

AUSARBEITUNG

Thema: **Zum Verhältnis zwischen Petitionsausschuss und von der Bundesregierung berufenen Beauftragten und Beratern**

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

Bearbeiter: [REDACTED]
Abschluss der Arbeit: 25. Mai 2005
Reg.-Nr.: WF III - 091/05

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

Inhaltsverzeichnis		Seite
1.	Zusammenfassung	3
2.	Beauftragte und Berater der Bundesregierung	3
2.1.	Verfassungsrechtliche Grundlage für das Recht der Bundesregierung, Beauftragte und Berater zu berufen	3
2.2.	Übersicht über Beauftragte und Berater der Bundesregierung	5
3.	Petitionswesen	7
3.1.	Petitionsadressaten	8
3.2.	Funktionen des Petitionsrechts	11
4.	Literaturverzeichnis	14

1. Zusammenfassung

Bundesregierung und Deutscher Bundestag sind beides Verfassungsorgane und im Prinzip gleichberechtigt. Das Recht der Bundesregierung, eigene Beauftragte und Berater zu berufen, leitet sich aus ihrer Organisationsgewalt ab. Eine Übersicht über Beauftragte der Bundesregierung und Bundesbeauftragte, deren Zahl sich seit 1998 kaum verändert hat, ist in Anlage 3 zur Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien zu finden. Petitionsadressaten sind gemäß Art. 17 GG die Volksvertretung sowie zuständige Stellen; zu letzteren können auch Beauftragte der Bundesregierung zählen. Vorrangige Funktion des Petitionsrechts ist die Wahrnehmung der Interessen der Petenten, die durch die Einrichtung von Beauftragten der Bundesregierung oder sonstige Bundesbeauftragte nicht beeinträchtigt wird. Daneben wird dem Petitionsrecht aber auch eine objektiv-rechtliche Seite zuerkannt, zu der etwa die parlamentarische Kontrolle der Exekutive zählt. Diese Kontrollfunktion kann dadurch beeinträchtigt werden, dass Petitionen nicht an die Volksvertretung, sondern an Beauftragte der Bundesregierung gerichtet werden und darin enthaltene Informationen dem Parlament nicht zur Verfügung stehen.

2. Beauftragte und Berater der Bundesregierung

2.1. Verfassungsrechtliche Grundlage für das Recht der Bundesregierung, Beauftragte und Berater zu berufen

Die Bundesregierung ist ein oberstes Bundesorgan, das im Sinne des Art. 1 Abs. 3, 20 Abs. 2 S. 2 und Abs. 3 GG der vollziehenden Gewalt zugerechnet wird.¹ Zu den obersten Bundesorganen zählen diejenigen Bundesorgane, denen kein anderes Organ hierarchisch übergeordnet ist. Solche Staatsorgane werden auch als Verfassungsorgane bezeichnet, womit zum Ausdruck kommt, dass sie als eigenständige politische Kräfte am Verfassungsleben teilnehmen. Die Verfassungsorgane sind im Prinzip gleichberechtigt, so auch Bundesregierung und Bundestag.² Die Bundesregierung besteht gemäß Art. 62 GG aus dem Bundeskanzler und den Bundesministern. Ihre Aufgaben werden mit Leitung und Führung des Staatsganzen (Gubernative) umschrieben, während der (übrigen) Verwaltung die Aufgabe des Gesetzesvollzuges zukommt.³

¹ Meyn, in: Münch / Kunig (Hrsg.): Grundgesetz-Kommentar, 5. Auflage, Band 2, München 2001, Rn. 10.

² Vgl. Oldiges, in Sachs (Hrsg.): GG, Art. 62, Rn. 17.

³ BVerfGE 11, 77, 85; 26, 338, 395; Stern II § 39 II 2 S. 685, § 39 III 2, S. 694.

Im Grundgesetz findet sich keine abschließende Aufzählung der Aufgaben der Bundesregierung.⁴ Diese Tatsache wird damit erklärt, dass Regierungstätigkeit ihrem Wesen nach innovativ, der Kompetenzbereich der Regierung prinzipiell offen und deshalb eine systematischen Gliederung nicht möglich ist.⁵ Seine Grenzen findet der Kompetenzbereich der Regierung nur im Gefüge der Staatsgewalten: Was nicht der Gesetzgebung oder Rechtsprechung vorbehalten ist, kann grundsätzlich Betätigung der Regierung sein. Vor diesem Hintergrund wird der Bundesregierung ein weites politisches Ermessen eingeräumt, das sich ausschließlich an Zweckmäßigungs- und Nützlichkeitsabwägungen orientiert und keiner verfassungsrechtlichen Kontrolle unterliegt.⁶

Im allgemeinen Sprachgebrauch wird die Bundesregierung als dasjenige Organ bezeichnet, dem die Staatsleitung obliegt und das entsprechend seiner politischen Leitungsaufgabe die Ziele der Politik bestimmt. Hierzu hat sie Probleme der Gesellschaft zu erkennen, Ziele zu deren Lösung zu entwickeln und Maßnahmen oder Initiativen zu deren Umsetzung zu ergreifen.⁷ Die Bundesregierung hat insofern Anstoß und Initiativen zu entfalten, indem etwa Vorgänge und Entwicklungen in Staat und Gesellschaft aufgegriffen und je nach Notwendigkeit und politischer Opportunität zur eigenen Aufgabe gemacht werden.⁸ Darüber hinaus wird der Arbeit der Regierung wegen ihrer größeren Erfolgsaussichten im breiten Konsens mit politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Kräften eine Integrationswirkung zugesprochen.⁹

Das Recht der Bundesregierung, eigene Beauftragte zu berufen, wird aus ihrer Organisationsgewalt abgeleitet.¹⁰ Welche Ministerien es gibt und welche Aufgaben von ihnen wahrgenommen werden, ist im Grundgesetz nur in Ausnahmefällen festgelegt (z.B. Art. 65a GG) und bleibt ansonsten der Organisationsgewalt des Bundeskanzlers überlassen. Ebenso fällt die Entscheidung über die Einrichtung von Beauftragten der Bundesregierung in diese Organisationsgewalt. Mit der Einrichtung von Beauftragten der Bundesregierung wird ferner das Ziel verfolgt, bestimmten politischen Themen besondere Akzente zu vermitteln und für solche Gruppen, Institutionen und Personen, auf die sich die Tätigkeit der Beauftragten bezieht, zusätzliche Ansprechpartner zu schaffen.¹¹ Außer-

⁴ Schröder, Aufgaben der Bundesregierung, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts, Band II, 2. Auflage 1996, § 50 Rn. 1, S. 586.

⁵ Vgl. Oldiges, in Sachs (Hrsg.): GG, Art. 62, Rn. 23.

⁶ Weckerling-Wilhelm, in: Umbach / Clemens (Hrsg.), Grundgesetz, Mitarbeiterkommentar und Handbuch, Band II, Art. 62, Rn. 7, Heidelberg 2002.

⁷ Busse, in: Friauf / Höfling (Hrsg.): Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Band 2, Art. 62, Rn. 10.

⁸ Schröder, Aufgaben der Bundesregierung, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts, Band II, 2. Auflage 1996, § 50 Rn. 26.

⁹ Schröder, Aufgaben der Bundesregierung, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts, Band II, 2. Auflage 1996, § 50 Rn. 28.

¹⁰ Busse, in: Friauf / Höfling (Hrsg.): Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Band 2, Art. 62, Rn. 10.

¹¹ Busse, in: Friauf / Höfling (Hrsg.): Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Band 2, Art. 62, Rn. 10.

dem sollen die Beauftragten auf ihren Arbeitsfeldern Denkanstöße geben. Als verfassungsrechtliche Grenze für ihre Arbeit gelten die Aufgabenstellung der Bundesregierung und insbesondere ihre Verantwortung gegenüber dem Parlament. Die umfassenden Aufgaben der Bundesregierung als Verfassungsorgan können sich auf fast alle Gebiete der Politik erstrecken.

2.2. Übersicht über Beauftragte und Berater der Bundesregierung

Die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO), die Grundsätze für die Organisation der Bundesministerien, die Zusammenarbeit der Bundesministerien untereinander und mit den Verfassungsorganen sowie den Geschäftsverkehr nach außen regelt, enthält auch Vorgaben für die Zusammenarbeit mit den Beauftragten der Bundesregierung sowie mit den Bundesbeauftragten. Gemäß §§ 21 Abs. 1, 45 Abs. 2 GGO sind diese bei allen Vorhaben, die ihre Aufgaben berühren, frühzeitig zu beteiligen. In der Anlage 3 zu den §§ 21, 45 Abs. 2 werden zahlreiche Beauftragte der Bundesregierung und Bundesbeauftragte aufgezählt, noch umfangreicher sind jedoch die Aufzählungen in den Antworten der Parlamentarischen Staatssekretärin Ute Vogt vom 12. März 2003 zur Frage 1 auf Bundesdrucksache 15/730, des Staatssekretärs Lutz Diwell vom 8. April 2004 zur Frage 8 auf Bundestagsdrucksache 15/2954 sowie der Parlamentarischen Staatssekretärin Ute Vogt vom 30. September 2004 zur Frage 31 auf Bundestagsdrucksache 15/3897. Ihre Antworten befassen sich mit den aktuell im Auftrag der Bundesregierung tätigen Beauftragten. Deren Zahl hat sich seit 1998 nur unwesentlich geändert: Unter der rot-grünen Regierungskoalition sind insgesamt vier Beauftragte entfallen und fünf neue geschaffen worden.¹² Folgende Beauftragte werden genannt:

- 1) Beauftragter der Bundesregierung für Fragen der Abrüstung und Rüstungskontrolle (AA)
- 2) Koordinator für die deutsch-amerikanische zwischengesellschaftliche, kultur- und informationspolitische Zusammenarbeit (AA)
- 3) Beauftragte der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und Humanitäre Hilfe im Auswärtigen Amt
- 4) Koordinator für die deutsch-russische zwischengesellschaftliche Zusammenarbeit (AA)

¹² Frage 1 auf Bundesdrucksache 15/730 (Abg. Albrecht Feibel): Welche Beauftragten (im Sinne des „Patientenbeauftragten“ sind gegenwärtig im Auftrag der Bundesregierung tätig, und welcher Finanzbedarf ist im Jahr 2003 für deren Tätigkeit veranschlagt?

Frage 8 auf Bundestagsdrucksache 15/2954 (Abg. Jens Spahn): Wie viele Beauftragte der Bundesregierung mit genauer Benennung des jeweiligen Aufgabengebietes gibt es, jeweils unter Angabe der jährlichen laufenden Kosten pro Stellenausstattung?

Fragen 31 und 32 auf Bundestagsdrucksache 15/3897 (Abg. Dirk Niebel): Welche Beauftragten der Bundesregierung gibt es, und wie viele wurden von der Bundesregierung seit 1998 ernannt? Wie hoch ist die Personalausstattung in den zugehörigen Stäben?

- 5) Beauftragter für die deutsch-französischen Beziehungen (AA)
- 6) Beauftragte(r) der Bundesregierung für Aussiedlerfragen und nationale Minderheiten in Deutschland (BMI)
- 7) Bundesbeauftragte(r) für Asylangelegenheiten beim Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BMI)
- 8) Bundesbeauftragte(r) für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik (BMI)
- 9) Bundesbeauftragte(r) für den Datenschutz
- 10) Beauftragter der Bundesregierung für Menschenrechtsfragen (BMJ)
- 11) Bundesbeauftragte(r) für die Behandlung von Zahlungen an die Konversionskasse (BMF)
- 12) Bundeskommissar(in) für das Westvermögen der Deutschen Bau- und Grundstücks-AG (BauGrund) (BMF)
- 13) Staatskommissar(in) zur Aufsicht bei der DekaBank Deutsche Girozentrale, frankfurt am Main (BMF)
- 14) Staatsbeauftragte(r) für die DBV öffentlich-rechtliche Anstalt für Beteiligungen (BMF)
- 15) Bundeskommissar bei der deutschen Genossenschaftsbank (BMF)
- 16) Koordinator(in) für die Deutsche Luft- und Raumfahrt (BMWA)
- 17) Beauftragte(r) der Bundesregierung für den Mittelstand (BMWA)
- 18) Koordinator(in) für die maritime Wirtschaft (BMWA)
- 19) Beauftragter der Bundesregierung für die Beratung in Osteuropa (BMWA)
- 20) Bundeskommissar für die Landwirtschaftliche Rentenbank (BMVEL)
- 21) Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (BMFSFJ)
- 22) Bundesbeauftragter für den Zivildienst (BMFSFJ)
- 23) Bundeswahlbeauftragte(r) für die Sozialversicherungswahlen (BMGS)
- 24) Drogenbeauftragte(r) der Bundesregierung (BMGS)
- 25) Beauftragter der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen (BMGS)
- 26) Beauftragte(r) der Bundesregierung für die Belange der Patientinnen und Patienten (BMGS)
- 27) Beauftragte(r) der Bundesregierung für die neuen Bundesländer (BMVBW)
- 28) Beauftragte(r) der Bundesregierung für den Berlin-Umzug und den Bonn-Ausgleich (BMVBW)
- 29) Bundesbeauftragte(r) für das Bergmannssiedlungsvermögen bei der Treuhandstelle für Bergmannswohnstätten im rheinisch-westfälischen Steinkohlenbezirk und der Wohnungsbaugesellschaft Rheinische Braunkohle (BMVBW).

Eine Übersicht über Berateraufträge oberster und oberer Bundesbehörden enthält die Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage von Abgeordneten und der Fraktion der CDU/CSU zur Vergabepaxis und den Kosten externer Beratung der Bundesregierung.¹³

3. Petitionswesen

In einer Antwort auf die Kleine Anfrage von Abgeordneten und der Fraktion der FDP über die effiziente Bearbeitung von Bürgeranliegen stellt die Bundesregierung die unterschiedlichen Aufgaben des Petitionsausschusses und von der Bundesregierung eingerichteten Institutionen - wie etwa dem Hartz-IV-Ombudsrat - heraus.¹⁴ Danach hat der Ombudsrat nicht die Aufgabe, Bürgeranfragen und Petitionen zu bearbeiten, sondern die Einführung der Grundsicherung für Arbeitssuchende und ihre Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt zu begleiten.¹⁵ Außerdem solle er aus den in der Praxis feststellbaren Befunden und Entwicklungen systematische Schlussfolgerungen für die Weiterentwicklung des Verwaltungshandelns und der Regelungen des SGB II ziehen sowie entsprechende Empfehlungen geben. Das Gremium erhalte keine rechtlichen Befugnisse und werde nicht mit formellen Eingriffs- oder Beteiligungsmöglichkeiten im Klageverfahren bzw. im Verwaltungsverfahren ausgestattet.¹⁶ Es werde außerhalb des Widerspruchs- und Klageverfahrens tätig und erhalte keine formellen Beteiligungsrechte.

Als weiteres Beispiel wird die Patientenbeauftragte angeführt, deren Aufgabe nach § 140 h Abs. 2 SGB V darin besteht, darauf hinzuwirken, dass die Belange der Patientinnen und Patienten hinsichtlich ihrer Rechte auf umfassende und unabhängige Beratung und objektive Information durch Leistungserbringer, Kostenträger und Behörden im Gesundheitswesen berücksichtigt werden. Die Patientenbeauftragte verstehe sich als Anwältin der Patienteninteressen und als Seismograph.¹⁷ In dieser Funktion sei dieses Amt selbstverständlich auch Anlaufstelle für Fragen und Hilfe suchende Bürgerinnen und Bürger. Die aus diesen Fragen und Anregungen gewonnenen Erkenntnisse würden gebündelt und nach Prüfung in die entsprechenden Gremien getragen. Zur Wahrnehmung der Aufgaben würde die beauftragte Person von den Bundesministerien bei allen Gesetzes-, Verordnungs- und sonstigen wichtigen Vorhaben beteiligt, soweit sie Fragen der Rechte und des Schutzes von Patientinnen und Patienten behandeln oder berühren.

¹³ BT-Drucksachen 15/2458 und 15/2639.

¹⁴ BT-Drucksachen 15/4123.

¹⁵ BT-Drucksache 15/4123, S. 3.

¹⁶ BT-Drucksache 15/4123, S. 4.

¹⁷ BT-Drucksache 15/4123, S. 3.

In einer Antwort auf die Große Anfrage von Abgeordneten und der Fraktion der FDP zum Umgang mit Bürgeranliegen und zur Stärkung des Petitionsrechts betont die Bundesregierung, das Nebeneinander der Aufgaben des Parlaments und der verschiedenen zuständigen Stellen im Bereich der Exekutive gehe auf das Grundverständnis der Verfassung zurück, dass sich sowohl das Parlament als auch die Exekutive im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten mit den Anliegen der Bürgerinnen und Bürger auseinander setzen.¹⁸ Die Verfassung billige grundsätzlich, dass die Exekutive Stellen einrichte, deren Aufgabe darin bestehe, dem Schutz der Rechte und Interessen der Bürgerinnen und Bürger sachspezifisch Rechnung zu tragen. Dass der Staat sich auch außerhalb des Parlaments der Bitten und Beschwerden seiner Bürgerinnen und Bürger annehme, sei weder eine Besonderheit des Wirkens der Regierungsbeauftragten noch eine solche der Exekutive insgesamt, sondern eine von der Verfassung als selbstverständlich vorausgesetzte Obliegenheit.¹⁹ Artikel 17 GG stelle ausdrücklich klar, dass Eingaben und Beschwerden an die zuständigen Stellen und an die Volksvertretung gerichtet werden können. Dementsprechend beschränke Art. 45c Abs. 1 GG die Aufgabe des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages auf die Behandlung derjenigen Bitten und Beschwerden, welche die Bürgerinnen und Bürger aufgrund ihrer freien Entscheidung nach Art. 17 GG an den Bundestag richten. Die Bürgerinnen und Bürger hätten die freie Wahl, sich mit einem konkreten Anliegen entweder an einen hierfür zuständigen Regierungsbeauftragten, an das zuständige Ressort oder sogleich an den Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages wenden.

Ergänzend zu den Inhalten der aufgeführten Bundestags-Drucksachen befassen sich die nachfolgenden Ausführungen zum Petitionswesen genauer mit der Frage, wer zu den Adressaten des Petitionsrechts zählt. Anschließend wird auf einzelne Funktionen des Petitionswesens eingegangen. Weitere Einzelheiten zum Petitionsrecht erscheinen im Hinblick auf die konkrete Fragestellung dagegen nicht von Belang.

3.1. Petitionsadressaten

Gemäß Art. 17 GG hat 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. Zu unterscheiden ist bei den Adressaten des Petitionsrechts somit zwischen „zuständigen Stellen“ und „Volksvertretung“.

Zu den zuständigen Stellen gehören sämtliche mittelbaren und unmittelbaren Staatsorgane unabhängig davon, ob es sich um eine Behörde oder sonstige Stelle handelt oder

¹⁸ BT-Drucksache 15/5109, S. 10.

¹⁹ BT-Drucksache 15/5109, S. 3.

das angerufene Organ öffentlich-rechtlich bzw. privatrechtlich organisiert ist.²⁰ Wegen der Staatsgerichtetheit der Grundrechte und in diesem Fall des Petitionsrechts wird lediglich die Zuordnung der angerufenen Stelle zum staatlichen Bereich verlangt.²¹ Dabei kann es sich um Organe der Legislative, Exekutive oder der Judikative handeln, um Behörden der unmittelbaren oder mittelbaren Verwaltung, um staatliche Stellen in öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Rechtsform. Die Zuständigkeit einer Stelle ergibt sich daraus, dass ihr die Gewährung des vom Petenten geforderten Anliegens nach der staatlichen Kompetenzordnung überhaupt möglich ist, sie dem Begehren des Petenten abhelfen bzw. zur Abhilfe beitragen kann.²² Dabei kommt es nicht darauf an, ob diese Stelle dem Petenten gegenüber zum Erlass eines bestimmten Hoheitsaktes zuständig ist.²³ Somit können auch von der Bundesregierung eingerichtete Institutionen als zuständige Stellen betrachtet werden, wie beispielsweise der Patientenbeauftragte, der in Angelegenheiten der Patientinnen und Patienten hinsichtlich ihrer Rechte auf umfassende und unabhängige Beratung und objektive Information von Betroffenen eingeschaltet wird, oder der Hartz-IV-Ombudsrat, der sich um Eingaben kümmert, die die Einführung der Grundsicherung für Arbeitssuchende und ihre Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt betreffen.

Unter den Begriff der „Volksvertretung“ als weiterem Adressaten des Petitionsrechts fallen der Deutsche Bundestag und die Landesparlamente, nach umstrittener Auffassung auch Gemeinde- und Kreisparlamente.²⁴ Gemäß Art. 45c GG bestellt der Bundestag einen Petitionsausschuss, dem die Behandlung der nach Art. 17 an den Bundestag gerichteten Bitten und Beschwerden obliegt. Art. 17 GG begründet zwar eine materielle Zuständigkeit der Parlamente zur Entgegennahme und Erledigung von Petitionen, dies entbindet sie jedoch nicht von der Verpflichtung zur Beachtung horizontaler und verti-

²⁰ Krüger/Pagenkopf, in: Sachs (Hrsg.) Grundgesetz, Kommentar, 3. Aufl., München 2003, Art. 17, Rn. 10; Dürig in: Maunz/Dürig (Hrsg.): Grundgesetz, Kommentar, München, Loseblatt, Stand (Grundwerk) 2003, Art. 17 Rn. 54.

²¹ Burmeister, Das Petitionsrecht, in Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. II, Heidelberg 1987, S.94; Krings in: Friauf/Höfling (Hrsg.): Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Berlin, Loseblatt, Stand (Grundwerk) 2000, Art. 17, Rn 45.

²² Burmeister, Das Petitionsrecht, in Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. II, Heidelberg 1987, S.94; Krings in: Friauf/Höfling (Hrsg.): Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Berlin, Loseblatt, Stand (Grundwerk) 2000, Art. 17, Rn 46.

²³ Dürig in: Maunz/Dürig (Hrsg.): Grundgesetz, Kommentar, München, Loseblatt, Stand (Grundwerk) 2003, Art. 17 Rn. 63.

²⁴ Brenner, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.): Das Bonner Grundgesetz, 4. Aufl. Bd. 1, Art. 17 Rn. 51; Dürig, in: Maunz/Dürig (Hrsg.): Grundgesetz, Kommentar, München, Loseblatt, Stand (Grundwerk) 2003, Art. 17 Rn. 59; Krings, in: Friauf/Höfling (Hrsg.): Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Berlin, Loseblatt, Stand (Grundwerk) 2000, Art. 17, Rn 55; Krüger, in: Sachs (Hrsg.): Grundgesetz, 3. Aufl. 2003, Art 17 Rn. 10; Stein, in: Denninger u.a. (Hrsg.) Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Reihe Alternativkommentare), 3. Aufl. Stand August 2002, Rn. 16; Stettner, in: Dolzer u.a. (Hrsg.): Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Heidelberg, Loseblatt, Stand (Grundwerk) 2004, Art. 17 Rn. 69.

kaler Gewaltenteilung.²⁵ Strebt ein Petent die Änderung eines Handelns der Exekutive an, dann ist das angerufene Parlament zur materiellen Bescheidung des vorgetragenen Anliegens verpflichtet, durch das Gewaltenteilungsprinzip allerdings daran gehindert, seine eigene Entscheidung an die Stelle der Entscheidung der zuständigen Verwaltungsbehörde zu setzen. Trotz der umfassenden parlamentarischen Petitionsbehandlungspflicht ergibt sich aus Art. 17 GG keine zusätzliche Abhilfekompetenz des Parlaments.²⁶

Die in Art. 17 GG genannten Adressatengruppen „zuständige Stellen“ und „Volksvertretung“ unterscheiden sich vor allem in ihren Zuständigkeiten. Art. 17 GG nennt nur die „Volksvertretung“ als Petitionsadressaten, von einer „zuständigen Volksvertretung“ ist hingegen nicht die Rede. Aus diesem Grunde können im Bereich der Volksvertretung Petitionen in jeder Angelegenheit geprüft werden, für die der Bund, das entsprechende Land oder die entsprechende Gemeinde die Kompetenz besitzen.²⁷ Dagegen sind andere Stellen nur dann zur Prüfung einer Petition berechtigt, wenn sie für die Entscheidungen des mit den jeweiligen Petitionen Gewollten zuständig sind.²⁸ Unzuständige Stellen müssen eine Petition weiterleiten oder dem Petenten die zuständige Stelle benennen.²⁹

Die Zuständigkeitsaufteilung zwischen Volksvertretung und zuständiger Stelle darf nicht in dem Sinne verstanden werden, dass für die Behandlung einer Petition, die sich auf die Entscheidung etwa einer Bundesbehörde bezieht, nur die entsprechende Behörde als zuständige Stelle, nicht hingegen der Deutsche Bundestag zuständig wäre.³⁰ Denkbar ist auch die Möglichkeit, dass eine Petition zunächst an einen Beauftragten der Bundesregierung als zuständige Stelle gerichtet wird und danach – etwa weil die Behandlung der Petition im Ergebnis nicht zur Zufriedenheit des Petenten ausfällt - zusätzlich noch an den Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages.

²⁵ Burmeister, Das Petitionsrecht, in Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. II, Heidelberg 1987, S.95; Graf Vitzthum, Petitionsrecht und Volksvertretung. Zu Inhalt und Schranken des parlamentarischen Petitionsbehandlungsrechts, Rheinbreitbach 1985, Seite 40 f.

²⁶ Burmeister, Das Petitionsrecht, in Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. II, Heidelberg 1987, S.95.

²⁷ Brenner, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.): Das Bonner Grundgesetz, 4. Aufl. Bd. I, Art. 17 Rn. 59; Krings, in: Friauf/Höfling (Hrsg.): Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Berlin, Loseblatt, Stand (Grundwerk) 2000, Art. 17, Rn 55.

²⁸ Brenner, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.): Das Bonner Grundgesetz, 4. Aufl. Bd. I, Art. 17 Rn. 56; Bauer in: Dreier (Hrsg.): Grundgesetz, Bd. I 1996, Art. 17 Rn. 31.

²⁹ BVerwG, DÖV 76, 315; Brenner, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.): Das Bonner Grundgesetz, 4. Auflage, Band 1, Art. 17 Rn. 48.

³⁰ Brenner, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.): Das Bonner Grundgesetz, 4. Aufl. Bd. 1, Art. 17 Rn. 60.

3.2. Funktionen des Petitionsrechts

Als formloser Rechtsbehelf soll das Petitionsrecht jedermann ermöglichen, auch außerhalb eines Gerichtsverfahrens seine Sorgen und Nöte dem Staat zur Kenntnis zu bringen. Diese Wahrnehmung der Interessen des Petenten wird als Hauptfunktion des Petitionsrechts gesehen.³¹

Zusätzlich zu diesem individuellen Schutz der Rechte und Interessen der Petenten hat das Petitionsrecht auch eine objektiv-rechtliche Seite: Dem Parlament wird die Möglichkeit eingeräumt, bisher nicht bekannte Vollzugsdefizite in der Verwaltung nachzuprüfen. Dadurch erlangt das Petitionsrecht aus Art. 17 GG die Funktion eines zusätzlichen Bindeglieds zwischen der Volksvertretung und den Bürgern außerhalb des institutionalisierten Verfahrens der Wahlen.³² Damit verbunden ist eine integrierende Wirkung für das Gemeinwesen, die u.a. einer Entfremdung zwischen Verwaltung und verwaltetem Bürger entgegenwirken soll. Diese Wirkung lässt sich allerdings nicht nur durch Petitionen an die Volksvertretung erzielen, sondern auch durch Petitionen an die zuständigen Stellen – darunter Beauftragte der Bundesregierung -, soweit diese sich dann um die Abhilfe von angezeigten Missständen tatsächlich bemühen.

Des Weiteren wird der Partizipationskomponente des Petitionsrechts zugesprochen, dass die Bürger befähigt würden, am politischen Prozess teilzuhaben und auf ihn einzuwirken.³³ Allerdings geht man bei diesem Argument nicht so weit, Petitionen an die Volksvertretung als Ersatz für das im Grundgesetz weitgehend ausgesparte Institut des Plebiszits anzusehen, weil es zu keiner rechtlichen Beschneidung der parlamentarischen Entscheidungsfreiheit kommt.³⁴ Allenfalls wird eine Parallele zu (unverbindlichen) Volksbefragungen gesehen, nicht aber zu einer echten Volksgesetzgebung.³⁵

Mittels der Eingaben von Bürgerinnen und Bürgern kann sich das Parlament einen Überblick über Schwierigkeiten und Unzulänglichkeiten beim Gesetzesvollzug verschaffen und diesen zur Wahrnehmung seiner klassischen Kontrollfunktion gegenüber der Regierung nutzen.³⁶ Dieser Informationsfunktion im Verhältnis Parlament – Regierung wird allerdings ein unterschiedlicher Stellenwert beigemessen. Zum einen wird die

³¹ Stettner, in: Dolzer u.a. (Hrsg.): Bonner Kommentar GG, Art. 17, Rn. 21.

³² Stettner, in: Dolzer u.a. (Hrsg.): Bonner Kommentar GG, Art. 17, Rn. 24.

³³ Burmeister, Das Petitionsrecht, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. II, Heidelberg 1987, Rn. 1; Stettner, in: Dolzer u.a. (Hrsg.): Bonner Kommentar GG, Art. 17, Rn. 14, 23.

³⁴ Burmeister, Das Petitionsrecht, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts, Bd. II, Heidelberg 1987, Rn. 2.

³⁵ Stettner, in: Dolzer u.a. (Hrsg.): Bonner Kommentar GG, Art. 17, Rn. 15.

³⁶ Friesenhahn, Zur neueren Entwicklung des Petitionsrechts in der Bundesrepublik Deutschland, in: Recht als Prozess und Gefüge. Festschrift für Hans Huber zum 80. Geburtstag. Bern, 1981, Seite 356; Stettner, in: Dolzer u.a. (Hrsg.): Bonner Kommentar GG, Art. 17, Rn. 26.

Auffassung vertreten, das Grundrecht aus Art. 17 GG kennzeichne seine Multifunktionalität, aus der sich ein ganzes Bündel von Einzelansprüchen ableiten lasse, von denen keiner als vorrangig oder allein wesentlich bezeichnet werden könne.³⁷ Das Grundrecht solle in seiner vollen Eigenart und Komplexität angenommen und akzeptiert werden. Insofern müsse der Informationsfunktion von Petitionen, die an das Parlament gerichtet sind und Auskünfte über die Arbeit der Regierung geben, der gleiche Stellenwert eingeräumt werden wie den anderen Funktionen des Petitionsrechts auch.

Gegen diesen Standpunkt wird vorgebracht, das Petitionsrecht sei eine individualrechtliche Gewährleistung und kein staatsorganisatorisches Strukturprinzip.³⁸ Im Vergleich zur objektiv-rechtlichen Seite komme dem individuellen Rechts- und Interessenschutz des Petenten die größere Bedeutung zu. Informationen für das Parlament im Legislativbereich und Anregungen zur Regierungs- und Verwaltungskontrolle werden als ein von der Verfassung gewollter Zusatz gesehen, nicht jedoch als verfassungsdogmatischer Schwerpunkt.³⁹ Ein Rückschluss von der Informationsfunktion auf Inhalt, Umfang und Grenzen des Petitionsrechts wird insofern als unzulässig erachtet. Gegen die Einrichtung von Beauftragten und Beratern der Bundesregierung könne somit auch nicht der Einwand erhoben werden, dass es zur Beeinträchtigung der Informationsfunktion des Petitionsrechts im Verhältnis Parlament – Regierung kommt.

Die Beurteilung, welche Auswirkungen die Einrichtung von Beauftragten und Beratern der Bundesregierung auf das Petitionsrecht hat, hängt letztlich davon ab, welchen Stellenwert man dem Petitionsrecht beimisst. Sieht man das Petitionsrecht als ein außerordentliches Bitt- und Beschwerderecht an, dessen objektiv-rechtlicher Seite keine besondere Bedeutung beizumessen ist, dann wird dieses Recht durch zusätzliche Beauftragte und Berater der Bundesregierung nicht beeinträchtigt. Im Gegenteil: neben der Volksvertretung gibt es noch weitere Petitionsadressaten, die zu einer erfolgreichen Behandlung von Bitten und Beschwerden im Sinne der Petenten beitragen können. Die Bürger haben sogar die Möglichkeit, sich mit ihren Anliegen sowohl an eine zuständige Stelle als auch an die Volksvertretung zu wenden, wodurch sich die Erfolgsaussichten sogar erhöhen könnten.

Wird dem Petitionsrecht darüber hinaus ein kollektives aktivbürgerliches Anregungs- und Vorschlagsrecht in Angelegenheiten des Gemeinwohls oder sogar ein allgemeines Recht zur Partizipation am Prozess der staatlichen Willensbildung und Entscheidungs-

³⁷ Stettner, in: Dolzer u.a. (Hrsg.): Bonner Kommentar GG, Art. 17, Rn. 39.

³⁸ Burmeister, Das Petitionsrecht, in Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. II, Heidelberg 1987, Rn. 6 S. 78.

³⁹ Vitzthum, Petitionsrecht und Volksvertretung. Zu Inhalt und Schranken des parlamentarischen Petitionsbehandlungsrechts, Rheinbreitbach 1985, Seite 29.

findung beigemessen,⁴⁰ dann gelangt man zu dem Ergebnis, dass die Behandlung von Petitionen durch Beauftragte der Bundesregierung zu einer Schwächung der Kontrollfunktion des Parlaments gegenüber der Regierung führt. Wenden sich Petenten mit ihrem Anliegen an Regierungsbeauftragte und nicht an die Volksvertretung, dann wird letzterer die Möglichkeit entzogen, sich über Vollzugsdefizite in der Verwaltung zu informieren. Aus Art. 17 GG ergibt sich jedoch kein Über-/Unterordnungsverhältnis zwischen den Petitionsadressaten „zuständigen Stellen“ und der „Volksvertretung“. Die Petenten sind in ihrer Entscheidung frei, an wen sie sich mit einer Eingabe wenden. Letztlich werden sie sich für den Adressaten entscheiden, von dem sie sich mehr Unterstützung für ihr Anliegen erhoffen können.

()

⁴⁰ Krings, in: Friauf/Höfling (Hrsg.): Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Berlin, Loseblatt, Stand (Grundwerk) 2000, Art. 17 Rn. 76; Stettner, in: Dolzer u.a. (Hrsg.): Bonner Kommentar GG, Art. 17, Rn. 14.

4. Literaturverzeichnis

- **Denninger**, Erhard u.a. (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, AK-GG, Reihe Alternativkommentare, 3. Auflage, Neuwied u.a., Loseblatt, Stand (Grundwerk) 2001.
- **Dolzer**, Rudolf u.a. (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Heidelberg, Loseblatt, Stand (Grundwerk) 2004.
- **Dreier**, Horst (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Band I, Präambel, Artikel 1-19, 2. Auflage, Tübingen 2004.
- **Friauf**, Karl Heinrich / **Höfling**, Wolfram (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Berlin, Loseblatt, Stand (Grundwerk) 2000.
- **Friesenhahn**, Zur neueren Entwicklung des Petitionsrechts in der Bundesrepublik Deutschland. In: Recht als Prozess und Gefüge. Festschrift für Hans Huber zum 80. Geburtstag. Bern, 1981, Seite 353 – 375.
- **Isensee**, Josef/**Kirchhof**, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band II, Heidelberg, 1987.
- **Mangoldt**, Hermann von / **Klein**, Friedrich / **Starck**, Christian (Hrsg.): Das Bonner Grundgesetz, Kommentar, Band I, 4. Auflage, München 1999.
- **Maunz**, Theodor / **Dürig**, Günter, Grundgesetz, Kommentar, München, Loseblatt, Stand (Grundwerk) 2003.
- **Münch**, Ingo von / **Kunig**, Philip (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 5. Auflage, Band 1 (Präambel bis Art. 19), München 2002.
- **Sachs**, Michael (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 3. Auflage, München 2003.
- **Stern**, Klaus, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, München 1980.
- **Umbach**, Dieter C. / **Clemens**, Thomas (Hrsg.), Grundgesetz, Mitarbeiterkommentar und Handbuch, Band I, Art. 1 – 37 GG, Heidelberg 2002.
- **Vitzthum**, Wolfgang Graf, Petitionsrecht und Volksvertretung, Zu Inhalt und Schranken des parlamentarischen Petitionsbehandlungsrechts, Rheinbreitbach 1985.