

Für die Verbesserung des Petitionsrechts

Der moderne Rechtsstaat bietet seinen Bürgern eine Fülle von Garantien gegen mögliches Unrecht. Da aber Unrecht nicht nur bewußt getan wird, sondern in einer sich dauernd ändernden Umwelt im oft gestörten Zusammenspiel der technischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung auch häufig ohne Absicht geschieht, haben die Demokratien dem Bürger das Petitionsrecht garantiert. Der Bürger soll also die Möglichkeit haben, unvereinbare Entwicklungen zu bremsen oder zumindest in auseinanderlaufenden Entwicklungen dem modernen Rechtsgefühl durch eine Petition Ausdruck zu geben.

Die verfassungsmäßigen Grundlagen des Petitionsrechtes und seine praktische Durchführung müssen deshalb immer neu überdacht werden. Der Artikel 17 unseres Grundgesetzes erlaubte 1949 jedermann, sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen an die Volksvertretung zu wenden. Aber schon 1956 mußte dieses Petitionsrecht für Angehörige der Streitkräfte und des Ersatzdienstes in einem Artikel 17 a eingeschränkt werden. Gemeinschaftspetitionen wurden diesem Personenkreis verboten.

Unterschriftensammlungen für Petitionen werden leicht mißbraucht. Der harmloseste Mißbrauch geschieht zur Adressensammlung wirtschaftlicher Interessenten. Man bedenke nur, daß im Tonbandstreit über eine halbe Million Bürger Namen und Adressen für eine Petition hergegeben haben und den Sammlern dadurch unter Umständen den Aufbau einer Kundenkartei ermöglichten. Dieser Fall ist ausgesprochen harmlos. Politische Gruppen sammeln ebenfalls über Petitionen die Anschriften von Sympathisierenden. Bei der sogenannten Sauberen Leinwand wurden die Absichten im Hinblick auf den bevorstehenden Wahlkampf deutlich sichtbar. Aber auch für die Unterschriftenlisten der Gemeinschaftspetitionen zur Aufhebung des KPD-Verbotes gab es Interessenten. Der Petitionsausschuß konnte bisher jeglichen Mißbrauch der Unterschriftenlisten, die sich bereits in seinem Besitz befanden, verhindern und wird dies auch weiterhin tun.

Da Massenpetitionen in der Regel anzusehen ist, wie und wo sie entstanden sind, etwa in einem Betrieb oder bei einem größeren Zusammentreffen irgendeines vopolitischen Vereines oder durch Straßensammlung, besteht für jeden, der hier eine Petition unterschreibt, ein gewisses Schutzbedürfnis gegenüber dem Sammler von Unterschriften. Es gibt eine Reihe in Presse und Öffentlichkeit groß angekündigter Petitionen, für die Massenunterschriften tatsächlich gesammelt wurden, die aber trotzdem niemals im Petitionsausschuß eingereicht wurden. Da niemand für die Unterschrift unter eine Petition belangt werden kann, stellt sich vom Petitionsrecht her die Frage, ob dieser Schutz des Grundgesetzes auch für die Unterschriften gilt, die nie Petition wurden. Dabei ist es vorerst gleichgültig, ob irgendeine staatliche Institution oder die Unterschriftensammler selbst die Einreichung bei der Volksvertretung unterbunden haben.

Aus dem Bereich der Streitkräfte und des Ersatzdienstes werden trotz der Existenz des Wehrbeauftragten noch relativ viele Petitionen eingereicht, allerdings meist über einen dem Petenten persönlich bekannten Abgeordneten. Nötig wäre, daß das Beschwerderecht des Soldaten vom Petitionsrecht des Staatsbürgers in Uniform begrifflich klarer getrennt würde. Die Beschwerde sollte an den Wehrbeauftragten gehen, die Petition an das Parlament. Wie schwer die begriffliche Fixierung uns bisher geworden ist, zeigt unser Grundgesetz, das im Artikel 17 den Begriff Petitionsrecht nicht erwähnt, aber im Artikel 17 a den Artikel 17 mit Petitionsrecht bezeichnet.

Gedanklich ist auch das Verhältnis von Rechtsweg und Petitionsrecht noch nicht geklärt. Der Grundsatz der Gewaltenteilung schließt in der Regel aus, daß Anliegen vom Parlament im Rahmen einer Petition behandelt werden, für die bereits der Rechtsweg eingeschlagen wurde. Artikel 19, 4 des Grundgesetzes öffnet diesen Rechtsweg natürlich

auch gegen die öffentliche Gewalt. Häufig wird aus Angst vor einem Fristenversäumnis der Rechtsweg eingeschlagen, obwohl eine Petition wegen des materiellen Inhalts der Beschwerde viel sinnvoller wäre. Der Rechtsweg hilft nämlich nur auf den herkömmlichen Gebieten, während im gesellschaftlichen Neuland der Gesetzgeber für die Fixierung des Rechts zuständig wäre. Es wäre einer Überlegung wert, ob die Einreichung einer Petition eine Fristenverlängerung im Klagerecht bewirken könnte. Mir ist dabei vollkommen klar, daß dies bei der heutigen Arbeitsweise des Petitionsausschusses völlig unmöglich wäre, weil einzelne Petitionen erst nach Jahren erledigt werden. Das aber betrifft die Geschäftsordnung des Bundestages.

Nach der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (§ 126, unerledigte Gegenstände) gelten alle Vorlagen, Anträge, Große und Kleine Anfragen, mit Ausnahme der Petitionen, am Ende einer Wahlperiode als erledigt. Das Petitionsrecht ist in der Geschäftsordnung in den §§ 112 und 113 ausführlich geregelt.

Trotzdem muß man aus der Erfahrung in der praktischen Arbeit doch einige Bedenken anmelden. So kann der Präsident Petitionen entweder dem Petitionsausschuß oder den zuständigen Fachausschüssen überweisen. Wenn letzteres geschieht, heißt es in der Geschäftsordnung lapidar: „Der Petitionsausschuß unterrichtet sich laufend über die Erledigung der den Fachausschüssen überwiesenen Petitionen.“ Das ist eine Proklamation, mehr nicht. „Petitionen können nachträglich an einen anderen Ausschuß überwiesen werden.“

Dieser Satz im § 112 kann das Parlament in eine Konfliktsituation hineinführen. Die offene Frage ist nämlich, ob dieses Recht des Petitionsausschusses den § 60,3 der Geschäftsordnung aushöhlt. Um die Ausschußüberweisung der einzelnen Vorlagen und Anträge wird im Parlament zwischen den federführenden und mitberatenden Ausschüssen quer durch die Parteien oft heftig gerungen, während eine in der „Sammelübersicht über die Erledigung der Petitionen“ an einen Ausschuß überwiesene Sache in der Regel kaum beachtet wird. Da sich jeder Abgeordnete praktisch jede Petition bei einem Bürger mit einer speziellen Fragestellung bestellen kann, eröffnet sich hier die Möglichkeit, einen bisher nicht mitberatenden Ausschuß ebenfalls mit einer Frage zu befassen.

Das Protokoll des Ältestenrates vom 11. Januar 1966 bringt auf Seite 6 die Beschwerde des Abgeordneten *Rasner* über eine Reihe von Ausschüssen, die sich mit Gegenständen befaßten, die ihnen nicht überwiesen worden seien. Der Präsident war in dieser Sitzung der Auffassung, der § 60, 3 der Geschäftsordnung müsse strikt angewandt werden. Dort heißt es: „Die Ausschüsse dürfen sich nur mit den ihnen überwiesenen Gegenständen befassen, soweit nicht für einzelne Ausschüsse abweichende Bestimmungen in dieser Geschäftsordnung getroffen sind oder durch Beschluß des Bundestages getroffen werden.“

Es ist unwahrscheinlich, daß vom Petitionsausschuß mutwillig die Geschäftsordnung einseitig interpretiert wird, aber der Druck, der auf diesem Ausschuß lastet, muß durch irgendeinen Ausweg gemildert werden. Wenn das Petitionsrecht nicht nur eine Notbremse für Pannen in der Verwaltung sein soll, sondern die Konstruktion der Verwaltung und Regierung in einem modernen Staat aus dem Initiativrecht des einzelnen Bürgers mitgestaltet werden soll, ist der Petitionsausschuß durch die Fülle der Anträge völlig überfordert.

Ich führte dazu in der 49. Sitzung des Bundestages am Mittwoch, dem 22. Juni 1966, folgendes aus:

„Im Rahmen der von uns erlassenen und der bestehenden Gesetze werden von den zuständigen Behörden Verordnungen erlassen, Durchführungsbestimmungen fixiert und von den einzelnen zuständigen Behörden immer wieder an andere Instanzen weitergegeben. In der Kombination dieser Verordnungen oder Erlasse entsteht immer wieder modernes, von uns selbst legalisiertes Unrecht, das aber der Petitionsausschuß — und das ist mein Anliegen, das ich dem gesamten Parlament vortragen möchte — unmöglich allein ausbügeln kann, weil er — und jetzt kommt die Schwierigkeit — von jedem Ministerium nur für den Teilaspekt einer Teilfrage eine korrekte, richtige Antwort bekommt. Das Problem ist, ob wir das, was sich auf Grund des den Ministerien zu Recht zustehenden Spielraums bei dem Erlaß von Verordnungen ergibt, wieder einmal

FÜR DIE VERBESSERUNG DES PETITIONSRECHTS

zusammenfassend kontrollieren. Die Frage ist, wie wir das tun. Wir müssen es als Parlament tun und dürfen es nicht dem armen Petitionsausschuß als eine Art Kleinparlament, als Notparlament für Sonderfälle usw., überlassen."

Der Grundgedanke meiner weiteren Ausführungen war der, daß Petitionen auch an die Fraktionen überwiesen werden sollen, da sie für die Fortentwicklung der Gesetzgebung mehr leisten können als der Petitionsausschuß. Zwar versucht dieser Ausschuß immer wieder, Gesetze und Verordnungen an die moderne Entwicklung anzupassen, aber er muß dann die Anträge im Bundestag einbringen und sie einem anderen Ausschuß zur Beratung überweisen. So ist dies erst kürzlich mit einem Änderungsantrag zum Artikel 13 *des* Einführungsgesetzes zum BGB geschehen, der durch Petitionen ausgelöst wurde. Der Zweck ist, ausländisches Eherecht und innerstaatliches Eherecht klarer zu umreißen. Was geschehen kann, wenn für diese Frage teilweise das Außenministerium, teilweise das Innenministerium oder das Ministerium für Verteidigung zuständig ist, kann man im Protokoll des Bundestages vom 16. Juni 1966, Seite 2307 bis 2309, nachlesen, als ich in der Fragestunde ein Problem, das den Petitionsausschuß schon mehr als zwei Jahre beschäftigt, nun öffentlich vorbrachte.

Die Geschäftsordnung des Bundestages böte eine weitere Entlastungsmöglichkeit für die Mitglieder des Petitionsausschusses im § 112, 2: „Abgeordnete, die eine Petition überreichen, sind auf ihr Verlangen zur Ausschußverhandlung mit beratender Stimme zuzuziehen.“ Wie schön wäre es, wenn aus diesem Paragraphen eine breitere Beteiligung aller Abgeordneten in Petitionsfragen sich ergäbe! Leider ist es oft umgekehrt. Manche Abgeordnete geben an sie persönlich gerichtete Anfragen, oft nur Bitten um Auskünfte, an den Petitionsausschuß weiter, ohne sich um das Anliegen dann noch zu kümmern. Hier sollte die Verpflichtung entstehen, daß dieser Abgeordnete einer der beiden Bericht-erstatter wird. Er kann sich dann der Bürokratie des Petitionsausschusses bedienen und gleichzeitig die Abgeordneten dieses Ausschusses entlasten.

Die große Bedeutung des Petitionsausschusses ist in der Geschäftsordnung im § 113 festgelegt; dort heißt es: „Ausschußberichte über Petitionen werden dem Bundestag mindestens einmal im Monat in einer Sammelübersicht vorgelegt.“ In Wahrheit ist diese Sammelübersicht wahrscheinlich das am seltensten gelesene Papier im Parlament.

„Darüber hinaus erstattet der Petitionsausschuß dem Plenum vierteljährlich einen mündlichen Bericht über seine Tätigkeit.“ Dies ist ein ganz starkes Sonderrecht des Petitionsausschusses, aber in der Praxis gibt es keine vier mündlichen Berichte im Jahr, sondern nur drei. Außerdem werden diese meist im Plenum nicht diskutiert. Es fehlt ihnen in der Regel auch der politisch zündende Funke. Dafür zeigt aber der Petitionsbericht immer wieder auf, wie der Petitionsausschuß für das ganze Parlament die Hinweise aus der Bevölkerung filtert und bearbeitet.

Die jährlich viele Tausend Petitionen lassen sich in vier Gruppen einteilen. Am häufigsten sind Anregungen zu irgendeiner gesetzlichen oder politischen Maßnahme. Diese Anregungen kann der Petitionsausschuß durchaus an die Fachausschüsse und an die Regierung weitergeben. Er informiert sich meistens nur, weshalb der Grundgedanke bisher noch nicht aufgegriffen wurde. In den meisten Fällen war der Grundgedanke zwar schon bekannt, aber seiner Verwirklichung stehen oder standen noch zahlreiche Bedenken entgegen.

Die zweite Gruppe von Petenten weist auf Lücken in der Gesetzgebung hin. Diese Lücken lassen sich nur durch die Zusammenarbeit mehrerer Fachausschüsse oder mehrerer Fachministerien schließen. Hier erhellt sich oft eine leider in der Bevölkerung nur wenig bekannte Tatsache: Das Parlament in seiner Gesamtheit ist nicht so schwerfällig wie die Regierungsbürokratie. Petitionen dieser Art werden den Fachministerien zur Stellungnahmen übergeben, da der Petitionsausschuß selbst nur 25 bis 30 Beamte zur Mitarbeit hat. Die Beantwortung durch die sich nicht zuständig fühlenden Ministerien

dauert entweder zu lange oder sie wird kurzfristig sehr ungenau gegeben. Ich kenne Petitionen mit einer Laufzeit von sechs Jahren, weil das eine Ministerium jeweils dem zweiten oder dritten anderen Ministerium die Hauptverantwortung für eine Teilfrage zuschieben wollte. Hier muß das Initiativrecht des Petitionsausschusses gestärkt werden.

Die einfachste Voraussetzung dafür ist eine stärkere Parlamentsbürokratie. Die Fragestunde ist kein sinnvoller Ersatz für eigene Mitarbeiter, da in der Fragestunde das Problem nicht entscheidungsreif diskutiert werden kann.

Die dritte Gruppe von Petenten zeigt Pannen in der Verwaltung auf. Die Ministerialbürokratie beseitigt diese Pannen in der Regel sehr schnell, wenn der Ausschuß sich darum kümmert. Hier bietet sich die Fragestunde als legitimes Druckmittel an. Der Gerechtigkeit wegen muß aber gesagt werden, daß die Mitglieder des Petitionsausschusses meist nicht diese Pannen an das öffentliche Licht zerren müssen, weil die Bürokratie selbst an ihrer Beseitigung interessiert ist. Ein interessanter Aspekt ergibt sich hier für das Bewußtsein der Bürger über das Verhältnis von parlamentarischer Kontrolle und publizistischer Kontrolle. Viele Petitionen beginnen nämlich mit dem Hinweis, daß irgendeine Ungeschicklichkeit der Verwaltung bereits vom Petenten erfolglos in irgendeiner Zeitung dargestellt wurde. Nur noch ganz große Zeitschriften oder Nachrichtenmagazine bewirken durch eine Veröffentlichung, was der einzelne Abgeordnete in der Fragestunde bewirken kann. Aber diese wenigen politisch wirksamen Publikationsorgane nehmen weniger Anliegen der Bürger in ihre Veröffentlichungen auf als der Petitionsausschuß normalerweise bearbeitet. Das Sieb, das die Redaktionen zum Maßstab nehmen, ist wesentlich enger als das des Petitionsausschusses. Im Parlament können mehr Anliegen des Bürgers vertreten werden als in diesen wenigen noch wirkungsvollen Publikationen.

Die letzte Gruppe von Petenten weist auf offensichtliche Fehler hin, die durch Machtmißbrauch vertuscht werden sollen. Dieser Machtmißbrauch des Vertuschens muß öfter bei unteren und mittleren Instanzen vermutet werden. Es ist schon vorgekommen, daß untere Instanzen einzelne Bürger als Petitionsschreiber abqualifizierten. Bei dem Verdacht eines Machtmißbrauches müßte der Petitionsausschuß ohne die Hilfe der Ministerialbürokratie das Recht eines Untersuchungsausschusses nach § 104 und § 63 der Geschäftsordnung des Bundestages gemäß Artikel 44 des Grundgesetzes beantragen können. Da dies im Augenblick nicht geht, haben schon viele wohlmeinende Parlamentsreformer die Einführung eines *Ombudsmannes* für nötig gehalten. Praktisch würde dies bedeuten, das Beschwerderecht gegen die Behörden vom Petitionsrecht zu trennen.

Ich halte dies nicht für nötig, wenn der Petitionsausschuß bessere Arbeitsmöglichkeiten bekommt. Darunter verstehe ich nicht nur eine eigene, nur dem Parlament verantwortliche Beamtenschaft. Diese ist allerdings auch wichtig. Es ist doch Unsinn, daß Parlamentsbeamte Regierungsräte heißen und für eine mögliche Beförderung wieder den Übertritt in die Ministerien persönlich einplanen müssen. Das Kontrollrecht gegen Machtmißbrauch in Form eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses könnte dem Petitionsausschuß durchaus analog dem Artikel 45,1 des Grundgesetzes oder Artikel 45 a 2 gegeben werden. Denn was dem ständigen Ausschuß oder dem Verteidigungsausschuß für einen eng begrenzten Themenkreis möglich ist, wäre auch beim Petitionsausschuß für eine Reihe klar fixierter Vorwürfe durchaus denkbar. Das Parlament würde im Bewußtsein der Bevölkerung durchaus gestärkt werden, wenn vom Parlament her eigene Ermittlungen möglich wären und unter Umständen auch eine parlamentarische Rüge nicht nur Ministern und Staatssekretären, sondern auch unteren Instanzen erteilt werden könnte.

Eine Analogie zu Artikel 45. b, also eine Ein-Mann-Institution „als Hilfsorgan des Bundestages bei der Ausübung der parlamentarischen Kontrolle“, würde ich keinesfalls empfehlen, weil der Petitionsausschuß durch seine allen Parteien angehörenden Mitglieder wesentlich besser — nach einer fälligen Neuordnung — die Rechte des Volkes wahren kann.