

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 247

Petitionsausschuß und Plenum

Zur Delegation von Plenarzuständigkeiten

Mit Gesetzestexten und Materialien
zum Petitionsverfahren

Von

Rainer Pietzner



Duncker & Humblot · Berlin

RAINER PIETZNER

Petitionsausschuß und Plenum

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 247

Petitionsausschuß und Plenum

Zur Delegation von Plenarzuständigkeiten

Mit Gesetzestexten und Materialien zum Petitionsverfahren

Von

Dr. Rainer Pietzner



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Gedruckt mit Unterstützung des Deutschen Bundestages

Alle Rechte vorbehalten

© 1974 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1974 bei Buchdruckerei A. Sayffaerth - E. L. Krohn, Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3 428 03197 0

Meinen Eltern

Vorwort

Funktionsfähigkeit und politische Führungsrolle des Parlaments werden zunehmend in Frage gestellt durch die Arbeitsüberlastung des Plenums. Auf diesem Hintergrund gewinnt die Frage nach Zulässigkeit und Grenzen einer Entlastung des Plenums im Rahmen der Verfassungsreform an Bedeutung. Die vorliegende Arbeit will hierzu einen Beitrag leisten, indem sie am Beispiel des Petitionsverfahrens untersucht, welche Entlastungsmöglichkeiten durch Delegation von Zuständigkeiten an parlamentarische Unterorgane nach geltendem Verfassungsrecht bestehen.

Die Arbeit hat im Sommersemester 1973 dem Fachbereich Rechtswissenschaft der Universität Hamburg als Dissertation vorgelegen. Sie ist zum Druck überarbeitet und in Rechtsprechung und Schrifttum im wesentlichen auf den Stand vom Dezember 1973 gebracht worden.

Herrn Professor Dr. Karl August Bettermann danke ich sehr für die Betreuung meiner Arbeit, für Anregungen und Resonanz. Zu besonderem Dank fühle ich mich Herrn Staatssekretär Professor Dr. Roman Herzog verpflichtet, der mich als seinen Assistenten immer großzügig gefördert hat. Dank schulde ich auch Herrn Professor Dr. Peter Selmer, dem Zweitreferenten dieser Arbeit.

Für die hilfreiche Unterstützung bei der Auffindung und Sichtung der Parlamentsmaterialien möchte ich den Damen und Herren der Verwaltungen des Deutschen Bundestages und der Landesparlamente danken.

Herrn Ministerialrat a. D. Dr. J. Broermann danke ich für sein freundliches Entgegenkommen bei der Aufnahme der Arbeit in sein Verlagsprogramm.

Speyer, im Februar 1974

Rainer Pietzner

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	15
<i>Erster Teil</i>	
Bestandsaufnahme	17
§ 1 <i>Die bisherige Praxis der Parlamente</i>	17
I. Das pauschale Plenarverfahren	17
1. Deutscher Bundestag	17
2. Landtage mit ähnlichem Verfahren	19
II. Das Ausschußverfahren mit residualen Plenarzuständigkeiten ..	20
1. Bayern	21
2. Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein	22
III. Die Delegation der Petitionsvorprüfung	23
§ 2 <i>Verfassungspolitische Folgerungen für die Organisation des parlamentarischen Verfahrens</i>	24
I. Die Zweckmäßigkeit des pauschalen Plenarverfahrens	24
II. Die vermittelnde Lösung des fiktiven Plenarverfahrens in Immunitätsangelegenheiten	25
1. Der Ablauf des Immunitätsverfahrens	25
2. Die Zweckmäßigkeit des fiktiven Verfahrens	27
III. Ergebnis: Das Ausschußverfahren als zweckmäßigste Organisationsform	29
§ 3 <i>Die Einstellung der Parlamente zur Delegation der Petitionsbehandlung</i>	29
I. Die Einführung des Ausschußverfahrens im Rahmen der Petitionsreform	29
1. Berlin	29
2. Rheinland-Pfalz	30
3. Saarland	31

II. Die verfassungskräftige Bestätigung der bisherigen Ausschußpraxis in Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein	32
III. Die Reformvorstellungen im Deutschen Bundestag	32
IV. Die Ablehnung des Ausschußverfahrens bei der Reform des Petitionswesens	33
1. Bremen	33
2. Baden-Württemberg	35
§ 4 <i>Meinungsstand zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Delegation an den Petitionsausschuß</i>	36

Zweiter Teil

Vorklärungen 39

§ 5 <i>Die parlamentarischen Zuständigkeiten im Rahmen der Petitionsbehandlung</i>	39
I. Die prozeduralen Pflichten des Parlaments als Grundrechtsadressaten	39
II. Die Kontrollbefugnisse des Parlaments gegenüber der Exekutive im Rahmen der Petitionsbehandlung	40
1. Die Systematik der parlamentarischen Kontrollmittel	40
a) Sanktionierende Kontrolle	41
b) Informative Kontrolle	42
c) Kontrolle und Staatsleitung	42
2. Einordnung und Inhalt des Petitionsinformierungsrechts	44
a) Schlichte Informationsrechte	44
b) Untersuchungsrechte	46
aa) Aktenvorlage	46
bb) Übrige Untersuchungsrechte	49
3. Einordnung und Inhalt des Petitionsüberweisungsrechts	51
§ 6 <i>Die dogmatische Einordnung der Zuständigkeitsübertragung</i>	52
I. Delegation und Mandat im öffentlichen Recht	53
II. Die Übertragung der Petitionsbehandlung an einen Ausschuß als Delegation	54
1. Der Unterschied zwischen Delegation und verfassungsrechtlichem Zuständigkeitsverteilungsauftrag	54
2. Die Beurteilung der verschiedenen Übertragungsvarianten ..	56
III. Zwischenergebnis	58

Dritter Teil

**Zulässigkeit und Grenzen der Delegation
von Plenarzuständigkeiten 59**

§ 7 Formelle Anforderungen an die verfassungsrechtliche Ermächtigung zur Delegation	60
§ 8 Die Unzulänglichkeit axiomatischer Rechtsmaximen als Auslegungsrichtlinien	62
I. Öffentliche Rechte als nicht übertragbare Pflichten	62
II. Delegata potestas delegari non potest	62
§ 9 Die Behandlung der Delegationsproblematik im Schrifttum	64
I. Die Zulässigkeit der Delegation vorbereitender Aufgaben	64
II. Verbot der Delegation von Beschlußzuständigkeiten	66
1. Das Argument aus Art. 42 I Satz 1 GG	66
2. Das Argument aus Art. 42 II GG	69
3. Die Argumentation aus dem liberal-repräsentativen Vorverständnis der Verfassung	69
4. Das Argument aus Art. 93 I Nr. 1 GG	75
§ 10 Die eigene Lösung: Der demokratisch-repräsentative Plenarvorbehalt des Grundgesetzes	76
I. Art. 45 II GG als Anhaltspunkt eines Plenarvorbehalts	76
1. Geschichtlicher Hintergrund des Art 45 GG	76
2. Sinngehalt des Art. 45 II GG	78
II. Konkrete Delegationsverbote im Grundgesetz als Konkretisierungen eines allgemeinen Plenarvorbehalts	79
1. Verbot der Delegation von Gesetzgebungszuständigkeiten	79
2. Verbot der Delegation von Notstandszuständigkeiten	81
III. Die Grundgedanken der konkreten Delegationsverbote	82
1. Grundgedanken des Parlamentsvorbehalts	83
a) Das politische Gewicht der unübertragbaren Zuständigkeiten	83
b) Das parlamentarische Monopol an personeller demokratischer Legitimation als Grundlage des Parlamentsvorbehalts	84
2. Übertragbarkeit der Grundgedanken auf den Plenarvorbehalt	85

IV. Die Konkretisierung des Plenarvorbehalts	87
1. Verbot der Delegation staatsleitender Befugnisse des Parlaments	87
2. Verbot der Delegation von Wahlbefugnissen	89
3. Verbot der Delegation von Wahlprüfungsbefugnissen	90
V. Art. 45 II GG als Bestätigung des allgemeinen Plenarvorbehalts	92
VI. Zwischenergebnis	93
VII. Plenarvorbehalt und Entlastungsinteresse als Delegationsgrund	94
§ 11 <i>Plenarvorbehalt und Petitionsbehandlung</i>	95
I. Plenarvorbehalt und parlamentarische Kontrolle	95
II. Plenarvorbehalt und Grundrechtsschutz	96
§ 12 <i>Die formalen Anforderungen an die Delegation der Petitionsbehandlung</i>	98

Anhang

Gesetzestexte und Materialien zum Petitionsverfahren	101
<i>I. Deutscher Bundestag</i>	103
1. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 45 c) vom 17. 5. 1973	103
2. Entwurf eines Gesetzes über die Befugnisse des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages (Gesetz nach Art. 45 c des Grundgesetzes) vom 17. 5. 1973	103
3. Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages in der Fassung vom 22. 5. 1970	104
<i>II. Baden-Württemberg</i>	106
Geschäftsordnung des Landtags von Baden-Württemberg in der Fassung vom 19. 4. 1972	106
<i>III. Bayern</i>	108
Geschäftsordnung für den Bayerischen Landtag vom 19. 6. 1968	108
<i>IV. Berlin</i>	115
1. Zwölftes Gesetz zur Änderung der Verfassung von Berlin vom 25. 11. 1969	115
2. Gesetz über die Behandlung von Petitionen an das Abgeordnetenhaus von Berlin (PetitionsG) vom 25. 11. 1969	115
<i>V. Bremen</i>	121
Gesetz über die Behandlung von Petitionen durch die Bremische Bürgerschaft vom 13. 5. 1969	121

<i>VI. Hamburg</i>	123
1. Zweites Gesetz zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 18. 2. 1971	123
2. Geschäftsordnung der Hamburgischen Bürgerschaft vom 13. 3. 1963	123
<i>VII. Hessen</i>	125
Geschäftsordnung des Hessischen Landtags vom 31. 1. 1973	125
<i>VIII. Niedersachsen</i>	128
Geschäftsordnung für den Niedersächsischen Landtag vom 16. 3. 1972	128
<i>IX. Nordrhein-Westfalen</i>	130
1. Gesetz zur Ergänzung der Verfassung für das Land Nordrhein- Westfalen vom 11. 3. 1969	130
2. Geschäftsordnung des Landtags Nordrhein-Westfalen vom 15. 7. 1970	131
<i>X. Rheinland-Pfalz</i>	133
1. Zwanzigstes Landesgesetz zur Änderung der Landesverfassung vom 24. 2. 1971	133
2. Geschäftsordnung des Landtags Rheinland-Pfalz in der Fassung vom 12. 7. 1971	134
3. Geschäftsordnung der Kommission „Strafvollzug“ vom 30. 9. 1971	136
<i>XI. Saarland</i>	138
1. Gesetz Nr. 970 über den Landtag des Saarlandes vom 20. 6. 1973 ..	138
2. Geschäftsordnung des Saarländischen Landtages vom 20. 6. 1973	138
<i>XII. Schleswig-Holstein</i>	141
1. Gesetz zur Änderung der Landessatzung für Schleswig-Holstein vom 12. 12. 1969	141
2. Geschäftsordnung des Schleswig-Holsteinischen Landtages in der Fassung vom 28. 4. 1971	142

Literaturverzeichnis

143

Sachwortregister

153

Abkürzungen

Abg.	Abgeordneter
AbgH.	Abgeordnetenhaus
Bgsch.	Bürgerschaft
BS Rh.-Pf.	Sammlung des bereinigten Landesrechts von Rheinland-Pfalz
BT	Bundestag
Drs. (VI/603)	Drucksache (die römische Zahl bezeichnet die Wahlperiode, die arabische die Nummer der Drucksache)
EvStL	Evangelisches Staatslexikon
GeschO	Geschäftsordnung
LT	Landtag
PVS	Politische Vierteljahresschrift
StB	Stenographische Berichte
WP	Wahlperiode
ZfP	Zeitschrift für Politik

Einleitung

Fast 7 000 Petitionen gehen im Jahresdurchschnitt beim Petitionsaus-
schuß des Deutschen Bundestages ein.

Jahreszahlen		Gesamtzahlen für die einzelnen Wahlperioden		
		Wahlperiode	Einzelpetitionen	Massenpetitionen
1966	5 974	I.	27 200	—
1967	4 732	II.	33 000	—
1968	5 949	III.	29 559	303 798
1969	6 734	IV.	29 993	553 956
1970	6 803	V.	23 232	10 274
1971	8 176	VI.	22 882	44 265

Dies macht für 1971 einen Tagesdurchschnitt von fast 33 (1968: 24) Petitionen aus¹. Die Landesparlamente können mit nicht minder ein-
drucksvollen Zahlen aufwarten. Für das Jahr 1967 verzeichneten die
Landtage in

Bad.-Württ.	1072	Niedersachsen	946
Bayern	1517	Nordrh.-Westf.	2053
Berlin	488	Rh.-Pf.	330
Bremen	28	Saarl.	119
Hamburg	598	Schl.-Holst.	212
Hessen	379		

Eingaben².

Bereits 1908 hat *Rosegger* in seiner rechtsvergleichenden Darstellung
„Petitionen, Bitten und Beschwerden“³ darauf hingewiesen, daß das
„moderne Parlament“ einfach nicht in der Lage sei, „an den alten,

¹ Vgl. im einzelnen die Sammelübersichten in BT-Drs. VI/808, S. 7 ff.; VI/
3760, S. 14 ff.; VII/1084, S. 18 ff.

² Vgl. Bericht und Empfehlungen zum Problem Ombudsman, hrsg. von der
Konferenz der Präsidenten der Deutschen Länderparlamente, 1968, S. 74.

³ S. 46 f. Zitiert nach BayVerfGH n.F. 10 II, 20 (26).

schwerfälligen und zeitraubenden Formen festzuhalten, die eine jede Phase in der Petitionsbearbeitung mit Diskussionen und Beschlußfassungen verbrämten, wie es im älteren englischen Parlament der Fall war⁴. Heute sind die Parlamente mehr denn je durch ihre Gesetzgebungsaufgaben im modernen Verwaltungsstaat und in einer Umwelt, die von einem ständig akzelerierenden Prozeß der Verwissenschaftlichung und Technisierung geprägt ist, überlastet⁵. Sie könnten die tägliche Flut von Bürgereingaben arbeitsmäßig gar nicht bewältigen, hätte sich nicht längst in der Verfassungswirklichkeit ein Verfahrensmodus entwickelt, der dem massiven Entlastungsinteresse der Plenarorgane im Petitionsbereich Rechnung trägt.

⁴ Die alten deutschen Parlamente verfahren nicht wesentlich anders. Vgl. z. B. § 34 Edikt über die Bayerische Ständeversammlung vom 26. 5. 1818, wonach der Ausschuß nach der von ihm durchgeführten Vorprüfung Petitionen, die er für begründet hielt, „den Kammern mittels umständlichen Vortrags vorzulegen“ hatte (zitiert nach *Karg*, S. 26). Im englischen Parlament ist im übrigen heute die Petitionerörterung im Plenum weitgehendst durch das Institut der Fragestunde abgelöst; vgl. dazu *Loewenstein*, Staatsrecht und Staatspraxis von Großbritannien, Bd. I, S. 229.

⁵ Vgl. statt vieler *Leibholz*, Strukturprobleme, S. 304 ff.; *Herzog/Pietzner*, Gutachten, S. 65, 144 ff.; *Hans Schneider*, Festschrift für Gebhard Müller, S. 421 f., 423 ff.; *von Lucius*, AöR 97 (1972), 568 f.

Erster Teil

Bestandsaufnahme

§ 1 Die bisherige Praxis der Parlamente

I. Das pauschale Plenarverfahren

1. Deutscher Bundestag

Die Petitionsbehandlung im Bundestag¹ gliedert sich in sieben Verfahrensabschnitte:

1. Registrierung durch die Zentralstelle für Petitionen (§ 112 I Satz 1 GeschO BT),
2. Eingangsbestätigung an den Petenten,
3. Vorprüfung nach Form und Inhalt sowie hinsichtlich der Zuständigkeit des Bundestages,
4. Überweisung an den Petitionsausschuß oder den zuständigen Fachausschuß (§ 112 I Satz 2 GeschO BT),
5. Überprüfung und Beratung in den Ausschüssen mit schriftlichen Berichten an das Plenum in Sammelübersichten (§ 113 I und II GeschO BT),
6. Beschluß des Plenums über die Erledigung (§ 113 III GeschO BT),
7. Mitteilung an den Petenten über die Art der Erledigung (§ 113 IV GeschO BT).

Mit der formellen d. h. bürotechnischen Bearbeitung (Ziffern 1 - 4, 7) hat der Präsident in ständiger Übung die Zentralstelle für Petitionen und Eingaben (früher: Büro für Petitionen) als „zuständiges Büro des Bundestages“ im Sinne von § 112 I Satz 1 GeschO BT beauftragt².

¹ Vgl. §§ 112, 113 GeschO BT und das Rundschreiben V/20 vom 17. 1. 1966 (22/5-0501) des Büros für Petitionen (jetzt: Zentralstelle für Petitionen) — abgedruckt im Text bei *Friedrich Schäfer*, S. 243 f. Vgl. im übrigen eingehender zum Petitionsverfahren *Schäfer*, S. 241; *Frost*, AöR 95 (1970), 78 f.; *Seidel*, S. 26 ff.

² Vgl. Abschnitt B IV 1 des Rundschreibens Nr. V/2 vom 17. 1. 1966.