

BREMEN, 31. Januar 2019

Anwendungsbereich des § 7 Bremisches Petitionsgesetz (Vorläufige Regelungen)

A

Der städtische Petitionsausschuss hat den juristischen Beratungsdienst der Bürgerschaftskanzlei beauftragt, ein Gutachten zum Anwendungsbereich des § 7 des Bremischen Petitionsgesetzes zu erstellen. Der Beauftragung liegt ein Petitionsverfahren zugrunde. Der Petent wendet sich gegen die Errichtung einer Anlage im Sinne des § 6 BImSchG. Er vertritt eine Bürgerinitiative aus Anwohnern eines in unmittelbarer Nähe zu der geplanten Anlage gelegenen Wohngebietes. Mit Bescheid der Gewerbeaufsicht des Landes Bremen wurden die Errichtung und der Betrieb der Anlage auf der Grundlage der Vorschriften des Bundesimmissionsschutzgesetzes genehmigt. Der städtische Petitionsausschuss hat den Senator für Umwelt, Bau und Verkehr gemäß § 7 des Bremischen Petitionsgesetzes gebeten, darauf hinzuwirken, dass etwaige Maßnahmen in Bezug auf die Petition, deren Vollzug die Abhilfe des Anliegens vereiteln oder wesentlich erschweren würde, bis zum Abschluss des Petitionsverfahrens aufgeschoben werden. Seitens der Gewerbeaufsicht wurde daraufhin, ungeachtet des Ersuchens nach § 7 Petitionsgesetz, - nach Zurückweisung des Widerspruchs - die sofortige Vollziehung des bestandskräftigen Verwaltungsaktes angeordnet.

Zuvor hatte der Staatsrat beim Senator für Umwelt, Bau und Verkehr mitgeteilt, dass es sich vorliegend nicht um Maßnahmen nach § 7 PetG handele, die aufgeschoben werden können.

B

Ausgangspunkt der rechtlichen Beurteilung ist § 7 des Bremischen Petitionsgesetzes (PetG). Danach kann der Petitionsausschuss, wenn eine Petition Hinweise auf eine unmittelbar bevorstehende Maßnahme enthält, deren Vollzug die Abhilfe des Anliegens vereiteln oder wesentlich erschweren würde, die betreffende Stelle um Aufschub der Maßnahme bitten. Nach dem

Wortlaut der Vorschrift kann der Petitionsausschuss lediglich darum bitten, eine Maßnahme, die den Erfolg eines Petitionsverfahrens vereiteln kann, zu unterlassen. Diese Wortwahl zeigt, dass die Entscheidung über die Aussetzung der beabsichtigten Maßnahme letztlich die Verwaltung trifft.

Maßgeblich ist in diesem Zusammenhang der Grundsatz der Gewaltenteilung. Dieser führt dazu, dass grundsätzlich die Exekutive die Entscheidung über den Vollzug von Verwaltungsmaßnahmen trifft. Die Bürgerschaft als Volksvertretung ist dagegen nicht befugt, in eigener Zuständigkeit die von staatlichen Stellen (mit Ausnahme ihrer selbst) getroffenen Entscheidungen, auf welche sich die Petition bezieht, durch eigene zu ersetzen oder diesen Stellen bindende Handlungsanweisungen zu erteilen; insofern begründet das Petitionsgrundrecht eine „Behandlungspflicht ohne Abhilfekompetenz“¹. Die Regelung in § 7 PetG stellt sicher, dass die demokratischen Rechte des Parlaments bei gleichzeitiger Respektierung der Gewaltenteilung gewahrt bleiben.

Auch ein Überweisungsbeschluss des Parlaments an die Exekutive entfaltet nach einhelliger Auffassung keine rechtliche Bindungswirkung derart, dass die Exekutive mit verpflichtender Wirkung angewiesen werden kann, eine bestimmte Maßnahme zu ergreifen oder aufzuheben.² Eine derartige Rechtsverbindlichkeit ist als mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung nicht vereinbar anzusehen. Ein Beschluss der Bürgerschaft kann daher lediglich eine politische Empfehlung bedeuten.³ Insofern ist § 12 Abs. 1 Nr. 1 des Bremischen Petitionsgesetzes derart formuliert, dass die Bürgerschaft eine Petition dem Senat mit der Bitte um Abhilfe zuleiten kann.

Während ein solches Abhilfearsuchen dem Grundsatz nach keinerlei rechtliche Verpflichtung seitens der Exekutive begründet, ist das Bremische Petitionsgesetz⁴ so ausgestaltet, dass es aus der Pflicht zur loyalen Kenntnisnahme und Beantwortung gegenüber dem Parlament die Verpflichtung des Senats begründet, die Bürgerschaft darüber zu unterrichten, was er in dieser Angelegenheit unternommen hat, so dass es der Bürgerschaft möglich ist, den Erfolg der Überweisung zu kontrollieren.

¹ Klein, in Maunz-Dürig, GG, Art. 17 Rn.106.

² Klein, a.a.O.; Burmeister, in Isensee/Kirchhof, Staatsrecht Band II, § 32 Rn. 55; Hornig, Petitionsrecht als Element der Staatskommunikation, S. 69; Seidel, Das Petitionsrecht, S. 75;

³ Vgl. Wolfgang Graf Vitzthum, Petitionsrecht und Volksvertretung, Tübingen 1985, S. 67.

⁴ § 12 Abs. 2 Petitionsgesetz verpflichtet den Senat auf ein Abhilfearsuchen der Bürgerschaft innerhalb einer Frist von vier Wochen zu berichten, was er aufgrund der überwiesenen Petition und in anderen gleich gelagerten Fällen veranlasst hat. Sofern der Senat der Bitte um Abhilfe nicht nachkommt, hat die zuständige Senatorin oder der zuständige Senator auf Ersuchen des Petitionsausschusses dem Ausschuss die Gründe mündlich darzulegen.

Die Regelung des § 7 Bremisches Petitions-gesetz kommt im Vorfeld der Beschlussfassung zur Anwendung. Sie geht davon aus, dass Petitionen, die sich gegen den Vollzug einer beanstandeten Maßnahme wenden, von sich aus keine aufschiebende Wirkung, also keinen Suspensiveffekt haben. Zu beachten ist, dass das Petitionsrecht keinen echten Rechtsschutz für den Einzelnen beinhaltet, sondern „lediglich“ das Recht auf Befassung durch das Parlament enthält. Das Parlament ist nicht befugt, durch Erlass oder Aufhebung von Maßnahmen und auch nicht durch Anweisung in die Unabhängigkeit der Exekutive einzugreifen. Es kann - wie oben ausgeführt - die Korrektur einer getroffenen Verwaltungsentscheidung anregen, ihr jedoch nicht abhelfen.⁵ Die Anrufung des Parlaments ist somit als Hilfsmittel neben dem regulären Verfahrensrecht anzusehen. Aus der Natur des Petitionsrechts und dem Gewaltenteilungsprinzip folgt, dass die Exekutive im Rahmen der Gesetze rechtlich nicht gehindert ist, ohne Rücksicht auf ein anhängiges Petitionsverfahren zu handeln. Politisch ist die Exekutive jedoch grundsätzlich gehalten, sich im Rahmen eines gesetzlichen Handlungsspielraums so zu verhalten, dass dem Petitionsverfahren und der Wahrnehmung der Rechte des Petitionsausschusses nicht durch die Schaffung vollendeter Tatsachen die Grundlage entzogen wird.⁶

Diese Auslegung wird auch gestützt durch die Gesetzesbegründung zu § 7 PetG.⁷ Dort wird ausgeführt, dass es zuvor von Gesetzes wegen keine verbindliche Möglichkeit gab, den Vollzug von Verwaltungsentscheidungen für die Dauer des Petitionsverfahrens auszusetzen. Es wurde die Gefahr gesehen, dass eine Petitionsentscheidung von vornherein gegenstandslos ist, bevor sie überhaupt getroffen werden kann. Die Vorschrift gibt dem Petitionsausschuss das Recht, die Verwaltung zu bitten, eine bevorstehende Maßnahme nicht zu vollziehen. Explizit wird dort auch darauf hingewiesen, dass wegen des Grundsatzes der Gewaltenteilung die eigentliche Entscheidung über die Aussetzung der Maßnahme von der Verwaltung getroffen wird.

In den Ländern wird diesem Gesichtspunkt teilweise durch Stillhalteabkommen Rechnung getragen, mit denen für bestimmte Fallgruppen von Petitionen generell die Aussetzung von Vollzugsmaßnahmen während der Dauer eines Petitionsverfahrens vereinbart wird. Der Petitionsausschuss des Bundestages hat auf Nachfrage mitgeteilt, eine derartige Vereinbarung mit der Exekutive für seinen Zuständigkeitsbereich nicht anzustreben. Er hat sich vielmehr vorbehalten, im Einzelfall zu beschließen, dass eine Maßnahme so lange ausgesetzt werden soll, bis der Petitionsausschuss entschieden hat. Dies ermöglicht, die Besonderheiten des Einzelfalles

⁵ Vgl. Guckelberger, Aktuelle Entwicklungen des parlamentarischen Petitionsrechts, S. 123; Grünewald, BayVBl. 2010, 525, 526; Hederich, Nds.VBl. 1997, 225, 227.

⁶ Siehe hierzu bereits S. 14 ff. des Kurzprotokolls der Vorsitzendentagung der Petitionsausschüsse des Bundes und der Länder in Berlin am 10. Juni 1991.

⁷ LT-Drucks. 17/910, S. 10.

zu berücksichtigen und auf das Ersuchen um Aussetzung einer Vollzugsmaßnahme z. B. dann zu verzichten, wenn die Petition offensichtlich aussichtslos ist.

Ziffer 7.13.2 der Verfahrensgrundsätze des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestage enthält eine dem § 7 Bremisches Petitionsgesetz vergleichbare Regelung. Danach kann bei bevorstehendem Vollzug einer beanstandeten Maßnahme „insbesondere vorgeschlagen werden, die Bundesregierung oder die sonst zuständige Stelle zu ersuchen, den Vollzug der Maßnahme auszusetzen, bis der Petitionsausschuss über die Beschwerde entschieden hat.“ Dies betrifft Petitionen, bei denen zu befürchten ist, dass während der Dauer des Petitionsverfahrens im Zuständigkeitsbereich des Bundes Tatsachen geschaffen oder Maßnahmen ergriffen werden, die im Widerspruch zum Petitum stehen und eine Abhilfe vereiteln oder wesentlich erschweren würden. Beispielhaft sind hier zu nennen geplante Baumaßnahmen und Vollstreckungsmaßnahmen bei öffentlich-rechtlichen Forderungen des Bundes. Insbesondere bei Maßnahmen, die nicht ohne weiteres umkehrbar sind, dürfte ein derartiges Ersuchen in Betracht kommen.

In Bezug auf derartige Petitionen wird vorgebracht, dass es der Tragweite des Petitionsgrundrechts nicht gerecht werden würde, wenn die Verwaltung durch Vollzug der infrage stehenden Verwaltungsentscheidung regelmäßig vollendete Tatsachen schaffen und damit die ersuchte Antwort des Parlaments auf eine Petition ins Leere laufen würde.⁸ Teilweise wird die Auffassung vertreten, dass es der Respekt vor dem Parlament gebiete, dessen Entscheidung abzuwarten.⁹ Unabhängig davon, ob dieser Auffassung gefolgt wird, ist festzuhalten, dass die zuständige Stelle, wenn sie um Aussetzung der Vollziehung gebeten wird, eine Abwägung der Belange vorzunehmen hat.

Unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Rechtsschutzgarantie (Art. 19 Abs. 4 GG)¹⁰ ist jedoch zu bedenken, dass es durchaus Gründe für den baldigen Vollzug von Verwaltungsentscheidungen geben kann. Insofern können gewichtige Belange durchaus den Vollzug einer Verwaltungsentscheidung begründen, gegen die eine Petition eingereicht wurde.¹¹ Insbesondere der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, also die Bindung der Verwaltung an Recht und Gesetz, ist in diesem Zusammenhang zu beachten. Diesem kommt dann eine Bedeutung zu, wenn es sich bei der Entscheidung der Exekutive nicht um eine Ermessens- sondern um eine gebundene Entscheidung handelt. Im

⁸ Guckelberger, Aktuelle Entwicklungen des parlamentarischen Petitionsrechts, S. 122.

⁹ Gesetzentwurf der Freien Wähler für ein Bayerisches Petitions- und Bürgerbeauftragtengesetz, BayLT-Drucks 17/8524, S. 16.

¹⁰ BVerfG BayVBl. 2009, 398, 399; NJW 2010, 2268, 2269.

¹¹ Guckelberger, Aktuelle Entwicklungen des parlamentarischen Petitionsrechts, S. 122.

Falle einer sog. „Muss-Vorschrift“ ist die Verwaltung rechtlich stets an eine im Gesetz vorgesehene Rechtsfolge gebunden und verpflichtet die vom Gesetz vorgesehene Rechtsfolge herbeizuführen. Geht sie dieser Verpflichtung nicht nach, kann der Bürger dies durch eine Klage erzwingen.

C

Vorliegend hat der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr mitgeteilt, auf der Grundlage eines Bundesgesetzes den Genehmigungsantrag, gegen den sich die Petition wendet, geprüft und genehmigt zu haben. Bei der erteilten Genehmigung habe es sich um eine gebundene Entscheidung gehandelt, so dass bei Vorliegen der fachrechtlichen Anforderungen ein unabwiesbarer Anspruch auf Genehmigung bestanden habe. Der Genehmigungsantrag sei nach umfassender Prüfung als entscheidungsreif angesehen worden; die im Gesetz vorgegebenen Genehmigungsvoraussetzungen seien erfüllt gewesen.

Maßgeblich ist vorliegend die Vorschrift des § 6 Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG). Diese enthält eine abschließende Regelung der Genehmigungsvoraussetzungen. Sind diese Voraussetzungen erfüllt oder kann ihre Einhaltung durch Bedingungen oder Auflagen sichergestellt werden, besteht ein Rechtsanspruch auf Erteilung der Genehmigung (gebundener Verwaltungsakt); es besteht kein Raum für eine behördliche Ermessens-, Abwägungs- und Gestaltungsentscheidung.¹² Die Genehmigung ist eine reine Sachkonzession (Realkonzession); ihre Erteilung hängt ausschließlich von anlagenbezogenen Kriterien ab.¹³

Dies zugrunde gelegt¹⁴ hat die Gewerbeaufsicht - als zuständige Genehmigungsbehörde - nach rechtstaatlichen Grundsätzen gehandelt und den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung beachtet. Es bestand kein Ermessensspielraum und damit auch keine Möglichkeit der Berücksichtigung der politischen Willensbildung. Indem alle Voraussetzungen geprüft waren und entscheidungsreif vorlagen, gab es für die Genehmigungsbehörde keinen Rechtsgrund die Angelegenheit nicht zu entscheiden. Ein Hinausschieben wäre vielmehr rechtswidrig gewesen und hätte möglicherweise eine Schadensersatzpflicht begründen können.¹⁵

¹² BeckOK UmweltR/Enders, 48. Ed. 1.10.2018, BImSchG § 6 Rn. 2.

¹³ BeckOK UmweltR, a.a.O. Rn. 5.

¹⁴ Eine Prüfung des Vorliegens der rechtlichen Voraussetzungen des § 6 BImSchG findet im Rahmen dieses Gutachtens nicht statt.

¹⁵ Vgl. hierzu auch VGH Hessen, Beschluss v. 17.12.2015 (Az.: 2 A 57/15.Z, Rn. 12), wonach dem Begehren eines einzelnen Petenten wider geltendes Recht nicht zur Durchsetzung verholfen werden darf.

Zwar ist vorliegend zu kritisieren, dass der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr den Ausschuss nicht frühzeitig über die Entscheidungsreife des Antrags auf Genehmigung der Anlage informiert hat. Diesen Umstand hat der Präsident der Bremischen Bürgerschaft zum Anlass genommen, sich an den Präsidenten des Senats zu wenden und diesen zu bitten, den Petitionsausschuss zukünftig vor einer abschließenden Entscheidung, mit Auswirkungen auf ein laufendes Petitionsverfahren, rechtzeitig zu informieren. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die behördliche Entscheidung zu einem Zeitpunkt gefallen ist, zu dem das Petitionsverfahren bereits 21 Monate anhängig war. Wie bereits dargestellt, haben andere Landtage - in Ländern ohne eine dem § 7 PetG entsprechende gesetzliche Regelung - Stillhalteabkommen mit der Landesregierung abgeschlossen, wonach im Grundsatz während eines anhängigen Petitionsverfahrens die Maßnahmen, gegen die sich die Petition richtet, von der Verwaltung bis zur Entscheidung über die Petition nicht vollzogen werden. Voraussetzung ist regelmäßig, dass überwiegende Interessen der Allgemeinheit oder eines Dritten einer Verzögerung nicht entgegenstehen und der Petitionsausschuss die Angelegenheit unverzüglich prüft. Im vorliegenden Fall ist festzustellen, dass im Anschluss an die zeitnah nach Einreichung der Petition durchgeführte Ortsbesichtigung und die öffentliche Beratung, sich der städtische Petitionsausschuss - der Aktenlage nach - über einen langen Zeitraum nicht mit der Eingabe befasst hat und nach nunmehr über 2 ½ Jahren Verfahrensdauer noch nicht zu einer Entscheidung gekommen ist. Ein derart langes Abwarten ist jedoch einer Verwaltung, die an Recht und Gesetz gebunden ist und auch das Interesse der Antragsteller an einer zügigen Entscheidung des Antrags zu berücksichtigen hat, nicht zuzumuten.

Der Petitionsausschuss war zudem nicht gehindert, sich mit der Petition sachlich zu befassen und diese zeitnah zum Abschluss zu bringen. Zwar regelt § 3 Abs. 3 Nr. 2 PetG, dass Petitionen, die belastende Verwaltungsakte zum Gegenstand haben, erst nach Abschluss des Widerspruchsverfahrens einer sachlichen Prüfung durch den Petitionsausschuss zugeführt werden. Allerdings lag zum Zeitpunkt der Einreichung der Petition noch kein belastender Verwaltungsakt in Form eines Genehmigungsbescheides vor. Darüber hinaus ist gemäß § 16a PetG für Petitionen, die vor dem 30. September 2016 bei der Bürgerschaft eingegangen sind, das PetG in der bis zum Ablauf des 29. September 2016 geltenden Fassung weiter anzuwenden. Dieses Fassung sieht jedoch keine dem § 3 Abs. 3 Nr. 2 PetG entsprechende Regelung vor.

Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Bitte gemäß § 7 Petitionsgesetz erst nach Erteilung der Genehmigung ergangen ist. Relevanz entfaltet diese Bitte somit erst im Hinblick auf die Anordnung der sofortigen Vollziehung. In dieser wird seitens der Gewerbeaufsicht des Landes

Bremen das öffentliche Interesse an der sofortigen Vollziehung sowie das überwiegende private Interesse der Antragstellerin dargestellt und die sofortige Vollziehung der Genehmigung - in Form des Widerspruchbescheids - angeordnet. Dies führt zur Vollziehbarkeit des Verwaltungsakts bereits vor Eintritt seiner Unanfechtbarkeit; einer Klage der Widerspruchsführer würde keine aufschiebende Bedeutung zukommen.

Im Falle einer Anordnung der sofortigen Vollziehung im öffentlichen Interesse muss ein besonderes öffentliches Interesse an der sofortigen Vollziehung der Genehmigung bestehen, wobei eine besondere Dringlichkeit vorliegen muss.¹⁶ Erforderlich ist eine umfassende Interessenabwägung, bei der die Behörde alle Umstände des konkreten Einzelfalles zu berücksichtigen hat.¹⁷ Die Verwaltung hat somit, wenn sie um Aussetzung der Vollziehung gebeten wird, eine Abwägung der Belange vorzunehmen, wobei, nach hiesiger Auffassung, die Bitte des Petitionsausschusses in diese Abwägung einzubeziehen ist. Die Gewerbeaufsicht stellt im Bescheid das besondere öffentliche Interesse an der sofortigen Vollziehung dar, setzt sich jedoch in keiner Weise mit dem Ersuchen des Petitionsausschusses auseinander, der ein Petitionsverfahren mit über 200 Unterstützern zugrunde liegt, so dass - nach hiesiger Auffassung - ein Abwägungsdefizit vorliegt. Zwar ist ein Nachschieben von Gründen durch die Verwaltung möglich. Darüber hinaus ist anzunehmen, dass auch eine Einbeziehung der Bitte nach § 7 Petitionsgesetz nicht zu einer anderen Entscheidung führen würde, insbesondere angesichts der bauplanerischen Entscheidung der bremischen Stadtbürgerschaft, im Rahmen der Umsetzung des bremischen Klimaschutz- und Energiegesetzes, an der maßgeblichen Stelle eine Vorrangfläche für Windenergie auszuweisen.

Auch ist im Nachhinein festzuhalten, dass die Petenten keine Klage eingereicht und sich nicht gegen die Anordnung der sofortigen Vollziehung zur Wehr gesetzt haben. Ungeachtet all dieser Aspekte des konkreten Einzelfalles, geht es im Rahmen dieses Gutachtens um die Herausarbeitung und Betonung des Erfordernisses einer Berücksichtigung des Ersuchens des Petitionsausschusses nach § 7 des Bremischen Petitionsgesetzes im Rahmen einer Abwägung bei behördlichen Entscheidungsprozessen.

¹⁶ BeckOK VwGO/Gersdorf VwGO § 80 Rn. 99 ff.

¹⁷ BeckOK VwGO/Gersdorf VwGO § 80 Rn. 109

D

Zusammengefasst ist festzuhalten, dass der Grundsatz der Gewaltenteilung dazu führt, dass Entscheidungen über den Vollzug von Verwaltungsmaßnahmen durch die Exekutive getroffen werden. Die Bürgerschaft und auch der Petitionsausschuss sind nicht befugt, staatlichen Stellen bindende Handlungsanweisungen zu erteilen. Die Überweisung einer Petition an den Senat zur Abhilfe wurde dementsprechend als Bitte um Abhilfe formuliert und bewirkt demzufolge keine rechtliche Verpflichtung hierzu. Während eines laufenden Verfahrens enthält § 7 des Bremischen Petitionsgesetzes das Ersuchen (bzw. die Bitte) des Ausschusses um Aufschub einer Maßnahme. Auch diesbezüglich besteht, dem Grundsatz der Gewaltenteilung entsprechend, keine rechtliche Verpflichtung der Exekutive dieser Bitte nachzukommen. Allerdings ist ein derartiger Beschluss im Sinne eines organfreundlichen Verhaltens zu beachten, so dass die Exekutive bei ihrer Entscheidung die verschiedenen in Widerspruch zueinander stehenden Belange - unter Berücksichtigung der Bitte des Petitionsausschusses - abzuwägen hat.¹⁸ Sofern die Exekutive allerdings durch eine im Gesetz vorgesehene Rechtsfolge gebunden und verpflichtet ist, die vom Gesetz vorgesehene Rechtsfolge herbeizuführen, hat die Bitte des Petitionsausschusses nach dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung zurückzustehen.

Darüber hinaus ist zu beachten, dass eine Bitte um Aussetzung des Vollzugs von Maßnahmen durch die Verwaltung mit einer zügigen Bearbeitung der Petition durch den Petitionsausschuss einhergehen sollte. Diesbezüglich könnte eine den § 7 PetG konkretisierende Vereinbarung mit dem Senat in Erwägung gezogen werden, die (im Falle von Ermessensentscheidungen) eine Verpflichtung zur Aussetzung des Vollzugs von Maßnahmen bei Entscheidung über die Petition innerhalb einer festgelegten Frist regelt.

¹⁸ So auch Guckelberger, Aktuelle Entwicklungen des parlamentarischen Petitionsrechts, S. 124.