



Sachstand

Behandlung von sog. Mehrfachpetitionen

Behandlung von sog. Mehrfachpetitionen

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 159/17
Abschluss der Arbeit: 24. August 2017
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

Das **Bundesverfassungsgericht** hatte 1953 über den Gewährleistungsinhalt des Petitionsrechts bei einer sog. wiederholten Petition zu entscheiden.¹ Von einer solchen Petition spricht man, wenn über eine Petition einer Person bereits inhaltlich entschieden wurde, die Person sich jedoch mit einer Petition mit demselben Inhalt an dieselbe Stelle wendet. Das Bundesverfassungsgericht hat klargestellt, dass **hinsichtlich der wiederholten Petition grundsätzlich kein Anspruch mehr auf sachliche Verbescheidung** besteht. Es würde zu einer sinnlosen Ausweitung des Petitionsrechts führen, wenn man einem Petenten, der nach ordnungsgemäßer Verbescheidung einer Petition dieselbe Stelle von neuem mit derselben Petition angehe, immer wieder einen Anspruch auf sachlichen Bescheid einräumen wollte.

Gefragt wird nun, ob diese Beschränkung des Anspruchs auf sachliche Verbescheidung einer Petition auch dann gilt, wenn über eine Petition einer Person bereits inhaltlich entschieden wurde und sich dann eine andere Person mit einer Petition desselben Inhalts an dieselbe Stelle wendet (Fall der sog. **Mehrfachpetition**).

2. Behandlung von Mehrfachpetitionen nach den Verfahrensgrundsätzen des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages

Der Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages hat gemäß § 110 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages Grundsätze über die Behandlung von Bitten und Beschwerden aufzustellen und diese Grundsätze zum Ausgangspunkt seiner Entscheidung im Einzelfall zu machen. Auf dieser Grundlage wurden die „Grundsätze des Petitionsausschusses über die Behandlung von Bitten und Beschwerden (Verfahrensgrundsätze)“ aufgestellt.²

Nach der **Begriffsbestimmung** in Nr. 2.2 Abs. 1 der Verfahrensgrundsätze sind **Mehrfachpetitionen** Eingaben mit demselben Anliegen, die individuell abgefasst sind. Ein bestimmter zeitlicher Zusammenhang ist dabei grundsätzlich für die Annahme einer Mehrfachpetition nicht erforderlich. Die Mehrfachpetitionen sind abzugrenzen von Massenpetitionen, worunter Eingaben in größerer Zahl mit demselben Anliegen verstanden werden, deren Text ganz oder im Wesentlichen übereinstimmt.

Für die Behandlung von Mehrfachpetitionen durch den Petitionsausschuss und dessen Ausschussdienst sind in den Verfahrensgrundsätzen einige besondere Vorgaben enthalten, die im Folgenden erläutert werden sollen. Das **Verfahren der Bearbeitung von Mehrfachpetitionen durch den Ausschussdienst** zeichnet sich dadurch aus, dass in diesem Falle eine Petition als Leitpetition geführt wird (Nr. 7.1 Abs. 2 der Verfahrensgrundsätze). Entsprechend gelten bei der **Behandlung von Mehrfachpetitionen durch den Petitionsausschuss** die Anträge der Berichter-

1 BVerfG, Beschluss vom 22. April 1953 – 1 BvR 162/51, Rn. 34 f. (zitiert nach juris).

2 Abrufbar unter <https://www.bundestag.de/ausschuesse18/a02/grundsaeetze/verfahrensgrundsaeetze/260564> (zuletzt abgerufen am 22. August 2017).

statter zur Leitpetition auch für die dazu vorliegenden übrigen Petitionen (Nr. 8.1. Abs. 2 der Verfahrensgrundsätze). Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass es sich bei Mehrfachpetitionen jeweils um Eingaben mit demselben Anliegen handelt.³

Gehen **nach dem Ausschussbeschluss** über eine Leitpetition **weitere Mehrfachpetitionen** mit demselben Anliegen ein, werden sie in einer Aufstellung zusammengefasst und im Ausschuss mit dem Antrag zur Leitpetition zur Sammelabstimmung gestellt (Nr. 8.4 Abs. 1 der Verfahrensgrundsätze). Das letztgenannte Verfahren gilt jedoch nur für die Wahlperiode, in der der Beschluss zur Leitpetition gefasst wurde (Nr. 8.4 Abs. 3 der Verfahrensgrundsätze). Das Verfahren ist auch dann nicht mehr anwendbar, wenn sich während der Wahlperiode die Sach- und Rechtslage oder die Auffassung des Ausschusses, die der Beschlussfassung zum Gegenstand der Leitpetition zugrunde lag, ändert (Nr. 8.4 Abs. 3 der Verfahrensgrundsätze).

Für die **Benachrichtigung der Petenten von Mehrfachpetitionen** gelten keine besonderen Regeln. Es kommen damit die allgemeinen Vorgaben aus Nr. 9.1.1 der Verfahrensgrundsätze zur Anwendung. Danach teilt – nachdem der Bundestag über die Beschlussempfehlung entschieden hat – die oder der Vorsitzende dem Petenten die Art der Erledigung seiner Petition mit. Die Mitteilung soll einen Hinweis auf die Sammelübersicht und – wenn über die Beschlussempfehlung eine Aussprache stattgefunden hat – auch einen Hinweis auf die Aussprache und das Plenarprotokoll enthalten. Die Begründung zur Beschlussempfehlung ist beizufügen.

Zusammenfassend ist damit festzuhalten, dass in der Praxis bei Mehrfachpetitionen **hinsichtlich jeder einzelnen dieser Petitionen eine Verbescheidung** durch den Ausschuss erfolgt.⁴ Aus Effizienzgründen werden die Petitionen lediglich zusammengefasst behandelt, ggf. unter Rückgriff auf den Beschluss zur bereits behandelten Leitpetition. Zu betonen ist jedoch, dass eine solche zusammengefasste Behandlung von Mehrfachpetitionen nur innerhalb einer Wahlperiode und nur bei gleichbleibender Sach- und Rechtslage zur Anwendung kommt. Ferner darf sich die Auffassung des Ausschusses zur Thematik der betroffenen Petition nicht gewandelt haben.

3. Erstreckung des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts auf Mehrfachpetitionen?

Unabhängig von der Praxis des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages ist für die vorliegende Fragestellung zu prüfen, ob der oben dargestellte Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zu wiederholten Petitionen auch auf Mehrfachpetitionen zu erstrecken ist.

Soweit in der **Rechtsprechung** auf den genannten Beschluss des Bundesverfassungsgerichts Bezug genommen wird, geschieht dies **ausschließlich im Zusammenhang mit der Frage der Behandlung von wiederholten Petitionen**, also solchen Petitionen, hinter denen ein und dieselbe

3 van Heiß, Grundsätze des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages über die Behandlung von Bitten und Beschwerden – Erläuterungen, 1989, S. 83.

4 Vgl. Schick, Petitionen, 3. Aufl. 1996, S. 69.

Person steht.⁵ Eine Beschränkung des Anspruchs auf Verbescheidung von Mehrfachpetitionen wird – soweit ersichtlich – von der Rechtsprechung nicht vertreten.

Auch in der **rechtswissenschaftlichen Literatur** finden sich keine Stimmen, die explizit eine Übertragung der genannten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auf Mehrfachpetitionen fordern. Soweit der besagte Beschluss des Bundesverfassungsgerichts aufgegriffen wird, betrifft dies regelmäßig querulatorische oder wiederholte Petitionen.⁶

Teilweise lässt sich jedoch **nicht eindeutig** feststellen, ob die Aussagen in der Literatur zur Beschränkung des Anspruchs auf sachliche Verbescheidung einer Petition sich lediglich auf wiederholte Petitionen oder (auch) auf Mehrfachpetitionen beziehen. So heißt es etwa in der Kommentierung von Jarass:

„Wird die gleiche Petition mehrfach vorgebracht, genügt eine einmalige Erledigung [...]“⁷

Gleiches gilt für die Kommentierung von Krings:

„Wird in derselben Sache eine weitere Petition eingereicht – was bis zur Grenze des Rechtsmißbrauchs zulässig ist – entfällt indes die Pflicht zur neuerlichen inhaltlichen Befassung, wenn das erneute Vorbringen nicht wesentliche neue tatsächliche oder rechtliche Aspekte enthält.“⁸

Lediglich die **Kommentierung von Schumacher u.a.** zum Petitionsrecht aus der Brandenburger Kommunalverfassung scheint von einer Beschränkung des Anspruchs auf sachliche Verbescheidung von Mehrfachpetitionen auszugehen. Dort heißt es:

„Handelt es sich um einen anderen Petenten, hat die Verwaltung diesen über die Entscheidung des Petitionsadressaten, dass keine erneute Behandlung in der Sache erfolgt, zu unterrichten.“⁹

In der **Gesamtbetrachtung** liegen jedoch **keine Anhaltspunkte für ein Gebot der Erstreckung der Rechtsprechung** zur Beschränkung der sachlichen Verbescheidung von wiederholten Petitionen

5 Siehe etwa VGH Hessen, Beschluss vom 20. März 2013 – 7 D 225/13, Rn. 11 f. (zitiert nach juris), und OVG NRW, Urteil vom 23. Februar 1993 – 15 A 2273/92, Rn. 31 ff. (zitiert nach juris).

6 Siehe etwa Brenner, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl. 2010, Art. 17 Rn. 30; Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band IV/2, 2011, S. 311; Gabler u.a., Praxis der Kommunalverwaltung, Stand der Kommentierung: Juli 2016, § 16b RpfGO, Nr. 3.5.1; so wohl auch Uerpmann-Witzack, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl. 2012, Art. 17 Rn. 8.

7 Jarass, in: ders./Pieroth, Grundgesetz, Kommentar, 14. Aufl. 2016, Art. 17 Rn. 9.

8 Krings, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Stand der Kommentierung: 9. EL (XII/03), Art. 17 Rn. 69.

9 Schumacher u.a., Praxis der Kommunalverwaltung, Stand der Kommentierung: Juli 2009, § 16 BbgKVerf, Nr. 4.4.

auf Mehrfachpetitionen vor. Das Grundrecht der Petitionsfreiheit ist in erster Linie als **Individualgrundrecht** zu verstehen.¹⁰ Zu vergleichen ist damit die Situation eines Petenten, der wiederholte Petitionen einreicht, mit der eines Petenten, dessen Einzelpetition als Mehrfachpetition geführt wird, weil zuvor schon andere Personen Petitionen mit demselben Anliegen eingereicht haben. Dem Petenten einer wiederholten Petition steht nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts grundsätzlich kein Anspruch mehr auf sachliche Verbescheidung zu, da dessen Begehren bereits mit einem ordnungsgemäßen Bescheid erledigt wurde. So soll eine sinnlose Ausweitung des Petitionsrechts verhindert werden. Im **Unterschied** zu einem Petenten einer wiederholten Petition hat der **Petent einer Mehrfachpetition** jedoch **noch keinen Bescheid hinsichtlich seines Petitionsanliegens erhalten**. Würde man dem Petenten einer Mehrfachpetition den Anspruch auf sachliche Verbescheidung absprechen, so würde das ihm grundrechtlich garantierte Petitionsrecht leerlaufen. Vorzugswürdig erscheint daher, bei Mehrfachpetitionen nicht den Anspruch auf sachliche Verbescheidung zu beschränken, sondern lediglich das **Verfahren zur Behandlung derartiger Petitionen effizient auszugestalten** und diese beispielsweise gesammelt zu behandeln (so auch das Verfahren des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages, siehe oben unter 2.).

10 Röper, Über Administrativpetitionen, DÖV 2015, 456 (459).