

---

### 3. Kapitel: Anregungsrechte

#### I. Bedeutung

Beteiligung und Einflussnahme bedingen Artikulation. Dadurch können die Partizipationswilligen ihre Sichtweisen, Belange und Interessen in einen hoheitlichen Entscheidungsprozess einbringen. Die erste – schwächere – Gruppe der Artikulationsrechte umfasst solche Rechte, deren Inanspruchnahme und Ausübung von den Partizipationswilligen ausgeht und hier als „Anregungsrechte“ bezeichnet werden. In diesem Fällen findet eine Partizipation im Bottom-up-Verhältnis zwischen Privatpersonen und hoheitlichen Stellen statt. Mit diesen Artikulationsrechten können die Interessierten Anregungen ohne Einladung oder Aufforderung von hoheitlicher Seite in den dortigen Willensbildungsprozess einspeisen. Diese Rechte lassen sich in ihrer Reichweite danach unterteilen, ob sie durch einen Reaktionsanspruch rechtlich responsiv ausgestaltet sind oder nicht. 366

Rein einseitige Artikulationsrechte ohne eine solche rechtliche Responsivität stellen die Grundrechte der Meinungsfreiheit gem. Art. 5 Abs. 1 S. 1, 1. Hs. GG und die Versammlungsfreiheit gem. Art. 8 Abs. 1 GG dar. Denn bei der Ausübung dieser Rechte besteht keinerlei Anspruch der Partizipationswilligen, dass ihre Anliegen in irgendeiner Form rezipiert, in den hoheitlichen Entscheidungsprozess aufgenommen oder gar berücksichtigt werden. Diese einseitigen Artikulationsrechte stellen (nach den zuvor behandelten Informationsrechten) die schwächste Stufe einer Einflussnahme dar, sind aber als rechtsbasierte Äußerungsformate gleichwohl dem Partizipationsrecht zuzurechnen. 367

Daneben gibt es aber auch Artikulationsrechte im Bottom-up-Verhältnis, die nicht nur rechtsbasiert, sondern zudem mit einem Rechtsanspruch auf Reaktion verbunden sind. Hier lässt sich nach dem Umfang dieser Reaktion noch weiter binnendifferenzieren. Noch am schwächsten ist hierbei ein Recht, das auf eine bloß prozedurale Reaktion ohne weiterführende inhaltliche Befassung gerichtet ist, wie das bei den Petitionsrechten gem. Art. 17 GG, 24 AEUV, 44 GRC oder beim Äußerungsrecht im Rahmen einer kommunalen Bürgersprechstunde der Fall ist. In diesen Fällen erschöpft sich der Anspruch in einer Kenntnisnahme und allenfalls knappen Beantwortung seitens des angerufenen Organs. Schon stärker sind demgegenüber solche Artikulationsrechte, die eine echte Befassungspflicht beim hoheitlichen Gegenüber auslösen. Dies gilt für die Einwohner- bzw. Bürgeranträge auf kommunaler Ebene, für die Volksanträge auf Landesebene und für die Bürgerinitiative gem. Art. 11 EUV auf Unionsebene. Hier kann das partizipatorische Anliegen nicht vergleichsweise lapidar abgetan werden, sondern ist in verfahrensmäßig gehöriger Form zu behandeln. Es liegt auf der Hand, dass diese Einflussnahme auf die politische Tagesordnung im Regelfall eine ganz andere Intensität der Auseinandersetzung mit dem 368

inhaltlichen Anliegen bedeutet, weshalb man hier von Agendasetting-Rechten sprechen kann.

- 369 Mit allen Anregungsrechten ist aber nur die Möglichkeit einer Einflussnahme verbunden, ohne an der Ausübung der inhaltlichen Entscheidungsgewalt beteiligt zu sein. Insbesondere besteht bei keinem dieser Rechte irgendein auf ein bestimmtes sachliches Ergebnis gerichteter Anspruch. Lediglich bei den Agendasetting-Rechten kann eine nähere inhaltliche Würdigung oder Auseinandersetzung der hoheitlichen Entscheidungsstellen mit den vorgebrachten Anregungen verlangt werden; ob aber daraus überhaupt hoheitliche Folgerungen, Entscheidungen und Handlungen abgeleitet werden, unterliegt nicht mehr dem Einfluss der Partizipationswilligen. Daher sind die Anregungsrechte als einfache Artikulationsrechte schwächer als die im nächsten Kapitel zu behandelnden – ebenfalls den Artikulationsrechten zuzurechnenden – Konsultationsrechte.

## II. Einseitige Anregungsrechte ohne rechtliche Responsivität

### 1. Einordnung

- 370 Die Meinungs- und die Versammlungsfreiheit gem. Art. 5 Abs. 1 S. 1, 1. Hs., 8 Abs. 1 GG stellen die zentralen Artikulationsgrundrechte des Grundgesetzes dar.<sup>1397</sup> Ihnen kommt nicht nur eine individualrechtliche Funktion zur Äußerungsgewährleistung der Einzelpersonen zu, sondern zugleich eine kollektivrechtliche Funktion der Ermöglichung und Sicherung der öffentlichen Meinungsbildung und damit des Demokratieprinzips.<sup>1398</sup> Die erstgenannte Funktion hat das Bundesverfassungsgericht für die Meinungsfreiheit schon früh mit der Einordnung „als „eines der vornehmsten Menschenrechte überhaupt“ betont.<sup>1399</sup> In gemeinschaftsbezogener Hinsicht spricht es beiden Grundrechten eine „schlechthin konstituierende Bedeutung“ als „unentbehrliches Funktionselement“ für die Demokratie zu, weil sie die Grundlage für „die ständige geistige Auseinandersetzung“ und den Meinungskampf als „Lebenselixier“ der freiheitlich-demokratischen Grundordnung darstellen.<sup>1400</sup> Zugleich sind sie Ausdruck der Geistesfreiheit, die zu schützen eine aus der Menschenwürde

1397 Zur historischen Entwicklung von Meinungs- und Versammlungsfreiheit in Deutschland, anderen europäischen Ländern sowie in den USA und den Vorläuferbestimmungen in PKV und WRV instruktiv Ullrich, Das Demonstrationsrecht, S. 35–62.

1398 Grabenwarter, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 5 I, II Rn. 6.

1399 BVerfGE 7, S. 198 (208).

1400 BVerfGE 7, S. 198 (208), für die Meinungsfreiheit, und BVerfGE 69, S. 315 (344 f.), für die Versammlungsfreiheit; ähnlich auch Fisahn, Demokratie und Öffentlichkeitsbeteiligung, S. 208, der in diesem Zusammenhang von einer „Dialektik zwischen Grundrechten und Demokratie“ spricht; ebenso Schmidt-Jortzig, HStR VII, § 162 Rn. 8 f.; Grabenwarter, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 5 I, II Rn. 9, warnt jedoch vor einer einseitigen Überhöhung der Kommunikationsgrundrechte gegenüber den anderen Grundrechten namentlich im Hinblick auf mögliche Grundrechtskollisionen.

abzuleitende staatliche Aufgabe darstellt.<sup>1401</sup> Somit hängen Sie auch doppelt eng – in ihrer Bedeutung für das Demokratieprinzip und für die Menschenwürde – mit dem veränderungsfesten Identitätskern des Grundgesetzes gem. Art. 79 Abs. 3 GG zusammen.<sup>1402</sup> Im gleichen Sinn haben der EGMR<sup>1403</sup> und der EuGH<sup>1404</sup> die demokratiekonstituierende Bedeutung einer freien politischen Debatte im Zusammenhang beider Parallelgrundrechte der EMRK und der GRC hervorgehoben.

Die beiden Grundrechte werden deshalb auch mitunter als „demokratische“ oder „politische“ Grundrechte bezeichnet.<sup>1405</sup> Zwar betreffen sie nicht unmittelbar die Willensbildung des Staates, sondern die des Volkes.<sup>1406</sup> Aber wegen des erheblichen Einflusses der öffentlichen Meinung auf den staatlichen Entscheidungsprozess vermitteln die Meinungs- und die Versammlungsfreiheit gleichwohl eine mittelbare Teilhabe an hoheitlichen Entscheidungen, indem sie die Rückbindung der „Staatsgewalt an die gesellschaftlichen Meinungs- und Willensbildungsprozesse auf der Grundlage pluraler Interessen und Anschauungen“ gewährleisten.<sup>1407</sup> Daher kommt ihnen eine erhebliche partizipatorische Bedeutung im Sinn einer Einflussnahme auf hoheitliche Entscheidungsprozesse zu.<sup>1408</sup>

1401 BVerfGE 5, S. 85 (204 f.); *Hochhuth*, Medienrecht, S. 108 f.

1402 *Hochhuth*, Medienrecht, S. 98 ff., bezogen auf die Meinungsfreiheit.

1403 EGMR, Urt. v. 8.7.2014, Nr. 53413/11 (Şik ./. Türkei), hudoc.echr.coe.int, Abs. 104; EGMR, Urt. v. 20.2.2003, Nr. 20652/92 (Djavit An ./. Türkei), hudoc.echr.coe.int, Abs. 56 f.; *Daiber*, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer, EMRK, Art. 10 Rn. 3 u. Art. 11 Rn. 1.

1404 EuGH, Urt. v. 13.12.2001 – Az. C-240/00 P, BeckRS 2001, 161515, Rn. 18; Urt. v. 12.6.2003 – Az. C-112/00, curia, Rn. 79.

1405 *Fisahn*, Demokratie und Öffentlichkeitsbeteiligung, S. 334; *Schmitt Glaeser*, VVDStRL 31 (1973), S. 179 (221 f.); *Ullrich*, Das Demonstrationsrecht, S. 89 ff.; a.A. allerdings *Höfling*, Der Staat 33 (1994), S. 493 (498 f.), der den Begriff der „politischen Grundrechte“ auf die unmittelbare Ausübung von Staatsgewalt i.S.v. Art. 20 Abs. 2 GG (also Wahlen und Abstimmungen, Art. 38 Abs. 1, 29 Abs. 2-6 GG) und die Besetzung von hoheitlichen Funktionen aus dem Volk (also das passive Wahlrecht, den Ämterzugang und die Fähigkeit zur Ableistung von Diensten (Art. 38 Abs. 1, 33, 12 Abs. 2, 12a GG)) fokussiert sehen will, und die Kommunikationsgrundrechte einer dezidiert nichtstaatlichen Sphäre zuordnet und als bürgerliche Rechte bezeichnet (a.a.O., S. 505 ff.); krit. zum Begriff der demokratischen Grundrechte *Depenheuer*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 8 Rn. 34.

1406 *Höfling*, Der Staat 33 (1994), S. 493 (506), betont besonders stark die klare Trennung zwischen der gesellschaftlichen Sphäre, in der die politische Willensbildung erfolgt, und der organschaftlich-staatlichen Sphäre, in der der Bürger „als Glied des Verfassungsorgans ‚Staatsvolk‘ an der Ausübung der Staatsgewalt“ teilhat.

1407 *Fisahn*, Demokratie und Öffentlichkeitsbeteiligung, S. 334; *Schmitt Glaeser*, VVDStRL 31 (1973), S. 179 (221 f.).

1408 A.A. *Schmitt Glaeser*, VVDStRL 31 (1973), S. 179 (221 f.), dessen Partizipationsbegriff nur unmittelbare Einwirkungen auf den hoheitlichen Entscheidungsprozess erfasst.

## 2. Meinungsfreiheit, Art. 5 Abs. 1 S. 1, 1. Hs. GG

### a) Schutzbereich

- 372 Schutzgut der Meinungsfreiheit ist sowohl die innere Meinungsbildung und das Haben einer Meinung,<sup>1409</sup> als auch die nach außen – nicht nur in die Öffentlichkeit – gerichtete Meinungsäußerung.<sup>1410</sup> Dies gilt sowohl im privat-persönlichen Austausch als auch in der staatsbürgerlich-politischen Teilnahme am öffentlichen Diskurs,<sup>1411</sup> worin die partizipationsrechtliche Bedeutung dieses Artikulationsrechts liegt. Als „unverzichtbare Bedingung“ der menschlichen Existenz<sup>1412</sup> und „unmittelbarster Ausdruck der menschlichen Persönlichkeit in der Gesellschaft“<sup>1413</sup> ist das Grundrecht der Meinungsfreiheit menschenrechtlicher Natur<sup>1414</sup> und für jede natürliche und – mit den Einschränkungen von Art. 19 Abs. 3 GG<sup>1415</sup> – juristische Person gewährleistet.<sup>1416</sup> Somit kann die Meinungsfreiheit partizipativ sowohl von Individuen als auch von zivilgesellschaftlichen Zusammenschlüssen mit hinreichendem Organisations- und Willensbildungsgrad,<sup>1417</sup> also beispielsweise von Bürgerinitiativen, in Anspruch genommen werden. Lediglich in hoheitlicher Funktion tätige Personen sind aufgrund des Konfusionsarguments<sup>1418</sup> vom Schutzbereich ausgeschlossen, was beispielsweise für Organtätigkeiten von Bürgermeistern oder Parlamentsabgeordneten ebenso gilt, wie für das Verbandshandeln von Kommunen, die sich zur atomwaffenfreien Zone erklären wollen.<sup>1419</sup>
- 373 Des Weiteren ist die Verbreitung von Meinungen, die auch von anderen Personen stammen können, geschützt.<sup>1420</sup> Die Kundgabe oder Verbreitung ist dabei nicht auf

1409 Näher Grabenwarter, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 5 I, II Rn. 75-79.

1410 Näher Grabenwarter, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 5 I, II Rn. 80-86.

1411 Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 5 I, II Rn. 40.

1412 Schmidt-Jortzig, HStR VII, § 162 Rn. 1.

1413 BVerfGE 7, S. 198 (208).

1414 Anders als die Vorgängerregelung in Art. 118 Abs. 1 S. 1 WRV, die als Bürgerrecht ausgestaltet war.

1415 Dazu zählt zum einen der inländische Charakter, der am Sitz der Organisation festzumachen ist und wegen Art. 18 AEUV auf die gesamte EU erstreckt wird (dazu näher unten beim Versammlungsrecht); offener in diesem Punkt Schulze-Fielitz, in: Dreier, Art. 5 I, II Rn. 116, wegen des menschenrechtlichen Charakters. Zum anderen muss das Grundrecht wesensmäßig auf die Organisation anwendbar sein, was bei der Meinungsfreiheit – die nicht an spezifische Merkmale des Menschseins anknüpft, sondern auch von Kollektivformen beansprucht werden kann – regelmäßig dann erfüllt ist, wenn die Organisation nicht „im Lager des Staates steht“, sondern sich vielmehr in einer dem rechtsunterworfenen Individuum vergleichbaren „Subordinationslage“ (Schmidt-Jortzig, HStR VII, § 162 Rn. 18) befindet.

1416 Grabenwarter, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 5 I, II Rn. 23-45; Schulze-Fielitz, in: Dreier, Art. 5 I, II Rn. 116; Schmidt-Jortzig, HStR VII, § 162 Rn. 17.

1417 Nach allg. M. reicht dies für das weite Verständnis des verfassungsrechtlichen Begriffs einer juristischen Person aus, während der zivilrechtliche Begriff enger ist; vgl. Zippelius/Würtenberger, Staatsrecht, § 18 Rn. 33 f. m.w.N.; Bumke/Voßkuhle, Verfassungsrecht, Rn. 19; Schmidt-Jortzig, HStR VII, § 162 Rn. 17.

1418 Danach kann grundsätzlich keine Grundrechte geltend machen, wer zur Erfüllung der Grundrechte verpflichtet ist – st. Rspr. seit BVerfGE 21, S. 362 (369 f.); vgl. Kingreen/Poscher, Staatsrecht II, Rn. 241 (mit Kritik daran in Rn. 248-250).

1419 Jestaedt, HGR IV, § 102 Rn. 44.

1420 Grabenwarter, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 5 I, II Rn. 87-94 (insb. 88).

die in Art. 5 Abs. 1 S. 1, 1. Hs. GG beispielhaft genannten Fälle von „Wort, Schrift und Bild“ beschränkt, sondern umfasst auch alle anderen Äußerungsformen wie etwa (sprechende) Bilder,<sup>1421</sup> Gesang oder nonverbal-faktische Handlungsweisen, wenn ihnen ein inhaltlicher Aussagewert zukommt. Hierzu zählen beispielsweise – wie übrigens auch bei Art. 10 EMRK<sup>1422</sup> – z.B. demonstratives oder beredtes Schweigen, ein vielsagendes Mienenspiel, ein nach unten oder oben gereckter Daumen, die Verwendung oder Zerstörung von Symbolen (wie Flaggen oder Bücher) sowie körpersprachliche Signale oder das Setzen von Hyperlinks.<sup>1423</sup> Lediglich mit Nötigung oder Gewalt – sei sie physischer, psychischer oder ökonomischer Natur – verbundene Artikulationsformen sind nicht erfasst.<sup>1424</sup> Ein praktisches Beispiel für eine Meinungsäußerung aus dem Arsenal partizipatorischer Handlungsformate wäre ein Schreiben, das an einen oder mehrere Abgeordnete (auf allen Ebenen) gerichtet wird und einen laufenden Entscheidungsprozess des Gremiums, dem die angeschriebene Person angehört, zum Gegenstand hat.

Der für den sachlichen Schutzbereich maßgebliche Meinungsbegriff wird nach 374 dem Prinzip „in dubio pro libertate“<sup>1425</sup> maximal weit ausgelegt. So zählen hierzu nicht nur Werturteile, die „durch das Element der Stellungnahme und des Dafürhaltens“ geprägt und einer empirischen Wahrheitsüberprüfung unzugänglich sind,<sup>1426</sup> sondern auch – stets durch eine subjektiv-wertende Auswahl geprägte – Tatsachenbehauptungen, wenn diese als „Voraussetzung der Bildung von Meinungen“<sup>1427</sup> auch nur entfernt in einem wertenden Kontext aufgestellt werden.<sup>1428</sup> Diese Schutzbereichserweiterung ist gerade partizipationsrechtlich bedeutsam: Nicht selten tragen Betroffene oder Interessierte gezielt ausgewählte Tatsachenbehauptungen (wie z.B. prognostizierte Lärm-, Verkehrs- oder Umweltbelastungen von Infrastrukturprojekten) vor, um darauf aufbauend eine kritische Wertung (Projektablehnung) abzugeben. Auch müssen Meinungsäußerungen sich nicht nur auf Überzeugungen oder Geistesinhalte beziehen, sondern können auch profane Aussagen der kommerziellen

1421 BVerfGE 102, S. 347 (359); krit. *Hochhuth*, Medienrecht, S. 314.

1422 *Daiber*, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer, EMRK, Art. 10 Rn. 10.

1423 Vgl. *Grabenwarter*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 5 I, II Rn. 82, 91, 94; *Schmidt-Jortzig*, HStR VII, § 162 Rn. 25; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 5 I, II Rn. 75, jeweils m.w.N.

1424 BVerfGE 25, S. 256 (264 f.); 62, S. 230 (245); *Grabenwarter*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 5 I, II Rn. 85; *Jestaedt*, HGR IV, § 102 Rn. 41; *Ullrich*, Das Demonstrationsrecht, S. 219.

1425 Zur Begriffsverwendung in einem rangbezogenen Zusammenhang mit der US-amerikanischen „Preferred freedoms“-Doktrin vgl. *Jestaedt*, HGR IV, § 102 Rn. 32 m.w.N.; s. auch *Hochhuth*, Medienrecht, S. 63, 67 f.

1426 BVerfGE 61, S. 1 (8); *Grabenwarter*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 5 I, II Rn. 47; *Ullrich*, Das Demonstrationsrecht, S. 208 f.

1427 BVerfGE 61, S. 1 (8).

1428 *Schmidt-Jortzig*, HStR VII, § 162 Rn. 21; *Grabenwarter*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 5 I, II Rn. 48; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 5 I, II Rn. 63; *Hochhuth*, Medienrecht, S. 347 f., will Tatsachenbehauptungen generell von Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG geschützt wissen; dagegen verneint für die negative Meinungsfreiheit bei rein statistischen Erhebungen ohne Meinungsbildungsbezug in BVerfGE 65, S. 1 (40 f.).

Werbung umfassen.<sup>1429</sup> Schließlich werden auch Fragen – als Sonderfall von Werturteilen – dem Schutzbereich der Meinungsfreiheit zugerechnet. Dies gilt nicht nur für rhetorische Fragen, denen das Wertungs- oder Aussageelement immanent ist, sondern auch für offene Fragen, die auf eine echte Beantwortung angelegt sind und deshalb ebenfalls zur Meinungsbildung beitragen.<sup>1430</sup> Entsprechend zur Bedeutung der Meinungsfreiheit als Sicherungsinstrument des demokratischen Diskurses erfasst der Schutz auch extreme (und sogar extremistische),<sup>1431</sup> scharfe, überspitzte, polemische, sarkastische, emotionale, anonyme, als gefährlich, destruktiv oder schädlich empfundene sowie grob unsachliche Äußerungen bis hin zur sogenannten „Hassrede“,<sup>1432</sup> weil auch solche Beiträge der Persönlichkeitsentfaltung dienen sowie einen geistigen Gehalt und die Zielsetzung der Beeinflussung oder gar Überzeugung anderer enthalten.<sup>1433</sup>

- 375 Eine Grenze des Schutzbereichs ist erst erreicht, wenn Werturteile in Angriffe auf die Menschenwürde,<sup>1434</sup> Schmähungen oder Formalbeleidigungen umschlagen,<sup>1435</sup> was partizipationsrechtlich jedoch weniger relevant ist. Erheblich wichtiger ist die Grenze für Tatsachenbehauptungen, die bei Unrichtigkeit aus dem Schutzbereich der Meinungsfreiheit herausfallen. Da aber das Risiko unbewusster oder unsauber

1429 BVerfGE 102, S. 347 (359 f.), zu Imagewerbung mit gesellschaftskritischen Themen; dezidiert krit. dazu *Hochhuth*, Medienrecht, S. 14, 311 ff.

1430 BVerfGE 85, S. 23 (32 f.); *Grabenwarter*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 5 I, II Rn. 60.

1431 *Ullrich*, Das Demonstrationsrecht, S. 213 ff.; siehe jedoch Art. 10 Abs. 2 SaarVerf, der (u.a.) die Meinungsfreiheit für Angriffe auf die freiheitliche demokratische Grundordnung ausschließt.

1432 BVerfGE 61, S. 1 (7); 90, S. 241 (247); 93, S. 266 (289); *Grabenwarter*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 5 I, II Rn. 66, 68, 73 m.w.N.; ähnlich *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 5 I, II Rn. 62; weniger klar ist die Position des EGMR, der Hassrede im Ur. v. 4.12.2003, Nr. 35071/97 (*Gündüz ./. Türkei*), hudoc.echr.coe.int, Abs. 51, „wie jede andere gegen die der Konvention zugrunde liegenden Werte gerichtete Äußerung“ vom Schutz des Art. 10 EMRK ausgeschlossen gesehen hat, aber im Ur. v. 9.2.2012, Nr. 1813/07 (*Vejdeland u.a. ./. Schweden*), NJW 2013, S. 285 (Rn. 55), eine hassgeprägte Diskriminierung dem Schutzbereich von Art. 10 EMRK inzident unterstellt hat; dagegen eindeutig zugunsten des Schutzbereichs bei Ansichten verbotener Organisationen, vgl. EGMR, Ur. v. 8.7.2014, Nr. 53413/11 (*Şik ./. Türkei*), hudoc.echr.coe.int, Abs. 104.

1433 *Schmidt-Jortzig*, HStR VII, § 162 Rn. 7.

1434 BVerfGE 93, S. 266 (293).

1435 Unter Schmähkritik wird eine diffamierende Herabsetzung und böswillige Verächtlichmachung einer Person verstanden, die keinen Bezug mehr zu einer sachbezogenen Auseinandersetzung erkennen lässt, während als Formalbeleidigungen sozial völlig inakzeptable, tabuisierte und meist grob sexualisierte oder aus der Fäkal Sprache abgeleitete Beschimpfungen bezeichnet werden, vgl. *Grabenwarter*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 5 I, II Rn. 61 f. Anders als hier vertreten bezieht das Bundesverfassungsgericht Schmähkritik wegen ihres Wertungsgehalts noch in den Schutzbereich ein, lässt sie jedoch auf der Rechtfertigungsebene ohne nähere Abwägung generell hinter das Persönlichkeitsrecht der beleidigten Person zurücktreten (vgl. etwa BVerfGE 82, S. 43, 51); da jedoch die vom Bundesverfassungsgericht (a.a.O.) aus dem Schutzbereich ausgeschlossenen Formalbeleidigungen ebenfalls ein Wertungselement enthalten und im Verhältnis zum Persönlichkeitsrecht der Beleidigten die gleiche – nämlich menschenwürdekritische – Qualität aufweisen, erscheint es erheblich konsequenter, beide Begrifflichkeiten gleich zu behandeln (so auch angedeutet in BVerfGE 90, S. 241, 254, parallel zu offensichtlich unrichtigen Tatsachenbehauptungen). Da es zudem ferner keinen grundrechtlichen Mehrwert bietet, Begriffe zwar dem Schutzbereich zuzuordnen, aber auf Rechtfertigungsebene quasi automatisch zurücktreten zu lassen, sind beide Begriffe von vornherein vom Grundrechtsschutz auszunehmen; ebenso *Zippelius/Würtenberger*, Staatsrecht, § 26 Rn. 41; a.A. *Ullrich*, Das Demonstrationsrecht, S. 218.

recherchierter Falschaussagen nicht zulasten des Grundrechts wirken soll, sind die Anforderungen an den Wahrheitsgehalt bzw. an dessen Überprüfung gering; demnach greift die Schutzbereichsgrenze erst dann, wenn die Wahrheitswidrigkeit offensichtlich oder mühelos feststellbar ist.<sup>1436</sup> Damit wird der Schutz der Meinungsfreiheit nur der bewussten Lüge und anderen sofort erkennbaren Unrichtigkeiten verwehrt (wie z.B. der Leugnung des Holocausts<sup>1437</sup>), weil diese keinen realen Beitrag zur Meinungsbildung leisten können.<sup>1438</sup> In gutem Glauben geäußerte oder wegen komplexer Zusammenhänge schwer überprüfbare Tatsachenbehauptungen, wie sie in partizipativen Handlungszusammenhängen vorgetragen werden, fallen demnach (auch bei Unrichtigkeit) in den Schutzbereich der Meinungsfreiheit.

Als Abwehrrecht schützt die Meinungsfreiheit vor staatlichen Einwirkungen auf den Meinungsbildungs-, -äußerungs- und -verbreitungsprozess, ohne aber positive Leistungsansprüche gegen hoheitliche Stellen als Empfängerinnen von Meinungskundgaben zu begründen. Aus dem Grundrecht der Meinungsfreiheit folgt weder ein Anspruch auf die Eröffnung besonderer Kommunikationskanäle (solange Kommunikation generell möglich ist),<sup>1439</sup> noch auf irgendeine Reaktion, ja nicht einmal auf eine Kenntnisnahme.<sup>1440</sup> Etwas anderes kann sich nur im Einzelfall aus dem Gleichbehandlungsgrundsatz ergeben, wenn staatlicherseits auf andere Meinungsäußerungen zum gleichen Verfahren oder Sachverhalt reagiert und eingegangen worden ist. Ansonsten liegen Eingriffe in die Meinungsfreiheit erst dann vor, wenn die Grundrechtsbetätigung durch hoheitliches Handeln erschwert wird.<sup>1441</sup> Im partizipationsrechtlichen Kontext wäre dies etwa dann der Fall, wenn eine vorgetragene Meinungsäußerung mit einer unsachlich-abwertenden Kommentierung durch eine hoheitliche Stelle beantwortet würde.<sup>1442</sup> Denn alle hoheitlichen Stellen sind aufgrund der mit der Meinungsfreiheit objektiv-rechtlich verbundenen Bedeutung einer freien öffentlichen Meinungsbildung für die Demokratie zu einem kommu-

1436 BVerfGE 54, S. 208 (219 f.); 90, S. 241 (254); für die Einbeziehung auch solcher falschen Tatsachenbehauptungen in den Schutzbereich *Schmidt-Jortzig*, HStR VII, § 162 Rn. 22, und *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 5 I, II Rn. 65 f.; *Ullrich*, Das Demonstrationsrecht, S. 211 f., votiert nur für den Ausschluss solcher falscher Tatsachenbehauptungen aus dem Schutzbereich, deren Unrichtigkeit nicht nur offenkundig, sondern darüber hinaus der sich äussernden Person bewusst ist.

1437 BVerfGE 90, S. 241 (249); *Grabenwarter*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 5 I, II Rn. 69, bejaht dagegen die Schutzbereichseröffnung für die Holocaust-Leugnung als Werturteil wegen des darin stets auch enthaltenden Wertungselements; ähnlich *Jestaedt*, HGR IV, § 102 Rn. 36 f.

1438 BVerfGE 54, S. 208 (219 f.); 90, S. 241 (247 f.); 99, S. 185 (197); näher dazu *Grabenwarter*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 5 I, II Rn. 49 ff., der sich angesichts der Abgrenzungsschwierigkeiten und des einer bewussten Lüge zugrunde liegenden Wertungselements für die Einbeziehung auch der bewusst unwahren Tatsachenbehauptung ausspricht (a.a.O., Rn. 51); ebenso *Daiber*, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer, EMRK, Art. 10 Rn. 14, zur Parallelbestimmung in der EMRK.

1439 Vgl. *Grabenwarter*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 5 I, II Rn. 111; ähnlich die EGMR-Rechtsprechung zu Art. 10 EMRK, vgl. *Daiber*, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer, EMRK, Art. 10 Rn. 68.

1440 Vgl. *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 5 I, II Rn. 243.

1441 S. die Bsp. bei *Schmidt-Jortzig*, HStR VII, § 162 Rn. 30.

1442 Vgl. *Grabenwarter*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 5 I, II Rn. 102.



nikations-grundrechtsfreundlichen und -fördernden Agieren – besonders in der Ermessensausübung – verpflichtet.<sup>1443</sup>

### b) Schranken

- 377 Schließlich findet die Meinungsfreiheit ihre Schranken in Art. 5 Abs. 2 GG,<sup>1444</sup> wonach Einschränkungen durch allgemeine Gesetze und aus Gründen des Jugend- und des Ehrschutzes möglich sind.<sup>1445</sup> Unter „allgemeinen Gesetzen“ i.S.v. Art. 5 Abs. 2 GG versteht das Bundesverfassungsgericht solche Gesetze, die sich nicht gegen bestimmte Meinungen richten und deshalb meinungsneutral sind, sowie ein Rechtsgut schützen, dem im konkreten Fall ein höheres Gewicht zukommt als der Meinungsfreiheit.<sup>1446</sup> Hierzu zählen beispielsweise Einschränkungen in Sonderstatusverhältnissen wie etwa das Mäßigungsgebot für Beamte gem. § 33 Abs. 2 BeamStG.<sup>1447</sup> Zudem gelten auch hier – wie bei allen Grundrechten, soweit damit keine spezifischen Schrankenanforderungen konterkariert werden<sup>1448</sup> – die sich aus dem Gesamtsystem des Grundgesetzes ergebenden verfassungsimmanenten Schranken in Form von Grundrechten Dritter und anderen Rechtsgütern von Verfassungsrang.<sup>1449</sup> Ist eine Schranke einschlägig, muss die Verhältnismäßigkeit deren Anwendung sowohl abstrakt als auch im konkreten Fall gegen die Bedeutung der Meinungsfreiheit abgewogen werden; diese sogenannte „Wechselwirkungslehre“ soll eine zu weitge-

1443 Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 5 I, II Rn. 213 f., 218 f.

1444 Sowie außerdem in Art. 17a Abs. 1 GG für Wehr- oder Ersatzdienstleistende, ohne dass dem eine hier relevante eigene Bedeutung zukäme; näher Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 17a Rn. 28; Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 5 I, II Rn. 191.

1445 Wegen der geringen Relevanz der Schranken für eine partizipationsrechtliche Ausübung der Meinungsfreiheit wird hier insoweit auf die Lehrbuch- und Kommentarliteratur verwiesen, z.B. Grabenwarter, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 5 I, II Rn. 120 ff., Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 5 I, II Rn. 135 ff.; Zippelius/Würtenberger, Staatsrecht, § 26 Rn. 68 ff.

1446 BVerfGE 7, S. 198 (209 f.); Grabenwarter, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 5 I, II Rn. 121-127; Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 5 I, II Rn. 138-143; Ullrich, Das Demonstrationsrecht, S. 289 ff., der den Begriff der „Standpunktneutralität“ vorzieht; in jüngerer Zeit hat sich das Abwägungselement auf die Rechtfertigungsebene verschoben, vgl. Jestaedt, HGR IV, § 102 Rn. 55 f.; daher wird der Begriff des allgemeinen Gesetzes teilweise auf die Meinungsneutralität beschränkt, vgl. Schmidt-Jortzig, HStR VII, § 162 Rn. 50; Hochhuth, Medienrecht, S. 81. Da die Abwägung zwischen dem maßgeblichen Schutzgut des allgemeinen Gesetzes und der Meinungsfreiheit in jedem Fall erfolgen muss, kommt der Verschiebung keine signifikante inhaltliche Bedeutung zu.

1447 Näher dazu Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 5 I, II Rn. 187-190.

1448 Merten, HGR III, § 60 Rn. 89 f.; diff. Bumke/Voßkuhle, Verfassungsrecht, Rn. 102 f.; BVerfGE 66, S. 116 (136) bzgl. Pressefreiheit; BVerwG, Urt. v. 30.3.1999 – Az. 9 C 31/98, NVwZ 1999, S. 1346 (1347), bzgl. Asylrecht; hierzu ebenso Gärditz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 16a Rn. 433; a.A. Kingreen/Po-scher, Staatsrecht II, Rn. 398.

1449 Vgl. Grabenwarter, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 5 I, II Rn. 137; Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 5 I, II Rn. 152 f. mit einer Reihe von Bsp.; Schmidt-Jortzig, HStR VII, § 162 Rn. 57 f.; diff. Jestaedt, HGR IV, § 102 Rn. 59.



hende Einschränkung der Meinungsfreiheit verhindern.<sup>1450</sup> Ein besonders geringes Gewicht kommt dabei unrichtigen Tatsachenbehauptungen zu, die wegen fehlender Offensichtlichkeit ihrer Unwahrheit vom Schutzbereich noch erfasst sind; diese sind daher vergleichsweise leicht einschränkbar.<sup>1451</sup>

Soweit die Meinungsäußerung aber eine im weitesten Sinn öffentliche Angelegenheit betrifft, was im Hinblick auf den hier vertretenen Partizipationsbegriff für partizipatorische Erklärungen zu bejahen ist, gilt im Rahmen dieser Abwägung eine Vermutung für die „Zulässigkeit der freien Rede“,<sup>1452</sup> weshalb in diesen Fällen an eine Einschränkung besonders hohe Anforderungen zu stellen sind.<sup>1453</sup> Denn das Gewicht der Meinungsfreiheit steigt in ihrer Konkurrenz mit anderen Schutzgütern oder Grundrechten umso mehr an, desto stärker ihre Ausübung öffentliche und im weitesten Sinn politische Angelegenheiten betrifft.<sup>1454</sup> Damit wirkt sich die objektiv-rechtliche Dimension des Grundrechts wegen seiner besonderen demokratiekonstituierenden Funktion partizipationsrechtsverstärkend aus. Diese „Privilegierung des Politischen“<sup>1455</sup> wird besonders erkennbar an der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Verhältnis von Meinungsfreiheit und Ehrschutz. So führt nicht jede ehrenrührige Aussage zu einer strafbaren Beleidigung, sondern nur dann, wenn im konkreten Fall der Ehrschutz die Meinungsfreiheit überwiegt. Letztere genießt in diesem Zusammenhang immer dann ein besonderes Gewicht, wenn die Äußerung eine öffentliche Thematik betrifft, noch einen hinreichenden Bezug zu einer sachbezogenen Auseinandersetzung aufweist und sich die Kritik an ein mächtigeres Gegenüber – namentlich an staatliche Institutionen oder an die für hoheitliche Entscheidungen zuständigen Personen – richtet.<sup>1456</sup> So hat das Bundesverfassungsgericht – u.a. wegen des im weitesten Sinn politischen Kontextes – die Strafbarkeit der Aussage „Soldaten sind Mörder“ ebenso verneint,<sup>1457</sup> wie bei der – zweifellos ehrenrührigen – Bezeichnung eines der SPD angehörenden Finanzministers als „rote Null“ und als dilettierenden „Finanzministerdarsteller“. <sup>1458</sup> So kann bei einer in der Hitze des inhaltlichen Streites zu scharf geratenen und daher

1450 St. Rspr. seit BVerfGE 7, S. 198 (208 f.); näher dazu *Grabenwarter*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 5 I, II Rn. 139 ff.; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 5 I, II Rn. 158 ff.; *Schmidt-Jortzig*, HStR VII, § 162 Rn. 52.

1451 BVerfGE 65, S. 1 (8); *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 5 I, II Rn. 280.

1452 BVerfGE 7, S. 198 (212); 54, S. 208 (219); 90, S. 241 (249).

1453 *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 5 I, II Rn. 162-164; ähnlich EGMR, Urt. v. 10.7.2014, Nr. 48311/10 (Axel Springer AG ./ Deutschland), hudoc.echr.coe.int, Abs. 54, und Urt. v. 10.10.2013, Nr. 25689/10 (Jean-Jacques Morel ./ Frankreich), hudoc.echr.coe.int, Abs. 33 f.; s. dazu auch *Daiber*, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer, EMRK, Art. 10 Rn. 33 ff.

1454 *Schmidt-Jortzig*, HStR VII, § 162 Rn. 11.

1455 *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 5 I, II Rn. 164.

1456 Siehe z.B. BVerfGK, Beschl. v. 19.5.2020 – Az. 1 BvR 1094/19, bundesverfassungsgericht.de, Rn. 22 f.

1457 BVerfGE 93, S. 266 (299 f.); in diesem Fall war auch die geringe Betroffenheit der individuellen Ehre einzelner Soldaten („Kollektivbeleidigung“) maßgeblich.

1458 BVerfGK, Beschl. v. 19.5.2020 – Az. 1 BvR 1094/19, bundesverfassungsgericht.de, Rn. 32 ff.; a.A. alle drei fachgerichtlichen Instanzen, vgl. BVerfGK, a.a.O., Rn. 3-5.

ehrenrührigen Äußerung ein Überwiegen der Meinungsfreiheit vorliegen. Allerdings bedeutet dies nicht, dass jede in einer sachbezogenen Machtkritik verwendete Verbalinjurie straflos bleiben muss. Soweit diese vom Schutzbereich erfasst ist, kommt dem Angriff auf den Ehrschutz – auch von Personen mit politischer Verantwortung – bei gravierendem Beleidigungsgrad regelmäßig ein höheres Gewicht zu als der Meinungsfreiheit.<sup>1459</sup>

### c) Die Meinungsfreiheit im Völker-, Unions- und Landesverfassungsrecht

- 379 Als elementares Menschenrecht genießt die Meinungsfreiheit traditionell einen hohen Schutz, was sich auch im inter- und supranationalen Recht niedergeschlagen hat. So haben die Vereinten Nationen sich in Art. 19 der UN-Menschenrechtserklärung von 1948 vorbehaltlos zur Meinungsfreiheit bekannt<sup>1460</sup> und im Jahr 1966 in Art. 19 Abs. 2 IPbPR mit Einschränkungsmöglichkeiten in Art. 19 Abs. 3 IPbPR rechtlich kodifiziert.<sup>1461</sup> Dabei lehnt sich diese Bestimmung inhaltlich eng an Art. 10 EMRK an, in dem bereits 1950 eine grundrechtliche Gewährleistung (unter anderem) der Meinungsfreiheit erfolgt ist.<sup>1462</sup> Die sehr ähnlich formulierten Schutzbereiche von Art. 10 Abs. 1 EMRK und von Art. 19 Abs. 2 IPbPR umfassen neben der Meinungsbildung und dem Haben einer Meinung jede Art und jeden Inhalt zwischenmenschlicher Kommunikation unabhängig davon, ob es sich um Werturteile oder Tatsachenbehauptungen handelt und ob es um im weitesten Sinn politische oder andere (z.B. kommerzielle und unterhaltende) Themen geht.<sup>1463</sup> Während die EMRK von „Informationen und Ideen“ spricht, nennt der IPbPR „Informationen und Gedankengut“.<sup>1464</sup> Die Schrankenregelungen in Art. 10 Abs. 2 EMRK und in Art. 19 Abs. 3 IPbPR sind zwar etwas unterschiedlich formuliert, entsprechen sich jedoch inhaltlich weitgehend. Während sich Art. 19 Abs. 3 IPbPR auf die Rechte und den Ruf anderer, den ordre public, die Volksgesundheit und die öffentliche Sittlichkeit beschränkt, ist Art. 10 Abs. 2 EMRK etwas umfangreicher und konkreter formuliert; insbesondere werden der Schutz von Geheimnissen und der Rechtsprechung gesondert genannt.<sup>1465</sup> Somit erfordern Eingriffe in alle Grundrechte von

1459 So ausdrücklich z.B. BVerfGK, Beschl. v. 19.5.2020 – Az. 1 BvR 1094/19, bundesverfassungsgericht.de, Rn. 25; dennoch spektakulär verkannt von LG Berlin, Beschl. v. 9.9.2019 – Az. 27 AR 17/19, openjur.de, Rn. 49, 53, 66, 69, 72, wonach Beschimpfungen wie „Stück Scheiße“, „Drecks Fotze“, „Sondermüll“ oder „perverse Dreckssau“ keine Beleidigungen gem. § 185 StGB, sondern Kommentare mit Sachbezug darstellen sollen.

1460 Näher zur UN-Menschenrechtserklärung und zum Wortlaut von Art. 19 s. o., → Rn. 169.

1461 Näher zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte sowie zum Wortlaut seines Art. 19 Abs. 2 u. 3 s. o., → Rn. 173 f.

1462 Näher zur EMRK sowie zum Wortlaut ihres Art. 10 s. o., → Rn. 170 f.

1463 Daiber, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer, EMRK, Art. 10 Rn. 9.

1464 Grabenwarter, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 5 I, II Rn. 11.

1465 Hochhuth, Medienrecht, S. 258 ff., geht deshalb von einer stärkeren Einschränkungbarkeit der Meinungsfreiheit in der EMRK als im GG aus.

Art. 10 Abs. 1 EMRK, also auch in die Meinungsfreiheit, eine gesetzliche Grundlage, ein legitimes Ziel im Sinn der in Art. 10 Abs. 2 EMRK genannten Schutzgüter und eine verhältnismäßige Eingriffsintensität.<sup>1466</sup>

Die Relevanz der EMRK als Auslegungshilfe<sup>1467</sup> bei der Anwendung von Art. 5 Abs. 1 S. 1, 1. Hs. GG kommt vor allem bei den Abwägungen auf der Rechtfertigungsebene zum Tragen.<sup>1468</sup> Außerdem ist die EMRK durch Art. 6 Abs. 3 EUV „als allgemeine Grundsätze“ in das Recht der Europäischen Union einbezogen, wodurch sie an der supranationalen Geltung des Unionsrechts teilhat. Zugleich genießt die Meinungsfreiheit einen eigenständigen und primärrechtlichen Schutz im Unionsrecht durch Art. 11 GRC, in dessen Abs. 1 der Schutzbereich wortgleich zu Art. 10 Abs. 1 S. 1 u. 2 EMRK formuliert ist. Die Schranken ergeben sich aus der grundrechtsübergreifenden Regelung in Art. 52 Abs. 1 GRC, wonach – wie nach Art. 10 Abs. 2 EMRK – eine gesetzliche Regelung und die Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes unabdingbar sind. Wegen der außerdem in Art. 52 Abs. 3 GRC enthaltenen Bezugnahme auf Parallelgewährleistungen der EMRK ist zudem die gesamte EGMR-Rechtsprechung zu Art. 10 EMRK auch für die Anwendung und Auslegung von Art. 11 GRC relevant.<sup>1469</sup>

Die Meinungsfreiheit wird schließlich auch auf der Ebene des Landesverfassungsrechts gewährleistet. So bekennen sich zehn Landesverfassungen in eigenen Regelungen zu diesem Grundrecht, ohne aber inhaltlich erhebliche Unterschiede zu Art. 5 Abs. 1 S. 1, 1. Hs. GG aufzuweisen.<sup>1470</sup> Insbesondere ist allen Bestimmungen der menschenrechtliche Charakter gemeinsam. Kleinere Besonderheiten bestehen aber durchaus. So sehen einige Verfassungen – in Anknüpfung an Art. 118 Abs. 1 S. 2 WRV – ein Benachteiligungsverbot entweder allgemeiner Natur (ohne unmittelbare Drittwirkung)<sup>1471</sup> oder mit spezifischer Fokussierung oder Beschränkung auf das Arbeitsrecht (mit unmittelbarer Drittwirkung) vor.<sup>1472</sup> Ebenfalls bemerkenswert ist die bayerische Schrankenregelung, wonach die Entfachung von Rassen- und Völkerhass verboten und sogar verfassungsunmittelbar strafbar ist (Art. 119 BayVerf)<sup>1473</sup> sowie

1466 Vgl. Grabenwarter, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 5 I, II Rn. 12.

1467 Vgl. oben, → Rn. 170.

1468 Grabenwarter, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 5 I, II Rn. 14–16.

1469 Grabenwarter, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 5 I, II Rn. 20; Calliess, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 11 GRC Rn. 4.

1470 Art. 110 Abs. 1 BayVerf, 19 BbgVerf, 14 BerlVerf, 15 Abs. 1, 3 BremVerf, 11 Abs. 1, 18 HessVerf, 10 LSAVerf, 10 RLPVerf, 5 Abs. 1, 4 SaarVerf, 20 SächsVerf, 11 ThürVerf.

1471 Art. 10 Abs. 1 S. 2 RLPVerf; unter Bezugnahme auf Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG versteht Dörr, in: Brocker/Droege/Jutzi (Hrsg.), RLPVerf, Art. 10 Rn. 12, das „niemand“ nicht als unmittelbare Drittwirkung.

1472 Art. 110 Abs. 1 S. 2 BayVerf, 15 Abs. 1 S. 2, 3 BremVerf, 11 Abs. 1 S. 2, 3 HessVerf; insb. zur unmittelbaren Drittwirkung Möstl, in: Lindner/Möstl/Wolff, BayVerf, Art. 110 Rn. 3, 13; Krausnick, in: Meder/Brechmann (Hrsg.), BayVerf, Art. 110 Rn. 18; Rühl, in: Fischer-Lescano u.a. (Hrsg.), BremVerf, Art. 15 Rn. 7; die unmittelbare Drittwirkung bejaht der Sache nach bereits Anschütz, WRV, Art. 118 Ziff. 5.

1473 Vgl. Wolff, in: Lindner/Möstl/Wolff, BayVerf, Art. 119 Rn. 11, wonach die Strafbarkeit kraft Landesverfassungsrecht zugunsten von § 130 StGB – solange dieser gilt – suspendiert ist.

Staat und Kommunen für die „Bekämpfung von Schmutz und Schund“ zuständig sind (Art. 110 Abs. 2 BayVerf), was wegen des Auftragscharakters über den Schrankencharakter noch hinausgeht und auf den Jugendschutz bezogen wird.<sup>1474</sup> In fünf weiteren Ländern werden in (dynamischen)<sup>1475</sup> Verweisungen die grundgesetzlichen Grundrechte in das Landesverfassungsrecht inkorporiert.<sup>1476</sup> Damit bewegen sich diese Verbürgungen im Rahmen des Gebots der Widerspruchsfreiheit von Art. 142 GG,<sup>1477</sup> auch soweit sie mit einer unmittelbaren Drittwirkung von der möglichen Abweichung nach oben Gebrauch machen.<sup>1478</sup> Insgesamt entfalten die Landesverfassungen auf dem Gebiet des Meinungsfreiheitsrechts jedoch kaum substantiell eigenständige Bedeutung.<sup>1479</sup> Neben der inhaltlichen Parallelität dürfte ein weiterer Grund in der umfassenden Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts liegen, die keine besonderen Lücken im Schutz der Meinungsfreiheit auf grundgesetzlicher Ebene mehr offen lässt.<sup>1480</sup>

#### d) Partizipationsrechtliche Bedeutung

- 382 Somit stellt die Meinungsfreiheit ein partizipationsrechtlich wirkmächtiges – da in praxi wenig einschränkbares – Artikulationsrecht dar, das durch das Internet und die dadurch ermöglichten sozialen Medien zusätzlich praktische Relevanz bekommen hat. Interessierte Personen haben demnach eine rechtsbasierte Möglichkeit, ihre Sichtweise (auch) zu im weitesten Sinn politischen oder administrativen Fragen im Vorfeld hoheitlicher Entscheidungen in einen öffentlichen Diskurs einzubringen. Auch wenn damit keine rechtliche Reaktionspflicht angesprochener Behörden oder entscheidungszuständiger Personen verbunden ist, kann je nach Qualität der Argumente und Verbreitungsgrad der Äußerung ein Erklärungs-, Rechtfertigungs- oder gar Korrekturdruck erzeugt und damit Einfluss ausgeübt werden.<sup>1481</sup> In diesem Sinn

1474 Möstl, in: Lindner/Möstl/Wolff, BayVerf, Art. 110 Rn. 10.

1475 Unproblematisch bei Art. 2 Abs. 1 BWVerf, 5 Abs. 3 MVVerf, 3 Abs. 2 S. 1 NdsVerf, 3 SaarVerf, vgl. Strohs, in: Haug (Hrsg.), BWVerf, Art. 2 Rn. 16-19; Kohl, in: Classen/Litten/Wallerath (Hrsg.), MVVerf, Art. 5 Rn. 10; Epping, in: Butzer/Epping u.a. (Hrsg.), NdsVerf, Art. 3 Rn. 21; Becker, in: Becker u.a. (Hrsg.), SchlHVVerf, Art. 3 Rn. 8-10; aber auch beim vordergründig statisch formulierten Art. 4 Abs. 1 NRWVerf gibt es gute Gründe, den Verweis als dynamisch anzusehen, vgl. Kamp, in: Heusch/Schönenbroicher, NRWVerf, Art. 32 f.; letztlich ist die Unterscheidung hier aber ohne Belang, da Art. 5 Abs. 1 S. 1, 1. Hs., Abs. 2 GG seit dem Inkrafttreten des GG unverändert geblieben ist (vgl. BGBl. 1949 I, S. 1 f.).

1476 Art. 2 Abs. 1 BWVerf, 5 Abs. 3 MVVerf, 3 Abs. 2 S. 1 NdsVerf, 4 Abs. 1 NRWVerf, 3 SchlHVVerf; allein Hamburg hat seine Verfassung auf ein reines Organisationsstatut beschränkt.

1477 Dazu näher Koriath, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 142 Rn. 13 f.

1478 Vgl. Möstl, in: Lindner/Möstl/Wolff, BayVerf, Art. 110 Rn. 13.

1479 Möstl, in: Lindner/Möstl/Wolff, BayVerf, Art. 110 Rn. 5; Rühl, in: Fischer-Lescano u.a. (Hrsg.), BremVerf, Art. 15 Rn. 13 ff.

1480 Jestaedt, HGR IV, § 102 Rn. 106.

1481 Frotscher, Selbstverwaltung und Demokratie, S. 127 (147), sieht deshalb in der Meinungsfreiheit ein Instrument der gesellschaftlichen Kontrolle hoheitlichen Handelns.

kommt der Meinungsfreiheit als konstitutive Voraussetzung einer pluralistisch-demokratischen Öffentlichkeit auch eine Kontrollfunktion zu.<sup>1482</sup>

### 3. Versammlungsrecht, Art. 8 Abs. 1 GG

#### a) Charakter des Grundrechts

In der anglo-amerikanischen Verfassungsgeschichte ist die Versammlungsfreiheit 383 von Anfang an – interessanterweise in Anlehnung an das Petitionsrecht – in einem politisch-partizipativen Sinn als ein Beratungs- und Diskursrecht für öffentliche Angelegenheiten verstanden worden.<sup>1483</sup> Art. 8 Abs. 1 GG verbürgt als ein dem Individuum zustehendes, aber kollektiv wahrzunehmendes Grundrecht eine „Freiheit zur kollektiven Meinungskundgabe“<sup>1484</sup> und damit eine spezifische Weiterentwicklung der Meinungsfreiheit, ohne diese aber zu verdrängen.<sup>1485</sup> Die Versammlungsfreiheit ist ein Ausfluss des grundgesetzlichen Menschenbilds als „gemeinschaftsbezogene und -gebundene Person“<sup>1486</sup> und schützt die körperliche, gemeinschaftliche und im Wortsinn „demonstrative“ Proklamation einer Meinung vor allem im öffentlichen Raum, die – je nach Größe der Versammlung – durch eine eigene physisch-psychische Dynamik eine besondere Aufmerksamkeit generieren kann.<sup>1487</sup> So hat beispielsweise die berühmte Rede *Ernst Reuters* nach Beginn der Berlin-Blockade am 9.9.1948 („Ihr Völker der Welt, [...]. Schaut auf diese Stadt [...]!“) erst durch die Anwesenheit von über 300.000 Berlinerinnen und Berliner ihre besondere Wirkung entfaltet.<sup>1488</sup> Große praktische Bedeutung hat das Versammlungsrecht in Deutschland vor allem seit dem Ende der 1960er Jahre durch Massendemonstrationen der Friedensbewegung und in Umweltfragen – bis hin zu den „Fridays for Future“-Kundgebungen in jüngster Zeit – erlangt.<sup>1489</sup>

Im Gegensatz zur Meinungsfreiheit steht bei diesem Artikulationsgrundrecht 384 nicht das Gewicht des sachbezogenen Arguments im Vordergrund, sondern der physischen Körperlichkeit und Präsenz, weshalb das Bundesverfassungsgericht eine Versammlung versteht als „gemeinsame körperliche Sichtbarmachung von Überzeu-

1482 Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 5 I, II Rn. 40, 46.

1483 Gusy, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 8 Rn. 2; Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 8 Rn. 1; Hoffmann-Riem, HGR IV, § 106 Rn. 6.

1484 BVerfGE 69, S. 315 (345).

1485 Schmidt-Jortzig, HStR VII, § 162 Rn. 47.

1486 Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 8 Rn. 15.

1487 Ullrich, Das Demonstrationsrecht, S. 30, sieht daher in der Versammlungsfreiheit eine doppelte Verstärkung der Meinungsfreiheit, nämlich durch die Gemeinschaft mit anderen sowie durch die höhere Entschlossenheit kraft körperlicher Präsenz.

1488 Ähnlich Kloepfer, HStR VII, § 164 Rn. 6; zu den Hintergründen und zum Wortlaut der Rede s. <https://www.berlin.de/rbmskzl/regierender-buergermeister/buergermeister-von-berlin/buergermeistergalerie/artikel.4572.php>; <https://www.berlin.de/berlin-im-ueberblick/geschichte/artikel.453082.php>.

1489 Kloepfer, HStR VII, § 164 Rn. 7 f.; Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 8 Rn. 6, 19.

gungen, bei der die Teilnehmer einerseits in der Gemeinschaft mit anderen eine Vergewisserung dieser Überzeugungen erfahren und andererseits nach außen – schon durch die bloße Anwesenheit, die Art des Auftretens und die Wahl des Ortes – im eigentlichen Sinne des Wortes Stellung nehmen und ihren Standpunkt bezeugen.“<sup>1490</sup> *Otto Depenheuer* spricht in diesem Zusammenhang vom „Argument des Körpers“, das mit besonderer Mächtigkeit beeindruckt und sogar eine bedrohende Wirkung entfalten kann.<sup>1491</sup> Dazu passt auch, dass die Versammlungsfreiheit mit dem Bedürfnis nach „Ruhe und Ordnung“ im konstitutionellen Zeitalter wenig vereinbar war und deshalb erst langsam über vorbehaltsbeladene Regelungen einfachgesetzlicher Natur mit der Einführung der demokratischen Staatsform in der Weimarer Verfassung als Grundrecht Anerkennung gefunden hat (Art. 123 WRV).<sup>1492</sup>

### b) Schutzbereich

- 385 Der Schutzbereich von Art. 8 Abs. 1 GG umfasst Versammlungen, die friedlich und ohne Waffen durchgeführt werden, und ist als sogenanntes Bürgerrecht personell auf deutsche Staatsangehörige und unter Berücksichtigung des Diskriminierungsverbots in Art. 18 AEUV – jedenfalls im Ergebnis<sup>1493</sup> – auf Personen mit einer anderen EU-Staatsangehörigkeit beschränkt. Da es für die Grundrechtsmündigkeit (jedenfalls bei Art. 8 Abs. 1 GG) auf die geistige Verstandesreife und nicht auf eine formale Altersgrenze ankommt,<sup>1494</sup> können je nach Thema auch Minderjährige – etwa Schüler bei den „Fridays for Future“-Demonstrationen – die Versammlungsfreiheit aus eigenem Recht in Anspruch nehmen.<sup>1495</sup> Außerdem steht das Versammlungsrecht unter den Bedingungen von Art. 19 Abs. 3 GG<sup>1496</sup> auch juristischen Personen im verfassungsrechtlichen Sinn – also auch zivilgesellschaftlichen Organi-

1490 BVerfGE 69, S. 315 (345).

1491 *Depenheuer*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 8 Rn. 3.

1492 Näher dazu *Depenheuer*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 8 Rn. 17 ff., unter Verweis auf die – freilich praktisch bedeutungslose – Grundrechtsverbürgung in § 161 PKV (a.a.O., Rn. 24); s. auch *Hoffmann-Riem*, HGR IV, § 106 Rn. 6 f.

1493 Zur dogmatischen Debatte, ob der „Deutschen“-Begriff unionsrechtskonform – aber wortlautwidrig – erweitert werden auslegen ist, oder aber dem Diskriminierungsverbot durch eine im Gewährleistungsgehalt aufgeladene Anwendung von Art. 2 Abs. 1 GG besser Rechnung getragen ist, vgl. *Zippelius/Würtenberger*, Staatsrecht, § 18 Rn. 29; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 8 Rn. 52-54; da im Ergebnis beide Ansätze zu einer Gleichstellung von Deutschen und anderen Unionsbürgern gelangen, ist sie partizipationsrechtlich ohne Belang. Allerdings lehnt eine Mindermeinung die verfassungsrechtliche Gleichstellung von EU-Staatsangehörigen mit Deutschen unter Verweis auf die insoweit hinreichende einfachgesetzliche Gleichstellung ab (s. *Depenheuer*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 8 Rn. 119; *Kloepfer*, HStR VII, § 164 Rn. 50), was wegen des etwa bei Grundrechtskollisionen wesentlichen Rangunterschiedes von Art. 8 GG und des Versammlungsgesetzes nicht überzeugt.

1494 Allg. M., vgl. BVerfGE 28, S. 243 (255); *Bumke/Voßkuhle*, Verfassungsrecht, Rn. 13 f.; diff. *Zippelius/Würtenberger*, Staatsrecht, § 18 Rn. 63 ff.; speziell zu Art. 8 Abs. 1 GG *Kloepfer*, HStR VII, § 164 Rn. 51; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 8 Rn. 56.

1495 Zur Einschränkung durch die Schulpflicht s. nachstehend unter → Rn. 396.

1496 Zu den Anforderungen von Art. 19 Abs. 3 GG s. oben, Fn. 1415.

sationen – zu,<sup>1497</sup> die sich zwar als solche nicht im Wortsinn versammeln, aber Versammlungen vorbereiten, organisieren, veranstalten und dafür die technische Ausstattung sicherstellen können.<sup>1498</sup> Auf einfachgesetzlicher Ebene erweitert § 1 VersG das Versammlungsrecht auf „jedermann“ (mit Ausnahmen bei Betroffenheit der wehrhaften Demokratie), wodurch auch Staatenlose sowie Staatsangehörige und juristische Personen von außerhalb der EU – wie in inter- und supranationalen Grundrechtsverbürgungen – in den Anwendungsbereich einbezogen werden.

Im Mittelpunkt des für den sachlichen Schutzbereich zentralen Versammlungs- 386  
begriffs steht der gemeinsame Zweck der Teilnehmenden. Denn die parallele Verfolgung desselben Zieles, bei der die Beteiligten nicht einander für die Verwirklichung des Veranstaltungszwecks benötigen (z.B. eine morgendliche Warteschlange vor einem Bäckergeschäft oder die Passagiere in einem Linienbus), oder – erst recht – eine rein zufällige Zusammenkunft von Personen mit verschiedenen Zielen (z.B. die Anwesenden in einem Kaufhaus) stellt nur eine „Ansammlung“ dar.<sup>1499</sup> Erst wenn die Beteiligten – jedenfalls im Hauptziel – gerade durch ihr Zusammenkommen ein gemeinsames Anliegen nicht nur konsumierend, sondern aktiv und miteinander verfolgen wollen, liegt eine Versammlung vor.<sup>1500</sup> Dies bedingt eine Möglichkeit zur Binnenkommunikation der Teilnehmenden, die bei einem bloßen Nebeneinander nicht gegeben oder zumindest nicht erforderlich wäre. Darüber hinaus hat das Bundesverfassungsgericht den Versammlungsbegriff durch die Bezugnahme auf die Meinungsfreiheit und eine politisch-kontextuale Einbindung zusätzlich eingeschränkt, indem darunter nur „Zusammenkünfte [...] zur gemeinschaftlichen, auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgebung“ fallen.<sup>1501</sup> Demnach muss dieser gemeinsame Zweck einen meinungsbildenden oder -äußernden Charakter haben (was etwa einer Wandergruppe fehlt) und sich inhaltlich auf eine im weitesten Sinn<sup>1502</sup> öffentlich relevante Thematik beziehen, was beispielsweise bei der primär als kommerzielle Spaß- und Tanzveranstaltung angesehenen „Love Parade“ (mit dem Veranstaltungsmotto „Friede, Freude, Eierkuchen“) verneint wurde<sup>1503</sup> und auch bei einem Brauchtumsaufzug oder bei Zusammenkünften aus religiösen, gewerblichen oder wissenschaftlichen Gründen fehlen dürfte.

Diese Engführung des Versammlungsbegriffs auf eine politisch konnotierte De- 387  
monstration ist nicht ohne Widerspruch geblieben. Insbesondere wird dagegen ins Feld geführt, dass es dafür keinen Anknüpfungspunkt im Wortlaut des Art. 8 Abs. 1

1497 BayVGh, Urt. v. 11.1.1984 – Az. 21 B 83 A 2250, NJW 1984, S. 2116, Ls. 1; zum weiter gefassten Begriff der juristischen Person im verfassungsrechtlichen Sinn s. auch o., Fn. 1417.

1498 *Depenheuer*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 8 Rn. 115; *Kloepfer*, HStR VII, § 164 Rn. 52 ff.; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 8 Rn. 57; *Ullrich*, Das Demonstrationsrecht, S. 271.

1499 *Depenheuer*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 8 Rn. 47; *Kloepfer*, HStR VII, § 164 Rn. 25.

1500 *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 8 Rn. 25.

1501 BVerfGE 104, S. 92 (104); 128, S. 226 (250); wortidentisch übernommen von § 2 Abs. 1 BayVersG.

1502 Vgl. *Hoffmann-Riem*, HGR IV, § 106 Rn. 48.

1503 BVerfGK, Beschl. v. 12.7.2001 – Az. 1 BvQ 28/01, 1 BvQ 30/01, NJW 2001, S. 2459.



GG gibt und die Grenze zwischen politischen und sonstigen Zwecken im Einzelfall fließend sein kann.<sup>1504</sup> Zwar ist diese Auseinandersetzung partizipationsrechtlich wenig bedeutsam, da sich Partizipation im hier vertretenen Verständnis immer auf öffentliche Angelegenheiten bezieht und damit auch den engen Versammlungs-begriff des Bundesverfassungsgerichts erfüllt. Aber gerade wegen des dezidiert partizipationsrechtlichen Charakters der Versammlungsfreiheit ist dem Gericht zuzustimmen: Art. 8 GG hat ein klares Profil und Schutzinteresse; er kann nicht auf eine kollektive Variante des Auffangfreiheitsgrundrechts von Art. 2 Abs. 1 GG oder – nach den Worten von *Wolfgang Hoffmann-Riem* – auf „ein Querschnittsrecht kollektiver Freiheitsausübung“ generalisiert werden.<sup>1505</sup> Denn ein thematisch nicht eingehogter und damit uferlos weiter Versammlungsbegriff würde nahezu alle Zusammenkünfte erfassen (wie etwa eine gemeinsame Mahlzeit am Familientisch), für die – anders als im demokratischen Meinungskampf – gar kein spezifischer Bedarf an einem besonderen grundrechtlichen Schutz erkennbar wäre.<sup>1506</sup> Umgekehrt wird ein Schuh daraus: Die Schutzbedürftigkeit entsteht regelmäßig erst durch den politischen und meist kritischen Inhalt der Versammlungsbotschaft, was nicht zuletzt die Historie und aktuelle Versammlungskonflikte in Diktaturen belegen. Nur in diesem Sinn kommt der Versammlungsfreiheit die Bedeutung einer notwendigen, funktionalen Voraussetzung für die Demokratie zu,<sup>1507</sup> worin zugleich – wie das Bundesverfassungsgericht zutreffend hervorgehoben hat<sup>1508</sup> – der Sachgrund für ihre grundrechtliche Absicherung und Privilegierung liegt.

388 Des Weiteren bedingt der Versammlungsbegriff i.S.v. Art. 8 Abs. 1 GG, dass es sich um eine Zusammenkunft mehrerer Personen am gleichen räumlichen Ort handelt. Da die besondere Ausstrahlung der physisch-realen Präsenz ein zentrales Wesensmerkmal der zu schützenden Grundrechtsbetätigung darstellt, reichen virtuelle Treffen dafür selbst dann nicht aus, wenn die für die Gemeinschaftlichkeit der Versammlung erforderliche Binnenkommunikation der Teilnehmenden technisch – etwa in einem Chat-Room oder in einer Videokonferenz – hergestellt wäre.<sup>1509</sup>

1504 *Depenheuer*, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, GG, Art. 8 Rn. 40, 49 ff.; *Kloepfer*, HStR VII, § 164 Rn. 26, 28 f.; *Schulze-Fielitz*, in: *Dreier* (Hrsg.), GG, Art. 8 Rn. 28; zur Handhabung von Grenzfällen verweist *Hoffmann-Riem*, HGR IV, § 106 Rn. 49, auf die „Zweifelsregel“, wonach im Zweifel der Versammlungscharakter bejaht wird; s. auch die Auslegungsanalyse von *Ullrich*, Das Demonstrationsrecht, S. 224–231.

1505 *Hoffmann-Riem*, HGR IV, § 106 Rn. 50.

1506 *Hoffmann-Riem*, HGR IV, § 106 Rn. 43.

1507 BVerfGE 69, S. 315 (Ls. 1 u. S. 344 f.).

1508 BVerfGE 104, S. 92 (104): „Der besondere Schutz der Versammlungsfreiheit beruht auf ihrer Bedeutung für den Prozess öffentlicher Meinungsbildung in der freiheitlichen demokratischen Ordnung des Grundgesetzes.“

1509 *Ullrich*, Das Demonstrationsrecht, S. 223; *Depenheuer*, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, GG, Art. 8 Rn. 7, 46; *Schulze-Fielitz*, in: *Dreier* (Hrsg.), GG, Art. 8 Rn. 32 m.w.N.; *Kloepfer*, HStR VII, § 164 Rn. 10; a.A. *Möhlen*, MMR 2013, S. 221 (227 f.), der auf andere gesetzlich anerkannte Veranstaltungsformate im virtuellen Raum wie im Aktienrecht (§ 118 Abs. 1 S. 2 AktG) oder im Genossenschaftsrecht (§ 43 Abs. 7 GenG) verweist, dabei aber die Spezifika der grundrechtlichen Gewährleistung des Art. 8 Abs. 1 GG nicht angemessen würdigt.

Gerade die pandemiebedingte Verlagerung zahlreicher Zusammenkünfte in den virtuellen Raum hat neben der Leistungsfähigkeit auch die Grenzen dieser Formate vor Augen geführt. So waren „Real“-Demonstrationen auch während der COVID-19-Krise (nicht nur) zur Artikulation von Kritik an der Pandemiebekämpfungspolitik von kaum zu überschätzender Bedeutung für eine offene politische Diskurskultur, weshalb sie – bei Vorliegen und Einhaltung eines Hygienekonzeptes – auch nicht pauschal verboten werden durften.<sup>1510</sup>

Umstritten ist schließlich, wie viele Personen mindestens an einer Kundgebung teilnehmen müssen, um dem grundgesetzlichen Versammlungsbegriff zu genügen. Da das Verb „versammeln“ zwingend das Zusammentreffen mehrerer Personen bedingt, fallen Ein-Personen-Demonstrationen (z.B. in Form einer Mahnwache) schon sprachlich nicht in den sachlichen Schutzbereich von Art. 8 Abs. 1 GG,<sup>1511</sup> sondern können nur andere Grundrechte – insbesondere die individuelle Meinungsfreiheit – für sich in Anspruch nehmen.<sup>1512</sup> Aber auch teleologisch würde eine Einpersonen-Versammlung der Gemeinschaftsbezogenheit des Schutzzwecks dieses Grundrechts widersprechen, das gerade auf den kollektiven Handlungsmodus des Menschen als soziales Wesen fokussiert ist.<sup>1513</sup> Während die herrschende Literaturmeinung wegen des daher notwendigen Personenplurals mindestens zwei Teilnehmende für erforderlich, aber auch ausreichend hält,<sup>1514</sup> vertreten einzelne Stimmen auch in Anlehnung an das bürgerliche Vereinsrecht für eingetragene Vereine die Mindestzahlen sieben (die nach § 56 BGB für die Eintragung erforderlich ist) oder drei (deren Unterschreiten nach § 73 BGB zur Entziehung der Rechtsfähigkeit führt).<sup>1515</sup> Gegen die zuletzt genannten Auffassungen ist freilich einzuwenden, dass eine Auslegung von Verfassungsbegriffen durch das einfache Gesetz schon wegen der Missachtung des Rangunterschieds methodisch fragwürdig ist.<sup>1516</sup> Hinzu kommt in diesem Fall erschwerend, dass das Vereinsrecht eine strukturell andere Thematik – nämlich dauerhafte Organisationen statt vorübergehende Versammlungen – vor Augen hat, weshalb diese Anknüpfungspunkte auch sachlich ungeeignet sind.<sup>1517</sup> Zwar entsprechen

1510 So bereits in den ersten Wochen der Pandemie BVerfGK, Beschl. v. 17.4.2020 – Az. 1 BvQ 37/20, bundesverfassungsgericht.de, Rn. 26 ff.

1511 *Höfling*, in: Sachs (Hrsg.), GG Art. 8 Rn. 13; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 8 Rn. 24; allerdings mit positiver Tendenz offen gelassen in BVerfGK, Beschl. v. 10.9.1987 – Az. 1 BvR 1112/87, NJW 1987, S. 3245.

1512 *Ullrich*, Das Demonstrationsrecht, S. 233; *Depenheuer*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 8 Rn. 45; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 8 Rn. 24.

1513 *Vgl. Kloepper*, HStR VII, § 164 Rn. 11.

1514 *Ullrich*, Das Demonstrationsrecht, S. 222 f.; *Höfling*, in: Sachs (Hrsg.), GG Art. 8 Rn. 13; *Kloepper*, HStR VII, § 164 Rn. 24; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 8 Rn. 24; *Hoffmann-Riem*, HGR IV, § 106 Rn. 41; ausdrücklich geregelt in § 2 BayVersG.

1515 *Vgl. Depenheuer*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 8 Rn. 45, und *Ernst*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG, Art. 8 Rn. 52, jew. m.w.N.

1516 *Depenheuer*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 8 Rn. 45.

1517 Ähnlich *Ernst*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG, Art. 8 Rn. 52.

auf der anderen Seite lediglich zwei Personen zumindest nicht dem eingangs geschilderten Bild einer wirkmächtigen Willensbekundung,<sup>1518</sup> doch ist angesichts der demokratierelevanten Bedeutung der Versammlungsfreiheit auch hier der Grundsatz „in dubio pro libertate“ anzuwenden und deshalb eine teleologische Erhöhung der Mindestzahl von zwei Personen abzulehnen. Daher ist bereits bei zwei Teilnehmenden die grundgesetzliche Minimalanforderung als erfüllt anzusehen.

390 Schließlich verlangt der Grundrechtstatbestand, dass die Versammlung friedlich und ohne Waffen stattfindet. Das Grundgesetz unterstreicht damit seine Vorstellung einer Versammlung als eine Form kollektiv-geistiger Auseinandersetzung gerade auch im politischen Meinungskampf.<sup>1519</sup> Daher dient das Demonstrationsrecht nach *Norbert Ullrich* „nicht [der] Legalisierung des gewaltsamen Aufruhrs“, sondern „(nur) [...] der] Legalisierung der Sichtbarmachung des geistigen Aufruhrs.“<sup>1520</sup> Zugleich trägt die Verfassung mit dem Friedlichkeitsgebot der potenziellen physischen Gefährlichkeit von (vor allem sehr großen) Kundgebetungen Rechnung und schließt gewaltsame Straßenschlachten (auch mit den Ordnungskräften) ebenso vom Schutzbereich aus, wie aus einer Demonstration heraus begangene Ladenplündereien und -zerstörungen.<sup>1521</sup> Angesichts der hohen Bedeutung der Versammlungsfreiheit kann aber nicht schon jeder Rechtsbruch von Einzelnen zur Unfriedlichkeit führen, weil sonst der Schutzbereich erheblich eingeengt wäre; diese Schwelle ist nach herrschender Auffassung erst erreicht, wenn aggressive Gewalt gegen Personen oder Sachen verübt wird.<sup>1522</sup> Aber auch identitätsverbergende Vermummungen oder Uniformierungen stellen symbolisierte Formen der Unfriedlichkeit dar.<sup>1523</sup> Umstritten ist die Einordnung rein passiver Sitzblockaden, durch die andere Personen an der Verfolgung ihrer Ziele gehindert werden können. Wegen des Fehlens physischer Gewalt und eines Minimums an Aggressivität würde es aber eine grundrechtslimitierende Überdehnung des Wortlauts darstellen, ein solches Verhalten bereits als unfriedlich

1518 *Depenheuer*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 8 Rn. 45, der deshalb für eine „typologisch-wertende Betrachtungsweise“ eintritt und eine zahlenmäßige Festlegung ablehnt.

1519 *Kloepfer*, HStR VII, § 164 Rn. 67.

1520 *Ullrich*, Das Demonstrationsrecht, S. 26.

1521 *Depenheuer*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 8 Rn. 83 f.

1522 BVerfGE 69, S. 315 (359 f.); 104, S. 92 (106); *Kloepfer*, HStR VII, § 164 Rn. 65 f.; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 8 Rn. 41 f.; deutlich strenger *Depenheuer*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 8 Rn. 86, der sich gegen jegliche grundrechtliche Legitimierung physischer Gewalt wendet und (a.a.O., Rn. 88 f.) – sicher zu weit gehend – aus dem Friedlichkeitsgebot sogar eine Pflicht der Teilnehmenden zu einem Kooperations- und Deeskalationsverhalten ableitet.

1523 *Depenheuer*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 8 Rn. 92, 148 ff.; a.A. *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 8 Rn. 37, 44; *Hoffmann-Riem*, HGR IV, § 106 Rn. 59 f.; *Ullrich*, Das Demonstrationsrecht, S. 366-368.

einzuordnen;<sup>1524</sup> freilich ist mit einer solchen Bejahung des Schutzbereichs noch keine Aussage über die Rechtmäßigkeit verbunden.<sup>1525</sup>

In engem Zusammenhang mit der Friedlichkeitsbedingung steht das Gebot der 391  
Waffenlosigkeit, das teilweise auch als „Unterfall des Friedlichkeitsgebots“ verstanden wird.<sup>1526</sup> Es gilt sowohl für Waffen i.S.d. Waffengesetzes, als auch für sonstige gefährliche und als Waffen einsetzbare Werkzeuge, wenn eine entsprechende Verwendungsabsicht besteht oder erkennbar ist.<sup>1527</sup> Keine Waffen sind dagegen reine „Schutzwaffen“ wie Helme oder Gasmasken, die sich nicht zur Gefährdung anderer Personen eignen,<sup>1528</sup> aber gleichwohl nach § 17a VersG (in Ausschöpfung des Gesetzesvorbehalts in Art. 8 Abs. 2 GG) bei Versammlungen unter freiem Himmel nicht mitgeführt werden dürfen.<sup>1529</sup> Ebenfalls nicht erfasst vom Waffenbegriff sind sogenannte „weiche Gegenstände“ wie Farbbeutel, faule Eier oder Früchte,<sup>1530</sup> deren Verwendung als Wurfobjekte zur Lächerlichmachung von Personen versammlungsrechtlich zulässig ist und erst bei Verursachung erheblicherer Schäden an Personen oder Sachen zur Unfriedlichkeit der Versammlung führt.<sup>1531</sup> Die Unfriedlichkeit oder Mitführung von Waffen Einzelner führt noch nicht automatisch zum Verlust des Grundrechtsschutzes bei den übrigen Teilnehmenden,<sup>1532</sup> wird diesen aber dann zugerechnet, wenn es zu Unterstützungs- oder Solidarisierungsbekundungen eines erheblichen (nicht notwendigerweise mehrheitlichen) Teils der beteiligten Personen zugunsten dieses Verhaltens der Einzelnen kommt.<sup>1533</sup>

Der Gewährleistungsgehalt der Versammlungsfreiheit umfasst die Vorbereitung, 392  
Planung und Durchführung der Kundgebung einschließlich der Wahl von Zeit

1524 So bereits BVerfGE 73, S. 206 (249), allerdings noch unter (einer 4:4-)Bejahung eines „psychischen“ Gewaltbegriffs im Rahmen von § 240 Abs. 1 StGB, die einige Jahre später aufgegeben wurde, vgl. BVerfGE 92, S. 1 (14 f.); zur Schutzbereichsbejahung von Art. 11 Abs. 1 EMRK für rein passive Sitzdemonstrationen ebenso EGMR, Entsch. v. 6.3.1989, Nr. 13079/87, hudoc.echr.coe.int; Kloepfer, HStR VII, § 164 Rn. 66, 99 ff.; Ullrich, Das Demonstrationsrecht, S. 263 f.; a.A. Depenheuer, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 8 Rn. 68.

1525 Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 8 Rn. 43; Hoffmann-Riem, HGR IV, § 106 Rn. 56.

1526 Kloepfer, HStR VII, § 164 Rn. 58.

1527 Depenheuer, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 8 Rn. 96; Kloepfer, HStR VII, § 164 Rn. 58 f.; Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 8 Rn. 45 f.; etwas anders positioniert sich Ullrich, Das Demonstrationsrecht, S. 265 f., der (nur) Waffen mit einer abstrakten Gefährlichkeit – unabhängig von der Verwendungsabsicht – als schutzbereichsausschließend ansieht.

1528 Depenheuer, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 8 Rn. 98; Kloepfer, HStR VII, § 164 Rn. 60; Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 8 Rn. 47; Hoffmann-Riem, HGR IV, § 106 Rn. 61.

1529 Depenheuer, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 8 Rn. 98; Kloepfer, HStR VII, § 164 Rn. 69 f.

1530 Kloepfer, HStR VII, § 164 Rn. 60; a.A. Depenheuer, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 8 Rn. 97, unter Verweis auf die fehlende Eignung zur geistigen Auseinandersetzung und auf die potenzielle Gefährdung anderer Personen.

1531 Vgl. Hoffmann-Riem, HGR IV, § 106 Rn. 55; strenger dagegen Ullrich, Das Demonstrationsrecht, S. 259, der das Bewerfen von Personen – anders als bei Sachen – für stets potenziell verletzungsgefährlich hält und deshalb als unfriedlich ansieht.

1532 Kloepfer, HStR VII, § 164 Rn. 62, 102; so auch EGMR, Urv. v. 26.4.1991, Nr. 11800/85 (Ezelin ./ Frankreich), hudoc.echr.coe.int, Abs. 40 f., für das Friedlichkeitsgebot in Art. 11 Abs. 1 EMRK.

1533 Depenheuer, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 8 Rn. 99 ff.; Kloepfer, HStR VII, § 164 Rn. 63; Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 8 Rn. 28; Hoffmann-Riem, HGR IV, § 106 Rn. 62.

und Ort,<sup>1534</sup> des „selbstdarstellenden“ Umherziehens<sup>1535</sup> sowie einer versamlungsunterstützenden Infrastruktur wie z.B. Imbissstände, mobile Toiletten oder Übernachtungscamps.<sup>1536</sup> Der Schutz besteht außerdem unabhängig davon, ob die politische Botschaft realisierbar, rational, vernünftig oder auch nur verfassungskonform ist.<sup>1537</sup> Auch „politisch unkorrekte“ Demonstrationen etwa von Islamisten, Rechts-extremisten oder (in der COVID-19-Pandemie) von sogenannten „Querdenkern“, die „grundlegende Wertungen der Verfassung in Frage [...] stellen“<sup>1538</sup> und wie sie gerade in jüngerer Zeit zunehmend überregional wahrnehmbar sind, unterstehen dem Schutzbereich dieses Grundrechts.<sup>1539</sup> Denn der Sinn der Versammlungsfreiheit besteht gerade darin, die Versammlung unabhängig von einer staatlichen oder gesellschaftlichen Bewertung der inhaltlichen Botschaft – die als solche eine kollektive Meinungsäußerung darstellt und deshalb von Art. 5 Abs. 1 S. 1, 1. Hs. GG geschützt ist<sup>1540</sup> – zu garantieren, worin eine besondere Stärke gerade der demokratischen Staatsform liegt.<sup>1541</sup> Zudem gewährleistet das Grundrecht nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts über die reine Versammlung als solche hinaus auch den demonstrativen Auftritt mit „plakativer oder aufsehenerregender Meinungskundgabe“ ebenso wie nonverbale Demonstrationsformen, wozu etwa Lichter- und Menschenketten, Autokorsos, Schweigemärsche sowie Flugblattverteilungen zählen,<sup>1542</sup> aber auch mehrmonatige Dauerveranstaltungen wie etwa

- 1534 BVerfGE 69, S. 315 (345); *Depenheuer*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 8 Rn. 76; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 8 Rn. 31 ff.; *Ullrich*, Das Demonstrationsrecht, S. 238, erstreckt die Ortswahlfreiheit im Schutzbereich sogar auf private Flächen und verlagert die einschränkende Korrektur auf die Abwägungsebene.
- 1535 *Depenheuer*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 8 Rn. 60, der dies als kritische Privilegierung ansieht.
- 1536 *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 8 Rn. 34; BVerwG, Urt. v. 24.5.2022 – Az. 6 C 9/20, juris (Ls. 3, Rn. 28 f.), verlangt keinen inhaltlichen Bezug der Infrastruktur zum Demonstrationsanliegen, sondern lässt die logistische Erforderlichkeit für die konkrete Veranstaltung ausreichen; strenger insoweit *Ullrich*, Das Demonstrationsrecht, S. 243, der nur „versammlungsspezifische“ Infrastruktur – die nicht ebenso gut bei Ansammlungen gebraucht werden kann – akzeptieren will.
- 1537 Deshalb darf auch gegen bereits getroffene und durch Volksabstimmung bestätigte Entscheidungen demonstriert werden wie etwa der Neubau des Stuttgarter Bahnhofs „Stuttgart 21“, auch wenn dieser bereits fertiggestellt sein wird.
- 1538 BVerfGK, Beschl. v. 24.3.2001 – Az. 1 BvQ 13/01, NJW 2001, S. 2069 (2070); siehe jedoch Art. 10 Abs. 2 SaarlVerf, der (u.a.) die Versammlungsfreiheit für Angriffe auf die freiheitliche demokratische Grundordnung ausschließt.
- 1539 BVerfGK, Beschl. v. 24.3.2001 – Az. 1 BvQ 13/01, NJW 2001, S. 2069; BVerfGK, Beschl. v. 1.5.2001 – Az. 1 BvQ 22/01, NJW 2001, S. 2076; *Depenheuer*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 8 Rn. 56; dezidiert a.A. OVG Münster, Beschl. v. 29.6.2001 – Az. 5 B 832/01, NJW 2001, S. 2986, bezüglich neonazistischer Demonstrationen.
- 1540 Vgl. *Kloepfer*, HStR VII, § 164 Rn. 120; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 8 Rn. 96, 128; *Hoffmann-Riem*, HGR IV, § 106 Rn. 86; ebenso EuGH, Urt. v. 12.6.2003 – Az. C-112/00, curia, Rn. 77 ff., für das Verhältnis von Art. 11 Abs. 1, 12 Abs. 1 GRCh; ausf. zur „wechselseitige[n] normative[n] Spezialität“ von Meinungs- und Versammlungsfreiheit *Ullrich*, Das Demonstrationsrecht, S. 282 ff.; anders urteilt dagegen der EGMR, der Art. 11 EMRK als speziellere Norm gegenüber Art. 10 EMRK ansieht, vgl. *Daiber*, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer, EMRK, Art. 10 Rn. 66; *Ullrich*, a.a.O., S. 153.
- 1541 *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 8 Rn. 21.
- 1542 Weitere Bsp. bei *Ullrich*, Das Demonstrationsrecht, S. 241 f.

Protestcamps,<sup>1543</sup> weil auch diesem Grundrecht – wie schon der Meinungsfreiheit – ein weit verstandener Kommunikationsbegriff zugrunde liegt.<sup>1544</sup> In diesem Sinn hat das Bundesverfassungsgericht den Schutzbereich der Versammlungsfreiheit auf ein umfassendes Demonstrationsgrundrecht einerseits im Gewährleistungsbereich erweitert und andererseits in der inhaltlichen Fokussierung auf (im weitesten Sinn) politische Fragen eingeschränkt.<sup>1545</sup>

Zwar handelt es sich bei der Versammlungsfreiheit in erster Linie um ein klassisches Abwehrrecht, wonach der Staat die Versammlung nur bei Vorliegen einer Rechtfertigung beeinträchtigen darf.<sup>1546</sup> Dies gilt nicht nur für die gravierenden Eingriffsformen eines Verbots (vor der Versammlung) oder einer Auflösung (während der Versammlung), sondern auch für Behinderungen durch Auflagen oder Zugangskontrollen, für faktische Einwirkungen des Staates wie etwa der kommunikationsbehindernde Lärm eines über der Versammlung „stehenden“ Polizei-Hubschraubers und schließlich auch für Maßnahmen mit psychisch-prohibitiver Wirkung auf die Entschlussfreiheit Teilnahmewilliger etwa durch Personenregistrierungen, Gefährderansprachen, ein unverhältnismäßig martialisches Auftreten von Polizeikräften oder abschreckend hohe Gebühren (etwa für die Müllbeseitigung).<sup>1547</sup> Darüber hinaus vermittelt die Versammlungsfreiheit aber auch einen begrenzten subjektiv-rechtlichen Leistungsanspruch auf staatlichen Schutz, der unter dem „Vorbehalt des Möglichen“ steht und sich namentlich auf Störungen Dritter, insbesondere von Gegendemonstrationen, bezieht.<sup>1548</sup> Zudem folgt aus dem objektiv-rechtlichen Gehalt des Grundrechts ein „Gebot demonstrationsfreundlicher Kooperation“<sup>1549</sup> und ein Gebot der grundrechtsfreundlichen Ermessensausübung, was z.B. eine Ermessensreduzierung bei der Überlassung öffentlicher Räumlichkeiten zur Folge haben kann.<sup>1550</sup>

1543 BVerwG, Urt. v. 24.5.2022 – Az. 6 C 9/20, juris (Ls. I, Rn. 22 f.); Ullrich, Das Demonstrationsrecht, S. 224.

1544 BVerfGE 69, S. 315 (343); Kloepfer, HStR VII, § 164 Rn. 32; Depenheuer, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 8 Rn. 75; Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 8 Rn. 29.

1545 Depenheuer, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 8 Rn. 31 f.

1546 Depenheuer, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 8 Rn. 120.

1547 Vgl. Depenheuer, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 8 Rn. 187 ff.; Kloepfer, HStR VII, § 164 Rn. 73 f.; Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 8 Rn. 61-63; Hoffmann-Riem, HGR IV, § 106 Rn. 28-32; ähnlich die EGMR-Rechtsprechung zu Art. 11 EMRK, vgl. Daiber, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer, EMRK, Art. 11 Rn. 15 m.w.N.

1548 Depenheuer, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 8 Rn. 122; Kloepfer, HStR VII, § 164 Rn. 56; Zippelius/Würtenberger, Staatsrecht, § 27 Rn. 12; ebenso EGMR, Urt. v. 21.6.1988, Nr. 10126/82 (Ärzte für das Leben ./ Österreich), hudoc.echr.coe.int, Abs. 32, für Art. 11 Abs. 1 EMRK.

1549 Kloepfer, HStR VII, § 164 Rn. 19 ff., 39 ff.; Hoffmann-Riem, HGR IV, § 106 Rn. 36 f., 107 f.; ähnlich Depenheuer, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 8 Rn. 126 ff. unter Verweis auf die auch veranstaltungsseitigen Obliegenheiten.

1550 Depenheuer, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 8 Rn. 125; Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 8 Rn. 112; Hoffmann-Riem, HGR IV, § 106 Rn. 34.

c) Schranken

- 394 Ihre Schranken findet die Versammlungsfreiheit zum einen in einem Gesetzesvorbehalt für Versammlungen, die unter freiem Himmel stattfinden (Art. 8 Abs. 2 GG).<sup>1551</sup> Dabei handelt es sich allerdings, anders als der Wortlaut suggeriert, nicht um räumlich „nach oben“ offene Veranstaltungen, sondern um solche, die „nicht geschlossen“ sind. Die Geschlossenheit einer Versammlung wird in erster Linie durch seitliche physische Zugangsbarrieren hergestellt, die einen freien und unkontrollierten Zustrom von Personen verhindern; hinzu kommt eine optische und akustische Abschirmung zur Vermeidung von Ausstrahlungen auf den nicht geschlossenen Bereich. Da es an dieser Geschlossenheit etwa in Einkaufspassagen oder Abfertigungshallen von Flughäfen fehlt, handelt es sich auch dabei – obgleich überdacht – um Orte „unter freiem Himmel“;<sup>1552</sup> während dies beispielsweise auf Innenhöfe ohne Überdachung nicht zutrifft.<sup>1553</sup>
- 395 Mit dem Gesetzesvorbehalt und der damit verbundenen Erleichterung von Grundrechtseingriffen trägt das Grundgesetz der höheren potenziellen Gefahr von „offenen“ Veranstaltungen für die öffentliche Ordnung Rechnung. Denn diese können sich weniger kontrollier- und beherrschbar entwickeln, als dies bei geschlossenen Versammlungen der Fall ist.<sup>1554</sup> Hauptsächlich ist dieser Gesetzesvorbehalt mit den Versammlungsgesetzen des Bundes (für die überwiegende Zahl der Länder, die von der Übertragung der Gesetzgebungskompetenz im Rahmen der Föderalismusreform I 2006 gem. Art. 125a Abs. 1 GG bislang keinen Gebrauch gemacht haben) bzw. einzelner Länder<sup>1555</sup> umgesetzt worden. Darin sind zum einen die Voraussetzungen der Ultima-ratio-Eingriffe eines Verbots oder einer Auflösung einer Versammlung (§ 15 f. VersG) geregelt.<sup>1556</sup> Für öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel greift § 15 Abs. 1 VersG hierbei auf die polizeirechtlichen Begriffe einer unmittelbaren Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zurück. Während die Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit durch Rechtsprechung und Lehre hinreichend konkretisiert und bei erheblichem Gewicht durch strafrechtlichen

1551 Ein weiterer Gesetzesvorbehalt, der sich auf sämtliche Versammlungen bezieht, ist in Art. 17a Abs. 1 GG für Angehörige der Streitkräfte und des Ersatzdienstes enthalten, hat aber mangels gesetzlicher Umsetzung keine praktische Relevanz, vgl. Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 17a Rn. 29; zur potenziellen Reichweite s. Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 8 Rn. 76.

1552 Depenheuer, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 8 Rn. 137 f.; Kloepfer, HStR VII, § 164 Rn. 77, 108.

1553 Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 8 Rn. 66.

1554 Depenheuer, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 8 Rn. 137; Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 8 Rn. 66; Hoffmann-Riem, HGR IV, § 106 Rn. 104.

1555 Lediglich Bayern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein sowie – teilweise – Berlin haben eigene Versammlungsgesetze erlassen, vgl. [https://www.saarheim.de/Gesetze\\_Laender/versg\\_laender.htm](https://www.saarheim.de/Gesetze_Laender/versg_laender.htm).

1556 Depenheuer, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 8 Rn. 163, 169 f.



Schutz gekennzeichnet sind,<sup>1557</sup> kann eine Verletzung der auf ungeschriebenen Regeln und gesellschaftlichen Konventionen beruhenden öffentlichen Ordnung – etwa außenpolitischer Interessen Deutschlands – kaum ein Versammlungsverbot (sondern allenfalls beschränkende Auflagen) rechtfertigen.<sup>1558</sup> Vielmehr fordert das Bundesverfassungsgericht, dass nur der Schutz von gleichwertigen Verfassungsrechtsgütern einen Eingriff in Art. 8 GG rechtfertigen kann;<sup>1559</sup> hierzu wären Leib, Leben und Freiheit von Personen, das Eigentum und die Versammlungsfreiheit anderer zu zählen.<sup>1560</sup> Zum anderen enthält das Versammlungsgesetz auch Ausgestaltungen der Versammlungsfreiheit wie die einfachgesetzlichen Konkretisierungen des Friedlichkeitsgebots (§§ 3, 17a VersG) und des Waffenverbots (§§ 24, 27 VersG); hinzu kommen weitere Einschränkungen wie die Anmeldepflicht (§ 14 VersG) sowie das Vorhandensein und die Ordnungsverantwortung der Veranstaltungsleitung (§§ 18 f. VersG). Bei Anwendung der einschränkenden Instrumente des Versammlungsgesetzes kommt aufgrund der Wechselwirkungslehre dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz eine zentrale Bedeutung zu,<sup>1561</sup> weshalb hohe Anforderungen an die tatsächlichen Anhaltspunkte für die Gefahrenprognose als Grundlage von Auflagen oder gar einem Verbot zu stellen sind.<sup>1562</sup> Außerdem ist die Anmeldepflicht in § 14 VersG im Hinblick auf die in Art. 8 Abs. 1 GG garantierte Anmeldefreiheit verfassungskonform als Obliegenheit auszulegen,<sup>1563</sup> die unter einem Möglichkeitsvorbehalt steht.<sup>1564</sup> Ihre Verletzung allein rechtfertigt noch kein Veranstaltungsverbot, sondern erhöht lediglich das Risiko, dass ein anderer Verbotsgrund nicht mehr rechtzeitig

1557 *Depenheuer*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 8 Rn. 164 f.; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 8 Rn. 95; *Hoffmann-Riem*, HGR IV, § 106 Rn. 119.

1558 BVerfGE 69, S. 315 (353); *Depenheuer*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 8 Rn. 168; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 8 Rn. 97; *Hoffmann-Riem*, HGR IV, § 106 Rn. 123.

1559 BVerfGE 69, S. 315 (Ls. 2b u. S. 348 f.).

1560 *Ullrich*, Das Demonstrationsrecht, S. 294 ff.

1561 *Kloepfer*, HStR VII, § 164 Rn. 81; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 8 Rn. 77 ff.; *Hoffmann-Riem*, HGR IV, § 106 Rn. 135-137.

1562 *Kloepfer*, HStR VII, § 164 Rn. 87; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 8 Rn. 101; ausf. dazu *Ullrich*, Das Demonstrationsrecht, S. 426 ff.

1563 *Kingreen/Poscher*, Staatsrecht II, Rn. 975; *von Coelln*, in: Gröpl/Windhorst/v. Coelln, GG, Art. 8 Rn. 36; a.A. wegen der Wortlautgrenze (mit der Folge der Verfassungswidrigkeit von § 14 VersG) Sondervotum *Seibert/Henschel*, BVerfGE 85, S. 69 (77 f.); *Höfling*, in: Sachs (Hrsg.), GG Art. 8 Rn. 64; ähnlich *Depenheuer*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 8 Rn. 182-184.

1564 Insbesondere anerkannt für eine Eil- oder Spontanversammlung, vgl. BVerfGE 69, S. 315 (359); 85, S. 69 (74 f.); *Kloepfer*, HStR VII, § 164 Rn. 35 f.; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 8 Rn. 84 f.

ausgeräumt werden kann.<sup>1565</sup> Als spezielles Gefahrenabwehrrecht<sup>1566</sup> verdrängen die Versammlungsgesetze in ihrem Anwendungsbereich (also nicht für nichtöffentliche Versammlungen) das allgemeine Polizeirecht, weshalb von der „Polizeifestigkeit“ des Versammlungsrechts gesprochen wird.<sup>1567</sup> Des Weiteren erfasst der Gesetzesvorbehalt die Bannmeilengesetze von Bund und Ländern zum Schutz der ungestörten Arbeitsfähigkeit von Verfassungsorganen<sup>1568</sup> sowie Regelungen in den Feiertagsgesetzen der Länder zum Schutz von Gottesdiensten.<sup>1569</sup>

396 Zum anderen wird die Versammlungsfreiheit durch gesetzlich konkretisierte Grundrechte Dritter und andere Rechtsgüter von Verfassungsrang verfassungsimmanent beschränkt.<sup>1570</sup> Nur soweit es zur Durchführung des Versammlungszwecks unabdingbar erforderlich ist, wie etwa bei Beeinträchtigungen der Mobilität im Straßenverkehr wegen demonstrationsbedingter Sperrungen,<sup>1571</sup> kann anderen eine verhältnismäßige Verkürzung ihrer Rechte abverlangt werden. Schutzpflichten zur Pandemiebekämpfung und die daraus potenziell resultierenden Gesundheitsgefährdungen anderer beschränken dagegen die Versammlungsfreiheit selbst dann, wenn sich die Kundgebung gerade dagegen inhaltlich richtet; dasselbe gilt für das Eigentumsrecht beim Betreten fremder Grundstücke (soweit diese nicht einer öffentlichen Nutzung zugeführt sind)<sup>1572</sup> oder für das allgemeine Persönlichkeitsrecht bei

1565 Kingreen/Poscher, Staatsrecht II, Rn. 975; von Coelln, in: Gröpl/Windhorst/v. Coelln, GG, Art. 8 Rn. 36; ähnlich Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 8 Rn. 83, 100; Hoffmann-Riem, HGR IV, § 106 Rn. 64 f.; Ullrich, Das Demonstrationsrecht, hält nicht nur die Normierung der Anmeldepflicht selbst für verfassungsrechtlich zulässig (S. 357 ff.), sondern auch die Strafbarkeit des Verstoßes gegen diese Pflicht (S. 363 ff.), was mit dem Charakter einer Obliegenheit konfligiert. Weniger eindeutig ist dazu die Rechtsprechung des EGMR bezüglich Art. II EMRK, vgl. Daiber, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer, EMRK, Art. II Rn. 38 f.

1566 Die polizeirechtliche Prägung des deutschen Versammlungsrechts stammt aus dem konstitutionellen Zeitalter (vgl. Hoffmann-Riem, HGR IV, § 106 Rn. 6-8) und hat sich – zumindest auf der einfach-gesetzlichen Ebene – ungeachtet der Systemwechsel bis heute erhalten.

1567 Depenheuer, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 8 Rn. 139 ff.; Kloepper, HStR VII, § 164 Rn. 80; Hoffmann-Riem, HGR IV, § 106 Rn. 101.

1568 So schützt das Gesetz über befriedete Bezirke für Verfassungsorgane des Bundes (BefBezG) den Bundestag, den Bundesrat und das Bundesverfassungsgericht (§ 1 BefBezG), indem öffentliche Versammlungen und Aufzüge in deren räumlichen Umfeld einem präventiven Verbot (§ 2 BefBezG) mit Erlaubnisvorbehalt (§ 3 BefBezG) unterliegen, sofern keine Beeinträchtigungen – etwa an sitzungsfreien Tagen – zu befürchten sind; vgl. dazu auch Kloepper, HStR VII, § 164 Rn. 88; Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 8 Rn. 70.

1569 So untersagt § 7 Abs. 2 FTG BW „an den Sonntagen und gesetzlichen Feiertagen [...] während des Hauptgottesdienstes [...] öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel, Aufzüge und Umzüge, soweit sie geeignet sind, den Gottesdienst unmittelbar zu stören“; s. auch Kloepper, HStR VII, § 164 Rn. 89.

1570 Hoffmann-Riem, HGR IV, § 106 Rn. 97, mit der „Beschränkung auf verfassungsrechtlich in eindeutiger Weise als unbedingt schützenswert geregelte normative Schutzgüter“, um ein Unterlaufen des Systems der Schrankenvorbehalte zu vermeiden; a.A. Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 8 Rn. 71. Zur Geltung verfassungsimmanenter Schranken auch bei Grundrechten mit Gesetzesvorbehalten s. oben, → Rn. 377 u. Fn. 1448.

1571 Zum verkehrsbezogenen Interessenausgleich s. Depenheuer, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 8 Rn. 178; Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 8 Rn. 82.

1572 BVerfGE 128, S. 226 (251 f.); krit. Depenheuer, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 8 Rn. 78.

der „Belagerung“ privater Wohngebäude<sup>1573</sup> bzw. bei einer besonderen psychischen und physischen Bedrängung kritisierter Personen (etwa bei einer gegen Abtreibungen gerichteten Versammlung vor einer Schwangerschaftskonfliktberatungsstelle, die zu einem Spießbrutenlaufen beratungswilliger Frauen führt).<sup>1574</sup> Aber auch die Schulpflicht kann als gesetzliche Konkretisierung des staatlichen Erziehungs- und Bildungsauftrags, der nach Art. 7 Abs. 1 GG ein Rechtsgut von Verfassungsrang darstellt, eine solche (abzuwägende) Schranke darstellen.<sup>1575</sup> Für öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen sind die verfassungsimmanenten Schranken vorrangig in den §§ 5-13 VersG gesetzlich konkretisiert.<sup>1576</sup>

#### d) Die Versammlungsfreiheit im Völker-, Unions- und Landesverfassungsrecht

Die Versammlungsfreiheit ist auch völker- und unionsrechtlich geschützt. Auf der Ebene der Vereinten Nationen ist ihre Proklamation in Art. 20 Abs. 1, 1. Hs. der (völkerrechtlich nicht bindenden) UN-Menschenrechtserklärung von 1948<sup>1577</sup> durch die Verbürgung in Art. 21 IPbPR mit rechtlicher Verbindlichkeit ausgestattet worden.<sup>1578</sup> Bereits zuvor hat Art. 11 Abs. 1, 1. Hs. EMRK die Versammlungsfreiheit in ihrem Anwendungsbereich garantiert.<sup>1579</sup> Während beide Regelungen in Übereinstimmung mit dem Grundgesetz das weit verstandene Friedlichkeitsmerkmal in den Grundrechtstatbestand aufgenommen haben,<sup>1580</sup> sind sie nicht – wie im Grundgesetz – als Bürgerrecht, sondern als Menschenrecht ausgestaltet;<sup>1581</sup> allerdings ermöglicht Art. 16 EMRK Einschränkungen für die „politische Tätigkeit ausländischer Personen“. Während hinsichtlich der Mindestzahl von zwei Personen und des Erfordernisses einer physischen Zusammenkunft wichtige Schutzbereichsfragen

1573 Depenheuer, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 8 Rn. 62, 64 ff.; Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 8 Rn. 88 f. (allerdings mit dogmatisch anderer Einordnung).

1574 VGH BW, Urt. v. 25.8.2022 – Az. 1 S 3575/21, BeckRS 2022, 21975 (Ls. 2-4 u. Rn. 49-54).

1575 Haug, JSE 2020, S. 24 (26); zu Sonderstatusverhältnissen vgl. Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 8 Rn. 92.

1576 Depenheuer, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 8 Rn. 155; Kloepfer, HStR VII, § 164 Rn. 80, 109; Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 8 Rn. 73.

1577 Näher zur UN-Menschenrechtserklärung o., → Rn. 169; Art. 20 Abs. 1 lautet: „Alle Menschen haben das Recht, sich friedlich zu versammeln und zu Vereinigungen zusammenzuschließen.“

1578 Näher zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte oben, → Rn. 173 f.; Art. 21 lautet: „Das Recht, sich friedlich zu versammeln, wird anerkannt. Die Ausübung dieses Rechts darf keinen anderen als den gesetzlich vorgesehenen Einschränkungen unterworfen werden, die in einer demokratischen Gesellschaft im Interesse der nationalen oder der öffentlichen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung (ordre public), zum Schutz der Volksgesundheit, der öffentlichen Sittlichkeit oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer notwendig sind.“

1579 Näher zur EMRK oben, → Rn. 170; Art. 11 Abs. 1, 1. Hs. lautet: „Jede Person hat das Recht, sich frei und friedlich mit anderen zu versammeln und sich frei mit anderen zusammenzuschließen.“

1580 So führen Gewalttätigkeiten einzelner und rein passive Sitzblockaden nach der Rechtsprechung des EGMR nicht schon zur Unfriedlichkeit, s. oben (→ Rn. 390), u. Depenheuer, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 8 Rn. 195.

1581 Zum damit verbundenen Konfliktpotenzial zwischen Konventionsrecht und deutschem Recht vgl. Hoffmann-Riem, HGR IV, § 106 Rn. 18.

synchron zur deutschen Rechtslage beantwortet werden, ist hinsichtlich der EMRK umstritten, ob der Versammlungsbegriff – wie von der h.M. in Deutschland – auf im weitesten Sinn politische Meinungskundgaben beschränkt werden kann; auch eine rechtsvergleichende Betrachtung in Europa zeigt insofern keinen Konsens.<sup>1582</sup> Beide Grundrechte unterliegen in sprachlich ähnlicher Form einer nationalen Einschränkungsmöglichkeit aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung oder zum Schutz der Volksgesundheit sowie der Rechte und Freiheiten anderer, ohne zwischen offenen und geschlossenen Versammlungen zu unterscheiden.<sup>1583</sup> Erforderlich ist jedoch in beiden Fällen die Notwendigkeit „in einer demokratischen Gesellschaft“, was im deutschen Verständnis mit dem Verhältnismäßigkeitsprinzip übersetzt wird.<sup>1584</sup> Zusätzlich sieht die EMRK – entsprechend dem Gedanken von Art. 17a GG – Einschränkungsmöglichkeiten für besonders stark weisungsgebundene Staatsbedienstete vor (Art. 21 S. 2 IPbPR, 11 Abs. 2 EMRK<sup>1585</sup>).

398 Auf Unionsrechtsebene ergibt sich der primärrechtlich verankerte Schutz der Versammlungsfreiheit einerseits aus der Anerkennung der EMRK sowie aus der Verankerung in den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der EU-Mitgliedstaaten<sup>1586</sup> als allgemeine Grundsätze im Unionsrecht (Art. 6 Abs. 3 EUV) und andererseits aus der eigenständigen Verbürgung in Art. 12 Abs. 1 GRC, die mit der exemplarischen Hervorhebung des „politischen, gewerkschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Bereich[s]“ den politisch-partizipativen Charakter der Versammlungsfreiheit besonders unterstreicht. Entsprechend der Verfassungsrechtslage in vielen EU-Mitgliedsstaaten<sup>1587</sup> ist das Grundrecht auch hier als Menschenrecht ausgestaltet. In Ermangelung grundlegender EuGH-Rechtsprechung zu Art. 12 Abs. 1 GRC wird insoweit auf die EGMR-Judikatur zu Art. 11 EMRK rekuriert.<sup>1588</sup>

399 Ähnlich wie schon bei der Meinungsfreiheit stellt sich auch bei der Versammlungsfreiheit der landesverfassungsrechtliche Befund dar.<sup>1589</sup> So haben zehn Länder eine eigenständige Gewährleistung dieses Grundrechts in ihrer Verfassung vorgese-

1582 Ullrich, Das Demonstrationsrecht, S. 148 f., 203.

1583 Dazu näher Ullrich, Das Demonstrationsrecht, S. 156-163.

1584 Ullrich, Das Demonstrationsrecht, S. 163 ff.; Depenheuer, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 8 Rn. 197; Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 8 Rn. 10; s. auch Kloepfer, HStR VII, § 164 Rn. 123; ähnlich Daiber, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer, EMRK, Art. 11 Rn. 32 f.

1585 Art. 11 Abs. 2 EMRK lautet: „Die Ausübung dieser Rechte darf nur Einschränkungen unterworfen werden, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sind für die nationale oder öffentliche Sicherheit, zur Aufrechterhaltung der Ordnung oder zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer. Dieser Artikel steht rechtmäßigen Einschränkungen der Ausübung dieser Rechte für Angehörige der Streitkräfte, der Polizei oder der Staatsverwaltung nicht entgegen.“

1586 Hoffmann-Riem, HGR IV, § 106 Rn. 3.

1587 Vgl. die Einzelnachweise bei Depenheuer, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 8 Rn. 200.

1588 Knecht, in: Schwarze u.a. (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 12 GRC Rn. 6; Ruffert, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 12 GRC Rn. 2, 4.

1589 S. auch Hoffmann-Riem, HGR IV, § 106 Rn. 12.

hen,<sup>1590</sup> während fünf Länder mit einer Verweisung auf die Grundrechte des GG arbeiten<sup>1591</sup> und Hamburg von Grundrechtsverbürgungen absieht. Die eigenständigen Verfassungsregeln weisen auch hier eine hohe inhaltliche Übereinstimmung mit Art. 8 GG auf. In einem wichtigen Punkt gehen jedoch einige dieser Bestimmungen über die grundgesetzliche Gewährleistung hinaus, indem sechs Landesverfassungen den personellen Schutzbereich nicht bürgerrechtlich definieren, sondern alle Personen unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit einbeziehen.<sup>1592</sup> Da dies gegenüber Art. 8 Abs. 1 GG keinen Widerspruch, sondern nur eine Erweiterung darstellt, ist dies mit Art. 142, 31 GG vereinbar.<sup>1593</sup> Auffällig ist des Weiteren, dass drei Landesverfassungen – trotz Zusage der Anmeldefreiheit im sachlichen Schutzbereich – die Zulässigkeit einer gesetzlichen Anmeldepflicht im Rahmen der Schranken ausdrücklich erwähnen;<sup>1594</sup> hier gebieten die Art. 142, 31 GG eine verfassungskonforme Auslegung im Sinn des oben näher dargelegten Charakters der Anmeldepflicht als Obliegenheit, um einen Widerspruch zwischen Bundes- und Landesverfassungsrecht auszuschließen.

#### e) Partizipationsrechtliche Bedeutung

In großen Demonstrationen zeigt sich nicht nur der politische Wille einer erheblichen Zahl von Wahlberechtigten, sondern mit dem Verlassen des privaten Schon- und Schutzraums und das Eintreten in den physisch-öffentlichen Raum auch eine deutlich gesteigerte Mitteilungsmotivation und Relevanz des Anliegens, weshalb sich verantwortliche Personen in politischen Funktionen dem schwerer entziehen können. Zugleich ist mit großen Versammlungen auch der (widerlegliche) Eindruck einer öffentlichen Meinungsführerschaft verbunden, wenn diesen keine ähnlich großen Gegendemonstrationen gegenüberstehen. Zwar kennt auch dieses Artikulationsrecht keinen rechtsförmlichen Reaktionsanspruch, aber die physische Wirkung zumindest größerer Versammlungen erzeugt nicht selten einen faktischen Reaktionsdruck bei den angesprochenen Institutionen oder Personen bis hin zu weitreichenden Maßnahmen.<sup>1595</sup> Das mutmaßlich bedeutendste Beispiel in der deutschen Geschichte stellen der Mauerfall und der Zusammenbruch der DDR dar, die

1590 Art. 113 BayVerf, 23 BbgVerf, 26 BerlVerf, 16 BremVerf, 14 HessVerf, 12 LSAVerf, 12 RLPVerf, 6 SaarVerf, 23 SächsVerf, 10 ThürVerf.

1591 Zum dynamischen (und nicht statischen) Charakter der Verweisungen s. oben, → Rn. 381 u. Fn. 1475; auch hier ist die Unterscheidung ohne Bedeutung, weil Art. 8 GG seit seinem Inkrafttreten am 24.5.1949 nicht verändert worden ist (vgl. BGBl. 1949 I, S. 2).

1592 Art. 113 BayVerf, 23 Abs. 1 BbgVerf, 26 S. 1 BerlVerf, 16 Abs. 1 BremVerf, 12 Abs. 1 LSAVerf, 23 Abs. 1 SächsVerf.

1593 Dazu näher Koriath, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 142 Rn. 14 (zweite Fallgruppe).

1594 Art. 16 Abs. 2 S. 1 BremVerf, 14 Abs. 2 HessVerf, 6 Abs. 2 SaarVerf.

1595 Deshalb warnt *Depenheuer*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 8 Rn. 9, auch vor dem demokratiegefährdenden Potenzial der Versammlungsfreiheit.

beide kaum ohne die großen montäglichen Massendemonstrationen in Leipzig und anderen großen Städten Ostdeutschlands unter dem Schlachtruf „Wir sind das Volk“ möglich gewesen wären.<sup>1596</sup>

401 Demnach eröffnet das Versammlungsrecht gerade in seinem Verständnis als Demonstrationsfreiheit eine „Teilhabe des (nicht-vermögenden) Bürgers an der öffentlichen Meinungsbildung“,<sup>1597</sup> indem mit der Erzielung von öffentlicher Aufmerksamkeit eine Form von Einflussnahme auf die hoheitliche Willensbildung erreicht wird. Deshalb wird das Demonstrationsrecht auch in der Politikwissenschaft als legales Mittel der Protestkultur und als demokratische Ausdrucksform der Partizipation zugerechnet.<sup>1598</sup> Auch das Bundesverfassungsgericht vertritt – besonders deutlich in der Brokdorf-Entscheidung – ein dezidiert partizipationsgeprägtes Verständnis der Versammlungsfreiheit als „demokratisches Bürgerrecht“<sup>1599</sup> und besonders wichtiges Element des über Wahlen hinausreichenden Teilhaberechts der Bürgerschaft an der politischen Willensbildung, um die im Repräsentativsystem vergleichsweise geringeren Mitwirkungsmöglichkeiten der Einzelnen zu kompensieren und damit die willensbildende Kommunikationsrichtung vom Volk zum Staat zu gewährleisten. Da die Versammlungsfreiheit oft als Kompensation fehlender anderer Zugänge zu politischer-institutioneller oder medial-kommunikativer Macht eingesetzt wird, kann ihr insofern der Charakter eines Minderheitenrechts attestiert werden.<sup>1600</sup>

402 Demzufolge attestiert das Gericht der Ausübung des Versammlungsrechts die Bedeutung „eines politischen Frühwarnsystems“, um Defizite des repräsentativen Systems anzuzeigen, und – im Anschluss an *Konrad Hesse* – den Charakter als „ein Stück ursprünglich-ungebändigter unmittelbarer Demokratie, das geeignet ist, den politischen Betrieb vor Erstarrung in geschäftiger Routine zu bewahren.“<sup>1601</sup> Auch das positive Verfassungsrecht Brandenburgs betont diesen Status-activus-Charakter der Versammlungsfreiheit, indem diese gemeinsam mit dem Recht auf politische Mitgestaltung, dem Wahl- und Abstimmungsrecht sowie dem Petitionsrecht im Abschnitt „Politische Gestaltungsrechte“ (Art. 21-24 BbgVerf) systematisch verortet ist. Dieser politisch-demokratischen Ausrichtung des Grundrechts wird in der Literatur allerdings auch widersprochen. *Otto Depenheuer* betont – freilich etwas einseitig – die staatsbedrohende Dimension der Versammlungsfreiheit und sieht je-

1596 Vgl. *Kloepfer*, HStR VII, § 164 Rn. 1, der den Demonstrationen zumindest eine Beschleunigungswirkung attestiert.

1597 *Kloepfer*, HStR VII, § 164 Rn. 1; s. auch *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 8 Rn. 16.

1598 *Gabriel/Völkl*, Partizipation, S. 523 (545).

1599 BVerfGE 69, S. 315 (343).

1600 *Ullrich*, Das Demonstrationsrecht, S. 25.

1601 BVerfGE 69, S. 315 (347), im Anschluss an *Hesse*, Verfassungsrecht, Rn. 404; ähnlich *Ullrich*, Das Demonstrationsrecht, S. 83, 87 ff.; krit. *Kloepfer*, HStR VII, § 164 Rn. 14 ff., der darin insbesondere eine Überbetonung des Demokratiegehalts zulasten des liberalen Abwehr- und Freiheitsgehalts des Grundrechts sieht und vor einer verzerrten Wahrnehmung politischer Präferenzen durch eine Übergewichtung von Demonstrationen warnt; ebenfalls krit. *Depenheuer*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 8 Rn. 33 zu einem „Grundrechtszuwachs kraft Kollektivität“.

denfalls in großen Massendemonstrationen weniger ein Ausdrucksmittel der geistig-argumentativen Auseinandersetzung, als vielmehr ein Instrument der psychischen Einschüchterung oder gar Überwältigung der Gesellschaft und ihrer Repräsentanten, durch das eine artikulationsstarke Minderheit sich als Mehrheit fühlen und demokratisch legitimierte (mithin repräsentative) Mehrheitsentscheidungen gefährden kann.<sup>1602</sup> Als Ausgleich für die von Einzelnen häufig empfundene Ohnmacht gegenüber vielfältigen (und nicht ausnahmslos sachgerechten) Einflüssen, die zu hoheitlichen Entscheidungen führen, bedarf es jedoch gerade für die „Unzufriedenen und Unbequemen oder gar Aufsässigen“<sup>1603</sup> eines solchen grundrechtlich abgesicherten Artikulationsventils als Minderheitenrecht, um die Legitimität der Mehrheitsentscheidung zu gewährleisten und die demokratische Integrationsleistung zu befördern.<sup>1604</sup>

### III. Anregungsrechte mit einem einfachen Reaktionsanspruch

#### 1. Petitionsrecht

##### a) Charakter des Grundrechts

Das in Art. 17 GG gewährleistete Petitionsrecht geht auf die Antike zurück und verfügt über eine jahrhundertelange Tradition, weshalb dafür auch der Begriff einer „Urinstitution“ verwendet wird.<sup>1605</sup> Die lange als Supplikation bezeichnete Praxis<sup>1606</sup> firmiert seit Beginn des 19. Jahrhunderts unter dem Petitionsbegriff<sup>1607</sup> und hat sich neben der Beschwerdefunktion (vgl. §§ 36-38 WürttVerf 1819)<sup>1608</sup> auch eine politische Artikulationsfunktion verschafft. So wurde das erstmals in der englischen Bill of Rights von 1689 individuell gewährleistete Petitionsrecht<sup>1609</sup> bereits im 18. Jahrhundert und vor allem im Vormärz des 19. Jahrhunderts als politisches Kampfinstrument eingesetzt,<sup>1610</sup> was im konstitutionellen Verfassungsrecht auf Unterstützung und Ablehnung traf. Das Allgemeine preußische Landrecht von 1794 stellte jeder

1602 Depenheuer, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 8 Rn. 35 f., 42, 59.

1603 Klopfer, HStR VII, § 164 Rn. 1.

1604 Ähnlich BVerfGE 69, S. 315 (347); s. auch Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 8 Rn. 17; Hoffmann-Riem, HGR IV, § 106 Rn. 17.

1605 H. Bauer, HGR V, § 117 Rn. 2 m.w.N.; ausführlich zur historischen Entwicklung ab der Entstehung moderner Staatlichkeit mit dem ausgehenden Mittelalter M. Hornig, Petitionsfreiheit, S. 22 ff.

1606 Näher H. Bauer, HGR V, § 117 Rn. 3-6.

1607 Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 17 Rn. 7; für M. Hornig, Petitionsfreiheit, S. 23, steht dieser Begriffswandel in einem engen Zusammenhang mit der Entwicklung von einer Untertanenstellung zu einem zunehmend staatsbürgerlichen Selbstverständnis der Menschen.

1608 Abgedruckt bei Dürig/Rudolf, Verfassungsgeschichte, S. 28 f.

1609 „That it is the Right of the Subjects to petition the King and all Commitments and Prosecutions for such Petitioning are Illegal“ (<https://www.legislation.gov.uk/aep/WillandMarSess2/1/2>); Langenfeld, HStR III, § 39 Rn. 1; H. Bauer, HGR V, § 117 Rn. 7.

1610 Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 17 Rn. 11, 13; H. Bauer, HGR V, § 117 Rn. 8.



Person „frey, seine Zweifel, seine Einwendungen und Bedenklichkeiten gegen Gesetze und andre Anordnungen im Staate, so wie überhaupt seine Bemerkungen und Vorschläge über Mängel und Verbesserungen, sowohl dem Oberhaupt des Staats, als den Vorgesetzten des Departements anzuzeigen; und Letztere sind dergleichen Anzeigen mit erforderlicher Aufmerksamkeit zu prüfen verpflichtet.“<sup>1611</sup> Auch die Verfassung von Sachsen-Weimar von 1816 sah in § 110 die Möglichkeit vor, dass jede Person „ein Gebrechen, dessen Abstellung das allgemeine Wohl zu erfordern scheint“ an den Landtag berichten konnte,<sup>1612</sup> während demgegenüber die Verfassung des Großherzogtums Hessen von 1820 in Art. 81 Abs. 3 das „Petitionsrecht [...] in Hinsicht allgemeiner politischer Interessen“ als Übergriff in die Kompetenzen der Stände ansah und sogar unter Strafe stellte.<sup>1613</sup> Der Durchbruch der Verbürgung des Rechts, neben Beschwerden auch Bitten bei Behörden und Volksvertretungen anzubringen, erfolgte mit der Verbürgung in § 159 PKV. Denn auch wenn diese Norm bekanntlich nicht in Kraft getreten ist, hat die Revolution von 1848 hier bleibende Spuren hinterlassen.<sup>1614</sup> Spätestens Art. 126 WRV gewährleistete ein umfassendes Petitionsrecht als subjektives Recht mit einem dualen Rechtscharakter.<sup>1615</sup>

404 Dieser duale Charakter prägt auch Art. 17 GG,<sup>1616</sup> der zugleich ein Freiheitsgrundrecht mit Rechtsschutzfunktion und ein demokratisches Partizipationsinstrument darstellt.<sup>1617</sup> Dies kommt in der Definition des Petitionsbegriffs, den der Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages in seinen Verfahrensgrundsätzen<sup>1618</sup> zugrunde gelegt hat, zum Ausdruck. Danach handelt es sich bei Petitionen um „Eingaben, mit denen Bitten und Beschwerden in eigener Sache, für andere oder im allgemeinen Interesse vorgetragen werden.“<sup>1619</sup>

405 In seiner primär einer Effektuierung des Rechtsstaatsprinzips dienenden Rechtsschutzfunktion<sup>1620</sup> stellt das Petitionsrecht einen außergerichtlichen und nichtförm-

1611 Zweyter Theil, Zwanzigster Titel, § 156 (<http://ra.smixx.de/media/files/PrALR-II-20.pdf>); ebenso zit. bei H. Bauer, HGR V, § 117 Rn. 6.

1612 M. Hornig, Petitionsfreiheit, S. 35 (Fn. 76).

1613 Zitiert nach M. Hornig, Petitionsfreiheit, S. 35 (Fn. 74); s. auch Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 17 Rn. 12.

1614 Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 17 Rn. 13 f.; H. Bauer, HGR V, § 117 Rn. 8; M. Hornig, Petitionsfreiheit, S. 39 f.

1615 Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 17 Rn. 18 f.; H. Bauer, HGR V, § 117 Rn. 9; zur kompetenzrechtlichen Regelung in Art. 23 der Reichsverfassung von 1871 vgl. Klein/Schwarz, a.a.O., Rn. 15-17; H. Bauer, a.a.O., Rn. 8; M. Hornig, Petitionsfreiheit, S. 41 ff.

1616 S. dazu – bezogen auf das EU-Petitionsrecht – Haug, JZ 2015, S. 1042 (1043).

1617 H. Bauer, HGR V, § 117 Rn. 14.

1618 Die Verfahrensgrundsätze beruhen auf der Ermächtigung von § 110 Abs. 1 GO BT und sind im Internet veröffentlicht ([https://www.bundestag.de/ausschuesse/a02\\_Petitionsausschuss/verfahrensgrundsaeetze-867806](https://www.bundestag.de/ausschuesse/a02_Petitionsausschuss/verfahrensgrundsaeetze-867806)).

1619 PetA-Verfahrensgrundsätze, Ziffer 2.1, Abs. 1; diese Definition ist etwa weiter als im Unionsrecht, das eine unmittelbare Betroffenheit des Petenten verlangt, s. unten, → Rn. 433.

1620 Vgl. Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 17 Rn. 139.

lichen Rechtsbehelf dar,<sup>1621</sup> mit dem einzelne oder Gruppen sich gegen eine als unrichtig empfundene Behandlung individueller Anliegen durch hoheitliche Stellen wehren und so „Gerechtigkeitslücken“ schließen können.<sup>1622</sup> Zwar hat diese Funktion des Petitionsrechts mit dem zunehmenden Ausbau der Rechtsschutzmöglichkeiten an Bedeutung verloren, weshalb im Parlamentarischen Rat sogar seine Entbehrlichkeit diskutiert wurde.<sup>1623</sup> Da im Petitionsverfahren jedoch ein anderer – nämlich um die Zweckmäßigkeit erweiterter – Prüfungsmaßstab angewendet wird, hat diese Dimension des Petitionsrechts auch heute noch eine eigenständige Bedeutung.<sup>1624</sup>

Daneben eröffnet das Petitionsrecht aber eben auch die vom Demokratieprinzip geprägte Möglichkeit, Anliegen von allgemeinem bzw. (im Sinn der hier verwendeten Partizipationsdefinition) von überindividuellem Interesse an hoheitliche Stellen heranzutragen.<sup>1625</sup> In dieser kommunikationsrechtlichen Dimension<sup>1626</sup> kommt den Petenten die Rolle eines „status activus politicus“ und damit dem Petitionsrecht eine genuin politische Partizipationsfunktion zu,<sup>1627</sup> was durch die Hervorhebung der Adressierung an die mit politischer Gestaltungstätigkeit besonders beauftragten Volksvertretungen unterstrichen wird. Diese partizipative Funktion des Petitionsrechts war – wie die Historie gezeigt hat – schon seit jeher wichtig, hat aber im Zuge des steigenden Partizipationsverlangens und durch neue Erscheinungsformen nochmals an Bedeutung gewonnen und dem Petitionsrecht eine „bemerkenswerte Renaissance“ verschafft.<sup>1628</sup>

Noch deutlicher als im Grundgesetz kommt dies im unionalen Primärrecht zum Ausdruck, indem Art. 24 AEUV das Petitionsrecht in einen direkten Kontext zur direktdemokratischen<sup>1629</sup> Befassungsinitiative gem. Art. 11 Abs. 4 EUV rückt und damit in das demokratische Legitimationskonzept der EU integriert.<sup>1630</sup> In diesem Sinn bezeichnet der EuGH die Petition als ein „Instrument zur Teilhabe der Bürger

1621 Ausf. dazu *Stober*, HGR III, § 77 Rn. 24 ff. u. insb. Rn. 31-35; *Klein/Schwarz*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 17 Rn. 49, sprechen in diesem Zusammenhang von einem „Prinzip der Doppelspurigkeit von Rechtsweg und ‚Petitionsweg‘“.

1622 *H. Bauer*, HGR V, § 117 Rn. 30, der auch den Mehrwert des bei einer Petition möglichen Aushandlungs- und Lösungsfindungsprozesses gegenüber förmlichen Rechtsbehelfen betont und beispielhaft belegt; ausführlich zur Rechtsschutzfunktion *M. Hornig*, Petitionsfreiheit, S. 63 ff.

1623 *H. Bauer*, DÖV 2014, S. 453; JöR n.F. 1951, S. 171.

1624 *Würtenberger/Schenke*, Das parlamentarische Petitionswesen, S. 97 (100).

1625 *H. Bauer*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 17 Rn. 63.

1626 Vgl. *Klein/Schwarz*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 17 Rn. 140.

1627 *Mader*, EuR 2013, S. 348 (359 f.); *Masing*, Mobilisierung des Bürgers, S. 166 ff.; a.A. *Schmitt Glaeser*, HStR III, § 38 Rn. 12, der nur die Rechtsbehelfsfunktion anerkennt; für unfruchtbar hält *H. Bauer*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 17 Rn. 20, den Streit über die Einordnung des Petitionsrechts in die Statuslehre.

1628 *H. Bauer*, DÖV 2014, S. 453.

1629 Der Begriff der „direkten Demokratie“ wird im Unionsrecht in einem weiteren Sinne des direkten Dialogs und nicht nur als unmittelbares Entscheidungsrecht verstanden, vgl. *Guckelberger*, Bürgerbeauftragter und Petitionen, S. 15 (Fn. 30) m.w.N.; zum hier verwendeten Verständnis von „direkter Demokratie“ s.u., Fn. 1867 u. → Rn. 870 f.

1630 Ähnlich *H. Bauer*, HGR V, § 117 Rn. 54 a.E.

am demokratischen Leben der Union<sup>1631</sup>. Die politisch-partizipative Dimension des Petitionsrechts muss dabei keine Einbahnstraße darstellen: So wie sich Partizipationswillige an die hoheitlichen Stellen werden können, so haben umgekehrt die Parlamente und Behörden die Möglichkeit, ihre Sichtweise oder ihr Handeln zu erklären<sup>1632</sup> und das Petitionsrecht als „soziales Frühwarnsystem“ zu nutzen.<sup>1633</sup> Vor allem verfügen die hoheitlichen Stellen damit ein starkes Instrument der Informationsgewinnung für die Eigen- und Fremdkontrolle;<sup>1634</sup> gerade den Parlamenten steht auf diesem Weg ein regierungsunabhängiger Informationskanal zur Verfügung, was zur Ergänzung von Lagebildern, zur (teilweisen) Kompensation des Informationsvorsprungs der Regierung und zur Erfüllung der Kontrollfunktion gegenüber der Exekutive von Relevanz ist.<sup>1635</sup>

### b) Gegenstand, Grenzen und Umsetzung des Petitionsrechts

#### (1) Schutzbereich

- 408 Das Petitionsrecht kann von jeder natürlichen Person<sup>1636</sup> und (unter den Voraussetzungen von Art. 19 Abs. 3 GG)<sup>1637</sup> von jeder juristischen Person bzw. nicht-rechtsfähigen Personenmehrheit<sup>1638</sup> wahrgenommen werden; öffentlich-rechtliche Rechtssubjekte fallen wegen der fehlenden wesensmäßigen Anwendbarkeit nicht in den personellen Schutzbereich, soweit sie nicht ausnahmsweise grundrechtsfähig

1631 EuGH, Urt. v. 9.12.2014 – Az. C-261/13 P, curia, Rn. 17; ähnlich Meese, Petitionsrecht und Beschwerde-recht, S. 70 f.

1632 Vgl. Guckelberger, Bürgerbeauftragter und Petitionen, S. 18 f.

1633 BT-Drs. VI/3829, S. 29; Rinken, Petitionsrecht, S. 108 (115 f.); Würtenberger/Schenke, Das parlamentarische Petitionswesen, S. 97 (106); H. Bauer, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 17 Rn. 22; ders., HGR V, § 117 Rn. 31; Langenfeld, HStR III, § 39 Rn. 17; krit. dazu Krings, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), GG, Art. 17 Rn. 3, der darin eine „Überhöhung des Petitionsrechts“ sieht, die im Hinblick auf die zahlreichen anderen Mitwirkungsmöglichkeiten „unangebracht“ sei; ebenso Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 17 Rn. 4.

1634 M. Hornig, Petitionsfreiheit, S. 82 ff.; umfassend zu diesem Aspekt Stober, HGR III, § 77, insb. Rn. 31-35.

1635 Würtenberger/Schenke, Das parlamentarische Petitionswesen, S. 97 (105); Jarass, in: Jarass (Hrsg.), GRC, Art. 44 Rn. 2; Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 17 Rn. 142; Langenfeld, HStR III, § 39 Rn. 63; dies kommt auch in Art. 28 Abs. 2 HmbVerf zum Ausdruck.

1636 Anders noch Art. 126 S. 1 WRV, der das Petitionsrecht auf die Deutschen beschränkte; aus dem nunmehr fehlenden staatsbürgerlichen Zuschnitt kann jedoch kein Argument gegen den partizipativen (Teil-)Charakter des Petitionsrechts abgeleitet werden, wie das Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 17 Rn. 69, (allerdings nur hinsichtlich der staatlichen Willensbildung) tun.

1637 Insoweit etwas ungenau Ziffer 3 Abs. 1 der PetA-Verfahrensgrundsätze, wonach „jeder inländischen juristischen Person des Privatrechts“ das Grundrecht zustehen soll; da Art. 19 Abs. 3 GG jedoch die wesensmäßige Anwendbarkeit des Grundrechts verlangt, wird dies für juristische Personen des Privatrechts, die im Lager des Staates stehen (etwa wegen einer hoheitlichen Mehrheitsbeteiligung), nicht der Fall sein können.

1638 Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 17 Rn. 72.

sind.<sup>1639</sup> Sachlich umfasst es sowohl Bitten als auch Beschwerden. Unter Bitten verstehen die Verfahrensgrundsätze des Bundestages „Forderungen und Vorschläge für ein Handeln oder Unterlassen von staatlichen Organen, Behörden oder sonstigen Einrichtungen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen“. Dazu zählen ausdrücklich „insbesondere Vorschläge zur Gesetzgebung“, womit der Petitionsausschuss des Bundestages sein politisch-partizipatorisches Verständnis des Petitionsrechts unterstreicht.<sup>1640</sup> Während in diesem Verständnis von Bitten ein grundsätzlich konstruktiver Initiativcharakter des Grundrechts zum Ausdruck kommt, betont der Begriff der Beschwerden als systematisches Gegenstück dazu die kritikbezogene Wahrnehmung des Petitionsrechts. Denn dieser umfasst aus Sicht der Verfahrensgrundsätze „Beanstandungen, die sich gegen ein Handeln oder Unterlassen von staatlichen Organen, Behörden oder sonstigen Einrichtungen wenden, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen“.<sup>1641</sup> Entscheidend für die Subsumtion einer Eingabe unter den Petitionsbegriff ist jedoch in beiden Fällen, dass ein substantielles Anliegen mit der Erwartung einer Reaktion vorgetragen wird. Daher fallen „bloße Mitteilungen, Belehrungen, Vorwürfe, Anerkennungen oder sonstige Meinungsäußerungen ohne materielles Verlangen“ ebenso wenig unter den Schutzbereich des grundrechtlichen Petitionsrechts wie förmliche Rechtsbehelfe.<sup>1642</sup> streitig ist dies für Auskunftersuchen, die auch als „Bitte“ angesehen werden können.<sup>1643</sup>

Partizipationsrechtlich besonders bedeutsam ist die ausdrückliche Betonung der 409 Option einer gemeinschaftlichen Grundrechtsausübung, weshalb *Hartmut Bauer* von „Züge[n] eines Gruppengrundrechts“ spricht.<sup>1644</sup> So gibt es neben der klassischen Einzelpetition, die individuell von einer Person eingereicht wird, auch die kollektiv wahrnehmbare Möglichkeit von Mehrfach-, Sammel- und Massenpetitionen. Während Mehrfachpetitionen mehrere (ggf. sogar voneinander unabhängige) Einzelpetitionen mit demselben Anliegen darstellen, handelt es sich bei einer Sammelpetition um eine einzelne Eingabe, die von mehreren Personen gemeinsam unterzeichnet worden ist, und bei Massenpetitionen um formal einzelne Eingaben mit (zumindest nahezu) identischem Text, wie das etwa in Serienbriefen der Fall

1639 *H. Bauer*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 17 Rn. 31; *Langenfeld*, HStR III, § 39 Rn. 21 f., mit einer Offenheit für eine Petitionsrechtsfähigkeit von Gemeinden und Gemeindeverbänden, soweit es um deren Selbstverwaltung geht (Art. 28 Abs. 2 GG); krit. dazu *Guckelberger*, Aktuelle Entwicklungen, S. 30.

1640 PetA-Verfahrensgrundsätze, Ziffer 2.1, Abs. 2; im Landesverfassungsrecht werden neben Bitten und Beschwerden teilweise auch noch Anregungen und/oder Anträge genannt, s. Art. 105 Abs. 6 S. 1 BremVerf, 34 BerlVerf, 16 HessVerf.; vgl. auch *Rinken*, Petitionsrecht, S. 108 (114 f.).

1641 PetA-Verfahrensgrundsätze, Ziffer 2.1, Abs. 3.

1642 PetA-Verfahrensgrundsätze, Ziffer 2.3; *Klein/Schwarz*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 17 Rn. 44; *H. Bauer*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 17 Rn. 34.

1643 So *Klein/Schwarz*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 17 Rn. 47; abl. dagegen *Langenfeld*, HStR III, § 39 Rn. 23.

1644 *H. Bauer*, HGR V, § 117 Rn. 39.

ist.<sup>1645</sup> Gerade diese kollektiv organisierten Petitionsformen werden entsprechend ihren historischen Vorläufern im 19. Jahrhundert auch in der Bundesrepublik als Instrumente der politischen Artikulation genutzt. Bei politisch besonders brisanten Themen wie z.B. die strafrechtliche Behandlung von Schwangerschaftsabbrüchen oder einschränkende Regelungen des Asylrechts sind schon des Öfteren sechsstellig Zahlen erreicht worden,<sup>1646</sup> was das Petitionsrecht materiell in die Nähe (rechtlich unverbindlicher) Volksbegehren rückt.<sup>1647</sup> Denn die kollektiven Petitionsformen haben regelmäßig einen starken Öffentlichkeitsbezug mit potenziell erheblichen Auswirkungen auf die politische Willensbildung der Bevölkerung, wovon deshalb – gerade in einem parlamentarisch-repräsentativen System – eine „influenzierende Wirkung auf staatliche Entscheidungsprozesse“ ausgehen kann.<sup>1648</sup>

410 Es gibt (oder gab) deshalb sogar vereinzelte Stimmen, die auf den politischen Prozess einwirkende Petition sei wegen Unverträglichkeit mit der (vermeintlich) strikt repräsentativen Ausrichtung des Grundgesetzes nicht mehr von Art. 17 GG geschützt.<sup>1649</sup> Diese Ansicht verkennt nicht nur den historischen Hintergrund des Petitionsrechts und die Entstehungsgeschichte von Art. 17 GG, sondern auch die ausdrückliche Nennung der gemeinschaftlichen Grundrechtsausübung sowie der „Bitten“ im Verfassungstext.<sup>1650</sup> Gerade breit unterstützte Massenpetitionen sind Anzeichen und Gradmesser für die politische Unzufriedenheit (in der Regel minoritärer) Bevölkerungsteile und stellen damit ein bedeutendes Gegengewicht zu anderen Einflussformen wie etwa dem Lobbyismus stringent organisierter oder kapitalkräftiger Interessen dar.<sup>1651</sup> So kommt dem Petitionsrecht in dieser Dimension das Potenzial eines „schriftlichen Demonstrationsrechts“ zu,<sup>1652</sup> wobei (wie bei Art. 8 GG) kein Anspruch auf eine persönliche Begegnung mit der adressierten Person des Anliegens – etwa in Gestalt einer Überreichung der Petition – besteht.<sup>1653</sup>

1645 PetA-Verfahrensgrundsätze, Ziffer 2.2, Abs. 1-3; ausf. zu den verschiedenen Petitionsarten *Guckelberger*, Aktuelle Entwicklungen, S. 41-44.

1646 *Klein/Schwarz*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 17 Rn. 2; *Schefold*, Petitionsrecht, S. 119 (122), berichtet von über 100.000 Unterschriften zu Sondertarifen der Bahn, 225.000 zum Transport von Schlachtpferden, 188.000 zur Fristenregelung beim Schwangerschaftsabbruch und von ca. 500.000 Unterschriften zur Urheberrechtsreform von 1965.

1647 *Schefold*, Petitionsrecht, S. 119 (122).

1648 *M. Hornig*, Petitionsfreiheit, S. 75 ff.

1649 Die Auffassung wurde noch in der ersten Auflage des Handbuchs des Staatsrechts vertreten und kann mittlerweile als widerlegt gelten, vgl. dazu *Würtenberger/Schenke*, Das parlamentarische Petitionswesen, S. 97 (S. 101 und Fn. 231 m.w.N.).

1650 *Würtenberger/Schenke*, Das parlamentarische Petitionswesen, S. 97 (102-104).

1651 *Würtenberger*, Massenpetitionen, S. 169 (170, 172 f.).

1652 Die Parallele zu Art. 8 GG ziehen auch *Klein/Schwarz*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 17 Rn. 140, die „das Petitionsrecht als Möglichkeit individueller Beteiligung am politischen Prozess“ anerkennen.

1653 *Klein/Schwarz*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 17 Rn. 67; *Guckelberger*, Aktuelle Entwicklungen, S. 78 m.w.N.

In formaler Hinsicht setzt der Petitionsbegriff des Grundgesetzes ausdrücklich die Schriftform<sup>1654</sup> und implizit die Absendernennung voraus; dagegen ist eine handschriftliche Unterzeichnung nicht zwingend<sup>1655</sup> und (inzwischen) eine elektronische Einreichung per E-Mail möglich.<sup>1656</sup> In seiner einzigen Entscheidung zum Petitionsrecht, die aus dem Jahr 1953 stammt, hat das Bundesverfassungsgericht zudem die Zulässigkeit einer Petition davon abhängig gemacht, dass nichts „gesetzlich Verbotenes gefordert wird“ und sie keinen „beleidigenden, herausfordernden oder erpresserischen Inhalt hat“.<sup>1657</sup> An diese einschränkenden Anforderungen wird man nach dem heutigen Grundrechtsverständnis sehr hohe Anforderungen stellen müssen. Natürlich können im Wege einer Petition auch Rechtsänderungen gefordert werden, die auf die Legalisierung von bislang „gesetzlich Verbotenem“ (z.B. die Freigabe sogenannter weicher Drogen) gerichtet sind; auch ein anmaßender, herausfordernder oder gar beleidigender Ton wird der Zulässigkeit einer Petition – nicht zuletzt mit Blick auf die im Kontext öffentlicher Angelegenheiten äußerst weit verstandene Meinungsfreiheit<sup>1658</sup> – allenfalls in besonders gelagerten Extremfällen entgegenstehen können.<sup>1659</sup> Umgekehrt bedeutet die Zulässigkeit einer Petition keineswegs, dass damit ein rechtswidriger Inhalt gerechtfertigt wäre;<sup>1660</sup> allerdings stellt die Ausübung des Petitionsrechts eine Wahrnehmung berechtigter Interessen dar, weshalb eine Rechtfertigung nach § 193 StGB bei ehrenrührigen Petitionsaussagen in Betracht kommen kann.<sup>1661</sup>

Mögliche Adressaten von Petitionen sind nicht nur – wie es in der öffentlichen Wahrnehmung mitunter den Anschein hat – die Volksvertretungen (und ihre Aus-

1654 Mit dem Schriftformerfordernis sollen „Ernsthaftigkeit und Überlegtheit des vorgetragenen Anliegens“ sichergestellt werden; mündliche Petitionen sind damit nicht unzulässig, unterfallen aber nicht dem grundrechtlichen Schutz von Art. 17 GG, s. *Klein/Schwarz*, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, GG, Art. 17 Rn. 63.

1655 Dies entspricht dem Grundsatz „in dubio pro libertate“, ist aber nicht unumstritten; wie hier *Klein/Schwarz*, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, GG, Art. 17 Rn. 64; *H. Bauer*, in: *Dreier* (Hrsg.), GG, Art. 17 Rn. 35; für das Unterschriftenfordernis dagegen *Langenfeld*, HStR III, § 39 Rn. 26.

1656 Jedenfalls bei Nutzung des dafür vorgesehenen Formulars (sog. Online-Petition), vgl. PetA-Verfahrensgrundsätze, Ziffer 4 Abs. 1 UA 2; ob diese Einreichungsform aber noch von der grundrechtlichen Gewährleistung umfasst ist, hinterfragt *H. Bauer*, in: *Dreier* (Hrsg.), GG, Art. 17 Rn. 36, mit beachtlichen Argumenten; dafür *Guckelberger*, Aktuelle Entwicklungen, S. 34–36, ebenso im Prot. 35. Sitzung des Ausschusses für Verfassung, Recht und Parlamentsfragen des Bayerischen Landtags, 17. WP, vom 21.5.2015, S. 92, unter Hinweis auf die ratio des Petitionsrechts, einen „unkomplizierten Zugang zum Parlament“ zu ermöglichen.

1657 BVerfGE 2, S. 225 (229).

1658 Dazu näher oben, → Rn. 374 f.; genau in diesem Kontext hat BVerfGK, Beschl. v. 12.12.1990 – Az. 1 BvR 839/90, NJW 1991, S. 1475 (1477), die Entscheidung von 1953 implizit relativiert.

1659 Vgl. *Klein/Schwarz*, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, GG, Art. 17 Rn. 57 f.; ähnlich *Langenfeld*, HStR III, § 39 Rn. 29, und *H. Bauer*, in: *Dreier* (Hrsg.), GG, Art. 17 Rn. 39, die insofern zwischen Unzulässigkeit und Unbegründetheit differenzieren.

1660 *Klein/Schwarz*, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, GG, Art. 17 Rn. 59 f.

1661 *Klein/Schwarz*, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, GG, Art. 17 Rn. 117.

schüsse als Suborgane),<sup>1662</sup> sondern mit den „zuständigen Stellen“ auch die der Exekutive zuzurechnenden Behörden aller Hoheitsträger sowie außerdem Privatrechtssubjekte, die von der öffentlichen Hand beherrscht werden oder als Beliehene hoheitlich tätig sind,<sup>1663</sup> und – dem Grunde nach – auch Organe der Rechtspflege.<sup>1664</sup> Wegen der umfassenden Bindung von Art. 17 GG gilt dies gem. Art. 1 Abs. 3 GG außerdem nicht nur für den Bund, sondern für alle Ebenen im deutschen Staatsaufbau einschließlich der Kommunen. Die Erwähnung des kommunalen Petitionsrechts in der Kommunalverfassung einiger Länder hat folglich nur deklaratorische Bedeutung.<sup>1665</sup> Über die Anzahl der bei den „zuständigen Stellen“ eingehenden Petitionen, die in der Regel Administrativpetitionen darstellen, liegen im Gegensatz zu den Parlamentspetitionen nur sehr rudimentäre Zahlen vor.<sup>1666</sup> Aus einer parlamentarischen Anfrage im Bundestag sind zumindest die an die (meisten)<sup>1667</sup> Bundesministerien gerichteten Petitionen für die Jahre 2013–2015 bekannt; mit 574.804 (2013), 619.523 (2014) und 655.312 (2015) Eingaben<sup>1668</sup> liegen die Zahlen erheblich über denen der zeitgleich beim Bundestag eingegangenen Petitionen, die 14.800 (2013), 15.235 (2014) und 13.137 (2015) betragen.<sup>1669</sup>

## (2) Gewährleistungen, insbesondere Begründungsanspruch

- 413 Liegt eine Petition i.S.v. Art. 17 GG vor, gewährleistet das Grundrecht neben Abwehrrechten gegen Behinderungen – etwa beim Erstellen der Petitionsschrift oder

1662 Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 17 Rn. 112, für Ausschüsse als fachliche Substruktur, nicht jedoch für Abgeordnete oder Fraktionen als politische Substruktur der Parlamente (a.a.O., Rn. 111).

1663 Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 17 Rn. 99; H. Bauer, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 17 Rn. 41; Langenfeld, HStR III, § 39 Rn. 38 f.; Röper, DÖV 2015, S. 456 (457); ausf. Guckelberger, Aktuelle Entwicklungen, S. 125 ff.

1664 Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 17 Rn. 102.

1665 Art. 56 Abs. 3 BayGO, §§ 16 BbgKVerf, 19 VerfBrhv, 14 Abs. 1 KV M-V, 34 NkomVG, 24 GemO NRW, 21 KrO NRW, 16b GemO RLP, 11b LKO RP, 12 SächsGemO, 11 SächsLKrO, 16e GemO SH, 16d KrO SH; sogar organisationsrechtliche Regelungen für die kommunalen Petitionsausschüsse finden sich in §§ 17 BezVG BE, 19 Abs. 1 S. 3 VerfBrhv, 34 S. 3 NkomVG, 24 Abs. 1 S. 3 GemO NRW, 21 Abs. 1 S. 3 KrO NRW, 16b S. 3 GemO RLP, 11b S. 3 LKO RP, 12 Abs. 2 SächsGemO, 11 Abs. 2 SächsLKrO; Langenfeld, HStR III, § 39 Rn. 37, problematisiert, ob die Kommunalparlamente ebenfalls unter den Volksvertretungsbegriff in Art. 17 GG fallen, was wegen Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG nicht überzeugen kann und außerdem – wie sie selbst einräumt – folgenlos bleibt, weil die Kommunalparlamente ansonsten als „sonstige Stellen“ anzusehen wären; so die Einordnung von M. Hornig, Petitionsfreiheit, S. 128–130; für die Zuordnung zu Volksvertretungen hingegen BVerwG, Urt. v. 6.5.2020 – Az. 8 C 12/19, juris (Ls. 1 u. Rn. 16).

1666 Röper, DÖV 2015, S. 456 (457 f.), spricht insofern zutreffend von einem Desiderat und berichtet von fruchtlosen Bemühungen, für die Stellen des Landes Bremen eine entsprechende Erfassungs- und Berichtspflicht zu schaffen (a.a.O., S. 458–460).

1667 In drei Bundesministerien wird keine Erhebung durchgeführt (Bundesfinanzministerium, Bundesgesundheitsministerium, Bundeswirtschaftsministerium), vgl. BT-Drs. 18/10760, S. 3 f.

1668 Eigenständig addierte Zahlen aus BT-Drs. 18/10760, S. 2–4, mit diversen Regierungsbeauftragten, aber ohne Bürgertelefone und Presse- und Informationsamt der Bundesregierung; ähnlich Röper, NVwZ 2017, S. 1821 (1822).

1669 BT-Drs. 19/21900, S. 79.



bei Bemühungen um Unterstützung der Petition durch weitere Personen, Medien oder die Öffentlichkeit<sup>1670</sup> – vor allem einen leistungsrechtlichen Petitionsbehandlungsanspruch,<sup>1671</sup> der nicht nur die Entgegennahme und die sachliche Prüfung des Anliegens umfasst, sondern auch eine Bescheidung<sup>1672</sup> oder Weiterleitung bei sachlicher Unzuständigkeit an die zuständige Stelle.<sup>1673</sup> War der Bescheidungsanspruch ursprünglich noch streitig, hat dies das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung von 1953 mit der Begründung klargestellt, dass ein Petitionsrecht ohne einen solchen Anspruch als praktisch wertloses „Scheinrecht“ anzusehen wäre.<sup>1674</sup> Seither kann dies als einhellige Auffassung angesehen werden. Da der Bescheid lediglich über die erfolgte Befassung mit der Petition informiert, stellt er mangels einer rechtlichen Regelung keinen Verwaltungsakt, sondern nur schlicht hoheitliches Handeln dar; der Anspruch auf einen solchen Bescheid – nicht jedoch auf einen bestimmten Inhalt – ist mit einer allgemeinen Leistungsklage (und letztlich mit einer Verfassungsbeschwerde) geltend zu machen.<sup>1675</sup> In diesem rechtlich durchsetzbaren Reaktionsanspruch unterscheidet sich dieses Artikulationsgrundrecht grundlegend von den zuvor behandelten Meinungs- und Versammlungsfreiheiten.

Noch nicht völlig geklärt sind allerdings bis heute die qualitativen Anforderungen an diese Reaktion. Dies gilt noch am wenigsten für den zeitlichen Aspekt. Wenn ein Bescheidungsanspruch besteht, folgt daraus mittelbar auch, dass dieser Bescheid – je nach Komplexität des Petitionsanliegens und Prüfungsintensität seitens der angeschriebenen Stelle – nicht ungebührlich verzögert werden darf, sondern innerhalb einer angemessenen Zeitspanne erteilt werden muss.<sup>1676</sup> In formaler Hinsicht geht die h.M. mit dem Bundesverfassungsgericht seit 1953 von einem Schriftlichkeitsgebot aus, obwohl zumindest bei Sammel- und Massenpetitionen auch andere mediale Übermittlungsformen bis hin zum Internet denkbar sind.<sup>1677</sup> Mit Abstand am stärksten umstritten ist jedoch die Frage einer Begründungspflicht. So soll sich der Bescheidungsanspruch auf eine Antwort beschränken, aus der sich (lediglich) die erfolgte Kenntnisnahme vom Inhalt der Petition und die Art ihrer Erledigung

1670 BVerwG, Urt. v. 15.3.2017 – Az. 6 C 16/16, DÖV 2017, S. 821 (Rn. 8); Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 17 Rn. 113; Langenfeld, HStR III, § 39 Rn. 31; H. Bauer, HGR V, § 117 Rn. 37.

1671 H. Bauer, HGR V, § 117 Rn. 47; Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 17 Rn. 84 f.

1672 Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 17 Rn. 88 f.; H. Bauer, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 17 Rn. 57; Langenfeld, HStR III, § 39 Rn. 35; Guckelberger, Aktuelle Entwicklungen, S. 101; zu eng dagegen S. Schwerdtfeger, Legitimation von Quoren, S. 30, wonach das Petitionsrecht keinen Befassungs-, sondern nur einen Kenntnisnahmeanspruch vermittele.

1673 Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 17 Rn. 86; Langenfeld, HStR III, § 39 Rn. 34, 42.

1674 BVerfGE 2, S. 225 (230).

1675 BVerwG, Beschl. v. 1.9.1976 – Az. VII B 101/75, NJW 1977, S. 118 (Ls. 1); OVG Bremen, Urt. v. 13.2.1990 – Az. 1 BA 48/89, BeckRS 1990, 8112 (Ls. 2 u. Rn. 28); Adamietz, Petitionsverfahren und Rechtsschutz, S. 306 (313); Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 17 Rn. 129, 134; Langenfeld, HStR III, § 39 Rn. 73 f.; Meese, Petitionsrecht und Beschwerderecht, S. 65 m.w.N.

1676 Guckelberger, Aktuelle Entwicklungen, S. 104.

1677 Näher dazu Guckelberger, Aktuelle Entwicklungen, S. 105-107; zur Frage einer Pflicht zu Individualbescheiden dies., a.a.O., S. 108-115.

ergeben müssen. Ein Anspruch auf eine inhaltliche Erläuterung oder Begründung dieser Erledigung soll dagegen nach der Rechtsprechung bis hin zum Bundesverfassungsgericht von der grundrechtlichen Gewährleistung nicht erfasst sein.<sup>1678</sup> Diese Meinung argumentiert damit, dass der Petitionsbescheid keiner inhaltlichen gerichtlichen Überprüfung zugänglich sei, weil mit dem Petitionsrecht kein Durchsetzungsanspruch in der Sache verbunden ist.<sup>1679</sup> So richtig Letzteres ist, so wenig überzeugt das Argument. Die Begründungspflicht dient (auch) dazu, die durchaus von Art. 19 Abs. 4 GG erfasste Frage zu überprüfen, ob überhaupt eine Prüfung in der Sache stattgefunden hat.<sup>1680</sup> In diesem Zusammenhang setzt der Gedanke des Grundrechts auf rechtliches Gehör gem. Art. 103 Abs. 1 GG eine hinreichende Kenntnis darüber voraus, wodurch die angeschriebene Stelle ihre Pflicht zur inhaltlichen Prüfung erfüllt haben will.<sup>1681</sup> Außerdem kann das Begründungserfordernis nicht allein auf den Zweck der Ermöglichung einer gerichtlichen Kontrolle reduziert werden. Denn daneben dient eine Begründung auch der Akzeptanz- und Verständnisförderung auf Seiten des Bescheidempfängers,<sup>1682</sup> was nicht zuletzt wegen der Wandlung der Petition von einer Untertanenbitte zu einem demokratischen Teilhaberecht im Hinblick auf das Demokratieprinzip gem. Art. 20 Abs. 2 GG bedeutsam ist.<sup>1683</sup> Erschwerend kommt hinzu, dass sogar schon das frühkonstitutionell-vordemokratische Verfassungsrecht von einer Begründungspflicht ausgegangen ist, wie § 37 WürttVerf 1819 ausdrücklich betont.<sup>1684</sup>

415 Gegen eine Begründungspflicht kann auch keine einseitige kommunikative Ausrichtung von Art. 17 GG ins Feld geführt werden. Obwohl der Normtext nur vom Recht, sich an hoheitliche Stellen „wenden“ zu können, spricht, ist das Grundrecht gerade in seiner partizipatorischen Ausprägung auf einen Dialog von Individuen und Staat und damit auf eine Responsivität angelegt.<sup>1685</sup> Erst durch das inhaltliche Feedback der angeschriebenen Stelle wird die grundrechtliche Bedeutung des Pe-

1678 Vgl. *Masing*, Mobilisierung des Bürgers, S. 171 f. m.w.N.; BVerwG, Beschl. v. 13.11.1990 – Az. 7 B 85/90, NJW 1991, S. 936 f.; BVerfGK, Beschl. v. 15.5.1992 – Az. 1 BvR 1553/90, NJW 1992, S. 3033; weitere Nachweise bei *Meese*, Petitionsrecht und Beschwerderecht, S. 62 f.; a.A. allerdings OVG Bremen, Urt. v. 13.2.1990 – Az. 1 BA 48/89, BeckRS 1990, 8112 (Ls. 3 u. Rn. 38).

1679 BVerfGK, Beschl. v. 15.5.1992 – Az. 1 BvR 1553/90, NJW 1992, S. 3033; *Rühl*, DVBl. 1993, S. 14 (19).

1680 *Aulepp*, Muss eine Petition begründet sein?, S. 297 (304 f.); OVG Bremen, Urt. v. 13.2.1990 – Az. 1 BA 48/89, BeckRS 1990, 8112 (Ls. 3 u. Rn. 38); *Siegfried*, DÖV 1990, S. 279 (282 f.).

1681 *Aulepp*, Muss eine Petition begründet sein?, S. 297 (303); *Siegfried*, DÖV 1990, S. 279 (281 f.); a.A. *Rühl*, DVBl. 1993, S. 14 (20), der den Gedanken des Art. 103 Abs. 1 GG und Art. 19 Abs. 4 GG wegen des fehlenden Gerichtscharakters der Volksvertretungen für nicht anwendbar hält.

1682 *Pautsch*, in: *Pautsch/Hoffmann* (Hrsg.), VwVfG, § 39 Rn. 3; diesen Aspekt anerkennt auch BVerwG, Beschl. v. 13.11.1990 – Az. 7 B 85/90, NJW 1991, S. 936 (937); vgl. auch § 7 Abs. 2 S. 3 BerlPetG.

1683 *Aulepp*, Muss eine Petition begründet sein?, S. 297 (303); *H. Bauer*, HGR V, § 117 Rn. 44; s. auch *Siegfried*, DÖV 1990, S. 279 (282); laut Art. 41 Abs. 2 lit. c) GRC zählt eine Begründung auch zum Recht auf eine gute Verwaltung.

1684 „Wird die angebrachte Beschwerde von der vorgesetzten Behörde unbegründet gefunden, so ist Letztere verpflichtet, den Beschwerdeführer über die Gründe ihres Urteils zu belehren.“ – zit. nach *Dürig/Rudolf*, Verfassungsgeschichte, S. 29.

1685 Vgl. *Klein/Schwarz*, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, GG, Art. 17 Rn. 142.

titionsrechts – das sonst in den Worten des Bundesverfassungsgerichts von 1953 zum „Scheinrecht“ entleert wäre – vollständig entfaltet.<sup>1686</sup> Denn würde das Petitionsrecht tatsächlich nur ein einseitiges Äußerungsrecht der Petenten enthalten, weil der Normtext keine ausdrückliche Erwähnung einer Reaktionspflicht vorsieht, gäbe es konsequenterweise auch keinen Anhaltspunkt für den Bescheidungsanspruch. Bejaht man aber einen solchen Reaktionsanspruch, kann man nicht auf halbem Weg stehen bleiben, weil ein Bescheid erst mit einer näheren Begründung der darin mitgeteilten Entscheidung seine Informations- und Erklärungsfunktion erfüllen kann. Deshalb bejaht die Literatur in jüngerer Zeit überwiegend eine Begründungspflicht.<sup>1687</sup> Diese lässt sich verfassungsrechtlich aus Art. 17 GG i.V.m. Art. 19 Abs. 4, 103 Abs. 1, 20 Abs. 2 GG ableiten<sup>1688</sup> und umfasst über die formale Mitteilung des Verfahrensergebnisses hinaus eine (verständliche) Darlegung der dafür maßgeblichen wesentlichen Gründe.<sup>1689</sup> Daraus folgt, dass Sollregelung in § 112 Abs. 3 S. 2 GO BT zur Begründung von Rückmeldungen an die Einsender verfassungskonform als gebundene Rechtsfolge auszulegen ist und die ausdrücklich statuierten Begründungspflichten in mehreren Ländern als deklaratorisch anzusehen sind.<sup>1690</sup> Zugleich verstoßen gegenteilige Regelungen, wie sie in einzelnen Ländern bestehen, gegen Art. 17 GG.<sup>1691</sup>

Weitergehende Ansprüche sind mit dem Petitionsrecht jedoch nicht verbunden. 416 Das bereits angesprochene Fehlen eines inhaltlichen Durchsetzungsanspruchs hat das Bundesverwaltungsgericht mit der Formulierung auf den Punkt gebracht, dass das Petitionsrecht „in einer parlamentarischen Demokratie kein[en] ‚Rechtsanspruch auf politischen Erfolg‘“ vermittelt.<sup>1692</sup> Dies gilt selbst dann, wenn ein juristischer Anspruch in der Sache bestünde; dieser wäre aber nur mit förmlichen Rechtsbehelfen erfolgreich geltend zu machen. Auch eine schwächer verstandene „demokratische Berücksichtigungspflicht“,<sup>1693</sup> wonach die angeschriebenen Stellen im Rahmen der rechtlichen und tatsächlichen Möglichkeiten einer Art „Wohlwollensgebot“ in inhaltlicher Hinsicht unterworfen wären, ist abzulehnen. Denn dies

1686 Vgl. *Buchholtz*, DÖV 2017, S. 1009 (1015); ähnlich *Klein/Schwarz*, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, GG, Art. 17 Rn. 90; *Würtenberger/Schenke*, Das parlamentarische Petitionswesen, S. 97 (104), sehen (in einem anderen Zusammenhang) das Ziel des Petitionsrechts in einem „Dialog zwischen Repräsentanten und Repräsentierten“.

1687 Zur jüngeren Entwicklung der ursprünglich auch überwiegend ablehnenden Literaturmeinung instruktiv *Siegfried*, DÖV 1990, S. 279 f.

1688 Ähnlich *Aulepp*, Muss eine Petition begründet sein?, S. 297 (305).

1689 So i.E. auch *Klein/Schwarz*, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, GG, Art. 17 Rn. 90; *H. Bauer*, in: *Dreier* (Hrsg.), GG, Art. 17 Rn. 44; *ders.*, HGR V, § 117 Rn. 44; a.A. *Rühl*, DVBl. 1993, S. 14 (16–20); *Langenfeld*, HStR III, § 39 Rn. 35; ohne nähere Auseinandersetzung ebenfalls a.A. *Uerpmann-Witzack/Edenharter*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG, Art. 8; *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, GG, Art. 17 Rn. 10.

1690 Vgl. Art. 10, 35 MVVerf, 35, 53 SächsVerf, 14, 65 ThürVerf; § 13 BremPetG.

1691 Vgl. §§ 7 Abs. 2 S. 2 BbgPetG, 7 Abs. 2 S. 2 BerlPetG (mit Relativierung in S. 3).

1692 BVerwG, Beschl. v. 9.8.2007 – Az. 1 WB 16/07, juris (Rn. 24).

1693 *Buchholtz*, DÖV 2017, S. 1009 (1015).

würde sowohl die Entstehungsgeschichte als auch die ratio des Petitionsrechts als spezifisches Artikulationsrecht der Beherrschten gegenüber den Herrschenden missachten. Auch aus dem objektivrechtlichen Demokratieprinzip lässt sich keine derartige subjektivrechtliche Überformung des Petitionsrechts begründen. Vielmehr können die angeschriebenen Stellen – vor allem die Parlamente – über die Petition inhaltlich „autonom nach Gesichtspunkten der politischen Zweckmäßigkeit entscheiden“, was auch die Intensität der verfahrensmäßigen Behandlung und die Inanspruchnahme der gegenüber der Exekutive bestehenden Aufklärungsrechte einschließt; den Petenten stehen insoweit keine Mitspracherechte zu.<sup>1694</sup> Nach Ansicht des VGH Baden-Württemberg schließt die Freiheit der Petitionsadressaten, über Art und Umfang der Prüfung zu befinden, einen gerichtlich durchsetzbaren Anspruch sogar darauf aus, ob der zugrunde liegende Sachverhalt zutreffend ermittelt worden ist.<sup>1695</sup>

### (3) Schranken

- 417 Das Petitionsrecht ist zwar vorbehaltlos gewährleistet, unterliegt aber den sich aus dem System des Grundgesetzes unterliegenden verfassungsimmanenten Schranken.<sup>1696</sup> Dies gilt für kollidierende Grundrechte Dritter sowie andere Rechtsgüter von Verfassungsrang. Unter Letztere fällt namentlich die Unabhängigkeit der Gerichte gem. Art. 92, 97 Abs. 1 GG, die einer Überprüfung gerichtlicher Entscheidungen durch die Volksvertretung oder durch die Exekutive entgegensteht.<sup>1697</sup> Diese Schranke gilt freilich nicht für eine parlamentarische Überprüfung von behördlichem Handeln, da die Exekutive der Kontrolle des Parlaments unterliegt.<sup>1698</sup> Ebenso gilt sie nicht für das Agieren von Behörden als Verfahrensbeteiligte vor Gericht (etwa zur Frage, ob ein Vergleichsangebot angenommen werden soll), für urteilsbedingt geforderte Rechtsänderungen oder für Forderungen, die den Vollzug gerichtlicher Entscheidungen durch die Exekutive betreffen.<sup>1699</sup> Daneben enthält Art. 17a Abs. 1 GG einen Gesetzesvorbehalt für Wehr- oder Ersatzdienstleistende, der neben

1694 BVerwG, Urt. v. 15.3.2017 – Az. 6 C 16/16, DÖV 2017, S. 821 (Rn. 9 ff.).

1695 VGH BW, Beschl. v. 22.2.2018 – Az. 1 VB 54/17, BeckRS 2018, 4929 (Rn. 13), unter Bezugnahme auf BVerfGK, Beschl. v. 15.5.1992 – Az. 1 BvR 1553/90, juris; allerdings hat die Kammer des Bundesverfassungsgerichts lediglich im Kontext der verneinten Begründungspflicht pauschal darauf verwiesen, dass „Art und Umfang der sachlichen Prüfung des Petitionsanliegens [...] nicht der gerichtlichen Kontrolle“ unterliegen (a.a.O., Rn. 20), während zur Richtigkeit des Sachverhalts zumindest keine unmittelbaren Aussagen erfolgt sind.

1696 BVerfGK, Beschl. v. 12.12.1990 – Az. 1 BvR 839/90, NJW 1991, S. 1475 (1476); Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 17 Rn. 115; H. Bauer, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 17 Rn. 51; Langenfeld, HStR III, § 39 Rn. 46.

1697 Vgl. M. Hornig, Petitionsfreiheit, S. 61 m.w.N.; Würtenberger/Schenke, Das parlamentarische Petitionswesen, S. 97 (100 f.).

1698 Langenfeld, HStR III, § 39 Rn. 43 f.

1699 Dem trägt – freilich deklaratorisch – Ziffer 5 Abs. 5 PetA-Verfahrensgrundsätze Rechnung.

den bereits behandelten Art. 5 und 8 GG auch das Petitionsrecht betrifft,<sup>1700</sup> weshalb kollektive Beschwerden aus diesem Personenkreis verboten sind (sog. „Meutereiklausel“,<sup>1701</sup> §§ 1 Abs. 4 WBO, 41 Abs. 3 ZDG). Zivildienstleistende müssen außerdem Petitionen auf dem Dienstweg einreichen (§ 41 Abs. 1 S. 1, 2. Hs. ZDG),<sup>1702</sup> soweit es sich um Administrativpetitionen handelt; für Parlamentspetitionen gelten diese Einschränkungen nicht.<sup>1703</sup> Für andere Sonderstatusverhältnisse bedarf es verfassungsimmanenter Schranken wie die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums gem. Art. 33 Abs. 5 GG für Beamte etwa hinsichtlich ihrer Verschwiegenheitspflicht (§ 67 BBG) und ihrer Bindung an den Dienstweg (§ 125 Abs. 1 BBG)<sup>1704</sup> oder der Haftzweck bei Häftlingen bezüglich petitionerscherwerender Kontaktsperren.<sup>1705</sup>

#### (4) Verfahren bei Parlamentspetitionen

Eine nähere und gesonderte rechtliche Ausgestaltung besteht zur Umsetzung von 418  
Parlamentspetitionen. Dies beginnt institutionell mit dem Charakter des Petitionsausschusses als Pflichtausschuss des Bundestages (Art. 45c GG)<sup>1706</sup> und verfahrensrechtlich mit dem „Gesetz über die Befugnisse des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages“, das sich auf Art. 45c Abs. 2 GG stützen kann und in den meisten Ländern in ähnlicher Form für den Petitionsausschuss des jeweiligen Landesparlaments besteht;<sup>1707</sup> allerdings ist das Gesetz auf Bundesebene (anders als in allen Ländern mit gesetzlicher Grundlage)<sup>1708</sup> auf die Behandlung von Beschwerden beschränkt, um einer Entgrenzung des Petitionsausschusses zu einem allgemeinen

1700 S. auch PetA-Verfahrensgrundsätze, Ziffer 7.6 für Militärangehörige und die Zusammenarbeit des Petitionsausschusses mit dem Wehrbeauftragten.

1701 Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 17a Rn. 30; Heun, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 17a Rn. 12; Langenfeld, HStR III, § 39 Rn. 48.

1702 Vgl. Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 17 Rn. 122.

1703 Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 17a Rn. 31; Langenfeld, HStR III, § 39 Rn. 48.

1704 Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 17 Rn. 124 f.; Langenfeld, HStR III, § 39 Rn. 49–52.

1705 BVerfGE 49, S. 24 (57); Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 17 Rn. 120 f., 123; Langenfeld, HStR III, § 39 Rn. 53.

1706 Ebenso in den Landtagen, s. unten, → Rn. 435.

1707 Gesetz nach Artikel 45c des Grundgesetzes v. 19.7.1975, BGBl. I S. 718; Bayerisches Petitionsgesetz v. 9.8.1993 (BayPetG), GVBl. BY, S. 544; Gesetz über den Petitionsausschuss des Landtags v. 20.2.1979 (PetAG BW), GBl. BW, S. 85; Gesetz über die Behandlung von Petitionen an den Landtag Brandenburg v. 20.12.2010 (BbgPetG), GVBl. BB, Nr. 48; Gesetz über die Behandlung von Petitionen an das Abgeordnetenhaus von Berlin v. 25.11.1969 (PetG BE), GVBl. BE, S. 2511; Gesetz über die Behandlung von Petitionen durch die Bürgerschaft v. 27.9.2016 (PetG HB), Brem. GBl. S. 594; Gesetz über den Eingabenausschuss v. 18.4.1977 (EAusschG HH), HmbGVBl. S. 91; Petitions- und Bürgerbeauftragtengesetz v. 5.4.1995 (PetBüG M-V), GVOBl. M-V, S. 190; § 34 des Gesetzes über den Landtag des Saarlandes v. 20.6.1973 (LTG SL), ABl. SL, S. 517; Sächsisches Petitionsausschussgesetz v. 11.6.1991 (SächsPetAG), SächsGVBl. S. 90; Thüringer Gesetz über das Petitionswesen v. 15.5.2007 (ThürPetG), GVBl. TH, S. 57; kein Petitionsgesetz gibt es in Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein.

1708 Vgl. Art. 1 Abs. 1 BayPetG; §§ 1 Abs. 1 S. 1 PetAG BW, 2 Abs. 1 PetG BB, 2 Abs. 1 PetG BE, 1 Abs. 1 PetG HB, 1 Abs. 1 EAusschG HH, 1 Abs. 1 PetBüG M-V, 34 Abs. 1 LTG SL, 1 Abs. 1 SächsPetAG, 1 Abs. 1 ThürPetG.

Gesetzgebungsausschuss entgegenzuwirken.<sup>1709</sup> Kraft dieses Gesetzes hat der Petitionsausschuss einen Anspruch gegen die Bundesregierung, die Behörden des Bundes und der Bundesaufsicht unterstehende Rechtsträger auf Aktenvorlage, Auskunftserteilung und Zutrittsgewährung, dem nur zwingende Geheimhaltungsgründe oder -vorschriften entgegengehalten werden können (§§ 1-3 PetAG).<sup>1710</sup> Des Weiteren räumt das Gesetz dem Petitionsausschuss das Recht zur Anhörung von Petenten, Zeugen und Sachverständigen sowie zur Delegation von Befugnissen auf einzelne Ausschussmitglieder ein (§§ 4-6 PetAG).<sup>1711</sup> Schließlich verpflichtet es Gerichte und Verwaltungsbehörden zur Amtshilfe gegenüber dem Ausschuss und von ihm beauftragten Mitgliedern (§ 7 PetAG). Weitere Vorgaben enthält die Geschäftsordnung des Bundestages in ihren §§ 108-112, die die Beteiligung von Fachausschüssen (§ 109), die Zusammenarbeit mit der Bundesregierung (§ 110), die Übertragung von Befugnissen an einzelne Ausschussmitglieder (§ 111) und den Verfahrensabschluss (§ 112) näher regeln. Des Weiteren sind die einzelnen Verfahrensschritte in den bereits angesprochenen Verfahrensgrundsätzen, die der Petitionsausschuss gem. § 110 Abs. 1 GO BT aufgestellt hat, beschrieben. Von praktisch erheblicher Relevanz sind die dort geregelten Zulässigkeits- und Bearbeitungsvoraussetzungen, wozu etwa eine inhaltliche Nachvollziehbarkeit und Leserlichkeit zählt (Ziffer 7.3 PetA-Verfahrensgrundsätze); außerdem entfällt die Prüfung bei der Wiederholung einer geprüften und beschiedenen Petition von derselben Person, wenn sich die Sach- oder Rechtslage nicht geändert hat (Ziffer 7.4 PetA-Verfahrensgrundsätze).<sup>1712</sup>

419 Ebenfalls wichtig sind die einzelnen Erledigungsformen von Parlamentspetitionen (Ziffer 7.14 PetA-Verfahrensgrundsätze). Da nur in seltenen Fällen das Parlament selbst über die Abhilfe des Petitionsanliegens befinden kann, weil sich die Bitten und Beschwerden in aller Regel auf exekutives Handeln beziehen, stehen hier die abgestuften Arten von Überweisungen des Parlaments an die Regierung im Mittelpunkt. Hält der Petitionsausschuss und ihm folgend der Bundestag das Petitionsanliegen für begründet und abhilfebedürftig, erfolgt eine Überweisung „zur Berücksichtigung“, mit der das Parlament die Regierung auffordert, dem Anliegen in einer näher beschriebenen Weise abzuhelpen. Wenn das Parlament die Petition für grundsätzlich berechtigt hält, aber keine abschließende Positionierung vornehmen möchte, beschließt es eine Überweisung „zur Erwägung“, wonach die Regierung das Anliegen überprüfen und ihm nach Möglichkeit abhelfen soll. Während diese beiden Überweisungsformen vorrangig für Individualanliegen in Betracht kommen, sind die beiden folgenden Handlungsmöglichkeiten stärker auf die politisch-partizi-

1709 *Magiera*, in: Sachs (Hrsg.), GG, Art. 45c Rn. 12; *Würtenberger*, Massenpetitionen, S. 169 (175 f.), macht insoweit auch Gefahren für die organrechtliche Selbständigkeit der Regierung und damit für das Gewaltenteilungsprinzip aus.

1710 Ähnlich §§ 1, 2 PetAG BW.

1711 Ähnlich §§ 3, 5 Abs. 2, 6 PetAG BW.

1712 Ebenso § 67 Abs. 2 Nr. 4 GO LT BW.

pative Dimension des Petitionsrechts zugeschnitten: So kann der Bundestag eine Petition „als Material“ überweisen und so an die Regierung die Erwartung richten, dass sie den Inhalt und die Argumente der Petition in ihre weitere politische Arbeit – insbesondere bei der Erarbeitung von Rechtsetzungsentwürfen – einbezieht. Am schwächsten ist eine „schlichte“ Überweisung, die eine bloße Hinweisfunktion auf das Petitionsanliegen oder auf parlamentarische Erwägungen dazu enthält. Neben diesen Überweisungsformen gibt es auch die Möglichkeit einer Kenntnissgabe an die Fraktionen, damit diese das Anliegen in ihrer parlamentarischen Arbeit aufgreifen können, oder der Zuleitung an das Europäische Parlament bei Betroffenheit von dessen Zuständigkeit. Schließlich aber kann das Verfahren auch ohne weitere Maßnahmen abgeschlossen werden, etwa weil das Anliegen inhaltlich schon (aufgrund einer anderen Petition) behandelt wurde, weil für eine geforderte Rechtsänderung keine politischen Erfolgsaussichten bestehen oder aus anderen Gründen der Bitte oder Beschwerde nicht entsprochen werden kann. Dieser Handhabungs- und Erledigungspraxis des Bundestages entspricht im Wesentlichen die Behandlung in den Landtagen; allerdings gibt es kleinere Besonderheiten. So gibt es in Baden-Württemberg auch die Möglichkeiten einer Petitionsüberweisung an die Regierung „zur Veranlassung näher bezeichneter bestimmter Maßnahmen“ oder einer Aufforderung an den Petenten, zunächst den Rechtsweg auszuschöpfen (§ 68 Abs. 2 Nr. 1, 5 GO LT BW). Insgesamt stellt sich dort die Petitionsbearbeitung als ein detailliert geregeltes Dialogverfahren zwischen Landtag und Regierung dar: Zunächst holt der Landtag bei der Regierung eine Stellungnahme zur Petition ein (§ 67 Abs. 5 GO LT BW); aufgrund eines informellen „Stillhalteabkommens“ sieht die Regierung für die Dauer des Petitionsverfahrens von (ggf. weiteren) Umsetzungs- oder Vollzugsmaßnahmen bezüglich des Petitionsanliegens ab, um den Entscheidungsspielraum des Landtags nicht einzuengen.<sup>1713</sup> Gelangt der Petitionsausschuss im Licht der Regierungsstellungnahme dazu, die Regierung zur Abhilfe des Petitionsanliegens oder zu bestimmten Maßnahmen auffordern zu wollen, gibt er der Regierung einen entsprechenden Hinweis und Gelegenheit zu einer (weiteren) Stellungnahme. Ist die Regierung nicht bereit, der Sichtweise des Ausschusses zu folgen, muss sie in einer Ausschusssitzung der Abhilfe bzw. Maßnahme förmlich durch ein Regierungsmitglied unter Darlegung der Gründe widersprechen. Will der Petitionsausschuss an seiner Position trotzdem festhalten, schlägt er dem Landtag die entsprechende Überweisung vor. Folgt dieser dem Vorschlag, muss abschließend die Landesregierung durch Kabinettsbeschluss über das Ersuchen des Parlaments entscheiden (§ 67 Abs. 6 GO LT BW).

Ein besonderes Problem bei allen vom Parlament an die jeweilige Regierung gerichteten Ersuchen stellt die fehlende rechtliche Bindungswirkung dar; insbesondere

<sup>1713</sup> Haug, in: Haug (Hrsg.), BWVerf, Art. 35a Rn. 15.



kann das parlamentarische Geschäftsordnungsrecht als Innenrecht grundsätzlich keine Bindungen im interorganschaftlichen Außenrechtsverhältnis erzeugen.<sup>1714</sup> Allerdings ist anerkannt, dass den Parlamenten aus Art. 17 GG als „Annexrecht“<sup>1715</sup> ein – vom staatsorganisationsrechtlich geprägten parlamentarischen Kontrollrecht zu unterscheidendes – „Petitionsinformationsrecht“ zusteht,<sup>1716</sup> das sich hauptsächlich an die Regierung, aber auch (mit Einschränkungen) an öffentliche Institutionen im ministerialfreien Raum oder an hoheitlich tätige Private richtet.<sup>1717</sup> Dieses Petitionsinformationsrecht umfasst die in einigen Landesverfassungen<sup>1718</sup> und in den Petitionsgesetzen (insoweit deklaratorisch)<sup>1719</sup> enthaltenen Rechte auf Auskünfte, Akteneinsicht, Zutritt zu Behörden oder Einrichtungen sowie Amtshilfe, geht aber hinsichtlich des Kreises der Verpflichteten darüber hinaus.<sup>1720</sup> Damit sind die Regierungen jedoch nur Verfahrenspflichten unterworfen, was auch für die im Rahmen einer verfassungsrechtlich vorausgesetzten Kooperationspflicht von den Parlamenten eingeforderten Stellungnahmen zu den Petitionen gilt.<sup>1721</sup> Soweit darüber hinausgehend als zweites Annexrecht aus Art. 17 GG ein Petitionsüberweisungsrecht abgeleitet wird,<sup>1722</sup> kann dieses jedoch nicht mit inhaltlichen Befolungs- oder Umsetzungspflichten der Regierung verbunden sein, was sich bereits aus dem kompetenzabgrenzenden Prinzip der Gewaltenteilung ergibt.<sup>1723</sup> Dies gilt insbesondere für eine Überweisung „zur Berücksichtigung“, was auch in der geschilderten baden-württembergischen Regelung dadurch zum Ausdruck kommt, dass die inhaltliche Letztentscheidung beim Kabinett liegt. Allerdings führen die Wirkungsmechanismen der parlamentarischen Demokratie, in der die Regierung in der Regel von der parlamentarischen Mehrheit getragen ist und dieses Vertrauen auch erhalten möchte, zu einer ganz erheblichen politischen Bindungswirkung von parlamentarischen Mehrheitsentscheidungen.<sup>1724</sup>

1714 Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 40 Rn. 64-71; Lang, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), GG, Art. 40 Rn. 26; Haug, Parlamentarische Geschäftsordnungen, S. 92 f.

1715 Schefold, Petitionsrecht, S. 119 (124).

1716 BVerwG, Urt. v. 15.3.2017 – Az. 6 C 16/16, DÖV 2017, S. 821 (Rn. 10); Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 17 Rn. 110; Langenfeld, HStR III, § 39 Rn. 62-64; Meese, Petitionsrecht und Beschwerderecht, S. 100 f.

1717 Dazu näher Langenfeld, HStR III, § 39 Rn. 65 f.; Schefold, Petitionsrecht, S. 119 (125-128); instruktiv BremStGH, Ents. v. 22.1.1996 – Az. St 1/94, NVwZ-RR 1997, S. 145 (Ls. 3 u. S. 147 f.), zu einer bürgerlich-rechtlichen Stiftung.

1718 S. unten, → Rn. 435.

1719 A.A. Langenfeld, HStR III, § 39 Rn. 68, wonach die im PetAG gewährleisteten Rechte überwiegend über das Petitionsinformationsrecht hinausgehen sollen; da dann aber das verfassungsrechtliche Informationsrecht wenig effektiv wäre, überzeugt dies nicht.

1720 Langenfeld, HStR III, § 39 Rn. 67.

1721 Das Bundesverfassungsgericht leitet dies unmittelbar aus Art. 45c GG ab, vgl. BVerfGE 67, S. 100 (129), was dann entsprechend für die landesverfassungsrechtlichen Parallelbestimmungen über die Einrichtung der dortigen Petitionsausschüsse gilt.

1722 Meese, Petitionsrecht und Beschwerderecht, S. 110 f. m.w.N.

1723 Langenfeld, HStR III, § 39 Rn. 71; Schefold, Petitionsrecht, S. 119 (124 f.).

1724 S. auch Schefold, Petitionsrecht, S. 119 (125).

Das Instrument der Parlamentspetition wird stark genutzt: Die Zahl der jährlich beim Bundestag eingehenden Petitionen schwankt seit 1980 zwischen 10.735 (1980) und 23.960 (1992); in den 2010er Jahren hat sie sich nach einem leichten Rückgang zwischen 11.236 (2016) und 16.849 (2010) eingependelt und betrug zuletzt 13.189 (2018) und 13.529 (2019).<sup>1725</sup> Die weit überwiegende Zahl der Petitionen wurde 2018 und 2019 von natürlichen Personen erhoben (jeweils rund 90 %), während jeweils rund 1.000 Eingaben (ca. 7,5 %) auf die partizipationsrechtlich besonders relevanten Sammelpetitionen (Unterschriftensammlungen oder öffentliche Petitionen) mit 1.862.231 Unterstützungen im Jahr 2019 entfielen. Interessant ist zudem, dass 2019 die knappe Hälfte (44,9 %) der Petitionen die Bundesgesetzgebung und damit ein genuin politisches Anliegen betrafen.<sup>1726</sup> 2019 wurde 6,7 % der Petitionen entsprochen, während rund 38 % erfolglos blieben. Fast die Hälfte (49,8 %) blieb ohne parlamentarische Beratung, weil sie entweder durch Auskunft, Verweisung oder Abgabe an die Volksvertretung eines zuständigen Bundeslandes erledigt werden konnten (33,7 %) oder keine zulässigen Petitionen darstellten (16,1 %).<sup>1727</sup>

### c) Sonderformen

#### (1) Öffentliche Petition

Die bedeutendste der „demokratisch inspirierten Petitionsrechtsmodernisierungen“<sup>1728</sup> stellt das Format der „öffentlichen Petition“ dar, mit der der Bundestag (nach einem aus Schottland inspirierten Modellversuch ab 2005)<sup>1729</sup> seit Oktober 2008 – wie auch eine Reihe von Landtagen<sup>1730</sup> – eine Alternative der Ausübung des Petitionsrechts anbietet, die erkennbar auf dessen partizipationsrechtliche Dimension zugeschnitten ist. Denn sie ist zum einen auf Petitionen gegenüber dem Parlament als zentrale Institution politischer Staatswillensbildung sowie auf Anliegen von allgemeinem Interesse – also auf im weitesten Sinn politische Initiativen – beschränkt (Ziff. 2.1 RLöP).<sup>1731</sup> Vor allem aber bietet sie zum anderen ein öffentliches, internetgestütztes Diskussionsforum, womit eine deutlich stärkere Teilhabe an im weitesten Sinn politischen Entscheidungsprozessen möglich ist, als bei einer normalen Peti-

1725 Bericht des Petitionsausschusses für 2019, BT-Drs. 19/21900, S. 78 f.

1726 Bericht des Petitionsausschusses für 2019, BT-Drs. 19/21900, S. 83.

1727 Bericht des Petitionsausschusses für 2019, BT-Drs. 19/21900, S. 87.

1728 H. Bauer, DÖV 2014, S. 453 (454).

1729 H. Bauer, Petitionsrechtsmodernisierungen, S. 639 (641 m.w.N.); Guckelberger, Aktuelle Entwicklungen, S. 44; Oertel/Kahlisch/Albrecht, Online-Bürgerbeteiligung, S. 52.

1730 So in Bremen (§ 9 BremPetG), Niedersachsen (§ 51 Abs. 2, 4 GO LT NI), Rheinland-Pfalz (§ 103 GO LT RLP), Schleswig-Holstein (<https://www.landtag.ltsh.de/export/sites/ltsh/petitionen/doks-petitionen/verfahrensgrundsatz.pdf>) und Thüringen (§ 96 GO LT TH, außerhalb des Petitionsrechts).

1731 Zur rechtlichen Zulässigkeit dieser inhaltlichen Einschränkung Guckelberger, Aktuelle Entwicklungen, S. 52 f., die insoweit von einem parlamentarischen Differenzierungsrecht bei der Petitionsbehandlung ausgeht.

tion. Denn diese verbleibt die längste Zeit im bipolaren und meist nichtöffentlich-schriftlichen Kommunikationsverhältnis von Petenten und angeschriebenen Stellen. Insofern eröffnet die öffentliche Petition „zusätzliche Kommunikations-, Deliberations- und Partizipationsmöglichkeiten“<sup>1732</sup> unter gleichzeitiger Adaption von Debatierweisen, wie sie in sozialen Netzwerken weit verbreitet und vor allem für die jüngere Generation attraktiv sind,<sup>1733</sup> womit im Ergebnis eine „Modernisierung der Demokratie“<sup>1734</sup> verbunden ist.

- 423 Für die Anerkennung einer Petition als „öffentlich“ müssen zunächst verschiedene Formalien erfüllt sein; hierzu zählen die Verwendung des dafür zur Verfügung gestellten elektronischen Formulars,<sup>1735</sup> die Angabe von Name, Anschrift und E-Mail-Adresse und die Verwendung der deutschen Sprache. Hinzu kommen inhaltliche Anforderungen: So muss die Petition sachlich und verständlich abgefasst sein sowie eine Begründung enthalten; zudem darf sie keine Rechtsverstöße (z.B. Angriffe gegen die Menschenwürde oder Persönlichkeitsrechte anderer, Beleidigungen oder Aufforderungen zu Straftaten), keine kommerzielle Werbung und keine die Würde des Parlaments verletzenden Formulierungen enthalten (Ziff. 1, 2.1, 3 RLöP). Zwar besteht auch bei Erfüllung aller Bedingungen nach Ziff. 1 S. 3 RLöP – mit Segen des Bundesverwaltungsgerichts<sup>1736</sup> – kein Rechtsanspruch auf Annahme einer Petition in der Sonderform der öffentlichen Petition, was aufgrund der fehlenden grundrechtlichen oder gesetzlichen Verbürgung dem Charakter eines überobligatorischen Zusatzangebots entspricht. Doch handelt es sich beim Bundestag um eine öffentliche und grundrechtsgebundene Institution, weshalb bei Erfüllung aller Anforderungen der Gleichbehandlungsgrundsatz gem. Art. 3 Abs. 1 GG zu beachten und eine Nichtzulassung als öffentliche Petition nur diskriminierungsfrei möglich und außerdem besonders begründungspflichtig ist.<sup>1737</sup> Zusätzlich verstärkt wird diese Bindung durch das demokratische Egalitätsgebot, dem gerade in diesem politisch-partizipativen Kontext ein besonderes Gewicht zukommt.<sup>1738</sup> Die Ablehnung der Veröffentlichung einer Petition kann deshalb zumindest im Regelfall nur aus typisierten Gründen erfolgen, die in vergleichbarer Weise zur Anwendung kommen und wie sie insbesondere in Ziff. 4 RLöP niedergelegt sind. Hierzu zählen etwa inhaltliche

1732 Bericht des Petitionsausschusses für 2005, BT-Drs. 16/2500, S. 10.

1733 Zum Problem der „digitalen Spaltung“ im Hinblick auf den Gleichheitsgrundsatz *Guckelberger*, Aktuelle Entwicklungen, S. 61-63.

1734 *H. Bauer*, Petitionsrechtsmodernisierungen, S. 639 (645).

1735 Deshalb werden die Begriffe „öffentliche Petition“ und „Online-Petition“ mitunter parallel oder synonym verwendet; während aber Erstere die Möglichkeit einer öffentlichen Diskussion vorsieht, bezeichnet Letztere nur den technischen Weg der Petitionseinreichung unabhängig von der weiteren Behandlung. In einigen Ländern wie z.B. in Baden-Württemberg ist nur eine (reine) Online-Petition ohne Publizitätselement vorgesehen, vgl. *Haug*, in: *Haug* (Hrsg.), *BWVerf*, Art. 35a Rn. 14.

1736 *Krüper*, DÖV 2017, S. 800 (806 f.); *BVerwG*, Urt. v. 15.3.2017 – Az. 6 C 16/16, DÖV 2017, S. 821 (insb. Ls. 3 u. Rn. 17); zust. *Guckelberger*, Aktuelle Entwicklungen, S. 56.

1737 Ähnlich *Guckelberger*, Aktuelle Entwicklungen, S. 55 (Fn. 241), 57.

1738 *Krüper*, DÖV 2017, S. 800 (806).

Doppelungen, eine bereits vorhandene Präsenz des Petenten auf der Internetseite des Petitionsausschusses, eine Gefahr der Belastung des sozialen Friedens, der internationalen Beziehungen oder des interkulturellen Dialogs durch die Petition oder eine fehlende Erfolgchance der Petition. Entlang dieser obligatorischen und fakultativen Voraussetzungen prüft der Ausschussdienst die Zulassung der Petition zur Veröffentlichung anhand eines „strengen Bewertungsmaßstabs“ (Ziff. 5 S. 1, 2 RLöP). Im Fall der Ablehnung wird die Petition im normalen Verfahren weitergeführt und der Petent im Regelfall über die Ablehnung unter Angabe der Gründe informiert (Ziff. 5, S. 4, 5 RLöP).

Bei Zulassung der öffentlichen Petition wird diese nach Unterrichtung der Obleute der Fraktionen auf der Internetseite des Petitionsausschusses online gestellt, wo jede interessierte Person für die Dauer von vier Wochen<sup>1739</sup> sich mit Diskussionsbeiträgen (für die dieselben Regeln wie für die öffentliche Petition selbst gelten, Ziff. 9.1 RLöP) beteiligen und durch eine Mitzeichnung die Petition unterstützen kann (Ziff. 7, 8 RLöP). Dadurch wandelt sich die Petition typologisch von einer Einzel- zu einer Sammelpetition.<sup>1740</sup> Je nach Resonanz der Petition können sich eine öffentliche Beratung der Petition<sup>1741</sup> und eine Anhörung des Petenten im Petitionsausschuss anschließen (Ziff. 11 RLöP); Letzteres erfolgt regelmäßig, wenn mindestens 50.000 Mitzeichnungen erreicht werden,<sup>1742</sup> was im Jahr 2022 zehnmal gelungen ist.<sup>1743</sup> In jedem Fall aber erfolgt bei jeder öffentlichen Petition eine Information der Öffentlichkeit über das Ergebnis des Petitionsverfahrens im Internet (Ziff. 12 RLöP). Aber in keinem Fall vermittelt eine (ggf. auch sehr breite) Petitionsunterstützung etwas daran, dass damit (wie bereits oben dargelegt) keine weiteren verfahrensmäßigen oder gar inhaltlichen Ansprüche verbunden sind, weshalb es sich bei der öffentlichen Petition noch nicht um ein dem Volksantrag oder gar der Volksinitiative vergleichbares Instrument handelt.<sup>1744</sup> Die öffentliche Petition

1739 Damit unterscheidet sich die öffentliche Petition von einer analogen Sammelpetition, für die unbegrenzt lange Unterschriften gesammelt werden können; da aber bei der öffentlichen Petition die Mitzeichnungssammlung im Rahmen des Internetauftritts des Petitionsausschusses erfolgt und damit Ressourcen des Parlaments beansprucht, liegt ein rechtfertigender Differenzierungsgrund vor, vgl. Guckelberger, Aktuelle Entwicklungen, S. 59-61.

1740 Zur Zulässigkeit dieser Umwandlung Guckelberger, Aktuelle Entwicklungen, S. 51 f., unter Verweis auf die Ratio des Petitionsrechts, einen möglichst niedrigschwelligen Parlamentszugang zu schaffen.

1741 Zum parlamentsrechtlichen Öffentlichkeitsgrundsatz in diesem Zusammenhang näher Guckelberger, Aktuelle Entwicklungen, S. 74-78.

1742 PetA-Verfahrensgrundsätze, Ziffer 8.4, Abs. 4; ein Absehen von der öffentlichen Anhörung ist danach nur mit einer 2/3-Mehrheit möglich, ohne dass ein Rechtsanspruch auf Einladung besteht, vgl. BVerwG, Urt. v. 15.3.2017 – Az. 6 C 16/16, DÖV 2017, S. 821 (Rn. 14); ein Vorstoß der SPD im Rahmen der Verfassungsreform von 1994, bereits eine Pflicht zur Anhörung von Petitionsvertretern und zur (öffentlichen) Beratung im Plenum bei Massenpetitionen ab 50.000 Unterschriften in Art. 45c GG aufzunehmen, blieb erfolglos, vgl. Schlussbericht der Gemeinsamen Verfassungskommission v. 5.11.1993, BT-Drs. 12/6000, S. 93 f., 148 f. (Kommissionsdrucksache Nr. 36).

1743 In der Hälfte der Fälle sogar mit sechsstelligen Unterstützungszahlen, vgl. BT-Drs. 20/7100, S. 8, 113 f.

1744 Dazu ausf. Guckelberger, Aktuelle Entwicklungen, S. 82-85.

erfreut sich beim Bundestag mit vier bis fünf Millionen Seitenaufrufen pro Monat (Stand 2011) eines erheblichen öffentlichen Interesses und stellt das am stärksten genutzte Internetangebot des Bundestages dar.<sup>1745</sup> Bereits in den ersten 15 Monaten dieses Angebots gab es 886 Petitionen mit mindestens einer Unterstützung, 495.611 teilnehmenden Personen und 1.099.541 Mitzeichnungen.<sup>1746</sup> 2019 waren die Zahlen überwiegend ähnlich: 926 veröffentlichte Petitionen wurden von über einer Million Personen mitgezeichnet, wobei die Teilnahme mit 851.025 Personen deutlich höher war.<sup>1747</sup>

425 Wenngleich sich dieses Angebot als Sonderform noch unter das Petitionsrecht gem. Art. 17 GG subsumieren lässt, so handelt es sich dabei gleichwohl nicht um ein grundrechtlich verbürgtes Format.<sup>1748</sup> Der Bundestag ordnet die öffentliche Petition daher zwar dem Petitionsrecht zu und behandelt sie auch so, bezeichnet sie aber zutreffend als ein „zusätzliches Angebot“ „über das allgemeine Petitionsrecht hinaus“. <sup>1749</sup> Die Rechtsgrundlage für dieses Angebot bildet die „Richtlinie für die Behandlung von öffentlichen Petitionen“ (RLöP),<sup>1750</sup> die sich auf Ziffer 7.1 Abs. 4 der Verfahrensgrundsätze des Petitionsausschusses (ihrerseits legitimiert durch Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG i.V.m. § 110 Abs. 1 GO BT) stützt. Angesichts der geringen normativen Qualität dieser Rechtsgrundlage kann durchaus hinterfragt werden, ob für diese partizipativ wichtige Petitionsform eine hinreichende Rechtsbasierung im Sinn des hier vertretenen Partizipationsrechtsbegriffs vorliegt. Aber wie bei anderen Begriffsmerkmalen dürfen die Anforderungen auch hier nicht zu hoch geschraubt werden:<sup>1751</sup> Da die Richtlinie letztlich auf der Geschäftsordnung beruht, nimmt sie an deren (nach h.M. bejahen)<sup>1752</sup> Rechtsnormcharakter gerade noch hinreichend teil.

426 Mit dieser Subsumtion unter den Partizipationsrechtsbegriff ist aber noch keine Aussage darüber verbunden, ob die geschäftsordnungsrechtsgestützte Richtlinie als Rechtsgrundlage der öffentlichen Petition ausreicht, oder ob dafür eine gesetzliche Grundlage nötig ist; die rechtliche Komplexität dieser Frage hat auch das Bundesverfassungsgericht – ohne sich in der Sache zu positionieren – anerkannt.<sup>1753</sup> Für die Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung spricht eine ganze Reihe von Argu-

1745 Bericht des Petitionsausschusses für 2011, BT-Drs. 17/9900, S. 8; H. Bauer, DÖV 2014, S. 453 (456 f.).

1746 *Jungherr/Jürgens*, ZParl 2011, S. 523 (527).

1747 Bericht des Petitionsausschusses für 2019, BT-Drs. 19/21900, S. 6.

1748 *Krüper*, DÖV 2017, S. 800 (805), leitet aus der „Normsetzungsentscheidung im Kraftfeld des Grundrechts“ durch die RLöP ab, dass auch die öffentliche Petition „jedenfalls verfassungsrechtlichen Mindeststandards“ unterliegt.

1749 Vgl. Präambel RLöP; die öffentliche Petition stellt damit aber kein aliud zur Petition gem. Art. 17 GG dar, sondern eine Weiterentwicklung; ähnlich *Krüper*, DÖV 2017, S. 800 (805).

1750 Vgl. [https://epetitionen.bundestag.de/epet/service.\\$\\$.rubrik.richtlinie.html#sicontent](https://epetitionen.bundestag.de/epet/service.$$.rubrik.richtlinie.html#sicontent).

1751 Vgl. etwa die unterschiedlichen Öffentlichkeitsgrade bzw. Betroffenheitserfordernisse bei der Beteiligungsoffenheit des Partizipationssubjekts, s. oben, → Rn. 38.

1752 *Klein*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 40 Rn. 55; *Haug*, Parlamentarische Geschäftsordnungen, S. 44-47.

1753 BVerfG, Beschl. v. 17.02.2014 – 2 BvR 57/13, BeckRS 2014, 48682 (Rn. 11).

menten, angefangen mit dem der normativen Qualität: Die öffentliche Petition enthält ein Format, das zur Diskussion und damit zur politischen Willensbildung der Bevölkerung beiträgt und damit – via Veröffentlichung im Internet – aus dem Parlamentarischen Binnenrechtsbereich in die öffentliche Außensphäre tritt. Da das Geschäftsordnungsrecht aber als Innenrecht im Wesentlichen auf den parlamentsautonomen Bereich beschränkt ist,<sup>1754</sup> ist es mit den außenrechtlichen Wirkungen überfordert.<sup>1755</sup> Dies gilt besonders im grundrechtlichen und damit wesentlichkeitstheoretisch relevanten Kontext, der nicht allein Art. 17 GG betrifft. Angesichts der von *Hartmut Bauer* beschriebenen vierfachen Privilegierung der öffentlichen Petition gegenüber der „normalen“ Petition – nämlich ihre Veröffentlichung auf der Homepage des Petitionsausschusses, die Möglichkeit Dritter zur Diskussion und Mitzeichnung, die öffentliche Behandlung unter Einbindung der Initiatoren und die Veröffentlichung des Ergebnisses im Internet – ist es nicht übertrieben, von einem „neuen Petitionstyp“ zu sprechen, über dessen Zulassung und Modalitäten angesichts des aus Art. 3 GG folgenden Gleichbehandlungsgrundsatzes und aufgrund des Wesentlichkeitsprinzips nicht allein nach politischen Maßstäben entschieden werden kann.<sup>1756</sup> Hinzu kommen das ebenfalls berührte Grundrecht der Meinungsfreiheit im Zusammenhang mit den Diskussionsmöglichkeiten<sup>1757</sup> sowie datenschutzrechtliche Implikationen im Zusammenhang mit der erforderlichen Nennung und möglichen Veröffentlichung von Namen, Anschriften und Mail-Adressen von Petenten und im Rahmen von Mitzeichnungen.<sup>1758</sup> Schließlich ist institutionell zu berücksichtigen, dass der Petitionsausschuss über das von ihm selbst geschaffene Instrument der öffentlichen Petition seine Stellung und seinen Einfluss in politischen Debatten einseitig erhöhen und steuern sowie über mögliche politische Druckpotenziale entscheiden kann.<sup>1759</sup> Aus allen diesen Gründen ist eine gesetzliche Grundlage für die öffentliche Petition erforderlich, in der die wesentlichen Kriterien für die Veröffentlichung und öffentlichkeitsrelevante Behandlung festgelegt sind<sup>1760</sup> und wie sie auf Landesebene bereits vereinzelt existiert.<sup>1761</sup>

Die erhebliche politisch-partizipative Bedeutung dieser Petitionsform liegt auf der Hand. Mit diesem Instrument wird die Parlamentspetition von einem zweisei-

1754 S. oben, Fn. 1714.

1755 Vgl. *Guckelberger*, Anm. zu BVerwG, Urt. v. 15.3.2017 – Az. 6 C 16/16, NVwZ 2017, S. 1462 (1463).

1756 *H. Bauer*, Prot. 35. Sitzung des Ausschusses für Verfassung, Recht und Parlamentsfragen des Bayerischen Landtags, 17. WP, vom 21.5.2015, S. 25-27, 51 f.; *Guckelberger*, Aktuelle Entwicklungen, S. 64 f.

1757 *Krüper*, DÖV 2017, S. 800 (808-810); ausf. dazu *Guckelberger*, Aktuelle Entwicklungen, S. 66-71.

1758 *Guckelberger*, Prot. 35. Sitzung des Ausschusses für Verfassung, Recht und Parlamentsfragen des Bayerischen Landtags, 17. WP, vom 21.5.2015, S. 103 f., 112.

1759 *Klein/Schwarz*, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, GG, Art. 45c Rn. 77; *Guckelberger*, Aktuelle Entwicklungen, S. 65 f.; *H. Bauer*, HGR V, § 117 Rn. 43, spricht insofern von „Funktionsverschiebungen“ im Rahmen der Verwirklichung des Demokratieprinzips.

1760 *Guckelberger*, Prot. 35. Sitzung des Ausschusses für Verfassung, Recht und Parlamentsfragen des Bayerischen Landtags, 17. WP, vom 21.5.2015, S. 113.

1761 §§ 9 BremPetG, 14a ThürPetG.

tigen „Vorschlags- bzw. Beschwerdekanaal“ für einzelne oder Gruppen zu einem „quasi-plebiszitären“ politischen Mitwirkungsrecht weiterentwickelt,<sup>1762</sup> da einerseits – je nach Resonanz – auf der Internetseite des Petitionsausschusses breite Debatten über allgemein interessierende Themen geführt werden können und andererseits bei einer anschließenden öffentlichen Anhörung im Petitionsausschuss eine besondere mediale Aufmerksamkeit generiert werden kann. Auch lässt sich beobachten, dass zugkräftige Petitionen zu höheren Mitzeichnungszahlen bei anderen, weniger populären Petitionen führen; „politische Partizipation führt also zu mehr politischer Partizipation“.<sup>1763</sup> Zugleich zeigt die öffentliche Petition, dass die Parlamente die interaktiven Kommunikationsmöglichkeiten des Internets aufgabenkonform nutzen und damit das Petitionsrecht revitalisieren können,<sup>1764</sup> und nicht – wie in jüngerer Zeit zunehmend zu beobachten – das Feld den privaten „Petitions“-Anbietern im Internet<sup>1765</sup> und sonstigen sozialen Netzwerken überlassen müssen. Denn die eigentliche Bedeutung der öffentlichen Petition liegt in der Schaffung eines „amtlich-nationalen“ Diskussionsforums, womit der Bundestag und einige Landtage ihren Anspruch einlösen, ein Forum der politischen Auseinandersetzung nicht nur nach innen zu sein, sondern auch im Verhältnis zur Gesellschaft. Aber wegen des fehlenden Rechtsanspruchs sowohl auf eine Veröffentlichung auf der Internetseite des Petitionsausschusses als auch auf eine öffentliche Beratung im Ausschuss unter Einbeziehung der Petenten handelt es sich bei der öffentlichen Petition noch nicht um ein direktdemokratisches Agendasetting-Instrument im Sinn des nachfolgenden 4. Abschnittes, sondern um eine in die einfachen Artikulationsrechte mit Reaktionsanspruch einzuordnende Partizipationsrechtskategorie.

1762 *Jungherr/Jürgens*, ZParl 2011, S. 523 (528); ähnlich *Krüper*, DÖV 2017, S. 800 (801 f.), der von einer zuge wachsenen „partizipativ-demokratische[n] Dimension“ spricht; zurückhaltender *Buchholtz*, DÖV 2017, S. 1009 (1011), die allerdings auch einen – eigentlich recht hohen – Anteil von 30 % online eingereichter Petitionen benennt; krit. *Brocker*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, Art. 17 Rn. 13.1, der am klassischen Petitionsverständnis festhält und daher in der Diskussions- und Mitzeichnungsfunktion „ein dem Petitionsrecht wesensfremdes Element“ sieht.

1763 *Jungherr/Jürgens*, ZParl 2011, S. 523 (532).

1764 *Buchholtz*, DÖV 2017, S. 1009 (1011) spricht in diesem Zusammenhang von einer „bemerkenswerte[n] Renaissance“; zu Nutzungszahlen und zur Resonanz beim Bundestag s. auch *Oertel/Kahlisch, Albrecht*, Online-Bürgerbeteiligung, S. 171-175.

1765 Dies gilt etwa für „openPetition“, „campact!“ und „change.org“ oder für „Avaaaz“ mit fast 70 Mio. Mitgliedern weltweit (<https://secure.avaaz.org/page/en/about/>), die ihre Anschlussfähigkeit an den politischen Prozess durch eine Selbstverpflichtung zur Weitergabe an die politischen Institutionen bei Erreichen definierter Mindestunterstützungszahlen sicherstellen; näher dazu *Röper*, DÖV 2015, S. 456 (460-462), der über Beispiele mit einem beachtlichen politischen Wirkungsgrad berichtet. Da diese Angebote aber privater Natur sind und keine öffentlich-rechtliche Rechtsgrundlage haben, stellen sie keine eigenständigen Instrumente im Sinn des hier vertretenen Partizipationsrechtsverständnisses dar, sondern bilden nur Anwendungsfälle des verfassungsrechtlichen Petitionsrechts, sobald sie die bei ihnen entstandene „Petition“ bei einer öffentlichen Stelle (als Sammelpetition i.S.v. Ziff. 2.2, Abs. 2 PetA-Verfahrensgrundsätze) einreichen.



## (2) Anrufung einer offiziellen Ombudsperson

Besondere Erwähnung im Kontext des Petitionsrechts verdient außerdem die Idee einer bürgerschaftlich ausgerichteten staatlichen Ombudsperson.<sup>1766</sup> Diese wird in der Regel durch das Parlament eingesetzt, unterstützt das Parlament als Hilfsorgan bei dessen Kontrollaufgaben gegenüber der Exekutive und steht nicht zuletzt der Bevölkerung – neben dem parlamentarischen Petitionsausschuss und allen zuständigen Stellen – als unabhängige Ansprechperson für ihre Anliegen zur Verfügung.<sup>1767</sup> Ihr Auftrag besteht im Wesentlichen darin, zwischen den Petenten und den betroffenen hoheitlichen Stellen zu vermitteln und eine Lösung für den Konflikt zu suchen.<sup>1768</sup> Es ist deshalb typisch für Bürgerbeauftragte, dass sie keine Weisungsrechte, Kassationsrechte oder andere operative Eingriffsrechte bezüglich der Tätigkeit hoheitlicher Stellen haben, sondern nur durch „weiche Einflussfaktoren“ wie Berichte an Ministerien, Parlament und – nicht zuletzt – die Öffentlichkeit Druck erzeugen können.<sup>1769</sup> Wegen ihrer Ausgestaltung als Ansprechperson und als Prüfungs- und Empfehlungsorgan sowie wegen der fehlenden Form- und Fristbindung der Eingaben unterliegen Ombudspersonen funktional der Typik des parlamentarischen Petitionswesens so sehr, dass man sie als „besondere Petitionsbehörden“ bezeichnen kann.<sup>1770</sup>

Der Ombudsgedanke ist skandinavischer Provenienz; so setzte Schweden 1809 den ersten Ombudsmann ein,<sup>1771</sup> dem 1919 Finnland und 1953 Dänemark folgten, bevor ab Ende der 1960er Jahre die „Ombudsmania“ ausbrach.<sup>1772</sup> Mittlerweile hat sich dieses Modell in ganz Europa etabliert. Mit Ausnahme Deutschlands und Italiens verfügt jeder Mitgliedstaat der EU über eine gesetzlich institutionalisierte Ombudsperson auf nationaler Ebene,<sup>1773</sup> weshalb man insoweit von einer „zunehmend

1766 Die Ausführungen zum Ombudswesen entsprechen weitgehend den Darlegungen in *Haug/Hirzel*, VBlBW 2016, S. 492 (Abschn. I. und IV.).

1767 Vgl. *Guckelberger*, DÖV 2013, S. 613 (616 f.); *H. Bauer*, DÖV 2017, S. 789 (791); *M. Hornig*, Petitionsfreiheit, S. 142-147.

1768 *H. Bauer*, HGR V, § 117 Rn. 13.

1769 Vgl. *H. Bauer*, DÖV 2017, S. 789 (791, 794).

1770 *Haug/Hirzel*, VBlBW 2016, S. 492 (497); ähnlich BT-Drs. 13/3578, S. 7 („professionalisierter und passionaler Petitionsbearbeiter“); in der Sache ähnlich *H. Bauer*, HGR V, § 117 Rn. 13 a.E.; auch *Anne Debus*, DÖV 2021, S. 922 (925), ordnet Bürgerbeauftragte als Teil „eines leistungsfähigen, bürgernahen Petitionswesens“ ein.

1771 *Guckelberger*, DÖV 2013, S. 613 (614, 616); *H. Bauer*, HGR V, § 117 Rn. 12; näher zu den Hintergründen, beginnigenden Besonderheiten der schwedischen Verwaltungsstruktur und der historischen Entwicklung *Meese*, Petitionsrecht und Beschwerderecht, S. 126-129.

1772 *Meese*, Petitionsrecht und Beschwerderecht, S. 129-135.

1773 Vgl. die Übersicht bei <https://www.ombudsman.europa.eu/de/european-network-of-ombudsmen/members/all-members> und *Guckelberger*, DÖV 2013, S. 613 (614); den Wehrbeauftragten, den Datenschutzbeauftragten und den jüngst eingeführten Polizeibeauftragten (vgl. Polizeibeauftragtenengesetz v. 28.2.2024, BGBl. I Nr. 72) kann man nur als sektoral jeweils eng begrenzte Verwirklichungen des Ombudsprinzips betrachten, vgl. *Mehde*, ZG 2001, S. 145 (146, 148-150); ähnlich *H. Bauer*, HGR V, § 117 Rn. 28.

isolierten Außenseiterposition“ Deutschlands sprechen kann.<sup>1774</sup> Auch auf Unions-ebene besteht seit dem Maastricht-Vertrag die Einrichtung eines Europäischen Bürgerbeauftragten (heute Art. 228 AEUV).<sup>1775</sup> In Deutschland tut sich das unabhängige Ombudswesen noch schwer damit, sich durchzusetzen. Während auf Bundesebene 1996 eine entsprechende Gesetzesinitiative gescheitert ist,<sup>1776</sup> gibt es aber – teilweise schon sehr lange und in unterschiedlicher Ausgestaltung – Ombudspersonen in mittlerweile fast der Hälfte der Länder, so auf einfachgesetzlicher Grundlage seit 1974 in Rheinland-Pfalz, seit 1992 in Schleswig-Holstein (allerdings mit einer im Wesentlichen auf soziale Anliegen thematisch stark eingeschränkten Zuständigkeit), seit 1995 in Mecklenburg-Vorpommern (wo sogar eine landesverfassungsrechtliche Verankerung in Art. 36 MVVerf besteht), seit 2000 in Thüringen, seit 2016 – als Teil des Programms einer „Politik des Gehörtwerdens“<sup>1777</sup> – in Baden-Württemberg und schließlich seit Ende 2020 in Hessen<sup>1778</sup> sowie seit 2021 im Land Berlin.<sup>1779</sup> Im Einzelnen unterscheiden sich die Ausgestaltungen des Ombudswesens in diesen sieben Ländern bezüglich der Zuordnung zum Landtag und des (nicht immer spannungsfreien) Verhältnisses zum dortigen Petitionsausschuss, der Ansprechbarkeit und eines Selbstaufgriffsrechts, der näheren Befugnisse und schließlich hinsichtlich der persönlichen Stellung der Ombudspersonen bei Wahl, Amtsdauer, Dienstverhältnis und Besoldung nicht unerheblich.<sup>1780</sup> Darüber hinaus gibt es in Bayern einen „Bürgerbeauftragten der Bayerischen Staatsregierung“, dem jedoch im Gegensatz zu den Bürgerbeauftragten der anderen Länder keine partizipationsrechtliche Qualität zukommt. Denn er verfügt über keine förmliche Rechtsgrundlage, sondern ist lediglich kraft der Staatsleitungsfunktion der Regierung gem. Art. 43 Abs. 1 BayVerf

1774 H. Bauer, DÖV 2017, S. 789.

1775 Huber, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 228 AEUV Rn. 1; ausführlich zum Europäischen Bürgerbeauftragten: Guckelberger, Bürgerbeauftragter und Petitionen, S. 77 ff.; Luch, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, § 33 Rn. 12-16; zur Entstehungsgeschichte näher Meese, Petitionsrecht und Beschwerderecht, S. 141-154.

1776 Entwurf eines Gesetzes über die Bürgerbeauftragte des Deutschen Bundestages, BT-Drs. 13/3578; zur Ablehnung mit breiten Mehrheiten in den Ausschüssen vgl. BT-Drs. 13/11221.

1777 LT-Drs. 15/7862 v. 11.12.2015, S. 1.

1778 Gesetz über die unabhängige Bürger- und Polizeibeauftragte oder den unabhängigen Bürger- und Polizeibeauftragten des Landes Hessen v. 11.12.2020, GVBl. HE S. 910.

1779 Landesgesetz über den Bürgerbeauftragten des Landes Rheinland-Pfalz v. 3.5.1974 (GVBl. RLP, S. 469); Gesetz über die Bürgerbeauftragte oder den Bürgerbeauftragten für soziale Angelegenheiten des Landes Schleswig-Holstein vom 15.1.1992 (GVOBl. SH, S. 42); Gesetz zur Behandlung von Vorschlägen, Bitten und Beschwerden der Bürger sowie über den Bürgerbeauftragten des Landes Mecklenburg-Vorpommern v. 5.4.1995 (GVOBl. S. 190); Thüringer Bürgerbeauftragtengesetz v. 25.5.2000 (GVBl. TH, S. 98), ersetzt durch das Thüringer Gesetz über den Bürgerbeauftragten v. 15.5.2007 (GVBl. TH, S. 54); Gesetz über die Bürgerbeauftragte oder den Bürgerbeauftragten des Landes Baden-Württemberg v. 23.2.2016 (GBl. BW S. 151); Gesetz über den Bürger- und Polizeibeauftragten Berlin v. 2.12.2020 (GVBl. BE, S. 1435).

1780 Ausführlich dargestellt bei Anne Debus, DÖV 2021, S. 922 (925-927); s. auch – allerdings noch ohne Einbeziehung Hessens und Berlins – Haug/Hirzel, VBilBW 2016, S. 492 (494-497).

ingerichtet und in einer Regierungsbekanntmachung verankert.<sup>1781</sup> Außerdem ist er nicht ombudstypisch als unabhängiges Vermittlungsorgan ausgestaltet, sondern als ehrenamtliche Position „zur Beratung und Unterstützung der Staatsregierung als zentraler Ansprechpartner aller Bürgerinnen und Bürger“, deren Besetzung allein vom Vertrauen des Ministerpräsidenten abhängig ist.<sup>1782</sup>

Für die deutsche Zurückhaltung bei der Einrichtung von Ombudsstrukturen wird im Wesentlichen vorgebracht, dass dies wegen eines ausgeprägten und ausreichenden Verwaltungsrechtsschutzes in der Sache unnötig sei und institutionell nur weitere bürokratische Strukturen und Verfahren im deutschen „Befragtenunwesen“ erzeuge.<sup>1783</sup> Dies überzeugt schon wegen des vergleichbaren (teilweise sogar weitergehenden)<sup>1784</sup> Rechtsschutzes in anderen europäischen Ländern nicht. Vor allem verkennt das Argument die unterschiedlichen Funktionen von förmlichen und nichtförmlichen Rechtsbehelfen: Während die Ersteren das streitige Entscheidungsformat anbieten, befördern Letztere konsensuale Lösungen solcher Probleme, die wegen formaler Hürden, prozessualer Zwänge oder fehlender rechtlicher Erfassbarkeit von Gerichten nicht befriedigend abgeschlossen werden können.<sup>1785</sup> Auch verfassungsrechtliche Bedenken bezüglich der Einordnung in das System der drei staatlichen Gewalten wirken letztlich vorgeschoben, da Ombudspersonen mangels eigener Zu- oder Eingriffsbefugnisse gar keine staatliche Gewalt ausüben.<sup>1786</sup> Zu den Vorteilen des Ombudswesens zählen die quantitative Erweiterung des Petitionsrechts durch eine zusätzliche „zuständige Stelle“ als mögliche Adressatin und die mit einem konkreten Gesicht für den „Kummerkasten“ der Bevölkerung verbundene Stärkung der Bürgernähe des Staates mittels Personalisierung sowie – im Verhältnis zum Petitionsausschuss – das niederschwelligere Angebot, die erheblich geringere Schwerfälligkeit und daher die oft schnellere Handlungsfähigkeit; hinzu kommt außerdem die Steigerung administrativer Qualität.<sup>1787</sup> Es erstaunt daher nicht, dass die Zufriedenheit mit Bürgerbeauftragten in der Bevölkerung relativ hoch ist; in einer Thüringer Befragung für den Zeitraum 1.7.2014 – 30.6.2015 fühlten sich 68,9 % gut oder sehr gut verstanden und 77,8 % verständlich behandelt, weshalb 77,8 % den

1781 Vgl. die Bekanntmachung der Bayerischen Staatsregierung vom 17.4.2018, Az. B II 2 – G 10 /18-1, AllMBl. 2018, S. 345.

1782 So kann der Ministerpräsident den Bürgerbeauftragten jederzeit voraussetzungslos entlassen; s. näher insbesondere Ziff. 1 u. 4 der Bekanntmachung vom 17.4.2018 (Fn. zuvor).

1783 Vgl. Guckelberger, DÖV 2013, S. 613 (618, 620); BT-Drs. 13/11221, S. 3; Luch, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, § 33 Rn. 4.

1784 Zur Einengung des deutschen Verwaltungsrechtsschutzes durch die Schutznormtheorie vgl. Steinbeiß-Winkelmann, NJW 2010, S. 1233 (1234 f.).

1785 Luch, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, § 33 Rn. 6; H. Bauer, DÖV 2017, S. 789 (798), betont die insoweit „andere Ordnungsidee“; ähnlich auch Mehde, ZG 2001, S. 145 (146).

1786 Guckelberger, DÖV 2013, S. 613 (621 m.w.N.).

1787 Guckelberger, DÖV 2013, S. 613 (617 f.); H. Bauer, DÖV 2017, S. 789 (792-794); Linck, ZParl 2011, S. 891 (895), belegt eine erheblich höhere Effizienz für Thüringen (vor der Reform); Anne Debus, DÖV 2021, S. 922 (923).

Bürgerbeauftragten weiterempfehlen würden, obwohl er nur in 39,2 % der Fälle gut oder sehr gut helfen konnte.<sup>1788</sup> Gerade vor diesem Hintergrund ist der – auch quantitative<sup>1789</sup> – Erfolg des Modells in Konkurrenz zum Parlament der wahre Grund für die Widerstände gegen eine breite Einführung von Ombudspersonen in Deutschland, wie der Bundestag in völliger Offenheit dokumentiert hat: Die Einrichtung eines Bürgerbeauftragten könnte die „Rechtsstellung und Durchsetzungskraft des Petitionsausschusses [...] schwächen“ und wegen der Konkurrenz zum Vorsitzenden des Petitionsausschusses „dessen Bedeutung gefährden“, was angesichts der besonderen Bewährung des parlamentarischen Petitionswesens abzulehnen sei.<sup>1790</sup> In diese Sichtweise passt auch die drastische Beschneidung des Bürgerbeauftragten in Thüringen, dem 2007 die Zuständigkeit für sämtliche Petitionen entzogen und nur noch für sonstige Bürgeranliegen belassen wurde;<sup>1791</sup> ebenso ausgestaltet ist die Regelung in Hessen.<sup>1792</sup>

- 431 Dabei ist eine beiderseitig gewinnbringende Aufgabenteilung denkbar, nämlich eine Bearbeitung der im weitesten Sinn politischen Petitionen durch den parlamentarischen Ausschuss und eine zumindest verfahrensmäßig vorrangige Zuständigkeit der Ombudsperson für individuelle Anliegen als Vor- und Hilfsinstanz des Parlaments.<sup>1793</sup> Denn auch soweit die gesetzlichen Regelungen für die Ombudspersonen keine formale Beschränkung des Eingaberechts auf individuelle oder persönliche Anliegen enthalten, ist das Ombudswesen seiner Funktion nach auf individuelle oder persönliche Anliegen, die regelmäßig Beschwerdecharakter haben, fokussiert und damit in seiner Aufgabenstellung teleologisch entsprechend reduziert. Politisch-partizipative Eingaben von allgemeinem Interesse – insbesondere Legislativpetitionen – können nur von einer politischen Institution wie dem Parlament sinnvoll bearbeitet und ggf. aufgegriffen werden.<sup>1794</sup> So effektiv und erfolgreich Ombudspersonen einen wesentlichen Teil des Petitionswesens bewältigen und damit zur Zufriedenheit der Bevölkerung mit dem hoheitlichen System beitragen können, so wenig

1788 H. Bauer, DÖV 2017, S. 789 (796-798, Abb. 1-4 und 6).

1789 Anne Debus, DÖV 2021, S. 922 (930), berichtet von insgesamt 9.136 bearbeiteten Eingaben bei den Bürgerbeauftragten der Länder Baden-Württemberg (583), Mecklenburg-Vorpommern (1749), Rheinland-Pfalz (2292), Schleswig-Holstein (3643) und Thüringen (869) im Jahr 2019.

1790 BT-Drs. 13/11221, S. 3; darin sieht auch Guckelberger, Aktuelle Entwicklungen, S. 20, den tragenden Grund.

1791 Linck, ZParl 2011, S. 891 (899 f.).

1792 Vgl. § 1 Abs. 3 Nr. 1, Abs. 4 des Gesetzes über die unabhängige Bürger- und Polizeibeauftragte oder den unabhängigen Bürger- und Polizeibeauftragten des Landes Hessen; krit. insoweit auch Anne Debus, DÖV 2021, S. 922 (926 f.).

1793 Ähnlich Linck, ZParl 2011, S. 891 (902); s. auch Guckelberger, DÖV 2013, S. 613 (619); H. Bauer, DÖV 2017, S. 789 (798 f.).

1794 Haug/Hirzel, VBfBW 2016, S. 492 (497); ebenso BT-Drs. 13/3578, S. 8; vgl. auch das stark administrativ-rechtsschützende Tätigkeitsprofil des EU-Bürgerbeauftragten bei H. Bauer, HGR V, § 117 Rn. 72 f.; ähnlich auch Guckelberger, Prot. 35. Sitzung des Ausschusses für Verfassung, Recht und Parlamentsfragen des Bayerischen Landtags, 17. WP, vom 21.5.2015, S. 85 f.

sind sie zur Lösung politischer Fragen berufen und geeignet. Aus diesem Grund ist auch ihre partizipationsrechtliche Bedeutung als gering zu veranschlagen.<sup>1795</sup>

#### d) Das Petitionsrecht im Völker-, Unions- und Landesverfassungsrecht

##### (1) Völkerrecht

Anders als die einseitigen Artikulationsrechte ist das Petitionsrecht als nichtförmlicher Rechtsbehelf und Artikulationsrecht mit Antwortanspruch zwar international vielgestaltig weit verbreitet,<sup>1796</sup> aber nicht völkerrechtlich verbürgt. Weder die (rechtlich unverbindliche) UN-Menschenrechtserklärung von 1948, noch der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte von 1966 enthalten entsprechende Zugangsrechte auf UN-Ebene oder Verpflichtungen der Mitgliedstaaten zur Gewährung eines Anregungs- und Beschwerderechts im nationalen Recht; dasselbe gilt für die Europäische Menschenrechtskonvention.<sup>1797</sup> Vielmehr legen diese völkerrechtlichen Regelwerke in Art. 2 Abs. 3 IPbPR sowie Art. 13, 34 EMRK – entsprechend zu Art. 19 Abs. 4 GG – ihren Schwerpunkt auf die Sicherstellung eines effektiven Rechtsschutzes und verpflichten deshalb ihre Mitgliedstaaten zu einem solchen rechtlich wirksamen Angebot,<sup>1798</sup> während die politisch-partizipative Dimension des Petitionsrechts nicht aufgegriffen wird. Lediglich Art. 71 der Geschäftsordnung der Parlamentarischen Versammlung des Europarats kennt ein Art. 17 GG ähnliches Petitionsrecht. Mangels völkervertraglicher Sanktionierung kann die Geschäftsordnung aber nur als organschaftliches Innenrecht angesehen werden und die interne Handhabung regeln, nicht aber subjektive Rechte Außenstehender begründen.

##### (2) Unionsrecht

Das unionale Petitionsrecht ist im Primärrecht mehrfach abgesichert, und zwar einerseits (seit dem Maastricht-Vertrag von 1992)<sup>1799</sup> im Rahmen des Organrechts des Europäischen Parlaments in Art. 227 AEUV und andererseits (seit dem Lissabon-Vertrag) als verbindliches Grundrecht in Art. 44 GRC. Eine weitere Erwähnung findet das Petitionsrecht im Zusammenhang mit der Unionsbürgerschaft in Art. 20 Abs. 2 UA 1 lit. d, 24 Abs. 2 AEUV. Sind die zuletzt genannten Vorschriften auf-

1795 So auch *Mader*, EuR 2013, S. 348 (350), hinsichtlich des Europäischen Bürgerbeauftragten; eine stärkere Rolle sieht *H. Bauer*, DÖV 2017, S. 789 (795).

1796 *H. Bauer*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 17 Rn. 10; *ders.*, HGR V, § 117 Rn. 19–23, unter näherer Beschreibung der zahlreichen Ausgestaltungsunterschiede.

1797 *Klein/Schwarz*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 17 Rn. 38 f.; *H. Bauer*, HGR V, § 117 Rn. 18; *Langenfeld*, HStR III, § 39 Rn. 8.

1798 *Klein/Schwarz*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 17 Rn. 38.

1799 *H. Bauer*, HGR V, § 117 Rn. 57, mit näheren Angaben zur geschäftsordnungsrechtlichen Grundlage seit 1953.

grund ihres normativen Kontextes auf natürliche Personen mit Unionsbürgerschaft beschränkt und damit bürgerrechtlich ausgestaltet, gilt dies nicht für die materiellen Gewährleistungen in Art. 227 AEUV, 44 GRC. In diesen Normen wird der personelle Schutzbereich erweitert auf „jede natürliche Person oder juristische Person mit Wohnort oder satzungsmäßigem Sitz in einem Mitgliedstaat“, wobei Letztere – anders als im deutschen Recht – auch öffentlich-rechtliche Rechtssubjekte umfassen.<sup>1800</sup> Der sachliche Schutzbereich ist jedoch gegenüber Art. 17 GG in mehrfacher Hinsicht eingeschränkt.<sup>1801</sup> Zum einen ist das Petitionsrecht auf Eingaben an das Europäische Parlament beschränkt. Dies ist jedoch nur wenig relevant, weil Art. 24 Abs. 4 AEUV, 41 Abs. 4 GRC mit dem sogenannten Korrespondenzrecht ein Behördenpetitionsrecht einräumt, das zwar so nicht bezeichnet ist, aber der Sache nach so formuliert ist.<sup>1802</sup> Zum anderen aber besteht das Petitionsrecht ausdrücklich nur für Themen, bei denen eine unmittelbare Betroffenheit des Petenten besteht.<sup>1803</sup> Dieser Betroffenheitsbegriff geht allerdings über Rechtspositionen erheblich hinaus.<sup>1804</sup> Es genügt dafür, dass das Petitionsanliegen den Petenten „angehen“ muss, also für ihn „in objektiv nachvollziehbarer Weise von Bedeutung“ ist.<sup>1805</sup> Eine rein abstrakte Besorgnis reicht jedoch nicht, da der Wortlaut des unmittelbaren Betreffens eine zumindest potenzielle Einwirkung auf die Person des Petenten fordert.<sup>1806</sup> Angesichts der gerade im Unionsrecht besonders dominierenden politisch-partizipativen Funktion des Petitionsrechts<sup>1807</sup> ist eine solche Betroffenheit allerdings auch politisch-kollektiv möglich, zumal Art. 227 AEUV – im Unterschied zu Art. 263 Abs. 4 AEUV – neben der „unmittelbaren“ nicht auch noch eine „individuelle“ Betroffen-

1800 Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 17 Rn. 33, unter Verweis auf die Rspr. des EuGH; ebenso H. Bauer, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 17 Rn. II; Langenfeld, HStR III, § 39 Rn. 5, unter Bezugnahme auf Art. 230 Abs. 4 EGV (jetzt Art. 263 Abs. 4 AEUV).

1801 Die Einschränkung auf „Angelegenheiten, die in die Tätigkeitsbereiche der Union fallen“, zählt nicht dazu; zwar enthält der Wortlaut von Art. 17 GG keine ausdrückliche Bezugnahme auf die Verbandskompetenz, doch ergibt sich dies implizit aus dem Wesen der Zuständigkeitsordnung, die das Handeln aller Organe auf die Kompetenz der jeweils handelnden Körperschaft beschränkt, vgl. Langenfeld, HStR III, § 39 Rn. 42 f.; näher zum Merkmal der „Tätigkeitsbereiche der Union“ Haug, JZ 2015, S. 1042 (1044 f.); s. auch Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 17 Rn. 105.

1802 Vgl. Magiera, in: Meyer/Hölscheidt (Hrsg.), GRC, Art. 41 Rn. 22-25; Meese, Petitionsrecht und Beschwerderecht, S. 79 f.; H. Bauer, HGR V, § 117 Rn. 52 a.E., anerkennt deshalb eine „klare petitionsrechtliche Komponente“ und die Abdeckung eines wichtigen Teilbereichs des Petitionsrechts im deutschen Verständnis (a.a.O., Rn. 56); krit. allerdings zum eingeschränkten Adressatenkreis des Kommunikationsrechts Mader, EuR 2013, S. 348 (351).

1803 Die nachfolgenden Ausführungen zu diesem Aspekt sind weitgehend entnommen aus Haug, JZ 2015, S. 1042 (1045).

1804 Kluth, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 227 AEUV Rn. 5; Guckelberger, Bürgerbeauftragter und Petitionen, S. 58.

1805 Guckelberger, Bürgerbeauftragter und Petitionen, S. 58; ähnlich Magiera, in: Meyer/Hölscheidt (Hrsg.), GRC, Art. 44 Rn. II; Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 17 Rn. 33; H. Bauer, HGR V, § 117 Rn. 62.

1806 Meese, Petitionsrecht und Beschwerderecht, S. 86 f.

1807 Vgl. Guckelberger, Bürgerbeauftragter und Petitionen, S. 14 ff.

heit verlangt.<sup>1808</sup> Wegen dieser (zumindest weitgehenden) Offenheit für Popularpetitionen<sup>1809</sup> kann dem Betroffenenfordernis nur eine „grobe Filterfunktion“<sup>1810</sup> bezüglich völlig fremdnütziger Petitionen zukommen. Dies ist beispielsweise beim Vorbringen eines individuellen Anliegens einer fremden Person oder bei der Thematisierung eines Umweltproblems in einer vom Lebensumfeld des Petenten räumlich weit entfernten Region<sup>1811</sup> denkbar. Zu diesen materiellen Bedingungen kommen formale Anforderungen an eine Petition, die im Titel IX der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments geregelt sind, hinzu. Dies gilt insbesondere für die Identitäts- und Adressenangabe (Art. 226 Abs. 2 GO EP) der einreichenden Personen.

In Art. 227 GO EP ist das parlamentarische Prüfungsverfahren geregelt, zu dem 434 u.a. die Möglichkeit einer Onlineunterstützung von für zulässig erklärten Petitionen (Abs. 4) sowie eine Pflicht zur Information der Petenten „über alle vom Ausschuss gefassten einschlägigen Beschlüsse und deren Gründe“ (Abs. 8) gehören. Von den vier verschiedenen Kategorien an Petitionen haben drei einen klar partizipativen Charakter: Das gilt für die Petitionskampagnen (die mit gesammelten Unterschriften eingereicht werden), für die Einflusspetitionen (die sich auf bestimmte Gesetzgebungsvorhaben oder -vorschläge beziehen) und für Petitionen, bei denen es um die Anwendung des EU-Rechts geht; lediglich die vierte Kategorie zielt auf persönlich-individuelle Betroffenheiten.<sup>1812</sup> Wenngleich die Ausübung des Petitionsrechts auf Unionsebene mit einer jährlichen Zahl im unteren vierstelligen Bereich<sup>1813</sup> quantitativ noch erheblich hinter der Parlamentspetition zum Bundestag zurückbleibt, hat sie qualitativ durchaus erhebliche Entwicklungen – bis hin zu einem Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedstaaten oder zur Einsetzung eines Untersuchungsausschusses – angestoßen.<sup>1814</sup>

### (3) Landesverfassungsrecht

Das landesverfassungsrechtliche Petitionsrecht betrifft einerseits die Grundrechtsge- 435 währleistung und andererseits die institutionelle Ausgestaltung der Parlamentspetition. So sehen neun Landesverfassungen ausdrücklich eine eigene Verbürgung des

1808 *Langenfeld*, HStR III, § 39 Rn. 6; eine solche Einschränkung wurde bei der primärrechtlichen Ausgestaltung des Petitionsrechts durchaus erwogen, vgl. *Guckelberger*, Bürgerbeauftragter und Petitionen, S. 56 m.w.N.

1809 *Magiera*, in: Meyer/Hölscheidt (Hrsg.), GRC, Art. 44 Rn. 11, a.A. *Kluth*, in: Callies/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 44 GRC Rn. 5.

1810 *Guckelberger*, Bürgerbeauftragter und Petitionen, S. 58.

1811 A.A. *Guckelberger*, Bürgerbeauftragter und Petitionen, S. 59.

1812 *H. Bauer*, HGR V, § 117 Rn. 61 m.w.N.

1813 So waren es im Jahr 2018 1.220 und im Jahr 2019 1.357 Petitionen, vgl. Bericht über die Tätigkeit des Petitionsausschusses im Jahr 2019 (2020/2044(INI)), [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0230\\_DE.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0230_DE.html), während die Zahlen beim Bundestag in diesen beiden Jahren rund das Zehnfache betragen, s. oben, → Rn. 421.

1814 *H. Bauer*, HGR V, § 117 Rn. 58 m.w.N.



Petitionsrechts vor,<sup>1815</sup> während vier<sup>1816</sup> Verfassungen durch eine pauschale Bezugnahme die Grundrechte des Grundgesetzes – und damit auch Art. 17 GG – in das Landesverfassungsrecht einbeziehen<sup>1817</sup> und in drei Ländern die – keineswegs auf die Bundesebene beschränkte – bundesverfassungsrechtliche Gewährleistung allein gilt.<sup>1818</sup> Wenngleich alle Regelungen im Kern übereinstimmen, zeigen sich bei näherem Hinsehen kleinere Unterschiede: So verzichten drei Länder auf das Schriftlichkeitsgebot bzw. lassen ausdrücklich auch eine mündliche Petition zu.<sup>1819</sup> Die fünf ostdeutschen Länder formulieren in ihrer Verfassung einen Anspruch auf Bescheidung innerhalb einer „angemessenen Frist“, davon drei mit ausdrücklicher Begründungspflicht.<sup>1820</sup> Dabei handelt es sich zumindest hinsichtlich der größeren Formfreiheit um eine zusätzliche Gewährleistung über Art. 17 GG hinaus, die mangels Widerspruch zum Grundgesetz nach Art. 142 GG möglich ist.<sup>1821</sup> In institutioneller Hinsicht sehen außerdem die meisten Länder in ihren Verfassungen (Art. 45c GG entsprechend) eine Pflicht des Landesparlaments zur Einrichtung eines Petitionsausschusses (oder „Eingabenausschusses“) vor.<sup>1822</sup> In einigen Ländern ist der Ausschuss zudem nicht (wie z.B. im Bund)<sup>1823</sup> auf die typische Vorbereitungsfunktion für Plenarentscheidungen beschränkt, sondern zur abschließenden Entscheidung über die Petitionen verfassungsrechtlich befugt (soweit der Landtag den Vorgang nicht an sich zieht).<sup>1824</sup> Die Rechte des Ausschusses auf Auskunftserteilung, Akteneinsicht, Zutritt zu den Einrichtungen und Amtshilfe gegenüber der Regierung, den Behörden und (teilweise) privaten Rechtsträgern, die von der öffentlichen Hand beherrscht sind oder soweit sie öffentlich-rechtliche Aufgaben wahrnehmen, sind in zahlreichen Ländern (meist einschließlich der Ablehnungsgründe)<sup>1825</sup> verfassungsrechtlich geregelt,<sup>1826</sup> in zwei Ländern sogar als qualifizierte Minderheitenrechte

1815 Art. 115 Abs. 1 BayVerf, 24 BbgVerf, 34 BerlVerf, 16 HessVerf, 19 LSAVerf, 10 MVVerf, 11 RLPVerf, 35 SächsVerf, 14 ThürVerf.

1816 Streng genommen sind es fünf, weil Mecklenburg-Vorpommern sowohl die grundgesetzlichen Grundrechte in das Landesverfassungsrecht übernimmt (Art. 5 Abs. 3 MVVerf), zugleich aber speziell das Petitionsrecht nochmals gesondert gewährleistet (Art. 10 MVVerf).

1817 Art. 2 Abs. 1 BWVerf, 3 Abs. 2 S. 1 NdsVerf, 4 Abs. 1 NRWVerf, Art. 3 SchlHVerf.

1818 Bremen, Hamburg, Saarland; s. auch *Klein/Schwarz*, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, GG, Art. 17 Rn. 28 f.

1819 Art. 16 HessVerf, 11 RLPVerf, 14 S. 1 ThürVerf.

1820 Art. 14 S. 2 BbgVerf, 19 S. 2 LSAVerf; außerdem mit Begründungspflicht Art. 10 S. 2 MVVerf, 35 S. 2 SächsVerf, 14 S. 2 ThürVerf.

1821 Ebenso *Guckelberger*, Aktuelle Entwicklungen, S. 32; s. auch *Korioth*, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, GG, Art. 142 Rn. 14 (zweite Fallgruppe).

1822 Art. 35a Abs. 1 S. 1 BWVerf, 71 Abs. 1 BbgVerf, 105 Abs. 6 S. 1 BremVerf, 46 S. 1 BerlVerf, 28 Abs. 1 HmbVerf, 61 Abs. 1 LSAVerf, 35 Abs. 1 S. 1 MVVerf, 90a Abs. 1 RLPVerf, 78 Abs. 1 SaarVerf, 53 Abs. 1 SächsVerf, 25 Abs. 1 SchlHVerf, 65 Abs. 1 ThürVerf.

1823 *Langenfeld*, HStR III, § 39 Rn. 56 f.

1824 Art. 71 Abs. 1 BbgVerf, 46 S. 1 BerlVerf, 90a Abs. 1 RLPVerf, 78 Abs. 1 SaarVerf, 65 Abs. 1 ThürVerf.

1825 Art. 61 Abs. 2 S. 2 i.V.m. Art. 53 Abs. 4 LSAVerf, Art. 35 Abs. 2 S. 3 i.V.m. Art. 40 Abs. 3 MVVerf, 90a Abs. 3 RLPVerf, 25 Abs. 2 S. 3 i.V.m. Art. 29 Abs. 3 SchlHVerf, 65 Abs. 2 i.V.m. 67 Abs. 3 ThürVerf.

1826 Art. 71 Abs. 2 BbgVerf, 105 Abs. 6 S. 2 BremVerf, 46 S. 3 u. 4 BerlVerf, 61 Abs. 2 LSAVerf, 41a Abs. 1 u. 2 NRWVerf, 90a Abs. 2 RLPVerf, 78 Abs. 2 SaarVerf, 25 Abs. 2 SchlHVerf, 65 Abs. 2 i.V.m. Art. 64 Abs. 1 u. 2 ThürVerf; eingeschränkt auf den Auskunftsanspruch gilt dies auch für Art. 94 HessVerf.

zugunsten eines Viertels der Ausschussmitglieder.<sup>1827</sup> Einige Landesverfassungen sehen dafür statt dessen oder ergänzend einen Gesetzgebungsauftrag vor,<sup>1828</sup> der lediglich in Bayern – wie im Bund – auf Beschwerden beschränkt ist.<sup>1829</sup> Besonders hervorzuheben sind schließlich die in wenigen Ländern dem Petitionsausschuss eingeräumten Beweiserhebungsrechte<sup>1830</sup> – in Nordrhein-Westfalen sogar bis hin zur sinngemäßen Anwendung der Strafprozessordnung – und das allein in Berlin bestehende Selbstaufgriffsrecht des Ausschusses (Art. 46 S. 2 BerlVerf).

Eine Besonderheit stellt die Hamburger Volkspetition in Art. 29 HmbVerf dar, 436 die jedoch kein auf Entgegennahme, Prüfung und Verbescheidung gerichtetes Petitionsrecht i.S.v. Art. 17 GG darstellt und daher begrifflich unglücklich bezeichnet ist. Vielmehr ist sie – wie die als Volksinitiative bezeichneten Instrumente in Hamburg selbst und in anderen Ländern<sup>1831</sup> – bei Erreichen einer quantitativen Mindestunterstützung von 10.000 Unterschriften auf eine Befassungspflicht der Bürgerschaft und eine Anhörung der Petenten im Petitionsausschuss gerichtet. Als quorenabhängiges Instrument des Agendasettings zählt sie zum staatsorganisationsrechtlichen Bereich der Staatswillensbildung<sup>1832</sup> und nicht zu den – in der Hamburger Verfassung ohnehin nicht enthaltenen – Grundrechten sowie außerdem nicht zu den hier erörterten Artikulationsrechten mit einfachem Reaktionsanspruch, sondern zu den nachstehend unter → Rn. 442 ff. behandelten direktdemokratischen Befassungsinitiativen.<sup>1833</sup>

### e) Partizipationsrechtliche Bedeutung

Das Petitionsrecht eröffnet ein partizipatives Artikulationsrecht, das sich nicht auf 437 die Äußerung beschränkt, sondern eine Befassung der angeschriebenen Stelle und eine Rückmeldung an die Petenten umfasst. Diese Antwort umfasst nach hier vertretener Auffassung nicht nur eine Mitteilung der Entscheidung, ob und ggf. wie das Anliegen aufgegriffen wird, sondern auch – insbesondere im Ablehnungsfall – eine Darlegung der maßgeblichen Gründe. Zwar liegen Inhalt und nähere Ausgestaltung der Antwort in der einseitigen Entscheidungsgewalt der angeschriebenen Stelle, weshalb es sich um ein Artikulationsrecht mit nur einfachem Reaktionsanspruch handelt. Trotzdem bietet das Petitionsrecht neben seiner nichtförmlich-rechtsschützenden Dimension ein grundrechtliches Instrument, kraft dessen die Bürgerschaft

1827 Art. 35 Abs. 2 S. 1 MVVerf, 61 Abs. 2 S. 2 i.V.m. Art. 53 Abs. 3 LSAVerf.

1828 Art. 35a Abs. 2 BWVerf, 71 Abs. 3 BbgVerf, 105 Abs. 6 S. 3 BremVerf, 35 Abs. 3 MVVerf, 53 Abs. 3 SächsVerf, 65 Abs. 3 ThürVerf.

1829 Art. 115 Abs. 2 BayVerf; allerdings geht das Bayerische Petitionsgesetz insoweit über den Verfassungsauftrag hinaus, dass es nicht nur Beschwerden, sondern auch Eingaben an den Landtag regelt.

1830 Art. 41a Abs. 2 NRWVerf, 61 Abs. 3 LSAVerf.

1831 Vgl. David, HmbVerf (2004), Art. 29 Rn. 8, zur „Verwandtschaft“ zum Thüringer Bürgerantrag und zu den Volksinitiativen gem. Art. 59 MVVerf, 47 NdsVerf, 80 LSAVerf.

1832 David, HmbVerf (2004), Art. 29 Rn. 6.

1833 Ähnlich i.E. Rux, Direkte Demokratie, S. 802; Chr. Schulz, Demokratisierung, S. 140 f.

mit überindividuellen Anliegen und Vorschlägen im weitesten Sinn politisch initiativ werden und in einen beschränkt dialogischen Prozess mit den hoheitlichen Stellen und insbesondere mit den für politische Entscheidungen zentral zuständigen Volksvertretungen eintreten können.<sup>1834</sup> Gerade mit dieser bürgerschaftlich-aktivierenden Dimension ermöglicht das Petitionsrecht eine Einbeziehung der Menschen in ein Kommunikationsverhältnis mit dem Staat. Dies stärkt nicht nur „die Akzeptanz, die Legitimation und die Transparenz hoheitlicher Entscheidungen“,<sup>1835</sup> sondern leistet auch einen alternativen Beitrag „zum Konfliktmanagement im Staat-Bürger-Verhältnis“<sup>1836</sup> und zur Kanalisierung bürgerschaftlichen Protests im Sinn eines Ventilangebots.<sup>1837</sup> Das Petitionsrecht dient damit der Bildung bürgerschaftlichen Vertrauens in den Staat und erfüllt so eine „Integrations- und Partizipationsfunktion“.<sup>1838</sup> Dies gilt ganz besonders für die öffentliche Petition, die als modernes Instrument der „E-Demokratie“<sup>1839</sup> in ihrem Verfahren ein zusätzliches Angebot zu einem bürgerschaftlichen Diskussionsprozess beinhaltet.

- 438     Insoweit befindet sich das Petitionsrecht als Einflussinstrument im Vorfeld politischer und staatlicher Willensbildungsprozesse.<sup>1840</sup> Damit erreicht es – auch in Gestalt der öffentlichen Petition – zwar nicht die rechtliche oder politische Bedeutung eines plebiszitär-direkt-demokratischen (Entscheidungs-)Formats,<sup>1841</sup> weil die Entscheidungshoheit der angesprochenen Stelle – insbesondere bei „politischen“ Petitionen diejenige des Parlaments – unberührt bleibt.<sup>1842</sup> Aber indem es einen formalisierten Kommunikationskanal zwischen Interessierten und hoheitlichen Stellen, insbesondere den Parlamenten, auch für im weitesten Sinn politische Anliegen eröffnet, bietet das Petitionsrecht ein förmliches Instrumentarium für „aktiv-bürgerschaftliche Partizipation“, was ihm eine besondere demokratische Funktion und einen hohen Stellenwert „für die Funktionsfähigkeit des Gemeinwesens“ vermit-

1834 A.A. Schmitt Glaeser, HStR III, § 38 Rn. 12.

1835 Damit rekurriert H. Bauer, HGR V, § 117 Rn. 14, auf einen wesentlichen Teil der oben im 1. Kap. (→ Rn. 122-155) beschriebenen Partizipationsrechtsfunktionen.

1836 H. Bauer, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 17 Rn. 25 m.w.N.

1837 Ähnlich Würtenberger/Schenke, Das parlamentarische Petitionswesen, S. 97 (104).

1838 H. Bauer, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 17 Rn. 19; Langenfeld, HStR III, § 39 Rn. 12 f.; ähnlich M. Hornig, Petitionsfreiheit, S. 72-74, bezüglich der Integrationsleistung.

1839 BT-Drs. 17/6250, S. 7; H. Bauer, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 17 Rn. 24; ders., DÖV 2014, S. 453 (455).

1840 Ähnlich Würtenberger/Schenke, Das parlamentarische Petitionswesen, S. 97 (104).

1841 Langenfeld, HStR III, § 39 Rn. 13; H. Bauer, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 17 Rn. 19, 63; zum insoweit engeren oder weiteren Begriffsverständnis des „Plebiszitären“ vgl. ders., Petitionsrechtsmodernisierungen, S. 639 (646-648); vgl. auch Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 17 Rn. 51-53, die von einer kategorialen Unterscheidung zwischen Petitionsrecht und direkt-demokratischem Einfluss auf die Willensbildung des Staates sprechen und sich deshalb (a.a.O., Rn. 140) dezidiert gegen eine plebiszitär-demokratische Interpretation des Petitionsrechts wenden; die Unterschiede werden bei Guckelberger, Aktuelle Entwicklungen, S. 82-85, im Einzelnen dargestellt.

1842 Meese, Petitionsrecht und Beschwerderecht, S. 64.

1843 H. Bauer, HGR V, § 117 Rn. 78; a.A. Neumann, Sachunmittelbare Demokratie, Rn. 279.

## 2. Äußerungsrechte in kommunalen Gremien

Zu den Artikulationsrechten mit Reaktionsanspruch zählen neben dem Petitionsrecht die in den Kommunalverfassungen der Länder teils fakultativ nach Ermessen des Gremiums, teils aber auch obligatorisch verankerten Äußerungsrechte der Einwohnerschaft in den Sitzungen der kommunalen Volksvertretungen im Rahmen einer sogenannten „(Einwohner-)Fragestunde“. Soweit dieses Instrument obligatorisch vorgesehen ist oder im Rahmen des Ermessens praktiziert wird, ist ein allen Partizipationswilligen offenstehendes Artikulationsrecht eröffnet, das deshalb auch partizipationsrechtlichen Charakter hat. Besonders verbreitet ist dies in den Gemeinderäten,<sup>1844</sup> aber sieben Länder sehen dies auch auf Kreisebene vor.<sup>1845</sup> Lediglich in Bayern, Bremen, Hamburg und Hessen enthält das Kommunalrecht keine solche Regelung. Soweit damit das Recht, Fragen zu stellen und damit Informationen einzuholen verbunden ist, zählt es zu den im 2. Kapitel behandelten Informationsrechten.<sup>1846</sup> Während dieses Recht in fünf Ländern darauf beschränkt ist,<sup>1847</sup> ermöglichen sieben Länder ausdrücklich auch die Unterbreitung von „Anregungen und Vorschlägen“.<sup>1848</sup> Soweit dies der Fall ist, handelt es sich hierbei um ein Artikulationsrecht mit politisch-partizipativer Bedeutung. Dies wird noch verstärkt, soweit das Recht neben der Einwohnerschaft auch ausdrücklich Personenvereinigungen mit Tätigkeitsschwerpunkt in der Gemeinde (also z.B. Bürgerinitiativen) eingeräumt wird (vgl. § 33 Abs. 4 S. 1, 1. Hs. GemO BW).<sup>1849</sup>

Unterschiede bestehen auch bezüglich der Ausgestaltung des Reaktionsanspruchs. So sehen neun Länder auf gesetzlicher Ebene keine Beantwortungspflicht vor,<sup>1850</sup> die sich deshalb allenfalls aus satzungsrechtlichen Bestimmungen ergeben kann. Al-

1844 Fakultativ: §§ 33 Abs. 4 GemO BW, 62 Abs. 1 NKomVG, 48 Abs. 1 S. 3 GemO NRW, 16a GemO RLP, 44 Abs. 3 SächsGemO, 20a KSVG SL; Soll-Regelungen: §§ 43 BezVG BE, 13 Satz 2 BbgKVerf (beispielhaft für Formen der Öffentlichkeitsarbeit), 17 Abs. 1 KV M-V (bereits für Einwohner ab 14 Jahren), 15 Abs. 1a ThürKO; obligatorisch: §§ 16c Abs. 1 GemO SH, 28 Abs. 2 KVG LSA (sogar für die beschließenden Ausschüsse).

1845 Fakultativ: §§ 62 Abs. 1 NKomVG, 11a LKO RLP, 40 Abs. 3 SächsLKro, 153a Abs. 1 i.V.m. 20a KSVG SL; Soll-Regelung: §§ 131 i.V.m. § 13, 2 BbgKVerf, 101 Abs. 2 i.V.m. § 17 Abs. 1 KV M-V; obligatorisch: §§ 16b Abs. 1 KrO SH, 28 Abs. 2 KVG LSA.

1846 Siehe oben, → Rn. 340 f.

1847 Ausdrücklich §§ 62 Abs. 1 NKomVG, 28 Abs. 2 S. 1 KVG LSA (mit grundsätzlichem Ausschluss der Beratungsthemen der betroffenen Gremiensitzung); mangels näherer Angaben – außer der Bezeichnung als „Fragestunde“ – sind auch die §§ 13 S. 2 BbgKVerf, 43 S. 2 BezVG BE, 48 Abs. 1 S. 3 GemO NRW hierzu zu zählen.

1848 §§ 33 Abs. 4, 1. Hs. GemO BW, 17 Abs. 1 S. 1 KV M-V, 16a S. 1 GemO RLP, 11a S. 1 LKO RLP, 44 Abs. 3, 1. Hs. SächsGemO, 40 Abs. 3, 1. Hs. SächsLKro, 16c Abs. 1 S. 1 GemO SH, 16b Abs. 1 S. 1 KrO SH; 20a S. 1 KSVG SL, 15 Abs. 1a ThürKO; dabei werden unter Anregungen allgemeine Meinungskundgaben verstanden, während Vorschläge auf konkrete Entscheidungen gerichtet sind, vgl. Aker, in: Aker u.a., GemO BW, § 33 Rn. 18.

1849 Aker, in: Aker u.a., GemO BW, § 33 Rn. 16.

1850 §§ 13 BbgKVerf, 17 Abs. 1 S. 1 KV M-V, 62 Abs. 1 NKomVG, 48 Abs. 1 S. 3 GemO NRW, 16a S. 1 GemO RLP, 11a S. 1 LKO RLP, 16c Abs. 1 GemO SH, 16b Abs. 1 KrO SH, 20a KSVG SL, 28 Abs. 2 KVG LSA, 15 Abs. 1a ThürKO.

lerdings ist die nähere Ausgestaltung in den meisten Ländern der Geschäftsordnung vorbehalten,<sup>1851</sup> die Einzelheiten zum Verfahren wie die maximale Dauer oder Redezeitbegrenzungen enthalten kann,<sup>1852</sup> aber keine Rechtsansprüche für Außenstehende zu begründen vermag; nur vier Länder sehen ausdrücklich in diesem Zusammenhang eine (haupt-)satzungsrechtliche Regelungsermächtigung vor.<sup>1853</sup> Lediglich drei Länder kennen eine gesetzliche Beantwortungspflicht, deren Erfüllung der vorsitzführenden Person im Gremium oder der Verwaltung obliegt; dabei bezieht sich diese Pflicht jedoch nur auf die gestellten Fragen und nicht auf die weitergehenden Äußerungsrechte.<sup>1854</sup> Für diese im weitesten Sinn politischen Artikulationsrechte ist der Reaktionsanspruch somit auf die faktische Kenntnisnahme beschränkt, der die Gremienmitglieder schwer ausweichen können. Insbesondere sollen die Äußerungen aus der Einwohnerschaft nicht zu einer unmittelbaren Diskussion im Gremium führen.<sup>1855</sup> Damit ist zwar eine Relativierung der partizipationsrechtlichen Bedeutung dieser Rechte verbunden, die jedoch nicht zu einer pauschalen Gering-schätzung der Einflussmöglichkeiten führen darf. Der Vortrag von konkreten Vorschlägen oder Anregungen kann – nicht zuletzt in Verbindung mit der meist bei Gremiensitzungen üblichen Medienberichterstattung<sup>1856</sup> – je nach Thema, Kontext und Qualität durchaus einen kommunalpolitischen Druck dahingehend erzeugen, dass sich die gewählten Gremienmitglieder und die Verwaltung dazu in der Folgezeit verhalten müssen.

- 441 Neben der Fragestunde kennt das Kommunalrecht – zumindest in einzelnen Ländern – noch andere Artikulationsmöglichkeiten der Einwohnerschaft in Sitzungen der Volksvertretung wie etwa Anhörungen oder die Zuziehung sachkundiger Personen.<sup>1857</sup> Da dabei aber die Entscheidung über das ob und über die Auswahl der artikulationsberechtigten Personen in allen diesen Regelungen von Fall zu Fall vom jeweiligen Gremium getroffen wird und insoweit einem politischen Ermessen

1851 §§ 33 Abs. 4 S. 3 GemO BW, 43 S. 4 BezVG BE, 62 Abs. 3 NKomVG, 48 Abs. 1 S. 3 GemO NRW, 16a S. 2 GemO RLP, 11a S. 2 LKO RLP, 44 Abs. 7 SächsGemO, 40 Abs. 7 SächsLKrO, 16c Abs. 4 GemO SH, 16b Abs. 4 KrO SH, 28 Abs. 2 S. 3 KVG LSA.

1852 Brenndörfer, in: Dietlein/Pautsch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht BW, § 33 GemO Rn. 27.

1853 § 13 S. 3, 4 BbgKVerf, 17 Abs. 3 KV M-V, 20a S. 2 KSVG SL; 15 Abs. 1a Hs. 2 ThürKO.

1854 Ausdrücklich in §§ 33 Abs. 4, 2. Hs. GemO BW, 44 Abs. 3, 2. Hs. SächsGemO, 40 Abs. 3, 2. Hs. SächsLKrO; wegen genereller Beschränkung auf Fragen s. auch § 43 S. 2 BezVG BE.

1855 Brenndörfer, in: Dietlein/Pautsch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht BW, § 33 GemO Rn. 25; Aker, in: Aker u.a., GemO BW, § 33 Rn. 17.

1856 In den Landesgesetzen ist in der Regel ausdrücklich die Zuordnung der Fragestunde zur öffentlichen Sitzung geregelt (§§ 33 Abs. 1 S. 1 GemO BW, 43 S. 3 BezVG BE, 17 Abs. 1 S. 1 KV M-V, 62 Abs. 1 NKomVG, 44 Abs. 3 SächsGemO, 40 Abs. 3 SächsLKrO, 16c Abs. 1 S. 3 GemO SH, 16b Abs. 1 S. 3 KrO SH, 20a S. 1 KSVG SL, 28 Abs. 2 S. 1 KVG LSA, 15 Abs. 1a ThürKO), was sich aber auch zumindest im Normalfall aus den allgemeinen Regeln zur Sitzungsöffentlichkeit ergibt.

1857 Siehe §§ 33 Abs. 3, 4 S. 2 GemO BW, 9 Abs. 4 BezVG BE, 29 Abs. 2 VerfBrhV, 17 Abs. 2 KV M-V, 62 Abs. 2 NKomVG, 35 Abs. 2 GO RLP, 28 Abs. 2 LKO RLP, 44 Abs. 4 SächsGemO, 40 Abs. 4 SächsLKrO, 16c Abs. 2 GemO SH, 16b Abs. 1 S. 2, Abs. 2 KrO SH.

unterliegt,<sup>1858</sup> fehlt es an einer allen Interessierten gleichermaßen eröffneten Rechtsposition. Deshalb handelt es sich hierbei um kein der Allgemeinheit zustehendes Artikulationsrecht im partizipationsrechtlichen Sinn.

#### IV. Anregungsrechte mit einem qualifizierten Reaktionsanspruch

##### 1. Wesensmerkmale und Einordnung von Befassungsinitiativen

Die stärkste Form von Bottom-up-Anregungsrechten stellen die sogenannten „Befassungsinitiativen“<sup>1859</sup> dar, die einerseits eine Weiterentwicklung (und nicht nur eine besondere Ausprägung)<sup>1860</sup> des Petitionsprinzips darstellen<sup>1861</sup> und andererseits bereits dem direktdemokratischen Instrumentarium zuzurechnen sind. Wie beim Petitionsrecht kann „von unten“ ein Anliegen an hoheitliche Institutionen herangetragen werden, die sich damit befassen müssen. Aber der Reaktionsanspruch beschränkt sich nicht – wie beim Petitionsrecht – auf die (begründete) Mitteilung einer wie auch immer intensiv erfolgten Prüfung, sondern beinhaltet darüber hinausgehend eine förmliche Befassung von bestimmten Entscheidungsgremien mit dem Anliegen.<sup>1862</sup> Damit wird der Befassungsspielraum dieser Gremien eingeschränkt, die insoweit nicht mehr frei über die verfahrensmäßige Behandlung des Anliegens entscheiden können, sondern ein rechtlich vorgegebenes Verfahren beachten müssen. Aus dem „Mutterprinzip“ des „fairen Verfahrens“ folgt zudem, dass dieses Verfahren eine angemessene Einbindung einer Vertretung der die Initiative tragenden Personen mit einem substantziellen Darlegungs-, Erläuterungs- und Anhörungsrecht vorsehen muss.<sup>1863</sup> In diesen prozeduralen Bindungen liegt die Qualifikation des Reaktionsanspruchs und damit ein partizipationsrechtlich erheblicher Unterschied gegenüber den zuvor behandelten Anregungsrechten.<sup>1864</sup> Da damit zugleich eine Mitgestaltung der Tagesordnung der betroffenen Gremien verbunden ist, handelt es sich bei solchen Befassungsinitiativen um echte Instrumente des Agenda-Settings.<sup>1865</sup>

1858 Vgl. Mehde, in: Dietlein/Mehde (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht NI, § 62 NKomVG Rn. 3; Brenndorfer, in: Dietlein/Pautsch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht BW, § 33 GemO Rn. 30.

1859 Zum Begriff s. Pautsch, Der Volksentscheid „Berlin braucht Tegel“, S. 183 (190).

1860 Insofern ist die Bezeichnung der Europäischen Bürgerinitiative als „neuer Petitionstyp“ bei H. Bauer, DÖV 2014, S. 453 (459), im Hinblick auf den qualifizierten Reaktionsanspruch und die direktdemokratische Komponente missverständlich.

1861 Röper, Bürgeranträge und Volksinitiativen, S. 178 f.; Pautsch, Der Volksentscheid „Berlin braucht Tegel“, S. 183 (203); H. Bauer, HGR V, § 117 Rn. 67, bzgl. der Europäischen Bürgerinitiative.

1862 Litten, in: Classen/Litten/Wallerath (Hrsg.), MVVerf, Art. 59 Rn. 2, bezeichnet deshalb die Volksinitiative als „qualifizierte Massenpetition“, und Rux, Direkte Demokratie, S. 515, als „eine Art qualifizierter Gruppenpetition“; Baldus, in: Linck u.a. (Hrsg.), ThürVerf, Art. 68 Rn. 1, spricht von einer „besonderen[n] Form einer Kollektivpetition“; ähnlich Michaelis, in: Driehaus (Hrsg.), BerlVerf, Art. 61 Rn. 1.

1863 Röper, Bürgeranträge und Volksinitiativen, S. 178 (181 f.).

1864 Vgl. Rux, Direkte Demokratie, S. 903.

1865 Huber, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 11 EUV Rn. 33, Guckelberger, DÖV 2010, S. 745 (746), und Pilniok, EuGRZ 2018, S. 126 (130), zur Europäischen Bürgerinitiative.

Deshalb wird eine (bloße) Bezeichnung dieser Befassungsinitiativen als „formalisierte Sammel- und Massenpetitionen“<sup>1866</sup> ihrem Charakter nicht gerecht. Allerdings teilen sie mit den Petitionen das Schicksal, dass sie keine inhaltlichen Durchsetzungs- oder Mitentscheidungsrechte vermitteln, sondern vielmehr die Entscheidungshoheit der betroffenen Gremien in der Sache selbst unberührt lassen. Korrespondierend zu diesen gleichwohl weitergehenden Einwirkungsrechten gelten für diese Initiativen aber auch erhöhte (tatbestandliche) Voraussetzungen auf Seiten der Partizipationswilligen, indem insbesondere Mindestquoten der hinter dem Anliegen stehenden Personen erfüllt werden müssen. Zugleich liegt in diesen Quorenerfordernissen der Übergang zum Spektrum direktdemokratischer Initiativrechte.<sup>1867</sup> Solche direktdemokratischen Befassungsinitiativen existieren sowohl auf Unionsebene, als auch auf der Ebene der Länder und der Kommunen. Lediglich auf nationaler Ebene in Deutschland findet sich kein dieser Gruppe zuzuordnendes Instrument.

## 2. Europäische Bürgerinitiative

### a) Stellung im demokratischen Legitimationskonzept der Union

- 443 Die demokratische Legitimation der Europäischen Union ruht primär auf einer dualistischen repräsentativ-demokratischen Konzeption, die in Art. 10 Abs. 2 EUV zum Ausdruck kommt. Diese umfasst einerseits die Repräsentation der Menschen mit Unionsbürgerschaft als nationale Staatsvölker über ihre mitgliedstaatlichen Parlamente durch ihre davon in unterschiedlicher Weise abhängigen Regierungen, die im Europäischen Rat und im Rat maßgeblich an politischen Entscheidungen der Union mitwirken. Als zweite Säule tritt die Repräsentation der Unionsbürger als solche durch das Europäische Parlament hinzu,<sup>1868</sup> die freilich beim Bundesverfassungsgericht bislang wenig Anerkennung gefunden hat.<sup>1869</sup> An dieser Stelle soll jedoch auf die beharrliche Geringschätzung des Europäischen Parlaments durch das Bundesverfassungsgericht und die damit zusammenhängende Auseinandersetzung nicht näher eingegangen werden,<sup>1870</sup> da sie partizipationsrechtlich keine Relevanz

1866 Röper, Bürgeranträge und Volksinitiativen, S. 178.

1867 Dieser Monografie liegt ein Verständnis von „direkter“ oder „unmittelbarer“ Demokratie zugrunde, das alle kollektiv-verbindlichen Entscheidungen des Volks bzw. der Bürgerschaft zumindest in verfahrensmäßiger Hinsicht umfasst; näher dazu u., → Rn. 870 f.

1868 Mader, EuR 2013, S. 348 f.; Goerlich/Assenbrunner, ZG 2011, S. 268 (277); B. Peters, Legitimation durch Öffentlichkeitsbeteiligung?, S. 277.

1869 Vgl. etwa BVerfGE 123, S. 267 (371 ff.), mit Überbetonung der fehlenden Wahlrechtsgleichheit; BVerfGE 129, S. 300 (318 f.), unter besonderer Hervorhebung der nationalen Kontingentierung der Abgeordneten (entgegen der Formulierung in Art. 10 Abs. 2 UA 1 EUV); BVerfGE 151, S. 202 (v.a. Rn. 128 ff.), mit einer nur äußerst randständigen Erwähnung des unionalen Demokratiegebots (a.a.O., Rn. 135, 139) und im Übrigen nahezu ausschließlichen Prüfung der europäischen Agenturen am Maßstab des nationalen Demokratieprinzips.

1870 Besonders anschaulich BVerfGE 129, S. 300 (v.a. S. 335 ff.); krit. dazu Haug, ZParl 2014, S. 467 (471-477 m.w.N.).



hat. In diesem Sinn wesentlich bedeutender ist die Erweiterung dieses auf Repräsentation ausgerichteten Konzepts durch ein im weiteren Sinn direktdemokratisches Instrumentarium, das eine zusätzliche – also dritte – Legitimationssäule darstellt und damit das Gesamtkonzept der demokratischen Legitimation der Union partizipationsrechtlich verstärkt und ergänzt.<sup>1871</sup> Dieser Konzepterweiterung war ein Weißbuch „Europäisches Regieren“ vorausgegangen, in dem „gutes Regieren“ mit fünf Grundsätzen verbunden worden ist.<sup>1872</sup> Neben Offenheit, Verantwortlichkeit, Effektivität und Kohärenz wird dort auch Partizipation genannt, worunter eine systematischere Einbeziehung der Bürgerschaft „in die Gestaltung und Umsetzung der Politik“ verstanden wird und wodurch ein größeres Vertrauen in die Politik und die Institutionen der EU erreicht sowie dem vielbeklagten Demokratiedefizit der Union entgegengewirkt werden soll.<sup>1873</sup>

Dieses Ziel einer stärkeren Teilhabe der Unionsbürger an der Unionspolitik setzt seit dem Lissabon-Vertrag Art. 11 EUV um, womit der „Grundsatz der partizipativen Demokratie“<sup>1874</sup> primärrechtlich im unmittelbaren Kontext zur repräsentativen Demokratie angesiedelt<sup>1875</sup> und das Teilhabeversprechen von Art. 10 Abs. 3 EUV eingelöst ist.<sup>1876</sup> Dieses Instrumentarium sieht einen kontinuierlichen Dialog zwischen einzelnen Unionsbürgern, repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft einerseits und den EU-Organen andererseits vor, nicht jedoch eine im engeren Sinn direktdemokratische Entscheidungsteilhabe.<sup>1877</sup> Zur Umsetzung dieses Konzepts regelt Art. 11 EUV in seinen vier Absätzen jeweils einen Kommunikations- und Partizipationsstrang. Die ersten drei dieser Stränge – die Förderung der bürgerschaftlichen Kommunikation in Absatz 1, die Dialogpflicht mit repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft in Absatz 2 und die Betroffenenanhörungen durch die Kommission in Absatz 3 – gehen von Unionsorganen aus und weisen daher eine Top-down-Qualität auf; hierauf wird im Rahmen der Konsultationsrechte im Rahmen der Anhörungsrechte als Top-down-Beteiligung zurückzukommen sein. Den vierten und zugleich potenziell wirkmächtigsten Strang stellt die Europäische Bürgerinitiati-

1871 Guckelberger, DÖV 2010, S. 745; Ruffert, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 11 EUV Rn. 1; Pilniok, EuGRZ 2018, S. 126 (129); Hieber, Europäische Bürgerinitiative, S. 168 f.; B. Peters, Legitimation durch Öffentlichkeitsbeteiligung?, S. 277; so i.E. auch Gundel, DÖV 2018, S. 585 (586).

1872 Mitteilung der Kommission v. 25.7.2001 „Europäisches Regieren – Ein Weißbuch“, KOM(2001) 428 endgültig, ABl. C 287 v. 12.10.2001, v.a. S. 7 u. 10 ff.; der erste offizielle Diskussionsbeitrag im Vorfeld der Europäischen Bürgerinitiative war der *Schüssel/Dini*-Vorschlag von 1996, vgl. Hieber, Europäische Bürgerinitiative, S. 4 f.

1873 Hieber, Europäische Bürgerinitiative, S. 3.

1874 So lautet die Überschrift im Art. 11 EUV entsprechenden Art. I-47 des Verfassungsvertrages, ABl. v. 16.12.2004, C 310, S. 34 f.

1875 Dementsprechend lautet die Überschrift des dem heutigen Art. 10 EUV entsprechenden Art. I-46 „Grundsatz der repräsentativen Demokratie“, ABl. v. 16.12.2004, C 310, S. 34.

1876 Huber, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 11 EUV Rn. 1, 4.

1877 Weshalb Nettesheim, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Recht der EU, Art. 11 EUV Rn. 5, darin nur eine Anreicherung des im Kern unverändert repräsentativ-demokratischen Legitimationskonzepts der Union sieht.

ve gem. Art. 11 Abs. 4 EUV dar, über deren Einleitung interessierte Menschen mit Unionsbürgerschaft entscheiden und deshalb als Bottom-up-Instrument den Anregungsrechten zuzuordnen ist.<sup>1878</sup> Zugleich handelt es sich um „das allererste transnationale Partizipationsinstrument“,<sup>1879</sup> was nicht nur eine Vorbildrolle, sondern auch eine experimentelle „Pionierfunktion“ mit sich bringt.<sup>1880</sup>

*b) Voraussetzungen, Ablauf und Wirkungen der Europäischen Bürgerinitiative*

- 445 Bei der Europäischen Bürgerinitiative handelt es sich um ein internetgestütztes Unterstützungsformat für politische Initiativen aus der Bürgerschaft der EU, das im Erfolgsfall zu einer Befassung durch Unionsorgane – vor allem der Kommission – führt. Das Verfahren der Bürgerinitiative lässt sich in eine Vorbereitungsphase und drei eigentliche Verfahrensabschnitte einteilen. Die Rechtsgrundlagen für die Durchführung der Europäischen Bürgerinitiative umfassen neben Art. 11 Abs. 4 EUV vor allem die auf Art. 24 Abs. 1 AEUV beruhende Verordnung über die Europäische Bürgerinitiative (BIVO)<sup>1881</sup> und – in Deutschland – das „Gesetz zur Europäischen Bürgerinitiative“ (EBIG),<sup>1882</sup> wodurch auch der subjektiv-rechtliche Charakter dieses Instrumentariums deutlich wird.<sup>1883</sup> Dabei obliegt der BIVO die nähere Ausgestaltung des Verfahrens und seiner Wirkungen, während das EBIG sich im Wesentlichen auf die Überprüfung der Unterstützungsunterschriften deutscher Staatsangehöriger beschränkt. Eine ergänzende Funktion kommt den Art. 222, 230 GeschO EP zu, die die parlamentarische Begleitung im verfahrensmäßigen Erfolgsfall regeln.

(1) Vorbereitungsphase: Gründung einer Organisationsgruppe

- 446 Um eine Europäische Bürgerinitiative zu starten, bedarf es zunächst als Vorbereitungsmaßnahme der Gründung einer Organisationsgruppe, die aus mindestens sieben natürlichen, zum Europäischen Parlament wahlberechtigten Personen (ohne Abgeordnete des Europäischen Parlaments) aus mindestens sieben verschiedenen EU-Mitgliedstaaten bestehen muss (Art. 5 Abs. 1, 2 BIVO). Von diesen Mitgliedern müssen zwei bis vier Personen mit umfassender Vertretungsbefugnis gegenüber den EU-Organen bestimmt werden (Art. 5 Abs. 3 BIVO). Für Datenschutzrechtsverstöße und zivilrechtliche Schäden im Zusammenhang mit der Organisation der Initiative haften die Mitglieder der Organisationsgruppe gesamtschuldnerisch, die zudem für

1878 So auch H. Bauer, HGR V, § 117 Rn. 66; Guckelberger, DÖV 2010, S. 745 (746).

1879 Hieber, ZG 2021, S. 162 (163).

1880 Pilniok, EuGRZ 2018, S. 126 (134); Knauff, DVBl. 2020, S. 404.

1881 Verordnung (EU) 2019/788 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 17.4.2019 über die Europäische Bürgerinitiative, ABl. L 130, S. 55, in Ablösung von Verordnung (EU) Nr. 211/2011 des Europäischen Parlaments und Rates vom 16.2.2011 über die Bürgerinitiative, ABl. L 65, S. 1.

1882 Gesetz v. 7.3.2012, BGBl. I S. 446.

1883 Guckelberger, DÖV 2010, S. 745 (748).

falsche Erklärungen und Datenmissbrauch (in Deutschland ordnungswidrigkeiten-rechtlich mit bis zu 100.000 €) sanktioniert werden können (Art. 5 Abs. 5, 6 BIVO, § 5 Abs. 3 EBIG). Die Organisationsgruppe kann sich als solche körperschaftlich organisieren und als juristische Person (nach einzelstaatlichem Recht) verfasst werden (Art. 5 Abs. 7 BIVO), wofür vor allem haftungsrechtliche Gründe sprechen und in Deutschland vor allem die Rechtsform des Vereins in Betracht kommt.<sup>1884</sup> Zur Erleichterung der Einleitung und Durchführung einer Europäischen Bürgerinitiative muss die Kommission einen Leitfaden sowie „leicht zugängliche und umfassende Informationen“ zur Verfügung stellen und außerdem über eine Online-Kooperationsplattform eine praktische und rechtliche Beratung von Interessierten anbieten (Art. 4 Abs. 1, 2 BIVO); darüber hinaus müssen die Mitgliedstaaten nationale Kontaktstellen zur Unterstützung einrichten (Art. 4 Abs. 6 BIVO).

## (2) Erster Verfahrensabschnitt: Zulassungsphase

Eine nach den genannten Maßgaben gebildete Organisationsgruppe kann dann 447 den ersten Verfahrensabschnitt initiieren, indem sie die geplante Bürgerinitiative in einer Amtssprache der EU<sup>1885</sup> über das Online-Register der Kommission anmeldet und damit einen Antrag auf Zulassung („Registrierung“) der Initiative stellt. Die Anmeldung muss eine Reihe von Pflichtangaben enthalten, die in Anlage II BIVO aufgezählt sind (Art. 6 Abs. 2 UA 1 BIVO). Hierzu zählen neben dem eigentlichen Inhalt – also dem Titel der Initiative mit maximal 100 Zeichen sowie ihren Zielen mit maximal 1.100 Zeichen – vor allem persönliche Daten der Mitglieder der Organisationsgruppe, ggf. Belege über die Organisation der Gruppe als juristische Person sowie alle Unterstützungs- und Finanzierungsquellen der Initiative. Fakultativ können zusätzliche Informationen zur Initiative sowie der Entwurf für eine Rechtsetzungsmaßnahme der EU beigelegt werden.

An diese Anmeldung schließt sich dann die Zulässigkeitsprüfung der Kommission 448 an, die binnen zwei Monaten auf der Grundlage der eingereichten Angaben sowohl die korrekte Einhaltung aller formalen Vorgaben als auch inhaltlich die Beachtung des Kompetenzrahmens für Rechtsetzungsinitiativen der Kommission (i.S.v. Art. 288 AEUV)<sup>1886</sup> umfasst. Außerdem darf die Initiative nicht offenkundig missbräuchlich, unseriös oder schikanös sein<sup>1887</sup> und nicht offenkundig gegen die Werte der EU oder die in der Grundrechtecharta verbrieften Rechte verstoßen (Art. 6 Abs. 2 UA 2, Abs. 3 UA 1 BIVO), was insbesondere populistische Initiativen mit extremisti-

1884 Hieber, ZG 2021, S. 162 (166 f.).

1885 Die Kommission muss die Initiative bei Zulassung dann in alle anderen Amtssprachen übersetzen lassen (Art. 4 Abs. 4 BIVO).

1886 Guckelberger, DÖV 2010, S. 745 (752).

1887 Ausf. zu diesen Versagungsgründen Hieber, Europäische Bürgerinitiative, S. 136 ff.

schem oder rassistischem Inhalt verhindern soll.<sup>1888</sup> Auch im Übrigen muss die Initiative primärrechtskonform sein, da sie auf eine Umsetzung der Verträge gerichtet und auf die Kommissionskompetenzen beschränkt ist; die Vertragsumsetzungsfunktion schließt zudem auch Vertragsänderungsinitiativen aus.<sup>1889</sup> Dasselbe gilt für Tertiärrechtsänderungen, da die Bürgerinitiative auf *Rechtsetzungsvorschläge* der Kommission gerichtet ist und nicht auf von ihr zu erlassende Rechtsakte.<sup>1890</sup> Schließlich scheidet auch die Initiierung von Sanktionsmechanismen gem. Art. 7 EUV aufgrund ihres Ultima-ratio-Charakters und ihrer besonderen Natur als genuin diplomatisch-staatenbezogene, komplexe Verfahren aus dem Anwendungsbereich der Bürgerinitiative aus.<sup>1891</sup>

- 449 Erfüllt die Initiative eine der Bedingungen nicht, erfolgt ihre Ablehnung unter Angabe der Gründe (Art. 6 Abs. 7 BIVO). Lediglich bei – eventuell nur teilweiser – Missachtung des Kompetenzrahmens ist noch eine Nachbesserung durch die Organisationsgruppe im Licht der Hinweise der Kommission möglich (Art. 6 Abs. 4 BIVO).<sup>1892</sup> Gegen eine vollständige oder teilweise Ablehnung der Registrierung steht den Mitgliedern der Organisationsgruppe die Nichtigkeitsklage gem. Art. 263 Abs. 4 AEUV vor dem Europäischen Gericht offen, da es sich bei der (Teil-)Ablehnung um einen verbindlichen Rechtsakt handelt.<sup>1893</sup> Mit Blick auf die partizipative Zielsetzung der Europäischen Bürgerinitiative, die Unionsbürger zur Teilnahme am demokratischen Leben zu ermutigen und die Union zugänglicher zu machen,<sup>1894</sup> darf der Kommission nicht die Rolle eines politischen „Zensors“ zukommen, weshalb diese Ablehnungsgründe restriktiv auszulegen sind.<sup>1895</sup> Diese Haltung prägt auch im Wesentlichen – trotz einiger Bestätigungen ablehnender Kommissionsentscheidungen – die relativ partizipationsfreundliche Linie von EuG und EuGH bei den gerichtlichen Überprüfungen von Zulassungsentscheidungen, die schon in einigen Fällen zur Aufhebung von Registrierungsablehnungen geführt haben. Gestritten wird dabei zum einen um die Anforderungen an die Begründung einer solchen Ablehnungs-

1888 Dazu ausf. ebenfalls *Hieber*, Europäische Bürgerinitiative, S. 143 ff.

1889 *Huber*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 11 EUV Rn. 40 f.; *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Recht der EU, Art. 11 EUV Rn. 26; *Gundel*, DÖV 2018, S. 585 (587 f.); *Guckelberger*, DÖV 2010, S. 745 (752); *Knauff*, DVBl. 2020, S. 404 (405); *Hieber*, Europäische Bürgerinitiative, S. 124, 128 f.; a.A. *Ruffert*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 11 EUV Rn. 19, da die Kommission Vertragsänderungen vorschlagen kann (was aber freilich dann nicht im Rahmen des vertraglich geregelten EU-Rechtsetzungsverfahrens erfolgt).

1890 *Gundel*, DÖV 2018, S. 585 (588); *Hieber*, Europäische Bürgerinitiative, S. 125; offener *Pilniok*, EuGRZ 2018, S. 126 (131), unter Bezugnahme auf das relativ weite Verständnis des Rechtsaktsbegriffs in der bisherigen unionsgerichtlichen Rechtsprechung.

1891 *Hieber*, Europäische Bürgerinitiative, S. 131 ff.

1892 Nach *Hieber*, ZG 2021, S. 162 (168), ist die Kompetenzfrage das „Nadelöhr“ für viele Bürgerinitiativen, das durch die mit der BIVO-Reform geschaffene Möglichkeit von Teilzulassungen erweitert worden ist; s. dazu unten → Rn. 459.

1893 *Hieber*, Europäische Bürgerinitiative, S. 280 ff.

1894 Erwägungsgründe 1 u. 2 der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 (erste BIVO), ABl. L 65, S. 1.

1895 *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Recht der EU, Art. 11 EUV Rn. 25.

entscheidung. Diese muss so substantiiert sein, dass die Organisationsgruppe die Entscheidung nachvollziehen kann und eine umfassende gerichtliche Überprüfung möglich ist; dies war insbesondere vor Einführung der Teilzulassung von Initiativen wichtig.<sup>1896</sup> Zum anderen war in vielen dieser Fälle das Verbot einer offenkundigen Überschreitung der Kommissionsbefugnisse einschlägig.<sup>1897</sup> Mitunter aber hat die Kommission eine zu unmittelbare Betroffenheit ihres Kompetenzrahmens gefordert und damit Fälle ausgeschlossen, die in einem weiteren – von der jeweiligen Initiative noch erfassten – Sinn durchaus als kompetenzgerecht angesehen werden können.<sup>1898</sup> Auch ein „destruktiver Charakter“ des angestrebten Rechtsakts rechtfertigt keine Registrierungsablehnung, weshalb „Verhinderungsinitiativen“ ebenfalls möglich sind („Stop TTIP“).<sup>1899</sup>

Angesichts der – jedenfalls in der Frühphase der Bürgerinitiative<sup>1900</sup> – eher 450 restriktiven Zulassungspraxis hat sich das Parlament in einer Resolution zur Bürgerinitiative von 2015 „besorgt“ gezeigt, dass sich die Kommission wegen der Doppelfunktion der formalen Zulassungsprüfung und der späteren inhaltlichen Adressatinnenrolle in einem Interessenkonflikt befindet,<sup>1901</sup> was für eine unabhängige Zulassungszuständigkeit – etwa durch den EU-Bürgerbeauftragten<sup>1902</sup> – spricht. Denn jede Bürgerinitiative enthält strukturell eine mehr oder minder versteckte Kritik an der (bisherigen) Kommissionspolitik, was die bürokratiethoretische Tendenz zu Abwehrreaktionen zumindest möglich erscheinen lässt.<sup>1903</sup>

1896 Akzeptiert wurde die Ablehnungsbegründung in den Fällen EuG, Urt. v. 30.9.2015 – Az. T 450/12, curia, Rn. 21-34, bestätigt von EuGH, Urt. v. 12.9.2017 – Az. C-589/15 P, curia, Rn. 28-41; EuG, Urt. v. 19.4.2016 – Az. T-44/14, curia, Rn. 63-80; für unzureichend erachtet wurde sie in den Fällen EuG, Urt. v. 12.5.2021 – Az. T-789/19, curia, Rn. 26-29; EuG, Urt. v. 3.2.2017 – Az. T-646/13, NVwZ 2017, S. 1032 (v.a. Rn. 18-22) mit zust. Anm. *Hieber/de Boer* (a.a.O., S. 1035 f.); s. dazu auch *Gundel*, DÖV 2018, S. 585 (590).

1897 EuG, Urt. v. 30.9.2015 – Az. T 450/12, curia, Rn. 35 ff., bestätigt von EuGH, Urt. v. 12.9.2017 – Az. C-589/15 P, curia, Rn. 67-81, 88-94, 97-102; EuG, Urt. v. 19.4.2016 – Az. T-44/14, curia, Rn. 19-56; EuG, Urt. v. 10.5.2016 – Az. T 529-13, curia, v.a. Rn. 72 ff. (allerdings aufgehoben von EuGH, Urt. v. 7.3.2019 – Az. C-420/16 P); EuG, Urt. v. 5.4.2017 – Az. T-361/14, curia, Rn. 34-48, bestätigt durch EuGH, Beschl. v. 8.2.2018 – Az. C-336/17 P, curia; näher zu diesen Fällen *Gundel*, DÖV 2018, S. 585 (589).

1898 EuG, Urt. v. 10.5.2017 – Az. T-754/14, curia, Rn. 31-39; EuGH, Urt. v. 7.3.2019 – Az. C-420/16 P, curia, v.a. Rn. 55 ff.; EuG, Urt. v. 24.9.2019 – Az. T-391/17, curia, Rn. 50 ff.; näher zur Rechtsprechung in diesem Zusammenhang *Pilniok*, EuGRZ 2018, S. 126 (131 f.).

1899 EuG, Urt. v. 10.5.2017 – Az. T-754/14, curia, Rn. 40-48; s. dazu *Gundel*, DÖV 2018, S. 585 (590 f.); *Braun Binder/Vegh*, EuR 2019, S. 302 (309 f.).

1900 Während in den ersten drei Jahren 20 von 51 Anträge abgelehnt wurden, waren es in den zweiten drei Jahren nur noch zwei von 17 Anträgen, vgl. Bericht der Kommission über die Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 über die Bürgerinitiative v. 28.3.2018, COM(2018) 157 final, S. 3; vgl. dazu *Braun Binder/Vegh*, EuR 2019, S. 302 (311).

1901 Entschließung v. 28.10.2015 zur europäischen Bürgerinitiative (2014/2257(INI)), Ziff. 13; bereits in den Beratungen zur Ausgestaltung der Europäischen Bürgerinitiative begegnete die Kommission diesem Instrument zurückhaltender als das Parlament, vgl. *Hieber*, Europäische Bürgerinitiative, S. 19.

1902 Freilich müsste dieser dafür zunächst entsprechend ausgestattet werden, vgl. *Hieber*, Europäische Bürgerinitiative, S. 179; zudem stellt sich vor dem Hintergrund seines Charakters als informell wirkendes Organ ohne operative Handlungsformen die Frage seiner strukturellen Eignung für ein formales Zulassungsverfahren.

1903 *Pilniok*, EuGRZ 2018, S. 126 (133); ausf. *Hieber*, Europäische Bürgerinitiative, S. 179 ff.

451 Erfüllt die Initiative die Anforderungen, wird sie im internetgestützten Register<sup>1904</sup> unter einer einheitlichen Registrierungsnummer mit der positiven Zulassungsentcheidung veröffentlicht. Ist als einzige Voraussetzung der Kompetenzrahmen nur teilweise beachtet, kommt auch eine Teilregistrierung in Betracht (Art. 6 Abs. 5, 6, 7 UA 2 BIVO). Außerdem informiert die Kommission das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die erfolgte Registrierung (Art. 6 Abs. 8 BIVO).

### (3) Zweiter Verfahrensabschnitt: Kampagnenphase

452 Mit der Registrierung beginnt als zweiter wesentlicher Verfahrensabschnitt die eigentliche Kampagnenphase der Europäischen Bürgerinitiative in Gestalt der Sammlung von Unterstützungsbekundungen. Diese können sowohl online – insbesondere über die Internetseite der Europäischen Bürgerinitiative (unter Wahrung technischer sowie sicherheits- und datenschutzbezogener Anforderungen)<sup>1905</sup> – als auch in klassischer Form durch Unterschriften (mit Name, Adresse, Geburtsort und -datum sowie Staatsangehörigkeit) in vorgegebenen Formularen abgegeben werden, wofür insgesamt ein Zeitraum von bis zu zwölf Monaten zur Verfügung steht (§§ 8-11 BIVO).<sup>1906</sup> Da die Kommission in dieser Phase aber keiner „Stillhalteverpflichtung“ im Sinne einer Beschluss- oder Vollzugssperre unterliegt, kann sie das von der Bürgerinitiative betroffene Thema politisch (weiter) betreiben und insbesondere ihr Rechtsetzungsinitiativrecht ausüben, selbst wenn damit der Initiative im Ergebnis die Grundlage entzogen wird.<sup>1907</sup> Unterstützungsbefugt sind alle (natürlichen) Personen mit Unionsbürgerschaft und aktivem Wahlrecht zum Europäischen Parlament (Art. 2 Abs. 1 BIVO), was in den meisten EU-Staaten eine Mindestaltersgrenze von 18 Jahren bedeutet.<sup>1908</sup> In den ersten erfolgreichen Verfahren wurde der überwiegende

1904 Abrufbar unter [https://europa.eu/citizens-initiative/\\_de](https://europa.eu/citizens-initiative/_de).

1905 Von diesem Angebot haben 19 der ersten 21 Initiativen, die online gesammelt haben, Gebrauch gemacht, vgl. Bericht der Kommission über die Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 über die Bürgerinitiative v. 31.3.2015, COM(2015) 145 final, S. 9; für ab 1.1.2023 registrierte Initiativen ist die Online-Sammlung nur noch über das System der EU möglich, Art. 11 Abs. 7 BIVO.

1906 Zur Primärrechtskonformität der (in Art. 11 Abs. 4 EUV nicht enthaltenen) Frist vgl. *Guckelberger*, DÖV 2010, S. 745 (751); s. auch *Hieber*, Europäische Bürgerinitiative, S. 195 ff.; zu den Fristverlängerungsmöglichkeiten während der COVID-19-Pandemie s. die Verordnung (EU) 2020/1042 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 15.7.2020 zur Festlegung befristeter Maßnahmen im Zusammenhang mit den Fristen für die Stadien der Sammlung, der Überprüfung und der Prüfung gemäß der Verordnung (EU) 2019/788 angesichts des COVID-19-Ausbruchs, ABl. L 231 v. 17.7.2020, S. 7.

1907 EuG, Beschl. v. 23.5.2016 – Az. T-754/14 R, curia, Rn. 26, 32-34; *Gundel*, DÖV 2018, S. 585 (592).

1908 *Hieber*, ZG 2021, S. 162 (170); danach haben nur Österreich, Malta (jeweils 16 Jahre) sowie Griechenland (17 Jahre) abweichende Altersgrenzen. In Deutschland liegt das Teilnahmealter seit 1.1.2023 (wie seit 14.1.2023 auch das Mindestalter für die Wahl zum Europäischen Parlament) bei 16 Jahren, vgl. Art. 1 Nr. 4 lit. b) des Änderungsgesetzes zur Europäischen Bürgerinitiative (EBIGÄndG) v. 9.11.2022, BGBl. I S. 2015; es bestanden verfassungsrechtliche Zweifel, ob die vormalige Altersgrenze von 18 Jahren in § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 EuWG noch mit dem Grundsatz der allgemeinen Wahl vereinbar ist, vgl. *Heufßner/Pautsch*, NVwZ 2019, S. 993 (996 ff.).

Teil der Unterstützungsbekundungen meist online gesammelt.<sup>1909</sup> Das erforderliche Quorum der Unterstützungsbekundungen beträgt eine Million, was nur auf den ersten Blick hoch anmutet. Mit ca. 0,26 % der Gesamtheit aller Unionsbürger ist es jedoch – jedenfalls gemessen an Quoren in vergleichbaren nationalen Formaten – als gering einzustufen.<sup>1910</sup>

Allerdings kommt eine zusätzliche unionsspezifische Bedingung hinzu: Die Unterstützungsbekundungen müssen sich auf „eine erhebliche Anzahl von Mitgliedstaaten“ verteilen (Art. 11 Abs. 4 EUV). Damit sollen übermäßig national geprägte Vorstöße vermieden und ein Minimum an mitgliedstaatsübergreifendem Charakter sichergestellt werden. Um das Instrument jedoch nicht entgegen seiner ratio zu strangulieren, dürfen die Anforderungen an diese „erhebliche Anzahl“ nicht – etwa im Sinne einer „überwiegenden Anzahl“ – überhöht werden.<sup>1911</sup> Vor diesem Hintergrund ist die Umsetzung in Art. 3 BIVO als angemessen anzusehen, wonach in mindestens einem Viertel der EU-Mitgliedstaaten (derzeit sieben)<sup>1912</sup> mindestens die 750-fache Zahl der auf den jeweiligen Staat entfallenden Sitze im Europäischen Parlament erreicht werden muss.<sup>1913</sup> Die Überprüfung und Testierung der Unterstützungsbekundungen (und damit des Erreichens des nationalen Quorums) erfolgt in jedem Mitgliedstaat für seine Staatsangehörigen binnen drei Monaten durch nationale Behörden und nach ergänzenden nationalen Rechtsvorschriften (Art. 12 BIVO), die vor allem das Überprüfungsverfahren betreffen und in Deutschland den Kern des EBIG bilden. So sieht § 3 Abs. 2 EBIG eine stichprobenweise Kontrolle durch das Bundesverwaltungsamt vor,<sup>1914</sup> während § 4 EBIG die Gründe für die Ungültigkeit von Unterstützungsbekundungen benennt (etwa Mehrfachunterschriften, Altersgrenzenunterschreitung,<sup>1915</sup> inhaltliche Vorbehalte oder Unklarheiten bezüglich der Identität einer Person). Bei den ersten drei erfolgreichen Initiativen

1909 Die Anteile online gesammelter Unterstützungsbekundungen lagen bei „Right2Water“ bei ca. 80 %, und bei „Stop Vivisection“ bei ca. 60 %, dagegen bei „Einer von uns“ nur bei ca. 30 %; vgl. Bericht der Kommission über die Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 über die Bürgerinitiative v. 31.3.2015, COM(2015) 145 final, S. 8.

1910 H. Bauer, HGR V, § 117 Rn. 68; Huber, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 11 EUV Rn. 36; Nettesheim, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Recht der EU, Art. 11 EUV Rn. 23.

1911 Huber, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 11 EUV Rn. 37; Guckelberger, DÖV 2010, S. 745 (750).

1912 Ruffert, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 11 EUV Rn. 18; zu den verschiedenen Standpunkten in dieser Frage im Vorfeld s. Nettesheim, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Recht der EU, Art. 11 EUV Rn. 25; Guckelberger, DÖV 2010, S. 745 (750); Hieber, Europäische Bürgerinitiative, S. 221 ff.

1913 Durch die Anknüpfung an die nationalen Sitzzahlen im Europäischen Parlament werden die dabei geltende degressive Proportionalität (Art. 14 Abs. 2 UA 1 EUV) und das damit verbundene Ungleichgewicht des Wahlrechts auf die Europäische Bürgerinitiative erstreckt, weshalb die Kommission ursprünglich für 0,2 % der Unterstützungsberechtigten pro Mitgliedstaat eingetreten war, vgl. Hieber, Europäische Bürgerinitiative, S. 226 f.

1914 In den ersten Verfahren haben insgesamt 17 Mitgliedstaaten (später 12) stichprobenweise geprüft, wobei es keine nennenswerten Unterschiede zwischen Ländern mit Stichproben und mit Vollüberprüfung gab, vgl. Berichte der Kommission über die Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 über die Bürgerinitiative v. 31.3.2015, COM(2015) 145 final, und v. 28.3.2018, COM(2018) 157 final, jeweils S. 10.

1915 Zur Änderung des Mindestteilnahmealters in Deutschland s. oben, Fn. 1908.



wurden fast 90 % der Unterstützungsbekundungen als gültig angesehen.<sup>1916</sup> Die abschließende Bestätigung der anerkannten Unterschriftenzahl erfolgt durch die nationalen Behörden gegenüber der Organisationsgruppe, die dann die zustande gekommene Bürgerinitiative binnen drei Monaten<sup>1917</sup> bei der Kommission einreicht (Art. 12 Abs. 5, 13 BIVO); die danach nicht mehr benötigten Unterstützungsbekundungen sind fristgebunden datensicher zu vernichten (Art. 19 Abs. 5-7 BIVO).

#### (4) Dritter Verfahrensabschnitt: Inhaltliche Diskussionsphase

- 454 Mit der Einreichung der erfolgreichen Bürgerinitiative bei der Kommission beginnt der dritte und partizipativ maßgebliche Verfahrensabschnitt, indem die Kommission zunächst für die Veröffentlichung der Initiative sorgt und die Initiative dem Europäischen Parlament, dem Rat, dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, dem Ausschuss der Regionen und den Parlamenten der einzelnen EU-Mitgliedstaaten zuleitet. Anschließend finden weitgehend zeitgleich eine politische Bewertung und eine administrative Prüfung durch das Europäische Parlament einerseits und die Kommission andererseits statt, was zunächst den Blick dafür verstellt, dass nach Art. 11 Abs. 4 EUV allein die Kommission (wegen ihres weitgehenden Initiativmonopols in der EU-Rechtssetzung) als Adressatin der erfolgreichen Bürgerinitiative anzusehen ist. So lädt das Europäische Parlament – seit der BIVO-Reform obligatorisch<sup>1918</sup> – binnen drei Monaten die Organisationsgruppe zu einer öffentlichen Anhörung in seinen Räumlichkeiten ein, die Initiative vorzustellen; die Einzelheiten des Verfahrens sind in Art. 222 GeschO EP geregelt. An der Veranstaltung nimmt die Kommission auf angemessener Ebene teil. Auch die anderen Organe und beratenden Gremien der Union, die nationalen Parlamente sowie zivilgesellschaftliche Organisationen erhalten die Möglichkeit zur Teilnahme, wobei das Parlament als Veranstalter für eine Ausgewogenheit in der Vertretung öffentlicher und privater Interessen Sorge trägt. Im Anschluss an die Anhörung bewertet und entscheidet das Europäische Parlament, ob und ggf. in welcher Weise es die Initiative politisch unterstützen möchte (Art. 14 BIVO, 222 Ziff. 8 GeschO EP). Bislang hat es diese Rolle jedoch primär institutionell und weniger politisch wahrgenommen.<sup>1919</sup>
- 455 Parallel dazu prüft die Kommission, ob und ggf. in welcher Form sie Vorschläge der Initiative aufgreifen möchte. Hierzu führt sie mit der Organisationsgruppe binnen eines Monats ab der Einreichung (also regelmäßig noch vor der öffentlichen Anhörung) ein Gespräch, in dem die Ziele der Initiative im Einzelnen erläutert

1916 Bericht der Kommission über die Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 über die Bürgerinitiative v. 31.3.2015, COM(2015) 145 final, S. 10.

1917 Krit. zur Einreichungsfrist *Hieber*, ZG 2021, S. 162 (173 f.).

1918 Vgl. *Braun Binder/Vegh*, EuR 2019, S. 302 (321), die dadurch die Rolle des Parlaments im Verfahren der Bürgerinitiative als Wächter gestärkt sehen.

1919 *Pilniok*, EuGRZ 2018, S. 126 (130).

werden.<sup>1920</sup> Im Nachgang zur öffentlichen Anhörung muss sich die Kommission binnen sechs Monaten ab Veröffentlichung der erfolgreichen Initiative dazu politisch positionieren, indem sie ihre „rechtlichen und politischen Schlussfolgerungen zu der Initiative sowie ihr weiteres Vorgehen bzw. den Verzicht auf ein weiteres Vorgehen“ in begründeter Form öffentlich darlegt (Art. 15 BIVO).<sup>1921</sup> Mit der Alternative, auf ein weiteres Vorgehen auch verzichten zu können, verdeutlicht die BIVO den Befassungscharakter der Initiative, wonach ihr keine rechtlich-inhaltliche Bindung der Kommission zukommt.<sup>1922</sup> Insbesondere ist sie nicht zur Unterbreitung eines Rechtsetzungsvorschlags verpflichtet,<sup>1923</sup> was sich bereits aus der primärrechtlichen Formulierung einer „Aufforderung“ (statt „Verpflichtung“) ergibt. Diesem Wortlautverständnis steht nicht entgegen, dass die indirekten Initiativrechte von Europäischem Parlament und Rat gem. Art. 225, 241 AEUV in der deutschen Fassung ebenfalls das Verb „auffordern“ verwenden; deren allgemein anerkannt höhere Verbindlichkeit<sup>1924</sup> zeigt sich beim Vergleich mit den englischen bzw. französischen Vertragstexten, die hier die Verben „to request“ bzw. „demander“ verwenden, während Art. II Abs. 4 EUV die schwächeren Verben „to invite“ bzw. „inviter“ gebraucht.<sup>1925</sup> Ebenso wenig lässt sich aus der Beschränkung der Initiativberechtigung auf die Unionsbürger oder aus ihrer Zielsetzung einer größeren Bürgernähe eine Vorlagepflicht der Kommission ableiten,<sup>1926</sup> weil damit eine institutionelle Überhöhung im Verhältnis zur Organstruktur der Union verbunden wäre. Insbesondere auch die überschaubare Höhe des Quorums von 0,26 % spricht für diese Lesart, weil sonst mit zu geringem politischen Gewicht zu stark in das Governance-Gefüge der EU eingegriffen würde.<sup>1927</sup> Die

1920 Angesichts der fehlenden Verpflichtung der Kommission, einen Regelungsvorschlag vorzulegen, kritisiert *Hieber*, ZG 2021, S. 162 (176), die Anhörung als „Meet & Greet“-Veranstaltung mit den zuständigen Kommissaren und den Kabinettsmitarbeitern ohne relevanten inhaltlichen Austausch.“

1921 *Knauff*, DVBl. 2020, S. 404 (406).

1922 BVerfGE 123, S. 267 (377); *Tiedemann*, NVwZ 2012, S. 80 (84); *H. Bauer*, HGR V, § 117 Rn. 70; *Huber*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. II EUV Rn. 44.

1923 EuG, Urt. v. 23.4.2018 – Az. T-561/14, curia, Rn. 103-125; bestätigt durch EuGH, Urt. v. 19.12.2019 – Az. C-418/18 P, curia, Rn. 53-72; *Braun Binder/Vegh*, EuR 2019, S. 302 (321 f. mw.N.); *Pilniok*, EuGRZ 2018, S. 126 (132); *Knauff*, Die Europäische Bürgerinitiative, S. 89 (97); a.A. *Hieber*, Europäische Bürgerinitiative, S. 61, der eine uneingeschränkte Vorlagepflicht annimmt und der Kommission lediglich das inhaltliche Ausgestaltungsersinnen belassen will.

1924 *Hieber*, Europäische Bürgerinitiative, S. 29 f.

1925 Vgl. *Hieber*, Europäische Bürgerinitiative, S. 43 f.; in Art. II Abs. 4 EUV war zunächst in der englischen Fassung auch das Verb „to request“ vorgesehen, was aber bewusst durch „to invite“ ersetzt wurde (*Hieber*, a.a.O., S. 9 f.); daher überzeugt die von *Hieber* (a.a.O., S. 23) vorgenommene Gleichsetzung der Europäischen Bürgerinitiative mit den indirekten Initiativrechten nicht. Ganz besonders gilt dies für sein Argument, dass das Fehlen der Begründungspflicht im Ablehnungsfall in Art. II Abs. 4 EUV – im Gegensatz zu Art. 225, 241 AEUV – darauf hindeute, dass eine Ablehnung gar nicht möglich sei (*Hieber*, a.a.O., S. 45 f.); wesentlich mehr spricht dafür, dass die Vertragsparteien die Begründungspflicht nicht durch eine primärrechtliche Nennung – anders als gegenüber Parlament und Rat – zementieren wollten.

1926 So aber *Hieber*, Europäische Bürgerinitiative, S. 49 f., 58 ff.

1927 *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Recht der EU, Art. II EUV Rn. 27; *Guckelberger*, DÖV 2010, S. 745 (753); *Gundel*, DÖV 2018, S. 585 (592 f., 594); *Ruffert*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. II EUV Rn. 21; a.A. *Hieber*, Europäische Bürgerinitiative, S. 51 ff.

Bürgerinitiative soll das grundsätzliche Initiativmonopol<sup>1928</sup> der Kommission für Rechtsetzungsakte nicht einschränken.<sup>1929</sup> Somit trifft die Kommission im Wesentlichen die Entscheidung über den politischen Erfolg oder Misserfolg der Initiative, was ihrer Rolle als Adressatin der Bürgerinitiative entspricht. Aber die Kommission ist auch zugunsten der Unionsbürger an den generellen Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit gem. Art. 4 Abs. 3 EUV gebunden,<sup>1930</sup> weshalb sie insbesondere im Ablehnungsfall einer besonderen Darlegungs- und Begründungspflicht unterliegt.<sup>1931</sup> Die Einhaltung dieser Pflicht ist auch gerichtlich überprüfbar, weil die Ablehnung des inhaltlichen Begehrens der Bürgerinitiative einen Beschluss i.S.v. Art. 288 Abs. 4 AEUV darstellt und deshalb mit der Nichtigkeitsklage beim Europäischen Gericht angegriffen werden kann (Art. 263 Abs. 4 i.V.m. Art. 256 Abs. 1 AEUV).<sup>1932</sup>

456 Das Europäische Parlament bewertet in einem der Kommissionsentscheidung folgenden Verfahren ggf. die Handlungsvorschläge, die die Kommission infolge einer erfolgreichen Bürgerinitiative vorschlägt (Art. 16 BIVO, 222 Ziff. 9 S. 1 GeschO EP). Bei inhaltlicher Ablehnung der Bürgerinitiative durch die Kommission behält es sich die Durchführung einer Anhörung im zuständigen Ausschuss, eine Plenaraussprache und die Ausübung seines indirekten Initiativrechts gem. Art. 225 AEUV vor (Art. 222 Ziff. 9 S. 2-5 GeschO EP). Ein der Bürgerinitiative nachfolgendes Rechtsetzungsverfahren ist dann aber nicht mehr Bestandteil des Verfahrens gem. Art. 11 Abs. 4 EUV. Insbesondere sind das Europäische Parlament und der Rat als Organe der Unionsgesetzgebung völlig frei darin zu entscheiden, ob und ggf. in welcher Weise sie dem Kommissionsvorschlag nähertreten wollen, wenn die Kommission infolge einer Bürgerinitiative einen Rechtsetzungsvorschlag unterbreitet.<sup>1933</sup>

457 Während der gesamten Laufzeit sowohl der Kampagne als auch der ggf. anschließenden inhaltlichen Diskussionsphase unterliegt die Organisationsgruppe einer umfassenden Transparenzpflicht bezüglich der ihr zur Verfügung gestellten Ressourcen, seien sie finanzieller, ehrenamtlich-unterstützender oder sonst fördernder Art (Art. 17 Abs. 1 BIVO), ohne dass insoweit – trotz vielfacher Forderungen ange-

1928 Zur Entstehungsgeschichte, Entwicklung und Durchbrechung des Initiativmonopols s. *Hieber*, Europäische Bürgerinitiative, S. 24 ff., 120 f.

1929 EuGH, Urt. v. 19.12.2019 – Az. C-418/18 P, curia, Rn. 58-62; *Gundel*, DÖV 2018, S. 585 (586); *Goerlich/Assenbrunner*, ZG 2011, S. 268 (282).

1930 *Knauff*, Die Europäische Bürgerinitiative, S. 89 (97).

1931 *H. Bauer*, DÖV 2014, S. 453 (461); *Mader*, EuR 2013, S. 348 (358 f.); EuG, Urt. v. 23.4.2018 – Az. T-561/14, curia, Rn. 142-158; die Anforderungen daran dürfen aber nicht überspannt werden, vgl. EuG, Urt. v. 23.4.2018 – Az. T-561/14, curia, Rn. 126 ff.; bestätigt durch EuGH, Urt. v. 19.12.2019 – Az. C-418/18 P, curia, Rn. 87-97, 106-119.

1932 *Knauff*, Die Europäische Bürgerinitiative, S. 89 (102 f.); so i.E. auch EuG, Urt. v. 23.4.2018 – Az. T-561/14, curia, Rn. 68-101; a.A. *Hieber*, Europäische Bürgerinitiative, S. 259 (wegen verneinter Rechtsverbindlichkeit); zur Zulässigkeit einer von Mitgliedstaaten oder Unionsorganen betriebenen Untätigkeitsklage gem. Art. 265 AEUV *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Recht der EU, Art. 11 EUV Rn. 28.

1933 *Guckelberger*, DÖV 2010, S. 745 (754).

sichts des hohen Kostenaufwands einer Bürgerinitiative – eine Beteiligung der EU erfolgen würde.<sup>1934</sup> Die Vollständigkeit und Richtigkeit dieser Angaben unterliegen ihrerseits der Möglichkeit eines allen Bürgern offenstehenden Beschwerde- und Überprüfungsverfahrens bei der Kommission (Art. 17 Abs. 3 BIVO), ohne allerdings sanktionsbewehrt zu sein.<sup>1935</sup>

### c) Partizipationsrechtliche Bedeutung

Mit der Europäischen Bürgerinitiative erhalten die Menschen mit Unionsbürgerschaft ein originär demokratisches Recht, mit dem sie auf den Willensbildungsprozess der EU-Institutionen im Weg des Agenda-Settings Einfluss nehmen können.<sup>1936</sup> Allerdings geht das Schrifttum angesichts des erheblichen organisatorischen und administrativen Aufwands der Vorbereitung und Anmeldung einer Europäischen Bürgerinitiative von einer faktischen Reduzierung des Adressatenkreises dieses Instruments auf hinreichend kampagnenfähige Organisationen zivilgesellschaftlicher oder politischer Art aus, was ein gewisses Maß an Kollektivierung zur Wahrnehmung dieser partizipativen Möglichkeiten voraussetzt.<sup>1937</sup> Richtig daran ist, dass das Ergreifen einer Europäischen Bürgerinitiative – anders als beim einfachen Petitionsrecht und auch bei der öffentlichen Petition – kein individuell auszuübendes Jedermann-Recht darstellt, sondern eine (mit sieben Personen noch überschaubar) kollektive Kernstruktur rechtlich bedingt.<sup>1938</sup> Partizipationsrechtlich entscheidend ist aber, dass es jeder Person (mit Staatsangehörigkeit eines EU-Mitgliedstaates) offen steht, gemeinsam mit mindestens sechs anderen Personen eine solche Initiative zu starten.<sup>1939</sup> Angesichts der Vielfalt der bisher aufgetretenen Organisationsgruppen und ihrer Mitglieder lässt sich zudem die Fähigkeit zum Ergreifen einer Europäischen Bürgerinitiative auch faktisch nicht auf wenige schlagkräftige zivilgesellschaftliche Organisationen reduzieren. Daher handelt es sich dabei um ein kollektiv auszuübendes Jedermann-Recht, das zudem individuell (in Form der Unterstützungsbekundungen) wahrzunehmende Folgepartizipation ebenfalls für alle Unionsbürger generiert und dem Partizipationsrecht zuzuordnen ist.

Zwischen Inkrafttreten der (ersten) BIVO am 1.4.2012 und dem 25.7.2023 wurde insgesamt für 125 Bürgerinitiativen die Zulassung beantragt, die in 102 Fällen erfolgt ist. Soweit die Registrierung abgelehnt worden ist, war eine aus Sicht der

1934 Hieber, ZG 2021, S. 162 (165 f.), spricht von mindestens 100.000 Euro.

1935 Krit. Hieber, Europäische Bürgerinitiative, S. 231 f., bereits bezüglich der Vorgänger-VO.

1936 Vgl. Hieber, Europäische Bürgerinitiative, S. 234 ff.

1937 Huber, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 11 EUV Rn. 60; Plottka, ZParl 2012, S. 419 (426 f.); Pilniok, EuGRZ 2018, S. 126 (134).

1938 Pilniok, EuGRZ 2018, S. 126 (127).

1939 Nicht mitgezählt werden die Mitglieder des Europäischen Parlaments (Art. 5 Abs. 1 S. 2 BIVO), die aber aufgrund ihrer Stellung als Angehörige des Repräsentationssystems ohnehin nicht zur Zielgruppe des Partizipationsrechts gehören.

Kommission offenkundige Überschreitung ihres Kompetenzrahmens für eine Rechtsetzungsimpulse dafür ursächlich.<sup>1940</sup> Von den 102 registrierten Initiativen wurden im genannten Zeitraum 88 Verfahren abgeschlossen, indem

- 21 Initiativen zurückgezogen wurden (was bis zur Einreichung nach abgeschlossener und erfolgreicher Unterschriftensammlung jederzeit möglich ist, Art. 7 BIVO),
- 58 Initiativen zu wenig Unterstützungsbekundungen erhalten haben und
- neun Initiativen das Unterstützungsquorum erreicht und eine abschließende Stellungnahme der Kommission i.S.v. Art. 15 BIVO erhalten haben.

460 Von den 14 offenen Verfahren

- hat eine (weitere) Initiative das Unterstützungsquorum offiziell erreicht, so dass ihr Anliegen derzeit bearbeitet wird,
- haben zwei weitere Initiativen die Millionengrenze der Unterschriften nach Abschluss der Sammlung überschritten, unterliegen aber noch der (oben beschriebenen) Gültigkeitsüberprüfung gem. Art. 12 BIVO, und
- befinden sich elf kurz vor oder in der Sammlungsphase.<sup>1941</sup>

461 Inhaltlich geht es bei den neun erfolgreichen und beantworteten Initiativen um die öffentliche Bedeutung der Wasserversorgung,<sup>1942</sup> den Schutz menschlicher Embryonen vor Zerstörung etwa in den Bereichen Forschung, Entwicklungspolitik und öffentliche Gesundheit,<sup>1943</sup> die Bekämpfung von Tierversuchen,<sup>1944</sup> ein Verbot von Glyphosat und giftigen Pestiziden,<sup>1945</sup> eine Verbesserung des Schutzes von Menschen aus nationalen oder sprachlichen Minderheiten,<sup>1946</sup> ein Verbot der Käfig-

---

1940 Bericht der Kommission über die Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 über die Bürgerinitiative v. 31.3.2015, COM(2015) 145 final, S. 6; s. auch [https://europa.eu/citizens-initiative/find-refused-requests-for-registration\\_de](https://europa.eu/citizens-initiative/find-refused-requests-for-registration_de).

1941 Eigene Zusammenstellung auf der Grundlage von [https://europa.eu/citizens-initiative/\\_de](https://europa.eu/citizens-initiative/_de).

1942 „Wasser und sanitäre Grundversorgung sind ein Menschenrecht! Wasser ist ein öffentliches Gut und keine Handelsware!“ (2012-2014, 1.659.543 Unterstützungsbekundungen); Kommissionsantwort: [https://europa.eu/citizens-initiative/water-and-sanitation-are-human-right-water-public-good-not-commodity\\_de](https://europa.eu/citizens-initiative/water-and-sanitation-are-human-right-water-public-good-not-commodity_de); ausf. zu dieser Initiative *Knauff*, Die Europäische Bürgerinitiative, S. 89 (107-114).

1943 „Eine von uns“ (2012-2014, 1.721.626 Unterstützungsbekundungen); Kommissionsantwort: [https://europa.eu/citizens-initiative/one-us\\_de](https://europa.eu/citizens-initiative/one-us_de).

1944 „Stop Vivisection“ (2012-2015, 1.173.130 Unterstützungsbekundungen); Kommissionsantwort: [https://europa.eu/citizens-initiative/stop-vivisection\\_de](https://europa.eu/citizens-initiative/stop-vivisection_de).

1945 „Verbot von Glyphosat und Schutz von Menschen und Umwelt vor giftigen Pestiziden“ (2017, 1.070.865 Unterstützungsbekundungen); Kommissionsantwort: [https://europa.eu/citizens-initiative/ban-glyphosate-and-protect-people-and-environment-toxic-pesticides\\_de](https://europa.eu/citizens-initiative/ban-glyphosate-and-protect-people-and-environment-toxic-pesticides_de).

1946 „Minority SafePack – eine Million Unterschriften für die Vielfalt Europas“ (2017-2021, 1.123.422 Unterstützungsbekundungen); Kommissionsantwort: [https://europa.eu/citizens-initiative/minority-safe-pack-one-million-signatures-diversity-europe\\_de](https://europa.eu/citizens-initiative/minority-safe-pack-one-million-signatures-diversity-europe_de).

haltung für bestimmte Nutztierarten,<sup>1947</sup> eine bienenfreundliche Landwirtschaft,<sup>1948</sup> ein Verbot des Handelns mit abgetrennten Haifischflossen<sup>1949</sup> sowie ein Verbot von Tierversuchen und -quälerei bei der Kosmetikaherstellung und -entwicklung.<sup>1950</sup> Damit zeigt sich bislang (mit fünf von neun Fällen) eine deutliche Tendenz zu tierschutzmotivierten Anliegen. Auch die weitere für gültig erklärte Bürgerinitiative hat eine tierschutzbezogene Zielrichtung und betrifft ein Verbot der Pelzzucht.<sup>1951</sup> Bei den zwei weiteren mutmaßlich erfolgreichen Fällen geht es dagegen um die Bekämpfung von Extremismus und um eine „Kohäsionspolitik für die Gleichstellung der Regionen und die Erhaltung der regionalen Kulturen“.<sup>1952</sup>

In ihren Stellungnahmen zu den neun beantworteten Bürgerinitiativen hat die Kommission zwar regelmäßig eine Übereinstimmung oder Akzeptanz der politischen Grundausrichtung bejaht und teilweise auch Selbstverpflichtungen zu verschiedenen administrativen Maßnahmen übernommen. Im Übrigen verweist sie aber hauptsächlich auf bereits getroffene Entscheidungen (z.B. bei der Wasserversorgung, beim Minderheiten- und Embryonenschutz und bei der Bienenrettung) oder auf vorzugswürdige Handlungsalternativen (Tierversuche). Nur in jeweils einem Fall hat die Kommission sich dazu verpflichtet, einen Rechtsetzungsvorschlag im Sinn des Vorschlags der Bürgerinitiative in das Gesetzgebungsverfahren einzubringen (Käfighaltung), zumindest für einen Teil der angestrebten Maßnahmen eine Gesetzgebungsinitiative zu ergreifen (Glyphosat) oder eine Gesetzgebungsmaßnahme zumindest zu prüfen (Haifischflossen). 462

Der nachstehende Jahresvergleich der ersten elf Jahre der Bürgerinitiative (2012-2022) zeigt vor allem, dass zu Beginn eine gewisse Euphoriephase herrschte und die Kommission eine restriktivere Registrierungs politik verfolgt hat, was sich beides in den Folgejahren gelegt hat. Außerdem kann man erkennen, dass sich die erfolgreichen Verfahren in jüngerer Zeit etwas zu verstetigen scheinen. Die genannten Zahlen zu den Ablehnungen und Registrierungen gelten stets für das jeweilige Entscheidungsjahr, während sich die Zahlen zu den Rücknahmen sowie den Angaben zum Erfolg und zur Beantwortung immer auf das Jahr der Registrierung (und nicht auf den – teilweise sehr viel späteren – Verfahrensabschluss) beziehen. 463

1947 „End the Cage Age“ (2018-2021, 1.397.113 Unterstützungsbekundungen); Kommissionsantwort: [https://europa.eu/citizens-initiative/end-cage-age-follow\\_de](https://europa.eu/citizens-initiative/end-cage-age-follow_de).

1948 „Bienen und Bauern retten! Eine bienenfreundliche Landwirtschaft für eine gesunde Umwelt (2019-2023, 1.054.973 Unterstützungsbekundungen); Kommissionsantwort: [https://europa.eu/citizens-initiative/save-bees-and-farmers-towards-bee-friendly-agriculture-healthy-environment\\_de](https://europa.eu/citizens-initiative/save-bees-and-farmers-towards-bee-friendly-agriculture-healthy-environment_de).

1949 „Stop Finning – Stop the Trade“ (2020-2023, 1.119.996 Unterstützungsbekundungen); Kommissionsantwort: [https://europa.eu/citizens-initiative/node/641\\_de](https://europa.eu/citizens-initiative/node/641_de).

1950 „Save Cruelty Free Cosmetics – Commit to a Europe Without Animal Testing“ (2021-2023, 1.217.916 Unterstützungsbekundungen); Kommissionsantwort: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP\\_23\\_3993](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_23_3993).

1951 „Fur Free Europe – Pelzfreies Europa“ (1.502.319 Unterstützungsbekundungen).

1952 „Stop Extremism“ (1.068.793 Unterstützungsbekundungen), „Kohäsionspolitik für die Gleichstellung der Regionen und die Erhaltung der regionalen Kulturen“ (1.414.175 Unterstützungsbekundungen).

464

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Ablehnungen	7	6	4	-	-	1	2	2	-	1	-	23
Registrierungen	16	9	5	6	3	8	7	16	5	11	10	96
<i>Davon</i> <sup>1953</sup>												
Rücknahme	6	1	3	3	1	1	-	4	1	-	1	21
Erfolglos	7	8	2	3	2	4	6	10	3	10	3	58
Erfolgreich <sup>1954</sup>	3	-	-	-	-	3	1	2	1	1	1	12

Abbildung 7: Praktische Bedeutung der Europäischen Bürgerinitiative<sup>1955</sup>

465 Auf den ersten Blick mag damit die inhaltliche Wirksamkeit der Europäischen Bürgerinitiative als eine Befassungsinitiative ohne inhaltliche Durchsetzungsansprüche überschaubar anmuten. Deshalb hat das Europäische Parlament bereits 2015 in einer Resolution die Erfolgsquote kritisch eingeschätzt und die Kommission zu einer stärkeren Unterstützung und Förderung der Initiativen aufgefordert.<sup>1956</sup> Eine weitere Folge war die Reform durch die zweite (heute gültige) BIVO von 2019, die einige Erleichterungen gebracht hat.<sup>1957</sup> Doch trotz der noch geringen Erfolgszahlen darf man die politisch-partizipative Bedeutung dieses Instruments nicht gering achten oder als bloße „Symbolpolitik“ einstufen.<sup>1958</sup> Auch wenn das Potenzial dieses Instruments noch nicht ausgeschöpft ist,<sup>1959</sup> bekommen viele Partizipationswillige hier die Möglichkeit, sich in einer als wichtig empfunden Sachfrage politisch zu positionieren und damit dafür einzusetzen. Durch den leichten Zugang zum Unterstützungsverfahren auf der Homepage der Europäischen Bürgerinitiative erhalten damit insbesondere zahlreiche Einzelpersonen ein niederschwelliges Partizipationsinstrument, ohne auf kollektive Mitwirkungsstrukturen (über die einzelne Initiativorganisation hinaus) faktisch oder gar rechtlich angewiesen zu sein. So führen die Initiativen zu einer politischen Aktivierung von zahlreichen Menschen in vielen Mitgliedstaaten der EU, indem sie einen Prozess der Interaktion, Kommunikation

1953 Die Zahlen für 2022 sind noch unvollständig, weil in fünf Verfahren die Unterschriftensammlungen noch laufen (Stand 25.7.2023).

1954 Einschließlich der noch in Prüfung verbindlichen, mutmaßlichen Erfolgsfälle.

1955 Eigene Zusammenstellung auf der Grundlage von [https://europa.eu/citizens-initiative/\\_de](https://europa.eu/citizens-initiative/_de).

1956 Entscheidung v. 28.10.2015 zur europäischen Bürgerinitiative (2014/2257(INI)), insbes. Ziff. 29 und Ziff. 9, 28.

1957 Zur BIVO-Reform, die hauptsächlich eine stärkere Unterstützung der Organisationsgruppen, Verfahrensleichterungen und eine leichtere Registrierung ermöglichen soll, aber keine substanzielle Veränderung des Verfahrens – etwa zur Rolle des Europäischen Parlaments oder eine „Auslagerung“ der Zulassungsentscheidung aus der Kommissionszuständigkeit – enthält, näher *Braun Binder/Vegh*, EuR 2019, S. 302 (311 ff.); *Knauff*, DVBl. 2020, S. 404 (407-409); *Pilniok*, EuGRZ 2018, S. 126 (134); *Hieber*, ZG 2021, S. 162 (178); die bedeutendsten Änderungen sind die ausdrückliche Aufnahme der Möglichkeit von Teilzulassungen und die Verpflichtung der Kommission zur Einführung eines zentralen Online-Sammelsystems (Art. 10 Abs. 1 BIVO).

1958 So tendenziell *Huber*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 11 EUV Rn. 63.

1959 *Braun Binder/Vegh*, EuR 2019, S. 302 (323).



und Deliberation auslösen, was auch in den meisten Verfahren ohne Erreichung des Unterstützungsquorums gilt.<sup>1960</sup> Umso mehr gilt dies für die verfahrensmäßig erfolgreichen Initiativen, die – wiederum unabhängig vom Erfolg in der Sache selbst – in jedem Fall mit einer breiten Debatte über ihr Anliegen eine erhebliche politische Resonanz finden.<sup>1961</sup> So haben beispielsweise mehrere Landtage und der Deutsche Bundestag (sogar einstimmig) sich in Beschlüssen (wenngleich mit geringem Erfolg) dafür stark gemacht, dass die Kommission die Initiative „Minority SafePack“ inhaltlich umsetzen solle.<sup>1962</sup> Die mediale Aufmerksamkeit für Bürgerinitiativen ist demgegenüber allerdings zurückgegangen.<sup>1963</sup>

Die Anzahl der bisherigen Verfahren sowie deren thematische Breite zeigen, dass die Europäische Bürgerinitiative von den Unionsbürgern angenommen worden ist und trotz ihrer nicht geringen prozeduralen und sprachlichen Hürden – nicht zuletzt im transnationalen Interesse – praktisch funktioniert. Auch belegen die bisherigen Erfahrungen die Angemessenheit des Befassungsquorums, dass seine Höhe einerseits faktisch erreichbar und damit nicht prohibitiv ist, aber andererseits der Bedeutung des im Erfolgsfall sich anschließenden erheblichen Verfahrensaufwandes bei den EU-Institutionen sowie der damit verbundenen politischen Aufmerksamkeit durch Filterung unzureichend breit unterstützter Anliegen Rechnung trägt.<sup>1964</sup> Zudem trägt der staatenübergreifende Charakter trotz struktureller Hindernisse wie Sprachbarrieren und das weitgehende Fehlen transnationaler Medien<sup>1965</sup> zur Bildung von Ansätzen einer europäischen Öffentlichkeit und eines europäisch-politischen Diskurses bei,<sup>1966</sup> was nicht zuletzt für die politischen Parteien(-familien) und zivilgesellschaftlichen Organisationen Möglichkeiten zu einer Profilierung auf gesamteuropäischer Ebene bietet.<sup>1967</sup> Die Europäische Bürgerinitiative leistet damit – entsprechend ihrer erklärten Zielsetzung<sup>1968</sup> – einen wichtigen Beitrag zur Vitalisierung der europäischen Demokratie, indem sie der Dominanz der mitgliedstaatlichen Exekutivstrukturen in der EU-Governance aufgrund der starken Stellung des

1960 Vgl. H. Bauer, DÖV 2014, S. 453 (460); Guckelberger, DÖV 2010, S. 745 (747); ähnlich Knauff, DVBl. 2020, S. 404 (408 f.); Hieber, Europäische Bürgerinitiative, S. 89.

1961 So Buchholtz, DÖV 2017, S. 1009 (1012), zur ersten erfolgreichen Bürgerinitiative (Wasserversorgung), obwohl die Kommission keinen Rechtsetzungsvorschlag übernommen hat.

1962 Antrag der Fraktionen von CDU/CSU und SPD in BT-Drs. 19/24644; Beschluss in Pl.-Prot. 19/196, S. 24786 (D).

1963 Braun Binder/Vegh, EuR 2019, S. 302 (315 f. m.w.N.)

1964 So bereits Tiedemann, NVwZ 2012, S. 80 (83).

1965 Hieber, Europäische Bürgerinitiative, S. 92.

1966 Vgl. BVerfGE 123, S. 267 (378); Guckelberger, DÖV 2010, S. 745 (746); bes. ausf. Hieber, Europäische Bürgerinitiative, S. 81 ff.

1967 Goerlich/Assenbrunner, ZG 2011, S. 268 (283).

1968 Vgl. Erwägungsgrund 1 der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 (erste BIVO), ABl. L 65, S. 1.

Europäischen Rates und des Rates,<sup>1969</sup> aber auch einem einseitigen Übergewicht lobbyierter Interessen, entgegenwirkt.<sup>1970</sup>

### 3. Volksinitiative sowie Bürger- oder Einwohnerantrag

#### a) Charakter der Antragsinstrumente

- 467 Ein in seiner rechtlichen Wirkung der Europäischen Bürgerinitiative ähnliches Instrument im deutschen Recht stellen die Volksinitiative auf staatlicher (Landes-)Ebene sowie der Bürger- oder Einwohnerantrag auf kommunaler Ebene dar.<sup>1971</sup> Auch hier kann bei Erreichen eines ausreichenden Unterstützungsquorums eine Befassung des adressierten Organs eines Hoheitsträgers mit einem bestimmten Thema erzwungen werden, ohne dass daraus aber ein Anspruch auf eine bestimmte inhaltliche Entscheidung erwächst.<sup>1972</sup> Der bedeutendste Unterschied zur Europäischen Bürgerinitiative liegt darin, dass beim Volks-, Bürger- und Einwohnerantrag nicht die Gubernative bzw. die Gemeindeverwaltung adressiert wird, sondern in der Regel die jeweilige Volksvertretung. Im Einzelnen zeigen sich in den Regelungen der verschiedenen Länder zahlreiche kleinere Unterschiede.

#### b) Volksinitiative oder -antrag

##### (1) Rechtsgrundlagen und Verfahrensart

- 468 In 14 Ländern besteht die Möglichkeit des Volkes oder der Einwohnerschaft, das Landesparlament zur Befassung mit einem Gegenstand der politischen Willensbildung oder einem konkreten Gesetzentwurf zu veranlassen; lediglich Bayern und Hessen kennen dieses gegenüber der Volksgesetzgebung niederschwelligere Instrument nicht. Beginnend mit der Verfassungsreform in Schleswig-Holstein 1990 erfolgte in den einzelnen Ländern<sup>1973</sup> – bis zuletzt 2015 Baden-Württemberg – die Einführung dieses Verfahrens, das in zehn Ländern als Volksinitiative<sup>1974</sup> und in je zwei Ländern als Volksantrag<sup>1975</sup> oder als Bürgerantrag<sup>1976</sup> bezeichnet wird; in

1969 Plottka, ZParl 2012, S. 419 (428); das Bundesverfassungsgericht sieht darin nur einen Versuch zum Ausgleich der „bestehende[n] erhebliche[n] Überföderalisierung“, vgl. BVerfGE 123, S. 267 (377).

1970 Georlich/Assenbrunner, ZG 2011, S. 268 (285).

1971 D. Peters/Stender-Vorwachs, in: Butzer/Epping u.a. (Hrsg.), NdsVerf, Art. 47 Rn. 12, nennen die Europäische Bürgerinitiative deshalb eine „Volks- bzw. Bürgerinitiative [...] auf EU-Ebene“.

1972 Die Volksinitiative wird deshalb im Gegensatz zu Volksbegehren und -entscheid als „imperfekte“ (weil unverbindliche) Volkskompetenz bezeichnet, vgl. D. Winkler, in: Haug (Hrsg.), BWVerf, Art. 59 Rn. 17.

1973 Neumann, Sachunmittelbare Demokratie, Rn. 264 m.w.N.

1974 Art. 76 BbgVerf, 61 Abs. 1 BerlVerf, 50 HmbVerf, 59 MVVerf, 47 NdsVerf, 67 NRWVerf, 108a RLPVerf, 98a SaarVerf, 80 LSAVerf, 48 SchlHVVerf.

1975 Art. 59 Abs. 2 BWVerf, 71 SächsVerf.

1976 Art. 87 Abs. 2 BremVerf, 68 ThürVerf.

Hamburg existiert zudem – neben der Volksinitiative – noch die Volkspetition. Die Befassungsinitiative ist in allen 14 Ländern sowohl verfassungsrechtlich verankert als auch einfachgesetzlich in einem Abstimmungs- oder Wahlgesetz näher geregelt.<sup>1977</sup>

In acht Ländern handelt es sich um ein ausschließlich eigenständiges Befassungsverfahren, das in keinem Zusammenhang (etwa als Vorstufe) zum Volksgesetzgebungsverfahren steht.<sup>1978</sup> In zwei weiteren Ländern besteht eine fakultative Verbindung zwischen der Befassungsinitiative und der Volksgesetzgebung, indem eine vom Landtag inhaltlich nicht aufgegriffene Initiative als Volksbegehren weitergeführt werden kann, ohne dass dies dafür aber eine Voraussetzung wäre.<sup>1979</sup> In drei Ländern zielt die Volksinitiative bzw. der Volksantrag zwar auch, wie in den anderen Ländern, auf eine Befassung des Landtags; hier aber gehört dieses Instrument als obligatorische erste Stufe zum dreistufig ausgestalteten Volksgesetzgebungsverfahren.<sup>1980</sup> Ein Land schließlich, Hamburg, verfügt über beides: Während es sich bei der Volkspetition gem. Art. 29 HmbVerf um eine völlig eigenständige Befassungsinitiative handelt, stellt die Volksinitiative gem. Art. 50 HmbVerf – mit ganz ähnlichen rechtlichen Voraussetzungen und Ansprüchen – zugleich eine Befassungsinitiative und die erste Stufe des Volksgesetzgebungsverfahrens dar.<sup>1981</sup>

Die Volksinitiative nimmt dogmatisch eine Doppelrolle als kollektivbezogene Qualifikation des individuellen und grundrechtlich geprägten Petitionsrechts einerseits und als staatsorganisatorisch geprägtes Recht des Volkes als verfasstes Staats-

1977 Baden-Württemberg: Volksabstimmungsgesetz v. 20.6.2016, GBl. BW, S. 445 (VAbstG BW); Berlin: Abstimmungsgesetz v. 11.6.1997, GVBl. BE, S. 304 (AbstG BE); Brandenburg: Volksabstimmungsgesetz v. 14.4.1993, GVBl. I BB, S. 93 (VAGBbg); Bremen: Gesetz über das Verfahren beim Bürgerantrag, Brem. GBl. HB 1994, S. 325 (BüAntrG); Hamburg: Volksabstimmungsgesetz v. 20.6.1996, HmbGVBl. S. 136 (VAbstG HH), und Gesetz über Volkspetitionen v. 23.12.1996, HmbGVBl. S. 357 (VPetG); Mecklenburg-Vorpommern: Volksabstimmungsgesetz v. 31.1.1994, GVOBl. M-V, S. 127 (VaG M-V); Niedersachsen: Niedersächsisches Volksabstimmungsgesetz v. 23.6.1994, Nds. GVBl. S. 270 (NVAbstG); Nordrhein-Westfalen: Gesetz über das Verfahren bei Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid i.d.F. der Bekanntmachung v. 1.10.2004 (VIVBVEG); Rheinland-Pfalz: §§ 60d – 60h des Landeswahlgesetzes i.d.F. v. 24.11.2004, GVBl. RLP, S. 519 (LWahlG RLP); Saarland: Volksabstimmungsgesetz i.d.F. der Bekanntmachung v. 2.6.2014, ABl. SL, S. 270 (VAbstG SL); Sachsen: Gesetz über Volksantrag, Volksbegehren und Volksentscheid v. 19.10.1993, SächsGVBl. S. 949 (VVVG); Sachsen-Anhalt: Volksabstimmungsgesetz i.d.F. der Bekanntmachung v. 26.10.2005, GVBl. LSA, S. 657 (VAbstG LSA); Schleswig-Holstein: Volksabstimmungsgesetz v. 5.4.2004, GVOBl. SH S. 108 (VAbstG SH); Thüringen: Thüringer Gesetz über das Verfahren bei Bürgerantrag, Volksbegehren und Volksentscheid i.d.F. der Bekanntmachung vom 23.2.2004, GVBl. TH S. 237 (ThürBVVG).

1978 Berlin, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen-Anhalt, Thüringen.

1979 Art. 59 Abs. 3 S. 2 BWVerf, 108a Abs. 2 S. 3 RLPVerf; vgl. dazu *Hebeler*, in: Brocker/Droege/Jutzi (Hrsg.), RLPVerf, Art. 108a Rn. 2.

1980 Art. 77 Abs. 1 BbgVerf, 72 Abs. 1 S. 1 SächsVerf, 49 Abs. 1 S. 1 SchlHVerf.

1981 Deshalb erscheint die gesonderte Beibehaltung der Volkspetition als ein in der Volksinitiative weitgehend enthaltenes Instrument zumindest rechtssystematisch fragwürdig, vgl. *Rux*, Direkte Demokratie, S. 846.

organ (*pouvoir constitué*)<sup>1982</sup> andererseits ein.<sup>1983</sup> Sie stellt außerdem regelmäßig (noch) kein formelles Gesetzesinitiativrecht dar, mit dem ein rechtsförmliches Gesetzgebungsverfahren eingeleitet wird. Deshalb nehmen die meisten Landesverfassungen bei ihren Regelungen zur Gesetzesinitiative insoweit richtigerweise nur auf das Volksbegehren Bezug.<sup>1984</sup> Dies gilt auch für Brandenburg und Hamburg, wo die Volksinitiative eine notwendige Vorbedingung des Volksgesetzgebungsverfahrens ist.<sup>1985</sup> Anders ist die Situation lediglich in Sachsen und Schleswig-Holstein, wo der Volksantrag bzw. die Volksinitiative ebenfalls dem Volksbegehren zwingend vorangehen muss und die Bestimmungen der Landesverfassung zum Gesetzgebungsinitiativrecht ausschließlich diese erste Stufe des Volksgesetzgebungsverfahrens (und nicht das Volksbegehren) nennen.<sup>1986</sup> In den Ländern, in denen die Volksinitiative keine notwendige Vorbedingung der Volksgesetzgebung darstellt, erwähnt ein Teil der Landesverfassungen beim Gesetzesinitiativrecht zwar – neben dem Volksbegehren – auch die Befassungsinitiative.<sup>1987</sup> Doch dies nötigt nicht zur Anerkennung als *formelles* Gesetzesinitiativrecht, da damit lediglich das politische Anstoßpotenzial für Gesetze und nicht der förmliche Verfahrensaufakt beschrieben wird. Denn gegen ein Gesetzesinitiativrecht mittels einer Befassungsinitiative spricht eine Reihe von Gründen: So ist (vor allem) mit einem auf diesem Weg vorgelegten Gesetzentwurf – wie bei der Petition und anders als beim Volksbegehren – noch kein Anspruch auf Behandlung in einem rechtsförmlichen Gesetzgebungsverfahren verbunden; sein Schicksal ist vielmehr dem freien politischen Ermessen des Parlaments anheimgestellt. Zudem kann die Volksinitiative über Gesetzentwürfe hinaus auch (fast) jeden anderen Gegenstand der politischen Willensbildung zum Thema haben (mit Ausnahme Sachsens). Nicht einmal eine auf Gesetzgebung gerichtete Volksinitiative muss – wiederum anders als bei einem Volksbegehren – einen bereits verfahrens- und verabschiedungsreifen Gesetzentwurf beinhalten, da auch ein unvollständiger „Rahmen- oder Torso-Gesetzentwurf“ ein Gegenstand politischer Willensbildung sein kann.<sup>1988</sup> Hinzu kommt, dass bei der Volksinitiative der Anstoß von einem Kreis

1982 Günther, in: Heusch/Schönenbroicher, NRWVerf, Art. 67 Rn. 5; David, in: David/Stüber, HmbVerf, Art. 50 Rn. 64.

1983 Die von Neumann, Sachunmittelbare Demokratie, Rn. 290, vorgeschlagene Aufteilung in Gesetzesinitiativrechte einerseits, wenn die Volksinitiative notwendige Vorbedingung für das Volksgesetzgebungsverfahren ist, und in qualifizierte Sammelpetitionen andererseits, wenn diese Verbindung nicht (zwingend) besteht, überzeugt nicht, weil auch in den zuletzt genannten Fällen eine staatsorganisatorische Komponente durch den (bereits terminologischen) Bezug auf das Volk oder die Einwohnerschaft besteht und deshalb eine Reduzierung auf einen rein subjektiv-rechtlichen Charakter nicht möglich ist.

1984 Vgl. Art. 59 Abs. 2 BerlVerf, 108 RLPVerf, 77 Abs. 2 LSAVerf, 98 SaarVerf, 81 Abs. 1 ThürVerf; a.A. Neumann, Sachunmittelbare Demokratie, Rn. 290, 303.

1985 Art. 75 BbgVerf, 48 Abs. 1 HmbVerf nehmen nur auf das Volksbegehren und nicht auch auf die Volksinitiative Bezug.

1986 Art. 70 Abs. 1 SächsVerf, 44 Abs. 1 SchlHVerf.

1987 Art. 59 Abs. 1 BWVerf, 123 Abs. 1 BremVerf, 55 Abs. 1 S. 1 MVVerf, 42 Abs. 3 NdsVerf; vgl. dazu auch Neumann, Sachunmittelbare Demokratie, Rn. 1350.

1988 Vgl. Rux, Direkte Demokratie, S. 600, 634, 766.

Interessierter ausgeht, der sich auch um die Unterstützungsunterschriften bemüht, während einem Volksbegehren eine an alle Stimmberechtigten gerichtete Bekanntmachung vorausgeht.<sup>1989</sup>

## (2) Gegenstand

In 13 Ländern ist das Instrument auf eine (meist fristgebundene) inhaltliche Behandlung eines bestimmten Gegenstands der politischen Willensbildung gerichtet; in neun Ländern kann dies ausdrücklich auch ein (tlw. „ausgearbeiteter“<sup>1990</sup> und mit Gründen versehener) Gesetzentwurf sein.<sup>1991</sup> Da es sich dabei aber immer zugleich um einen bestimmten Gegenstand der politischen Willensbildung handelt, hat diese Betonung nur deklaratorische Relevanz.<sup>1992</sup> Lediglich in Sachsen kann *nur* ein Gesetzentwurf Gegenstand des Volksantrags sein (Art. 71 Abs. 1 S. 3 SächsVerf). Wegen ihrer Ausrichtung auf eine parlamentarische Behandlung auf Landesebene muss eine Volksinitiative stets die vertikale und horizontale Gewaltenteilung zwischen Bund und Ländern sowie zwischen den verschiedenen Organen im Land – und damit die Kompetenzordnung als Teil der verfassungsmäßigen Ordnung gem. Art. 20 Abs. 3 GG – als allgemeine Gegenstandsbegrenzung beachten; eine Volksinitiative, für die das angerufene Landesparlament thematisch nicht zuständig wäre, ist deshalb unzulässig.<sup>1993</sup>

Dies schließt Themen der Bundesgesetzgebungskompetenz allerdings insoweit nicht aus, wie das Landesparlament der Landesregierung zumindest Empfehlungen zu Initiativen im Bundesrat geben kann.<sup>1994</sup> Denn auch wenn die Qualität der Regierung als eigenständiges Verfassungsorgan bindende Parlamentsbeschlüsse zu ihrem Agieren im Bundesrat als Kernkompetenz der Regierung grundsätzlich aus-

1989 Neumann, Sachunmittelbare Demokratie, Rn. 293.

1990 Soweit dies – wie z.B. in Art. 80 LSAVerf, 59 Abs. 1 S. 2 MVVerf – nicht gefordert ist, reicht nach Rux, Direkte Demokratie, S. 600, 665, ein ausfüllungsfähiger und -bedürftiger „Rahmenentwurf“ aus; daher kann die Ausarbeitung auch nicht einfachgesetzlich (wie etwa in § 7 Abs. 1 S. 2 ThürBVVG) gefordert werden, wenn der Verfassungstext das gerade nicht (etwa im Unterschied zum Volksbegehren, vgl. Art. 68, 82 Abs. 1 ThürVerf) vorsieht, vgl. Rux, a.a.O., S. 699; Rossi, Legistische Herausforderungen für Volksinitiativen, S. 177 (178), vertritt demgegenüber die Auffassung, dass alle Landesverfassungen von einem ausgearbeiteten Gesetzentwurf ausgehen, auch wenn die Anforderung „ausgearbeitet“ im Verfassungstext fehlt.

1991 Art. 59 Abs. 2 BWVerf, 76 BbgVerf, 50 HmbVerf, 59 Abs. 1 MVVerf, 67 NRWVerf, 108a RLPVerf, 80 LSAVerf, 48 Abs. 1 S. 1, 2 SchlHVVerf, 68 Abs. 1 ThürVerf.

1992 Rux, Direkte Demokratie, S. 634, 726, 766.

1993 Entsprechende gesetzliche Bestimmungen wie §§ 5 Abs. 1 S. 1 VAGBbg, 60d S. 3 LWahlG RLP sind daher nur deklaratorischer Natur; vgl. auch Art. 59 Abs. 1 S. 1 MVVerf, 47 S. 1 NdsVerf, 67 Abs. 1 S. 1 NRWVerf, 98a S. 1 SaarVerf, 68 Abs. 1 S. 1 ThürVerf.

1994 BbgVerfG, Urt. v. 28.1.1999 – Az. VfGBbg 2/98, NVwZ 1999, S. 868 (Ls. 3); Litten, in: Classen/Litten/Wallerath (Hrsg.), MVVerf, Art. 59 Rn. 5; D. Peters/Stender-Vorwachs, in: Butzer/Epping u.a. (Hrsg.), NdsVerf, Art. 47 Rn. 17.

schließt,<sup>1995</sup> ist es einem Landtag als Vertretung des Souveräns und zentrales Forum der Landespolitik möglich, der Regierung auch in deren originären Zuständigkeitsfeldern seine Auffassung unverbindlich mitzuteilen.<sup>1996</sup> Ebenso wenig zwingt die in mehreren Landesverfassungen anzutreffende Einschränkung auf „Entscheidungszuständigkeiten“<sup>1997</sup> zu einem Ausschluss von Themen, zu denen das Landesparlament nur nicht bindende Resolutionen fassen kann; entscheidend ist vielmehr, dass es dazu eine Entscheidung im Sinn einer eigenen Positionierung treffen kann und darf.<sup>1998</sup>

473 Der Begriff des „bestimmten Gegenstands der politischen Willensbildung“ erfasst im Übrigen aufgrund seiner sprachlichen Offenheit alle Themen, die so konkret gefasst sind,<sup>1999</sup> dass sie einer parlamentarischen „Meinungs- und Mehrheitsbildung“<sup>2000</sup> und damit einem Parlamentsbeschluss zugänglich sind.<sup>2001</sup> Dazu zählen (anders als beim Gesetzesbegriff) auch parlamentarische Entscheidungen in der Verantwortungsbeziehung zur Regierung wie etwa die Einsetzung von Untersuchungsausschüssen oder Misstrauensanträge.<sup>2002</sup> Lediglich völlig unpolitisch-administrative Fragen fallen nicht in Gegenstandsbereich der Volksinitiative.<sup>2003</sup> Soweit ausdrücklich eine Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht vorgeschrieben ist (vgl. § 60d Abs. 3 LWahlG RLP), kommt dem nur eine deklaratorische Bedeutung zu. Aus dem Rechtsstaatsprinzip folgt, dass eine verfassungs- oder bundesrechtswidrige Volksinitiative stets unzulässig ist.<sup>2004</sup>

1995 Vgl. BVerfGE 8, 104 (Ls. 8 u. S. 120 f.); Müller-Terpitz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 51 Rn. 41; H. Bauer, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 51 Rn. 26; Ausnahmen gibt es allerdings in Art. 70 Abs. 4 BayVerf, 34a Abs. 2 BWVerf, soweit ausschließliche Gesetzgebungskompetenzen der Länder auf die EU übertragen werden sollen oder durch ein Unionsvorhaben im Schwerpunkt betroffen sind, vgl. dazu näher Haug, in: Haug (Hrsg.), BWVerf, Art. 34a Rn. 17 f.

1996 D. Peters/Stender-Vorwachs, in: Butzer/Epping u.a. (Hrsg.), NdsVerf, Art. 47 Rn. 17; Lieber, in: Lieber/Iwers/Ernst (Hrsg.), BbgVerf, Art. 76 Ziff. 3 u. 6; Franke, in: Grimm/Caesar (Hrsg.), RLPVerf, Art. 108a Rn. 7; S. Schulz, in: Becker u.a. (Hrsg.), SchlHVerf, Art. 48 Rn. 14; Baldus, in: Linck u.a. (Hrsg.), ThürVerf, Art. 68 Rn. 13; Rux, Direkte Demokratie, S. 599 f.

1997 Art. 61 Abs. 1 S. 1 BerlVerf, 59 Abs. 1 S. 1 MVVerf, 67 Abs. 1 S. 1 NRWVerf, 108a Abs. 1 S. 1 RLPVerf, 48 Abs. 1 S. 1 SchlHVerf; Hervorhebung v. Verf.

1998 S. Schulz, in: Becker u.a. (Hrsg.), SchlHVerf, Art. 48 Rn. 12; Franke, in: Grimm/Caesar (Hrsg.), RLPVerf, Art. 108a Rn. 7; a.A. Michaelis, in: Driebehaus (Hrsg.), BerlVerf, Art. 61 Rn. 2.

1999 Zum Konkretisierungserfordernis s. Günther, in: Heusch/Schönenbroicher, NRWVerf, Art. 67 Rn. 9; Hebel, in: Brocker/Droege/Jutzi (Hrsg.), RLPVerf, Art. 108a Rn. 5.

2000 David, in: David/Stüber, HmbVerf, Art. 50 Rn. 64.

2001 D. Peters/Stender-Vorwachs, in: Butzer/Epping u.a. (Hrsg.), NdsVerf, Art. 47 Rn. 15.

2002 Ebenso Littin, in: Classen/Litten/Wallerath (Hrsg.), MVVerf, Art. 59 Rn. 5; D. Peters/Stender-Vorwachs, in: Butzer/Epping u.a. (Hrsg.), NdsVerf, Art. 47 Rn. 16; D. Winkler, in: Haug (Hrsg.), BWVerf, Art. 59 Rn. 21; Rux, Direkte Demokratie, S. 45, 446; a.A. David, in: David/Stüber, HmbVerf, Art. 50 Rn. 68.

2003 David, in: David/Stüber, HmbVerf, Art. 50 Rn. 64.

2004 A.A. Rux, Direkte Demokratie, S. 854, der eine Überprüfung der Vereinbarkeit einer Initiative mit materiellem höherrangigem Recht im Rahmen der (präventiven) Zulässigkeitsprüfung für unstatthaft hält und § 60d S. 3 LWahlG RLP deshalb als eine substantiell zusätzliche Anforderung ansieht; eine solche Beschränkung der Zulässigkeitsprüfung auf die formellen Fragen kann jedoch allenfalls dann gelten, wenn das Ausführungsgesetz diese Prüfung ausdrücklich entsprechend eingrenzt (wie § 4 Abs. 1 S. 1 VIVBVEG).

Während in sechs Ländern (und in Hamburg für die Volkspetition) kein thematischer Ausschluss für die Volksinitiative vorgesehen ist,<sup>2005</sup> haben acht Länder (einschließlich der Volksinitiative in Hamburg) – teilweise auf den optionalen Gesetzentwurf beschränkt – dieses Verfahren für bestimmte Inhalte ausgeschlossen und damit zusätzlich besondere Gegenstandsbegrenzungen geschaffen. Dies betrifft vor allem die Finanztrias von Haushalt, Versorgungs- und Besoldungsrecht sowie öffentlichen Abgaben (in sieben Ländern),<sup>2006</sup> aber in drei Ländern (auch) Personalentscheidungen<sup>2007</sup> und in einem Fall außerdem Bundesratsinitiativen.<sup>2008</sup> Zumindest bezüglich der Finanztrias erscheint der Ausschluss allerdings überall dort fragwürdig, wo die Volksinitiative nicht in ein Volksgesetzgebungsverfahren münden kann, weil die von diesem Vorbehalt geschützte parlamentarische Budgethoheit durch die bloße Befassungsinitiative nicht tangiert wird.<sup>2009</sup> Insoweit kann eine Parallele zum verwandten Petitionsrecht gezogen werden, das genau aus diesem Grund ebenfalls keine Finanzvorbehalte kennt.<sup>2010</sup>

Des Weiteren sind Wiederholungsinitiativen zum gleichen Thema innerhalb eines bestimmten Zeitraums in fünf Ländern ausgeschlossen.<sup>2011</sup> Dabei handelt es sich in vier Ländern um substanzielle Einschränkungen des verfassungsrechtlich gewährleisteten Initiativrechts auf einfachgesetzlicher Ebene, was vom Regelungsauftrag nicht mehr als gedeckt angesehen werden kann und daher verfassungswidrig ist.<sup>2012</sup> Denn es geht bei dieser Regelung nicht nur um eine „wie“-Frage (wie etwa die Fristen zur Unterschriftensammlung oder auch die Forderung nach einer Kostenabschätzung<sup>2013</sup>), sondern um eine „ob“-Frage zur Zulässigkeit einer Volksinitiative. Lediglich in Sachsen ist diese Einschränkung verfassungsrechtlicher Natur und damit wirksam.<sup>2014</sup> In Brandenburg kann die Volksinitiative auch eine Parlamentsauflösung zum Gegenstand haben (mit erhöhtem Unterstützungsquorum).<sup>2015</sup> Die Einhaltung der allgemeinen und unterschiedlichen besonderen Gegenstandsbegrenzungen entspricht den materiellen Zulässigkeitsvoraussetzungen der Volksinitiative.

2005 Baden-Württemberg, Berlin, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen-Anhalt.

2006 Art. 76 Abs. 2 BbgVerf, 50 Abs. 1 S. 2 HmbVerf, 59 Abs. 3 MVVerf, 108a Abs. 1 S. 2 RLPVerf (beschränkt auf Gesetzentwürfe), 73 Abs. 1 SächsVerf, 48 Abs. 2 SchlHVerf, 68 Abs. 2 ThürVerf.

2007 Art. 76 Abs. 2 BbgVerf, 87 Abs. 2 S. 3 BremVerf, 68 Abs. 2 ThürVerf.

2008 Art. 50 Abs. 1 S. 2 HmbVerf.

2009 Vgl. Buse, in: Fischer-Lescano u.a. (Hrsg.), BremVerf, Art. 87 Rn. 10; D. Winkler, in: Haug (Hrsg.), BWVerf, Art. 59 Rn. 23; Günther, in: Heusch/Schönenbroicher, NRWVerf, Art. 67 Rn. 11; Rux, Direkte Demokratie, S. 909 f.

2010 Röper, Bürgeranträge und Volksinitiativen, S. 178 (185).

2011 § 5 Abs. 3 VAGBbg (ein Jahr); § 3 Nr. 2 VIVBVG (zwei Jahre); Art. 73 Abs. 2 SächsVerf für die ganze laufende Wahlperiode bei Ablehnung im Volksentscheid; § 8 Abs. 1 Nr. 3 VAbstG SH (zwei Jahre); 7 Abs. 5 Nr. 2 ThürBVVG (ein Jahr).

2012 Rux, Direkte Demokratie, S. 305 f., 455, 514, 699, 875.

2013 Rux, Direkte Demokratie, S. 875 f., sieht allerdings auch darin eine verfassungswidrige Überschreitung des gesetzgeberischen Ausgestaltungsspielraums; ebenso Rossi, Legistische Herausforderungen für Volksinitiativen, S. 177 (180).

2014 Rux, Direkte Demokratie, S. 566.

2015 Vgl. § 55 VAGBbg (150.000 Stimmberechtigte); klarstellend dagegen Art. 58 Abs. 2 S. 3 BWVerf.



## (3) Formelle Zulässigkeitsvoraussetzungen

476 Eine Volksinitiative kann von Einzelpersonen, Personenmehrheiten oder Parteien gestartet werden (§ 3 AbstG BE); in manchen Ländern sind allerdings Mindestzahlen an Vertrauenspersonen vorgegeben.<sup>2016</sup> Die Unterstützung durch das Land (meist das Landesparlament oder die Landeswahlleitung) beschränkt sich in der Regel auf eine kostenlose Beratung im Vorfeld und bei der Durchführung der Initiative.<sup>2017</sup> In Mecklenburg-Vorpommern gibt es sogar das gesetzliche Angebot einer rechtsverbindlichen (formellen) Prüfung der Initiative durch die Landeswahlleitung binnen vier Wochen (§ 6 Abs. 1 VaG M-V). Die Kosten für die Unterschriftenlisten und die Werbekampagne obliegen in den meisten Ländern ausdrücklich den Initiatoren, während die Überprüfung und das parlamentarische Behandlungsverfahren zu Lasten der Staatskasse gehen;<sup>2018</sup> eine Erstattungsregelung gibt es – auch bei weiterführenden Verfahren jedenfalls in diesem Stadium – nicht. In Berlin unterliegt die Finanzierung von Initiativen zudem einem gesetzlichen Transparenzgebot (§ 40b AbstG BE). In Bremen und Schleswig-Holstein ist die Option der Online-Eintragung bereits ausdrücklich vorgesehen;<sup>2019</sup> in Bremen kann der Bürgerantrag sogar vollständig online durchgeführt werden (§ 2a BüAntrG). Sachsen und Sachsen-Anhalt schreiben für die Unterschriftenlisten amtliche Mustervorlagen vor. Während in vier Ländern (und bei der Hamburger Volkspetition) die Sammlungsphase zeitlich nicht beschränkt ist,<sup>2020</sup> müssen die Unterschriften in sechs Ländern binnen eines Jahres und in vier Ländern sogar binnen eines halben Jahres – meist rückgerechnet vom Zeitpunkt der Einreichung der Initiative beim Parlament – geleistet worden sein.<sup>2021</sup> Die Unterschriftensammlung hindert die staatlichen Organe allerdings nicht, das Anliegen durch die vorgreifliche Schaffung von Tatsachen positiv wie negativ hinfällig zu machen.<sup>2022</sup>

2016 §§ 2 Abs. 3, 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 VAGBbg; 5; § 6 Abs. 1 AbstG BE; 5; § 3 Abs. 2 S. 1 BüAntrG (HB); 1 und 2 Stv.; § 4 Abs. 5 VPetG (HH); 1; § 3 Abs. 2 Nr. 3 VAbstG HH; 3; §§ 2 Abs. 4 S. 1, 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 VaG M-V; 3; § 5 Abs. 1 S. 1 NVAbstG; 5-9; § 1 Abs. 3 Nr. 3 VIVBVEG NRW; 1 und 1 Stv.; § 60e Abs. 2 Nr. 4 LWahlG RLP; 3 und ihre Ersatzpersonen; § 2 Abs. 4 Nr. 4 VAbstG SL; 1 und 1 Stv.; § 3 S. 1 VVVG (SN); 1 und 1 Stv.; § 3 Abs. 1 VAbstG LSA; 5; § 6 Abs. 2 Nr. 3 VAbstG SH; 3; § 3 Abs. 1 S. 1 ThürBVVG; 1 und 1 Stv.

2017 §§ 2 VAbstG BW, 4a VAGBbg, 40a AbstG BE, 1a VAbstG HH, 5 VAbstG SH, 4 ThürBVVG.

2018 Art. 60e Abs. 5 RLPVerf, §§ 46, 40 Abs. 1 VAbstG BW, 5 Abs. 4 AbstG BE, 9 VPetG (HH), 10 VaG M-V, 1 Abs. 7 VIVBVEG NRW, 60e Abs. 5 LWahlG RLP, 15 Abs. 1 VVVG (SN), 6 Abs. 8 ThürBVVG.

2019 Art. 87 Abs. 2 S. 2 BremVerf, §§ 2a BüAntrG, 6a VAbstG SH.

2020 Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt.

2021 Ein Jahr: §§ 42 Abs. 1 VAbstG BW, 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 VAGBbg, 9 Abs. 1 NVAbstG, 1 Abs. 3 Nr. 2 VIVBVEG NRW, 60e Abs. 2 Nr. 3 LWahlG RLP, 6 Abs. 2 Nr. 2 VAbstG SH. Sechs Monate: §§ 5 Abs. 1 S. 2 AbstG BE, 5 Abs. 1 VAbstG HH, 2 Abs. 2 Nr. 2 VAbstG SL, 7 Abs. 3 ThürBVVG.

2022 So ist z.B. während der Sammlungsphase der „Volksinitiative gegen den Verkauf der Harzwasserwerke“ (Niedersachsen) ebendieser Verkauf erfolgt (<https://bremen-nds.mehr-demokratie.de/niedersachsen/volksbegehren/bilanz/bilanz-volksinitiativen-tabelle/>); umgekehrt hat der niedersächsische Landtag das Anliegen der „Volksinitiative für kommunale Beitragsgerechtigkeit und Umweltschutz“ noch während der Sammlungsphase aufgegriffen, vgl. Rux, Direkte Demokratie, S. 650.

Um erfolgreich zu sein, muss ein bestimmtes Unterschriftenquorum erreicht sein. 477 Dieses ist nur in Baden-Württemberg und in Nordrhein-Westfalen prozentual mit 0,5 % der Wahl- bzw. Abstimmungsberechtigten (Deutsche ab 18 Jahren) festgelegt, während acht Länder eine absolute Zahl desselben Personenkreises (bzw. Deutsche ab 16 Jahren) festgelegt haben, die sich prozentual zwischen 0,76 und 2,89 bewegt.<sup>2023</sup> In vier Ländern sind sogar alle Einwohner ab 16 Jahren unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit zur Teilnahme an der Volksinitiative berechtigt (vgl. §§ 2 Abs. 2, 4 VAGBbg),<sup>2024</sup> was ebenso – aber ohne Mindestaltersgrenze<sup>2025</sup> – für die Hamburger Volkspetition gilt (§ 2 VPetG). Diese Ausweitung des Berechtigtenkreises ist rechtlich zulässig, da die Befassungsinitiative keine Ausübung von Staatsgewalt i.S.v. Art. 20 Abs. 2 GG darstellt.<sup>2026</sup> Denn anders als in Wahlen und Abstimmungen (und auch in der vom Bundesverfassungsgericht als „ein Stück Ausübung von Staatsgewalt“ bezeichneten Volksbefragung)<sup>2027</sup> treffen hier die beteiligten Personen keine inhaltliche Entscheidung, sondern sie erzeugen lediglich prozedurale Pflichten.<sup>2028</sup> Da aber dadurch die politische Entscheidungskompetenz des Parlaments in keiner Weise eingeschränkt wird, liegt in der Befassungsinitiative – ungeachtet ihrer staatsorganisatorischen Teil-Rechtsnatur<sup>2029</sup> – keine inhaltliche Einwirkung auf die Staatswillensbildung.<sup>2030</sup> Lediglich in Sachsen und Schleswig-Holstein, wo die Befassungsinitiative den Rang eines förmlichen Gesetzesinitiativrechts hat,<sup>2031</sup> kann von einer Teilhabe an der Ausübung von Staatsgewalt gesprochen werden; hier sind freilich nur Deutsche teilnahmeberechtigt.<sup>2032</sup>

2023 Art. 50 Abs. 1 S. 3 HmbVerf: 10.000 (0,76 %); Art. 59 Abs. 2 S. 1 MVVerf: 15.000 (1,13 %); Art. 47 S. 1 NdsVerf: 70.000 (1,15 %); Art. 108a Abs. 2 S. 1 RLPVerf: 30.000 (1 %); Art. 71 Abs. 1 S. 2 SächsVerf: 40.000 (1,22 %); Art. 80 Abs. 2 S. 1 LSAVerf: 30.000 (1,68 %); Art. 48 Abs. 1 S. 3 SchlHVerf: 20.000 (0,86 %); Art. 68 Abs. 3 ThürVerf: 50.000 (2,89 %); die Prozentwerte beziehen sich auf die jeweilige Wahlberechtigtenzahl der letzten Wahl des Landesparlaments.

2024 Art. 76 Abs. 1 S. 3 BbgVerf: 20.000; Art. 61 Abs. 1 S. 2 BerlVerf: 20.000; Art. 87 Abs. 2 S. 1 BremVerf: 2.500; Art. 29 S. 1 HmbVerf: 10.000; Art. 98a S. 2 SaarVerf: 5.000.

2025 Näher dazu *Rux*, Direkte Demokratie, S. 803.

2026 So auch ThürVerfGH, Urt. v. 19.9.2001 – Az. VerfGH 4/01, juris (Rn. 145), und Urt. v. 25.9.2018 – Az. VerfGH 24/17, juris (Ls. 5 u. Rn. 263 f.); *D. Winkler*, in: Haug (Hrsg.), BWVerf, Art. 59 Rn. 24; *Michaelis*, in: Driehaus (Hrsg.), BerlVerf, Art. 61 Rn. 1; *Buse*, in: Fischer-Lescano u.a. (Hrsg.), BremVerf, Art. 87 Rn. 9; *Günther*, in: Heusch/Schönenbroicher, NRWVerf, Art. 67 Rn. 7 u. 14; *Baldus*, in: Linck u.a. (Hrsg.), ThürVerf, Art. 68 Rn. 2; ähnlich *Lieber*, in: Lieber/Iwers/Ernst (Hrsg.), BbgVerf, Art. 76 Ziff. 2; *Rux*, Direkte Demokratie, S. 515 f., unter Betonung des petitionsrechtlichen Charakters der Volksinitiative.

2027 BVerfGE 8, S. 104 (Ls. 5).

2028 Ebenso ThürVerfGH, Urt. v. 25.9.2018 – Az. VerfGH 24/17, NVwZ-RR 2019, S. 129 (Rn. 216–218).

2029 A.A. *Neumann*, Sachunmittelbare Demokratie, Rn. 1245, der bei staatsorganschaftlichem Handeln automatisch auf die Ausübung von Staatsgewalt schließt.

2030 *David*, HmbVerf (2004), Art. 29 Rn. 10.

2031 Vgl. oben, → Rn. 470.

2032 Vgl. §§ 2 VVVG (SN), 1 VAbstG SH.

#### (4) Prüfung und Rechtsfolgen

- 478 Die Prüfung, ob eine Volksinitiative alle Anforderungen erfüllt, stellt eine reine Rechtsprüfung dar.<sup>2033</sup> Sie obliegt in fünf Ländern und bei der Hamburger Volkspetition dem angerufenen Landesparlament,<sup>2034</sup> in vier weiteren Ländern dessen Präsident,<sup>2035</sup> und in zwei Ländern einem festgelegten Parlamentsausschuss.<sup>2036</sup> Alle diese parlamentsbezogenen Zuständigkeitsregelungen sind insofern nicht unproblematisch, weil das Parlament zugleich Adressat der Initiative und deshalb Verfahrenspartei ist.<sup>2037</sup> Daher erscheinen die Regelungen in anderen Ländern sachgerechter. So liegt in Hamburg die Entscheidung über die Zulässigkeit der Volksinitiative beim Senat und in Mecklenburg-Vorpommern bei der Landeswahlleitung.<sup>2038</sup> In Sachsen kann der Landtagspräsident – auf der Grundlage einer obligatorisch einzuholenden Stellungnahme der Regierung (§ 10 S. 1 VVVG) – nur eine positive Entscheidung selbst treffen und muss im Ablehnungsfall einen entsprechenden Antrag an den Verfassungsgerichtshof des Landes stellen (Art. 71 Abs. 2 S. 2 SächsVerf). In den anderen 13 Ländern können die Antragsteller oder Vertrauenspersonen gegen eine ablehnende Entscheidung innerhalb bestimmter Fristen das jeweilige Landesverfassungsgericht anrufen.<sup>2039</sup> In einigen Ländern ist dies auch einem qualifizierten Minderheitenquorum von Mitgliedern des Landesparlaments<sup>2040</sup> und teilweise auch der Landesregierung<sup>2041</sup> (in manchen Ländern auch gegen eine positive Entscheidung) möglich. Hat die Volksinitiative das Unterschriftenquorum nicht erreicht, sehen einige Länder dennoch im Einvernehmen mit den Vertrauenspersonen bzw. Initiatoren eine optionale Verweisung des Antrags in den Petitionsausschuss vor;<sup>2042</sup> in Sachsen-Anhalt erfolgt dies sogar automatisch, verbunden mit einem Anhörungsrecht der Initiatoren ab 4.000 Unterschriften (§ 8 VAbstG LSA).
- 479 Bei erfolgreichem Zustandekommen der Volksinitiative besteht in allen 14 Ländern ein Anspruch auf inhaltliche Beratung des Initiativgegenstands im Landespar-

2033 Dies gilt trotz der missverständlichen Gesetzesformulierung, wonach der Landtag darüber „entscheidet [...]“, ob er sich mit der Volksinitiative befasst“, auch in Niedersachsen, vgl. D. Peters/Stender-Vorwachs, in: Butzer/Epping u.a. (Hrsg.), NdsVerf, Art. 47 Rn. 22.

2034 Art. 48 Abs. 3 SchlHVerf, §§ 42 Abs. 1 S. 1 VAbstG BW, 6 Abs. 4 VPetG (HH), 11 Abs. 1 NVAbstG, 4 Abs. 1 VIVBVEG NRW, 60f Abs. 1 S. 1 LWahlG RLP.

2035 §§ 8 AbstG BE, 4 Abs. 3 BüAntrG (HB), 7 Abs. 1 VAbstG LSA, 7 Abs. 4 ThürBVVG (hier auf der Grundlage einer einzuholenden Stellungnahme der Regierung).

2036 §§ 9 Abs. 6 VAGBbg (Hauptausschuss), 3 Abs. 1 VAbstG SL (Wahlprüfungsausschuss).

2037 S. auch Rux, Direkte Demokratie, S. 497.

2038 §§ 5 Abs. 2 VAbstG HH, 8 Abs. 2 VaG M-V.

2039 Art. 53 Nr. 3 MVVerf, 54 Nr. 2 NdsVerf, §§ 44 Abs. 3 VAbstG BW, 11 VAGBbg, 41 Abs. 1 Nr. 1 AbstG BE, 4 Abs. 4 BüAntrG (HB), 27 Abs. 1 Nr. 1 VAbstG HH, 5 VIVBVEG NRW, 60g LWahlG RLP, 3 Abs. 1 S. 5 VAbstG SL, 30 Abs. 1, 7 Abs. 1 VAbstG LSA, 9 Abs. 1 VAbstG SH (mit teilweiser Verwaltungsgerichtszuständigkeit in § 9 Abs. 2), 7 Abs. 7 ThürBVVG.

2040 Art. 53 Nr. 3 MVVerf (ein Viertel); Art. 54 Nr. 2 NdsVerf (ein Fünftel); § 41 Abs. 1 Nr. 1 AbstG BE (ein Viertel); §§ 30 Abs. 1, 7 Abs. 1 VAbstG LSA (ein Viertel).

2041 Art. 53 Nr. 3 MVVerf, 54 Nr. 2 NdsVerf, §§ 30 Abs. 1, 7 Abs. 1 VAbstG LSA.

2042 §§ 9 VAGBbg, 8 Abs. 2 S. 3 AbstG BE, 4 Abs. 4 VIVBVEG NRW, 60f Abs. 3 LWahlG RLP.

lament, was in vielen Ländern zusätzlich zur verfassungsrechtlichen Verbürgung einfachgesetzlich konkretisiert ist.<sup>2043</sup> Teilweise unterliegt das Parlament dabei ausdrücklich Fristvorgaben<sup>2044</sup> und sogar einer Pflicht zur Beschlussfassung über das Anliegen, so dass es sich politisch zwingend positionieren muss,<sup>2045</sup> ohne allerdings einer Sperrwirkung hinsichtlich des Initiativgegenstands zu unterliegen.<sup>2046</sup> Hinzu kommt außerdem – meist auf verfassungsrechtlicher Ebene – ein ausdrücklicher Anhörungs- und Darlegungsanspruch der Vertretungspersonen der Volksinitiative bei der parlamentarischen Beratung in den zuständigen Ausschüssen,<sup>2047</sup> was auch aus dem Grundsatz der Verfahrensfairness abgeleitet werden kann.<sup>2048</sup> Im Übrigen ist den Landesparlamenten die Intensität sowie die Art und Weise der parlamentarischen Behandlung – z.B. die Hinzuziehung von Sachverständigen oder die Durchführung von Anhörungen – freigestellt.<sup>2049</sup> In einigen Ländern ist zudem die Ausnahme vom parlamentarischen Diskontinuitätsgrundsatz im Gesetz festgeschrieben.<sup>2050</sup> Dem kommt allerdings nur deklaratorische Bedeutung zu, da sich eine Volksinitiative an das Landesparlament nicht als konkret gewählten Personenverband, sondern als Verfassungsorgan richtet und deshalb ohnehin nicht der Diskontinuität unterliegt.<sup>2051</sup>

2043 §§ 9 Abs. 1 AbstG BE, 5 BüAntrG (HB), 4 Abs. 5 S. 1 VIVBVEG NRW, 9 VAbstG LSA, 8 ThürBVVG.

2044 Auch ohne Fristvorgabe ergibt sich aus der Natur des Befassungsanspruchs ein Verbot mutwilliger Verzögerung, vgl. *D. Winkler*, in: Haug (Hrsg.), BWVerf, Art. 59 Rn. 16; *Baldus*, in: Linck u.a. (Hrsg.), ThürVerf, Art. 68 Rn. 19.

2045 Art. 108a Abs. 2 S. 2 RLPVerf (dazu a.A. *Rux*, *Direkte Demokratie*, S. 856, wonach der Landtag die Volksinitiative aussitzen könne), §§ 12 Abs. 2 VAGBbg, 9 Abs. 2 VaG M-V, 11 Abs. 2 S. 2 NVAbstG, 4 Abs. 5 S. 3 VIVBVEG (mit Publizitätspflicht im GVBl. NRW), 3 Abs. 2 S. 1 VAbstG SL, 14 S. 1 VVVG (SN), 9 Abs. 3 S. 2, 5 VAbstG LSA, 10 Abs. 2, 3 VAbstG SH; aber auch ohne ausdrückliche Vorgabe leitet *D. Winkler*, in: Haug (Hrsg.), BWVerf, Art. 59 Rn. 15, aus der „Befassung“ eine Pflicht zu „Diskussion und Beschlussfassung“ ab; ebenso *Günther*, in: Heusch/Schönenbroicher, NRWVerf, Art. 67 Rn. 7; *Rux*, *Direkte Demokratie*, S. 603; relativ großzügig insofern allerdings LVerfG LSA, Urt. v. 29.8.2000 – Az. LVG 1/00, LKV 2001, S. 29 (Ls. 4 u. S. 33), das keinen Zwang zur Entscheidung in der Sache sieht.

2046 *D. Peters/Stender-Vorwachs*, in: Butzer/Epping u.a. (Hrsg.), NdsVerf, Art. 47 Rn. 18; *Lieber*, in: *Lieber/Iwers/Ernst* (Hrsg.), BbgVerf, Art. 76 Ziff. 9.

2047 Art. 76 Abs. 1 S. 4 BbgVerf, 29 S. 2 HmbVerf (Volkspetition), 50 Abs. 2 S. 3 HmbVerf (Volksinitiative), 59 Abs. 2 S. 2 MVVerf, 47 S. 2 NdsVerf, 71 Abs. 4 SächsVerf, 80 Abs. 2 S. 2 LSAVerf, 48 Abs. 1 S. 4 SchlHVerf, 68 Abs. 4 S. 2 ThürVerf; §§ 47 S. 1 VAbstG BW, 12 Abs. 1 VAGBbg, 9 Abs. 2 S. 1 AbstG BE, 5 Abs. 2 S. 2 BüAntrG (HB), 9 Abs. 3 VaG M-V, 11 Abs. 2 S. 1 NVAbstG, 4 Abs. 5 S. 2 VIVBVEG NRW, 60f Abs. 4 S. 2 LWahlG RLP, 3 Abs. 2 S. 2 VAbstG SL, 14 S. 2 VVVG (SN), 9 Abs. 3 S. 1 u. S. 6 (im Plenum!) VAbstG LSA, 10 Abs. 1 VAbstG SH.

2048 *Röper*, *Bürgeranträge und Volksinitiativen*, S. 178 (181 f.).

2049 *David*, in: *David/Stüber*, HmbVerf, Art. 50 Rn. 76.

2050 §§ 5 Abs. 3 BüAntrG (HB), 7 Abs. 2 VPetG (HH).

2051 *Litten*, in: *Classen/Litten/Wallerath* (Hrsg.), MVVerf, Art. 59 Rn. 12; *D. Peters/Stender-Vorwachs*, in: *Butzer/Epping* u.a. (Hrsg.), NdsVerf, Art. 47 Rn. 18; *Lieber*, in: *Lieber/Iwers/Ernst* (Hrsg.), BbgVerf, Art. 76 Ziff. 9; *S. Schulz*, in: *Becker* u.a. (Hrsg.), SchlHVerf, Art. 48 Rn. 10.

(5) Übersicht<sup>2052</sup>

480

Land	BW	BY	BE	BB	HB	HE	HH	MV
Verfassungsnorm	59		61	76	87		29	59
Vorstufe für VB/VE	fakultativ		---	X	---		---	X
Finanzausschlüsse	---		---	X	---		---	X
Sonstige Ausschl. <sup>2053</sup>	---		---	Pers.	Pers.		---	BRat
Wiederh.-Sperrfrist	---		---	1 J. <sup>2054</sup>	---		---	---
Tln.-Berechtigte/Alter	Dt./18		Ew./16	Ew./16	Ew./16		Ew.	D/16
Sammlungsfrist	12 Mon.		6 Mon.	12 Mon.	---		---	6 M.
Quorum (%) <sup>2055</sup>	0,5		0,64	0,92	0,43		0,54	0,76
Zulässigkeitsentsch.	LT		Präs.AH	HptA LT	Präs.BS		BS	Sen.
Anhörungsrecht	X		X	X	X		X	X
Berat.-/Entsch.-Pfl.	Beratung		Beratung	Entsch.	Entsch.		Ber.	Ber.
Entsch.							Entsch.	
Land	NI	NRW	RLP	SL	SN	ST	SH	TH
Verfassungsnorm	47	67	108a	98a	71	80	48	68
Vorstufe für VB/VE	---	---	fakultativ	---	X	---	X	---
Finanzausschlüsse	---	---	X <sup>2056</sup>	---	X	---	X	X
Sonstige Ausschlüsse	---	---	---	---	---	---	---	Pers.
Wiederh.-Sperrfrist	---	2 Jahre	---	---	WP <sup>2057</sup>	---	2 J. <sup>2058</sup>	1 J.
Tln.-Berechtigte/Alter	Dt./18	Dt./18	Dt./18	Ew./16	Dt./18	Dt./18	Dt./16	Dt./18
Sammlungsfrist	12 Mon.	12 Mon.	12 Mon.	6 Mon.	---	---	12 Mon.	6 Mon.
Quorum (%)	1,15	0,5	0,99	0,59	1,22	1,68	0,86	2,89
Zulässigkeitsentsch.	LT	LT	LT	WPrüfA LT	LTP/ VerfG	LT-Präs.	LT	LT-Präs.
Anhörungsrecht	X	X	X	X	X	X	X	X
Berat.-/Entsch.-Pfl.	Beratung	Berat. <sup>2059</sup>	Entsch.	Entsch.	Entsch.	Beratung	Entsch.	Berat.

Abbildung 8: Befassungsinitiative auf Länderebene

2052 Abkürzungen (neben den Länderabkürzungen, s. dazu das Abkürzungsverzeichnis): Präs. AH = Präsident des Abgeordnetenhauses; HptA LT = Hauptausschuss des Landtags; Präs. BS = Präsident der Bürgerschaft; Sen. = Senat; LWLtg. = Landeswahlleitung; WPrüfALT = Wahlprüfungsausschuss des Landtags; LTP, LT-Präs = Landtagspräsident; VerfG = Verfassungsgericht.

2053 Personalentscheidungen oder Bundesratsinitiativen.

2054 Nur bei erfolglosem Volksentscheid (§ 5 Abs. 3 VAGBbg).

2055 In den meisten Ländern sind statt prozentualer Quoren absolute Unterschriftenzahlen festgelegt, die hier zur besseren Vergleichbarkeit in Prozentwerte umgerechnet sind.

2056 Nur bei Gesetzentwürfen (Art. 108a Abs. 1 S. 2 RLPVerf).

2057 Bei erfolglosem Volksentscheid ist ein neuer Volksantrag erst in der nachfolgenden Wahlperiode des Landtags möglich (Art. 73 Abs. 2 SächsVerf).

2058 Nur bei erfolgloser Durchführung eines Volksbegehrens über eine inhaltlich gleiche Vorlage (§ 8 Abs. 1 Nr. 3 VAbstG SH).

2059 § 4 Abs. 5 VIVBVG spricht zwar von einer abschließenden Behandlung, vermeidet aber die Begriffe der Entscheidung oder Beschlussfassung; für Günther, in: Heusch/Schönenbroicher, NRWVerf, Art. 67 Rn. 7, bedeutet die Befassungspflicht mindestens die Durchführung einer Debatte, „an deren Ende eine Entscheidung stehen muss“, was aus dem Begriff der „Befassung“ jedoch nicht zwingend abzuleiten ist.

c) Einwohner- oder Bürgerantrag<sup>2060</sup>

Nachdem Baden-Württemberg 1975 mit der Einführung des Bürgerantrags den 481  
 Auftakt gemacht hat,<sup>2061</sup> sehen inzwischen außer Hamburg und Hessen alle Bundes-  
 länder auch auf kommunaler Ebene das Instrument einer Befassungsinitiative vor,  
 mit der eine Befassung der kommunalen Volksvertretung<sup>2062</sup> mit einem bestimmten  
 Thema erreicht werden kann. Dabei handelt es sich (inzwischen nur noch) in  
 Bayern um einen Bürgerantrag und in den anderen Ländern um einen Einwohner-  
 antrag. Nahezu alle betroffenen Flächenländer kennen die Befassungsinitiative glei-  
 chermaßen auf Gemeinde-<sup>2063</sup> und Kreisebene;<sup>2064</sup> lediglich in Baden-Württemberg  
 ist der Einwohnerantrag auf die Gemeindeebene beschränkt. In einigen Ländern  
 kann dieses Instrument auch unterhalb dieser Ebene – in Ortsteilen oder Stadt- bzw.  
 Ortsbezirken – eingesetzt werden.<sup>2065</sup>

## (1) Gegenstand

Das Antragsrecht ist in zwölf Ländern auf (Selbstverwaltungs-)Angelegenheiten der 482  
 Gemeinde und in zehn Ländern auf die Zuständigkeiten des Vertretungsorgans  
 – insbesondere in Abgrenzung zu denen der Verwaltungsspitze – beschränkt.<sup>2066</sup>  
 Allerdings kommt diesen Regelungen nur deklaratorische Wirkung zu. Denn die  
 kommunale Einwohner- bzw. Bürgerschaft ist unabhängig davon an die Grenzen  
 der Verbandskompetenz der jeweiligen Körperschaft gebunden, wobei diese jedoch  
 nicht zu eng auszulegen sind; auch überörtlich-staatliche Angelegenheiten können  
 davon erfasst sein, wenn sie den eigenen Wirkungskreis der Gemeinde berühren.<sup>2067</sup>  
 Ebenfalls zu beachten ist bei einer auf Befassung der Volksvertretung gerichteten  
 Initiative die Reichweite von deren Organkompetenz. Ausdrücklich offener sind die  
 Regelungen insoweit nur in Bayern, wo die Zuständigkeiten aller Kommunalorgane

2060 Aktualisierte Weiterentwicklung der (teilweise formulierungsgleichen) Darstellung in *Haug*, Kommunales Partizipationsrecht, S. 153 (156-159).

2061 *Hadžić*, Einwohneranträge auf der kommunalen Ebene, S. 315 (324 f.).

2062 In Bayern gilt dies sogar für jedes gemeindliche Organ, je nach Zuständigkeit, Art. 18b BayGO.

2063 Art. 18b BayGO, §§ 20b GemO BW, 44 BezVG BE, 14 BbgKVerf, 15 VerfBrhV, 18 KV M-V, 31 NKomVG, 25 GemO NRW, 17 GemO RLP, 21 KSVG SL, 23 SächsGemO, 25 KVG LSA, 16f GemO SH, 16 ThürKO i.V.m. §§ 7-9 ThürEBBG.

2064 Art. 12b BayLKrO, §§ 131 Abs. 1 S. 1 i.V.m. § 14 BbgKVerf, 101 Abs. 2 i.V.m. § 18 KV M-V, 31 NKomVG, 22 KrO NRW, 11d LKO RLP, 153a Abs. 1 i.V.m. § 21 KSVG SL, 20 SächsLKrO, 25 KVG LSA, 16e KrO SH, 96a i.V.m. § 16 ThürKO und § 10 ThürEBBG.

2065 Art. 18b Abs. 6 BayGO, §§ 20b Abs. 4 GemO BW, 25 Abs. 8 GemO NRW (in Bezirken kreisfreier Städte), 17 Abs. 7 GemO RLP, 9 ThürEBBG.

2066 Art. 18b Abs. 1 S. 1 BayGO, §§ 20b Abs. 1 S. 2 GemO BW, 44 Abs. 1 BezVG BE, 14 Abs. 1 BbgKVerf, 15 Abs. 1 S. 1 VerfBrhV, 18 Abs. 1 S. 1 KV M-V, 31 Abs. 1 S. 2 NKomVG, 25 Abs. 1 GemO NRW, 22 Abs. 1 KrO NRW, 17 Abs. 1 S. 1 GemO RLP, 11d Abs. 1 S. 1 LKO RLP, 21 Abs. 1 KSVG SL, 23 S. 1 SächsGemO, 20 Abs. 1 S. 1 SächsLKrO, 25 Abs. 1 S. 2 KVG LSA, 16f Abs. 1 GemO SH, 16e Abs. 1 KrO SH, 1, 7 Abs. 1, 10 Abs. 1 ThürEBBG.

2067 *Haug*, in: Dietlein/Pautsch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht BW, § 20b GemO Rn. 7.1 m.w.N.

thematisiert werden können.<sup>2068</sup> Eine zusätzliche Verengung kennt demgegenüber Mecklenburg-Vorpommern, wo nur „wichtige“ – also besonders bedeutsame<sup>2069</sup> – Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises zum Gegenstand eines Einwohnerantrags gemacht werden können (§ 18 Abs. 1 S. 1 KV M-V). Da jedoch der Aufwand einer Befassungsinitiative in der politischen Praxis regelmäßig einen hinreichenden Bedeutungsgrad voraussetzt, ist die partizipationsrechtliche Relevanz dieser Anforderung überschaubar. In acht Ländern muss außerdem das Anliegen des Einwohner- bzw. Bürgerantrags einem Bestimmtheitsgebot genügen und – ebenso wie in drei weiteren Ländern – mit einer Begründung versehen sein.<sup>2070</sup>

483 Darüber hinaus unterliegen die Einwohner- bzw. Bürgeranträge (anders als der Bürgerentscheid) nur wenigen inhaltlichen Einschränkungen. Am weitesten verbreitet sind inhaltliche Wiederholungsverbote in enger zeitlicher Nähe. So ist in neun Ländern ein erneuter Antrag zum selben Anliegen innerhalb von zwölf Monaten (zumindest grundsätzlich) unzulässig;<sup>2071</sup> dasselbe gilt in Baden-Württemberg für einen Zeitraum von sechs Monaten und in Rheinland-Pfalz von zwei Jahren.<sup>2072</sup> Durch diese Regelungen wird die Arbeitsfähigkeit und -kapazität der (ehrenamtlich besetzten) Kommunalvertretungen vor möglichen Beeinträchtigungen durch ungebührliche Inanspruchnahme geschützt.<sup>2073</sup> Für das Vorliegen eines solchen Wiederholungsverbots ist kein völlig identisch formulierter Antrag erforderlich; vielmehr genügt es, wenn neuer und alter Antrag in ihrer Zielrichtung übereinstimmen.<sup>2074</sup> Ausnahmen vom Wiederholungsverbot gelten bei einer wesentlichen Änderung der Sach- oder Rechtslage in Bremen und Sachsen<sup>2075</sup> sowie bei entsprechender Ausübung eines politischen Ermessens der Volksvertretung in Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz.<sup>2076</sup>

484 Wesentlich gravierender ist die Anwendung der für den Bürgerentscheid geltenden thematischen Ausschlussstatbestände auf den Einwohnerantrag, was mittlerwei-

2068 Art. 18b Abs. 1 S. 1 BayGO, 12b Abs. 1 S. 1 BayLKrO.

2069 S. oben, → Rn. 340 m.w.N.

2070 Beides: §§ 20b Abs. 2 S. 3 GemO BW, 15 Abs. 2 S. 2 VerfBrhw, 31 Abs. 2 S. 2 NKomVG, 25 Abs. 2 S. 2 GemO NRW, 22 Abs. 2 S. 2 KrO NRW, 17 Abs. 2 S. 1 GemO RLP, 11d Abs. 2 S. 1 LKO RLP, 21 Abs. 2 S. 2 KSVG SL, 25 Abs. 2 S. 1 KVG LSA, 16f Abs. 2 S. 2 GemO SH, 16e Abs. 2 S. 2 KrO SH; nur Begründungsgebot: Art. 18b Abs. 2 S. 1 BayGO, 12b Abs. 2 S. 1 BayLKrO, §§ 44 Abs. 2 S. 1 BezVG BE, 18 Abs. 2 S. 1 KV M-V.

2071 Art. 18b Abs. 1 S. 1 BayGO, 12b Abs. 1 S. 2 BayLKrO; §§ 14 Abs. 4 BbgKVerf, 15 Abs. 1 S. 2 VerfBrhw, 18 Abs. 1 S. 2 KV M-V, 31 Abs. 1 S. 3 NKomVG, 25 Abs. 5 GemO NRW, 22 Abs. 5 KrO NRW, 23 S. 2 i.V.m. § 22 Abs. 3 S. 2 SächsGemO (dort allerdings nicht auf Kreisebene), 25 Abs. 1 S. 2 KVG LSA, 16f Abs. 4 GemO SH, 16e Abs. 4 KrO SH.

2072 §§ 20b Abs. 1 S. 2 GemO BW, 17 Abs. 1 S. 2 GemO RLP, 11d Abs. 1 S. 2 LKO RLP.

2073 Vgl. Seybold, in: Dietlein/Mehde, BeckOK Kommunalrecht NI, § 31 NKomVG Rn. 19; S. Peters, in: Dietlein/Heusch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht NRW, § 25 GO Rn. 21.

2074 Suerbaum/Retzmann, in: Dietlein/Suerbaum (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht BY, Art. 18b GO Rn. 4.

2075 In Ländern ohne Nennung dieser Ausnahme gilt das Wiederholungsverbot auch in solchen Fällen, vgl. S. Peters, in: Dietlein/Heusch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht NRW, § 25 GO Rn. 21.1.

2076 Kein Wiederholungsverbot kennen Berlin, das Saarland und Thüringen.



le<sup>2077</sup> nur noch in Baden-Württemberg der Fall ist (§ 20b Abs. 1 S. 3 GemO BW). Praktisch relevant ist dies vor allem für Finanzfragen und die Bauleitplanung (vgl. § 21 Abs. 2 Nr. 4, 6 GemO BW), da die übrigen Themenfelder unabhängig von den Ausschlusstatbeständen bereits weitgehend wegen fehlender Organkompetenz des Gemeinderats aus dem Gegenstandsbereich des Einwohnerantrags herausfallen. Eine Rechtfertigung für diese Ausschlüsse kann nur die Wahrung einer konsistenten Gesamtbeschlusslage des Gemeinderates in diesen Bereichen darstellen, die nicht durch punktuelle Einwirkungen plebiszitärer Natur gestört werden soll. Aber wie schon bei der Volksinitiative bleibt auch beim Einwohnerantrag die inhaltliche Entscheidungshoheit der Volksvertretung unberührt, weshalb es hier gerade nicht zu einer Machtverschiebung zwischen repräsentativen Strukturen und direktdemokratischen Kompetenzen kommt. Daher stellt der Verweis auf die Ausschlusstatbestände in diesem Fall eine völlig überflüssige und systemwidrige Vorschrift dar, die nur dem Schutz des Gemeinderates vor sich selbst dienen kann.<sup>2078</sup>

Außerdem schließt Baden-Württemberg als Gegenstand des Einwohnerantrags 485 Beschlüsse des Gemeinderates oder beschließender Ausschüsse aus, wenn diese „nach Durchführung eines gesetzlich bestimmten Beteiligungs- oder Anhörungsverfahrens“ gefasst worden sind (§ 20b Abs. 1 S. 3, 2. Hs. GemO BW). Zwar mag hierfür sachlich eine Vermeidung von Partizipationshäufungen zum gleichen Gegenstand sprechen, doch fällt auf, dass Baden-Württemberg auch damit völlig allein unter den Ländern mit einer kommunalen Befassungsinitiative steht. Ebenfalls im Ländervergleich singular ist die inhaltliche Vorgabe in Niedersachsen, dass dem Antrag eine amtliche Schätzung der mit dem Anliegen verbundenen Kosten (mit der Option einer eigenen, abweichenden Schätzung) beigefügt werden soll (§ 31 Abs. 2 S. 4-7 NKomVG). So sinnvoll es sein mag, bei einer politischen Initiative den Kostenaspekt mitzubedenken,<sup>2079</sup> so wenig passt eine solche (bei den dezisiv-direktdemokratischen Instrumenten üblichere) Anforderung zu einem derart niedrigschwelligen Instrument.

## (2) Formelle Zulässigkeitsvoraussetzungen

Der Kreis der Antrags- und Unterstützungsberechtigten erfasst in allen betroffenen 486 Ländern nur natürliche Personen,<sup>2080</sup> ist im Übrigen aber unterschiedlich ausgestaltet. So können sich in Bayern nur die Gemeinde- bzw. Kreisbürger, also die volljährigen Personen mit kommunalem Wahlrecht (also mit deutscher oder anderer EU-

2077 Zuletzt hatte noch Sachsen-Anhalt eine entsprechende Regelung aus dem Kommunalrecht entfernt (vgl. § 24 Abs. 1 S. 4 i.V.m. § 26 Abs. 3 der früheren GO LSA).

2078 Haug, in: Dietlein/Pautsch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht BW, § 20b GemO Rn. 9; so i.E. auch Röper, Bürgeranträge und Volksinitiativen, S. 178 (185).

2079 Seybold, in: Dietlein/Mehde, BeckOK Kommunalrecht NI, § 31 NKomVG Rn. 17.

2080 S. Peters, in: Dietlein/Heusch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht NRW, § 25 GO Rn. 71.

Staatsangehörigkeit sowie Lebensmittelpunkt in der Gemeinde bzw. im Kreis),<sup>2081</sup> an einem Bürgerantrag teilnehmen. In den übrigen 13 Ländern gilt dies für die Einwohner (also Personen mit Lebensmittelpunkt in der Gemeinde bzw. im Kreis, aber unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit), die in sechs Ländern mindestens 16 und in sieben Ländern sogar nur mindestens 14 Jahre alt sein müssen.<sup>2082</sup> Wie bei der Volksinitiative sind diese Ausweitungen beim Einwohnerantrag (erst recht) unproblematisch, da es sich bei der Beteiligung an diesem Instrument nicht um die Ausübung von Staatsgewalt handelt.<sup>2083</sup>

487 In allen betroffenen Ländern ist die Schriftform des Antrags vorgeschrieben;<sup>2084</sup> neun Länder haben außerdem die Möglichkeit der elektronischen Kommunikation (§ 3a VwVfG) ausgeschlossen.<sup>2085</sup> Des Weiteren muss in elf Ländern der Antrag (meist bis zu drei) vertretungsberechtigte Personen benennen, die für den Antrag (auch rechtsverbindliche) Erklärungen abgeben können.<sup>2086</sup> Richtet sich der Einwohnerantrag gegen einen getroffenen Beschluss der Kommunalvertretung, setzen Baden-Württemberg und Sachsen-Anhalt außerdem eine drei- bzw. zweimonatige Frist ab Bekanntgabe des Beschlusses für die Antragseinreichung.<sup>2087</sup>

488 Um verfahrensmäßig erfolgreich zu sein, muss ein Einwohner- bzw. Bürgerantrag eine definierte Mindestunterstützung unter den Beteiligungsberechtigten erreichen. Die Quoren sind in fast<sup>2088</sup> allen Ländern prozentual festgelegt und liegen bei 1 %

2081 Art. 15 Abs. 2 BayGO, 11 Abs. 2 BayLKrO jeweils i.V.m. § 1 GLKrWG.

2082 16 Jahre: §§ 41 Abs. 1 S. 1 KomWG BW, 44 Abs. 1 BezVG BE, 14 Abs. 1 BbgKVerf, 15 Abs. 1 S. 1 VerfBrhv, 21 Abs. 1 KSVG SL, 23 S. 2 i.V.m. § 22 Abs. 2 S. 3 SächsGemO, 20 Abs. 1 S. 3 SächsLKrO; 14 Jahre: §§ 18 Abs. 1 S. 1 KV M-V, 31 Abs. 1 S. 1 NKomVG, 25 Abs. 1 S. 1 GemO NRW, 22 Abs. 1 S. 1 KrO NRW, 17 Abs. 1 S. 1 GemO RLP, 11d Abs. 1 S. 1 LKO RLP, 25 Abs. 1 S. 1 KVG LSA, 16f Abs. 1 GemO SH, 16e Abs. 1 KrO SH, 2 Abs. 2 ThürEBBG.

2083 ThürVerfGH, Urt. v. 25.9.2018 – Az. VerfGH 24/17, NVwZ-RR 2019, S. 129 (Rn. 215); s. außerdem oben, → Rn. 477.

2084 Lediglich in Bayern ist dies nicht ausdrücklich geregelt, aber es ergibt sich indirekt durch das Begründungsgebot, die Notwendigkeit von Unterschriften und den Ausschluss der elektronischen Kommunikation.

2085 Art. 18b Abs. 8 BayGO, 12b Abs. 6 BayLKrO, §§ 20b Abs. 2 S. 2 GemO BW, 14 Abs. 2 S. 2 BbgKVerf, 15 Abs. 2 S. 1 VerfBrhv, 31 Abs. 2 S. 1 NKomVG, 21 Abs. 4 KSVG SL, 23 S. 2 i.V.m. § 22 Abs. 2 S. 2 SächsGemO, 25 Abs. 4 S. 1 KVG LSA, 30 ThürEBBG.

2086 Art. 18b Abs. 2 BayGO, 12b Abs. 2 S. 1 BayLKrO, §§ 20b Abs. 2 S. 6 GemO BW (Soll-Bestimmung), 44 Abs. 2 BezVG BE, 14 Abs. 2 S. 3 BbgKVerf (nur eine Vertrauensperson und eine Stellvertretung), 15 Abs. 2 S. 3 VerfBrhv, 31 Abs. 2 S. 3 NKomVG, 25 Abs. 2 S. 3 GemO NRW, 22 Abs. 2 S. 3 KrO NRW, 17 Abs. 2 S. 2 GemO RLP, 11d Abs. 2 S. 2 LKO RLP, 23 S. 2 i.V.m. § 22 Abs. 2 S. 5 SächsGemO und § 20 Abs. 2 S. 1 SächsLKrO (jew. nur eine Vertrauensperson und eine Stellvertretung, Soll-Bestimmung), 25 Abs. 2 S. 1 KVG LSA (Soll-Bestimmung), 16f Abs. 2 S. 3 GemO SH, 16e Abs. 2 S. 3 KrO SH, 3 Abs. 1 ThürEBBG (nur eine Vertrauensperson und eine Stellvertretung).

2087 §§ 20b Abs. 2 S. 1 GemO BW, 25 Abs. 4 S. 2 KVG LSA; damit hat v.a. Baden-Württemberg die bis 2015 gegoltene, faktisch nicht einzuhaltende und damit hochgradig prohibitive Zweiwochenfrist erheblich entschärft.

2088 Lediglich in Berlin gibt es allein eine absolute Mindestunterstützungszahl mit 1.000 Bezirkseinwohnern, § 44 Abs. 3 BezVG BE.

(drei Länder),<sup>2089</sup> 2 bzw. 3 % (jeweils ein Land),<sup>2090</sup> 5 % (vier Länder)<sup>2091</sup> oder mit Staffellungen je nach Einwohnerzahlen dazwischen (vier Länder).<sup>2092</sup> Die Bezugsgrößen dieser Quoren sind uneinheitlich; in fünf Ländern ist die Gesamtzahl aller Einwohner maßgeblich,<sup>2093</sup> während sich die Quoren in acht Ländern nur auf den teilnahmeberechtigten Teil der Einwohnerschaft (also ab der jeweils geltenden Altersgrenze) beziehen.<sup>2094</sup> Sieben Länder sehen außerdem alternativ zu den prozentualen Vorgaben absolute Mindestzahlen vor, die dann (je nach Einwohnerzahl) regelmäßig unter dem prozentualen Quorum liegen und damit eine Deckelungswirkung haben.

Sechs Länder haben in ihrem Kommunalverfassungsrecht Formalvorgaben für die Wirksamkeit von Unterschriften erlassen. Danach müssen neben der Unterschrift Name, Vorname, Geburtsdatum, Anschrift und (nur in Berlin) das Unterzeichnungsdatum klar erkennbar sein. Zudem müssen die Unterschriftsbögen (außer in Berlin) den vollen Antragstext enthalten, um den Bezug der Unterschrift zur Antragstellung sicherzustellen.<sup>2095</sup> Besonders gründlich ist Thüringen, wo § 6 ThürEBBG auf jedem Unterschriftsbogen die vollständige Antragsbegründung, die Namen der Vertrauenspersonen und einen vorgegebenen Datenschutzhinweis vorschreibt. Die Kosten für die Unterschriftsbögen und -sammlung tragen in Ermangelung von Erstattungsvorschriften die Initiatoren, wie das in § 6 Abs. 6 ThürEBBG auch ausdrücklich geregelt ist. In zwei Ländern ist allerdings die Kommunalverwaltung „in den Grenzen ihrer Verwaltungskraft“ zur Beratung und (passiven)<sup>2096</sup> Unterstützung der Initiatoren ausdrücklich verpflichtet;<sup>2097</sup> in Thüringen besteht eine entsprechende Beratungspflicht der Rechtsaufsichtsbehörde (§ 4 ThürEBBG).

2089 Art. 18b Abs. 3 BayGO, 12b Abs. 3 BayLKrO, §§ 15 Abs. 3 VerfBrhV (1 %), 7 Abs. 2 S. 2, 10 Abs. 2 S. 2 ThürEBBG (mit Deckelungen).

2090 §§ 17 Abs. 3 GemO RLP (2 % mit Mindestzahl und Deckelung), 11d Abs. 3 LKO RLP (2 % mit Deckelung), 25 Abs. 3 KVG LSA (3 % mit gestaffelter Deckelung).

2091 §§ 14 Abs. 3 BbgKVerf (mit Absenkungsmöglichkeit in der Hauptsatzung), 18 Abs. 2 S. 2 KV M-V (mit Deckelung), 21 Abs. 2 S. 2 KSVG SL, 23 S. 2 i.V.m. § 22 Abs. 2 S. 3 SächsGemO, 20 Abs. 1 S. 3 SächsLKrO.

2092 §§ 20b Abs. 2 S. 4, 5 GemO BW (gestaffelt mit 1,5 und 3 %, mit Deckelungen), 31 Abs. 2 S. 5 Nr. 1, 2 NKomVG (gestaffelt zwischen 2,5 und 5 % in Gemeinden und mit 2,5 und 3 % in Kreisen), 25 Abs. 3 GemO NRW (gestaffelt mit 4 oder 5 %, mit Deckelungen), 22 Abs. 3 KrO NRW (4 % mit Deckelung), 16f Abs. 3 GemO SH (gestaffelt zwischen 2 und 5 %), 16e Abs. 3 KrO SH (gestaffelt mit 2 und 2,5 %).

2093 Art. 18b Abs. 3 BayGO, 12b Abs. 3 BayLKrO (Bezugsgröße sind jeweils die Einwohner, obwohl nur die Bürger teilnahmeberechtigt sind), §§ 15 Abs. 3 VerfBrhV, 31 Abs. 2 S. 8 NKomVG, 25 Abs. 3 GemO NRW, 22 Abs. 3 KrO NRW, 17 Abs. 3 S. 1 GemO RLP, 11d Abs. 3 S. 1 LKO RLP; vgl. S. Peters, in: Dietlein/Heusch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht NRW, § 25 GO Rn. 19.2.

2094 §§ 20b Abs. 2 S. 4, 5 GemO BW, 14 Abs. 3 S. 1 BbgKVerf, 18 Abs. 2 S. 2 KV M-V, 23 S. 2 i.V.m. § 22 Abs. 2 S. 3 SächsGemO, 20 Abs. 1 S. 3 SächsLKrO, 16f Abs. 3 GemO SH, 16e Abs. 3 KrO SH, 21 Abs. 2 S. 2 KSVG SL, 25 Abs. 3 KVG LSA, 7 Abs. 2 S. 2, 10 Abs. 2 S. 2 ThürEBBG.

2095 §§ 44 Abs. 4 S. 1 BezVG BE (ohne Antragstext), 14 Abs. 5 BbgKVerf, 31 Abs. 3 NKomVG, 25 Abs. 4 GemO NRW, 22 Abs. 4 KrO NRW, 17 Abs. 4 GemO RLP, 11d Abs. 4 LKO RLP (jeweils ohne Geburtsdatum), 6 Abs. 1, 2, 4 ThürEBBG.

2096 Vgl. S. Peters, in: Dietlein/Heusch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht NRW, § 25 GO Rn. 18; danach sind eine aktive Unterstützung etwa durch Versand von Unterschriftenlisten oder auch eine umfassende Rechtsberatung nicht von der Hilfeleistungspflicht umfasst.

2097 §§ 25 Abs. 2 S. 4 GemO NRW, 22 Abs. 2 S. 4 KrO NRW, 25 Abs. 2 S. 2 KVG LSA.

In den anderen Ländern ergibt sich dies – zumindest in abgeschwächter Form – aus den Grundsätzen der Beratung und Bürgerfreundlichkeit des allgemeinen Verwaltungsverfahrensrechts (vgl. § 25 Abs. 1 u. 2 VwVfG).

### (3) Prüfung und Rechtsfolgen

- 490 Die Entscheidung über das erfolgreiche Zustandekommen des Einwohner- bzw. Bürgerantrags liegt in den meisten Ländern bei der Kommunalvertretung oder einem ihrer Ausschüsse; in Bayern hängt es von der Zuständigkeit für den Antragsgegenstand ab.<sup>2098</sup> Lediglich in Berlin und im Saarland ist die Verwaltung dafür zuständig.<sup>2099</sup> Wie bei der Volksinitiative handelt es sich auch hier um eine reine Rechtsprüfung, die keinen Raum für (politische) Ermessenserwägungen lässt.<sup>2100</sup> In fünf Ländern ist außerdem eine Frist für diese Entscheidung – „unverzüglich“, ein Monat oder der Zeitraum bis zur nächsten ordentlichen Sitzung – vorgesehen.<sup>2101</sup> Da eine ablehnende Entscheidung über das Zustandekommen des Einwohner- oder Bürgerantrags mindestens gegenüber den Vertrauenspersonen als Verwaltungsakt gem. § 35 VwVfG zu qualifizieren ist,<sup>2102</sup> ist dagegen (ggf. nach Vorverfahren) der Verwaltungsrechtsweg – in Gestalt der Verpflichtungsklage – eröffnet;<sup>2103</sup> in vier Ländern ist dies in den Kommunalverfassungen (deklaratorisch) niedergelegt.<sup>2104</sup>
- 491 Bei Zustandekommen des Einwohner- bzw. Bürgerantrags sind in allen betroffenen Ländern klare Fristen für die dadurch erforderliche Behandlung in der Kommunalvertretung (oder durch ein anderes zuständiges Kommunalorgan in Bayern) geregelt. Diese reichen von „unverzüglich“ (in vier Ländern, mit zeitlichen Obergrenzen

2098 Art. 18b Abs. 4 BayGO, 12b Abs. 4 BayLKro, §§ 20b Abs. 3 S. 1 GemO BW, 14 Abs. 6 S. 2 BbgKVerf, 15 Abs. 4 S. 1 VerfBrhV (Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss), 18 Abs. 2 S. 3 KV M-V, 31 Abs. 5 S. 1 NKomVG (Hauptausschuss), 25 Abs. 7 S. 1 GemO NRW, 22 Abs. 7 S. 1 KrO NRW, 17 Abs. 6 S. 1 GemO RLP, 11d Abs. 6 S. 1 LKO RLP, 25 Abs. 5 S. 1 KVG LSA, 16f Abs. 5 S. 1 GemO SH, 16e Abs. 5 S. 1 KrO SH, 7 Abs. 3 S. 1 ThürEBBG. Keine Regelung enthält die einschlägige Norm in Sachsen, wo deshalb auf die Auffangzuständigkeit des Gemeinderates gem. § 28 Abs. 1 SächsGemO zu rekurrieren ist (mit der Möglichkeit einer Delegation an den Bürgermeister, wie sich aus dem Umkehrschluss zu § 28 Abs. 2 SächsGemO ergibt).

2099 §§ 44 Abs. 2 S. 2 BezVG BE (Bezirksvorsteher), 21 Abs. 3 S. 1 KSVG SL (Bürgermeister/Landrat).

2100 S. Peters, in: Dietlein/Heusch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht NRW, § 25 GO Rn. 24.

2101 Art. 18b Abs. 4 BayGemO (ein Monat, mit Fristhemmung in Ferien), 12b Abs. 4 BayLKro (ein Monat); §§ 44 Abs. 2 S. 2 BezVG BE, 25 Abs. 7 S. 1 GemO NRW und § 22 Abs. 7 S. 1 KrO NRW (alle jew. unverzüglich); §§ 14 Abs. 6 S. 2 BbgKVerf (nächste ordentliche Sitzung), 15 Abs. 4 S. 1 VerfBrhV (ein Monat).

2102 S. Peters, in: Dietlein/Heusch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht NRW, § 25 GO Rn. 26.

2103 VGH BW, Urt. v. 8.2.1988 – Az. 1 S 1919/87, DÖV 1988, S. 476 f.; Suerbaum/Retzmann, in: Dietlein/Suerbaum (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht BY, Art. 18b GO Rn. 12 m.w.N.; S. Peters, in: Dietlein/Heusch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht NRW, § 25 GO Rn. 27 m.w.N.; Seybold, in: Dietlein/Mehde, BeckOK Kommunalrecht NI, § 31 NKomVG Rn. 24.

2104 §§ 41 KomWG BW (für alle Unterzeichnenden), 14 Abs. 6 S. 3 BbgKVerf (beschränkt auf die Vertrauenspersonen), 25 Abs. 6 KVG LSA (für alle Unterzeichnenden, mit Festlegung eines kostenfreien Vorverfahrens), 7 Abs. 4 S. 2 ThürEBBG (beschränkt auf die Vertrauensperson, unter Ausschluss des Vorverfahrens).

zen von zwei Monaten in Berlin und von vier Monaten in Nordrhein-Westfalen nach Antragsingang)<sup>2105</sup> über die nächste ordentliche Sitzung nach der Zulässigkeitsfeststellung (in zwei Ländern)<sup>2106</sup> und zwei (in Thüringen)<sup>2107</sup> oder drei Monaten (in sechs Ländern)<sup>2108</sup> bis hin zu sechs Monaten in Niedersachsen (§ 31 Abs. 5 S. 2 NKomVG). Anders als (teilweise) beim Volksbegehren besteht während dieser Frist keine wie auch immer geartete Beschluss- oder Vollzugssperre im Zusammenhang mit dem Gegenstand des Einwohnerantrags, da sich dies weder aus gesetzlichen Bestimmungen noch aus den allgemeinen Grundsätzen der Organtreue ergibt.<sup>2109</sup>

Die wesentliche Rechtsposition, die mit dem Einwohnerantrag verbunden ist, stellt das Vortragsrecht in der Kommunalvertretung dar. So sollen in vier Ländern<sup>2110</sup> und müssen in acht Ländern<sup>2111</sup> die Vertrauenspersonen bzw. Vertretungsberechtigten<sup>2112</sup> im Rahmen der Behandlung des Einwohnerantrags von der Kommunalvertretung angehört werden. Da eine Anhörung jedoch begrifflich einseitiger Natur ist, beinhaltet sie nicht zwingend einen dialogischen Austausch, weshalb sie bereits mit der Gelegenheit zu einem Statement vor der eigentlichen Gremienberatung erfüllt ist.<sup>2113</sup> Besonders partizipationsfreundlich sind insoweit die Regelungen in Sachsen-Anhalt und in Thüringen, wo das Anwesenheits- und Rederecht ausdrücklich bei jeder Sitzung der Kommunalvertretung und ihrer Ausschüsse, in der der Einwohnerantrag behandelt wird, besteht.

Schließlich sehen acht Länder in ihrer Kommunalverfassung sogar eine gesetzliche Entscheidungspflicht über das mit dem Einwohnerantrag verfolgte Anliegen – in drei Ländern sogar mit Publikationspflicht – vor.<sup>2114</sup> Hier wird der durch den

2105 §§ 44 Abs. 7 S. 1 BezVG BE, 18 Abs. 3 KV M-V, 25 Abs. 7 S. 2 GemO NRW, 22 Abs. 7 S. 2 KrO NRW, 16f Abs. 5 S. 2 GemO SH, 16e Abs. 5 S. 2 KrO SH.

2106 §§ 14 Abs. 7 S. 1 BbgKVerf, 15 Abs. 4 S. 2 VerfBrhv.

2107 § 8 ThürEBBG.

2108 Art. 18b Abs. 5 BayGO (mit Fristhemmung in Ferien, Art. 18b Abs. 7 i.V.m. Art. 32 Abs. 4 S. 1 BayGO), 12b Abs. 5 BayLKrO, §§ 20b Abs. 3 S. 2 GemO BW, 17 Abs. 6 S. 3 GemO RLP, 11d Abs. 6 S. 3 LKO RLP, 21 Abs. 3 S. 2 KSVG SL, 23 S. 2 i.V.m. § 22 Abs. 3 SächsGemO, 20 Abs. 1 S. 1 SächsLKrO, 25 Abs. 5 S. 2 KVG LSA.

2109 VG Karlsruhe, Beschl. v. 27.11.1995 – Az. 9 K 4028/15, BeckRS 2015, 55975, Rn. 14; *Suerbaum/Retzmann*, in: Dietlein/Suerbaum (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht BY, Art. 18b GO Rn. 8 m.w.N.

2110 §§ 14 Abs. 7 S. 2 BbgKVerf, 31 Abs. 5 S. 3 NKomVG, 25 Abs. 7 S. 3 GemO NRW, 22 Abs. 7 S. 3 KrO NRW, 21 Abs. 3 S. 2 KSVG SL.

2111 §§ 20b Abs. 3 S. 2 GemO BW, 44 Abs. 7 S. 2 BezVG BE (in Ausschüssen und im Plenum), 15 Abs. 4 S. 3 VerfBrhv, 17 Abs. 6 S. 4 GemO RLP, 11d Abs. 6 S. 4 LKO RLP, 23 Abs. 2 S. 3 SächsGemO, 20 Abs. 2 S. 2 SächsLKrO, 25 Abs. 5 S. 3 KVG LSA, 16f Abs. 2 S. 3 GemO SH, 16e Abs. 2 S. 3 KrO SH, 3 Abs. 3 ThürEBBG.

2112 Das Vortragsrecht ist höchstpersönlicher Natur und deshalb nicht delegierbar, vgl. S. Peters, in: Dietlein/Heusch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht NRW, § 25 GO Rn. 29.1.

2113 Haug, in: Dietlein/Pautsch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht BW, § 20b GemO Rn. 15.1; ähnlich Seybold, in: Dietlein/Mehde, BeckOK Kommunalrecht NI, § 31 NKomVG Rn. 25.

2114 §§ 44 Abs. 7 S. 1 BezVG BE, 14 Abs. 7 S. 1 BbgKVerf, 25 Abs. 1, 7 S. 3 GemO NRW, 22 Abs. 1, 7 S. 2 KrO NRW, 16f Abs. 5 S. 2 GemO SH, 16e Abs. 5 S. 2 KrO SH, 7 Abs. 1, 8 ThürEBBG; mit Publikationspflicht: §§ 15 Abs. 4 S. 2 VerfBrhv, 17 Abs. 1 S. 1, Abs. 6 S. 3, 5 GemO RLP, 11d Abs. 1 S. 1, Abs. 6 S. 3, 5 LKO RLP, 21 Abs. 1, 3 S. 3 KSVG SL.

Einwohnerantrag entstandene Befassungsanspruch noch nicht mit einer bloßen Beratung, sondern erst durch die mit einem Beschluss verbundene politisch verbindliche Positionierung der Kommunalvertretung eingelöst. In den übrigen Ländern genügt dagegen eine ergebnislose Debatte, weil sich nicht schon aus dem Wesen eines Einwohner- bzw. Bürgerantrags – als bloße Befassungsinitiative – eine zwingend-finale Ausrichtung auf eine Entscheidung ergibt.<sup>2115</sup> Teilweise bestehen aber auch hier Publikationspflichten über die Art und Weise der Behandlung, so dass die Kommunalvertretung eine ggf. entscheidungslose Beratung transparent machen muss.<sup>2116</sup> Der Anhörungs-, Behandlungs- und ggf. Entscheidungsanspruch kann von den Vertrauenspersonen oder Vertretungsberechtigten nötigenfalls im Weg der allgemeinen Leistungsklage verwaltungsgerichtlich durchgesetzt werden.<sup>2117</sup> Weitergehende Ansprüche sind mit einem verfahrensmäßig erfolgreichen Einwohnerantrag aber nicht verbunden.

#### (4) Übersicht<sup>2118</sup>

494

Land	BW	BY	BE	BB	HB	HE	HH	MV
Ebene	Gde	Gde/Krs	Bezirke	Gde/Krs	Br.haven			Gde/Krs
Them. Ausschlüsse	X	---	---	---	---			---
Wiederh.-Sperrfrist	6 Mon.	12 Mon.	---	12 Mon.	12 M. <sup>2119</sup>			12 Mon.
Tln.-Berechtigte/Alter	Ew./16	Bü./18	Ew./16	Ew./16	Ew./16			Ew./14
Ausschl. elektr. Kom.	X	X	---	X	X			---
Begründungsgebot	X	X	X	---	X			X
Quorum	1,5/3 %	1 %/Ew.	1000 U.	5 %	1 %			5%/2000
Unterschr.-Vorgaben	---	---	X	---	X			---
Zulässigkeitsentsch.	Rat	betr.Org.	Verwltg.	Rat	Aussch.			Rat
Behandlungsfrist	3 Mon.	3 Mon.	unverzgl.	nä. Sitzg	nä. Sitzg			unverzgl.
Anhörungspflicht	muss	---	muss	soll	muss			---
Entscheidungspflicht	---	---	X	X	X			---

2115 Seybold, in: Dietlein/Mehde, BeckOK Kommunalrecht NI, § 31 NKomVG Rn. 3, 26; LT-Drs. NI 13/1450, S. 103 f., belegt ein entsprechendes gesetzgeberisches Bewusstsein; für eine Beschlusspflicht dagegen Suerbaum/Retzmann, in: Dietlein/Suerbaum (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht BY, Art. 18b GO Rn. 10, obwohl das bayerische Kommunalrecht nur eine „Behandlung“ vorschreibt.

2116 §§ 23 S. 2 i.V.m. § 22 Abs. 4 S. 2 SächsGemO, 20 Abs. 3 SächsLKrO, 25 Abs. 5 S. 5 KVG LSA.

2117 Suerbaum/Retzmann, in: Dietlein/Suerbaum (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht BY, Art. 18b GO Rn. 13 m.w.N.; S. Peters, in: Dietlein/Heusch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht NRW, § 25 GO Rn. 33.

2118 Abkürzungen (neben den Länderabkürzungen, s. dazu das Abkürzungsverzeichnis): Gde = Gemeinde; Krs = Kreis; Mon. = Monate; Ew. = Einwohner; Bü. = Bürger; Aussch. = Ausschuss der Kommunalvertretung; Rat = Kommunalvertretung; Verwltg. = Verwaltungsleitung; unverzgl. = unverzüglich.; nä. Sitzg = nächste (ordentliche) Sitzung.

2119 Nur bei fehlender Änderung der Sach- oder Rechtslage.

Land	NI	NRW	RLP	SL	SN	ST	SH	TH
Ebene	Gde/Krs	Gde/Krs	Gde/Krs	Gde/Krs	Gde/Krs	Gde/Krs	Gde/Krs	Gde/Krs
Them. Ausschlüsse	---	---	---	---	---	---	---	---
Wiederh.-Sperrfrist	12 Mon.	12 Mon.	2 Jahre	---	12 M. <sup>2120</sup>	12 Mon.	12 Mon.	---
Tln.-Berechtigte/Alter	Ew./14	Ew./14	Ew./14	Ew./16	Ew./16	Ew./14	Ew./14	Ew./14
Ausschl. elektr. Kom.	X	---	---	X	X	X	---	X
Begründungsgebot	X	X	X	X	---	X	X	---
Quorum	2,5-5 %	4/5 %	2 %	5 %	5 %	3 %	2-5 %	1 %
Unterschr.-Vorgaben	X	X	X	---	---	---	---	X
Zulässigkeitsentsch.	Aussch.	Rat	Rat	Verwltg.	Rat	Rat	Rat	Rat
Anhörungspflicht	soll	soll	muss	soll	muss	muss	muss	muss
Behandlungsfrist	6 Mon.	unverzgl.	3 Mon.	3 Mon.	3 Mon.	3 Mon.	unverzgl.	2 Mon.
Entscheidungspflicht	---	X	X	X	---	---	X	X

Abbildung 9: Befassungsinitiative auf kommunaler Ebene

d) Partizipationsrechtliche Bedeutung

Die partizipationsrechtliche Bedeutung der Volksinitiative ist wie bei der Europäischen Bürgerinitiative in empirischer Hinsicht überschaubar. Vergleichsweise stark genutzt wird das Instrument in Brandenburg, wo zwischen Ende 1992 und Anfang 2023 insgesamt 51 Volksinitiativen stattgefunden haben. Davon wurden vier bereits im Stadium der Unterschriftensammlung abgebrochen sowie 16 wegen Nichterreichens des Unterschriftenquorums und eine wegen Verstoßes gegen den Haushaltsvorbehalt für unzulässig erklärt. Von den demnach 30 verfahrensmäßig erfolgreichen Initiativen wurden vom Landtag 18 abgelehnt<sup>2121</sup> und 12 – allerdings teilweise nur formal – übernommen.<sup>2122</sup> Auch in Schleswig-Holstein ist die Verfahrenszahl mit 30 in den Jahren 1994 bis 2012 relativ hoch. Besonders auffällig ist hier die ungewöhnlich hohe Zahl an 13 inhaltlich erfolgreichen Volksinitiativen: So hat der Landtag in elf Fällen die Initiative (weitestgehend) übernommen und in einem weiteren Fall teilweise; hinzu kommt ein Verfahren, bei dem sich der Landtag das Anliegen bereits in der Sammlungsphase zu eigen gemacht hat. Neben vier

2120 Nur bei fehlender Änderung der Sach- oder Rechtslage.  
2121 In insgesamt acht Fällen wurde das Verfahren als Volksbegehren weitergeführt, was aber nie zu einem Volksentscheid geführt hat: In sechs Fällen wurde das Unterschriftenquorum der zweiten Stufe nicht erreicht und in zwei Fällen übernahm der Landtag vollständig oder im Kompromissweg mit den Initiatoren teilweise das Anliegen.  
2122 Zählung auf der Grundlage der Angaben bei <https://bb.mehr-demokratie.de/brandenburg/bran-volkskb-eghehren/bran-land-uebersicht/> und bei Rux, Direkte Demokratie, S. 535 ff.



zurückgezogenen und sechs vom Landtag abgelehnten Initiativen scheiterten vier Verfahren am Unterschriftenquorum und drei am Haushaltsvorbehalt.<sup>2123</sup> Die relativ hohe Verfahrenszahl sowohl in Brandenburg als auch in Schleswig-Holstein dürfte auch damit zusammenhängen, dass in diesen Ländern nur über die Vorstufe einer Volksinitiative ein Volksbegehren initiiert werden kann. Denn im Brandenburg benachbarten Berlin, wo die Volksinitiative ein abgeschlossenes Verfahren ohne Bezug zur Volksgesetzgebung darstellt, ist der Anteil der Volksinitiativen gegenüber den Volksbegehrensanträgen – bei ähnlich hoher Gesamtverfahrenszahl zwischen 1998 und Anfang 2023 wie in Brandenburg – mit 14 erheblich geringer; davon ist eine Initiative am Unterschriftenquorum gescheitert. Von den 13 verfahrensmäßig erfolgreichen Initiativen wurden vom Abgeordnetenhaus acht abgelehnt und vier (in einem Fall aber nur in Teilen) übernommen, während eine Initiative noch parlamentarisch beraten wird.<sup>2124</sup> In Nordrhein-Westfalen wurden bis 2020 insgesamt 20 Volksinitiativen gestartet, von denen elf beim Landtag eingereicht wurden. Dieser hat das Anliegen in acht Fällen abgelehnt und in drei Fällen übernommen.<sup>2125</sup> In Mecklenburg-Vorpommern konnten von 1994 bis 2016 – neben vier Verfahren, die am Unterschriftenquorum scheiterten – 21 Volksinitiativen die formalen Hürden überwinden, so dass sie im Landtag behandelt und in 14 Fällen abgelehnt, in einem Fall für erledigt erklärt und in sechs Fällen (tlw. etwas verändert) angenommen wurden.<sup>2126</sup> In Niedersachsen wurden zwischen 1993 und 2018 insgesamt 16 Verfahren gestartet, von denen zwei noch während der Sammlungsphase eingestellt wurden und acht am Unterschriftenquorum scheiterten. Von den sechs verfahrensmäßig erfolgreichen Verfahren wurden zwei vollständig (in einem Fall sogar durch eine Verfassungsänderung) und eines teilweise vom Landtag übernommen.<sup>2127</sup> In Sachsen scheiterten von insgesamt elf Volksanträgen zwischen 1992 und 2007 zwei bereits daran, dass der zwingend vorgeschriebene ausgearbeitete Gesetzentwurf fehlte, und drei weitere am Unterschriftenquorum. Alle sechs verfahrensmäßig erfolgreichen Volksanträge wurden vom Landtag abgelehnt.<sup>2128</sup> In Sachsen-Anhalt gab es zwischen 1992 und 2007 insgesamt sieben Verfahren, von denen vier das Unterschriftenquorum erreichten.

2123 Zählung auf der Grundlage der Angaben bei <https://sh.mehr-demokratie.de/volksinitiativen/bisherige-initiativen/> und bei Rux, Direkte Demokratie, S. 481 ff.

2124 Zählung auf der Grundlage der Angaben bei <https://bb.mehr-demokratie.de/berlin/berlin-volksbegehren/berlin-land-uebersicht/>.

2125 Zählung nach den Angaben bei <https://nrw.mehr-demokratie.de/themen/volksentscheid/archiv/volksinitiativen/> und bei Rux, Direkte Demokratie, S. 884 ff.

2126 Zählung nach den Angaben bei <https://mevo.mehr-demokratie.de/volksbegehren/fruehere-verfahren/> und bei Rux, Direkte Demokratie, S. 678 ff.; kritischer Litten, in: Classen/Litten/Wallerath (Hrsg.), MVVerf, Art. 59 Rn. 3, der (bis 2015) nur von einem inhaltlichen Erfolgsfall ausgeht.

2127 Zählung nach den Angaben bei <https://bremen-nds.mehr-demokratie.de/niedersachsen/volksbegehren/bilanz/bilanz-volksinitiativen-tabelle/> und bei Rux, Direkte Demokratie, S. 649 ff.

2128 Zählung nach den Angaben von Rux, Direkte Demokratie, S. 581 ff.; von den sechs Ablehnungsfällen wurden vier als Volksbegehren weitergeführt, von denen drei die erforderliche Unterschriftenzahl verfehlten und eines zu einem erfolgreichen Volksentscheid führte (a.a.O., S. 585 f.).

Der Landtag übernahm jedoch keines der Anliegen.<sup>2129</sup> Etwas erfolgreicher war man in Bremen, wo zwischen 1996 und 2007 sieben mal ein Bürgerantrag gestellt wurde, der in einem Fall ganz und in einem weiteren Fall teilweise angenommen wurde; die übrigen Anträge wurden teils wegen Verstoßes gegen den Haushaltsvorbehalt und teils aus politischen Gründen abgelehnt.<sup>2130</sup> In Thüringen wurde bis 2011 nur ein einziger Bürgerantrag initiiert, der zudem erfolglos blieb.<sup>2131</sup> Ähnlich sieht es in Rheinland-Pfalz aus, wo zwischen der Verfassungsreform von 2000 und 2007 nur über eine Volksinitiative berichtet wird, die mangels ausreichender Unterstützung noch während der Sammlungsphase eingestellt wurde.<sup>2132</sup> Von der im Saarland erst seit 2013<sup>2133</sup> bestehenden Möglichkeit einer Volksinitiative wurde bereits zweimal Gebrauch gemacht. In beiden Fällen kam es zu einer inhaltlichen Befassung des Landtags, der jedoch die erste Initiative ablehnte und im zweiten Fall lediglich der Landesregierung einen Prüfauftrag erteilt hat.<sup>2134</sup> In Baden-Württemberg ist der Volksantrag Ende 2015 eingeführt worden.<sup>2135</sup> Von bislang sechs Fällen, in denen der Beginn der Unterschriftensammlung angezeigt wurde (§ 42 Abs. 1 S. 5 VAbstG BW),<sup>2136</sup> ist es einmal zu einer Beratung und Beschlussfassung des Landtags gekommen.<sup>2137</sup> Da es für die Volksinitiativen jedoch keine offizielle Statistik gibt, sind die in diesem Absatz genannten Zahlen wegen möglicher Unvollständigkeit nur als Mindestzahlen belastbar.

Auf kommunaler Ebene sind entsprechende empirische Befunde auf die wesentlich wirkmächtigeren Formate des Bürgerbegehrens und -entscheids fokussiert. Die – soweit ersichtlich – bislang einzige Studie befasst sich mit drei Bundesländern und weist für Baden-Württemberg 13 (seit 2005), für Thüringen acht (seit 2009) und für Niedersachsen vier (alle 2018) Einwohneranträge nach, die sowohl in größeren als auch in kleineren Kommunen initiiert wurden<sup>2138</sup> und von denen zwischen 25 % und 50 % auch erfolgreich waren.<sup>2139</sup> Diese Zahlen sprechen für eine – im

2129 Zählung nach den Angaben von *Rux*, Direkte Demokratie, S. 620 ff.; in zwei der vier Verfahren wurden daraufhin Volksbegehren gestartet, die aber die erforderliche Unterschriftenzahl nicht erreichten (*Rux*, a.a.O., S. 624; <https://dubisthalle.de/direkte-demokratie-in-den-laendern-schlusslicht-sachsen-anhalt/>).

2130 Zählung nach den Angaben bei <https://bremen-nds.mehr-demokratie.de/bremen/buergerbeteiligung/buergerantrag/bilanz/> und bei *Rux*, Direkte Demokratie, S. 744 ff.

2131 *Baldus*, in: Linck u.a. (Hrsg.), ThürVerf, Art. 68 Rn. 5.

2132 *Rux*, Direkte Demokratie, S. 866.

2133 Art. 1 Nr. 2 des Gesetzes Nr. 1805 zur Änderung der Verfassung des Saarlandes zur Stärkung der Bürgerbeteiligung vom 15.5.2013, ABl. I SL, S. 178.

2134 Pl.-Prot. SL 15/41, S. 3549 ff., und LT-Drs. SL 15/1530; Pl.-Prot. SL 16/18, S. 1104 ff., und LT-Drs. SL 16/597.

2135 Art. 1 Nr. 2 des Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Baden-Württemberg v. 1.12.2015, GBl. S. 1030.

2136 E-Mail-Auskunft der Landtagsverwaltung Baden-Württemberg vom 14.6.2022.

2137 Der Antrag „Gemeinsam unsere Umwelt schützen in Baden-Württemberg“ wurde von rund 90.000 Personen unterstützt; näher dazu LT-Drs. BW 16/7908 (Stellungnahme der Landesregierung), 16/8379 (Beschlussempfehlung).

2138 *Hadžić*, Einwohneranträge auf der kommunalen Ebene, S. 315 (352).

2139 *Hadžić*, Einwohneranträge auf der kommunalen Ebene, S. 315 (355 f.).

Vergleich zu Bürgerbegehren – eher geringe Inanspruchnahme des Instruments des Einwohner- bzw. Bürgerantrags. Eine Ursache dafür könnte darin liegen, dass es für politisch interessierte oder betroffene Menschen einfachere Möglichkeiten gibt, ein Thema auf die kommunale Tagesordnung zu bringen. Namentlich in kleineren Kommunen – die Einwohnerzahl der weit überwiegenden Zahl der Kommunen in Deutschland liegt unter 5.000 (72,6 %) bzw. unter 10.000 (85,2 %)<sup>2140</sup> – haben viele Personen persönliche Kontakte zu Mitgliedern der Volksvertretungen oder können diese einfach herstellen, wodurch niedrigschwellig Anregungen zur Befassung des Gemeinderats möglich sind. Nur 1,8 % der Städte und Gemeinden sowie die Landkreise haben 50.000 und mehr Einwohner mit einem entsprechend höheren Anonymitätsgrad.

- 497 Eine wesentliche Ursache für die zurückhaltende Nutzung des Instruments der Befassungsinitiative sowohl auf staatlicher als auch auf kommunaler Ebene liegt in dem gegenüber dem Volks- bzw. Bürgerbegehren ungünstigeren Verhältnis von Aufwand und Durchsetzungsfähigkeit.<sup>2141</sup> Zwar sind die Quoren für eine Volksinitiative bzw. einen kommunalen Bürgerantrag (teilweise viel) geringer und deshalb auch ohne starken Organisationshintergrund (etwa von Parteien oder Interessenverbänden) erreichbar.<sup>2142</sup> Aber der organisatorische Aufwand und die Kostenbelastung sind gleichwohl erheblich, während damit allenfalls ein gewisser öffentlicher Druck erzeugt werden kann, ohne in der Sache einen Durchsetzungsanspruch zu haben. Insofern kommt den Befassungsinitiativen eine primär kommunikativ-anregende Funktion zu,<sup>2143</sup> was sie grundlegend von den weitergehenden direktdemokratischen Entscheidungsrechten unterscheidet. Trotzdem bietet dieses Instrument eine partizipative Möglichkeit der Artikulation und strukturierten Diskussion insbesondere im Rahmen der jeweiligen Verfahren in den Volksvertretungen, die sowohl als „Seismograph“<sup>2144</sup> für die Repräsentativorgane als auch als Ventil für betroffene Bevölkerungsteile dienen kann.

2140 In Deutschland gibt es (Stand 31.12.2021) insgesamt 10.789 Städte und Gemeinden, von denen 9.187 weniger als 10.000 Einwohner und davon 7.830 weniger als 5.000 Einwohner zählen, vgl. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1254/umfrage/anzahl-der-gemeinden-in-deutschland-nach-gemeindegroessenklassen/>.

2141 Vgl. Rux, *Direkte Demokratie*, S. 628, 903; Seybold, in: Dietlein/Mehde, BeckOK Kommunalrecht NI, § 31 NKomVG Rn. 27.

2142 Rux, *Direkte Demokratie*, S. 913.

2143 Rux, *Direkte Demokratie*, S. 906, 910.

2144 LT-Drs. BW 15/7178, S. 6.