

Ministerialrat Dr. Heribert Schmitz, Berlin/Birkenwerder

Behandlung von Petitionen, die per e-Mail eingehen

Materialien zum einführenden Referat

bei der
Tagung der Vorsitzenden und stellvertretenden Vorsitzenden
der Petitionsausschüsse des Bundes und der Länder

am 15. September 2003 in Kiel

I. Bestimmungen zum Petitionsrecht

1) Art. 17 GG [Petitionsrecht]

Jedermann hat das Recht, sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Stellen und an die Volksvertretung zu wenden.

2) Grundsätze des Petitionsausschusses über die Behandlung von Bitten und Beschwerden (Verfahrensgrundsätze)

Aufgrund des § 110 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO BT) stellt der Petitionsausschuss für die Behandlung von Bitten und Beschwerden folgende Grundsätze auf:

...

4. Schriftform

- (1) Petitionen sind schriftlich einzureichen. Die Schriftform ist nur bei Namensunterschrift gewahrt.
- (2) Ein Recht, Petitionen mündlich vorzubringen oder persönlich zu überreichen, besteht nicht.

...

3) Historische Verfassungstexte

preuß. ALR 1794:

§ 156 II (Teil) 20 (Titel)

Dagegen steht einem jeden frey, seine Zweifel, Einwendungen und Bedenklichkeiten gegen Gesetze und andere Anordnungen im Staate sowie überhaupt seine Bemerkungen und Vorschläge über Mängel und Verbesserungen sowohl dem Oberhaupt des Staates als den Vorgesetzten der Departements anzuzeigen; und letztere sind dergleichen Anzeigen mit erforderlicher Aufmerksamkeit zu prüfen verpflichtet.

PaulskirchenV 1849:

§ 159

(1) Jeder Deutsche hat das Recht, sich mit Bitten und Beschwerden schriftlich an die Behörden, an die Volksvertretungen und an den Reichstag zu wenden.

(2) Dieses Recht kann sowohl von Einzelnen als von Corporationen und von Mehreren im Vereine ausgeübt werden; beim Heer und der Kriegsflotte jedoch nur in der Weise, wie es die Disciplinavorschriften bestimmen.

§ 160

Eine vorgängige Genehmigung der Behörden ist nicht notwendig, um öffentliche Beamte wegen ihrer amtlichen Handlungen gerichtlich zu verfolgen.

RV 1871:

Art. 23

Der Reichstag hat das Recht, innerhalb der Kompetenz des Reichs Gesetze vorzuschlagen und an ihn gerichtete Petitionen dem Bundesrate ... zu überweisen.

WRV:

Art. 126

Jeder Deutsche hat das Recht, sich schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständige Behörde oder an die Volksvertretung zu wenden. Dieses Recht kann sowohl von Einzelnen als auch von mehreren gemeinsam ausgeübt werden.

II. Kommentierende Literatur zum Merkmal „schriftlich“

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

1. Eine vom Verfassungstext offenkundig gemachte Beschränkung des Art. 17 ist das Erfordernis der **Schriftform**.

a) Das bedingt Namensunterschrift (oder gerichtlich oder notariell beglaubigtes Handzeichen), so daß **anonyme Petitionen** von Art. 17 von vornherein nicht gedeckt sind. Die Zulässigkeit **pseudonymer** Petitionen richtet sich nach allgemeinem Namensrecht. Gerade bei ihnen kann die den Petitionsadressaten stets zustehende Echtheitskontrolle bedeutsam werden. ...

d) Unter Grundrechtsschutz steht auch nicht die Befugnis, die (schriftliche) Petition **persönlich überreichen** zu dürfen. Man wird nicht mit der Annahme fehlgreifen, daß die Beschränkung auf „schriftliche“ Petitionen gerade dazu dienen sollte, die „Petition“ nicht zur akuten druckausübenden „Demonstration“ entarten zu lassen. Die von Massen etwa einem tagenden Parlament überreichte und vorgetragene „Bittschrift“ erhalte naturgemäß den Charakter einer akuten „Drohschrift“.

2) *Stettner*, in: Dolzer, GG, Bonner Kommentar (BK), Stand November 2000, Art. 17 Rn. 72

Für die Anforderung der „Schriftlichkeit“ ist nicht auf die Anforderungen von § 126 BGB zurückzugreifen (eigenhändige Unterschrift bzw. gerichtlich oder notariell beglaubigtes Handzeichen); es genügt, wenn die Petition **durch Schriftzeichen verkörpert ist und ihren Urheber erkennen lässt**.

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

Wenn gelegentlich im Zusammenhang mit der Schriftlichkeit jedoch das Erfordernis der **eigenhändigen Unterschrift** verneint wird, sofern sich der Name des Petenten anderweitig aus der Petition ergibt, so wird damit verkannt, daß sich der Petent gegenüber dem Petitionsadressaten auch ernsthaft zu seinem Begehren bekennen muß; dieser Nachweis ist letztlich nur durch eigenhändige Unterschrift – bzw., bei Vorliegen einer entsprechenden Vollmacht, durch die Unterschrift des nach den Vorschriften des BGB zu bestimmenden Vertreters – zu erbringen. Daß der Petent „hinter seiner Petition steht“, kann nur durch seine eigenhändige Unterschrift sichergestellt werden. Daß – dies vom Erfordernis der eigenhändigen Unterschrift losgelöste Zulässigkeitsvoraussetzung – eine Petition im Hinblick auf ihren Zweck **nicht anonym** oder pseudonym sein darf, vielmehr den Petenten erkennen lassen muß, ist hingegen ein Erfordernis, das sich weniger aus der Schriftlichkeit als Zulässigkeitsvoraussetzung als vielmehr daraus ergibt, daß die Petition ernsthaft sein und verbeschieden können werden muß.

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

Petitionen bedürfen der **Schriftform** („schriftlich“). Adresse und Unterschrift sind damit notwendig. Eine anonyme Einlegung scheidet aus. Ob eine eigenhändige Unterschrift (Na-

mensunterschrift bzw. gerichtlich oder notariell beglaubigtes Handzeichen, § 126 BGB) erforderlich ist, ist umstritten. Unstrittig ist, dass eine Petition auch durch Femschreiben und Telegramm eingelegt werden kann, da dies auch für die formstrengeren Klagen und Rechtsmittel anerkannt ist. Ebenso sind Zuschriften über das Internet und per elektronischer Post zulässig, wenn sie einem bestimmten Absender zu zuordnen sind und die Unterschriftlichkeit, eventuell durch eine nachzureichende spätere Erklärung gewährleistet ist.

5) *Rauball*, in: v. Münch/Kunig, GG, 5. Aufl. 2000, Art. 17 Rn. 11

Erforderlich ist die eigenhändige Unterschrift (Namensunterschrift bzw. gerichtlich oder notariell beglaubigtes Handzeichen, § 126 BGB; Brenner, vMKS, Rn. 31, mit Hinweis auf die Verfahrensgrundsätze in Nr. 4 Abs. 1 S. 2; abweichend ...

6) *Bauer*, in: Dreier, GG, 1996, Art. 17 Rn. 25

Für die von Art. 17 GG erfaßten Petitionen ist die Schriftform **Zulässigkeitsvoraussetzung**. Anonyme und pseudonyme Petitionen sind dadurch ausgeschlossen. Nicht erforderlich ist die handschriftliche Unterschrift, wenn der Name des Petenten anderweitig hervorgeht; ...

7) *Stein*, in: Wassermann, GG, Alternativkommentar (AK), Stand August 2002, Art. 17 Rn. 20

Petitionen bedürfen der Schriftform. Die Benutzung einer Fremdsprache ist zulässig. Dabei müssen der Absender und seine Anschrift erkennbar sein, um eine Verbescheidung zu ermöglichen. *Dagtoglou* [Vorauslage Bonner Kommentar] verlangt eine handschriftliche Namensunterschrift, begründet dies jedoch lediglich mit Argumenten gegen die Anonymität, die auch durch eine nichthandschriftliche Absenderangabe entkräftet werden. Unstreitig ist, daß eine Petition durch Telefax oder Telegramm eingelegt werden kann da dies auch für die (formstrengeren) Klagen und Rechtsmittel anerkannt ist.

8) *Dollinger*, in: Clemens/Umbach, GG, Mitarbeiterkommentar (MAK), 2002, Art. 17 Rn. 24

Wegen des Erfordernisses der Bearbeitung wird teilweise verlangt, daß die Petition schriftlich oder zur Niederschrift einzulegen sei. Der Gesetzeswortlaut „**schriftlich**“ **schließt mündliche Petitionen aber nicht aus**, da diese Formulierung nicht als erschwerendes Form-erfordernis, sondern gerade als Erweiterung der zunächst bestehenden mündlichen Petitionsmöglichkeit zu verstehen ist. Auf die tatsächliche Bezeichnung kommt es nicht an, insoweit ist der Rechtsgedanke des § 133 BGB heranzuziehen.

Eine handschriftliche **Unterschrift** ist **nicht erforderlich**, jedoch muß der Name des Petenten eindeutig aus der Petition hervorgehen. Anonyme Petitionen sind daher ausgeschlossen.

9) *Hömig*, in: Seifert/Hömig, GG, 7. Aufl. 2003, Art. 17 Rn. 4

Erforderlich ist grundsätzlich eigenhändige Unterzeichnung durch Namensunterschrift oder mittels notariell beglaubigten Handzeichens (str.).

10) *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, GG, 6. Aufl. 2002, Art. 17 Rn. 3

Sie muss schriftlich erfolgen und darf im Hinblick auf ihren Zweck nicht anonym sein (...). Die Schriftform wird auch durch Telefax gewahrt (...) und dürfte eine eigenhändige Unterschrift erfordern (...).

11) *Model/Müller*, GG, 11. Aufl. 1996, Art. 17 Rn. 3

Die Petition ist nicht **an Form oder Frist** gebunden, muß aber wegen des Erfordernisses aktentechnischer Bearbeitung schriftlich oder zur Niederschrift eingelegt werden. Doch werden durch die Formulierung „schriftlich“ mündliche Petitionen nicht ausgeschlossen, weil „schriftlich“ in Art. 17 nicht als erschwerendes Formerfordernis gedacht ist, sondern als Erweiterung der zunächst bestehenden mündlichen Petitionsmöglichkeit. Sinngemäß ist zu lesen: „Jedermann hat das Recht ... sich sogar schriftlich... zu wenden.“

12) *Burmeister*, in: *Isensee/Kirchhof*, Handbuch des Staatsrechts, 1987 ff., Bd. II, § 32 Rn. 23 f.

Dem Schriftformerfordernis, das seine Begründung im Interesse des Petitionsadressaten an zügiger, reibungsloser Bearbeitung des vorgetragenen Sachanliegens findet, trägt auch die fremdsprachige Petition ausreichend Rechnung.

Daneben ist die namentliche Unterzeichnung der Petitionsschrift notwendig. Dies ergibt sich nicht nur daraus, daß eine anonyme Grundrechtsausübung begriffswidrig ist, sondern auch aus dem Umstand, daß nur bei Individualisierbarkeit der Person des Petenten der Bescheidungsanspruch erfüllt werden kann. Hierbei kann die Verwendung eines Pseudonyms durchaus genügen.

13) *Sachs*, Verfassungsrecht II: Grundrechte, 2. Aufl. 2003, B 17 Rn. 6

Grundrechtsschutz nach Art. 17 GG besteht für Bitten oder Beschwerden nur, wenn diese **schriftlich eingelegt** werden. Dieses Erfordernis stellt eine tatbestandliche Verengung des Schutzgegenstandes dar. Nicht schriftlich vorgebrachte Bitten oder Beschwerden genießen von vornherein nicht den Schutz des Petitionsgrundrechts; für sie greift lediglich die Freiheit der Meinungsäußerung ein. Die genaue Bedeutung der Schriftlichkeit im Rahmen des Art. 17 GG ist nicht abschließend geklärt. Kraft impliziter Bezugnahme dürfte auf die Anforderungen abgestellt werden, die sonst bei Schriftformerfordernissen im Verkehr mit Behörden bestehen.

III. Vorschriften des einfachen Rechts zur Schriftform

1) Verwaltungsverfahrensgesetz

§ 3a Elektronische Kommunikation

(1) Die Übermittlung elektronischer Dokumente ist zulässig, soweit der Empfänger hierfür einen Zugang eröffnet.

(2) Eine durch Rechtsvorschrift angeordnete Schriftform kann, soweit nicht durch Rechtsvorschrift etwas anderes bestimmt ist, durch die elektronische Form ersetzt werden. In diesem Fall ist das elektronische Dokument mit einer qualifizierten elektronischen Signatur nach dem Signaturgesetz zu versehen. Die Signierung mit einem Pseudonym, das die Identifizierung der Person des Signaturschlüsselinhabers nicht ermöglicht, ist nicht zulässig.

(3) Ist ein der Behörde übermitteltes elektronisches Dokument für sie zur Bearbeitung nicht geeignet, teilt sie dies dem Absender unter Angabe der für sie geltenden technischen Rahmenbedingungen unverzüglich mit. Macht ein Empfänger geltend, er könne das von der Behörde übermittelte elektronische Dokument nicht bearbeiten, hat sie es ihm erneut in einem geeigneten elektronischen Format oder als Schriftstück zu übermitteln.

2) Sozialgesetzbuch I

§ 36a Elektronische Kommunikation

(Absatz 1 bis 3 der Vorschrift wortgleich mit § 3a VwVfG)

3) Abgabenordnung

§ 87a Elektronische Kommunikation

(Vorschrift entspricht weitgehend § 3a VwVfG)

4) Bürgerliches Gesetzbuch

§ 126 Schriftform

(1) Ist durch Gesetz schriftliche Form vorgeschrieben, so muss die Urkunde von dem Aussteller eigenhändig durch Namensunterschrift oder mittels notariell beglaubigten Handzeichens unterzeichnet werden.

(2) Bei einem Vertrag muss die Unterzeichnung der Parteien auf derselben Urkunde erfolgen. Werden über den Vertrag mehrere gleichlautende Urkunden aufgenommen, so genügt es, wenn jede Partei die für die andere Partei bestimmte Urkunde unterzeichnet.

(3) Die schriftliche Form kann durch die elektronische Form ersetzt werden, wenn sich nicht aus dem Gesetz ein anderes ergibt.

(4) Die schriftliche Form wird durch die notarielle Beurkundung ersetzt.

§ 126a Elektronische Form

(1) Soll die gesetzlich vorgeschriebene schriftliche Form durch die elektronische Form ersetzt werden, so muss der Aussteller der Erklärung dieser seinen Namen hinzufügen und das elektronische Dokument mit einer qualifizierten elektronischen Signatur nach dem Signaturgesetz versehen.

(2) Bei einem Vertrag müssen die Parteien jeweils ein gleichlautendes Dokument in der in Absatz 1 bezeichneten Weise elektronisch signieren.

§ 126b Textform

Ist durch Gesetz Textform vorgeschrieben, so muss die Erklärung in einer Urkunde oder auf andere zur dauerhaften Wiedergabe in Schriftzeichen geeignete Weise abgegeben, die Person des Erklärenden genannt und der Abschluss der Erklärung durch Nachbildung der Namensunterschrift oder anders erkennbar gemacht werden.