

Begründung zum Ortsgesetz über die Behandlung von Petitionen auf kommunaler Ebene

A. Allgemeiner Teil

Anlass für die Überarbeitung des Ortsgesetzes ist ein Beschluss des Ausschusses für Verfassung, Geschäftsordnung, Petitionsangelegenheiten und Bürgerbeteiligung aus seiner Sitzung am 20. November 2018. Hier hat der Ausschuss den Abschlussbericht vom Arbeitskreis zur Abarbeitung der Arbeitsaufträge für die 19. Wahlperiode zur Kenntnis genommen und den Magistrat gebeten, einen Vorschlag für ein neues Petitionsortsgesetz zu erarbeiten und zur Beschlussfassung vorzulegen. Weiter hat der Ausschuss u. a. beschlossen, dass dabei folgende Erkenntnisse und Beratungsergebnisse des Arbeitskreises zu berücksichtigen sind:

- Grundlage für ein neues Petitionsortsgesetz soll das bremische Petitionsgesetz vom 27.09.2016 sein.
- Es soll die Möglichkeit geschaffen werden, Petitionen zusätzlich auch online stellen zu können.
- Gestellte Petitionen können öffentlich gemacht werden.
- Eine Online-Mitzeichnungsgelegenheit soll eingeräumt werden.
- Von einem Diskussionsforum soll vorerst – wegen des zu erwartenden Betreuungsaufwandes des Forums – abgesehen werden.
- Für die Bearbeitung der Petition sollen vom Ausschuss zusätzlich Berichtersteller – analog dem bremischen Verfahren – für die verschiedenen Bereiche berufen werden.
- Die Petenten sollen die Möglichkeit erhalten, auf Stellungnahmen des Magistrats (Dezernate) mit eigenen Stellungnahmen reagieren zu können.
- Der Petent kann erklären, ob die Petition öffentlich oder vertraulich behandelt werden soll. Der Petitionsausschuss entscheidet, ob eine Petition öffentlich beraten – in Anwesenheit des Petenten und Vertretern des Magistrats (Dezernate) werden kann oder nicht. Sollte der Ausschuss vom Wunsch des Petenten abweichen, ist dieses schriftlich zu begründen.

Der Magistrat hat sodann unter Berücksichtigung dieser Vorgaben das vorliegende Petitionsortsgesetz erarbeitet.

B. Besonderer Teil

Zu den einzelnen Vorschriften.

Zu § 1 (Petitionsberechtigung)

In Absatz 1 bezieht sich durch die Streichung der Eingrenzung auf „natürliche“ Personen der Anwendungsbereich nunmehr ausdrücklich auf natürliche und juristische Personen, denen auch das Petitionsgrundrecht zukommt; einer Bezugnahme auf die Staatsangehörigkeit, die nur bei natürlichen Personen Sinn macht, bedarf es deshalb nicht. Im Übrigen siehe Begründung zu § 1 Abs. 4 (a.F.) – insbesondere zu juristischen Personen des öffentlichen Rechts.

In Absatz 2 kommt es durch Schaffung zweier Sätze zu einer sprachlichen Entzerrung. Anders als in der aktuellen Fassung des Gesetzes über die Behandlung von Petitionen durch die Bürgerschaft - siehe dort § 1 Absatz 2 Nr. 4: „unter Mehrheitsbeteiligung“ – bietet es sich an, im Hinblick auf die Beteiligung an juristischen Personen des Privatrechts den inhaltlich weiteren Begriff „unter maßgeblichem Einfluss“ beizubehalten. Hauptsächlich, aber nicht ausschließlicher Anwendungsfall dürfte zwar tatsächlich die „Mehrheitsbeteiligung“ sein; denkbar sind aber auch Konstellationen etwa einer nur 50%igen Beteiligung; hier dürfte es insbesondere von der Ausgestaltung des jeweiligen Gesellschaftsvertrages (insbesondere erforderliche Mehrheitsverhältnisse in den maßgeblichen Organen, Anzahl der von der Stadt zu benennenden Vertreter/-innen) abhängen, ob die Stadt einen maßgeblichen Einfluss auf die jeweilige Gesellschaft hat. Die Formulierung „öffentlich rechtliche“ Aufgaben ist zumindest missverständlich, weil sie suggeriert, dass nur Handeln in öffentlich-rechtlicher Form Gegenstand einer Petition sein kann. Staatliche, sprich öffentliche, Aufgaben – insbesondere solche der Daseinsvorsorge – können auch mit privatrechtlichen Mitteln und in Privatrechtsform erbracht werden. Erstreckt sich die Möglichkeit einer Petition auch auf diesen Aufgabenkreis, so können nur **öffentliche** Aufgaben gemeint sein.

Durch die Einfügung des Satzes 1 n.F. in dem dritten Absatz wird klargestellt, dass die Grundrechtsmündigkeit – bezogen auf das Petitionsrecht – nicht notwendigerweise mit der bürgerlich-rechtlichen Geschäftsfähigkeit gleichzusetzen ist. Satz 2 (n.F.) enthält eine Selbstverständlichkeit, weil auch beim Petitionsgrundrecht bei fehlender Grundrechtsmündigkeit – insbesondere keine Handlungsfähigkeit juristischer Personen ohne Vertreter bzw. (noch) nicht grundrechtsmündiger Minderjähriger – eine Vertretung unproblematisch möglich ist.

Natürlichen und juristischen Personen steht das Petitionsrecht zu, soweit sie grundrechtsfähig sind; bei juristischen Personen des öffentlichen Rechts als Teil der staatlichen Verwaltung ist dies i.d.R. zu verneinen; im Ergebnis muss im Einzelfall geprüft werden, ob sich auch ausnahmsweise die juristische Person des öffentlichen Rechts in einer sog. grundrechtstypischen Gefährdungslage befindet, die zur Bejahung eines Petitionsrechtes auch in diesem Falle führen dürfte.

Der Absatz 5 n.F. entspricht dem bisherigen § 1 Absatz 5.

Absatz 6 dient der Klarstellung, dass auch für Dritte eine Petition eingelegt werden kann. Weiter werden dort die für eine Vertretung erforderlichen Voraussetzungen festgelegt. Damit wird der Absatz 3 Satz 2 n.F. noch einmal konkretisiert.

Zu § 2 (Form der Petition).

Mit dem § 2 wird eine neue Regelung zur Form in das Gesetz aufgenommen.

Eine ortsgesetzliche Festlegung hinsichtlich der Geschäftsstelle des Petitionsausschusses ist nicht geboten, zumal § 15 n.F. die Möglichkeit bietet, dies in der Verfahrensordnung zu bestimmen. Im Ergebnis bietet sich hier das Büro der Stadtverordnetenversammlung an.

Das Schriftformerfordernis entspricht den Vorgaben des Art. 17 GG („schriftlich“).

Nach wohl überwiegender Ansicht unterfällt die „elektronische Form“ in der hier vorgesehenen Weise dem Schriftformerfordernis des Art. 17 GG; selbst wenn dies nicht der Fall sein sollte, besteht kein Hinderungsgrund, elektronisch eingelegte Petitionen nicht gleich zu behandeln, solange die Möglichkeit der originär schriftlichen Einlegung erhalten bleibt (vgl. insgesamt Gnatzy in: Schmidt-Bleibtreu u.a., Kommentar GG, 13. Auflage, Art. 17, Rz. 9 m.w.N.).

Zu (§ 3 Petitionsausschuss)

Der § 3 n.F. entspricht dem bisherigen § 2.

Zu (§ 4 Absehen von der sachlichen Prüfung und Verweisung)

Diese Vorschrift regelt, wann von einer sachlichen Prüfung und Verweisung abgesehen werden kann. Es wurden die bisher in § 7 erfolgten Regelungen übernommen und modifiziert. Zu den unter 1 genannten Regelungen ist folgendes anzumerken:

Zu Nummer 1: Die Regelung trägt dem grundsätzlichen Schriftformerfordernis Rechnung.

Zu Nummer 2 und 3: Nur verständlichen Eingaben kann überhaupt nachgekommen werden; der 2. Teil der Formulierung sowie Nummer 3 orientiert sich an den Formulierungen der maßgeblichen Rechtsprechung (vgl. Gnatzy in: Schmidt-Bleibtreu u.a., Kommentar GG, 13. Auflage, Art. 17, Rz. 8).

Zu Nummer 4: Unter dieser Schwelle sind Petitionen, selbst wenn sie auf etwas Verbotenes gerichtet sind, zu bescheiden (Gnatzy, a.a.O., Rz. 15); ein Verstoß gegen geltende (Orts-)gesetze ist insoweit nicht ausreichend.

Zu Nummer 5: Diese Regelung entspricht der Nummer 5 a.F.; eine zweite Petition mit gleichem Inhalt muss nicht erneut beschieden werden (Gnatzy, a.a.O., Rz. 15).

Zu Nummer 6: Es handelt sich in diesen Fällen zwar – noch – um eine Petition, die aber nicht sachlich beschieden werden muss (Gnatzy, a.a.O., Rz. 8).

Weiter ist anzumerken, dass es die bisherige unter Nummer 4 a.F. erfolgte Regelung aufgrund der neuen Regelungen in § 5 n.F. nicht mehr bedarf.

Absatz 2 regelt die Weiterleitung der Petition im Falle der fehlenden Zuständigkeit. Zuständige Stellen als Adressaten einer Petition sind neben dem Bundes- und den Länderparlamenten insbesondere auch Kommunalparlamente und andere Behörden (siehe Pagenkopf in: Sachs, Kommentar GG, 4. Auflage, Art. 17, Rz. 10); die Änderung stellt sicher, dass Petitionen ggf. auch an diese weitergeleitet werden können.

Absatz 3 sieht für Petitionen, die sich thematisch mit Entwürfen von Ortsgesetzen befassen oder den Erlass bzw. die Änderung solcher veranlassen sollen, Sonderregelungen vor. Zunächst waren hier noch weitere Sonderregelung für

Petition vorgesehen, welche sich thematisch mit Bauleitpläne, die Aufhebung von belastenden und den Erlass begünstigenden Verwaltungsakten vorsahen. Im Laufe des Verfahrens wurde sich gegen diese Sonderregelungen entschieden. Die Regelung zu Bauleitpläne hätten zu einer langen Verfahrensdauer geführt. Weiter sollten Sachverhalte abweichend geregelt werden, in denen Rechtsmittel gegen einen Verwaltungsakt (Widerspruch, Klage) eingelegt worden sind. Hintergrund dieser Regelung war u.a. der Grundsatz der Gewaltenteilung, d.h. der Ausschuss darf keine gerichtlichen Entscheidungen überprüfen oder abändern. Allerdings hat der Ausschuss auch bisher ohne eine solche Regelung diesem Grundsatz entsprechend gehandelt. Die differenzierte Ausgestaltung führte zur Unlesbarkeit des Gesetzes. Daher wurde diese Regelung nicht aufgenommen.

Zu § 5 (Petition die gerichtliche Verfahren betreffen)

Die Regelungen dienen der Wahrung der Unabhängigkeit der Gerichte und damit letztlich dem in Rechtsstaatsprinzip verankerten Gewaltenteilungsgrundsatz; ausgeschlossen sein muss eine Einflussnahme auf Handlungen der Gerichte, jedoch nicht auf solche der in § 1 Abs. 2 genannten Stellen, vgl. Gnatzy in: Schmidt-Bleibtreu u.a., Kommentar GG, 13. Auflage, Art. 17, Rz. 14.

Zu § 6 (Rechte des Petitionsausschusses)

Absatz 1 entspricht dem §3 Absatz 1 a.F. und enthält ein Auskunftsrecht des Petitionsausschusses gegenüber dem jeweils zuständigen Mitglied des Magistrats. Ein Petitionsinformierungsrecht folgt bereits aus Art. 17 GG. Weitere Regelungen zu Aktenvorlage und Inspektionsrechten dürften sich im Rahmen des Art. 23 Abs. 4 VerfBrhV halten bzw. diesem als spezialgesetzliche Regelung nicht entgegenstehen und den Rahmen der Ermächtigungsgrundlage des Art. 19 Abs. 2 VerfBrhV nicht überschreiten.

Die Regelungen der neuen Absätze 2 und 3 stellen sicher, dass auch in diesen Fallkonstellationen ggf. Aufklärung betrieben werden kann. Im Übrigen stellen diese Regelungen eine notwendige und sinnvolle Ergänzung der Regelung in § 1 Absatz 2 dar.

Die Regelung in Absatz 4 dient der Wahrung schutzwürdiger Belange Dritter – beispielsweise Datenschutz – und ggf. der Verwaltung. Im Rahmen einer Einzelfallabwägung muss den beteiligten Interessen Rechnung getragen werden.

Die Regelung in Absatz 5 entspricht der Regelung des § 3 Absatz 2 a.F. Mit Sicherheit wird ein Erscheinen der Petentin bzw. des Petenten ohne formell-gesetzliche Grundlage nicht erzwungen werden können; dies ist offensichtlich aber auch nicht gemeint.

Die Regelung in Absatz 6 entspricht der Regelung des § 3 Absatz 3 a.F.

Die Regelungen der Sätze 1 und 2 in Absatz 7 entsprechen den Regelungen des § 3 Absatz 4 a.F. Die Hinzufügung des Satzes 3 stellt die Handlungsfähigkeit des Petitionsausschusses im Falle der Eilbedürftigkeit sicher.

Die Regelung des Absatz 8 entspricht der Regelung des Absatz 5 a.F. Die Regelung kann so bestehen bleiben, auch wenn eine Regelungskompetenz der Stadtgemeinde durch Ortsgesetz gegenüber den Gerichten als Landes- und Bundesbehörden nicht bestehen dürfte. Die Verpflichtung zu gegenseitiger Amtshilfe zwischen verschiedenen Behörden, wozu auch die Gerichte gehören, ergibt sich bereits aus Art. 35 Abs. 1 Grundgesetz, vgl. Sannwald in: Schmidt-Bleibtreu u.a., Kommentar GG, 13. Auflage, Art. 35, Rz. 19. Die Amtshilfe erweitert dabei jedoch nicht die Kompetenzen der um Amtshilfe ersuchten Behörde oder des ersuchten Gerichts; ein Amtshilfeersuchen braucht nicht beantwortet zu werden, wenn der Ersuchte zu dessen Erfüllung rechtlich bzw. tatsächlich nicht in der Lage wäre, vgl. Sannwald, a.a.O., Rz. 27.

Die in § 3 Absatz 6 a.F. enthaltene Regelung kann wegen der neuen Regelung in § 5 n.F. entfallen.

Die Regelung in Absatz 9 Satz 1 entspricht der Regelung des § 3 Absatz 7 a.F. Darüber hinaus wurden die Sätze 2 und 3 angefügt. Auf diese Weise kann vor dem Hintergrund der Bestimmungen des Art. 6 Abs. 1 lit. c), e), Abs. 2 DSGVO, § 3 Abs. 1 Nr. 1, 2 BremDSGVOAG die Weitergabe personenbezogener Daten geregelt werden.

Die Regelung in Absatz 10 entspricht der Regelung in § 3 Absatz 8 a.F. Informationsrechte und Inspektionsrechte bestehen, soweit es sich um Einrichtungen der Stadt Bremerhaven handelt. Für weitere Einrichtungen des Landes – insbesondere Justizvollzugsanstalten –, die nicht in den Zuständigkeitsbereich der Stadtgemeinde Bremerhaven fallen, dürfte dies aber im Hinblick auf die Stadtverordnetenversammlung nicht gelten können.

Zu § 7 (Vorläufige Regelung)

Die Regelung in § 7 entspricht § 4 a.F.

Zu § 8 (Öffentliche Petitionen)

Die Schaffung der Möglichkeit öffentlicher Petitionen ist vor dem Hintergrund der grundrechtlichen Gewährleistung des Art. 17 GG nicht zwingend. Absatz 1 Satz 2 der Neuregelung steht im Einklang mit der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung (siehe insbesondere BVerwG, Urteil vom 15.03.2017, 6 C 16/16, OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 16.12.2015, OVG 3 B 9.14, jeweils zu recherchieren über juris).

Die Veröffentlichung kann an Bedingungen geknüpft werden, da nur die Veröffentlichung, nicht aber die Behandlung als Petition eingeschränkt wird (vgl. Baer

in: Fischer-Lescano u.a., Kommentar BremLV, Art. 105, Rz. 54); siehe insoweit auch insbesondere Absatz 7 n.F.

Durch diese neuen Regelungen wird der Transparenz und einer möglichen öffentlichen Diskussion in ausreichendem Maße Rechnung getragen.

Zu § 9 (Beratung von Petitionsangelegenheiten)

Die Regelung in Absatz 1 entspricht der Regelung in § 5 Absatz 1 a.F. und wurde leicht modifiziert. Die Formulierung „Abgeordnete“ ist durch die Formulierung „Stadtverordnete“ zu ersetzen, weil es sich bei der Stadtverordnetenversammlung als Kommunalparlament nicht um ein Parlament im eigentlichen Sinne, sondern unter Zugrundelegung der herrschenden Ansicht in der juristischen Rechtsprechung und Literatur um einen Teil der (Kommunal-)Verwaltung handelt. Mitglieder der Stadtverordnetenversammlung sind lediglich „Stadtverordnete“.

Die Neuregelung des Satzes 3 steht im Einklang mit § 44 Absatz 3 Satz 2 GOSTVV und dürfte aufgrund des Normverhältnisses zwischen diesem Ortsgesetz (als kommunale Satzung) und der GOSTVV als nachrangiger, rein interner Regelung auch dazu führen, dass § 42 GOSTVV (Teilnahmerecht Fraktionsvorsitzender) nicht gilt.

Die Regelung in Absatz 2 entspricht der Regelung in § 5 Absatz 2 a.F.

Die Regelung in Absatz 3 wurde neu aufgenommen. Sie trägt dem ausdrücklichen Wunsch des Ausschusses für Verfassung, Geschäftsordnung, Petitionsangelegenheiten und Bürgerbeteiligung - Bereich Petitionen Rechnung, welche dieser in seiner Sitzung vom 20.11.2018 geäußert hat. Die Regelung in Absatz 4 entspricht der Regelung des § 5 Absatz 4 a.F. und wurde entsprechend angepasst.

Zu § 10 (Beschlussempfehlung)

Die Regelung des § 10 entspricht dem § 6 a.F.

Zu § 11 (Beschlüsse in Petitionsangelegenheiten)

Die Regelung in § 11 entspricht der Regelung in § 8 a.F., wobei die Regelungen in Absatz 1 Nummer 1 und 5 modifiziert und die Nummer 7 ergänzt wurde. Durch die neuen Regelungen wird der Transparenz in ausreichendem Maße Rechnung getragen.

Zu § 12 (Unterrichtung der Petentin oder des Petenten)

Die Regelung in § 12 entspricht der Regelung in § 9 a.F.

Zu § 13 (Bericht über die Arbeit des Petitionsausschusses)

Die Regelung in § 13 entspricht der Regelung in § 10 a.F, wobei der Berichtszeitraum auf die Legislaturperiode erweitert wurde. Hier war zuvor ein Jahr vorgesehen. Weiter sind notwendige sprachliche bzw. grammatikalische Anpassungen erfolgt.

Zu § 14 (Nicht erledigte Petitionen)

Die Regelung in § 14 entspricht der Regelung in § 11 a.F. Bei Bundes- und Landesparlamenten, die ihrerseits einer (förmlichen) Diskontinuität unterliegen, ist anerkannt, dass hinsichtlich der eingebrachten Petitionen keinerlei (sachliche) Diskontinuität besteht; bei Kommunalparlamenten gilt dies genauso, zumal diese auch ständige Organe der Kommunen sind.

Zu § 15 (Verfahrensordnung)

Die Regelung in § 15 entspricht inhaltlich der Regelung in § 12 a.F.

Zu § 16 (Übergangsregelung)

Bei dieser Regelung handelt es sich um eine notwendige Übergangsregelung.

Zu § 17 (Inkrafttreten)

Diese Vorschrift regelt das In- und Außerkrafttreten.