

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 1 BvR 1553/90 -

**In dem Verfahren
über
die Verfassungsbeschwerde**

des Herrn B ...

- Bevollmächtigter: Prof. Dr. Thomas Würtenberger,
Beethovenstraße 9, Freiburg i.Br. -

- gegen a) den Beschluß des Bundesverwaltungsgerichts
vom 13. November 1990 - BVerwG 7 B 85.90 -,
b) das Urteil des Obergerichtes der
Freien Hansestadt Bremen vom 13. Februar 1990
- 1 BA 48/89 -,
c) das Urteil des Verwaltungsgerichts Bremen
vom 20. Mai 1988 - 2 A 207/87 -,
d) den Bescheid des Präsidenten der Bremischen
Bürgerschaft vom 2. Juli 1986 - L 11/331 -

hat die 3. Kammer des Ersten Senats des Bundesverfassungs-
gerichts durch den Präsidenten Herzog
und die Richter Grimm,
Söllner

am 15. Mai 1992 einstimmig beschlossen:

Die Verfassungsbeschwerde wird nicht zur Ent-
scheidung angenommen, weil sie teilweise un-
zulässig ist und im übrigen keine hinrei-
chende Aussicht auf Erfolg hat (§ 93 b Abs. 1
Satz 1 Nr. 2 BVerfGG).

Gründe:

I.

Die Verfassungsbeschwerde betrifft einen Petitionsbescheid und die im Anschluß daran ergangenen verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen, mit denen die Klage des Beschwerdeführers, ihm die für die Entscheidung über die Petition inhaltlich maßgeblichen Gründe mitzuteilen, zurückgewiesen wurde.

1. Der Beschwerdeführer wandte sich am 28. November 1985 an den Petitionsausschuß der Bremischen Bürgerschaft und äußerte den Verdacht, daß die sogenannte "Hollerlanderschließung" ohne die - nach seiner Auffassung erforderliche - Nutzen-Kosten-Analyse gemäß § 7 der Landeshaushaltsordnung durchgeführt worden sei, um ein Wohnungsbauunternehmen zu sanieren. Es entstünden Kosten in Millionenhöhe, ohne daß damit entsprechende Vorteile, etwa in arbeitsmarktpolitischer Hinsicht, verbunden wären.

Der Petitionsausschuß der Bremischen Bürgerschaft richtete nach Einholung von Stellungnahmen der zuständigen Senatsressorts eine Beschlußempfehlung an die Bürgerschaft, über die diese in ihrer Sitzung vom 1. Juli 1986 abstimmte.

Mit Schreiben des Präsidenten der Bremischen Bürgerschaft vom 2. Juli 1986 wurde der Beschwerdeführer über die Behandlung seiner Petition wie folgt unterrichtet:

"Mit Ihrer Eingabe vom 28. November und den nachfolgenden Schreiben hat sich der Petitionsausschuß abschließend befaßt und gegenüber der Bürgerschaft (Landtag) eine Beschlußempfehlung ausgesprochen.

Während ihrer Sitzung am 1. Juli 1986 ist die Bürgerschaft (Landtag) in ihrer Beschlußfassung der Empfehlung des Petitionsausschusses gefolgt und hat Ihre Eingabe als unbegründet zurückgewiesen.

Nach den Feststellungen des Petitionsausschusses ist der von Ihnen erhobene Vorwurf nicht gerechtfertigt. Eine Überprüfung hat ergeben, daß ein Verstoß gegen die Gebote des § 7 Landeshaushaltsordnung nicht vorliegt. Aufgrund dieser Tatsachen konnte der Petitionsausschuß zu keiner anderen Entscheidung kommen."

Dagegen hat der Beschwerdeführer Klage erhoben, weil der Petitionsbescheid nicht die inhaltlich maßgeblichen Entscheidungsgründe enthalte. Das Verwaltungsgericht Bremen hat die Klage abgewiesen, weil sich aus Art. 17 GG und auch aus § 9 des bis 1991 geltenden Gesetzes über die Behandlung von Petitionen durch die Bremische Bürgerschaft vom 13. Mai 1969 (Brem.GBl. S. 57, 83) keine Begründungspflicht ergebe.

2. Die dagegen gerichtete Berufung hat das Oberverwaltungsgericht Bremen mit Urteil vom 13. Februar 1990 (JZ 1990, S. 965) zurückgewiesen. Es hat die Entscheidung im wesentlichen wie folgt begründet:

Die für die Verfolgung des Bescheidungsanspruchs aus Art. 17 GG bestehende Rechtsweggarantie des Art. 19 Abs. 4 GG zwingt den Staat aus rechtsstaatlichen Gründen, zurückweisende Petitionsbescheide zu begründen, soweit der Bescheidungsanspruch inhaltlich reiche. Die Begründung müsse mithin erkennen lassen, daß der Adressat der Petition seiner Erledigungspflicht nachgekommen sei, das heißt die Petition entgegen- und zur Kenntnis genommen sowie sachlich geprüft habe. In Ermangelung eines Anspruchs auf Erfüllung des mit der Petition verfolgten Begehrens müsse darauf aber im Petitionsbescheid nicht in Form einer sachlichen Auseinandersetzung eingegangen werden. Es genüge, wenn erkennbar werde, daß eine sachliche Prüfung stattgefunden habe. Diesen Anforderungen werde der Petitionsbescheid vom 2. Juli 1986 gerecht.

Das Bundesverwaltungsgericht hat die Nichtzulassungsbeschwerde mit Beschluß vom 13. November 1990 zurückgewiesen, da der Rechtssache keine grundsätzliche Bedeutung zukomme. Es hat ergänzend darauf hingewiesen, daß, nachdem der angegriffene Petitionsbescheid eine - wenn auch nur knappe - Begründung enthalte, die Frage nur lauten könne, ob eine Volksvertretung, die nach einer inhaltlichen Prüfung einer Petition zu dem Ergebnis gelange, daß das Anliegen unbegründet sei, nach Art. 17 GG verpflichtet sei, dies im Petitionsbescheid näher zu erläutern. Diese Frage sei, ohne daß es dazu einer vertieften Prüfung im Revisionsverfahren bedürfe, in Übereinstimmung mit dem Oberverwaltungsgericht zu verneinen.

3. Mit seiner Verfassungsbeschwerde greift der Beschwerdeführer den Petitionsbescheid der Bremischen Bürgerschaft und die im Anschluß daran ergangenen verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen an. Er rügt die Verletzung von Art. 17 GG in Verbindung mit Art. 19 Abs. 4 GG, Art. 103 Abs. 1 GG und Art. 20 GG. Zur Begründung hat der Beschwerdeführer im wesentlichen vorgetragen, daß er durch den Petitionsbescheid in seinem Grundrecht auf Begründung eines Petitionsbescheides verletzt werde. Der Petitionsbescheid der Bremischen Bürgerschaft enthalte lediglich die Mitteilung über das Ergebnis der Überprüfung, nicht aber die Gründe für das Ergebnis. Sein aus Art. 17 GG folgendes Recht auf sachliche Prüfung und Bescheidung werde nicht ernst genommen, wenn er nicht die wesentlichen Gründe für die Entscheidung erfahre. Eine Begründungspflicht folge auch aus Art. 19 Abs. 4 GG, da nur eine Begründung die gerichtliche Kontrolle ermögliche, ob eine Petition sachlich geprüft und eine argumentative Auseinandersetzung mit dem Anliegen stattgefunden habe. Erst die Begründung ermögliche zudem, daß der Petent von seinem Anspruch auf Gewährung rechtlichen Gehörs aus Art. 103 Abs. 1 GG im gerichtlichen Verfahren Gebrauch machen könne. Entsprechendes folge auch aus dem Demokratieprinzip, das die Transparenz staatlicher Entscheidungen gebiete.

II.

1. Die Verfassungsbeschwerde ist im wesentlichen zulässig. Sie ist allerdings unzulässig, soweit mit ihr auch das Urteil des Verwaltungsgerichts Bremen angegriffen wird, weil sie insoweit nicht die Begründungsanforderungen der §§ 23 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 1, 92 BVerfGG erfüllt (vgl. BVerfGE 81, 208 <214> m.w.N.). In der Verfassungsbeschwerde wird weder der wesentliche Inhalt der Entscheidung des Verwaltungsgerichts dargelegt, noch hat der Beschwerdeführer der Verfassungsbeschwerde eine Abschrift dieser Entscheidung beigelegt.

2. Im zulässigen Umfang ist die Verfassungsbeschwerde nicht begründet. Es wird an der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts festgehalten, daß ein Petitionsbescheid keine besondere, die inhaltlich entscheidenden Erwägungen wiedergebende Begründung enthalten muß (BVerfGE 2, 225

<230>). Die angegriffenen Entscheidungen sind deshalb von Verfassungen wegen nicht zu beanstanden.

a) Art. 17 GG gewährleistet jedermann das Recht, sich einzeln oder gemeinschaftlich schriftlich mit Bitten und Beschwerden an die zuständigen Stellen und an die Volksvertretung zu wenden. Das Petitionsrecht schützt dadurch insbesondere den freien Zugang zu den Volksvertretungen des Bundes und der Länder. Es begründet eine formelle Allzuständigkeit der Parlamente für alle in den Kompetenzbereich des Bundes oder der Länder fallenden Petitionen und enthält eine Behandlungskompetenz der Parlamente. Das Grundgesetz sieht damit als Adressat der Parlamentspetition ein Organ vor, das in der Regel keine eigene Abhilfekompetenz hat und nicht selbst entscheidet, sondern politischen Einfluß ausüben, Lösungen anregen und Regierungen und Verwaltungen um Abhilfe ersuchen kann.

Der aus Art. 17 GG folgenden umfassenden Behandlungskompetenz der Parlamente entspricht eine Behandlungspflicht. Art. 17 GG verpflichtet die Volksvertretungen des Bundes und der Länder - ebenso wie die anderen zuständigen Stellen im Sinne des Art. 17 GG - zu Kenntnisnahme, sachlicher Prüfung und Bescheidung der bei ihnen eingereichten Bitten und Beschwerden (BVerfGE 2, 225 <230>).

Das bedeutet im Hinblick auf den gerichtlichen Rechtsschutz gegenüber Verletzungen des Petitionsrechts, daß ein Petitionsbescheid Angaben über die Stelle, die sachlich entschieden hat, sowie Angaben über die Art der Erledigung enthalten muß (BVerfGE 2, 225 <230>; 13, 54 <90>). Bei Parlamentspetitionen ist die Angabe des Datums des Beschlusses erforderlich, weil erst diese Information es dem Petenten ermöglicht zu erkennen, daß sich die von ihm angerufene Volksvertretung mit dem Anliegen befaßt hat.

b) Demgegenüber läßt sich eine besondere Begründungspflicht in dem vom Beschwerdeführer geforderten Sinne, daß der Petitionsbescheid die für die Entscheidung des Parlaments inhaltlich maßgeblichen Entscheidungsgründe enthalten muß, weder unmittelbar aus Art. 17 GG noch aus dem systematischen

Zusammenhang zwischen Art. 17 GG und Art. 19 Abs. 4 GG, Art. 103 Abs. 1 GG und dem Gebot der Gewährung effektiven Rechtsschutzes (vgl. BVerfGE 40, 272 <275>; 61, 82 <109>) herleiten.

Der Umstand, daß das Bundesverwaltungsgericht den Verwaltungsrechtsweg für den Rechtsschutz gegenüber Eingriffen in das Petitionsrecht in einem Fall eröffnet hat, in dem bereits der Landtagspräsident einen an den Landtag gerichteten Antrag zurückgewiesen hatte (BVerwG, NJW 1976, S. 637; vgl. auch BVerwG, NJW 1977, S. 118), erlaubt nicht den Schluß, daß ein Petitionsbescheid in vollem Umfang der gerichtlichen Kontrolle unterliegt und deshalb alle wesentlichen Entscheidungsgründe enthalten muß, damit eine effektive Kontrolle möglich ist. Insoweit wird in den angegriffenen Entscheidungen zutreffend ausgeführt, daß die aus Art. 19 Abs. 4 GG hergeleitete Pflicht zur Begründung eines Petitionsbescheides nicht weiter reichen kann als der Inhalt des Bescheidungsanspruchs aus Art. 17 GG. Da Art. 17 GG keinen Anspruch auf Erfüllung des mit der Petition verfolgten Anliegens gewährt, ergibt sich auch aus Art. 19 Abs. 4 GG keine Befugnis des Beschwerdeführers, dieses sachliche Anliegen vor Gericht zu bringen und die Entscheidungsgründe zum Gegenstand einer gerichtlichen Überprüfung zu machen. Das Petitionsrecht erhielte andernfalls letztlich die Funktion einer Popularklage.

Auch Art und Umfang der sachlichen Prüfung des Petitionsanliegens unterliegen nicht der gerichtlichen Kontrolle, so daß sich kein Anspruch des Beschwerdeführers darauf ergibt, im Petitionsbescheid mitgeteilt zu bekommen, in welchem Umfang und mit welchem Ergebnis der Petitionsausschuß Sachaufklärung betrieben hat.

Art. 17 GG gebietet nur, daß über die mit einer Parlamentspetition angerufene Volksvertretung diese auch entscheidet. Deshalb muß im Petitionsbescheid für den Petenten erkennbar sein, daß die Volksvertretung über sein Anliegen entschieden hat und in welcher Weise die Petition behandelt worden ist.

Danach sind der Petitionsbescheid vom 2. Juli 1986 und die angegriffenen Entscheidungen von Verfassungen wegen nicht zu beanstanden, da der Petitionsbescheid die Mitteilung enthält, daß sich die Bremische Bürgerschaft in ihrer Sitzung vom 1. Juli 1986 mit der Eingabe befaßt und diese als unbegründet zurückgewiesen hat.

Soweit eine über das durch Art. 17 GG gebotene Maß hinausgehende Begründung unter dem Gesichtspunkt der Transparenz und Akzeptanz staatlicher Entscheidungen wünschenswert erscheint, bedarf dies der einfachgesetzlichen Ausgestaltung, wie dies im - hier noch nicht anwendbaren - Gesetz über die Behandlung von Petitionen durch die Bremische Bürgerschaft vom 26. März 1991 (Brem.GBl. S. 131) geschehen ist.

Diese Entscheidung ist unanfechtbar.

Herzog

Grimm

Söllner