



Ausarbeitung

**Durchführung von Asylverfahren auf Unionsebene aus
verfassungsrechtlicher Sicht**

Durchführung von Asylverfahren auf Unionsebene aus verfassungsrechtlicher Sicht

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 172/16
Abschluss der Arbeit: 14.07.2016
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten 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. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

1. Einleitung

Zur Reform des **Gemeinsamen Europäischen Asylsystems** schlägt die **EU-Kommission** als langfristige Maßnahme vor, die „Zuständigkeit für die Bearbeitung von Asylanträgen von der nationalen auf die EU-Ebene zu verlagern“.¹ Die Kompetenz für die Durchführung von Asylverfahren (Verwaltungskompetenz) läge dann bei der Europäischen Union. Als mögliche **EU-Asylbehörde** wird das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (**EASO**) in Betracht gezogen, das die Asylverfahren über **Zweigstellen** in den EU-Mitgliedstaaten durchführen könnte. Neben der EU-Asylbehörde soll dann auch eine **Rechtsbehelfsinstanz** auf **EU-Ebene** zur Gewährleistung gerichtlichen Rechtsschutzes geschaffen werden.² In der Zuständigkeit der EU-Mitgliedstaaten verbliebe hingegen die Aufnahme der ihnen nach einem bestimmten Verteilungsschlüssel zugewiesenen Asylbewerber und anerkannten Schutzberechtigten.³

Aus verfassungsrechtlicher Sicht wirft dieser Vorschlag Fragen zur **Grundrechtskonformität** und zur **parlamentarischen Kontrolle** auf. Konkret soll geprüft werden, ob der Vollzug von Asylverfahren auf Unionsebene durch eine EU-Behörde mit dem **Grundrecht auf Asyl** aus Art. 16a Abs. 1 GG sowie mit der **Garantie effektiven Rechtsschutzes** aus Art. 19 Abs. 4 GG vereinbar wäre. Ferner wird darum gebeten, die **parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten** darzustellen, über die der **Bundestag** in Bezug auf den Verwaltungsvollzug durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge verfügt. An diesen Befund würde sich dann die weitere – hier allerdings nicht zu erörternde – Frage anschließen, ob und inwieweit eine parlamentarische Kontrolle gegenüber einer EU-Asylbehörde erfolgen könnte.⁴

2. Ausschließliche Zuständigkeit für Asylverfahren auf Unionsebene

Der Kommissionsvorschlag ist darauf gerichtet, für Asylverfahren einen „einheitlichen, zentralisierten Entscheidungsprozess“ und eine „vollständige Harmonisierung“ auf Unionsebene zu schaffen. Es ist daher davon auszugehen, dass die „**Hochzonung**“ des Verwaltungsvollzugs auf die **Unionsebene** unter **Ausschluss von mitgliedstaatlichen Asylverfahren** erfolgen soll.⁵ Zwar würden in den EU-Mitgliedstaaten Asylverfahren durchgeführt werden, aber eben nicht durch

1 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat vom 6. April 2016, Reformierung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und Erleichterung legaler Wege nach Europa, COM(2016)197 final, abrufbar unter: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/DE/1-2016-197-DE-F1-1.PDF>, 9 f. In diese Richtung auch Dörig/Langenfeld, Vollharmonisierung des Flüchtlingsrechts in Europa, NJW 2016, 1 ff.

2 EU-Kommissionsvorschlag (Fn. 1), 9.

3 EU-Kommissionsvorschlag (Fn. 1), 9 f.: „Dabei würden die Mitgliedstaaten für die Aufnahme von Asylbewerbern und die anerkannten, ihnen auf der Grundlage des oben vorgeschlagenen Verteilungsschlüssels zugewiesenen Flüchtlinge zuständig bleiben.“

4 Vgl. dazu das Gutachten vom Fachbereich Europa des Deutschen Bundestages (PE - 3000 - 105/16).

5 So auch der Vorschlag zur Vollharmonisierung des Flüchtlingsrechts von Dörig/Lengenfeld (Fn. 1), 1, die allerdings nicht von Zweigstellen der zuständigen EU-Asylbehörde in allen EU-Mitgliedstaaten ausgehen, sondern diese an den EU-Außengrenzen konzentrieren wollen („Übertragung der ausschließlichen Zuständigkeit für die Asylanerkennung auf Verfahrenszentren an den EU-Außengrenzen, [...], die von einer EU-Agentur betrieben werden.“).

nationale Behörden, sondern durch die ausschließlich zuständige EU-Asylbehörde bzw. den in den EU-Mitgliedstaaten angesiedelten Zweigstellen der EU-Asylbehörde. Ein Vollzug des deutschen Asylrechts, insbesondere des Asylgrundrechts aus Art. 16a Abs. 1 GG durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge würde dann nicht mehr stattfinden.

Die Umsetzung des Kommissionsvorschlags würde die Regelung eines entsprechenden EU-Asylrechts erfordern. Als Grundlage könnte das EU-Sekundärrecht zum Asylrecht dienen, das bereits die asylrechtlichen Schutzkategorien des internationalen Schutzes konkretisiert und Vorgaben zum Asylverfahren enthält.⁶ Bei der weiteren Anpassung der verfahrensrechtlichen Vorgaben an den Unionsvollzug müssten insbesondere die **Unionsgrundrechte** beachtet werden, namentlich das **Asylrecht**, Art. 18 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRC), das Recht auf eine gute Verwaltung (Art. 41 GRC) und das Recht auf einen **wirksamen Rechtsbehelf** und ein **unparteiisches Gericht** (Art. 47 GRC). Eine Regelung, die den Vollzug der Asylverfahren sodann einer EU-Asylbehörde zuweist, kommt aber nur in Betracht, wenn die **Verwaltungskompetenz** für Asylverfahren überhaupt auf **Unionsebene** wahrgenommen werden darf. Insoweit ist jedoch davon auszugehen, dass die Regelungen im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) einen Vollzug von Asylverfahren auf Unionsebene bisher nicht zulassen und es daher zunächst einer **Änderung der unionsvertraglichen Grundlagen** bedarf.⁷

3. Verfassungsrechtliche Vorgaben

Fraglich ist, welche verfassungsrechtlichen Vorgaben bei einer Änderung der unionsvertraglichen Grundlagen zur Begründung einer Unionszuständigkeit für Asylverfahren zu beachten sind.

3.1. Völkerrechtliche Asylabkommen

Nach Art. 16a Abs. 5 GG steht das Asylgrundrecht aus Art. 16a Abs. 1 GG bestimmten völkerrechtlichen Verträgen nicht entgegen, die „Zuständigkeitsregelungen für die Prüfung von Asylbegehren einschließlich der gegenseitigen Anerkennung von Asylentscheidungen treffen“. Die in Art. 16a Abs. 5 GG verankerte **völkerrechtliche Öffnungsklausel** ermöglicht damit eine **Verdrängung des Asylgrundrechts** aus Art. 16a Abs. 1 GG zugunsten anderweitiger völkerrechtlich begründeter Zuständigkeiten für Asylverfahren. Man könnte daher erwägen, dass auch die Verlagerung der Verwaltungskompetenz für Asylverfahren auf die Unionsebene von Art. 16a Abs. 5 GG erfasst wäre. Die völkerrechtliche Öffnungsklausel bezieht sich aber allein auf **völkerrechtliche Verträge** von „Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften untereinander und mit dritten Staaten“,⁸

6 Vgl. dazu Dörig/Langefeld (Fn. 1), 4.

7 So Fachbereich Europa des Deutschen Bundestages, Kompetenzen der Europäischen Union zur Durchführung von Asylverfahren? (PE - 3000 - 38/15), 4 ff.; Dörig/Langefeld (Fn. 1), 4 f.

8 Beispielsweise sollte mit Art. 16a Abs. 5 GG die Ratifikation des Schengener Durchführungsübereinkommens ermöglicht werden, vgl. Will, in: Sachs, GG (7. Aufl., 2014), Rn. 106 zu Art. 16a; v. Arnould, in: v. Münch/Kunig, GG (6. Aufl., 2012), Rn. 58 zu Art. 16.

nicht hingegen auf die **Harmonisierung des Asylrechts** im Rahmen der **Europäischen Union**.⁹ Grundlage für eine weitere unionsrechtliche Harmonisierung des Asylrechts ist vielmehr **Art. 23 Abs. 1 GG**.

3.2. Übertragung der Ausübung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union

Die Übertragung der Ausübung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union erfolgt nach Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG durch Gesetz. Die für ein solches Gesetz geltenden materiell-rechtlichen Grenzen (**Grenzen der Integrationsermächtigung**) sind aber nicht schon bei einem Verstoß gegen Grundrechte berührt; vielmehr ist nach Art. 23 Abs. 1 S. 3 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG allein der änderungsfeste Kern der Verfassung zu wahren.¹⁰ Die hier fragliche **Grundrechtskonformität** einer Zuständigkeitsverlagerung von Asylverfahren auf die Unionsebene ist somit nicht unmittelbar zu prüfen, sondern lediglich mittelbar im Rahmen des Art. 79 Abs. 3 GG zu berücksichtigen.

Würde der Kommissionsvorschlag – wie oben ausgeführt – unter Ausschluss nationaler Asylverfahren umgesetzt, käme das **Asylgrundrecht** aus Art. 16a Abs. 1 GG **nicht mehr zur Anwendung**. Ohne nationale Asylverfahren würde in Bezug auf die Asylentscheidungen auch **keine deutsche öffentliche Gewalt** mehr ausgeübt werden, für die die **Rechtsweggarantie** nach Art. 19 Abs. 4 GG zu gewährleisten wäre. Fraglich ist also, ob das **Leerlaufen** des **Asylgrundrechts** zugunsten von ausschließlich auf Unionsebene durchzuführenden Asylverfahren den nach Art. 79 Abs. 3 GG änderungsfesten Kern der Verfassung berührt. Nach **Art. 79 Abs. 3 GG** sind „Änderungen des Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der bei der Gesetzgebung oder die in den **Artikeln 1 und 20** niedergelegten Grundsätze berührt werden, unzulässig“. Das Asylgrundrecht des Art. 16a Abs. 1 GG wird in Art. 79 Abs. 3 GG nicht aufgeführt. Ein Schutz des Asylgrundrechts nach Art. 79 Abs. 3 GG kommt daher nur dann und insoweit in Betracht, als ihm ein änderungsfester Menschenwürdekern innewohnt.¹¹ Das **Bundesverfassungsgericht** sieht die Menschenwürdegarantie aus Art. 1 Abs. 1 GG jedoch auch bei einer Abschaffung des Asylgrundrechts nicht als berührt an. In einer Entscheidung aus dem Jahr 1993 hält es eine **Aufhebung des Asylgrundrechts** durch den verfassungsändernden Gesetzgeber ausdrücklich für **zulässig**:

„Wie grundsätzlich jede Bestimmung der Verfassung, steht auch das Grundrecht auf Asyl zur Disposition des verfassungsändernden Gesetzgebers (Art. 79 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 GG).

9 Vgl. Wittreck, in: Dreier, GG (3. Aufl., 2013), Rn. 118 zu Art. 16a: „Hingegen kann Abs. 5 nach seinem klaren Wortlaut nicht als Transmissionsriemen der fortschreitenden unionalen Asylrechtsharmonisierung fungieren.“ Siehe auch Will (Fn. 8), Rn. 106a zu Art. 16a: „Der Vorbehalt zugunsten des Vorrangs völkerrechtlicher Verträge öffnet den nationalen Weg zu einer Internationalisierung des Asylrechts, insbesondere – aber nicht nur – zwischen EU-Staaten. Abs. 5 ist nach seinem Wortlaut auf den Abschluss völkerrechtlicher Verträge zugeschnitten. Er ist daher keine Grundlage für eine Übertragung von Hoheitsrechten auf die EU und damit die voranschreitende Harmonisierung des Asylrechts durch supranationales sekundäres Unionsrecht, die vielmehr auf Art. 23 I 2 beruht.“

10 Die Anwendbarkeit des Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG folgt dabei aus der mit der Übertragung der Hoheitsrechtsausübung verbundenen Veränderung bzw. Ergänzung der grundgesetzlichen Kompetenzordnung zugunsten der Europäischen Union, vgl. Streinz, in: Sachs, GG (7. Aufl., 2014), Rn. 72 zu Art. 23 und Uerpmann-Witzack, in: v. Münch/Kunig, GG (6. Aufl., 2012), Rn. 52 zu Art. 23, beide mit zahlreichen weiteren Nachweisen.

11 Vgl. zum Streitstand Randelzhofer, Asylrecht, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts VII (3. Aufl., 2009), § 153 Rn. 8 f. mit weiteren Nachweisen.

Die dem verfassungsändernden Gesetzgeber durch Art. 79 Abs. 3 GG gezogene Grenze, nach der die in Art. 1 und 20 GG niedergelegten Grundsätze nicht berührt werden dürfen, wird nicht dadurch verletzt, dass Ausländern Schutz vor politischer Verfolgung nicht durch eine grundrechtliche Gewährleistung geboten wird. Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht zur Bestimmung des Begriffs der politisch Verfolgten in Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG a.F. ausgeführt, dem Asylgrundrecht liege die von der Achtung der Unverletzlichkeit der Menschenwürde bestimmte Überzeugung zugrunde, kein Staat habe das Recht, Leib, Leben oder persönliche Freiheit aus Gründen zu gefährden oder zu verletzen, die allein in der politischen Überzeugung, in der religiösen Grundentscheidung oder in unverfügbaren Merkmalen lägen (...). Daraus lässt sich indes **nicht** der Schluss ziehen, dass das **Asylgrundrecht zum Gewährleistungsinhalt von Art. 1 Abs. 1 GG** gehört. Was dessen Gewährleistungsinhalt ist und welche Folgerungen sich daraus für die deutsche Staatsgewalt ergeben, ist eigenständig zu bestimmen. Ist mithin der **verfassungsändernde Gesetzgeber nicht gehindert**, das **Asylgrundrecht als solches aufzuheben**, ergibt sich ohne weiteres, dass die Regelung des Art. 16a GG, (...), sich innerhalb der Grenzen einer zulässigen Verfassungsänderung hält.“¹²

Wenn danach der verfassungsändernde Gesetzgeber das Asylgrundrecht aus Art. 16a Abs. 1 GG ohne Verstoß gegen Art. 79 Abs. 3 GG (ersatzlos) aufheben könnte, wären auch bei einer Verlagerung der Verwaltungskompetenz für Asylverfahren auf Unionsebene die verfassungsrechtlichen **Grenzen der Integrationsermächtigung** nach Art. 23 Abs. 1 S. 3 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG **nicht berührt**. Darüber hinaus käme bei einer Umsetzung des Kommissionsvorschlags zwar das nationale Asylgrundrecht aus Art. 16a Abs. 1 GG nicht zur Anwendung, doch würde dann der Schutz der Unionsgrundrechte greifen, insbesondere in Bezug auf das Asylrecht (Art. 18 GRC) und die Gewährleistung gerichtlichen Rechtsschutzes (Art. 47 GRC).

4. Parlamentarische Kontrolle des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge

4.1. Kontrolle über die Bundesregierung

Die Kontrollfunktion des Parlaments umfasst die parlamentarische Kontrolle von **Regierung und Verwaltung**.¹³ Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) ist eine Bundesbehörde (§ 5 Asylgesetz) im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern und unterliegt als Teil der Bundesverwaltung der parlamentarischen Kontrolle des Bundestages. Eine **unmittelbare Kontrolle** des BAMF kommt aber nur insoweit in Betracht, als dem Bundestag entsprechende unmittelbare Kontrollrechte zustehen. Grundsätzlich sind die parlamentarischen Kontrollrechte des Bundestages jedoch als **Rechte gegenüber der Bundesregierung** ausgestaltet.¹⁴ Dementsprechend erfolgt die

12 BVerfGE 94, 49, 103 f. (Hervorhebungen nicht im Original).

13 BVerfGE 139, 194, 223. Siehe dort auch zur Kontrollfunktion des Parlaments als Ausdruck des Grundsatzes der Gewaltenteilung (Rn. 105) und der aus dem Demokratieprinzip folgenden Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament (Rn. 106).

14 Vgl. dazu Gusy, Parlamentarische Kontrolle, JA 2005, 395.

parlamentarische Kontrolle des BAMF in erster Linie **mittelbar über die Bundesregierung**. Im Zentrum stehen dabei die **Informationsrechte** des Bundestages gegenüber der Bundesregierung.¹⁵

4.2. Informationsrechte des Bundestages

Dem Bundestag steht gegenüber der Bundesregierung nach **Art. 38 Abs. 1 S. 2 i.V.m. Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG** ein **Fragerecht** zu,¹⁶ dem grundsätzlich eine **Antwortpflicht** der Bundesregierung korrespondiert.¹⁷ Im Einzelnen ist das Fragerecht u.a. in den §§ 100 ff. Geschäftsordnung des Bundestages (GO-BT) ausgestaltet. Die GO-BT sieht folgende Fragerechte vor:

- **Große Anfrage** (§§ 100 – 103 GO-BT) von einer Fraktion oder 5 % der Mitglieder des Bundestages (§ 75 Abs. 1 lit. f, § 76 Abs. 1 GO-BT); schriftliche Beantwortung durch die Bundesregierung, ggf. mit anschließender Beratung im Plenum (§ 101 S. 2, 3 GO-BT);
- **Kleine Anfrage** (§ 104 GO-BT) von einer Fraktion oder 5 % der Mitglieder des Bundestages (§ 75 Abs. 3 GO-BT, § 76 Abs. 1 GO-BT); schriftliche Beantwortung durch die Bundesregierung innerhalb von 14 Tagen (§ 104 Abs. 2 GO-BT); ggf. Fristverlängerung;
- **Einzelfragen** (§ 105 GO-BT) von einzelnen Mitgliedern des Bundestages zur mündlichen Beantwortung in der Fragestunde (Nr. 1 Abs. 2 Anlage 4 zur GO-BT – bis zu zwei Fragen) oder zur schriftlichen Beantwortung (Nr. 13 Anlage 4 zur GO-BT – bis zu vier Fragen pro Monat; Beantwortung durch die Bundesregierung innerhalb von einer Woche, Nr. 14 Anlage 4 zur GO-BT);
- **Befragung der Bundesregierung** (§ 106 Abs. 2 GO-BT) in den Sitzungswochen durch die Mitglieder des Bundestages nach der Anlage 7 zur GO-BT.

Nach dem **Zitierrecht** aus **Art. 43 Abs. 1 GG** können der Bundestag und seine Ausschüsse ferner die Anwesenheit jedes Mitglieds der **Bundesregierung** verlangen.¹⁸ Das Zitierrecht ist dabei als Mehrheitsrecht des Bundestages ausgestaltet (§ 42 GO-BT).

Im Rahmen seines **Untersuchungsrechts** nach Art. 44 Abs. 1 GG ist der **Bundestag** nicht auf eine Fremdinformation durch die Bundesregierung beschränkt, sondern kann sich **Informationen** im

15 Zu den parlamentarischen Kontrollinstrumenten gehören neben den Informationsrechten auch Kontrollrechte „sanktionierender Art“, z.B. das konstruktive Misstrauensvotum (Art. 67 GG), vgl. Klein, in: Maunz/Dürig, GG (Loseblatt-Slg., Stand: Oktober 2010), Rn. 55 zu Art. 38.

16 BVerfGE 124, 161 (188); E 139, 194, 223; Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht (2016), § 35 Rn. 69. Zur Diskussion über die dogmatische Herleitung des Fragerechts siehe auch Hölscheidt, Frage und Antwort im Parlament (1992), 18 ff.

17 Zu den Grenzen der Antwortpflicht siehe aber Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Fn. 15), § 35 Rn. 98 ff.; Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 30. Auflage 1989, § 52 Rn. 64 ff.

18 Von dem Erfordernis der persönlichen Anwesenheitspflicht wird in der Praxis z.T. abgewichen und es findet eine Vertretung durch Parlamentarische Staatssekretäre statt, siehe Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Fn. 15), § 35 Rn. 62.

Wege der Beweiserhebung **selbst beschaffen**.¹⁹ Insoweit kommt auch eine direkte Informationsbeschaffung gegenüber dem BAMF in Betracht, z.B. durch eine Vernehmung von Amtsträgern nach § 23 Untersuchungsausschussgesetz (PUAG) und die Vorlage von Akten nach § 18 Abs. 1 PUAG.

Informationsrechte bestehen außerdem in Form des **Petitionsinformationsrechts** des Petitionsausschusses des Bundestages, Art. 45c GG. Grundsätzlich wird das Petitionsinformationsrecht als **Fremdinformationsrecht** gegenüber der Bundesregierung gewährt.²⁰ Soweit es sich bei der Petition um eine **Beschwerde** und damit um eine Beanstandung handelt, die sich gegen ein Handeln oder Unterlassen von staatlichen Organen, Behörden oder sonstigen Einrichtungen richtet, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen,²¹ gewährt das Gesetz über die Befugnisse des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages (PetAG) zudem **Selbstinformationsrechte**, z.B. in Form der Aktenvorlage nach § 1.²² Diese können auch direkt gegenüber dem BAMF geltend gemacht werden.

Ende der Bearbeitung

-
- 19 Vgl. dazu Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Fn. 15), § 31 Rn. 2: „Diese eigene Beweiserhebung ist ‚das eigentlich verfassungsrechtlich Wesentliche‘, wodurch der Untersuchungsausschuss zu einem Sonderfall der Informationsbeziehungen zwischen Parlament und Regierung und damit zum ‚schärfsten Schwert‘ des Parlaments im politischen Kampf wird.“
- 20 Siehe Brocker, in: Epping/Hillgruber, Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz (Stand: März 2016), Rn. 5 f. zu Art. 45c.
- 21 Vgl. Nr. 2.1 Abs. 3 der Grundsätze des Petitionsausschusses über die Behandlung von Bitten und Beschwerden, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse18/a02/grundsaeetze/verfahrensgrundsaeetze/260564>.
- 22 Die Vorschrift des § 1 PetAG lautet: „Zur Vorbereitung von Beschlüssen über Beschwerden nach Artikel 17 des Grundgesetzes haben die Bundesregierung und die Behörden des Bundes dem Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages Akten vorzulegen, Auskunft zu erteilen und Zutritt zu ihren Einrichtungen zu gestatten.“