

Wolfgang Graf Vitzthum

Petitionsrecht und Volksvertretung

Zu Inhalt und Schranken des parlamentarischen Petitionsbehandlungsrechts

Neue Darmstädter Verlagsanstalt, Rheinbreitbach, 1985, 180 S., DM 32,—

Die vorliegende Abhandlung stellt ein Gutachten dar, das der Verfasser dem Deutschen Bundestag auf Veranlassung seines Petitionsausschusses erstattet hat. Einige Unklarheiten, auf die man bei der Überarbeitung der Verfahrensgrundsätze für die Behandlung von Bitten und Beschwerden durch den Petitionsausschuß zu Beginn der 10. Wahlperiode gestoßen war, erforderten eine gründliche rechtliche Prüfung. Deshalb ersuchte der Petitionsausschuß um ein Gutachten über die parlamentarischen Zuständigkeiten im Petitionsbereich aus grundsätzlicher Sicht.

Die vorliegende Untersuchung, die sich nicht auf vorangegangene breite Problemerörterung und -aufbereitung in der Literatur stützen konnte, ist nicht nur für das positive Staatsrecht des Bundes von Bedeutung, sondern auch für die Verfassungsvergleichung innerhalb und außerhalb der Bundesrepublik Deutschland. Denn das Supplikations- bzw. Petitionsrecht ist auf römisch-rechtliche Ursprünge zurückführbar und als Problem gemeineuropäisch. Es hat in den einzelnen Epochen der Verfassungsentwicklung und in den Verfassungen der heutigen Staaten eine verschiedene Ausgestaltung erfahren. Unterschiedliches war und ist u. a. die Einordnung des Petitionsadressaten im Staatsaufbau.

Die Arbeit zerfällt in zwei Teile. Ein allgemeiner Teil behandelt die Grundlagen, den Inhalt und die Ausgestaltung des parlamentarischen Petitionsbehandlungsrechts, ein zweiter besonderer Teil die Schranken des parlamentarischen Petitionsbehandlungsrechts gegenüber obersten Verfassungsorganen des Bundes, gegenüber der ministerialfreien Verwaltung und gegenüber speziellen Kontrolleinrichtungen. Eine Zusammenfassung in Thesen und ein Aushang mit den Gutachtenfragen mit Antworten sowie verschiedenen einschlägigen Urkunden beschließen den Band.

Im allgemeinen Teil der Untersuchung kommt den Ausführungen über die Unterschiede zwischen Petitionsbehandlung und Kontrolle (S. 52 ff.) besondere Bedeutung zu; denn in dieser Hinsicht findet sich häufig eine mangelnde Differenzierung, eine Ineinssetzung von Petitionsbehandlung und parlamentarischer Kontrollfunktion. So heißt es etwa in Art. 25aIII der Hamburger Verfassung: »Bei der Überprüfung von Beschwerden wird der Eingabauausschuß [sc. der Bürgerschaft] als parlamentarisches Kontrollorgan tätig«. Demgegenüber arbeitet Vitzthum vier entscheidende Unterschiede heraus:

- Hinsichtlich des Gegenstandes und der Aktivierung überhaupt ist das Parlament bei der Petitionsbehandlung an das Bürgerbegehren gebunden, bei der parlamentarischen Kontrolltätigkeit bedarf es keinen Anstoßes von außen.
- Die Petitionsbehandlung dient dem Rechts- und Interessenschutz des Petenten, die parlamentarische Kontrolle dagegen ausschließlich dem Staatsganzen.
- Die historische Entwicklung spricht gegen die Ineinssetzung von Petitionsbehandlung und Ausübung der Kontrollfunktion, denn der Reichstag von 1871 beispielsweise hat-

te keine Kontrollfunktion gegenüber der Regierung, wohl aber ein verbrieftes Petitionsbehandlungs- und Überweisungsrecht.

- Es gibt eine Reihe von Petenten, die sich zwar auch durch Regierungs- und Verwaltungshandeln beschwert fühlen, die aber vor allem auf eine grundlegende Änderung der Rechtslage hoffen.

Der Verfasser übersieht dabei weder die funktionelle Nähe von Petitionsbehandlungsrecht und Kontrollaufgabe noch die oft inhaltsgleiche Wirkung der Tätigkeit des Parlaments in beiden Bereichen. Gleichwohl hält er es für geboten, und hierin ist ihm nachdrücklich zuzustimmen, den eigenständigen Charakter der parlamentarischen Petitionsbefassungskompetenz zu betonen, die in der besonderen »Nähe der Volksvertretung zum Volk« begründet ist. Demgemäß unterscheidet Vitzthum auch zwischen dem Petitionsinformationsrecht und den Informationsrechten des Parlaments, die dem Bereich der Kontrollrechte zuzurechnen sind wie etwa das Zitierrecht des Art. 43 I GG. Aus dieser differenzierenden Betrachtungsweise ergeben sich weitere Folgerungen für das Petitionsinformationsrecht und das Petitionsüberweisungsrecht. Den Abschluß des ersten Teils bildet ein Kapitel zu Art. 45c GG und dem Gesetz nach Art. 45c GG. Hier stellt Vitzthum »Zugriffsexklaven« fest für die Tätigkeit des Petitionsausschusses hinsichtlich der juristischen Personen des Privatrechts und der Beliehenen des Bundes und hinsichtlich der Organisationen der bundesmittelbaren Verwaltung insoweit, als sie der Aufsicht der Bundesregierung nicht unterliegt.

Im zweiten Teil werden die Schranken des Parlamentarischen Petitionsbehandlungsrechts gegenüber ausgewählten Einrichtungen behandelt, jene zwar nicht alltäglichen, aber besonders interessanten Fälle, die das Verständnis der Institution der Petitionen an die Volksvertretung zu vertiefen geeignet sind: Beschwerden gegen Maßnahmen des Deutschen Bundestages (S. 83 ff.), gegen Maßnahmen des Bundesrates (S. 86 ff.) – wobei bundesstaatliche Gesichtspunkte zu berücksichtigen sind –, gegen Maßnahmen des Bundespräsidenten (S. 89 ff.), gegen Maßnahmen des Bundesverfassungsgerichts (S. 97 ff.) – wobei die Unabhängigkeit der dritten Gewalt zu beachten war –, und zwar jeweils gegen diese Einrichtungen als Verfassungsorgane und als Behörden, sowie Beschwerden gegen Maßnahmen der ministerialfreien Verwaltung. Gegenüber dieser besitzt nach Graf Vitzthum der Bundestag ebenfalls das Recht, Beschwerden entgegenzunehmen, zu überprüfen und zu bescheiden sowie entsprechende Petitionsinformationsrechte und Petitionsüberweisungsrechte; jedoch unterliegen diese Rechte erheblichen Modifikationen. Dies wird an verschiedenen Beispielen exemplifiziert: an der Deutschen Bundesbank (S. 107 ff.), am Bundesrechnungshof (S. 110 ff.), an der Bundesprüfstelle nach dem Gesetz über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften (S. 112 f.), an den Ausschüssen der Heimkehrerstiftung (S. 113 ff.), am Bundespersonalausschuß (S. 116 ff.) und am Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (S. 119). Schließlich nimmt der Verfasser Zuständigkeitsabgrenzungen gegenüber speziellen Kontrolleinrichtungen vor, d. h. gegenüber der Parlamentarischen Kontrollkommission zur Kontrolle der Nachrichtendienste des Bundes, den Einrichtungen nach dem G 10-Gesetz und dem Wehrbeauftragten. Der Verfasser kommt zu dem Ergebnis, daß der Pe-

titionsausschuß des Bundestages berechtigt und verpflichtet ist, auch die Beschwerden zu behandeln, die in die Zuständigkeiten dieser Einrichtungen fallen.

Das vorliegende Gutachten gibt einen guten Überblick und bietet überzeugende Lösungen. Die Arbeit liefert damit wertvolle Anregungen für eine weitere wissenschaftliche Durchdringung der Probleme des Petitionsrechts.

Günter Hoog

Alexander Böhm, Klaus Lüdersen, Karl-Heinz Ziegler, (Hrsg.)

Idee und Realität des Rechts in der Entwicklung internationaler Beziehungen

Festgabe für Wolfgang Preiser, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1983, 213 S., DM 74,—

Es ist zentrales Thema der Völkerrechtsgeschichte als *Rechtsgeschichte*, seit wann von einem *Völkerrecht* gesprochen werden kann. Es ist nicht allein von akademischem Interesse, ob man die Anfänge des Völkerrechts zeitgeschichtlich im ausgehenden Mittelalter, in der Zeit der römischen oder früherer Reiche sieht. Denn um heutige Völkerrechtsnormen, insbesondere solche des Völker gewohnheitsrechts feststellen zu können, muß unter Umständen weit in die frühere Völkerrechtspraxis zurückgeblickt werden. Der vor dem IGH verhandelte Streitfall zwischen England und Frankreich betreffend die Inseln Minquiers und Ecrehos, in dem die gegenseitigen Beziehungen seit dem Jahre 1066 zu berücksichtigen waren,¹ ist ein Beispiel dafür, daß dies nicht nur Spielerei ist. Das Völkerrecht ist aber als Normenordnung von der – wie auch immer zu bestimmenden – Effektivität seiner Normen abhängig, die, wie das genannte Beispiel lehrt, auch über längere zeitgeschichtliche Abschnitte hinweg bestehen bleiben kann. Doch ist offensichtlich, daß keine heutige Völkerrechtsnorm ihre Entstehung einem Rechtserzeugungsakt aus der Zeit verdankt, in der sich die souveränen Territorialstaaten noch nicht von der Universalmonarchie verselbständigt hatten. Zu Recht wird deshalb der Beginn des Völkerrechts dieser Entwicklung zeitlich zugeordnet. Wenn die Völkerrechtsgeschichtswissenschaftler – so auch der mit der Festgabe geehrte Jubilar – gleichwohl »frühe völkerrechtliche Ordnungen« untersuchen, bringt das keine unmittelbaren Erkenntnisse über den Bestand heutiger Völkerrechtsnormen, ist aber unter dem Aspekt vergleichender Forschung wichtig – obwohl durchweg problematisch ist, schon vor der genannten Zeitenwende von »Staaten« und einem Völkerrecht als Rechtsordnung vieler, gleicher und von-einander unabhängiger Staaten zu sprechen.

1 IGH, Urteil vom 17. 11. 1953, ICJ Rep. 1953, S. 47 ff.