

Art. 3, 5, 17, 45c GG

## Bundestag muss Petition nicht im Internet veröffentlichen

BVerwG, Urt. v. 15.03.2017 – 6 C 28.16, BeckRS 2017, 112355

### Fall

Der Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages (P) eröffnet die Möglichkeit, Petitionen per E-Mail einzureichen und auf seiner Internetseite zu veröffentlichen: [epetitionen.bundestag.de](http://epetitionen.bundestag.de). Eine gesetzliche Regelung dazu fehlt. Es existiert nur die von P erlassene Richtlinie für die Behandlung von öffentlichen Petitionen (RÖP) zu § 110 GO BT (BT-Drs.18/8370 S. 138 f.). Solange die öffentliche Petition auf der Internetseite steht, können Dritte sie elektronisch mitzeichnen oder einen Diskussionsbeitrag leisten. Danach nimmt das allgemeine Petitionsverfahren nach §§ 108 ff. GO BT seinen Lauf. Dies gilt auch für Petitionen, deren Veröffentlichung der Petitionsausschuss abgelehnt hat.

E reichte am 24.06.2014 bei P per elektronischem Formular die folgende Petition ein: „Der Bundestag möge verbieten, dass Berufe, für die es Studiengänge gibt, von Personen ausgeübt werden, die das zugehörige Studium nicht absolviert haben“. Das Verlangen der E, ihre Eingabe als öffentliche Petition zu behandeln, lehnte P am 17.08.2014 ab, weil die Petition die Berufsfreiheit (Art. 12 GG) verletze und daher keine Erfolgsaussichten besitze.

Am 16.01.2015 hat E beim Verwaltungsgericht Klage erhoben. Sie will erreichen, dass P ihre Bitte als öffentliche Petition behandelt, weil sie dann größere politische Wirkung entfalte. Die Veröffentlichung steigere gegenüber einfachen Petitionen die Erfolgsaussichten. Der Zugang zur Internetseite könne nur durch Gesetz beschränkt werden, wenn der Speicherplatz knapp sei. Die Erfolgsaussichten dürfe P ohne gesetzliche Grundlage gar nicht prüfen. P habe die Internetseite als öffentliche Einrichtung in Form eines Meinungsforums ausgestaltet. Meinungsfreiheit und Gleichbehandlungsgrundsatz verböten Kriterien nach den Erfolgsaussichten oder dem Inhalt des Anliegens. E meint, sie habe einen verfassungsrechtlichen Anspruch auf Veröffentlichung. Wie wird das Verwaltungsgericht entscheiden?

### Auszug aus der Richtlinie für die Behandlung von öffentlichen Petitionen (RÖP)

1.<sup>1</sup> Öffentliche Petitionen können ... unter Verwendung des hierfür vorgesehenen elektronischen Formulars an den Petitionsausschuss eingereicht werden.<sup>2</sup> Öffentliche Petitionen werden auf der Internetseite des Petitionsausschusses veröffentlicht.<sup>3</sup> Es besteht kein Rechtsanspruch auf Annahme einer Petition als öffentliche Petition ...

2.1. <sup>1</sup> Voraussetzung für eine öffentliche Petition ist, dass die Bitte oder Beschwerde inhaltlich ein Anliegen von allgemeinem Interesse zum Gegenstand hat und das Anliegen und dessen Darstellung für eine sachliche öffentliche Diskussion geeignet sind ...  
<sup>3</sup> Das Anliegen muss sachlich, konkret und verständlich formuliert und durch eine Begründung getragen sein ...

3. Eine öffentliche Petition wird einschließlich ihrer Begründung nicht zugelassen, wenn sie

(a) die Anforderungen der Ziffer 2.1 nicht erfüllt ...

4. Von einer Veröffentlichung kann abgesehen werden, insbesondere wenn ...

(e) die Petition offensichtlich erfolglos bleiben wird ...

5. ... <sup>5</sup> Der Petent soll über eine Veröffentlichung oder eine Nichtveröffentlichung informiert werden; Gründe für Nichtveröffentlichungen sollen ihm mitgeteilt werden.

8. Die Mitzeichnungsfrist, in der weitere Personen die öffentliche Petition mitzeichnen oder Diskussionsbeiträge abgeben können, beträgt vier Wochen.

### Leitsätze

1. Aus Art. 17 GG folgt lediglich ein Anspruch auf die Feststellung des Inhalts und der Zielrichtung der Petition und auf einen nachvollziehbaren und diskriminierungsfreien Umgang mit ihr.

2. Ablehnende Entscheidungen über die Veröffentlichung von Petitionen im Internet dürfen den Petenten nicht diskriminieren und müssen nachvollziehbar sein; darüber hinaus entziehen sie sich einer inhaltlichen Nachprüfung und Bewertung anhand rechtlicher Maßstäbe. Das gilt auch für das Grundrecht der Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG) und das Gleichbehandlungsgebot (Art. 3 Abs. 1 GG).

3. Die Veröffentlichung einer Petition auf der Internetseite des Bundestages, um die Bedeutung des Anliegens in der Öffentlichkeit zu ermessen, unterliegt nicht dem Vorbehalt des Gesetzes; sie kann durch parlamentarisches Innenrecht geregelt werden.

## Lösung

Das Verwaltungsgericht gibt der Klage statt, soweit sie zulässig und begründet ist.

### A. Zulässigkeit der Klage

I. Mangels aufdrängender Sonderzuweisung kann der **Verwaltungsrechtsweg** nur nach § 40 Abs. 1 S. 1 VwGO eröffnet sein.

1. Dazu muss eine **öffentlich-rechtliche** Streitigkeit vorliegen. Die Rechtsnatur einer Streitigkeit richtet sich nach der Rechtsnatur des Rechtsverhältnisses, aus dem der Klageanspruch hergeleitet wird. Ist die streitentscheidende Norm öffentlich-rechtlich, gilt Gleiches für das Rechtsverhältnis. Das Rechtsverhältnis zwischen E und P wird von Art. 17 i.V.m. Art. 3 und Art. 45c GG sowie vom parlamentarischen Binnenrecht (RÖP) bestimmt. Die grundgesetzlichen Vorschriften, die GO BT und damit das Rechtsverhältnis sind öffentlich-rechtlich. Eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit liegt vor.

2. Diese muss auch **nichtverfassungsrechtlicher** Art sein. Verfassungsrechtlich sind grundsätzlich nur Streitigkeiten, die in formeller und materieller Hinsicht verfassungsrechtlichen Charakter besitzen. Das sind Streitigkeiten zwischen Verfassungsorganen oder sonst unmittelbar am Verfassungsleben Beteiligten (formell), bei deren Hauptfrage es um die Auslegung und Anwendung von Verfassungsrecht geht (materiell). Zwar sind die angeführten Vorschriften des GG, also materielles Verfassungsrecht, streitentscheidend. E als Bürgerin ist jedoch nicht unmittelbar am Verfassungsleben beteiligt. Der Streit ist deshalb nichtverfassungsrechtlicher Art.

3. Eine **abdrängende** Sonderzuweisung zu einem anderen Gericht fehlt.

Der Verwaltungsrechtsweg ist eröffnet.

II. Die **statthafte Klageart** richtet sich nach dem Klagebegehren, das in der Veröffentlichung der Petition auf der Website des P besteht. In Betracht kommt eine **Verpflichtungsklage** nach § 42 Abs. 1 Fall 2 VwGO. Dann muss es sich bei der Entscheidung über die Veröffentlichung um einen Verwaltungsakt i.S.d. § 35 S. 1 VwVfG handeln.

1. Die Abschlussmitteilung über die **Petition** selbst ist kein Verwaltungsakt i.S.d. § 35 VwVfG. Ein Petitions„bescheid“ regelt nichts mit unmittelbarer rechtlicher Außenwirkung, sondern stellt nur die tatsächliche Erfüllung der Verpflichtung aus Art. 17 GG dar, indem er das Verfahren mitteilt, in dem die Petition behandelt worden ist. Materielles Recht im Einzelfall wird nicht gesetzt. Überdies würde ein bestandskräftiger Bescheid einer Petition in gleicher Sache im Wege stehen. Außerdem wäre es unangemessen, wenn das Verwaltungsgericht auf eine Untätigkeitsklage eine Bearbeitungsfrist nach § 75 S. 3 VwGO setzen und auf den Ablauf des parlamentsinternen Verfahrens einwirken könnte.

2. Davon abweichend könnte der **Entscheidung** über die **Behandlung** von Petitionen als „**öffentliche Petitionen**“ und deren Veröffentlichung auf der Internetseite des Deutschen Bundestages Regelungscharakter im Sinne des § 35 S. 1 VwVfG zukommen. Hierfür könnte die nach den RÖP vorzunehmende Prüfung sprechen, ob die Voraussetzungen für eine öffentliche Petition erfüllt sind. Eine Regelungswirkung ist indes auch insoweit zu verneinen:

Wird nicht einmal das Petitionsverfahren selbst durch einen Verwaltungsakt abgeschlossen, gilt das umso mehr für die rein **verfahrensrechtliche Vorfrage** der Veröffentlichung. Die bloße **Veröffentlichung** stellt als Bekanntgabe im Internet lediglich schlichtes Verwaltungshandeln ohne **Regelungswirkung** dar. Das findet sich auch in den allgemeinen verfahrensrechtlichen Grundsätzen bestätigt: Nicht jede Rechtsanwendung und jede

Näher AS-Skript VwGO (2017), Rn. 38 ff.

Hinzu kommt noch das Art. 45c GG ergänzende „Gesetz über die Befugnisse des Petitionsausschusses“, das hier keine Rolle spielt.

Doppelte Verfassungsunmittelbarkeit

St.Rspr. seit BVerwG NJW 1976, 637; NJW 1977, 118.

Einen Petitionsbescheid verlangt E aber gar nicht.

Fraglich ist weiter, ob der Petitionsausschuss überhaupt Behörde i.S.v. § 1 Abs. 4 VwVfG ist. Einerseits bereitet er den Beschluss des Bundestages über die Petition nur vor, andererseits arbeitet er wie eine Verwaltungsbehörde in Einzelfällen und nicht legislativ.

Vgl. OVG Bln-Bbg RÜ 2016, 449, 450 und AS-Skript Verwaltungsrecht AT 1 (2016), Rn. 196 ff.

Entscheidung, die einer tatsächlichen Handlung notwendig vorausgeht, stellt jedoch bereits eine rechtliche Regelung dar.

Damit ist die Klage der E nicht auf den Erlass eines Verwaltungsakts, sondern auf ein schlichtes Verwaltungshandeln gerichtet. Für dieses Begehren ist die **allgemeine Leistungsklage** statthaft, die von §§ 43 Abs. 2, 111 VwGO vorausgesetzt wird und gewohnheitsrechtlich anerkannt ist.

**III. Besondere Sachurteilsvoraussetzungen** bestehen für die allgemeine Leistungsklage nicht. Insbesondere besteht **keine Klagefrist**, sodass unerheblich ist, dass E erst ein halbes Jahr nach dem Ablehnungsschreiben geklagt hat. Allerdings verlangt die Rspr. eine **Klagebefugnis** analog § 42 Abs. 2 VwGO, um der VwGO fremde Popularklagen zu verhindern. Es ist jedenfalls nicht nach jeder denkbaren Betrachtungsweise ausgeschlossen, dass E in ihren subjektiv-öffentlichen Rechten aus Art. 17 und Art. 3 Abs. 1 GG verletzt ist, indem P die Veröffentlichung der Petition abgelehnt hat. Art. 17 GG verleiht dem Petenten ein subjektiv-öffentliches Recht auf Beantwortung seiner Petition. Aus Art. 3 Abs. 1 GG kann E Gleichbehandlung mit anderen Petenten verlangen. Damit ist E analog § 42 Abs. 2 VwGO klagebefugt.

**IV.** Ein **Vorverfahren** ist bei der allgemeinen Leistungsklage weder nach der VwGO noch im vorliegenden Fall spezialgesetzlich vorgesehen.

**V. Richtige Klagegegnerin** ist die Bundesrepublik Deutschland als Rechtsträgerin des Bundestages und des P als dessen Organteil.

**VI.** Die **Beteiligtenfähigkeit** der E als natürliche Person ergibt sich aus § 61 Nr. 1 Fall 1 VwGO, die der Bundesrepublik als juristische Person des öffentlichen Rechts aus § 61 Nr. 1 Fall 2 VwGO. E ist nach § 62 Abs. 1 Nr. 1 VwGO prozessfähig. Für die Bundesrepublik handelt nach § 62 Abs. 3 VwGO der Bundestagspräsident als Vertreter des Bundestages (vgl. § 7 Abs. 1 S. 1 GO BT), der sich seinerseits des Petitionsausschusses bedient (vgl. Art. 45c GG).

Die Klage ist zulässig.

## B. Begründetheit der Klage

Die Klage ist begründet, soweit E ein **Anspruch auf Veröffentlichung** ihrer Petition zusteht.

**I.** Dann müsste sich E auf eine **Anspruchsgrundlage** stützen können.

**1.** Als Anspruchsgrundlage scheiden die **RÖP** aus, weil es sich hierbei lediglich um (Parlaments-) Innenrecht handelt und überdies nach ihrer Nr. 1 S. 3 ausdrücklich kein Anspruch auf die Behandlung als öffentliche Petition gegeben sein soll. Auch das **Gesetz über die Befugnisse des Petitionsausschusses** (Sartorius 5) regelt die öffentliche Petition nicht.

**2.** Somit kommt lediglich ein Anspruch unmittelbar aus dem **Petitionsgrundrecht** des Art. 17 GG in Betracht. Grundsätzlich sind Grundrechte Abwehrrechte gegen den Staat („status negativus“), gewähren keine direkten Leistungsansprüche und scheiden daher als Anspruchsgrundlage grds. aus.

„[8] ... Dementsprechend bietet Art. 17 GG Petenten Schutz davor, dass Vorbereitungs- und Werbemaßnahmen für Petitionen, die sich im Rahmen der allgemeinen Gesetze halten, behindert werden.“

Art. 17 GG ist allerdings nicht in erster Linie **Abwehrrecht**. Auch wenn sein Gewährleistungsgehalt im Einzelnen umstritten ist, besteht Einigkeit, dass der Bürger unmittelbar aus Art. 17 GG **Ansprüche** herleiten kann.

„[8] Art. 17 GG vermittelt Petenten einen Anspruch darauf, dass die angerufene Stelle die Petition entgegennimmt. Der dadurch gewährleistete vorbehaltlose Zugang zu den zuständigen Stellen und den Volksvertretungen darf nicht eingeschränkt werden ...“

Weiter ließe sich die Frage aufwerfen, ob die Klage nach § 44a VwGO unzulässig ist, weil die Veröffentlichung lediglich eine behördliche Verfahrenshandlung darstellt, die nur zusammen mit der Sachentscheidung angegriffen werden kann (vgl. AS-Skript VwGO [2017], Rn. 560).

Etwas anderes gilt für beamtenrechtliche Leistungsklagen (§ 126 Abs. 2 BBG, § 54 Abs. 2 BeamStG).

Zu Art. 17 GG vgl. AS-Skript Grundrechte (2017), Rn. 580 ff.

Zum sog. „Statusstreit“: Klein, in: Maunz/Dürig, GG [Dez. 2016], Art. 17 Rn. 80 ff.

II. Dann müsste E in den personellen und ihre Eingabe in den sachlichen **Schutzbereich** des Art. 17 GG fallen.

**1. Grundrechtsträger** ist „jedermann“, also auch E als natürliche Person. Der personelle Schutzbereich ist eröffnet.

**2.** In **sachlicher** Hinsicht ist geschützt, wer sich schriftlich mit Bitten und Beschwerden u.a. an die Volksvertretung wendet.

**a)** „[7] ... Unter **Bitten** sind Forderungen und Vorschläge zu verstehen, die auf ein Handeln oder Unterlassen von staatlichen Organen, Behörden und sonstigen Einrichtungen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, gerichtet sind. Hierzu gehören insbesondere Vorschläge zur Gesetzgebung. **Beschwerden** sind Beanstandungen, die sich gegen ein Handeln oder Unterlassen dieser Stellen wenden. Das Petitionsgrundrecht nach Art. 17 GG ist **inhaltlich nicht begrenzt** ... Es steht jedermann frei, sich durch eine Petition für die Förderung welchen Anliegens auch immer einzusetzen.“

Die Aufforderung der E, die Berufsausübung denen vorzubehalten, die ein entsprechendes Studium vorzuweisen haben, stellt als Forderung eine Bitte in diesem Sinne, mithin eine **Petition** dar.

**b)** Der Bundestag ist eine **Volksvertretung** und damit tauglicher Petitionsadressat. Er müsste auch **verbandskompetent** sein.

„[9] ... Die Zuständigkeit der Volksvertretungen besteht für alle Petitionen, die in den Kompetenzbereich des Bundes oder der Länder fallen ...“

Soweit der Bund die Gesetzgebungskompetenz für das Berufsrecht besitzt (vgl. z.B. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 und 12 GG), ist der Bundestag als Gesetzgebungsorgan, dessen Teil P ist, verbandskompetent für das Anliegen der E.

**c)** Zweifelhaft ist, ob die elektronische Form, die E gewählt hat, dem grundgesetzlichen **Schriftformerfordernis** in Art. 17 GG genügt. Den Anforderungen der §§ 126, 126a BGB genügt das elektronische Formular zwar nicht. Diese strengen Vorschriften sind indessen weder unmittelbar anwendbar noch zur Auslegung des Art. 17 GG geeignet. Vielmehr spricht Nr. 1 S. 1 RÖP, der das elektronische Formular ausdrücklich zur Voraussetzung einer Veröffentlichung macht, dafür, dass E das Schriftformerfordernis gewahrt hat. Zumindest ist es P angesichts der RÖP verwehrt, sich auf die ggf. fehlende Schriftform zu berufen. Da E zudem nicht anonym geblieben ist, genügt die elektronische Form dem Sinn des Schriftformerfordernisses.

Die Petition der E erfüllt die tatbestandlichen Voraussetzungen von Art. 17 GG und unterfällt dessen Schutzbereich.

**3.** Fraglich ist allerdings, ob sich aus Art. 17 GG, der seinen positiven Gewährleistungsgehalt nicht näher bestimmt, die von E erstrebte **Rechtsfolge** ergibt.

„[8] Art. 17 GG vermittelt Petenten einen Anspruch darauf, dass die angerufene Stelle die Petition **entgegennimmt**. ... [9] Weiterhin folgt aus Art. 17 GG die Pflicht der angerufenen Stelle, den Inhalt der Petition zur **Kenntnis zu nehmen** und im Rahmen ihrer Zuständigkeiten zu **prüfen**. ... [10] Zu der nach Art. 17 GG erforderlichen Prüfung einer Petition gehört, dass die angerufene Volksvertretung bzw. der nach Art. 45c Abs. 1 GG zuständige Petitionsausschuss **Inhalt und Zielrichtung der Petition ermitteln**, und sich nachvollziehbar und **diskriminierungsfrei**, d.h. unter Beachtung der Verbote des Art. 3 Abs. 3 GG, mit dem Anliegen befassen. Sie müssen sich darüber klar werden, ob und welche Schritte sie in Bezug auf das Anliegen unternehmen, und die Petition nach Abschluss der Prüfung auf **nachvollziehbare Weise erledigen** ...“

**a) Weitergehende Ansprüche**, insbesondere in welcher Weise der Petitionsausschuss mit einer Petition verfährt, **vermittelt Art. 17 GG nicht**.

Volksvertretungen sind jedenfalls die Parlamente des Bundes und der Länder, aber nicht etwa der Bundesrat.

Das BVerwG hat die Frage der Formgerechtigkeit ausdrücklich offen gelassen (Rn. 14).

#### Art. 17 GG Petitionsrecht

Art. 17 GG gewährt einen Anspruch auf

- Entgegennahme
- sachliche Prüfung
- „Bescheidung“
- Begründung (str., h.M.: –)

„[12] Der grundrechtliche Anspruch des Petenten ist auf die Erfüllung der Prüfungs- und Erledigungspflicht gerichtet. Er erfasst die Wahrnehmung der Behandlungskompetenz nur insoweit, als sie justiziabel ist. Mehr als die Feststellung des Inhalts und der Zielrichtung der Petition und einen nachvollziehbaren und diskriminierungsfreien Umgang mit ihr kann der Petent nach Art. 17 GG nicht verlangen. Das Petitionsgrundrecht gewährt kein durchsetzbares Mitspracherecht des Petenten in Bezug auf die Art und Weise der Behandlung und Erledigung seiner Petition.“

Der Petent hat daher nur einen Anspruch auf Mitteilung, wie seine Petition behandelt worden ist. Er hat keinen Anspruch auf eine nähere Begründung.

**b)** Der Bundestag bzw. P könnte den Gewährleistungsgehalt des Grundrechts durch seine Veröffentlichungspraxis **erweitert** haben, wenn seine Internetseite ein Angebot an die Petenten wäre, für ihr **Anliegen zu werben**.

**aa)** „[15] Einen derartigen Zugang hat der Petitionsausschuss den Petenten nicht eingeräumt. Vielmehr hat er sich die uneingeschränkte Entscheidungsbefugnis für Veröffentlichungen auf der Internetseite vorbehalten. Daraus ist zu schließen, dass diese Entscheidungen Bestandteil der dem Petitionsausschuss obliegenden **Prüfung von Petitionen** sind. Veröffentlichungen sollen dem Petitionsausschuss Informationen über das mit der Petition verfolgte Anliegen verschaffen. Sie kommen dem **Petenten tatsächlich** zugute, weil sie die Aufmerksamkeit auf sein Anliegen lenken und dessen Erfolgsaussichten verbessern können ... Dabei handelt es sich jedoch um **tatsächliche Auswirkungen**, die außerhalb der durch Art. 17 GG geschützten Rechtsstellung des Petenten liegen ...“

Die Veröffentlichung dient dem P nur zur Einschätzung des öffentlichen Interesses an dem Anliegen. Die Veröffentlichung kommt dem Petenten mithin lediglich als **Rechtsreflex** zugute, ist von P bzw. durch die RÖP aber nicht als rechtliche Erweiterung des Petitionsrechts ausgestaltet. Die Veröffentlichung dient nicht den von E verfolgten **Werbezwecken**.

„[17] ... Zum einen hat er einen Rechtsanspruch auf Behandlung als öffentliche Petition, d.h. auf Veröffentlichung, ausdrücklich ausgeschlossen (Nr. 1 S. 3 RÖP). Zum anderen sind die Voraussetzungen für die Veröffentlichung, nämlich das allgemeine Interesse an dem Petitionsanliegen und dessen Eignung für eine sachliche öffentliche Diskussion, zu unbestimmt gehalten ... Die Voraussetzungen sind ersichtlich darauf zugeschnitten, dass der Petitionsausschuss nach seiner Einschätzung der einzelnen Petition autonom entscheiden kann, ob er eine Veröffentlichung für zweckmäßig hält. Dem entspricht, dass der Petent nicht in die Entscheidungsfindung einbezogen wird.“

**bb)** Für die Überprüfbarkeit (**Justiziabilität**) der Veröffentlichungsentscheidung gilt dasselbe wie für die Behandlung des Petitionsanliegens insgesamt.

„[15] ... Ablehnende Entscheidungen über die Veröffentlichung dürfen den Petenten nicht diskriminieren und müssen nachvollziehbar sein. Darüber hinaus entziehen sie sich einer inhaltlichen Nachprüfung und Bewertung anhand rechtlicher Maßstäbe ...“

Diesen Anforderungen genügt die Ablehnung. Der Grund nach Nr. 4 lit. e) RÖP, die Petition werde „offensichtlich erfolglos bleiben“, ist kein willkürliches Kriterium, sondern eine zutreffende rechtliche Bewertung. Aus Art. 17 GG ergibt sich daher kein Anspruch auf Veröffentlichung der Petition im Internet.

**III.** E könnte aus der von Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG garantierten **Meinungsfreiheit** einen Anspruch gegen P auf Veröffentlichung ihrer Petition besitzen. Unabhängig von der Frage, ob und in welchem Umfang aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG **Ansprüche** hergeleitet werden können, muss die Norm nach den Grundsätzen der Gesetzeskonkurrenz überhaupt anwendbar sein.

Die Begründungspflicht ist umstritten. Die Rspr. verneint sie seit BVerfGE 2, 225 (230), die Lit. bejaht sie überwiegend (vgl. Jarass/Pieroth, GG [2016], Art. 17 Rn. 9).

„[20] Die Entscheidung, die Veröffentlichung einer Petition abzulehnen, stellt auch keinen Eingriff in das Grundrecht des Petenten auf freie Meinungsäußerung nach Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG dar. Dieses Grundrecht vermittelt Petenten in Bezug auf die Behandlung ihrer Petition durch die Volksvertretung bzw. den Petitionsausschuss jedenfalls **keine weitergehende Rechtsstellung als Art. 17 GG**. Staatliche Stellen sind nicht grundgesetzlich verpflichtet, Privaten bei der Verbreitung ihrer Meinungen behilflich zu sein.“

Aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG folgt ebenfalls kein Anspruch auf Veröffentlichung.

**IV. E** könnte nach Art. 3 Abs. 1 GG ein **Anspruch auf Gleichbehandlung** mit anderen Petenten zustehen, deren Anliegen P bereits veröffentlicht hat.

**1.** Denkbar ist, dass sich – wie bei Verwaltungsvorschriften – ein Anspruch auf gleichheitssatzgemäße Anwendung des parlamentarischen Innenrechts aus Art. 3 Abs. 1 GG i.V.m. der **Verwaltungspraxis** ergibt.

„[21] Das Gebot der Gleichbehandlung nach Art. 3 Abs. 1 GG scheidet als Prüfungsmaßstab für Entscheidungen des Petitionsausschusses ... aus. Über die bereits aus Art. 17 GG folgende Pflicht zu einer nachvollziehbaren und diskriminierungsfreien Prüfung der Petition hinaus fehlt es an justiziablen Kriterien für die Veröffentlichung, deren fallübergreifend gleichmäßige Anwendung sichergestellt werden könnte.“

**2.** In Betracht käme allenfalls, dass die innenrechtlichen Veröffentlichungsvorschriften verfassungswidrig sind, weil sie gegen den Grundsatz über den **Vorbehalt des Gesetzes** verstoßen. Diese Ausprägung des Rechtsstaats- und Demokratieprinzips (Art. 20 GG) verpflichtet den Gesetzgeber, die für die Grundrechtsverwirklichung wesentlichen Regelungen selbst zu treffen. Griffe der Grundsatz ein, müssten die Kriterien für die Veröffentlichung im Internet und das entsprechende Verfahren gesetzlich geregelt sein. Es bestünde aber **kein Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht**.

„[22] ... Wäre eine gesetzliche Grundlage erforderlich, würde der Petitionsausschuss seine Internetseite derzeit ohne tragfähige Rechtsgrundlage betreiben. **Veröffentlichungen wären dann ausgeschlossen**, weil die Seite bis zu einer ‚Wiedereröffnung‘ durch den Gesetzgeber geschlossen werden müsste ...“

**Ergebnis:** E hat keinen Anspruch auf Veröffentlichung ihrer Petition. Das Verwaltungsgericht wird die zulässige Klage als unbegründet abweisen.

Das BVerwG stellt ergänzend klar, dass die Entscheidung über die Veröffentlichung einer Petition im Internet, um sich einen **besseren Eindruck über die Bedeutung** des Anliegens in der Öffentlichkeit zu verschaffen, **keiner gesetzlichen Grundlage** bedarf.

„[22] ... Im Übrigen handelt es sich bei der Befugnis der Volksvertretung bzw. des Petitionsausschusses, die bei ihnen eingehenden Petitionen zu prüfen und zu erledigen, um eine **unmittelbar durch Art. 17 GG, Art. 45c Abs. 1 GG verliehene Befugnis**, deren Wahrnehmung sich generell gültigen Anforderungen entzieht. Dementsprechend darf der Petitionsausschuss Tätigkeiten entfalten, die sich im Rahmen seiner Behandlungskompetenz halten ...“

Etwas anderes gilt für **darüber hinausgehende Tätigkeiten**, die nicht mehr von dem grundgesetzlichen Auftrag des Petitionsausschusses gedeckt sind.

„[22] ... Hierzu gehört die Bereitstellung einer Internetseite **als Werbeplattform** für Petenten oder als Forum für die wechselseitige Kommunikation zwischen Petitionsausschuss und der Öffentlichkeit ...“

**VRVG Dr. Martin Stuttmann**

Vgl. AS-Skript Verwaltungsrecht AT 1 (2016), Rn. 144.

Württemberg, in: BK, Art. 45c Rn. 137; v. Mangoldt/Klein/Starck-Achterberg/Schulte, Art. 45c Rn. 54; Epping/Hillgruber-Brockner, Art. 45c Rn. 12.