

## **Bericht und Antrag des Rechtsausschusses**

### **Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Behandlung von Petitionen durch die Bremische Bürgerschaft**

#### **I. Bericht**

Die Bürgerschaft (Landtag) hat den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Behandlung von Petitionen durch die Bürgerschaft (Landtag) in ihrer dritten Sitzung am 22. Juli 2015 in erster Lesung beschlossen und zur weiteren Beratung und Berichterstattung an den Rechtsausschuss (federführend) sowie den staatlichen Petitionsausschuss überwiesen.

##### **1. Ziel und wesentlicher Inhalt der Gesetzgebung**

Mit dem Antrag verfolgen die Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen das Ziel, das Petitionsrecht effektiver zu gestalten und zu hohen Erwartungen der Petenten in solchen Fällen vorzubeugen, in denen dem Petitionsausschuss ohnehin nur ein geringer Handlungsspielraum verbleibt.

Der wesentliche Inhalt des Gesetzentwurfs lässt sich wie folgt zusammenfassen:

Petitionen, die laufende Aufstellungsverfahren von Plänen nach §§ 1 und 9 Baugesetzbuch (BauGB) zum Gegenstand haben oder auf die Aufhebung eines belastenden oder den Erlass eines begünstigenden Verwaltungsakts gerichtet sind, sich thematisch mit laufenden parlamentarischen Initiativen befassen oder Gesetzesinitiativen veranlassen, sollen zukünftig nach einem anderen Verfahren behandelt werden. So sollen insbesondere Petitionen, die eine laufende Bauleitplanung betreffen, gemäß § 3 Abs. 3 littera a) Petitionsgesetzentwurf (PetG) direkt durch den staatlichen Petitionsausschuss an die staatliche Deputation für Umwelt, Bau und Verkehr überwiesen werden. Diese hat dann sicherzustellen, dass dem Petenten die Rechte nach § 3 BauGB gewährt werden. Ist Petitionsgegenstand ein belastender nicht sofort vollziehbarer Verwaltungsakt, soll nach § 3 Abs. 3 littera b) und c) PetG-Entwurf eine sachliche Prüfung durch den staatlichen Petitionsausschuss erst nach Abschluss des Widerspruchsverfahrens erfolgen. Petitionen, die begünstigende Verwaltungsakte oder Bauvoranfragen zum Gegenstand haben, sollen nicht vor Ablauf von drei Monaten seit der Einlegung des Widerspruchs oder seit dem Antrag auf Vornahme des Verwaltungsakts einer sachlichen Prüfung zugeführt werden. Bei Petitionen, die in die Bürgerschaft (Landtag) eingebrachte Gesetze oder die Beschlussfassung eines Gesetzes zum Gegenstand haben, soll gemäß § 3 Abs. 3 littera d) und e) PetG-Entwurf eine sachliche Prüfung des staatlichen Petitionsausschusses durch eine Überweisung der Petition an die Fraktionen, Gruppen, Einzelabgeordneten und gegebenenfalls mit dem Petitionsgegenstand befassten Ausschüssen der Bürgerschaft (Landtag) ersetzt werden.

Mit einem neu einzufügenden § 3a in das Gesetz über die Behandlung von Petitionen (PetG) durch die Bürgerschaft (Landtag) werden darüber hinaus im Gesetzentwurf ausdrückliche Regelungen zu Petitionen getroffen, die gerichtliche Verfahren zum Gegenstand haben. Dies gilt insbesondere für Petitionen, deren Behandlung einen Eingriff in ein schwebendes gerichtliches Verfahren oder die Nachprüfung einer richterlichen Entscheidung bedeuten würde und für die deshalb keine Beschlussempfehlung nach § 11

PetG erfolgen soll. Petitionen, die ein rechtskräftig abgeschlossenes Gerichtsverfahren betreffen, sollen dem Petitionsverfahren bis hin zur Beschlussempfehlung gemäß § 11 PetG nur dann zugeführt werden, wenn Gegenstand des Rechtsstreits eine Ermessensentscheidung der Verwaltung war, Gründe für ein Wiederaufgreifen des Verwaltungsverfahrens oder die Wiederaufnahme des gerichtlichen Verfahrens geltend gemacht werden oder von einem Träger öffentlicher Verwaltung verlangt wird, auf die Vollstreckung eines zu seinen Gunsten ergangenen Urteils zu verzichten.

Letztlich soll mit einer Änderung des § 9 Abs. 4 PetG klargestellt werden, dass eine Veröffentlichung von Petitionen, für die nach dem Gesetzesentwurf keine Beschlussempfehlung durch den staatlichen Petitionsausschuss mehr vorgesehen ist, nicht in Betracht kommt.

## 2. **Beratungsverfahren**

Der Ausschuss hat den Antrag in seinen Sitzungen am 9. September 2015, 30. September 2015, 18. November 2015 und 16. Dezember 2015 ausführlich beraten.

Am 18. November 2015 fand im Rahmen einer gemeinsamen Sitzung des Rechtsausschusses und des staatlichen Petitionsausschusses zur Frage der Verfassungsgemäßheit des Gesetzentwurfs eine Anhörung folgender sachverständiger Personen statt:

- Staatsrat Prof. Matthias Stauch, Staatsrat beim Senator für Justiz und Verfassung der Freien Hansestadt Bremen;
- Dr. Klaus Unterpaul, Referatsleiter im Landtagsamt des Bayerischen Landtages;
- Prof. Dr. Martin Kutscha, bis 2013 Professor für Staats- und Verwaltungsrecht an der Hochschule für Wirtschaft und Recht, Berlin;
- Prof. Dr. Christoph Brüning, Professor für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften an der Universität Kiel;
- Prof. Dr. Erich Röper, Vereinigung zur Förderung des Petitionsrechts in der Demokratie e. V.;
- Dr. Stefanie Scholl, Rechtsanwältin;
- Prof. Dr. Johannes Hellermann, Professor für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht an der Universität Bielefeld.

Die Ergebnisse dieser Anhörung lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Staatsrat Prof. Stauch und Prof. Dr. Johannes Hellermann erachten den Gesetzentwurf im Grundsatz als verfassungsgemäß und halten nur kleinere Änderungen für erforderlich. Durch den Gesetzentwurf werde das abwehrrechtlich und schrankenlos gewährleistete Petitionseinbringungsrecht nicht beeinträchtigt, sondern nur die leistungsrechtliche Dimension des Grundrechts, also die Art und Weise der Petitionerledigung, ausgeformt. Dies sei grundsätzlich zulässig, solange der Kerngehalt des Petitionsbehandlungsanspruchs, also der subjektive Rechtsanspruch des Petenten auf Entgegennahme, sachliche Prüfung und Bescheidung unangetastet bleibe. Um dieses Ziel rechtssicher zu erreichen, sollte nach Auffassung dieser Sachverständigen im Gesetzentwurf insbesondere im Rahmen des § 3 Abs. 3 littera b) PetG-Entwurf klargestellt werden, dass für den Petenten kein Zwang zur vorherigen Durchführung eines Vorverfahrens mit entsprechender Kostenlast und Verböserungsrisiko bestehe. Auch erfasse der Entwurf mit § 3 Abs. 3 littera b) und c) bislang nicht alle möglichen Beendigungsformen eines Widerspruchsverfahrens und sollte insoweit – gekoppelt mit Informationspflichten der Verwaltung gegenüber dem Petitionsausschuss – nachgebessert werden.

Zudem lasse § 3 Abs. 3 littera b) PetG-Entwurf bislang offen, was passiere, wenn die Widerspruchsbehörde nicht innerhalb einer angemessenen Frist über den Widerspruch entscheide. Hierzu schlagen die Referenten eine Regelung vor, nach der eine Petition bereits vor Abschluss des Widerspruchsverfahrens behandelt werden soll, wenn eine Entscheidung der Wider-

spruchsbehörde nicht innerhalb von drei Monaten vorliege. Eine solche an § 75 Verwaltungsgerichtsordnung orientierte Frist würde die Behandlung einer Petition nicht verhindern, sondern lediglich aus sachlichem Grund für einen überschaubaren Zeitraum verzögern. Gleichzeitig mache eine solche Regelung auch das tatsächliche Ziel der Gesetzgebung, nämlich eine Vermeidung von Parallelverfahren durch eine effizientere Verfahrensgestaltung, deutlich. Darüber hinaus empfehlen die Sachverständigen durch Überarbeitung des § 3 Abs. 3 littera e) PetG-Entwurf klarzustellen, dass nicht auf eine sachliche Prüfung dieser Petitionen verzichtet wird, sondern die Übermittlung lediglich die Beschlussempfehlung nach § 11 PetG ersetzt.

Prof. Dr. Kutscha und Prof. Dr. Röper sehen in dem Gesetzentwurf eine verfassungswidrige Einschränkung des Petitionsrechts. Insgesamt sei der Gesetzentwurf durch weitreichende Verkürzungen des aus der Petitionsfreiheit folgenden subjektiven Anspruchs der Bürgerinnen und Bürger auf sachliche Prüfung und Bescheidung durch den Petitionsausschuss geprägt. Deutlich werde dies insbesondere bei § 3 Abs. 3 littera a) bis c) PetG-Entwurf. Diese Regelungen stellten eine verfassungsrechtlich unzulässige Verknüpfung von Verwaltungs- bzw. Widerspruchsverfahren mit dem Petitionsrecht dar, dass als „form- und fristloser“ Rechtsbehelf ein aliud gegenüber spezifischen Verwaltungsverfahren sei. Die Einführung einer Wartefrist von bis zu drei Monaten bei anhängigen Widerspruchsverfahren nehme dem Petitionsverfahren seine Eigenständigkeit und führe letztlich auch zu einer Einschränkung der Abgeordnetenrechte der Mitglieder des Petitionsausschusses. Bei dem Gesetzentwurf dränge sich zudem der Eindruck auf, dass es in der Sache weniger um die Vermeidung von Enttäuschungen bei den Petentinnen und Petenten, als mehr um die möglichst störungsfreie Durchsetzung von Verwaltungsentscheidungen der Regierungsmehrheit gehe.

Nach Auffassung von Frau Dr. Scholl sind nur die Regelungen des § 3 Abs. 3 littera a) bis c) PetG-Entwurf verfassungsrechtlich problematisch und der Gesetzentwurf im Übrigen als verfassungsgemäß anzusehen. Für § 3 Abs. 3 littera a) PetG-Entwurf begründet sie dies mit einer nur unzureichenden Sicherstellung einer sachlichen Befassungsmöglichkeit durch den zuständigen Petitionsausschuss. Mit der bloßen Weitergabe der Petition an die zuständige Deputation werde dem Recht des Petitionsausschusses auf die Möglichkeit zur Einwirkung auf die politische Willensbildung von Verwaltung und Gesetzgebung nicht in ausreichender Weise Rechnung getragen. Im Hinblick auf § 3 Abs. 3 littera b) PetG-Entwurf kritisiert Frau Dr. Scholl, dass sich zumindest dem Wortlaut der Regelung nach ein Zwang des Petenten zur vorherigen Durchführung eines Vorverfahrens entnehmen lasse. Dies sei eine gegen Artikel 17 Grundgesetz verstoßende unzulässige Verknüpfung von Petitions- und Widerspruchsverfahren. Zu § 3 Abs. 3 littera c) PetG-Entwurf merkt sie an, dass die in dieser Regelung gewählte Wartefrist von drei Monaten den Petitionsbehandlungsanspruch der Petenten zeitlich zu lange verzögere. Angemessen sei allenfalls ein Zeitraum von einem Monat.

Prof. Brüning und Dr. Unterpaul üben im Hinblick auf die Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit der beabsichtigten Gesetzgebung Kritik. Aus ihrer Sicht werden die im Gesetzentwurf vorgesehenen umfangreichen Verfahrensregelungen zur Behandlung bestimmter Petitionen nicht dazu beitragen eine mögliche Enttäuschung von Petenten zu mindern, sondern eher das Gegenteil bewirken. Mit den Neuregelungen mache es der Gesetzgeber unattraktiver Petitionen – insbesondere gegen Bauleitpläne oder Verwaltungsakte – einzulegen. Auch dürfe nicht unberücksichtigt bleiben, dass eine Verkürzung des Petitionsrechts nicht nur die Bürger als potenzielle Petenten betreffe, sondern im gleichen Maß auch das Parlament in seiner Kontrollfunktion gegenüber der Exekutive beschneide. Aus dem Vorbringen von Bürgern könnten sich schließlich Gesichtspunkte ergeben, die auf ein Fehlverhalten der Verwaltung schließen lassen.

Darüber hinaus halten die Sachverständigen den Gesetzentwurf, soweit § 3 Abs. 3 littera a) bis e) betroffen ist, auch für verfassungsrechtlich problematisch. Für § 3 Abs. 3 littera a) und c) PetG-Entwurf folge dies bereits aus den von Frau Dr. Scholl benannten Gründen. Zusätzlich sei auch die Beschränkung der sachlichen Prüfung bei § 3 Abs. 3 littera a) PetG-Entwurf auf eine

Verletzung der Rechte aus § 3 Baugesetzbuch problematisch, da Petitionen auch Belange jenseits der Vorgaben zur Öffentlichkeitsbeteiligung zum Gegenstand haben können. Zu § 3 Abs. 3 littera d) und c) PetG-Entwurf merken Prof. Brüning und Dr. Unterpaul an, dass bei einer quasi automatisierten Übermittlung solcher Petitionen an die Fraktionen, Gruppen und Einzelabgeordneten eine sachliche Prüfung nicht mehr stattfindet und damit eine Verletzung des Petitionsbehandlungsanspruchs drohe.

### **3. Bericht und Antrag des staatlichen Petitionsausschusses**

Der staatliche Petitionsausschuss hat zu dem Antrag der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen gegenüber dem Rechtsausschuss mit Schreiben vom 19. April 2016 (diesem Bericht als Anlage beigefügt) Stellung genommen. Im Rahmen der dortigen Beratungen haben die Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen auf der Grundlage der Anhörung vom 18. November 2015 einen Änderungsantrag eingebracht, dessen konkreter Inhalt der Anlage entnommen werden kann. Nach abschließender Beratung unter Berücksichtigung der rechtlichen Stellungnahme der Bürgerschaftskanzlei – Parlamentsdienste – vom 25. Februar 2016 zum besagten Änderungsantrag und ergänzender – ebenfalls in der Anlage dargestellter – Anpassung dieses Änderungsantrags hat der staatliche Petitionsausschuss mehrheitlich mit den Stimmen der Ausschussmitglieder der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen gegen die Stimmen der Ausschussmitglieder der Fraktionen der CDU, FDP und DIE LINKE beschlossen, der Bürgerschaft (Landtag) zu empfehlen, den Gesetzentwurf in der Gestalt des in der Sitzung am 8. April 2016 angepassten Änderungsantrags in zweiter Lesung zu beschließen. Darüber hinaus empfahl der staatliche Petitionsausschuss dem Rechtsausschuss, den Änderungsantrag um eine noch fehlende Übergangsregelung zu ergänzen.

Der Rechtsausschuss hat die Stellungnahme des staatlichen Petitionsausschusses zur Kenntnis genommen und in seine Beratungen einbezogen.

### **4. Abschließende Beratung im Rechtsausschuss**

Eine abschließende Beratung über den Gesetzentwurf unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Anhörung, der rechtlichen Stellungnahme der Bürgerschaftskanzlei vom 25. Februar 2016 sowie der eingegangenen Stellungnahme des staatlichen Petitionsausschusses fand im Rechtsausschuss in der Sitzung am 27. April 2016 statt.

Die Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen haben den vom staatlichen Petitionsausschuss beschlossenen Änderungsantrag auch im Rechtsausschuss eingebracht und darüber hinaus vorgeschlagen, den Änderungsantrag unter Einfügung einer Ziffer 4 um folgende Übergangsregelung zu ergänzen:

4. Nach § 16 wird folgender § 16a eingefügt:

„ § 16a

Übergangsregelung

Für Petitionen die vor dem . . . (Datum des Tages des Inkrafttretens dieses Gesetzes) bei der Bürgerschaft eingegangen sind, ist dieses Gesetz in der bis zum Ablauf des . . . (Datum des Tages vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes) geltenden Fassung weiter anzuwenden.“

Die Fraktionen der CDU, DIE LINKE und der FDP lehnen auch die mit dem Änderungsantrag vorgenommene Neufassung des Gesetzentwurfs ab. Auch wenn der Änderungsantrag den Gesetzentwurf rechtlich nachbessere, so seien dennoch nicht sämtliche von den Sachverständigen aufgezeigten verfassungsrechtlichen Bedenken ausgeräumt. Auch bestünden erhebliche Zweifel an der Zweckmäßigkeit der Gesetzgebung. Die beabsichtigte Novellierung verbessere im Ergebnis das Petitionsrecht nicht, sondern schaffe komplizierte für den Bürger kaum verständliche Verfahrensregelungen, die den Zugang zum Petitionsrecht erschweren und zusätzlich zu einer deutlichen Erhöhung des Verwaltungsaufwands führen.

Demgegenüber verwiesen die Vertreter der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen darauf, dass mit dem Änderungsantrag die verfassungsrechtlichen Bedenken gegen den Gesetzentwurf ausgeräumt worden seien. Die Änderung des Petitionsgesetzes solle das Verfahren unter Wahrung der Bürgerrechte effizienter machen. Das Petitionsrecht werde nicht eingeschränkt. Lange Petitionsverfahren seien den Bürgerinnen und Bürgern nicht zumutbar. Die Beteiligung der zuständigen Deputation bei einigen Petitionsverfahren stelle sicher, dass die Petition frühzeitig in politischen Prozessen berücksichtigt werde. Die letzte Entscheidung über Petitionen treffe nach wie vor die Bürgerschaft (Landtag) als verfassungsgemäßer Petitionsadressat und nicht die staatliche Deputation.

Der Rechtsausschuss empfiehlt der Bürgerschaft (Landtag) mehrheitlich, mit den Stimmen der Ausschussmitglieder der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen gegen die Stimmen der Ausschussmitglieder der Fraktionen der CDU, der FDP, DIE LINKE und der ALFA-Gruppe, den Gesetzentwurf in der Gestalt des im Rechtsausschuss beratenden Änderungsantrages in zweiter Lesung zu beschließen.

## **II. Antrag und Beschlussempfehlung**

Der Rechtsausschuss empfiehlt der Bürgerschaft (Landtag) mehrheitlich, das Gesetz über die Behandlung von Petitionen durch die Bürgerschaft (Landtag) (Drs. 19/27) in zweiter Lesung in folgender Fassung zu beschließen:

Der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Behandlung von Petitionen durch die Bremische Bürgerschaft wird wie folgt gefasst:

### **„Artikel 1**

Das Gesetz über die Behandlung von Petitionen durch die Bürgerschaft vom 24. November 2009 (Brem.GBl. S. 473), wird wie folgt geändert:

1. Dem § 3 wird folgender Absatz 3 angefügt:

„(3) Petitionen, die auf die Bauleitplanung oder auf die Aufhebung eines belastenden oder den Erlass eines begünstigenden Verwaltungsakts gerichtet sind, sich thematisch mit laufenden parlamentarischen Initiativen befassen oder Gesetzesinitiativen veranlassen sollen, sind wie folgt zu behandeln:

1. Soweit Petitionen laufende Aufstellungsverfahren nach §§ 1 und 9 des Baugesetzbuches zum Gegenstand haben, werden sie an die zuständige Deputation und an den zuständigen Senator zur Behandlung als Material im Planaufstellungsverfahren und als Stellungnahme nach § 3 des Baugesetzbuches zur Beratung übermittelt. Hierüber informiert der Petitionsausschuss den Petenten oder die Petentin. Die zuständige Deputation teilt das Ergebnis ihrer Beratung über die Petition dem Petitionsausschuss mit. Nach der Beratung über die Petition im Petitionsausschuss gibt der Ausschuss seine Beschlussempfehlung gemäß § 11 ab.
2. Petitionen, die belastende Verwaltungsakte zum Gegenstand haben, werden erst nach Abschluss des Widerspruchsverfahrens einer sachlichen Prüfung durch den Petitionsausschuss zugeführt. Dies gilt nicht, wenn der Verwaltungsakt sofort vollziehbar ist, gegen ihn kein Widerspruch statthaft ist, der Petent oder die Petentin bis zum Ablauf der Widerspruchsfrist keinen Widerspruch eingelegt hat oder über den Widerspruch des Petenten oder der Petentin binnen drei Monaten nach Einlegung des Widerspruchs noch nicht entschieden wurde.
  - a) Der Petitionsausschuss informiert die Behörde, die den Verwaltungsakt erlassen hat (Ausgangsbehörde), über seine Anrufung. Sofern ein Widerspruch eingelegt und der Widerspruchsbehörde vorgelegt wurde oder wird, unterrichtet die Ausgangsbehörde die Widerspruchsbehörde über die Anrufung des Petitionsausschusses. Die Ausgangsbehörde teilt dem Petitionsausschuss mit, ob bis zum Ablauf der Widerspruchsfrist Widerspruch eingelegt wurde.
  - b) Falls Widerspruch eingelegt wurde, unterrichtet sie den Petitionsausschuss über das Ergebnis des Widerspruchsverfahrens. Wenn

ein Abhilfe- oder Widerspruchsbescheid ergangen ist, übersendet die Ausgangsbehörde eine Abschrift hiervon an den Petitionsausschuss und teilt diesem nach Ablauf der Klagefrist mit, ob gegen den Bescheid Klage erhoben wurde.

- c) Ist Klage erhoben worden, teilt die Ausgangsbehörde dem Petitionsausschuss den Ausgang des gerichtlichen Verfahrens mit, wenn die Petition im Zeitpunkt der Beendigung des Gerichtsverfahrens noch anhängig ist.
  - d) Ist gegen den Verwaltungsakt kein Widerspruchsverfahren statt, so teilt die Ausgangsbehörde dem Petitionsausschuss mit, ob bis zum Ablauf der Klagefrist Klage erhoben wurde. Sie unterrichtet ihn über den Ausgang eines gerichtlichen Verfahrens, wenn die Petition im Zeitpunkt der Beendigung des Gerichtsverfahrens noch anhängig ist.
  - e) Richtet sich die Petition gegen einen sofort vollziehbaren Verwaltungsakt, so teilt die Ausgangsbehörde dem Petitionsausschuss mit, ob ein Rechtsmittel (Widerspruch oder Klage) eingelegt wurde und ob die Aussetzung der Vollziehung oder die Anordnung oder Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung bei einer Behörde oder einem Gericht beantragt worden ist. Sie informiert den Petitionsausschuss über den Ausgang dieser Verfahren, wenn die Petition im Zeitpunkt der Verfahrensbeendigung noch anhängig ist.
3. Für Petitionen, die den Erlass eines begünstigenden Verwaltungsaktes oder Bauvoranfragen zum Gegenstand haben, gilt Nummer 2 entsprechend. Eine sachliche Prüfung der Petition durch den Petitionsausschuss findet auch statt, wenn die Behörde über den Antrag auf Erlass des begünstigenden Verwaltungsaktes oder die Bauvoranfrage nicht binnen drei Monaten ab Antragstellung entscheidet.
  4. Petitionen, die in die Bürgerschaft eingebrachte Gesetzentwürfe oder in die Stadtbürgerschaft eingebrachte Ortsgesetzentwürfe zum Gegenstand haben, werden den Fraktionen, Gruppen und Einzelabgeordneten und, soweit eine Überweisung erfolgte, den Abgeordneten, die dem federführenden Ausschuss oder der federführenden Deputation angehören, zur Kenntnisnahme übermittelt. Der Petitionsausschuss kann im zu begründenden Einzelfall ergänzend bis zur abschließenden Abstimmung des jeweiligen Gesetzesentwurfs in der Bürgerschaft oder des eingebrachten Ortsgesetzentwurfs in der Stadtbürgerschaft eine Empfehlung zum Abstimmungsverhalten abgeben. Der Petitionsausschuss unterrichtet den Petenten oder die Petentin über das Abstimmungsergebnis und die gesetzlich bestehenden Möglichkeiten der Volksgesetzgebung.
  5. Petitionen, die auf die Beschlussfassung eines Gesetzes durch die Bürgerschaft oder eines Ortsgesetzes durch die Stadtbürgerschaft gerichtet sind, werden den Fraktionen, Gruppen und Einzelabgeordneten übermittelt. Diese Übermittlung ersetzt die Beschlussempfehlung gemäß § 11. Der Petitionsausschuss unterrichtet den Petenten oder die Petentin über die Übermittlung und über die gesetzlich bestehenden Möglichkeiten der Volksgesetzgebung.“
2. Nach § 3 wird folgender § 3a eingefügt:

„§ 3a

Petitionen, die gerichtliche Verfahren betreffen

(1) Bei Petitionen, deren Behandlung einen Eingriff in ein schwebendes gerichtliches Verfahren oder die Nachprüfung einer richterlichen Entscheidung bedeuten würde, erfolgt keine Beschlussempfehlung gemäß § 11. Der Petitionsausschuss informiert den Petenten oder die Petentin darüber.

(2) Das Recht des Petitionsausschusses, sich mit dem Verhalten der in § 1 Absatz 2 genannten Stellen als Beteiligte in einem schwebenden Verfahren oder nach rechtskräftigem Abschluss eines Verfahrens zu befassen, bleibt unberührt.

(3) Petitionen, die ein rechtskräftig abgeschlossenes Gerichtsverfahren betreffen, werden dem Petitionsverfahren bis hin zur Beschlussempfehlung gemäß §11 nur zugeführt, soweit

1. Gegenstand des Rechtsstreits eine Ermessensentscheidung der Verwaltung war und die Petition die Ausübung des Ermessens betrifft,
2. Gründe für ein Wiederaufgreifen des Verwaltungsverfahrens geltend gemacht werden oder
3. von einer in § 1 Absatz 2 genannten Stelle verlangt wird, auf die Vollstreckung eines zu ihren Gunsten ergangenen Urteils zu verzichten.

Soweit die Petition ein Tätigwerden des Gesetzgebers fordert, damit eine Rechtsprechung der angegriffenen Art in Zukunft nicht mehr möglich ist, wird sie nach Maßgabe des § 3 Absatz 3 Nummer 4 oder 5 behandelt.“

3. Dem § 9 Absatz 4 wird folgende Nummer 11 angefügt:

„11. oder wenn es sich um Petitionen handelt, bei denen gemäß § 3a keine Beschlussempfehlung des Petitionsausschusses erfolgt.“

4. Nach § 16 wird folgender § 16a eingefügt:

„§ 16a

Übergangsregelung

Für Petitionen die vor dem . . . (Datum des Tages des Inkrafttretens dieses Gesetzes) bei der Bürgerschaft eingegangen sind, ist dieses Gesetz in der bis zum Ablauf des . . . (Datum des Tages vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes) geltenden Fassung weiter anzuwenden.“

## **Artikel 2**

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Sascha Karolin Aulepp  
(Vorsitzende)



Petitionsausschuss  
-Vorsitzende-

Haus der Bürgerschaft | Am Markt 20 | 28195 Bremen

An die  
Vorsitzende des Rechtsausschusses  
Frau Sascha Karolin Aulepp

über den  
Ausschussreferenten  
Herrn Löffler

im Hause

Haus der Bürgerschaft  
Postfach 10 69 09  
28069 Bremen  
Tel. (0421) 361-4555  
Fax. (0421) 361-12492  
[www.bremische-buergerschaft.de](http://www.bremische-buergerschaft.de)

Auskunft erteilt: Frau Schneider

Tel. (0421) 361-12350  
Fax (0421) 496-123 50  
E-Mail: [Barbara.Schneider@buergerschaft.bremen.de](mailto:Barbara.Schneider@buergerschaft.bremen.de)

Ihr Zeichen

Unser Zeichen  
BSchn

Datum  
19. April 2016

**Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Behandlung von Petitionen durch die Bremische Bürgerschaft - Antrag der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen vom 20. Juli 2015 - Drs. 19/27**

Sehr geehrte Frau Aulepp,

die Bremische Bürgerschaft (Landtag) hat den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Behandlung von Petitionen durch die Bremische Bürgerschaft (Drs. 19/27) in ihrer Sitzung am 22. Juli 2015 in erster Lesung beschlossen und zur weiteren Beratung und Berichterstattung an den Rechtsausschuss (federführend) sowie den staatlichen Petitionsausschuss überwiesen.

Am 18. November 2015 fand im Rahmen einer gemeinsamen Sitzung des Rechtsausschusses und des staatlichen Petitionsausschusses eine Anhörung zur Verfassungsmäßigkeit des mit der Drucksache 19/27 vorgelegten Gesetzentwurfs statt. Um den dort von Gutachtern geäußerten Bedenken Rechnung zu tragen, reichten die Vertreter der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen unter dem 22. Februar 2016 den nachfolgenden Änderungsantrag zur Beratung im Petitionsausschuss ein:

„Der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Behandlung von Petitionen durch die Bremische Bürgerschaft wird wie folgt gefasst:

**„Artikel 1**

Das Gesetz über die Behandlung von Petitionen durch die Bürgerschaft vom 24. November 2009 (BremGBI. S. 473), wird wie folgt geändert:

1. „Dem § 3 wird folgender Absatz 3 angefügt:

(3) Petitionen, die auf die Bauleitplanung oder auf die Aufhebung eines belastenden oder den Erlass eines begünstigenden Verwaltungsakts gerichtet sind, sich thematisch mit laufenden parlamentarischen Initiativen befassen oder Gesetzesinitiativen veranlassen sollen, sind wie folgt zu behandeln:

1. Soweit Petitionen laufende Aufstellungsverfahren nach §§ 1 und 9 des Baugesetzbuches zum Gegenstand haben; werden sie an die zuständige Deputation und an den zuständigen Senator zur Behandlung als Material im Planaufstellungsverfahren und als Stellungnahme nach § 3 des Baugesetzbuches zur Beratung übermittelt. Hierüber informiert der Petitionsausschuss den Petenten oder die Petentin. Die zuständige Deputation teilt das Ergebnis ihrer Beratung über die Petition dem Petitionsausschuss mit. Nach der Beratung über die Petition im Petitionsausschuss gibt der Ausschuss seine Beschlussempfehlung gemäß § 11 ab.

2. Petitionen, die belastende Verwaltungsakte zum Gegenstand haben, werden erst nach Abschluss des Widerspruchsverfahrens einer sachlichen Prüfung durch den Petitionsausschuss zugeführt. Dies gilt nicht, wenn der Verwaltungsakt sofort vollziehbar ist, gegen ihn kein Widerspruch statthaft ist, der Petent oder die Petentin bis zum Ablauf der Widerspruchsfrist keinen Widerspruch eingelegt hat oder über den Widerspruch des Petenten oder der Petentin binnen drei Monaten nach Einlegung des Widerspruchs noch nicht entschieden wurde.

a) Der Petitionsausschuss informiert die Behörde, die den Verwaltungsakt erlassen hat (Ausgangsbehörde), über seine Anrufung. Sofern ein Widerspruch eingelegt und der Widerspruchsbehörde vorgelegt wurde oder wird, unterrichtet die Ausgangsbehörde die Widerspruchsbehörde über die Anrufung des Petitionsausschusses. Die Ausgangsbehörde teilt dem Petitionsausschuss mit, ob bis zum Ablauf der Widerspruchsfrist Widerspruch eingelegt wurde.

b) Falls Widerspruch eingelegt wurde, unterrichtet sie den Petitionsausschuss über das Ergebnis des Widerspruchsverfahrens. Wenn ein Abhilfe- oder Widerspruchsbescheid ergangen ist, übersendet die Ausgangsbehörde eine Abschrift hiervon an den Petitionsausschuss und teilt diesem nach Ablauf der Klagefrist mit, ob gegen den Bescheid Klage erhoben wurde.

c) Ist Klage erhoben worden, teilt die Ausgangsbehörde dem Petitionsausschuss den Ausgang des gerichtlichen Verfahrens mit, wenn die Petition im Zeitpunkt der Beendigung des Gerichtsverfahrens noch anhängig ist.

d) Ist gegen den Verwaltungsakt kein Widerspruchsverfahren statthaft, so teilt die Ausgangsbehörde dem Petitionsausschuss mit, ob bis zum Ablauf der Klagefrist Klage erhoben wurde. Sie unterrichtet ihn über den Ausgang eines gerichtlichen Verfahrens, wenn die Petition im Zeitpunkt der Beendigung des Gerichtsverfahrens noch anhängig ist.

e) Richtet sich die Petition gegen einen sofort vollziehbaren Verwaltungsakt, so teilt die Ausgangsbehörde dem Petitionsausschuss mit, ob ein Rechtsmittel (Widerspruch oder Klage) eingelegt wurde und ob die Aussetzung der Vollziehung oder die Anordnung oder Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung bei einer Behörde oder einem Gericht beantragt worden ist. Sie informiert den Petitionsausschuss über den Ausgang dieser Verfahren, wenn die Petition im Zeitpunkt der Verfahrensbeendigung noch anhängig ist.

3. Für Petitionen, die den Erlass eines begünstigenden Verwaltungsaktes oder Bauvoranfragen zum Gegenstand haben, gilt Nummer 2 entsprechend. Eine sachliche Prüfung der Petition durch den Petitionsausschuss findet auch statt, wenn die Behörde über den Antrag auf Erlass des begünstigenden Verwaltungsaktes oder die Bauvoranfrage nicht binnen drei Monaten ab Antragstellung entscheidet.

4. Petitionen, die in die Bürgerschaft eingebrachte Gesetzentwürfe oder in die Stadtbürgerschaft eingebrachte Ortsgesetzentwürfe zum Gegenstand haben, werden den Fraktionen, Gruppen und Einzelabgeordneten und, soweit eine Überweisung erfolgte, den Abgeordneten, die dem federführenden Ausschuss oder der federführenden Deputation angehören, zur Kenntnisnahme übermittelt. Der Petitionsausschuss kann im zu begründenden Einzelfall ergänzend bis zur abschließenden Abstimmung des jeweiligen Gesetzesentwurfs in der Bürgerschaft oder des eingebrachten Ortsgesetzentwurfs in der Stadtbürgerschaft eine Empfehlung zum Abstimmungsverhalten abgeben. Der Petitionsausschuss unterrichtet den Petenten oder die Petentin über das Abstimmungsergebnis und die gesetzlich bestehenden Möglichkeiten der Volksgesetzgebung.

5. Petitionen, die auf die Beschlussfassung eines Gesetzes durch die Bürgerschaft oder eines Ortsgesetzes durch die Stadtbürgerschaft gerichtet sind, werden den Fraktionen, Gruppen und Einzelabgeordneten übermittelt. Diese Übermittlung ersetzt die Beschlussempfehlung gemäß § 11. Der Petitionsausschuss unterrichtet den Petenten oder die Petentin über die Übermittlung und über die gesetzlich bestehenden Möglichkeiten der Volksgesetzgebung."

2. Nach § 3 wird folgender § 3a eingefügt:

„§ 3a Petitionen, die gerichtliche Verfahren betreffen

(1) Bei Petitionen, deren Behandlung einen Eingriff in ein schwebendes gerichtliches Verfahren oder die Nachprüfung einer richterlichen Entscheidung bedeuten würde, erfolgt keine Beschlussempfehlung gemäß § 11. Der Petitionsausschuss informiert den Petenten oder die Petentin darüber.

(2) Das Recht des Petitionsausschusses, sich mit dem Verhalten der in § 1 Absatz 2 genannten Stellen als Beteiligte in einem schwebenden Verfahren oder nach rechtskräftigem Abschluss eines Verfahrens zu befassen, bleibt unberührt.

(3) Petitionen, die ein rechtskräftig abgeschlossenes Gerichtsverfahren betreffen, werden dem Petitionsverfahren bis hin zur Beschlussempfehlung gemäß § 11 nur zugeführt, soweit

1. Gegenstand des Rechtsstreits eine Ermessensentscheidung der Verwaltung war und die Petition die Ausübung des Ermessens betrifft,

2. Gründe für ein Wiederaufgreifen des Verwaltungsverfahrens geltend gemacht werden oder

3. von einer in § 1 Absatz 2 genannten Stelle verlangt wird, auf die Vollstreckung eines zu ihren Gunsten ergangenen Urteils zu verzichten.

Soweit die Petition ein Tätigwerden des Gesetzgebers fordert, damit eine Rechtsprechung der angegriffenen Art in Zukunft nicht mehr möglich ist, wird sie nach Maßgabe des § 3 Absatz 3 Nummer 4 oder 5 behandelt."

3. Dem § 9 Absatz 4 wird folgende Nummer 11 angefügt:

„11. oder wenn es sich um Petitionen handelt, bei denen gemäß § 3 Absatz 3 oder § 3a keine Beschlussempfehlung des Petitionsausschusses erfolgt."

## Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft."

Der Petitionsausschuss hat den Änderungsantrag in seiner Sitzung am 8. April 2016 beraten. Außerdem hat er zwei Petitionen, die sich mit der geplanten Änderung des Petitionsgesetzes befassen bzw. weitergehende Änderungen fordern, beraten. Die Petition L 19/27 wendet sich gegen den mit der Drs. 19/27 vorgelegten Entwurf zur Änderung des Petitionsgesetzes. Zur Begründung führt der Einreicher unter anderem aus, der Gesetzentwurf sei flüchtig begründet, führe zu einer Aushöhlung des Petitionsgrundrechts, beachte die verfassungsrechtlich gewollte besondere Stellung des Petitionsausschusses nicht und baue die Befugnisse dieses Gremiums ab. Das Petitionsrecht gewähre den Zugang zum Staat außerhalb förmlicher Verfahrensrechte und Fristen. Dies werde durch den Gesetzentwurf unterlaufen. Ergänzend dazu fordert die Petition L 19/64 die Einführung einer so genannten Administrativpetition. Die Verwaltung solle dem Parlament gesondert über die dort eingehenden Petitionen berichten. Darüber hinaus wird darum gebeten, die Vorschläge des vom Petitionsausschuss in der 18. Wahlperiode eingesetzten Unterausschusses zur Überprüfung des Petitionsrechts bei der beabsichtigten Änderung des Petitionsgesetzes zu übernehmen. Dies betrifft insbesondere die Forderung, künftig die Sitzungen der Petitionsausschüsse grundsätzlich öffentlich abzuhalten, probeweise ein doppeltes Berichterstatteverwesen einzuführen, eine Debatte im Plenum zu einer Petition auf Antrag von

Abgeordneten in Fraktionsstärke zuzulassen, künftig ausdrücklich zu regeln, dass Petitionen sich auch auf die Gesetzgebung oder sonstige Beschlüsse der Bremischen Bürgerschaft und auf ein Handeln oder Unterlassen der Bürgerschaftskanzlei erstrecken können und eine Regelung zur Aussprache über den Jahresbericht des Petitionsausschusses zu treffen.

Der staatliche Petitionsausschuss hat den Gesetzentwurf in Form des Änderungsantrags kontrovers diskutiert. Die Vertreter der Fraktionen der CDU, Die Linke und FDP lehnten den Gesetzentwurf und den dazu eingebrachten Änderungsantrag ab. Zur Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt, auch wenn der Gesetzentwurf rechtlich nachgebessert worden sei, bestünden nach wie vor Zweifel an seiner Verfassungsmäßigkeit. Der Gesetzentwurf sei noch immer sehr kompliziert und wirke lenkend und steuernd auf das Petitionsrecht ein. Eine Verfahrensbeschleunigung und -effektivierung bewirke die Gesetzesänderung nicht. Im Übrigen gebe der Gesetzentwurf ein falsches politisches Signal. Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern müsse gestärkt und nicht geschmälert werden. Die Vorschläge der vorliegenden Petitionen und auch die Anregungen, die der Unterausschuss zur Überprüfung des Petitionsrechts in der 18. Wahlperiode gegeben habe, erschienen insoweit zielführender.

Demgegenüber verwiesen die Vertreter der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen darauf, dass mit dem Änderungsantrag die verfassungsrechtlichen Bedenken gegen den Gesetzentwurf ausgeräumt worden seien. Die Änderung des Petitionsgesetzes solle das Verfahren effizienter machen und die Bürgerrechte weiterhin wahren. Es sei nicht beabsichtigt, das Petitionsrecht einzuschränken. Lange Petitionsverfahren seien den Bürgerinnen und Bürgern nicht zumutbar. Die Beteiligung der Deputationen bei einigen Petitionsverfahren stelle sicher, dass der Petitionsausschuss frühzeitig in politische Prozesse eingebunden werde. Die letzte Entscheidung über Petitionen treffe die Bürgerschaft und nicht die Deputation. Die Ergebnisse des Unterausschusses würden im Rahmen der Beratung über die Geschäftsordnung des Petitionsausschusses berücksichtigt.

Nach eingehender Diskussion über die Frage, welche Petitionen künftig veröffentlicht werden sollten, änderten die Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen ihren vorgelegten Änderungsantrag dahingehend, dass in Artikel 1, Ziff. 3 die Worte „§ 3 Absatz 3 oder“ gestrichen werden sollten. Damit soll sichergestellt werden, dass nur Justizpetitionen nach der neuen Regelung des § 9 Abs. 4 Ziff. 11 von der Veröffentlichung ausgenommen werden.

Zur Wahrung der Verfahrenseffizienz bei der Behandlung bereits vor dem Inkrafttreten der Gesetzänderung eingegangener Petitionen wird vorgeschlagen, den Änderungsantrag um folgende Übergangsregelung zu ergänzen:

„Für Petitionen die vor Inkrafttreten dieses Gesetzes bei der Bürgerschaft eingegangen sind, ist das Gesetz über die Behandlung von Petitionen in der Fassung vom 24. November 2009 (BremGBI. S. 473) anzuwenden.“

Der staatliche Petitionsausschuss spricht sich mehrheitlich, mit den Stimmen der Mitglieder der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen gegen die Stimmen der Mitglieder der Fraktionen der CDU, der FDP und Die Linke dafür aus, den Gesetzentwurf in der Gestalt des Änderungsantrages mit den zuvor genannten Änderungen in zweiter Lesung zu beschließen.

Mit freundlichen Grüßen

Insa Peters-Rehwinkel  
Vorsitzende

