

Behandlung von Petitionen, die per e-Mail eingehen

- Überarbeitete und erweiterte Fassung veröffentlicht in NVwZ 2003, 1437.

I. Einleitung

Über die Internetseite des Deutschen Bundestages gelangt der interessierte Bürger auch auf die Seiten des Petitionsausschusses mit Erläuterungen zum Petitionsrecht sowie praktischen Anleitungen zum Verfahren. In dem zum Herunterladen angebotenen Formular findet sich am Ende der Hinweis:

„Ihre Unterschrift unter der Petition ist aus Rechtsgründen wichtig. Senden Sie die Petition bitte per Post oder Telefax (Fax: (030) 227 36027) an die oben angegebene Adresse.“

Danach können Petenten derzeit nicht davon ausgehen, dass ein von ihnen per e-Mail übermitteltes Anliegen zur Einleitung des Petitionsverfahrens beim Deutschen Bundestag führt. Dies führt zu den Fragen, ob diese Auffassung des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages rechtlich zutreffend ist, und ggfs., ob eine Änderung der rechtlichen Bedingungen wünschenswert und möglich ist.

II. Das Schriftformerfordernis des Art. 17 GG

1. Verfahrensgrundsätze des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestags

Gem. § 110 Abs. 1 GO BT hat der Petitionsausschuss Grundsätze über die Behandlung von Bitten und Beschwerden aufzustellen und diese Grundsätze zum Ausgangspunkt seiner Entscheidung im Einzelfall zu machen. Nr. 4 Abs. 1 dieser Verfahrensgrundsätze lautet: „Petitionen sind schriftlich einzureichen. Die Schriftform ist nur bei Namensunterschrift gewahrt.“

Die Auslegung durch die Verfahrensgrundsätze auf Grund der GO BT ist dem internen Organisationsrecht der Legislative zuzuordnen. Rechtliche Bedenken hiergegen bestehen grundsätzlich nicht. Da die Verfahrensgrundsätze als auf den Petitionsausschuss normiertes Geschäftsordnungsrecht grds. nur parlamentsintern, nicht aber gegenüber Außenstehenden (Petenten) Rechtswirkung haben, können sie den Inhalt des Tatbestandsmerkmals „schriftlich“ in Art. 17 GG nicht verändern, sondern nur – nach außen unverbindlich – interpretieren. Die Verfahrensvorschriften stellen hier also nur einen interpretatorischen Erkenntnisakt des Petitionsausschusses dessen dar, was bereits der Verfassungsgesetzgeber ausgesprochen hat; der

Ausschuss setzt keine neuen normativen Inhalte. Die Erkenntnis, was „schriftlich“ genau bedeutet, kann letztlich nur aus anderen Quellen gewonnen werden.

2. *Kommentare zum Grundgesetz*

Der Auffassung von *Dürig* von 1960, dass die Schriftform Namensunterschrift, ersatzweise gerichtlich oder notariell beglaubigtes Handzeichen bedingt,¹ folgen noch viele Kommentatoren ohne nähere Begründung bis heute.² Allein *Brenner* führt zur Begründung an, nur die eigenhändige Unterschrift erbringe den Nachweis, dass der Petent sich ernsthaft zu seinem Begehren bekennt.³

Nach inzwischen wohl überwiegender Auffassung ist die eigenhändige Unterschrift entbehrlich, soweit nur der Inhalt durch Schriftzeichen verkörpert und deren Urheber erkennbar ist.⁴

Eine Bemerkung zu elektronischer Kommunikation findet sich bis heute allein von *Pagenkopf*: „Ebenso sind Zuschriften über das Internet und per elektronischer Post zulässig, wenn sie einem bestimmten Absender zu zuordnen sind ...“. Diese Aussage scheint den Möglichkeiten aktueller Kommunikationstechnik⁵ gerecht werden zu wollen, durch die unmittelbar folgende Einschränkung „... und die Unterschriftlichkeit, eventuell durch eine nachzureichende spätere Erklärung gewährleistet ist.“⁶ wird sie jedoch ad absurdum geführt. Ein Vorteil elektronischer Kommunikation ist, da Petitionen keiner Frist unterliegen, nicht erkennbar, wenn der Petent eine schriftförmliche Bestätigung nachsenden muss.

3. *Schriftform*

Im Verwaltungsrecht ist der Begriff der Schriftform nicht stets mit der eigenhändigen Unterzeichnung eines Dokuments verbunden, er ist offener, ohne verbindliche einheitliche Bedeutung und kann in den jeweiligen Fachgesetzen mit eigener Bedeutung erfüllt werden.

Allgemeines Kennzeichen der Schriftform ist, dass der Sinngehalt eines entsprechenden Dokuments mittels Schriftzeichen auf einem Substrat – regelmäßig ist dies Papier – auf Dauer fixiert ist. Da Verfahrensvorschriften nicht Selbstzweck sein dürfen, schließt das Erfordernis der Schriftlichkeit die eigenhändige Unterzeichnung nicht um ihrer selbst willen, sondern vor allem deshalb ein, weil sie in der Regel die Verlässlichkeit der Eingabe sicherstellt. Folglich ist eine Ausnahme vom Unterschriftserfordernis zuzulassen, wenn die verwendete Technik dies bedingt und die Gewähr für die Urheberschaft und den Erklärungswillen sich anderweitig hinreichend sicher ergibt. Die Tendenz in der Verwaltung zu großzügiger Interpretation der gesetzlichen Schriftformerfordernisse zugunsten der Einfachheit des Verfahrens hat zuletzt –

im Prozessrecht – eine Bestätigung durch die Entscheidung des *GmS-OGB*⁷ gefunden: Um die Möglichkeiten moderner Informations- und Kommunikationstechnik nutzen zu können, wird das Schriftformerfordernis auch bei der Versendung eines Schriftsatzes, der auf dem Computer erstellt und unmittelbar von dort über Modem oder ISDN-Karte als Telefax versandt worden ist, als erfüllt angesehen.

Für das Erfordernis der Unterschrift wird im Zusammenhang mit Petitionen vor allem auf die Echtheitsfunktion – inhaltliche Zuordnung der Erklärung zum Erklärenden – abgestellt.⁸ Soweit das Unterschriftserfordernis ohne nähere Darlegung postuliert wird, liegt dem vermutlich die nicht weiter reflektierte Übernahme der Auffassung von *Dürig* zugrunde, der 1960 wiederum das Tatbestandsmerkmal „schriftlich“ ohne weiteres zivilrechtlich i.S.v. § 126 BGB a.F. interpretiert hat.⁹ § 126 BGB kann zwar nach den Grundsätzen der Übernahme privatrechtlicher Regeln auch im öffentlichen Recht angewandt werden; dort ist jedoch unter dem Gesichtspunkt einfachen und zweckmäßigen Verfahrens Großzügigkeit gegenüber dem Bürger geboten. So kann ein wirksamer Verfahrens Antrag trotz fehlender Unterschrift vorliegen, wenn ohne Rückfragen und Beweiserhebung sichergestellt ist, dass die Erklärung von dem Antragsteller stammt und mit seinem Willen in den Rechtsverkehr gebracht worden ist.¹⁰ Entsprechendes kann für das Petitionsverfahren gelten: Hier ist eigenhändige Unterschrift nicht immer zwingend erforderlich, wenn bei der e-Mail-Übermittlung die mit den Formen des schriftlichen Verkehrs verknüpften Zwecke gleichfalls erreicht werden (sog. Funktionsäquivalenz).¹¹

III. Nutzung neuer Kommunikationsmedien

1. Anpassung des deutschen Rechts an die Bedürfnisse elektronischer Kommunikation

Im Rahmen des Projekts „BundOnline 2005“ beabsichtigt die Bundesregierung, alle internetfähigen Dienstleistungen bis zum Jahr 2005 elektronisch anzubieten und damit „e-Government“ umzusetzen.¹² Damit Bürger und Verwaltung die technischen Möglichkeiten effektiv nutzen können, bedarf es eines einheitlichen rechtlichen Rahmens. Durch das Dritte Gesetz zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften (3. VwVfÄndG)¹³, dessen wesentlichen Änderungen am 1. 2. 2003 in Kraft getreten sind, ist eine Rechtsgrundlage für elektronische Kommunikation mit Auswirkungen auf das gesamte Besondere Verwaltungsrecht des Bundes geschaffen worden.

Die Generalklausel des § 3a VwVfG, die die Gleichwertigkeit von durch Gesetz angeordneter Schriftform und – mit qualifizierter elektronischer Signatur verbundener – elektronischer

Form bestimmt, wirkt grds. auch auf das gesamte besondere Verwaltungsrecht ein. Entsprechendes gilt für das Verhältnis der gleichlautenden Bestimmung in den VwVfG der Länder zum jeweiligen landesrechtlichen Fachrecht.¹⁴

2. *Folgerungen für das Petitionsrecht*

a) Wirkung der neuen Regelungen des einfachen Rechts

Die Regelungen des VwVfG finden für das Petitionsverfahren jedenfalls keine unmittelbare Anwendung; der Petitionsbescheid ist kein Verwaltungsakt, die GO BT als internes Organisationsrecht der Legislative regelt kein Verwaltungsverfahren.¹⁵ Bei dem Merkmal „schriftlich“ in Art. 17 GG ist allerdings die allgemeine Rechtsentwicklung zu berücksichtigen. Für den Bereich des öffentlichen Rechts¹⁶ wie für den des Privatrechts¹⁷ hat der Gesetzgeber nun deutlich gemacht, dass einem gesetzlichen Schriftformerfordernis mittels elektronischer Form (= elektronisches Dokument mit qualifizierter elektronischer Signatur nach dem Signaturgesetz)¹⁸ genügt wird. Besonderheiten für das Petitionsrecht, die diesem Verständnis der Schriftform entgegenstehen, sind nicht ersichtlich. Mithin genügen Petitionen, die als elektronisches Dokument mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehen sind, auch dem Schriftformerfordernis des Art. 17 GG.

b) Fortentwicklung des Parlamentsrechts

Jedoch ist die praktische Bedeutung der rechtsverbindlichen elektronischen Kommunikation unter Verwendung qualifizierter Signaturen derzeit noch gering. Deshalb drängt sich für das Petitionsverfahren auch weitergehende die Frage auf, ob der Petitionsausschuss Bitten und Beschwerden als ordnungsgemäß vorgetragen behandeln kann, wenn diese als e-Mail ohne qualifizierte elektronische oder ohne jede Signatur eingehen.

Mit der Regelung der elektronischen Kommunikation hat der Gesetzgeber für bestimmte Bereiche neben der Schriftform die einfache e-Mail-Kommunikation, also ohne qualifizierte elektronische Signatur, zugelassen.¹⁹ Typisch für diese Regelungsbereiche ist, dass auf die besondere Sicherheit der qualifizierten Signatur verzichtet, die einfache elektronische Übermittlung als ausreichend angesehen werden kann sowie Missbrauchsfälle und Schadensfolgen unwahrscheinlich sind. Eben dies gilt auch für das Petitionsverfahren. Das Risiko unzulässiger Petitionen wird durch e-Mail-Zugang gegenüber der schriftlichen Übermittlung nicht erhöht. So wäre z.B. der Aufwand des Absenders zur wirksamen Verdeckung seiner Identität bei der Versendung einer e-Mail höher als bei einem Brief unter falschem Namen. Die denk-

bare Schadensfolge unterscheidet sich nicht von der durch anonyme oder unernste e-Mail-Eingaben an Behörden verursachten: Die unberechtigte Inanspruchnahme staatlicher Institutionen ist ärgerlich, deren vereinzelte Beeinträchtigung wird aber durch die allgemeinen Vorteile elektronischer Kommunikation²⁰ mehr als ausgeglichen. Missbrauch elektronischen Zugangs lässt sich zudem durch Maßnahmen der Verfahrensgestaltung reduzieren. So könnte auf per e-Mail eingehende Petitionen mit einer Eingangsbestätigung an die vom Absender angegebene e-Mail-Adresse mit der Bitte um elektronische Rückbestätigung reagiert werden, ein Weg, der z.B. beim Abschluss von Kaufverträgen im Internet bereits heute üblich ist.

Wäre das Schriftformerfordernis bei der Petition im einfachen Recht geregelt, hätte – da bin ich mir sicher – deshalb der Gesetzgeber im 3. VwVfÄndG wie bei vergleichbaren Sachverhalten²¹ die Kommunikation mittels einfacher e-Mail zugelassen. Es bleibt die Frage, ob eine solche ausdrückliche Regelung auch für Art. 17 GG erforderlich ist. Da – wie gesagt – die Auslegung von Verfassungsnormen im Kontext der gesamten Rechtsordnung erfolgt und dabei die allgemeine Rechtsentwicklung zu berücksichtigen ist, bedarf es einer gesonderten Anpassung des Art. 17 GG nicht. Das Schriftformerfordernis des Art. 17 GG bezweckt keine Erschwerung des Zugangs.²² Vielmehr ist davon auszugehen, dass auch im Zusammenhang mit Petitionen eine Regelung bezweckt ist, wie sie der Gesetzgeber im einfachen Recht nun durch Anordnung von „schriftlich oder elektronisch“ bestimmt hat. Der Petitionsausschuss ist nicht aus Rechtsgründen gehindert, mittels e-Mail eingehende Petitionen als ordnungsgemäß eingelegt zu behandeln.

IV. Ausblick

Für die Zukunft sollte der Petitionsausschuss unter Berücksichtigung der allgemeinen Rechtsentwicklung das Schriftformerfordernis des Art. 17 GG auch bei einfacher e-Mail als erfüllt ansehen. Falls im Einzelfall eine Eingabe für den Petitionsausschuss nicht zur Bearbeitung geeignet ist, z.B. weil der Einsender sein Petikum als Datei-Anhang mit einem in der Bundestagsverwaltung nicht verfügbarem Datei-Format übermittelt hat, sollte der Petitionsausschuss dies dem Absender unter Angabe der für ihn geltenden technischen Rahmenbedingungen mitteilen. Diese Verfahrensweise entspräche der für die allgemeine Verwaltung geltenden Regelung in § 3a Abs. 3 Satz 1 VwVfG, § 36a Abs. 3 Satz 1 SGB I, § 87a Abs. 2 Satz 1 AO. Falls der Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages sich dieser Auffassung anschließt, empfiehlt sich zur Klarstellung eine Anpassung seiner Verfahrensgrundsätze. Nr. 4 Abs. 1 der Verfahrensgrundsätze könnte dann wie folgt gefasst werden:

„Petitionen sind schriftlich einzureichen. Der Schriftform genügt auch eine per e-Mail übermittelte Eingabe, die den Namen, die vollständige Anschrift und die e-Mail-Adresse des Einsenders enthält.“

¹ *Dürig*, in: Maunz/Dürig, GG, Stand Februar 2003, Art. 17 Rn. 34.

² *Rauball*, in: v. Münch/Kunig, GG, 5. Aufl. 2000, Art. 17 Rn. 11; unklar („grundsätzlich“) *Hömig*, in: Seifert/Hömig, GG, 7. Aufl. 2003, Art. 17 Rn. 4; unsicher („dürfte“) *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, 6. Aufl. 2002, Art. 17 Rn. 3. Beschränkt auf einen neben der Sache liegenden Hinweis „OLG Karlsruhe JR 1979, 466 m. krit. Anm. Ostendorf, JR 1979, 468 ff.“ sind die Ausführungen zur Schriftform *bei Schmidt-Bleibtreu/Klein*, GG, 9. Aufl. 1999, Art. 17 Rn. 4. Keine Aussage findet sich bei *Leibholz/Rinck/Hesselberger*, GG, Stand Oktober 2002. Zu weiteren Varianten (Niederschrift, Vermerk eines Abgeordneten über ihm mündlich vorgetragenem Anliegen) *Schmitt-Vockenhausen*, Verfassungsrechtliche Probleme der Behandlung von Petitionen durch den Bundestag nach Artikel 17 GG, Diss. Mainz 1979, S. 15.

³ *Brenner*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 4. Aufl. 1999, Art. 17 Rn. 31.

⁴ *Bauer*, in: Dreier, GG, 1996, Art. 17 Rn. 25; *Stettner*, in: Dolzer, GG, Bonner Kommentar (BK), Stand November 2000, Art. 17 Rn. 72; *Stein*, in: Wassermann, GG, Alternativkommentar (AK), Stand August 2002, Art. 17 Rn. 20; *Dollinger*, in: Clemens/Umbach, GG, Mitarbeiterkommentar (MAK), 2002, Art. 17 Rn. 24. Im Ergebnis wohl auch *Model/Müller*, GG, 11. Aufl. 1996, Art. 17 Rn. 3: „... wegen des Erfordernisses aktentechnischer Bearbeitung schriftlich ...“ und *Burmeister*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, 1987 ff., Bd. II, § 32 Rn. 22 ff.

⁵ Nach Einstellung des Btx-Dienstes der Telekom ist elektronische Post, die nicht als Telefax gesandt wird, an den Petitionsausschuss von außerhalb des Intranet des Bundes nur noch über das Internet zu vermitteln.

⁶ *Krüger/Pagenkopf*, in: Sachs, GG, 3. Aufl. 2003, Art. 17 Rn. 9.

⁷ *GmS-OGB*, BVerwGE 111, 377 = BGHZ 144, 160 = NJW 2000, 2340.

⁸ *Dürig*, in: Maunz/Dürig (o. Fn. 1), Rn. 35; *Brenner*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (o. Fn. 3), Rn. 31; *Burmeister*, in: Isensee/Kirchhof (o. Fn. 4), Rn. 24.

⁹ *Dürig*, in: Maunz/Dürig (o. Fn. 1).

¹⁰ *P. Stelkens/Schmitz*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 6. Aufl. 2001, § 22 Rn. 31 m. w. Nachw.

¹¹ *Hoffmann-Riem*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann, Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft, 2000, S. 9 (46 ff.); *Schmitz/Schlatmann*, NVwZ 2002, 1281 (1283).

¹² Vgl. *Schlatmann*, DVBl 2002, 1005 m. w. Nachw.

¹³ Vom 21. 8. 2002, BGBl I, 3322.

¹⁴ *Deubert*, BayVBl 2003, 426.

¹⁵ *P. Stelkens/Schmitz*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (o. Fn. 10), § 1 Rn. 155, 157 m.w.N.; a.A. wohl *Krüger/Pagenkopf* (o. Fn. 6).

¹⁶ § 3a VwVfG, § 36a SGB I, § 87a AO, jew. i.d.F. des 3. VwVfÄndG (o. Fn. 13).

¹⁷ § 126 Abs. 3 i.V.m. § 126a BGB i.d.F. des Gesetzes zur Anpassung der Formvorschriften des Privatrechts und anderer Vorschriften an den modernen Rechtsgeschäftsverkehr vom 13. 7. 2001, BGBl I, 1542.

¹⁸ I.d.F. vom 16.5.2001, BGBl I, 876.

¹⁹ Z.B. für den Antrag auf Zurückstellung vom Wehrdienst, § 20 WehrpflichtG i.d.F. von Art. 64 des 3. VwVfÄndG (o. Fn. 13), oder für von Behörden eingeholte Äußerungen von Beteiligten, Sachverständigen und Zeugen, § 26 Abs.1 Satz 2 Nr. 2 VwVfG.

²⁰ Vorgangsbearbeitung im „Workflow“ innerhalb der Behörde; hierzu *Schmitz/Schlatmann*, NVwZ 2002, 1281 (1287).

²¹ Beispiele o. Fn. 19.

²² *Brenner* (o. Fn. 3), *Dollinger* (o. Fn. 4), *Model/Müller* (o. Fn. 4); wohl auch *Stettner*, *Bauer*, *Stein*, *Burmeister* (jew. o. Fn. 4).