG),
- Bau und Änderung von Schienenwegen der Eisenbahn nebst notwendiger Anlagen (Betriebsanlagen der Eisenbahn) gem. §§ 18 ff. des Allgemeinen Eisenbahngesetzes (AEG),

18 Würtenberger, in: Bonner Kommentar zum GG, Art. 45c Rn.101; Graf Vitzthum, S. 64ff; Brenner in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 17 Rn. 63; Achterberg/Schulte, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 45c Rn. 53; Schick, Petitionen, S. 108.

19 Detailliert hierzu und zu den diesbezüglichen verfassungsrechtlichen Grenzen: Graf Vitzthum, S. 83ff.

20 Vgl. auch die Kommentierung bei van Heiß, Verfahrensgrundsätze S. 12ff Rn. 3ff.

21 Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 72 Rn. 1, 10 mwN; Bonk/Neumann, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 72 Rn. 46f.

22 Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 72 Rn. 4d; Bonk/Neumann, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 72 Rn. 23.

23 Umfassende Aufzählung u.a. bei Bonk/Neumann, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 72 Rn. 26ff.



- Bau und bauliche Änderungen von Verkehrsflughäfen gem. §§ 8 ff. des Luftverkehrsgesetzes (LuftVG),
- Ausbau und Neubau von Bundeswasserstraßen gem. §§ 14 ff. des Bundeswasserstraßengesetzes (WaStrG) und
- Bau und Änderung von Magnetschwebebahnen nebst notwendiger Betriebsanlagen gem. §§ 1 ff. des Gesetzes zur Regelung des Planungsverfahrens für Magnetschwebebahnen (Magnetschwebebahnplanungsgesetz - MBPIG).

Die Materien dieser Planfeststellungsverfahren unterfallen sowohl der Bundesauftragsverwaltung gem. Art. 85 GG als auch der bundeseigenen Verwaltung gem. Art. 86 GG (s. o.). Die im Fachrecht enthaltenen speziellen Vorschriften gehen dabei den §§ 72 ff. VwVfG vor.²⁴

Das VwVfG des Bundes ist nur dann unmittelbar anwendbar, wenn das Planfeststellungsverfahren vor einer Bundesbehörde stattfindet, wie z.B. bei der eisenbahnrechtlichen Planfeststellung nach AEG, für die gem. § 3 Abs. 2 Nr. 1 des Gesetzes über die Eisenbahnverkehrsverwaltung des Bundes vom 27.12.1993²⁵ das Eisenbahn-Bundesamt (EBA) zuständig ist. Für die typischen Fälle der Durchführung des Planfeststellungsverfahrens vor Landesbehörden gelten hingegen grundsätzlich die Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder, die im Wesentlichen inhaltsgleiche Bestimmungen enthalten oder auf die §§ 72 ff. VwVfG des Bundes verweisen.²⁶

Die weitreichenden rechtlichen Wirkungen des Planfeststellungsbeschlusses, der einen rechtsgestaltenden Verwaltungsakt in der Form einer Allgemeinverfügung i.S.v. § 35 S. 2 VwVfG darstellt, sind in § 75 VwVfG normiert. Nach § 75 Abs. 1 S. 1 HS 1 VwVfG wird durch den Planfeststellungsbeschluss die Zulässigkeit des Vorhabens im Hinblick auf alle davon berührten öffentlichen Belange festgestellt (sog. Genehmigungswirkung). Dem Planfeststellungsverfahren wesensimmanent ist, dass sämtliche sonst fachrechtlich an sich erforderlichen Genehmigungen, Erlaubnisse, Bewilligungen, Zustimmungen usw. ersetzt werden, wobei die materiell-rechtlichen Regelungen des Fachrechts jedoch beachtlich bleiben (**sog. formelle Konzentrationswirkung**, vgl. § 75 Abs. 1 S. 1 HS 2 VwVfG). Der Planfeststellungsbeschluss regelt zudem auch die Rechtsverhältnisse Dritter in Bezug auf das Vorhaben umfassend, indem Abwehr- und

24 Kritisch zu den umfangreichen Abweichungen von den §§ 72ff VwVfG durch das am 1.1.2007 in Kraft getretene Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz: Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 72 Rn. 3, 6, § 73 Rn. 3.

25 BGBl I S. 2378, 2394.

26 Hierzu: Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 72 Rn.5; § 74 Rn. 6; Johlen, in: Hoppenberg/de Witt, Handbuch des öffentlichen Baurechts, Band 2, L, Rn. 1; Bonk/Neumann, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 72 Rn. 98ff.

Unterlassungsansprüche gegen die planfestgestellte Anlage ausgeschlossen und auf Schutzvorkehrungen bzw. Entschädigungsansprüche beschränkt werden (sog. Gestaltungs-, Duldungs- und Ausgleichswirkung, vgl. § 75 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 S. 1 und Abs. 2 S. 2 und 3 VwVfG).²⁷

Als zentrales Element des Planfeststellungsverfahrens ist in § 73 VwVfG ein besonderes Anhörungs- und Beteiligungsverfahren vorgesehen, das vor der Anhörungsbehörde, die von der Planfeststellungsbehörde grundsätzlich funktionell getrennt ist²⁸, stattfindet. Welche Behörde Planfeststellungsbehörde ist, ergibt sich aus den Fachplanungsgesetzen des Bundes oder aus landesrechtlichen Bestimmungen.

Die Planfeststellungsbehörde entscheidet über das Vorhaben in Ausübung des ihr zustehenden planerischen Gestaltungsspielraumes (Planungsermessen), der sich an dem planungsrechtlichen Abwägungsgebot zu orientieren hat.²⁹

2. **Einschränkungen der Petitionsbehandlung bei laufenden Planfeststellungsverfahren im Hinblick auf die Spezifika des Planfeststellungsverfahrens**

2.1. **Einschränkungen aufgrund eines laufenden Verwaltungsverfahrens**

Zunächst stellt sich die Frage, ob allein die Tatsache, dass zeitlich parallel in gleicher Sache bereits ein Planfeststellungsverfahren läuft, möglicherweise der Behandlung einer Petition entgegensteht, da im Rahmen dieses förmlichen Verwaltungsverfahrens ein umfassendes Anhörungsverfahren nach Maßgabe der Vorschriften des § 73 VwVfG durchgeführt wird, in dem eine intensive Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung erfolgt und von den Betroffenen Einwendungen vorgetragen werden können, die dann im Erörterungstermin behandelt werden.

In diesem Kontext ist jedoch die **Komplementarität des Petitionsrechts zur Rechtsweggarantie des Art. 19 Abs. 4 GG** zu berücksichtigen. Das Bitt- und Beschwerderecht ist **nicht subsidiär** und kann als „individuelles Notrufrecht“ **außerhalb formaler administrativer oder gerichtlicher Verfahren und losgelöst von den für diese geltenden Kautelen**, wie z.B. Fristen, Selbstbetroffenheit, Kostenrisiko, Anwaltszwang

27 Zu den Wirkungen des Planfeststellungsverfahrens ausführlich: Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 72 Rn. 10a, § 75 Rn. 5ff; Bonk/Neumann, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 75 Rn. 3, 6ff; Stürer/Probstfeld, Die Planfeststellung, Rn. 118; Dürr, in: Knack, VwVfG, § 75 Rn. 5ff; Allesch/Häußler, in: Obermayer, VwVfG, § 75 Rn. 7ff.

28 Zur Problematik der institutionellen Befangenheit bei Identität von Vorhabenträger und Planfeststellungsbehörde: Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 73 Rn. 16; Bonk/Neumann, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 74 Rn. 8.

29 Hierzu im Einzelnen: Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 75 Rn. 50ff.

etc., geltend gemacht werden.³⁰ Auch in zeitlicher Hinsicht bestehen keine Grenzen, da sich das Petitionsrecht sowohl auf vergangene als auch auf laufende, noch nicht abgeschlossene Vorgänge sowie auf zukünftige Ereignisse beziehen kann.³¹ Die Erschöpfung des Rechtsweges oder des verwaltungsbehördlichen Instanzenweges ist somit nicht Voraussetzung für die Behandlung einer Petition, so dass Petitionsverfahren zeitgleich zu Gerichts- und Verwaltungsverfahren durchgeführt werden können und insoweit eine „Doppelgleisigkeit“ besteht.³²

In diesem Kontext ist insbesondere darauf aufmerksam zu machen, dass das Petitionsrecht grundsätzlich sogar die Möglichkeit von Beschwerden gegen bestands- und rechtskräftige Entscheidungen eröffnet.³³ Gegenstand der Rechtsprechung im Kontext der gerichtlichen Überprüfung der Einhaltung der Anforderungen des Abwägungsgebots waren beispielsweise auch Petitionsverfahren, die sich gegen die Realisierung bestandskräftiger Planfeststellungsbeschlüsse richteten.³⁴

Für die Annahme der Zulässigkeit einer Petitionsbehandlung im vorliegenden Fall spricht daher auch ein **„erst recht“-Schluss**: wenn man mit der überwiegenden Ansicht davon ausgeht, dass Petitionen auch bei laufenden Gerichtsverfahren mit den aus der richterlichen Unabhängigkeit und dem Grundsatz der Gewaltenteilung resultierenden Einschränkungen zulässig sind³⁵ (hierzu näher unter 2.4.2.), dann muss eine Petitionsbehandlung „erst recht“ bei laufenden Planfeststellungsverfahren möglich sein. Angesichts des vergleichbaren Sachverhalts ist insoweit auch kein Grund ersichtlich, der eine grundsätzlich andere Behandlung von Petitionen im Fall von laufenden Planfeststellungsverfahren rechtfertigen würde.

30 Stettner, in: Bonner Kommentar zum GG, Art. 17 Rn. 10ff, Brenner, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 17 Rn. 12ff; Langenfeld, in: Isensee/Kirchhof, HbStR III, § 39 Rn. 9; Dollinger, in: Umbach/Clemens, GG, Art. 17 Rn. 9; Schick, Petitionen S. 33; Klein, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 17 Rn. 47, 136, 138.

31 Brenner, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 17 Rn. 17; Langenfeld, in: Isensee/Kirchhof, HbStR III, § 39 Rn. 10; Stein, in: Alternativkommentar zum GG, Art. 17 Rn. 21f.

32 Achterberg/Schulte, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 45c Rn. 16; Stettner, in: Bonner Kommentar zum GG, Art. 17 Rn. 11, 108; Graf Vitzthum/März, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, § 45 Rn. 44.

33 Brenner, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 17 Rn. 14; Stein, in: Alternativkommentar zum GG, Art. 17 Rn. 21f; Langenfeld, in: Isensee/Kirchhof, HbStR III, § 39 Rn. 10.

34 Vgl. VGH Baden-Württemberg, Urt. vom 26.2.1991, 5 S 1270/90, UPR 1991, 454f; VGH Baden-Württemberg, Urt. vom 21.10.1988, 5 S 1088/88, NVwZ-RR 1989, 354ff.

35 Ausführlich hierzu: Graf Vitzthum, S. 42f, 98ff; Schick, Petitionen S. 88ff; Klein, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 45c Rn. 33, 36; Würtenberger, in: Bonner Kommentar zum GG, Art. 45c Rn. 55; Achterberg/Schulte, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 45c Rn. 16; Burmeister, in: Isensee/Kirchhof, HbStR II, § 32 Rn. 47; Trossmann/Roll § 108 Rn. 10; siehe auch Nr. 5(5) der Verfahrensgrundsätze und die Ausführungen unter 3.4.2.1.



Weiterhin sprechen auch die **Unterschiede zwischen Anhörungsverfahren und Petitionsrecht** für die zusätzliche Möglichkeit der Petitionsbehandlung.

§ 73 Abs. 4 S. 1 VwVfG setzt eine Einwendungsbefugnis im Anhörungsverfahren voraus, d.h. zur Erhebung von Einwendungen berechtigt sind vorbehaltlich abweichender Vorschriften des Fachrechts grundsätzlich nur diejenigen, die in eigenen Belangen durch das Vorhaben berührt werden. Nicht einwendungsbefugt ist daher, wer nur Interessen der Allgemeinheit oder dritter Personen geltend macht.³⁶ Die Frist, während der Einwendungen erhoben werden können, endet zwei Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist.

Demgegenüber greift das Petitionsrecht unabhängig von der Geltendmachung einer individuellen Beschwer oder rechtlichen Betroffenheit, gestattet also auch „Popularpetitionen“ zur Geltendmachung allgemeiner öffentlicher Belange³⁷, und ist ferner auch nicht fristgebunden.

Fraglich könnte weiterhin sein, ob die materielle Präklusion zu Einschränkungen des Petitionsrechts führt, da nach § 73 Abs. 4 S. 3 VwVfG mit Ablauf der Einwendungsfrist alle Einwendungen ausgeschlossen sind, die nicht auf besonderen privatrechtlichen Titeln beruhen.

In diesem Zusammenhang ist jedoch zu beachten, dass durch die Präklusionswirkung nicht die objektiv-rechtliche Verpflichtung der Behörde zur Beachtung aller ohnehin von Amts wegen zu berücksichtigenden rechtlichen Voraussetzungen der Planfeststellung und gem. dem Untersuchungsgrundsatz des § 24 VwVfG zur sorgfältigen Aufklärung des Sachverhalts und zu einer gerechten Abwägung aller betroffenen öffentlichen und privaten Belange tangiert wird.³⁸ Auch bei der Behördenpräklusion nach § 73 Abs. 3 a S. 2 VwVfG werden von der Präklusionswirkung alle Belange ausgenommen, die der Planfeststellungsbehörde bekannt sind, ihr hätten bekannt sein müssen oder die für die Rechtmäßigkeit der Entscheidung von Bedeutung sind.

Im Wege einer Petition können andere, bisher im Anhörungsverfahren noch nicht vortragene Belange und Aspekte von jedermann, d.h. auch von Nichtbetroffenen, eingebracht werden, die zu einer Ergänzung und Vervollständigung des Abwägungsmaterials beitragen. Das Petitionsbegehren ist von der Planfeststellungsbehörde im Rahmen einer umfassenden gerechten Abwägung aller öffentlichen und privaten Belange ggf. als relevantes zusätzliches Abwägungsmaterial einzubeziehen und zu berücksichtigen, da die

36 Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 73 Rn. 67 mwN; Bonk/Neumann, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 73 Rn. 67.

37 Klein, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 17 Rn. 60.

38 Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 73 Rn. 96 mwN.



Abwägung sonst defizitär bliebe. Hierfür spricht auch der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung gem. Art. 20 Abs. 3 GG sowie der Gedanke der Optimierung der Planung. Auch aus der Präklusionswirkung folgen somit keine Einschränkungen des Petitionsrechts.

Im Ergebnis ist daher zu konstatieren, dass allein aus der Tatsache, dass zeitlich parallel ein Planfeststellungsverfahren läuft, keine Sperre im Hinblick auf das Petitionsrecht und das parlamentarische Petitionsbehandlungsrecht abgeleitet werden kann.

2.2. Einschränkungen bei der Petitionsbehandlung im Hinblick auf die besondere Stellung der Planfeststellungsbehörden

Näherer Prüfung bedarf im Folgenden die Frage, ob aus der besonderen Stellung der Planfeststellungsbehörde und der ihr eingeräumten planerischen Gestaltungsfreiheit möglicherweise Einschränkungen bei der Petitionsbehandlung in Fällen laufender Planfeststellungsverfahren resultieren.

2.2.1. Planerische Gestaltungsfreiheit und Abwägungsgebot

Charakteristisch für die Planfeststellung ist, dass der zuständigen Behörde als Wesensmerkmal rechtsstaatlicher Planung ein **planerischer Gestaltungsspielraum (Planungsermessen)** eingeräumt ist, weil Planung ohne Gestaltungsspielraum ein Widerspruch in sich wäre.³⁹ Hieraus folgt, dass grundsätzlich kein Anspruch auf die beantragte Planfeststellung, sondern nur auf eine fehlerfreie Betätigung des Planungsermessens besteht.

Aus dem Rechtsstaatsprinzip wird als praktisch bedeutsamste Schranke der planerischen Gestaltungsfreiheit das **Abwägungsgebot** abgeleitet, das aus dem Wesen einer rechtsstaatlichen Planung folgt und Verfassungsrang hat.⁴⁰ Es gebietet, die von einer Planung berührten öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen und in einen verhältnismäßigen Ausgleich zu bringen.

2.2.2. Abwägungsausfall

Von Relevanz ist im vorliegenden Fall insbesondere die Prüfung eines möglichen Abwägungsfehlers in der Gestalt des Abwägungsausfalls. Ein Abwägungsausfall ist dann

39 BVerwGE 34, 301 (304); 48, 56 (59); 56, 110 (116f); 59, 253 (256ff); 71, 166 (168ff); 72, 282 (285); Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 72 Rn. 10f, 41, § 74 Rn. 16, 50ff; Bonk/Neumann in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 72 Rn. 10, § 74 Rn. 29f; zur rechtsdogmatischen Abgrenzung näher: Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 40 Rn. 10ff u. § 74 Rn. 19.

40 BVerwGE 48, 56 (63); 64, 270; 74, 124 (133); Bonk/Neumann, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 74 Rn. 54; Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 74 Rn. 51ff.

anzunehmen, wenn eine (sachgerechte) Abwägung überhaupt nicht stattfindet.⁴¹ Die Planfeststellungsbehörde muss eine eigenständige und unabhängige Abwägungsentscheidung treffen. Dies setzt voraus, dass die Behörde sich ihres planerischen Gestaltungsspielraumes bewusst ist und sich nicht irrtümlich für rechtlich oder tatsächlich bereits gebunden hält.⁴² So wurde von der Rechtsprechung beispielsweise entschieden, dass der Planfeststellungsbehörde regelmäßig die Abwägungsbereitschaft fehlt, wenn dem Petitionsausschuss die Änderung eines bestandskräftigen Planfeststellungsbeschlusses in einem gegen ihn gerichteten Petitionsverfahren von der Landesregierung verbindlich zugesagt wird.⁴³

2.2.2.1. Wesentliche Aussagen des Urteils des BVerwG vom 5.12.1986 (Az. 4 C 13/85, Flughafen München II)

Ferner stellt es einen Abwägungsausfall dar, wenn die Planfeststellungsbehörde sich von sachfremden Erwägungen leiten lässt.

Zu klären ist in diesem Zusammenhang, ob sich die Bundesregierung bzw. insbesondere das für die Aufsicht zuständige Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) unter Hinweis auf das **Urteil des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) vom 5. Dezember 1986**⁴⁴ zu Recht darauf berufen kann, dass eine inhaltliche Befassung mit Petitionsbegehren im Bereich von Planfeststellungsverfahren ausscheide, da auf die Entscheidungen von Planfeststellungsbehörden seitens des BMVBS grundsätzlich kein Einfluss genommen werden könne, um die im Rahmen der planerischen Gestaltungsfreiheit gebotene Unparteilichkeit und Unabhängigkeit dieser Behörden nicht zu gefährden. Fraglich ist, ob sich diese vom BMVBS gegenüber dem Petitionsausschuss vertretene Rechtsauffassung dem o.g. Urteil des BVerwG entnehmen lässt.

In seinem Urteil zum Verkehrsflughafen München II führt das BVerwG im Hinblick auf den Grundsatz des fairen Verwaltungsverfahrens Folgendes aus:⁴⁵

41 BVerwGE 34, 301 (309); 48, 56 (63f); 56, 110 (122f); 71, 166 (171); zu den denkbaren Abwägungsfehlern im Einzelnen: Ibler, Die Schranken planerischer Gestaltungsfreiheit im Planfeststellungsrecht, S. 215ff; Bonk/Neumann, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 74 Rn. 54ff; Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 40 Rn. 109ff; Dürr, in: Knack, VwVfG, § 74 Rn. 94ff; Allesch/Häußler, in: Obermayer, VwVfG, § 74 Rn. 31ff.

42 Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 74 Rn. 57.

43 VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 26.2.1991, 5 S 1270/90, UPR 1991, 454f.

44 BVerwG, Urteil vom 5.12.1986, 4 C 13/85; BVerwGE 75, 214ff = NVwZ 1987, 578ff.

45 BVerwGE 75, 214 (230ff).

„Ein Planfeststellungsverfahren hat dem Gebot fairer Verfahrensgestaltung zu genügen. Deswegen darf sich die Planfeststellungsbehörde in ihrer Verfahrensgestaltung keiner Einflussnahme aussetzen, die ihr die Freiheit zur einer planerischen Gestaltung faktisch nimmt oder weitgehend einschränkt. Besprechungen auf "politischer Ebene" sind dann zu beanstanden, wenn die verfahrensrechtlich geordneten Entscheidungsebenen nicht mehr getrennt, einseitige Absprachen über die weitere Verfahrensgestaltung getroffen und der Gestaltungsspielraum der Planfeststellungsbehörde von vornherein durch aktive Einflussnahmen sachwidrig eingeengt wird.“ (Leitsatz)

...

„Demgemäß muss die Planfeststellungsbehörde gegenüber jedermann jenes Maß an innerer Distanz und Neutralität wahren, das ihr in einer späteren Phase noch ein abgewogenes Urteil ermöglicht. ...Die befasste Behörde hat die ihr übertragene Aufgabe in unparteiischer Weise wahrzunehmen. Dies ergibt sich auch aus dem rechtsstaatlichen Grundsatz fairer Verfahrensgestaltung, der in seinem Anwendungsbereich nicht auf das gerichtliche Verfahren beschränkt ist (vgl. BVerfGE 52, 380 (390); vgl. auch BVerwG, Urteil vom 28. April 1978 – BVerwG, 7 C 50.75 - BVerwGE 55, 355 (360); Urteil vom 20. September 1984 - BVerwG 7 C 57.83 - BVerwGE 70, 143 (151)). In Planfeststellungsverfahren ist Unparteilichkeit auch dem Vorhabenträger gegenüber geboten. Das schließt Beratung und Information nicht aus. ... Sie finden ihre Grenzen dort, wo die Planfeststellungsbehörde durch ihre Verfahrensgestaltung eine im Gesetz nicht vorgesehene Bindung - mag diese auch weitgehend nur faktischer Natur sein - selbst eingeht. ...Die Planfeststellungsbehörde hat die sachbezogene Abwägung selbst zu treffen. Sie darf den Abwägungsvorgang dabei nicht zu einem Aushandeln der zu beachtenden Belange degenerieren lassen. Die erforderliche Unparteilichkeit der Planfeststellungsbehörde kann ferner gefährdet werden, wenn andere Behörden oder Amtsträger außerhalb ihrer Zuständigkeit und außerhalb zulässiger Beteiligungen auf das Verwaltungsverfahren Einfluss zu nehmen suchen. Das schließt Kontaktaufnahmen, Informationen und Kenntnisnahmen nicht aus, sofern daraus nicht im Einzelfall entscheidungsbezogene Aktivitäten betreffend den Verlauf und den Inhalt des Planfeststellungsverfahrens hervorgehen (vgl. BVerwG, Urteil vom 30. Mai 1984 - BVerwG 4 C 58.81 - BVerwGE 69, 256 (267))...“

Die seitens des BMVBS vertretene Auffassung, dass die Planfeststellungsbehörden zur Wahrung ihrer Unparteilichkeit grundsätzlich *weisungsunabhängig* handelten und daher bei Petitionsfällen im Kontext laufender Planfeststellungsverfahren einer Einflussnahme seitens der im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung zuständigen Aufsichtsbehörde



entzogen seien, lässt sich in dieser Allgemeinheit dem Urteil des BVerwG nicht entnehmen.

Die Ausführungen des BVerwG beziehen sich nach hiesiger Lesart vielmehr auf die rechtsstaatlichen Anforderungen an ein faires Verwaltungsverfahren, auf den Rechtsgedanken der Art. 20, 21 des Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetzes (Besorgnis der Befangenheit) und auf das Gebot einer gerechten Abwägung aller widerstreitender Belange, welche insbesondere sachwidrige politische Einflussnahmen durch außenstehende Dritte beim Prozess der Entscheidungsfindung verbieten. Die Planfeststellungsbehörde soll als Sachwalter des Allgemeininteresses fungieren und nicht durch partikuläre Interessen von Einzelnen gesteuert werden. Es ist als Verstoß gegen das Abwägungsgebot zu werten, wenn sich die Planfeststellungsbehörde von sachfremden Erwägungen leiten lässt, insbesondere wenn sie sich für das Vorhaben allein aus politischen Motiven entscheidet, sich z.B. dem Willen von Politikern oder sonstigem politischen Druck unterordnet.⁴⁶

Es wird jedoch seitens des BVerwG keine Aussage darüber getroffen, ob durch die planerische Gestaltungsfreiheit der Planfeststellungsbehörde und die ihr obliegende Pflicht zur Neutralität, Objektivität und Unparteilichkeit die im Rahmen der Auftragsverwaltung nach Art. 85 GG bestehenden Aufsichtsbefugnisse und Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes Einschränkungen erfahren, welcher einer Petitionsbehandlung per se entgegenstünden. Auf diese Fragestellung wird im Urteil des BVerwG jedenfalls nicht explizit eingegangen.

Zur Beantwortung der Frage, inwieweit die Planfeststellungsbehörden Weisungen der vorgesetzten Behörde befolgen müssen, lässt sich den Ausführungen des BVerwG nichts entnehmen, da die vorgesetzte Behörde bei der Erteilung von Weisungen im Rahmen ihrer Zuständigkeit handelt und allein aus der Tatsache der Weisungserteilung Zweifel an der Unparteilichkeit des Behördenhandelns nicht begründet werden können.⁴⁷ Vor diesem Hintergrund überzeugt die Argumentation, dass die Planfeststellungsbehörden aufgrund ihres Sonderstatus weisungsunabhängig seien, nicht.

2.2.2.2. Problematik der Bindung der Planfeststellungsbehörde durch Weisungen

Im Kontext eines möglichen Abwägungsausfalls stellt sich die Problematik, wie im Planfeststellungsverfahren erteilte Weisungen vorgesetzter Behörden zu behandeln

46 So auch: Bonk/Neumann, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 74 Rn. 55d; Allesch/Häußler, in: Obermayer, VwVfG, § 74 Rn. 34.

47 So zutreffend Maier, BayVBl 1990, 647 (649).

sind.⁴⁸ Die Gefahr einer eventuellen Umgehung der verfahrensrechtlichen Garantien des Planfeststellungsverfahrens wirft die Frage auf, ob solche Weisungen überhaupt zulässig sind und, falls dies zu bejahen sein sollte, ob gegebenenfalls Einschränkungen hinsichtlich der konkreten Ausübung des Weisungsrechts bestehen.

2.2.2.2.1. Grundsätzliche Zulässigkeit von Weisungen vorgesetzter Behörden gegenüber Planfeststellungsbehörden

Aufgrund der gesetzlichen Aufgabenzuweisung an die Planfeststellungsbehörden und ihrer Eingliederung in den hierarchischen Behördenaufbau ist davon auszugehen, dass die **Planfeststellungsbehörden als nachgeordnete Behörden grundsätzlich den Weisungen der vorgesetzten Behörde unterworfen** sind. § 74 VwVfG impliziert, dass die Planfeststellungsbehörde als Teil der Exekutive den allgemeinen staatsorganisatorischen Bindungen unterliegt.⁴⁹

Für die grundsätzliche Zulässigkeit von Weisungen vorgesetzter Behörden gegenüber Planfeststellungsbehörden spricht neben einem Vergleich mit der Parallelproblematik bei Ermessensentscheidungen auch die gesetzliche Regelung des § 17b Abs. 1 Nr. 6 S. 2 FStrG, wonach bei Meinungsverschiedenheiten zwischen der obersten Landesstraßenbehörde als Planfeststellungsbehörde und einer Bundesbehörde vor der Planfeststellung die Weisung des BMVBS einzuholen ist.

Demzufolge ist ein Abwägungsausfall nicht schon allein deshalb anzunehmen, weil die Planfeststellungsbehörde bei ihrer Abwägungsentscheidung behördenintern einer konkreten Weisung folgt.⁵⁰

Der Bund kann mithin insbesondere im Bereich der Bundesauftragsverwaltung direkt Einfluss auf die Planfeststellung nehmen. Derartige Weisungen entziehen die jeweilige Entscheidung zwar der Fachplanungsbehörde; der planerische Gestaltungsspielraum der Exekutive als solcher bleibt von dieser organisatorischen Verlagerung jedoch unberührt.⁵¹

48 Hierzu: Maier, BayVBl 1990, 647ff; Dürr, in: Knack, VwVfG, § 74 Rn. 95; Allesch/Häußler, in: Obermayer, VwVfG, § 74 Rn. 33; Bonk/Neumann, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 74 Rn. 55c; vgl. auch VGH Mannheim, NVwZ-RR 1989, 354.

49 Allesch/Häußler, in: Obermayer, VwVfG, § 74 Rn. 33; Maier, BayVBl 1990, 647f.

50 Vgl. VGH Mannheim, NVwZ-RR 1989, 354 (356); Allesch/Häußler, in: Obermayer, VwVfG, § 74 Rn. 33; Maier, BayVBl 1990, 648.

51 Kühling/Herrmann, Fachplanungsrecht, Rn. 255; Wickel, in: Hk-VerwR/VwVfG, § 74 VwVfG, Rn. 123.



2.2.2.2.2. Schranken für die Erteilung von Weisungen im Planfeststellungsverfahren

In diesem Kontext ist jedoch zu beachten, dass die Erteilung von Weisungen übergeordneter Behörden im Planfeststellungsverfahren wesentlichen Einschränkungen unterliegt. Zur Wahrung des gesetzlichen Zwecks und der verfahrensmäßigen Garantien des Planfeststellungsverfahrens darf die Planfeststellungsbehörde solche Weisungen **nur** dann ohne Verstoß gegen das Abwägungsgebot dem Planfeststellungsbeschluss zugrunde legen, **wenn die Weisungen auf einer vollständigen Kenntnis der im Anhörungsverfahren vorgebrachten und erörterten Tatsachen und Einwendungen beruhen, ihrerseits den Anforderungen des Abwägungsgebots inhaltlich gerecht werden und dementsprechend begründet sind.**⁵²

Diese kumulativen Voraussetzungen lassen sich aufgrund des Sachzusammenhangs aus einem wertenden Vergleich mit den vom BVerwG im sog. „Flachglas-Urteil“⁵³ entwickelten Grundsätzen zu Vorabbindungen im Bauleitplanungsverfahren, die eine Vorverlagerung der Anforderungen an die Abwägung statuieren, ableiten.⁵⁴

Essentiell für die Weisungsbefugnis ist, dass die anweisende Behörde über eine vollständige Kenntnis des abwägungsrelevanten Materials verfügt. Dies hat zur Konsequenz, dass die vorgesetzte Behörde nur dann eine Weisung erteilen kann, wenn das Anhörungsverfahren beendet ist und sie die einschlägigen Einwendungen und korrespondierenden Verhandlungsinhalte des Erörterungstermins vollständig zur Kenntnis genommen und in die Abwägung einbezogen hat.⁵⁵ Für bindende Weisungen vor Beendigung des Anhörungsverfahrens ist in der Regel kein Raum; insbesondere kann zur sachlichen Rechtfertigung solcher Weisungen nicht darauf rekuriert werden, dass die vorgesetzte Behörde durch eine Petition oder die Intervention eines Abgeordneten mit der maßgeblichen Frage befasst wird.⁵⁶

In zeitlicher Hinsicht sollten die übergeordneten Behörden demnach regelmäßig das Ergebnis des Anhörungsverfahrens abwarten. Auf diese Weise wird auch die Gefahr von Doppelprüfungen vermieden, da die Petition in das laufende Planfeststellungsverfahren einbezogen werden kann, wodurch eine einheitliche Entscheidung der Behörde gewährleistet wird.⁵⁷

52 Dazu im Detail: Maier, BayVBl 1990, 647 (650); s.a. Dürr, in: Knack, VwVfG, § 74 Rn. 95; Altesch/Häußler, in: Obermayer, VwVfG, § 74 Rn. 33; Bonk/Neumann, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 74 Rn. 55c; Wickel, in: Hk-VerwR/VwVfG, § 74 VwVfG, Rn. 123.

53 BVerwG, Urteil vom 5.7.1974, 4 C 50.72, BVerwGE 45, 309ff.

54 Hierzu ausführlich: Maier, BayVBl 1990, 647 (649f).

55 Maier, BayVBl 1990, 647 (650); s.a. Kühling/Herrmann, Fachplanungsrecht, Rn. 266; Wickel, in: Hk-VerwR/VwVfG, § 74 VwVfG, Rn. 123.

56 Maier, BayVBl 1990, 647 (650).

57 Vgl. näher zur Behandlung von Petitionen durch Behörden bei laufenden Verwaltungsverfahren: Woike, DÖV 1984, 419 (425f).

Weiterhin ist unabdingbar, dass die Weisung ihrerseits den Anforderungen des Abwägungsgebots entsprechen muss, da die verwaltungsinterne Verlagerung von Verwaltungszuständigkeiten nicht dazu führen darf, dass im Außenverhältnis gegenüber externen Dritten die Anforderungen an eine rechtsstaatliche Planung nicht eingehalten werden.⁵⁸ Die Planfeststellungsbehörde, die im Außenverhältnis für die Rechtmäßigkeit interner Vorentscheidungen einzustehen hat, muss die durch die Weisung vorgegebene Entscheidung im Planfeststellungsbeschluss abwägend nachvollziehen.⁵⁹

Hiervon unberührt bleibt die Befugnis der vorgesetzten Behörde zur Erteilung von Weisungen betreffend den äußeren Ablauf des Planfeststellungsverfahrens.⁶⁰

2.3. Besonderheiten und Einschränkungen des Petitionsinformationsrechts

Im Folgenden soll näher eruiert werden, welche Schlussfolgerungen aus den oben dargestellten Feststellungen für die konkrete Reichweite und den sachlichen Umfang des Petitionsinformations- und Petitionsüberweisungsrechts zu ziehen sind.

Das originäre Petitionsinformationsrecht aus Art. 17 GG wird durch das Gesetz nach Art. 45c GG ergänzt. Zu den erweiterten besonderen Informationsbefugnissen des Petitionsausschusses bei der Überprüfung von Beschwerden gehören das Aktenvorlage-, das Auskunfts- und Inspektionsrecht gem. § 1 PetAG sowie das Recht auf Anhörung von Zeugen und Sachverständigen gem. § 4 PetAG. Zu prüfen ist, wer bei Petitionen im Rahmen von laufenden Planfeststellungsverfahren als Adressat der Petitionsinformationsrechte in Betracht kommt.

2.3.1. Informationsrechte gegenüber der Bundesregierung

Unstreitig ist, dass sowohl die speziellen Informationsbefugnisse nach § 1 PetAG als auch das allgemeine Petitionsinformationsrecht gegenüber der Bundesregierung geltend gemacht werden können. Dieses Ergebnis wird auch durch die Regelung in Nr. 6.1 (2) der Verfahrensgrundsätze bestätigt. Die gegenüber der Bundesregierung existierenden Kompetenzen des Petitionsausschusses korrespondieren insoweit mit der Reichweite der Aufsichtsbefugnisse der Bundesregierung.

58 Allesch/Häußler, in: Obermayer, VwVfG, § 74 Rn. 33; Wickel, in: Hk-VerwR/VwVfG, § 74 VwVfG, Rn. 123.

59 Allesch/Häußler, in: Obermayer, VwVfG, § 74 Rn. 33.

60 Maier, BayVBl 1990, 647 (650).



2.3.2. Informationsrechte gegenüber Bundesbehörden

Fraglich ist, ob dem Petitionsausschuss entsprechende Informationsrechte auch direkt gegenüber Bundesbehörden, die als Planfeststellungsbehörde fungieren (wie z.B. dem EBA), eingeräumt sind.

Hinsichtlich des allgemeinen Petitionsinformationsrechts ist insoweit umstritten, ob ein Durchgriffsrecht, d.h. ein unmittelbarer Auskunftsanspruch des Parlaments gegenüber den jeweiligen Verwaltungsbehörden, besteht oder ob es der Vermittlung über die Bundesregierung als Spitze der Verwaltungshierarchie bedarf⁶¹. Die Notwendigkeit einer Gleichbehandlung von Parlamentspetitionen mit den an die „zuständigen Stellen“ gerichteten Eingaben spricht für ein solches Durchgriffsrecht, zumindest soweit diese Behörden der Aufsicht der Bundesregierung nicht unterliegen, da sonst Art. 17 GG leerliefe.⁶²

Eine Auseinandersetzung mit dieser Kontroverse kann hier jedoch dahinstehen, da dem **Petitionsausschuss die speziellen erweiterten Informationsrechte nach § 1 PetAG nicht nur gegenüber der Bundesregierung, sondern auch gegenüber den Behörden des Bundes zur Verfügung stehen**. Zu den Behörden des Bundes i.S.v. § 1 PetAG gehört auch die sog. unmittelbare Bundesverwaltung, d.h. insbesondere die einer obersten Bundesbehörde unmittelbar nachgeordneten Bundesoberbehörden, die der Aufsicht der Bundesregierung unterliegen.⁶³ Diese Voraussetzung ist bei den als Planfeststellungsbehörden agierenden Bundesbehörden (wie z.B. bei dem EBA als nachgeordneter Bundesoberbehörde), die in vollem Umfang der Aufsicht der Bundesregierung (BMVBS) unterstehen, erfüllt. Die Rechte der Bundesregierung sind insoweit auch ausreichend gewahrt, da gem. § 110 Abs. 2 GO-BT eine Mitteilungspflicht an das zuständige Mitglied der Bundesregierung besteht, soweit Ersuchen um Aktenvorlage, Auskunft oder Zutritt zu Einrichtungen unmittelbar an Behörden des Bundes gerichtet werden (s.a. Nr. 6.2 der Verfahrensgrundsätze).

Im Ergebnis ist daher festzuhalten, dass bei Planfeststellungsverfahren vor Bundesbehörden **keine inhaltlichen Einschränkungen des Petitionsinformationsrechts ersichtlich** sind.

61 Hierzu: Graf Vitzthum, S. 62f; Langenfeld, in: Isensee/Kirchhof, HbStR III, § 39 Rn. 64; Burmeister, in: Isensee/Kirchhof, HbStR II, § 32 Rn. 50; Klein, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 45c Rn. 50.

62 Burmeister, in: Isensee/Kirchhof, HbStR II, § 32 Rn. 50; Stettner, in: Bonner Kommentar zum GG, Art. 17 Rn. 84; Graf Vitzthum, S. 62f; Langenfeld, in: Isensee/Kirchhof, HbStR III, § 39 Rn. 64.

63 Württemberg, in: Bonner Kommentar zum GG, Art. 45c Rn. 141f; Achterberg/Schulte, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 45c Rn. 71; Graf Vitzthum/März, JZ 1985, 809 (815).



2.3.3. Informationsrechte gegenüber Landesbehörden

Problematisch erscheint jedoch, ob bei Petitionen im Kontext von Planfeststellungsverfahren auch Landesbehörden als Adressaten von Petitionsinformationsrechten in Betracht kommen.

Als verfassungsrechtliche Grenze des Petitionsinformationsrechts ist hier der **Grundsatz der vertikalen Gewaltenteilung zu beachten**, der die Geltendmachung sowohl von allgemeinen als auch speziellen Petitionsinformationsrechten durch den Bundestag gegenüber Landesbehörden grundsätzlich ausschließt.

Aufgrund der föderalistischen Kompetenzgliederung kann der Petitionsausschuss **gegenüber den Landesbehörden insbesondere keine direkten Informationsrechte nach § 1 PetAG** ausüben, sondern bleibt vielmehr auf sein allgemeines Petitionsinformationsrecht gegenüber der Bundesregierung beschränkt.⁶⁴

Hierfür spricht auch eine **historische Auslegung**. § 3 des Entwurfs eines Gesetzes über die Befugnisse des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages (Gesetz nach Art. 45c GG)⁶⁵ sah ursprünglich eine entsprechende Anwendung der erweiterten Auskunftsrechte des § 1 PetAG für die Landesbehörden vor und lautete wie folgt:

„Für die Landesbehörden und die dem Landesrecht unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts und ihre Bediensteten gilt § 1 entsprechend, soweit sie Bundesgesetze im Auftrage des Bundes ausführen.“

Diese Erstreckung auf die Bundesauftragsverwaltung wurde im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens aufgrund der von der Enquête-Kommission für Fragen der Verfassungsreform geäußerten verfassungsrechtlichen und politischen Bedenken im Hinblick auf die föderale Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern vom Ausschuss für Wahlordnung, Immunität und Geschäftsordnung des Bundestages jedoch gestrichen.⁶⁶

Vor diesem Hintergrund wird in der Literatur teilweise eine Ausdehnung der direkten Sachaufklärungs- und Informationsrechte auf Länderverwaltungen, soweit sie Bundesgesetze ausführen, durch Änderung des Gesetzes nach Art. 45c GG befürwortet.⁶⁷

64 Würtenerberger, in: Bonner Kommentar zum GG, Art. 45c Rn. 147; Achterberg/Schulte, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 45c Rn.74; Trossmann § 112 Rn. 12.1; Terbille S. 177; Burmeister, in: Isensee/Kirchhof, HbStR II, § 32 Rn. 53.

65 BT-Drs. 7/581 S. 3.

66 Vgl. den Ausschussbericht BT-Drs. 7/3252 S. 3, 5; BT-Sten. Ber. 7/152 vom 27.2.1975, S. 10534/39 (10537 B/C, 10538 D), siehe hierzu auch Terbille S. 177.

67 Vgl. Rohlf, JZ 1976, 359 (363); krit. zur Aussparung der Länderexekutive im Bundesauftrag auch Hernekamp, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 45c Rn. 19.

Als weiteres Argument gegen die Einräumung direkter Informationsrechte des Petitionsausschusses gegenüber Landesbehörden ist die Regelung des **Art. 85 Abs. 4 S. 2 GG** heranzuziehen, wonach allein die Bundesregierung Bericht und Vorlage der Akten von Länderbehörden verlangen und Beauftragte zu den Behörden entsenden kann. Der Petitionsausschuss ist insoweit auf das allgemeine Petitionsinformationsrecht gegenüber der Bundesregierung angewiesen, die mit Hilfe der ihr nach Art. 85 Abs. 4 S. 2 GG zustehenden Informationsmittel dem Informationsverlangen des Petitionsausschusses entsprechen kann.⁶⁸

Daneben kommt für den seltenen Fall, dass der Petitionsausschuss von Landesbehörden Auskünfte oder Akten benötigt, um eine Petition gegen eine bundesbehördliche Maßnahme zu behandeln, gegebenenfalls auch ein Rückgriff auf den grundsätzlich subsidiären Amtshilfeanspruch nach § 7 PetAG in Betracht.⁶⁹

2.4. Besonderheiten und Einschränkungen des Petitionsüberweisungsrechts

Weiterhin ist die Frage zu beleuchten, ob im Hinblick auf die oben dargelegte besondere Stellung der Planfeststellungsbehörden gegebenenfalls Zurückhaltung bei der Ausübung des Petitionsüberweisungsrechts geboten ist.

Verfassungsimmanente Grenzen des Petitionsüberweisungsrechts ergeben sich insbesondere **aus dem Grundsatz der horizontalen und vertikalen Gewaltenteilung.**

Hervorzuheben ist, dass Überweisungsbeschlüssen des Bundestages zwar aufgrund des Gewaltenteilungsgrundsatzes keine rechtliche Verbindlichkeit zukommt (s.o.), sie jedoch gleichwohl gewisse Hilfs- und Mitwirkungspflichten der Regierung generieren, wie sich in der in **Nr. 9.2.1 der Verfahrensgrundsätze postulierten Berichtspflicht** manifestiert: bei einer Überweisung „zur Berücksichtigung“ und „zur Erwägung“ ist die Bundesregierung danach gehalten, den Bundestag über die Art der Behandlung und Erledigung der überwiesenen Eingaben innerhalb einer Regelfrist von 6 Wochen zu unterrichten.⁷⁰ Diese Berichtspflicht der Bundesregierung wird überwiegend aus der zwi-

68 Würtenberger, in: Bonner Kommentar zum GG, Art. 45c Rn. 147; Achterberg/Schulte, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 45c Rn. 74; Klein, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 45c Rn. 72.

69 Vgl. hierzu Graf Vitzthum S. 82; Langenfeld, in: Isensee/Kirchhof, HbStR III, § 39 Rn. 69; Würtenberger, in: Bonner Kommentar zum GG, Art. 45c Rn. 174; Achterberg/Schulte, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 45c Rn. 74; Klein, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 45c Rn. 72.

70 Vgl. hierzu im Einzelnen die Regelungen in Nr. 9.2.1 der Verfahrensgrundsätze sowie die Ausführungen von Würtenberger, in: Bonner Kommentar zum GG, Art. 45c Rn. 124; Pietzner S. 51; Klein, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 45c Rn. 53; Schmitt-Vockenhausen S. 48; van Heiß, Verfahrensgrundsätze S. 69 Rn. 8ff; Schick, Petitionen, S. 124.



schen den Verfassungsorganen bestehenden Pflicht zur loyalen Kooperation abgeleitet⁷¹ und eröffnet dem Parlament die Möglichkeit des „Nachhakens“ mit den Mitteln des parlamentarischen Interpellationsrechts.⁷²

Auch im Petitionsbereich findet die Kompetenz des Parlaments dort seine Schranken, wo ein Übergriff in den Kernbereich einer anderen Gewalt erfolgt und deren Unabhängigkeit und sachliche Verantwortungssphäre beeinträchtigt wird. Die konkrete Reichweite und der Umfang des Petitionsüberweisungsrechts können dabei nur im Einzelfall für das jeweils von einer Petitionsüberweisung betroffene Organ bestimmt werden.⁷³

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wer bei Petitionen im Rahmen von laufenden Planfeststellungsverfahren als Adressat des Petitionsüberweisungsrechts in Betracht kommt und welche Schranken bei der Ausübung dieses parlamentarischen Annexrechtes in diesem Zusammenhang existieren.

2.4.1. Ausübung des Petitionsüberweisungsrechts gegenüber Landesbehörden

Aus der Parallelität zwischen Petitionsinformations- und Petitionsüberweisungsrecht⁷⁴ folgt, dass **kein Petitionsüberweisungsrecht gegenüber Landesbehörden** in ihrer Funktion als Planfeststellungsbehörden besteht, da diese – wie oben dargestellt – insoweit auch nicht Adressat eines korrespondierenden Petitionsinformationsrechts sein können. Ein solches Petitionsüberweisungsrecht gegenüber Landesbehörden ist in Anbetracht des Grundsatzes der vertikalen Gewaltenteilung zu verneinen und wäre im föderalen System des Grundgesetzes ein unzulässiger Übergriff in die Verbandskompetenz der Länder.

2.4.2. Ausübung des Petitionsüberweisungsrechts gegenüber Bundesregierung und Bundesbehörden und diesbezügliche Einschränkungen

Demgegenüber kommen als mögliche Adressaten des Petitionsüberweisungsrechts aufgrund des korrespondierenden Petitionsinformationsrechts grundsätzlich die Bundesre-

71 Pietzner S. 51; Klein, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 45c Rn. 53; Würtenberger, in: Bonner Kommentar zum GG, Art. 45c Rn. 124; Krings, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum GG, Art. 45c Rn. 28; Bauer, in: Dreier, GG, Art. 45c Rn. 21; Hofmann, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 17 Rn. 10; aA: Burmeister, in: Isensee/Kirchhof, HbStR II, § 32 Rn. 55.

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

73 Vgl. Langenfeld, in: Isensee/Kirchhof, HbStR III, § 39 Rn. 72; Graf Vitzthum, S. 83ff.

74 Vgl. van Heiß, Verfahrensgrundsätze S. 26 Rn. 6, Graf Vitzthum, S. 63ff.



gierung sowie die als Planfeststellungsbehörden agierenden Bundesbehörden in Betracht.

Prüfbedarf ist hier hinsichtlich der Frage zu identifizieren, ob und inwieweit bei der konkreten Ausübung des Petitionsüberweisungsrechts in Fällen laufender Planfeststellungsverfahren möglicherweise etwaige Besonderheiten und Restriktionen zu beachten sind.

Die oben dargestellte besondere Stellung der Planfeststellungsbehörden und die ihnen eingeräumte planerische Gestaltungsfreiheit könnten eventuell **Einschränkungen** bezüglich des Inhalts des Petitionsüberweisungsrechts dergestalt mhelegen, dass seitens des Petitionsausschusses grundsätzlich eher **Zurückhaltung hinsichtlich der Überweisung „zur Berücksichtigung“ und der Überweisung „zur Erwägung“ als den beiden stärksten Formen von Beschlussempfehlungen** angezeigt sein könnte. Insofern könnte folgende **Differenzierung** getroffen werden:

Überweisungen „zur Berücksichtigung“ oder „zur Erwägung“, die die Intention verfolgen oder dazu geeignet sind, die planerische Gestaltungsfreiheit zu beeinträchtigen und die Unabhängigkeit sowie Unparteilichkeit und Neutralität der Planfeststellungsbehörden zu beeinflussen, erscheinen in verfassungsrechtlicher Hinsicht unter dem Aspekt der Gewaltenteilung problematisch. Hinsichtlich Überweisungen „zur Berücksichtigung“ oder „zur Erwägung“, denen kontrollgleiche Wirkung zukommt⁷⁵, sollte daher grundsätzlich eher Zurückhaltung geübt werden, da sonst die Gefahr eines unzulässigen Übergriffs in den Kernbereich des der Exekutive eingeräumten Planungsermessens und einer Missachtung des rechtsstaatlichen Abwägungsgebots denkbar erscheint.

Demgegenüber begegnen Überweisungen „als Material“ an die Bundesregierung oder schlichte Überweisungen an die Bundesregierung bzw. Überweisungen „zur Kenntnis“ an die betroffenen Bundesbehörden, soweit ersichtlich, keinen verfassungsrechtlichen Bedenken, da diese mit dem Grundsatz der planerischen Gestaltungsfreiheit kompatibel sind. Diese abgeschwächten, weniger intensiven Formen der Überweisung erscheinen unter dem Aspekt des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes (Art. 20 Abs. 3 GG) auch ausreichend. Sie ermöglichen eine Unterrichtung sowie sachgerechte Einbeziehung der durch den Petitionsausschuss erzielten Ergebnisse der Petitionsbehandlung im Rahmen der von der Planfeststellungsbehörde durchzuführenden Abwägung der konfligierenden Belange.

Für die Annahme einer solchen Differenzierung hinsichtlich der Ausübung des Petitionsüberweisungsrechts im Interesse der Wahrung der planerischen Gestaltungsfreiheit

75 Graf Vitzthum, S. 66.

der Planfeststellungsbehörden spricht insbesondere auch ein **wertender Vergleich mit der Sperrwirkung der richterlichen Unabhängigkeit im Petitionsbereich**. Diesbezüglich ist anerkannt, dass der Grundsatz der Gewaltenteilung und die gem. Art. 97 GG garantierte richterliche Unabhängigkeit dem parlamentarischen Petitionsrecht Schranken auferlegen und Petitionen, mit denen eine Änderung oder Aufhebung rechtskräftiger Gerichtsentscheidungen oder ein sonstiger Eingriff in die richterliche Unabhängigkeit verlangt wird, für die Behandlung im Bundestag ungeeignet sind (siehe hierzu auch Nr. 5 (5) S. 2 der Verfahrensgrundsätze).⁷⁶ Dagegen kann der Petitionsausschuss im Bereich der Judikative solche Eingaben behandeln, die sich nur mittelbar auf Gerichtsentscheidungen beziehen, wie z.B. Petitionen, mit denen unter Bezugnahme auf eine als unrichtig erachtete richterliche Entscheidung Gesetzesänderungen angestrebt werden oder mit denen von den zuständigen Stellen ein bestimmtes Verhalten als Verfahrensbeeteiligte in einem Rechtsstreit verlangt wird (siehe hierzu näher auch Nr. 5 (5) S. 1 der Verfahrensgrundsätze).⁷⁷ Ferner sind auch Maßnahmen der Justizorganisation und Justizverwaltung nicht „petitionsfest“.⁷⁸

Angesichts dieser Schranken für die Petitionskompetenz des Bundestages im Bereich der Judikative wird **in der Literatur** hinsichtlich der Frage der Ausübung des Petitionsüberweisungsrechts **vertreten, dass der Petitionsausschuss dem Bundesverfassungsgericht (BVerfG) keine Petitionen „zur Berücksichtigung“ oder „zur Erwägung“ überweisen könne**, da dem Petitionsausschuss jeglicher Eingriff in die richterliche Unabhängigkeit durch die Abgabe von Empfehlungen untersagt sei.⁷⁹ Es wird jedoch davon ausgegangen, dass **hingegen Überweisungen „als Material“ oder „zur Kenntnis“ an das BVerfG nicht ausgeschlossen** seien.⁸⁰

Aufgrund der den Planfeststellungsbehörden eingeräumten planerischen Gestaltungsfreiheit, die mit der richterlichen Unabhängigkeit vergleichbar ist, erscheint es somit gerechtfertigt, hier eine Parallele zu ziehen und analog zur Sperrwirkung der richterlichen Unabhängigkeit eine entsprechend restriktive Ausübung des Petitionsüberweisungsrechts anzunehmen. **Im Interesse der Respektierung der planerischen Gestaltungsfreiheit der Planfeststellungsbehörden** ließe sich daher die **Schlussfolgerung** ziehen, **dass der Petitionsausschuss** auch in der Konstellation laufender Planfeststellungsverfahren **von Überweisungen „zur Berücksichtigung“ oder „zur Erwägung“**

76 Ausführlich hierzu: Graf Vitzthum, S. 42f, 98ff; Schick, Petitionen S. 88ff; Klein, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 45c Rn. 33, 36; Würtenberger, in: Bonner Kommentar zum GG, Art. 45c Rn. 55; Achterberg/Schulte, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 45c Rn. 16; Burmeister, in: Isensee/Kirchhof, HbStR II, § 32 Rn. 47; Trossmann/Roll § 108 Rn. 10.

77 Detailliert zu den Möglichkeiten des Bundestages ohne Eingriff in die richterliche Unabhängigkeit: Graf Vitzthum S. 100f; Schick, Petitionen S. 89ff; Trossmann/Roll § 108 Rn. 10.

78 Graf Vitzthum, S. 42f.

79 Vgl. Graf Vitzthum, S. 101f; Langenfeld, in: Isensee/Kirchhof, HbStR III, § 39 Rn. 72.

80 Vgl. Graf Vitzthum, S. 101f.

grundsätzlich absehen sollte, während Überweisungen „als Material“ oder „zur Kenntnis“ in verfassungsrechtlicher Hinsicht ohne weiteres zulässig erscheinen.

2.4.3. Praxisbeispiele

Zur praktischen Illustration sei in diesem Kontext exemplarisch auf eine Petition einer Bürgerinitiative an den Deutschen Bundestag betreffend den Ausbau der B 178 in der Oberlausitz⁸¹ hingewiesen. Entsprechend dem Beschluss des Deutschen Bundestages in der 227. Sitzung am 21. März 2002 wurde die Petition der Bundesregierung – dem Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) – als Material überwiesen.⁸²

In seiner Begründung führte der Petitionsausschuss aus, dass „sich das Fachministerium noch einmal mit den Argumenten der Petenten auseinandersetzen sollte. Die Bürger haben einen Anspruch darauf, dass ihre geäußerten Bedenken ernst genommen werden, zumal es hier auch um ihre Steuergelder geht. Zwar besteht für die Petenten im Planfeststellungsverfahren die Möglichkeit, ihre Argumente vorzutragen. Allerdings ist dann die Entscheidung über die grundsätzliche Trassenführung – und damit über die Frage, ob dem Ausbau der alten B 178 oder dem Neubauvorhaben B 178 der Vorzug zu geben ist – bereits gefällt...“. Vor diesem Hintergrund und mit der Zielsetzung einer sorgfältigen Einbeziehung der von den Petenten vorgetragenen Gesichtspunkte in den anstehenden Prüfungsprozess empfahl der Petitionsausschuss, die Petition dem BMVBW als Material zu überweisen und bat das BMVBW diesbezüglich darum, seine Prüfung und Entscheidung über den Vorentwurf nicht abzuschließen, bevor nicht das Petitionsverfahren beendet sei.

Ähnlich wurde auf Landesebene beispielsweise vom Petitionsausschuss des Landes Mecklenburg-Vorpommern empfohlen, eine Petition betreffend den Verlauf der Ortsumgehung Stralsund der Landesregierung von Mecklenburg-Vorpommern als Material zu überweisen, um zu erreichen, dass die Landesregierung die Petition im Planfeststellungsverfahren berücksichtigt.⁸³ In seiner Begründung merkte der Petitionsausschuss an, dass am Ergebnis des Linienbestimmungsverfahrens zwar nichts geändert werden könne, dass der Planfeststellungsbeschluss jedoch uneingeschränkt der gerichtlichen Kontrolle unterliege.

81 Pet 1-14-12-9110-036549.

82 BT-Drs. 14/8605, S. 2 (Sammelübersicht 372, Beschlussempfehlung 1); vgl. ferner auch die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Seifert, Dr. Wolf, H. Lüth u. der Fraktion der PDS, BT-Drs. 14/9867.

83 Landtag Mecklenburg-Vorpommern, Drs. 3/1579 vom 02.11.2000, S. 15.

Diese Beispiele demonstrieren somit, dass auch bei laufenden Planfeststellungsverfahren grundsätzlich ein Petitionsbehandlungsrecht der Volksvertretung (Bundestag und Länderparlamente) einschließlich parlamentarischer Annexrechte besteht und dass in der Praxis insbesondere auch von dem Petitionsüberweisungsrecht in der Gestalt der Überweisung einer Petition an die Exekutive (Bundes- bzw. Landesregierung) „als Material“ Gebrauch gemacht wird. Dies entspricht der Intention, eine sachgerechte Einbeziehung der mit der Petition artikulierten Belange im weiteren Verlauf des Planfeststellungsverfahrens zu gewährleisten.

3. **Zuständigkeit des Deutschen Bundestages bzw. der jeweiligen Landesvolksvertretung für Petitionen zu Planfeststellungsverfahren im Bereich der Bundesauftragsverwaltung**

Zunächst ist festzuhalten, dass unter den Begriff der „Volksvertretung“ des Art. 17 GG sowohl der Bundestag als auch die Landesparlamente fallen.⁸⁴ Aus dieser weiten Formulierung des Adressaten der Petition ergibt sich jedoch nicht, dass mittels Anrufung jede Volksvertretung zur Behandlung sämtlicher Petitionen zuständig würde und ihr ein umfassendes, gegebenenfalls auch bundesstaatliche Kompetenzschränken durchbrechendes Befassungs- und Entscheidungsrecht zukäme.⁸⁵ Auch wenn Art. 17 GG von der „Volksvertretung“ spricht ohne Hinzufügung des Wortes „zuständig“, so kann dies doch nicht bedeuten, dass die **verfassungsrechtliche Zuständigkeitsabgrenzung im Verhältnis von Bund und Ländern** dabei ohne Bedeutung wäre.⁸⁶ Eine Volksvertretung ist daher zur Prüfung und Erledigung einer Petition nur dann und insoweit befugt und damit Grundrechtsverpflichtete, als die mit der Petition verfolgte Angelegenheit in ihren **Zuständigkeitsbereich fällt**.⁸⁷

Dies ergibt sich aus den Grundsätzen des Petitionsausschusses über die Behandlung von Bitten und Beschwerden (Verfahrensgrundsätze)⁸⁸:

„5. Zuständigkeit des Petitionsausschusses

(1) Der Petitionsausschuss behandelt Petitionen, die den eigenen Zuständigkeitsbereich des Bundestages, insbesondere die Bundesgesetzgebung betreffen.

84 Langenfeld, in: Isensee/Kirchhof, HbStR III, § 39 Rn. 37.

85 Brenner, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 17 Rn. 51.

86 Schick, Petitionen, S. 79.

87 BVerfG, Beschluss vom 15.05.1992, vgl. in: NJW 1992, S. 3033; Pagenkopf, in: Sachs, GG, Art.17 Rn. 11.

88 Vgl.: <http://www.bundestag.de/ausschuesse/a02/grundsaeetze/verfahrensgrundsaeetze.html>, (letzter Abruf: 21.02.2008).

(2) Der Petitionsausschuss behandelt Petitionen, die den Zuständigkeitsbereich der Bundesregierung, von Bundesbehörden oder sonstigen Einrichtungen, die öffentliche Aufgaben des Bundes wahrnehmen, betreffen. Dies gilt unabhängig davon, inwieweit die Bundesbehörden und sonstigen Einrichtungen einer Aufsicht der Bundesregierung unterliegen.

(3) Der Petitionsausschuss behandelt in den durch das Grundgesetz gezogenen Grenzen auch Petitionen, die die anderen Verfassungsorgane des Bundes betreffen.

(4) Petitionen, die den Vollzug von Bundesrecht oder EG-Recht betreffen, das die Länder als eigene Angelegenheit (Artikel 83 und 84 GG) oder im Auftrag des Bundes (Artikel 85 GG) ausführen, behandelt der Petitionsausschuss nur insoweit, als der Vollzug einer Aufsicht des Bundes unterliegt oder die Petition ein Anliegen zur Gesetzgebung des Bundes oder der EG enthält.“

(5) Petitionen, die ein Gerichtsverfahren betreffen, behandelt der Ausschuss nur insoweit, als auf Bundesebene

- von den zuständigen Stellen ein bestimmtes Verhalten als Verfahrensbeteiligte in einem Rechtsstreit verlangt wird;
- eine gesetzliche Regelung gefordert wird, die eine mit den Petitionen angegriffene Rechtsprechung für die Zukunft unmöglich machen würde;
- die zuständigen Stellen aufgefordert werden, ein ihnen günstiges Urteil nicht zu vollstrecken.

Soweit ein Eingriff in die richterliche Unabhängigkeit verlangt wird, werden sie nicht behandelt.“

Je nachdem, ob anhand dieser Vorgaben eine Angelegenheit in den Zuständigkeitsbereich des Bundes oder eines Landes fällt, ist der Bundestag oder der jeweilige Landtag für die Behandlung zuständig.⁸⁹ Die Zuständigkeit des Deutschen Bundestages für die Behandlung von Petitionen richtet sich demzufolge nach den verfassungsrechtlichen Kompetenzen des Bundes. Betreffen Petitionen die Gesetzgebung, ist der Deutsche Bundestag daher nur im Rahmen seiner Gesetzgebungskompetenz gemäß Art. 70 ff. GG zuständig. Im Übrigen ist der Bundestag zuständig, soweit die Bundesregierung für das in der Petition angesprochene Verhalten einer exekutiven Stelle unmittelbar oder mittelbar verantwortlich ist, insbesondere in Angelegenheiten, in denen der Bund die Gesetze

89 Brenner in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 17 Rn. 52.

durch bundeseigene Verwaltung oder durch bundesunmittelbare Körperschaften oder Anstalten des öffentlichen Rechts ausführt (Art. 86 GG).⁹⁰

Hingegen ist in Angelegenheiten, in denen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheiten (Art. 83, 84 GG) oder **im Auftrag des Bundes** (Art. 85 GG) ausführen, nicht der Bundestag, sondern sind die **Länderparlamente der zuständige Petitionsadressat**.⁹¹ Soweit allerdings die Aufsicht des Bundes reicht, ist **daneben auch der Bundestag zuständig**, das heißt, diese Petitionen werden vom Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages nur behandelt, **soweit sie auch die Aufsicht des Bundes betreffen**, also zum Beispiel eine Beschwerde über mangelnde Aufsicht enthalten.⁹² Unter diesen Umständen können sich daher **parallel laufende Zuständigkeiten** der Petitionsausschüsse des Bundes und eines Landes ergeben. In solchen Fällen haben sich die Volksvertretungen dann aber grundsätzlich auf die Beurteilung des Verhaltens der Organe zu beschränken, denen gegenüber ihnen die parlamentarische Kontrolle zusteht.⁹³ Besteht im Einzelfall eine solche konkurrierende Behandlungskompetenz, muss daher im Zweifel eine **Abstimmung zwischen Landtag und Bundestag** herbeigeführt werden.⁹⁴

90 Schick, Petitionen, S. 79; vgl. Nr. 5.(2). der Grundsätze des Petitionsausschusses über die Behandlung von Bitten und Beschwerden (Verfahrensgrundsätze); Hofmann, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 17 Rn. 13.

91 Vgl. 5.(4). der Grundsätze des Petitionsausschusses über die Behandlung von Bitten und Beschwerden (Verfahrensgrundsätze); Hofmann, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 17 GG Rn. 13.

92 Van Heiß, Verfahrensgrundsätze S. 17 Rn. 15.

93 Trossmann § 112 Rn. 8.2.

94 Trossmann/Roll § 108 Rn. 10.

4. Literaturverzeichnis

- **Achterberg**, Norbert; **Schulte**, Martin, in: **von Mangoldt**, Hermann; **Klein**, Friedrich; **Starck**, Christian (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Band 2, 5. Auflage 2005 (zit.: Achterberg/Schulte, in: v.Mangoldt/Klein/Starck).
- **Allesch**, Erwin; **Häußler**, Richard, in: **Obermayer**, Klaus (Hrsg.), Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz, 3. Auflage 1999, (zit.: Allesch /Häußler, in: Obermayer, VwVfG).
- **Bauer**, Hartmut, in: **Dreier**, Horst (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Band I, 2. Auflage 2004 sowie Band II, 2. Auflage 2006 (zit.: Bauer, in: Dreier, GG).
- **Bonk**, Heinz Joachim; **Neumann**, Werner, in: **Stelkens**, Paul; **Bonk**, Heinz Joachim; **Sachs**, Michael (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 6. Auflage 2001 (zit.: Bonk/Neumann, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG).
- **Brenner**, Michael, in: **von Mangoldt**, Hermann; **Klein**, Friedrich; **Starck**, Christian (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Band 1, 5. Auflage 2005 (zit.: Brenner, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG).
- **Burmeister**, Joachim, in: **Isensee**, Josef; **Kirchhof**, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band II, § 32, Das Petitionsrecht, 2. Auflage 1987 (zit.: Burmeister, in: Isensee/Kirchhof, HbStR II).
- **Dittmann**, Armin, in: **Sachs**, Michael (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 4. Auflage 2007 (zit.: Dittmann, in: Sachs, GG).
- **Dollinger**, Franz-Wilhelm, in: **Umbach**, Dieter C.; **Clemens**, Thomas (Hrsg.), Grundgesetz, Mitarbeiterkommentar und Handbuch, Band I, 2002 (zit.: Dollinger, in: Umbach/Clemens, GG).
- **Dürr**, Hansjochen, in: **Knack**, Hans Joachim (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), Kommentar, 7. Auflage 2000 (zit.: Dürr, in: Knack, VwVfG).
- **Hermes**, Georg, in: **Dreier**, Horst (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Band III, 2000 (zit.: Hermes, in: Dreier, GG).
- **Hernekamp**, Karl-Andreas, in: **v. Münch**, Ingo; **Kunig**, Philip (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band 2, 5. Auflage 2001 (zit.: Hernekamp, in: v. Münch/Kunig).
- **Hofmann**, Hans, in: **Schmidt-Bleibtreu**, Bruno; **Klein**, Franz; **Hofmann**, Hans; **Hopfau**, Axel (Hrsg.), GG, Kommentar zum Grundgesetz, 11. Auflage 2008 (zit.: Hofmann, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfau, GG).
- **Ibler**, Martin, Die Schranken planerischer Gestaltungsfreiheit im Planfeststellungsrecht, Diss. 1988 (zit.: Ibler, Die Schranken planerischer Gestaltungsfreiheit im Planfeststellungsrecht).
- **Johlen**, Heribert, in: **Hoppenberg**, Michael; **de Witt**, Siegfried (Hrsg.), Handbuch des öffentlichen Baurechts, Band 2, L. Planfeststellungsrecht, 15. Erg.-Lieferung, Stand: Juli 2007 (zit.: Johlen, in: Hoppenberg/de Witt, Handbuch des öffentlichen Baurechts, Band 2, L).

- **Klein**, Hans H., in: **Maunz**, Theodor; **Dürig**, Günter (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Band III und IV, Stand: 45. Lieferung August 2005 (zit.: Klein, in: Maunz/Dürig, GG).
- **Kopp**, Ferdinand; **Ramsauer**, Ulrich, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 10. Auflage 2008 (zit.: Kopp/Ramsauer, VwVfG).
- **Krings**, Günter, Die Petitionsfreiheit nach Art. 17 GG, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2004, S. 474 - 478 (zit.: Krings, NVwZ 2004).
- **ders.**, in: **Friauf**, Karl Heinrich; **Höfling**, Wolfram (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Band 2, 9. Erg.-Lieferung XII/03 sowie Band 3, 10. Erg.-Lieferung IX/04 (zit.: Krings, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum GG).
- **Kühling**, Jürgen; **Herrmann**, Nikolaus, Fachplanungsrecht, 2. Auflage 2000 (zit.: Kühling/Herrmann, Fachplanungsrecht).
- **Langenfeld**, Christine, in: **Isensee**, Josef; **Kirchhof**, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band III, § 39, Das Petitionsrecht, 3. Auflage 2005 (zit.: Langenfeld, in: Isensee/Kirchhof, HbStR III).
- **Lerche**, Peter, in: **Maunz**, Theodor; **Dürig**, Günter (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Band V, Stand: 26. Lieferung Januar 1987 (zit.: Lerche, in: Maunz/Dürig, GG).
- **Maier**, Günter, Weisungen vorgesetzter Behörden gegenüber der Planfeststellungsbehörde – Möglichkeit und Schranken -, in: Bayerische Verwaltungsblätter 1990, S. 647 - 650 (zit.: Maier, BayVBl 1990).
- **Pagenkopf**, Martin, in: **Sachs**, Michael (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 4. Auflage 2007 (zit.: Pagenkopf, in: Sachs, GG).
- **Pietzner**, Rainer, Petitionsausschuss und Plenum - Zur Delegation von Plenarzuständigkeiten, Diss. 1974 (zit.: Pietzner).
- **Rohlf**, Dietwalt, Erweiterte Befugnisse für den Petitionsausschuss des Bundestages, in: Juristenzeitung 1976, S. 359 - 363 (zit.: Rohlf, JZ 1976).
- **Schick**, Rupert, Petitionen, Von der Untertanenbitte zum Bürgerrecht, 1987 (zit.: Schick, Petitionen).
- **Schmitt-Vockenhausen**, Monika, Verfassungsrechtliche Probleme der Behandlung von Petitionen durch den Bundestag nach Artikel 17 GG, Diss. 1979 (zit.: Schmitt-Vockenhausen).
- **Stein**, Ekkehart, Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, **Reihe Alternativkommentare**, 3. Auflage 2001 (zit.: Stein, in: Alternativkommentar zum GG).
- **Stettner**, Rupert, in: **Bonner Kommentar zum GG**, Band 4, 94. Lieferung November 2000 (zit.: Stettner, in: Bonner Kommentar zum GG).
- **Stüer**, Bernhard; **Probstfeld**, Willi Esch, Die Planfeststellung, 2003 (zit.: Stüer/Probstfeld, Die Planfeststellung).
- **Terbille**, Michael, Das Petitionsrecht in der Bundesrepublik Deutschland - Genese, Geltungsgrund und Ausgestaltung, Diss. 1980 (zit.: Terbille).
- **Trossmann**, Hans, Parlamentsrecht des Deutschen Bundestages, Kommentar, 1977 (zit.: Trossmann).

- **Trossmann**, Hans; **Roll**, Hans-Achim, Parlamentsrecht des Deutschen Bundestages, Ergänzungsband, 1981 (zit.: Trossmann/Roll).
- **Trute**, Hans-Heinrich, in: **von Mangoldt**, Hermann; **Klein**, Friedrich; **Starck**, Christian (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Band 3, 5. Auflage 2005 (zit.: Trute, in: v. Mangoldt/Klein/Starck)
- **van Heiß**, Günter, Grundsätze des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages über die Behandlung von Bitten und Beschwerden (Verfahrensgrundsätze) vom 8. März 1989, für die Praxis erläutert, 1989 (zit.: van Heiß, Verfahrensgrundsätze).
- **Graf Vitzthum**, Wolfgang, Petitionsrecht und Volksvertretung: zu Inhalt und Schranken des parlamentarischen Petitionsbehandlungsrechts, Hrsg.: Deutscher Bundestag, 1985 (zit.: Graf Vitzthum).
- **Graf Vitzthum**; Wolfgang; **März**, Wolfgang, Das Grundrecht der Petitionsfreiheit, in: Juristenzeitung 1985, S. 809 - 817 (zit.: Graf Vitzthum/März, JZ 1985).
- **Graf Vitzthum**; Wolfgang; **März**, Wolfgang, in: **Schneider**, Hans-Peter; **Zeh**, Wolfgang, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, 1989, § 45, Der Petitionsausschuss (zit.: Graf Vitzthum/März, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis).
- **Wickel**, Martin, in: **Fehling**, Michael; **Kastner**, Berthold; **Wahrendorf**, Volker (Hrsg.) Verwaltungsrecht, VwVfG – VwGO, Handkommentar, 1. Auflage 2006 (zit.: Wickel, in: Hk-VerwR/VwVfG).
- **Woike**, Ulrich, Die Behandlung von Petitionen durch Behörden, in: Die Öffentliche Verwaltung 1984, S. 419 – 426 (zit.: Woike, DÖV 1984).
- **Württemberg**, Thomas, in: **Bonner Kommentar zum GG**, Band 6, 74. Lieferung November 1995 (zit.: Württemberg, in: Bonner Kommentar zum GG).