



LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

INFORMATION

18/112

Alle Abgeordneten

Aufschiebende Wirkung von Petitionen

Bearbeitung: Christiane Seiff

Datum: 21. Dezember 2023

Dieses Gutachten hat der Parlamentarische Beratungs- und Gutachterdienst im Auftrag der Abgeordneten Christina Osei erstellt. Die Abgeordnete hat das Gutachten zur Veröffentlichung freigegeben.

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungs- und Gutachterdienstes des Landtags Nordrhein-Westfalen sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung - auch auszugsweise - ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

Inhaltsverzeichnis

A. SACHVERHALT UND GUTACHTENAUFTRAG	4
B. GUTACHTEN	5
I. ÜBERBLICK ÜBER DAS PETITIONSRECHT.....	5
II. LANDESRECHTLICHE BESTIMMUNGEN	8
III. ÜBERBLICK ÜBER DIE AUFSCHIEBENDE WIRKUNG	9
IV. BEANTWORTUNG DER FRAGEN	10
1. <i>Ist die grundsätzlich fehlende aufschiebende Wirkung von Petitionen mit Art. 17 GG vereinbar?</i>	<i>10</i>
2. <i>Unter welchen Voraussetzungen bzw. in welchen Bereichen oder Fällen entfalten Petitionen ggf. doch eine aufschiebende Wirkung?.....</i>	<i>13</i>
3. <i>Wie könnte eine aufschiebende Wirkung laufender Petitionen rechtlich auf Landes- oder Bundesebene umgesetzt und ausgestaltet werden?.....</i>	<i>14</i>
3.1. Gegenstand der aufschiebenden Wirkung.....	14
3.2. Instrument für die Umsetzung einer aufschiebenden Wirkung von Petitionen.....	15
3.3. Gesetzgebungskompetenz	16
3.4. Zweckmäßigkeit.....	18
3.5. Ergebnis	18
4. <i>Welche Handlungsmöglichkeiten hat der Petitionsausschuss in denjenigen Fällen, in denen einem Petitionsanliegen allein aufgrund der fehlenden aufschiebenden Wirkung nicht entsprochen werden kann?.....</i>	<i>19</i>
5. <i>Gibt es Regelungen zu einer aufschiebenden Wirkung von Petitionen in anderen Bundesländern?</i>	<i>20</i>
5.1. Baden-Württemberg	21
5.2. Bayern	21
5.3. Berlin	21
5.4. Brandenburg.....	21
5.5. Bremen.....	22
5.6. Hamburg.....	22
5.7. Hessen	22
5.8. Mecklenburg-Vorpommern	23
5.9. Niedersachsen.....	23
5.10. Rheinland-Pfalz	23
5.11. Saarland	24
5.12. Sachsen.....	24
5.13. Sachsen-Anhalt	24
5.14. Schleswig-Holstein	24
5.15. Thüringen	24
V. FAZIT	25
C. LITERATURVERZEICHNIS	26

A. Sachverhalt und Gutachtauftrag

Das in Art. 17 Grundgesetz (im Folgenden: GG) verfassungsrechtlich verbürgte Petitionsrecht räumt jedermann das Recht ein, sich gegen Ungerechtigkeiten, Benachteiligungen oder ungleiche Behandlung durch staatliche Stellen zu wehren. Die Bürgerinnen und Bürger können auf diese Weise unmittelbar Anstoß zur Kontrolle der Verwaltung, in Ausnahmefällen sogar zur Gesetzgebung, geben. Jährlich wenden sich etwa 5.000 Menschen mit einer Petition an den Landtag von Nordrhein-Westfalen.¹

Art. 41a der Landesverfassung von Nordrhein-Westfalen (im Folgenden: LV NRW) räumt dem Petitionsausschuss bestimmte Befugnisse ein. Eine allgemeingültige rechtliche Regelung für die Auswirkungen eines laufenden Petitionsverfahrens auf die Rechtsstellung des Petenten gibt es jedoch nicht. Die jeweils zuständigen staatlichen Stellen können eigenständig entscheiden, ob sie während eines laufenden Petitionsverfahrens weitere Maßnahmen durchführen.

Vor diesem Hintergrund hat die Abgeordnete Christina Osei den Parlamentarischen Beratungs- und Gutachterdienst um die Erstellung eines Gutachtens zu der Reichweite und Bindungswirkung von Petitionen insbesondere mit Blick auf mögliche Auswirkungen von laufenden Petitionsverfahren auf behördliches Handeln sowie einer Konkretisierung der Handlungsmöglichkeiten des Petitionsausschusses gebeten. Konkret sollen die folgenden Rechtsfragen beantwortet werden:

1. Ist die grundsätzlich fehlende aufschiebende Wirkung von Petitionen mit Art. 17 GG vereinbar?
2. Unter welchen Voraussetzungen bzw. in welchen Bereichen oder Fällen entfalten Petitionen ggfs. doch eine aufschiebende Wirkung?
3. Wie könnte eine aufschiebende Wirkung laufender Petitionen rechtlich auf Landes- oder Bundesebene umgesetzt und ausgestaltet werden?
4. Welche Handlungsmöglichkeiten hat der Petitionsausschuss in denjenigen Fällen, in denen einem Petitionsanliegen allein aufgrund der fehlenden aufschiebenden Wirkung nicht entsprochen werden kann?
5. Gibt es Regelungen zu einer aufschiebenden Wirkung von Petitionen in anderen Bundesländern?

¹ Der Präsident des Landtags Nordrhein-Westfalen André Kuper, Informationsbroschüre des Landtags „Der Petitionsausschuss“, S. 5, abrufbar unter https://landtag.nrw.de/files/live/sites/landtag-r20/files/Internet/II.A.3/II.1/Publikationen/files/Petitionsbroschu%cc%88re_2022_scr.pdf (zuletzt abgerufen am 12. Dezember 2023).

B. Gutachten

I. Überblick über das Petitionsrecht

Ein petitionsartiges Beschwerderecht ist seit Jahrhunderten Bestandteil der Rechtsgemeinschaften.² Seit 1949 ist das Petitionsrecht in Art. 17 GG geregelt:

Art. 17 GG

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.

Adressaten im Sinne der „zuständigen Stellen“ sind alle Behörden und öffentlich-rechtliche Einrichtungen, die nicht Volksvertretungen sind. Volksvertretungen sind neben den Landesparlamenten und dem Bundestag nach überwiegender Ansicht auch Gemeinde- und Kreisvertretungen,³ auch wenn diese grundsätzlich Organe der Exekutive sind und damit jedenfalls als zuständige Stellen Adressaten von Petitionen sein können.⁴

Träger des Petitionsgrundrechts sind alle natürlichen Personen. Geschäftsfähigkeit oder eine deutsche Staatsangehörigkeit sind keine Voraussetzungen für eine Petition.⁵ Auch ein Aufenthalt in Deutschland ist nicht Voraussetzung für die Geltendmachung des Petitionsrechts.⁶ Es muss lediglich ein vorausgegangener Kontakt zu der deutschen Staatsgewalt bestehen.⁷

Gegenstand der Petition nach Art. 17 GG können „Bitten oder Beschwerden“ sein. Bei Beschwerden richtet sich die Petition gegen ein bestimmtes hoheitliches Handeln, eine Rechtsanwendung oder das sonstige Verhalten von Staatsorganen. Bitten dagegen zielen auf die Verwirklichung von Allgemeininteressen im Rahmen einer politischen Grundsatzentscheidung oder durch Erlass bzw. Änderung eines Gesetzes.⁸ Gegenstand einer Petition können damit Materien der Gesetzgebung sowie Entscheidungen der Exekutive sein. Aufgrund der Unabhängigkeit der Justiz gemäß Art. 97 GG kann gegen Gerichtsurteile grundsätzlich keine Petition eingelegt werden.⁹ Die Einlegung einer Petition gegen einen Akt der Exekutive ist aber auch dann möglich, wenn das gerichtliche Verfahren bereits vollständig durchlaufen wurde.

² Menzel in: Löwer/Tettinger, Art. 41a LV NRW Rn. 5; s. auch die Übersicht von Krüper in: Dreier, Art. 17 GG Rn. 1-6 sowie Ausführungen bei Gottschalk, Das Petitionsrecht und die Ausgestaltung des Petitionsverfahrens zum Landtag des Freistaates Sachsen, S. 16 ff.

³ BVerwG, Urteil vom 6. Mai 2020 – 8 C 12/19, BVerwGE 168, 109; OVG Münster, Urteil vom 25. Juli 1978 – XV A 1368/76, NJW 1979, 281; Pagenkopf, in: Sachs, GG, Art. 17 Rn. 10; Eck in: Schütz/Maiwald, Kapitel 4 Allgemeines Petitionsrecht, Rn. 62.

⁴ So die Kritik von Brenner in: von Mangoldt/Klein/Starck, Art. 17 GG Rn. 52.

⁵ Krüper, in: Dreier, Art. 17 GG Rn. 30.

⁶ OVG NRW, Urteil vom 25. Juli 1978 – XV A 1368/46, NJW 1979, 281; Krüper, in: Dreier Art. 17 GG Rn. 30 m.w.N.

⁷ Vgl. OVG NRW, Urteil vom 25. Juli 1978 – XV A 1368/46, NJW 1979, 281; Langenfeld, Das Petitionsrecht, in: Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, 3. Aufl. 2005, § 39 Rn. 18.

⁸ Zum Ganzen Hirsch, Das parlamentarische Petitionswesen, S. 19; Gerner, NZS 2012, 847 (850).

⁹ Guckelberger u. a., LKRZ 2012, 125 (127).

Das Petitionsgrundrecht vermittelt in erster Linie ein Recht auf Zugang in Form eines Petitionseinbringungsrechts.¹⁰ Damit korrespondiert die Pflicht des Adressaten, die Petition entgegenzunehmen. Darüber hinaus gewährt Art. 17 GG auch einen Petitionsbehandlungsanspruch, also ein Recht auf Befassung und sachliche Prüfung.¹¹ Daraus folgt auch ein Recht auf Verbescheidung.¹² Im Grundsatz gewährt das Petitionsrecht Bürgern damit in ähnlicher Weise wie die Rechtsschutzgarantie aus Art. 19 Abs. 4 GG Zugang zum Staat. Den Petenten steht aber kein Anspruch auf Abhilfe zu.¹³ So vermittelt Art. 17 GG auch keinen Anspruch darauf, dass die zuständigen Stellen eine stattgebende Petitionsentscheidung befolgen.¹⁴

Das Petitionsrecht erfüllt verschiedene Funktionen:

Historisch gesehen war und ist Hauptfunktion des Petitionsrechts, dass Petenten sich mit ihren Problemen an ihre Volksvertretung wenden können. *Dürig* hat insoweit den Begriff der „Purgationsfunktion des Herzausschüttenkönnens“¹⁵ geprägt. Das Parlament erfährt durch die Petitionen von Stimmungen der Bevölkerung sowie gegebenenfalls von Missständen in den öffentlichen Verwaltungen. Das Petitionsrecht kann deshalb Grundlage für kommunikative, kontrollierende und regulierende Maßnahmen sein.¹⁶ Dabei gilt es auch als eine Art „Frühwarnsystem“, mit dem politische Kurskorrekturen erreicht werden können.¹⁷ Dadurch soll das Petitionsrecht auch das Vertrauen des Bürgers in den Staat fördern.¹⁸

Durch diese Zugangsgewährung erfüllt das Petitionsrecht auch eine Integrations- und Partizipationsfunktion sowie eine Artikulations- und Informationsfunktion.¹⁹ Der Bürger kann sein Anliegen artikulieren, den Staat über Probleme informieren und sich auch im politischen Geschehen sowie in den Gesetzgebungsprozess einbringen. Dies gilt umso mehr auf Bundesebene, wo keine direktdemokratischen Mittel vorgesehen sind.²⁰

¹⁰ BVerfG, Beschluss vom 15.05.1992 – 1 BvR 1553/90, NJW 1992, 3033.

¹¹ BVerfG, Beschluss vom 22. April 1953 – 1 BvR 162/51, BVerfGE, 2, 225 (230).

¹² Dabei ist allerdings der Umfang der Begründung umstritten, das BVerfG verneint gegen Kritik der Literatur eine Begründungspflicht, s. BVerfG, Beschluss vom 22.04.1953 - 1 BvR 162/51, BVerfGE 2, 225 (230); BVerfG, Beschluss vom 15.05.1992 – 1 BvR 1553/90, NJW 1992, 3033; BVerfG, 1 BvR 138/07 v. 26.3.2007, juris Rn. 2. Zum Streitstand *Krüper* in Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, § 37 Rn. 20; OVG Bremen, Urteil vom 13.02.1990 – 1 BA 48/89, Rn. 32 ff.

¹³ Für das Petitionsrecht BVerfG, Urteil vom 11. Juli 1961 – 2 BvG 2/58, 2 BvE 1/59, BVerfGE 13, 55 (90); BayVerfGHE 32, 1 (10 f.).

¹⁴ BVerfG, Beschluss vom 27.12.2005 – 1 BvR 2354/05, BeckRS 2005, 33617.

¹⁵ *Dürig*, in: Maunz/Dürig (Begr.), Grundgesetz-Kommentar, Grundwerk 1960, Art. 17 Rn. 1, zitiert nach *Krüper*, DÖV 2017, 800 (801).

¹⁶ *Engels* in: BeckOK LV NRW, Art. 41a Rn.1.

¹⁷ *Bauer* in: Merten/Papier, § 117 Rn. 31 m.w.N.

¹⁸ *Langenfeld* in: Isensee/Kirchhof, § 39 Rn. 12.

¹⁹ *Bauer* in: Merten / Papier, § 117 Rn. 14; *Brenner* in: von Mangoldt/Klein/Starck, Art. 17 GG Rn. 11; *Langenfeld* in: Isensee/Kirchhof, § 39 Rn. 12 ff.

²⁰ *Vitzthum*, Petitionsrecht und Volksvertretung, S. 27.

Darüber hinaus bietet der Zugang zu einer weiteren Kontrollinstanz dem Petenten Interessens- und – mit Einschränkungen – auch Rechtsschutz.²¹ Gerade in Bereichen, in denen keine subjektiven Rechte des Petenten gefährdet sind und verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz deswegen regelmäßig nicht zu erlangen, ist das Petitionsverfahren eines der wenigen staatlichen Verfahren zum Vorbringen dieser Interessen und zur Erlangung staatlichen Gehörs. Darüber hinausgehend werden Petitionen von manchen in der Literatur als „formlose Rechtsbehelfe“ eingeordnet, die die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG ergänzen sollen.²² In Bereichen, in denen gerichtlicher Rechtsschutz zu erlangen ist, kann das Petitionsrecht ergänzen oder gar, wenn der Rechtsweg bereits ausgeschöpft ist, als eine Art „letzter Ausweg“ zu einem Kompromiss führen. Daneben kann es aber auch zu Lösungen führen, wenn der gerichtliche Rechtsschutz beschränkt ist. So kann eine Petition etwa auch die Zweckmäßigkeit einer Entscheidung betrachten, die im gerichtlichen Verfahren nur mit Einschränkungen überprüfbar ist.²³ Oft können so sachadäquate Lösungen gefunden oder sachinadäquate Lösungen bereits im Voraus vermieden werden.²⁴ Insoweit wohnt dem Petitionsrecht mehr eine rechtsbefriedigende als eine rechtsschützende Funktion inne.²⁵

Daher ist die Rechtsschutzfunktion nach allgemeiner, kaum je bestrittener Auffassung nur von sehr eingeschränkter Natur. Art. 17 GG vermittelt dem Bürger lediglich ein Recht auf Befassung mit dem vorgebrachten Anliegen. Es vermittelt aber keine mit einem Gericht vergleichbare Entscheidungszuständigkeit, sondern bloß eine Erörterungskompetenz.²⁶ Die Entscheidungen des Petitionsausschusses sind lediglich Empfehlungen an die Exekutive, die nicht mit Zwang durchgesetzt werden können. Das Petitionsrecht erteilt weder dem Petenten noch dem Petitionsadressaten eine Befugnis, der Exekutive Weisungen zu erteilen oder in die Rechtspflege einzugreifen.²⁷

Das Petitionsverfahren steht unabhängig neben dem gerichtlichen Rechtsschutz. Es ist kein Rechtsweg im Sinne von Art. 19 Abs. 4 GG. Das Petitionsverfahren soll vielmehr als Ergänzung der Rechtsweggarantie neben den form- und fristgebunden Rechtsbehelfen eine zusätzliche Möglichkeit bieten, ein Anliegen an die zuständigen Stellen heranzutragen.²⁸ Es ist im Gegensatz zum gerichtlichen Verfahren an keine Fristen gebunden, sodass die Einlegung einer Petition auch noch nach Ablauf der gerichtlichen Rechtsbehelfsfristen möglich ist. Damit soll gewährleistet werden, dass prinzipiell jederzeit Zugang zum Staat besteht.²⁹

²¹ Dazu *Uerpmann-Witzack/Edenharter*, in: von Münch/Kunig, Art. 17 GG Rn. 2; *Hornig*, Die Petitionsfreiheit, S. 64 ff.

²² *Uerpmann-Witzack/Edenharter* in: v. Münch/Kunig, Art. 17 GG Rn. 2; *Weber* in: Brandt/Domgörgen, Kapitel a) Nichtförmliche Rechtsbehelfe, Rn. 3; a.A. *Hartmann*, BayVBl 2023, 181 (185). *Walter* hält nur die Schutzrichtungen für vergleichbar, s. *Walter* in: Dörr/Grote/Marauhn, Kapitel 31 Rn. 69.

²³ Ausführlich zur gerichtlichen Kontrolle der behördlichen Ermessensausübung *Riese* in Schoch/Schneider, § 114 VwGO Rn. 51 ff.

²⁴ *Bauer* in: Merten/Papier, § 117 Rn. 30. S. auch *Vitzthum*, Petitionsrecht und Volksvertretung, S. 27.

²⁵ *Brenner* in: von Mangoldt/Klein/Starck, Art. 17 GG Rn. 13. S. auch *Langenfeld* in: Isensee/Kirchhof, § 39 Rn. 10.

²⁶ *Menzel* in: Löwer/Tettinger, LV NRW, Art. 41a Rn. 10.

²⁷ *Grünwald*, BayVBl. 2010, 525 (526).

²⁸ *Klein/Schwarz* in: Dürig/ Herzog/Scholz, Art. 17 GG Rn. 48.

²⁹ *Klein/Schwarz* in: Dürig/ Herzog/Scholz, Art. 17 GG Rn. 68.

Art. 17 GG versteht sich im Übrigen nur als Mindeststandard. Den Ländern verbleibt daneben ein erheblicher Beurteilungsspielraum bei der Ausgestaltung des Petitionsrechts.³⁰

II. Landesrechtliche Bestimmungen

Gem. Art. 4 Abs. 1 der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen (LV NRW) ist das Grundrecht aus Art. 17 GG unmittelbar geltendes Landesverfassungsrecht. Abgesehen von dieser Verweisung verhält sich die Landesverfassung inhaltlich nicht weiter zum Petitionsrecht. Vielmehr regelt Art. 41a LV NRW die Befugnisse des Petitionsausschusses des Landtages:

Art. 41a Abs. 1 und 2 LV NRW

(1) Zur Vorbereitung der Beschlüsse über Petitionen gemäß Artikel 17 des Grundgesetzes sind die Landesregierung und die Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie Behörden und sonstige Verwaltungseinrichtungen, soweit sie unter der Aufsicht des Landes stehen, verpflichtet, dem Petitionsausschuß des Landtags auf sein Verlangen jederzeit Zutritt zu ihren Einrichtungen zu gestatten.

(2) Die in Absatz 1 genannten Stellen sind verpflichtet, dem Petitionsausschuß auf sein Verlangen alle erforderlichen Auskünfte zu erteilen und Akten zugänglich zu machen. Der Petitionsausschuß ist berechtigt, den Petenten und beteiligte Personen anzuhören. Nach näherer Bestimmung der Geschäftsordnung kann der Petitionsausschuß Beweise durch Vernehmung von Zeugen und Sachverständigen erheben. Die Vorschriften der Strafprozeßordnung finden sinngemäß Anwendung. Das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis bleibt unberührt.

Art. 41a LV NRW wurde 1969 in die Verfassung eingefügt.³¹ Der Petitionsausschuss wurde aber nicht erst mit dieser Norm eingesetzt, vielmehr wurde seine Tätigkeit damit landesverfassungsrechtlich verankert.³² Da Adressat der Petition der Landtag als Volksvertretung ist, unterliegt eine Petition nicht dem Grundsatz der Diskontinuität.³³

Der Petitionsausschuss ist durch Art. 41a LV NRW mit weitreichenden Informationsbefugnissen ausgestattet, die in Teilen denen von Untersuchungsausschüssen vergleichbar sind.³⁴ Die verfassungsrechtlichen Vorschriften über Befugnisse des Petitionsausschusses werden ergänzt durch geschäftsordnungsrechtliche Vorgaben, insbesondere in §§ 97 bis 100 der Geschäftsordnung des Landtags (GO LT). Unter anderem schreibt § 97 Abs. 3 lit. a) GO LT vor, dass eine Petition als unzulässig zurückzuweisen ist, wenn ihre Behandlung einen Eingriff in ein schwebendes gerichtliches Verfahren oder die Nachprüfung einer richterlichen Entscheidung bedeuten würde. Nach § 97 Abs. 4 lit. a) GO LT kann der Petitionsausschuss von einer sachlichen Prüfung der Petition absehen, wenn diese sich gegen Verwaltungshandlungen richtet, gegen welche Rechtsmittel oder Rechtsbehelfe eingelegt werden können.

³⁰ *Guckelberger u. a.*, LKRZ 2012, 125 (125).

³¹ Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 11. März 1969, GV. NRW 1969, S. 146.

³² *Engels* in: Ogorek/Dauner-Lieb, Art. 41a LV NRW Rn. 2.

³³ *Schönenbroicher* in: Heusch/Schönenbroicher, Art. 41 a LV NRW Rn. 8.

³⁴ *Schönenbroicher* in: Heusch/Schönenbroicher, Art. 41 a LV NRW Rn. 30.

III. Überblick über das Rechtsinstitut der aufschiebenden Wirkung

Die wohl bekannteste Regelung zur aufschiebenden Wirkung findet sich in § 80 Abs. 1 VwGO:

§ 80 Abs. 1 VwGO

Widerspruch und Anfechtungsklage haben aufschiebende Wirkung.

Aufschiebende Wirkung im Sinne von § 80 VwGO bedeutet, dass der Verwaltungsakt nach Erhebung von Widerspruch bzw. Anfechtungsklage vorläufig bis zum Zeitpunkt der Entscheidung über den Rechtsbehelf nicht vollzogen werden kann.³⁵ Dabei ist grundsätzlich umstritten, ob die aufschiebende Wirkung bereits die Wirksamkeit des angegriffenen Verwaltungsaktes hemmt oder lediglich dessen Vollziehung.³⁶ Da der Begriff der Vollziehung jedoch weit verstanden wird, kommen beide Ansätze in der Regel zu demselben Ergebnis.³⁷

Hintergrund der Regelung ist, dass Verwaltungsakte vollziehbare Titel sind, die von der sie erlassenden Behörde nach dem sog. Prinzip der Selbsttitulierung und Selbstvollstreckung in Eigenverantwortung vollstreckt werden können.³⁸ Dies unterscheidet Verwaltungsakte von privatrechtlichen Regelungen, die nur dann vollstreckt werden können, wenn ein Titel erlangt wurde. Hierfür ist in der Regel ein Gerichtsverfahren erforderlich.³⁹ Für die Vollziehbarkeit von Verwaltungsakten kommt es nicht darauf an, ob diese rechtmäßig sind. Nur ein nichtiger Verwaltungsakt, also nach § 44 Verwaltungsverfahrensgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (VwVfG NRW) ein Verwaltungsakt, der offensichtlich an einem besonders schwerwiegenden Fehler leidet, ist unwirksam und damit nicht vollstreckbar.

Daher sollen durch die aufschiebende Wirkung nach Möglichkeit irreparable Folgen der Vollziehung verhindert werden, solange der Verwaltungsakt einer Überprüfung unterzogen wird.⁴⁰ Dadurch soll effektiver Rechtsschutz gewährleistet und so die Rechtsschutzgarantie aus Art. 19 Abs. 4 GG erfüllt werden. Diese beruht auf der Erkenntnis, dass Rechte nur dann effektiv sind, wenn sie auch durchgesetzt werden können.⁴¹ Dem Bürger soll ein substantieller Anspruch auf eine tatsächlich wirksame gerichtliche Kontrolle zustehen.⁴² Akte der Exekutive, die in Rechte des Bürgers eingreifen, werden vollständig der richterlichen Überprüfung unterstellt.⁴³ Art. 19 Abs. 4 GG garantiert insoweit einen Zugang zu den Gerichten. Zudem soll der Suspensiveffekt durch die Verhinderung irreparabler Folgen die Wirksamkeit des Rechtsschutzes sicherstellen, die angesichts einer oft langen Verfahrensdauer sonst eingeschränkt wäre.⁴⁴

³⁵ *Puttler* in: Sodan/Ziekow, § 80 VwGO Rn. 34.

³⁶ Zum Streitstand s. *Hoppe* in: Eyermann, § 80 VwGO Rn. 10 m.w.N.

³⁷ *Schoch* in: Schoch/ Schneider, § 80 VwGO Rn. 95.

³⁸ *Danker* in: Fehling/Kastner/Störmer, Einführung Rn. 2; *Puttler* in: Sodan/Ziekow, § 80 VwGO Rn. 29.

³⁹ S. § 704 ZPO sowie *Schmidt* in: Anders/Gehle, § 704 ZPO Rn. 2. Für weitere vollstreckbare Titel s. § 794 ZPO.

⁴⁰ BVerfG, Beschluss vom 19. Juni 1973 – 1 BvL 39/69, 14/72 - BVerfGE 35, 263 (274).

⁴¹ *Huber* in: von Mangoldt/Klein/Starck, Art. 19 GG Rn. 333.

⁴² St. Rspr., s. BVerfG, Beschluss vom 19. Juni 1973 – 1 BvL 39/69, 14/72 - BVerfGE 35, 263 (274).

⁴³ BVerfG, Beschluss vom 19. Juni 1973 – 1 BvL 39/69, 14/72 - BVerfGE 35, 263 (274).

⁴⁴ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. Juni 1973 – 1 BvL 39/69 –, BVerfGE 35, 263 (274); BVerwG, Beschluss vom 8. September 1953 – I A 18.53 –, BVerwGE 1, 11, Rn. 15 (zitiert nach juris); *Scholz*, Ad Legendum 2023, 64 (65 m.w.N).

Die aufschiebende Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage gilt jedoch nicht ausnahmslos. § 80 Abs. 2 VwGO regelt Fälle, in denen ein überwiegendes Interesse an der Vollziehung besteht, welches das Interesse der Betroffenen an einem effektiven Rechtsschutz überwiegt.⁴⁵ Aufgrund verschiedener spezialgesetzlicher Regelungen ist das Regel-Ausnahme-Verhältnis von aufschiebender Wirkung und sofortiger Vollziehung in der Praxis mittlerweile umgekehrt, die aufschiebende Wirkung eher zur Ausnahme geworden.⁴⁶ Eine solche Regelung trifft etwa § 84 Abs. 1 AufenthG für Verfahren gegen die Ablehnung eines Antrags auf Erteilung oder Verlängerung des Aufenthaltstitels. Im Baurecht haben nach § 212a Abs. 1 BauGB Widerspruch und Anfechtungsklage eines Dritten gegen eine Baugenehmigung keine aufschiebende Wirkung. Darüber hinaus kann die Behörde nach § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 VwGO die sofortige Vollziehung anordnen.

Der Begriff der aufschiebenden Wirkung wird darüber hinaus auch in anderen Rechtsbereichen verwendet. So ordnet § 570 ZPO eine aufschiebende Wirkung einer Beschwerde für den Fall an, dass diese die Festsetzung eines Ordnungs- oder Zwangsmittels zum Gegenstand hat. § 75 PatG enthält für das Verfahren vor den Patentgerichten eine vergleichbare Regelung. Auch für das Nachprüfungsverfahren einer Vergabe vor den Vergabekammern ordnet § 173 GWB eine aufschiebende Wirkung der sofortigen Beschwerde an. Im Übrigen haben Rechtsmittel, also Berufung und Revision, im Zivil-, Verwaltungs- und Strafrecht einen Suspensivfekt, sie hemmen also die Vollziehbarkeit des gerichtlichen Urteils.⁴⁷

Im Allgemeinen hemmt also die aufschiebende Wirkung die Vollziehung eines Titels.

IV. Beantwortung der Fragen

1. Ist die grundsätzlich fehlende aufschiebende Wirkung von Petitionen mit Art. 17 GG vereinbar?

Die Vereinbarkeit der fehlenden gesetzlichen Regelung der aufschiebenden Wirkungen einer Petition mit der Verfassung ergibt sich aus mehreren Gesichtspunkten: Zum einen ist das Petitionsrecht nicht primär auf den Schutz von Individualinteressen gerichtet, sondern soll im öffentlichen Interesse zur Aufdeckung von Missständen dienen. Die aufschiebende Wirkung entstammt dagegen der Garantie effektiven Rechtsschutzes und ist damit auf den Individualrechtsschutz bezogen. Zum anderen bezieht sich das Gebot effektiven Rechtsschutzes aus Art. 19 Abs. 4 GG nur auf den gerichtlichen Rechtsschutz, nicht aber auf die Petition.

Das Grundrecht der Petitionsfreiheit gewährleistet lediglich das Recht des freien, ungehinderten Zugangs zum Staat sowie den Anspruch auf Entgegennahme, Prüfung und Bescheidung

⁴⁵ *Puttler* in: Sodan/Ziekow, § 80 VwGO Rn. 54.

⁴⁶ *Beutling* in: Brandt/Domgörgen, Kapitel e) Sofortige Vollziehbarkeit in anderen durch Bundes- oder Landesgesetz vorgeschriebenen Fällen gemäß § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 und S. 2 VwGO, Rn. 100.

⁴⁷ Vgl. § 316 Abs. 1, § 343 Abs. 1 StPO; 705 S. 2 ZPO, der über § 167 Abs. 1 VwGO auch auf das verwaltungsgerichtliche Verfahren anwendbar ist.

der Petition.⁴⁸ Es ist damit in erster Linie ein Zugangs- und Verfahrensrecht.⁴⁹ Diesem Zugang ist dadurch Genüge getan, dass die Möglichkeit zur Einreichung der Petition besteht. Der Schutzbereich von Art. 17 GG richtet sich damit insbesondere auf das Unterlassen von Behinderungen des Einreichungsvorgangs. Es ist insoweit ein Teilhaberecht, dass insoweit der Rechtsschutzgarantie aus Art. 19 Abs. 4 GG vergleichbar ist.⁵⁰

Als Recht auf Zugang zum Staat bzw. zu einem Verfahren steht das Petitionsrecht neben den formalisierten Verwaltungs- und Gerichtsverfahren. Dies ergibt sich daraus, dass das Parlament als Adressat der Petition in der Regel keine eigene Abhilfekompetenz hat, sondern lediglich politischen Einfluss ausüben, Lösungen anregen und die Exekutive um Abhilfe ersuchen kann.⁵¹ Zudem hat das Petitionsrecht als Recht auf Zugang auch deutlich geringe Anforderungen im Hinblick auf die Ausübung. Während Widerspruch und Klagen fristgebunden sind und bei Nichterhebung der Beschwerde bzw. Klage nach Fristablauf die Bestandskraft der Entscheidung eintritt, kann eine Petition jederzeit eingelegt werden, auch parallel zu einem förmlichen Rechtsbehelf. Hätte eine Petition aufschiebende Wirkung, bestünde daher die Gefahr, dass jegliche behördliche und gerichtliche Entscheidung durch die Einlegung einer Petition umgangen werden könnte.⁵² Weder die Bürgerin oder der Bürger noch die Behörde oder Dritte könnten auf die Bestandskraft der Entscheidung vertrauen. Dies könnte einen Konflikt zu dem Grundsatz der Gewaltenteilung, dem Rechtsstaatsprinzip sowie der Unabhängigkeit der Gerichte und damit zu grundlegenden Verfassungsgrundsätzen darstellen.

Darüber hinaus handelt es sich nach allgemeiner Auffassung bei der Petition nicht um einen förmlichen Rechtsbehelf.⁵³ Denn ein Rechtsbehelf ist ein prozessuales Mittel zur Verwirklichung eines (subjektiven) Rechts.⁵⁴ Zu dieser Verwirklichung erforderlich ist, dass der förmliche Rechtsbehelf einen Anspruch auf formelle und materielle Überprüfung einräumt.⁵⁵ Dies ist, wie bereits beschrieben, bei der Petition nicht der Fall: Art. 17 GG gewährt nur einen Anspruch auf Entgegennahme, inhaltliche Prüfung und Bescheidung der Petition, eine bindende Abhilfemöglichkeit ist nicht vorgesehen. Die Einlegung eines förmlichen Rechtsbehelfs ist aber Voraussetzung für einen Suspensiveffekt, also die Hemmung der Vollziehung.⁵⁶ Da der Suspensiveffekt der Wahrung der Effektivität des gerichtlichen Rechtsschutzes gemäß Art. 19 Abs. 4 GG dient, ist er auch nur in diesen Fällen verfassungsrechtlich geboten. Dies gilt aber nicht für die bloße Verfahrensgewährleistung aus Art. 17 GG.

⁴⁸ S. auch BVerfG, Urteil vom 11. Juli 1961 – 2 BvG 2/58, 2 BvE 1/59 BVerfGE 13 54 (90); BVerwG, Urteil vom 15. März 2017 – 6 C 16/16, NVwZ 2017, 1459, Rn. 11; *Klein/Schwarz* in: Dürig/Herzog/Scholz, Art. 17 GG Rn 84 m.w.N.

⁴⁹ *Klein/Schwarz* in: Dürig/Herzog/Scholz, Art. 17 GG Rn 83; *Grünwald*, BayVBl. 2010, 525 (526).

⁵⁰ *Vitzthum*, Petitionsrecht und Volksvertretung, S. 30.

⁵¹ BVerfG BVerfG, Beschluss vom 15.05.1992 – 1 BvR 1553/90, NJW 1992, 3033; *Hartmann*, BayVBl. 2023, 181 (185).

⁵² S. VG Würzburg, Beschluss vom 21. Februar 2020 – W 4 E 20.287, BeckRS 2020, 4059, Rn. 14.

⁵³ S. Bay. VerfGH, Entscheidung vom 23. Januar 1979 – Vf. 6-VII-77, VerwRSpr. 1980, 129; *Klein/Schwarz*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 101. EL Mai 2023, Art. 17 GG, Rn. 136.

⁵⁴ *Meissner/Schenk* in: Schoch/Schneider, § 58 VwGO Rn. 19.

⁵⁵ *Schübel-Pfister* in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, § 79 VwVfG Rn. 11.

⁵⁶ *Schönenbroicher* in: Hobusch/Schönenbroicher, Art. 41a LV NRW Rn. 11.

Ferner ist die fehlende aufschiebende Wirkung bereits im Petitionsrecht angelegt. Denn eine aufschiebende Wirkung im Sinne der Hemmung der Vollziehung ist als Ausfluss der Rechtsschutzgarantie nur dann erforderlich, wenn durch eine hoheitliche Entscheidung eine Belastung eines Einzelnen im Raume steht. Vor diesem Hintergrund ist die aufschiebende Wirkung im Verwaltungsrecht auch nur für Widerspruch und Anfechtungsklage in § 80 VwGO geregelt. Andere Rechtsbehelfe wie Verpflichtungs-, Leistungs- oder Feststellungsklagen haben aber keine aufschiebende Wirkung. Für diese muss in einem gesonderten Verfahren nach § 123 VwGO einstweiliger Rechtsschutz erlangt werden. Dieser Gedanke ist auf die Petition übertragbar: Petitionen können nicht nur gegen belasteten Exekutivakte eingelegt werden, sondern auch mit dem Ziel, eine Behörde zu einem bestimmten Tun zu veranlassen. Das Petitionsverfahren als Verfahrensrecht kann aber – auch aufgrund des Grundsatzes der Gewaltenteilung – keinen höheren Rechtsschutz bieten als der gerichtliche Rechtsschutz.

Der Grundsatz der Gewaltenteilung folgt aus Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG. Aus diesem geht hervor, dass einem Legislativorgan wie dem Landtag gegenüber der Exekutive kein Weisungsrecht zusteht. Dies gilt auch für Petitionen. Aus diesem Grund kann der Landtag als für die Entgegennahme und Bearbeitung der Petition zuständige Stelle die Petition zwar inhaltlich prüfen und Empfehlungen an die Regierung und nachgeordnete Behörden aussprechen, darüber hinaus jedoch nicht auf die Entscheidungen einwirken.⁵⁷ Die unmittelbare, durchsetzbare Kontrolle von Exekutivakten steht nur der Gerichtsbarkeit zu. Daher widerspricht der Grundsatz der Gewaltenteilung einer grundsätzlichen aufschiebenden Wirkung von Petitionen.

Im Übrigen gebietet Art. 19 Abs. 4 GG auch für den gerichtlichen Rechtsschutz nicht für jeden Fall eine aufschiebende Wirkung. Das Grundgesetz verlangt lediglich generell einen vorläufigen Rechtsschutz, die Ausgestaltung ist jedoch dem Gesetzgeber überlassen. Für die Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes ist lediglich der Sicherungserfolg maßgeblich.⁵⁸ Für diesen ist es ausreichend, dass Betroffene durch einen Antrag bei der Behörde oder bei Gericht die Aussetzung der Vollziehung erreichen können. Die generelle Einführung einer aufschiebenden Wirkung zur Ausgestaltung des effektiven Rechtsschutzes ist daher eine gesetzgeberische Entscheidung, die verfassungsrechtlich jedoch nicht geboten ist.⁵⁹ Gebietet also schon das Gebot effektiven (gerichtlichen) Rechtsschutzes nicht die Einführung einer generellen aufschiebenden Wirkung, muss dies erst recht für das kommunikativer ausgerichtete Petitionsgrundrecht gelten.

Zuletzt ist darauf hinzuweisen, dass auch eine Verfassungsbeschwerde keine aufschiebende Wirkung hat, die Rechtskraft der angegriffenen Urteile also nicht hemmt.⁶⁰ Denn die Verfassungsbeschwerde ist ein außerordentlicher Rechtsbehelf, der außerhalb der Gerichtsbarkeit steht. Wenn aber die Prüfung eines Verfahrens am Maßstab der Verfassung keine Hemmung der Vollziehbarkeit bewirkt, dürfte auch die fehlende aufschiebende Wirkung eines ebenso außergerichtlichen parlamentarischen Petitionsverfahrens mit der Verfassung vereinbar sein.

⁵⁷ S. zur vergleichbaren Rechtslage in Bayern BayVerfGH, Entscheidung vom 12. Dezember 1977 – Vf. 36-VI-76, juris Rn. 30.

⁵⁸ *Gersdorf* in: BeckOK VwGO, § 80 Rn. 2 m.w.N.

⁵⁹ BVerfG, Beschluss vom 1. Oktober 2008 – 1 BvR 2466/08, NVwZ 2009, 240(241 f.); *Gersdorf* in: BeckOK VwGO, § 80 Rn. 2 m.w.N.

⁶⁰ BVerfG, Beschluss vom 18.01.1996 – 1 BvR 2116/94, BVerfGE 93, 381 (385); *Zuck/Eisele*, Das Recht der Verfassungsbeschwerde, Rn. 11.

2. Unter welchen Voraussetzungen bzw. in welchen Bereichen oder Fällen entfalten Petitionen ggf. doch eine aufschiebende Wirkung?

Eine aufschiebende Wirkung im eigentlichen Sinne, also dass mit Einlegung der Petition eine Vollzugshemmung eintritt, gibt es nicht (s.o. IV 1.). Eine verzögernde Wirkung richtet sich in der Regel nach dem einschlägigen Fachrecht. Ein Suspensiveffekt im eigentlichen Sinne ist den förmlichen Rechtsbehelfen und damit insbesondere der Gerichtsbarkeit vorbehalten.⁶¹ Wenn sich eine Petition aber gegen eine Maßnahme der Verwaltung wendet, beispielsweise eine Abrissverfügung, liegt es im sog. Verfahrensermessen der Behörde, ob sie die Vollziehung für die Dauer des Petitionsverfahrens aussetzt.

Wird einer Behörde Ermessen eingeräumt, hat sie die Entscheidungsfreiheit, zwischen mehreren rechtlichen zulässigen Entscheidungen aus Zweckmäßigkeitsgründen unter Abwägung der öffentlichen Belange und der Interessen Einzelner sachgerecht zu entscheiden.⁶² Diese Entscheidungsfreiheit bezieht sich nicht nur auf den Ausgang des Verfahrens, sondern nach § 10 VwVfG NRW auch auf die Durchführung des Verfahrens selbst. Dabei kann die Behörde das Verfahren im Rahmen der gesetzlichen Grenzen frei gestalten. Steht die Gestaltung im Ermessen der Behörde, besteht kein Anspruch auf eine bestimmte Verfahrensgestaltung.⁶³ Dieses Ermessen gilt nicht nur im Hauptsacheverfahren, sondern auch im Verfahren über die Vollstreckung eines Verwaltungsaktes.⁶⁴

Bei der Ausübung des Ermessens hat die Behörde verschiedene Gesichtspunkte zu berücksichtigen. Gegen eine Aussetzung der Vollziehung für die Dauer des Petitionsverfahrens spricht der Grundsatz der Verfahrensbeschleunigung gemäß § 10 S. 2 VwVfG. Dieser entstammt dem Rechtsstaatsprinzip aus Art. 20 GG und soll grundsätzlich dem Bürger einen Anspruch darauf verschaffen, dass seine Anträge so schnell wie möglich bearbeitet werden.⁶⁵ Er gilt aber auch bei den Bürger belastenden Verwaltungsakten und sichert das öffentliche Interesse an der Herstellung des rechtmäßigen Zustands. Entsprechend dem Verfahren bei Anträgen auf Aussetzung der aufschiebenden Wirkung an die Behörde gemäß § 80 Abs. 4 VwGO sollte also bei der Ausübung des Ermessens hinsichtlich der Aussetzung der Vollstreckung wegen Einlegung einer Petition die Überlegung angestellt werden, ob ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes bestehen und welche Folgen die Vollziehung und die Aussetzung jeweils hätten.⁶⁶

In die Abwägung ist ebenfalls einzustellen, dass es der Tragweite von Art. 17 GG nicht gerecht werden könnte, wenn die Verwaltung vollendete Tatsachen schüfe und dadurch die Antwort des Parlaments ins Leere liefe.⁶⁷ Zwar erfüllt das Petitionsrecht keine unmittelbare Kontrollfunktion wie es der Zugang zu einer gerichtlichen Entscheidung tut, die Entscheidung des Pe-

⁶¹ *Schönenbroicher* in: Hobusch/Schönenbroicher, Art. 41a LV NRW Rn. 11.

⁶² *Sachs* in: Stelkens/Bonk/Sachs, § 40 VwVfG Rn. 13.

⁶³ *Schmitz* in: Stelkens/Bonk/Sachs, § 10 VwVfG Rn. 18.

⁶⁴ *Finkelburg u. a.*, Vorläufiger Rechtsschutz im Verwaltungsverfahren, Rn. 833.

⁶⁵ *Bonk*, NVwZ 1997, 320 (323).

⁶⁶ *Schoch* in: Schoch/ Schneider, § 80 VwGO Rn. 303.

⁶⁷ So *Guckelberger*, Aktuelle Entwicklungen des parlamentarischen Petitionswesens, S. 122; *Beratungsdienst der Bürgerschaftskanzlei*, Anwendungsbereich des § 7 Bremisches Petitionsgesetz, S. 4.

titionsausschusses sollte aber von der zuständigen Behörde im Rahmen der Ermessensausübung berücksichtigt werden.⁶⁸ Daher ist die Verwaltung unter dem Grundsatz des organfreundlichen Verhaltens gehalten, keine vollendeten Tatsachen zu schaffen, soweit keine schutzwürdigen Interessen in der Abwägung entgegenstehen.⁶⁹

Eine Reduzierung des Ermessens der Verwaltung hin zu einer Pflicht zur Aussetzung der Vollziehung könnte sich aus dem Grundsatz der Selbstbindung der Verwaltung ergeben. Dieser Grundsatz stellt eine Ausprägung des allgemeinen Gleichheitssatzes aus Art. 3 GG dar.⁷⁰ Behandelt eine Behörde vergleichbare Fälle in ständig gleichmäßiger Handhabung gleich, kann sie von dieser Übung im Einzelfall nicht abweichen, ohne willkürlich zu handeln und damit gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung aus Art. 3 Abs. 1 GG zu verstoßen.⁷¹ Daher ist die Behörde in gleich gelagerten Fällen verpflichtet, diese ebenso zu behandeln. Entscheidet etwa eine Ausländerbehörde wiederholt, bei Petitionen von ausreisepflichtigen Ausländern die Abschiebung bis zum Abschluss des Petitionsverfahrens auszusetzen, könnte ihr Ermessen in zukünftigen Fällen durch eine eingetretene Selbstbindung reduziert sein. Allerdings kann eine Behörde ihre Verwaltungspraxis aus sachlichen und willkürfreien Gründen für die Zukunft ändern,⁷² etwa durch den Erlass neuer Verwaltungsvorschriften.

3. Wie könnte eine aufschiebende Wirkung laufender Petitionen rechtlich auf Landes- oder Bundesebene umgesetzt und ausgestaltet werden?

Für die Beantwortung der Frage nach der Ausgestaltung einer aufschiebenden Wirkung von Petitionen sind mehrere Vorfragen zu beleuchten: Zunächst stellt sich die Frage nach dem Instrument, etwa ob eine gesetzliche Regelung erforderlich ist, oder ob nicht eine Verankerung in der Geschäftsordnung ausreichen könnte. Eine weitere Frage stellt sich hinsichtlich des Gegenstands: Petitionen sind, wie eingangs dargestellt, vielfältiger Natur, eine aufschiebende Wirkung findet sich jedoch im Verwaltungsrecht nur für belastende, im Wege der Anfechtungsklage anfechtbare Verwaltungsakte.

3.1. Gegenstand der aufschiebenden Wirkung

Ausgehend von der Folge der aufschiebenden Wirkung, der Hemmung der Vollziehung eines Verwaltungsaktes, dürfte die Einführung einer aufschiebenden Wirkung von Petitionen insbesondere für solche Fälle in Betracht kommen, in denen die Petition sich gegen einen bereits erlassenen, belastenden Verwaltungsakt richtet. Denn nur in diesen Fällen dürfte regelmäßig die Hemmung der Vollziehung zum Schutz der Rechte des Petenten erforderlich sein.

Geht es bei der Petition um den Erlass eines Gesetzes oder eines Verwaltungsaktes, dürfte eine aufschiebende Wirkung dagegen nicht in Betracht kommen. Zum einen dürfte es in solchen Verpflichtungssituationen in der Regel keine irreparablen Schäden geben. Zum anderen

⁶⁸ So zur vergleichbaren Rechtslage in Bayern Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 24. Oktober 2008 – 9 ZB 05.3209 –, juris Rn. 7.

⁶⁹ *Brocker* in: BeckOK GG, Art. 45c GG Rn. 9.

⁷⁰ *Geis* in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, § 40 VwGO Rn. 74.

⁷¹ BVerwG, Urteil vom 16. Mai 1957 – BVerwG II C 249/54, NJW 1957, 1412.

⁷² BVerwG, Beschluss vom 8. April 1997 – 3 C 6/95, NVwZ 1998, 273; BVerwG, Urteil vom 11. Mai 2006 – 5 C 10/05, NVwZ 2006, 1184.

könnte es systemwidrig sein, wenn die Petition als Kommunikationsgrundrecht weitergehenden Rechtsschutz böte als der gerichtliche Rechtsschutz. Denn nach §§ 80, 123 VwGO wird nur für Widerspruch und Anfechtungsklage, nicht aber für Verpflichtungs- oder Leistungsklagen, aufschiebende Wirkung gewährt. Für letztere ist zwar grundsätzlich auch die Erlangung einer einstweiligen Sicherung durch den vorläufigen gerichtlichen Rechtsschutz möglich. Eine solche Sicherung tritt aber nicht, wie die aufschiebende Wirkung, per Gesetz automatisch ein, sondern bedarf einer eigenständigen gerichtlichen Entscheidung, die unter anderem auf Basis einer Folgenabwägung getroffen wird.⁷³ Gleiches gilt für Einwendungen gegen Gesetze: Ein Gesetz kann in der Regel nur durch eine Verfassungsbeschwerde angegriffen werden,⁷⁴ diese entfaltet aber keine aufschiebende Wirkung.⁷⁵ Mit dieser Differenzierung zwischen der automatischen aufschiebenden Wirkung von Anfechtungsklagen und Widersprüchen und der durch gerichtlichen Rechtsschutz zu erlangenden einstweiligen Regelung von anderen Sachverhalten hat der Bundesgesetzgeber eine Entscheidung getroffen. Diese sollte, soweit eine Abweichung kompetenzrechtlich überhaupt möglich ist (dazu B.IV.3.3), jedenfalls aufgrund des Grundsatzes der Einheit der Rechtsordnung⁷⁶ bei einer Regelung einer aufschiebenden Wirkung von Petitionen berücksichtigt werden.

Im Ergebnis sollte eine aufschiebende Wirkung von daher auf belastende Verwaltungsakte, die einer Anfechtungsklage zugänglich wären, beschränkt werden.

3.2. Instrument für die Umsetzung einer aufschiebenden Wirkung von Petitionen

Auch vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, durch welches rechtliche Instrument eine solche aufschiebende Wirkung von Petitionen rechtlich verankert werden kann. In Betracht käme etwa eine Aufnahme in Art. 17 GG, in Art. 41a LV NRW, der Erlass eines eigenständiges Petitionsgesetzes durch das Land Nordrhein-Westfalen, oder die Geschäftsordnung des Landtages.

Eine Änderung des Grundgesetzes oder der Landesverfassung ist mit einem erheblichen Aufwand verbunden, denn nach Art. 79 GG bzw. Art. 69 LV NRW ist hierfür eine zwei-Drittel-Mehrheit der Abgeordneten erforderlich, für das Grundgesetz zusätzlich auch eine zwei-Drittel-Mehrheit im Bundesrat. Diese Anforderungen spiegeln wieder, dass eine Verfassung eine auf Dauerhaftigkeit ausgelegte rechtliche Grundordnung des staatlichen Zusammenlebens darstellt, die dem Gemeinwesen einen stabilen Rahmen geben soll.⁷⁷ Verfahrensregeln für einzelne Verfahren außerhalb des institutionellen Gefüges passen nicht in dieses Normgefüge.⁷⁸ Eine Regelung in der Verfassung ist daher nicht zu bevorzugen.

In Betracht käme eine Regelung in einem Gesetz. Dabei muss der Grundsatz der Gewaltenteilung Beachtung finden: Wird für die Einlegung einer Petition beim Landtag eine generell aufschiebende Wirkung gewährt, berührt dies die in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG festgelegte Gewaltenteilung. Denn grundsätzlich liegt es in der Zuständigkeit der Behörden, über die Vollziehung

⁷³ Vgl. *Puttler* in: *Sodan/Ziekow*, § 123 VwGO Rn. 94.

⁷⁴ Ausführlich *Wissenschaftliche Dienste des Bundestages*, WD 3 - 3000 - 145/15.

⁷⁵ S. dazu oben B.IV.1. a.E.

⁷⁶ Dazu ausführlich *Kruis*, NVwZ 2012, 797 (799 f.); *Hanebeck*, Staat 2002, 429.

⁷⁷ *Lukan*, DÖV 2019, 811.

⁷⁸ Ausführlich zum Inhalt der Verfassung *Herdegen* in: *Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz*, § 1 Rn. 65.

ihrer Verwaltungsakte zu entscheiden.⁷⁹ Diese Zuständigkeit wird durch Art. 17 GG, Art. 41a LV NRW nicht verändert. Anders als gerichtliche Verfahren ist das Petitionsverfahren nur auf eine inhaltliche Auseinandersetzung, nicht aber auf eine Abhilfe gerichtet.⁸⁰ Entsprechend verleiht die verfassungsrechtliche Verankerung dem Petitionsausschuss nicht die Befugnis, über den Gegenstand der Petition zu entscheiden. Hätte die Einlegung von Petitionen immer einen Suspensiveffekt, droht dadurch ein Ungleichgewicht mit den Regelungen zum gerichtlichen Rechtsschutz und dadurch eine Überhöhung der Tragweite von Art. 17 GG.⁸¹ Zudem muss auch das staatliche Interesse an einem baldigen Vollzug hinreichende Beachtung finden.⁸²

Durch eine gesetzliche Regelung wird auch die sog. „Wesentlichkeitstheorie“ des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) erfüllt, derzufolge das Parlament alle wesentlichen Entscheidungen selbst treffen muss.⁸³ Darüber hinaus ist durch eine gesetzliche Regelung gewährleistet, dass eine aufschiebende Wirkung auch für Petitionen zu anderen zuständigen Stellen wie etwa Behörden Anwendung findet.

Eine gesetzliche Regelung könnte sogar rechtlich geboten sein. Dies ist der Fall, wenn eine aufschiebende Wirkung einer Petition auf die Rechte eines Dritten einwirken könnte. Denn bei Eingriffen in Grundrechte ist eine gesetzliche Grundlage zwingend erforderlich.⁸⁴ Dies gilt etwa für Fälle, bei denen ein Nachbar eine Petition gegen die Baugenehmigung für das Nachbargrundstück einlegt. In diesem Fall griffe die aufschiebende Wirkung in die Rechtsposition des Grundstückseigentümers aus Art. 14 GG ein. Um all diesen Belangen hinreichend Rechnung zu tragen, ist eine Regelung einer aufschiebenden Wirkung von Petitionen in einem Gesetz vorzuziehen.

Aus den genannten Gründen dürfte daher eine Regelung in der Geschäftsordnung des Landtages nicht in Betracht kommen. Gegen eine Regelung in der Geschäftsordnung spricht auch, dass diese als Binnenrecht des Landtages keine Außenwirkung entfaltet,⁸⁵ sodass eine für die Exekutive bindende Regelung einer aufschiebenden Wirkung von Petitionen in der Geschäftsordnung nicht möglich wäre.

Im Folgenden wird daher eine Ausgestaltung in einem Gesetz betrachtet.

3.3. Gesetzgebungskompetenz

Vorfrage für den Erlass eines solchen Gesetzes ist die Frage, wer für den Erlass des Gesetzes zuständig ist. Nach der Grundregel der Art. 30, 70 GG steht die Kompetenz für den Erlass von Gesetzen grundsätzlich den Ländern zu, soweit dem Bund nicht ausdrücklich für eine konkrete Materie die Gesetzgebungskompetenz zugewiesen worden ist. Solche Zuweisungen finden

⁷⁹ *Beratungsdienst der Bürgerschaftskanzlei*, Anwendungsbereich des § 7 Bremisches Petitionsgesetz, S. 2.

⁸⁰ S.o. B.I.

⁸¹ *Guckelberger*, Aktuelle Entwicklungen des parlamentarischen Petitionswesens, S. 123.

⁸² *Guckelberger*, Aktuelle Entwicklungen des parlamentarischen Petitionswesens, S. 123.

⁸³ Ausführlich hierzu von *Arnim*, DVBl. 1987, 1241.

⁸⁴ Ausführlich *Gamber*, Das Recht der Petition an den Landtag von Baden-Württemberg, S. 82 f.

⁸⁵ So für die Geschäftsordnung des Bundestages BVerfG, Urteil vom 6. März 1952 – 2 BvE 1/51, BVerfGE 1, 144 (148).

sich insbesondere in den Art. 72 bis 74 GG. Eine Zuweisung für die Regelung des Petitionsverfahrens ist darin nicht enthalten. Damit dürften die Länder grundsätzlich für den Erlass von Gesetzen zur Regelung des Petitionsverfahrens innerhalb ihres Staatsgebietes, insbesondere zu ihren eigenen Parlamenten, zuständig sein.

Es könnte jedoch die Kompetenz hinsichtlich der Regelung einer aufschiebenden Wirkung von Petitionen eingeschränkt sein. Eine solche Beschränkung kommt gemäß Art. 72 Abs. 1 GG in Betracht, wenn der Bundesgesetzgeber von einer ihm zustehenden konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 GG durch eine abschließende Regelung Gebrauch gemacht hat.⁸⁶ In diesem Fall steht den Ländern nach Art. 72 Abs. 1 keine Gesetzgebungskompetenz mehr zu. Daher ist in diesen Bereichen für eine gegenläufige gesetzliche Regelung der Länder kein Raum mehr.⁸⁷ Eine abschließende Regelung liegt auch dann vor, wenn der Bundesgesetzgeber bestimmte Punkte innerhalb der Materie nicht positiv geregelt hat.⁸⁸ Ob die Materie abschließend geregelt ist, ist einer Gesamtwürdigung des betreffenden Normenkomplexes zu entnehmen, insbesondere ob ein Sachverhalt umfassend und lückenlos geregelt wurde bzw. eine Auslegung ergibt, dass er nach dem Willen des Gesetzgebers abschließend geregelt werden sollte.⁸⁹

Ein solcher Ausschluss einer Landesgesetzgebungskompetenz könnte sich aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 Var. 4 und Nr. 4 Alt. 1 GG ergeben, den konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen für das gerichtliche Verfahren und das Aufenthaltsrecht von Ausländern. Von diesen Kompetenzen hat der Bundesgesetzgeber mit Erlass der VwGO und des Aufenthaltsgesetzes (im Folgenden: AufenthG) Gebrauch gemacht. § 84 Abs. 1 AufenthG normiert eine Ausnahme von der allgemeinen Regelung des § 80 Abs. 1 VwGO und bestimmt explizit für viele aufenthaltsrechtliche Maßnahmen, dass Widerspruch und Anfechtungsklage gegen diese keine aufschiebende Wirkung haben. §§ 60a ff. AufenthG regeln die vorübergehende Aussetzung der Abschiebung.

Die Begrenzung durch § 84 Abs. 1 AufenthG gilt nur für die förmlichen Rechtsbehelfe Widerspruch und Anfechtungsklage. Einem Gesetz, das für Petitionen eine aufschiebende Wirkung anordnet, dürfte die Regelung grundsätzlich nicht entgegenstehen, denn das Petitionsverfahren steht nach allgemeiner Ansicht neben den gerichtlichen Rechtsbehelfen und ist den diesbezüglichen Regelungen daher nicht unterworfen.

Andererseits hat der Bundesgesetzgeber mit § 80 VwGO und § 84 AufenthG differenzierte Regelungen zu Rechtsbehelfen gegen aufenthaltsbeendende Maßnahmen getroffen. Würde man Petitionen grundsätzlich eine aufschiebende Wirkung zukommen lassen, ohne dieses ausdifferenzierte System zu berücksichtigen, bestünde die Gefahr einer Aushöhlung der Regelungen des AufenthG.⁹⁰ Ferner könnten die §§ 60a ff. AufenthG die Lebenssachverhalte, in

⁸⁶ BVerfG, Urteil vom 10. Februar 2004 – 2 BvR 834/02, 2 BvR 1588/02, BVerfGE 109, 190, Rn. 141.

⁸⁷ Heger/Malkmus, ZAR, 317 (322). Vgl. auch Pietzner in: Schoch/Schneider, § 183 VwGO Rn. 58.

⁸⁸ BVerfG, Urteil vom 27. Oktober 1998 - 1 BvR 2306, 2314/96, 1108, 1109, 1110/97, BVerfGE 98, 265 (300); Degenhardt in: Sachs, Art. 72 Rn. 25.

⁸⁹ BVerfG, Urteil vom 10. Februar 2004 – 2 BvR 834/02, 2 BvR 1588/02, BVerfGE 109, 190, Rn. 141.

⁹⁰ Hofmann/Heger/Malkmus, Schriftliche Stellungnahme zu den Entwürfen eines Hessischen Petitions-gesetzes, Hessischer Landtag, Drs. HAA 20/13, S. 43. S. auch Rede des Vorsitzenden des Eingaben-ausschusses des Bayerischen Landtages Dr. Ritzer, Plenarprotokoll 12/93 v. 17. Juni 1993, S. 6229.

denen die zwangsweise Beendigung des Aufenthalts in Deutschland (Abschiebung) vorübergehend ausgesetzt wird, abschließend regeln.⁹¹ In diesem Fall hätte der Bundesgesetzgeber von seiner konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnis Gebrauch gemacht und für eine landesrechtliche Regelung bestünde kein Raum mehr. Eine Landesregelung, die u. a. eine Aussetzung der Vollziehung von Ausreisepflichten wegen einer aufschiebenden Wirkung von Petitionen bewirkt, könnte demnach verfassungsrechtlich unzulässig sein.⁹²

Vor dem Hintergrund dieser Ausführungen kann nicht abschließend beurteilt werden, ob dem Land Nordrhein-Westfalen eine Gesetzgebungskompetenz für die Regelung einer aufschiebenden Wirkung von Petitionen zusteht. Neben der Frage der Kompetenz stellt sich aber auch die Frage, ob eine gesetzliche Regelung die Position der Petenten verbessert.

3.4. Zweckmäßigkeit

Zweifel an der Zweckmäßigkeit einer gesetzlichen Regelung ergeben sich neben den kompetenzrechtlichen Fragestellungen etwa aus der Bewertung anderer Parlamente zu dieser Frage. So wurde in verschiedenen Ländern, in denen es Petitionsgesetze gibt (s. dazu B.IV.5), über die Einführung einer aufschiebenden Wirkung von Petitionen diskutiert, letztlich aber davon abgesehen. So sah man in Bayern die Gefahr, dass Petitionen durch die aufschiebende Wirkung im Sinne eines „außerordentlichen Rechtsmittels“ genutzt werden.⁹³ Die Gefahr sei groß, dass es Petenten nicht mehr um den Inhalt der Eingabe gehe, sondern lediglich um die aufschiebende Wirkung.

Auch auf Bundesebene hat die Fraktion „Die Linke“ einen Gesetzesentwurf eingebracht, dessen § 14 vorsah, dass der Petitionsausschuss bei bevorstehendem Vollzug die zuständige Stelle ersuchen könne, den Vollzug der Maßnahme auszusetzen, bis der Petitionsausschuss über die Beschwerde entschieden habe.⁹⁴ In der parlamentarischen Debatte stieß dieser Vorschlag auf Kritik, insbesondere wegen des darin liegende „massive[n] Eingriff[s] in die Gewaltenteilung“.⁹⁵ Zudem sei der Petitionsausschuss gerade deshalb so erfolgreich, weil aufgrund weniger starker gesetzlicher Vorgaben die Arbeit freier gestaltet werden könne.⁹⁶

3.5. Ergebnis

Eine Regelung einer aufschiebenden Wirkung könnte auf verschiedene Probleme stoßen. Zum einen sollte sich eine solche Regelung nicht in Widerspruch setzen zu der gesetzlichen Wertung, die eine aufschiebende Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage nur für mit diesen Rechtsbehelfen anfechtbare Verwaltungsakte vorsieht. Auch sollte ein erfolglos gebliebenes gerichtliches Verfahren, sofern dieses bereits stattgefunden hat, nicht durch eine aufschiebende Wirkung von Petitionen *ad absurdum* geführt werden.

⁹¹ Vgl. *Reimer*, Stellungnahme, Hessischer Landtag, Drs. HAA 20/13, S. 70; *Friehe*, Stellungnahme, Hessischer Landtag, Drs. HAA 20/13, S. 79.

⁹² So *Reimer*, Stellungnahme, Hessischer Landtag, Drs. HAA 20/13, S. 70; *Friehe*, Stellungnahme, Hessischer Landtag, Drs. HAA 20/13, S. 79.

⁹³ S. Rede des Vorsitzenden des Eingabenausschusses des Bayerischen Landtages Dr. Ritzer, Plenarprotokoll 12/93 v. 17. Juni 1993, S. 6229.

⁹⁴ BT-Drs. 16/10385.

⁹⁵ BT-Plenarprotokoll 16/205, S. 22156C (22159D).

⁹⁶ BT-Plenarprotokoll 16/205, S. 22156C (22160C).

Sollte eine Regelung angestrebt werden, dürfte diese auf Landesebene nur in Bereichen zulässig sein, in denen der Bund keine abschließende gesetzliche Regelung zu der Aussetzung der Vollziehung von Maßnahmen getroffen hat. Jedenfalls für den Bereich des Ausländerrechts, der einen erheblichen Teil der Petitionsverfahren ausmacht, könnte eine abschließende Regelung vorliegen. Damit könnte eine aufschiebende Wirkung von Petitionen auf Landesebene wohl nur fragmentarisch geregelt werden. Ob eine solche Regelung hinreichende Rechtssicherheit und Rechtsklarheit böte, kann an dieser Stelle nicht abschließend beurteilt werden.

Mit der Verfassung vereinbar dürfte wohl eine Regelung angelehnt an die des Bremischen oder des Hessischen Petitionsgesetzes sein:⁹⁷ Diese sehen sinngemäß vor, dass der Petitionsausschuss die Landesregierung bitten kann, den Vollzug der Maßnahme bis zu einer Entscheidung des Petitionsausschusses auszusetzen. Allerdings stellt sich bei einer solchen Regelung die Frage nach dem Mehrwert, da eine solche Bitte dem Petitionsausschuss auch ohne gesetzliche Regelung möglich ist. So wird bereits jetzt in Nordrhein-Westfalen ein solches Verfahren praktiziert.⁹⁸ Eine höhere Wahrscheinlichkeit der Befolgung der Bitte aufgrund einer gesetzlichen Regelung ist nicht erwiesen.

4. Welche Handlungsmöglichkeiten hat der Petitionsausschuss in denjenigen Fällen, in denen einem Petitionsanliegen allein aufgrund der fehlenden aufschiebenden Wirkung nicht entsprochen werden kann?

Grundsätzlich kann der Petitionsausschuss auch dann noch eine Entscheidung über die Petition treffen, wenn vollendete Tatsachen bereits geschaffen wurden. Denn das Petitionsgrundrecht als Kommunikationsgrundrecht dient in erster Linie der Information der zuständigen Stellen, nicht aber der Rechtssicherung. Hierfür ist in erster Linie das gerichtliche Rechtsschutzverfahren zu durchlaufen. Einen Anspruch auf Abhilfe bietet das Petitionsgrundrecht nicht. Entsprechend kann der Petitionsausschuss auch dann, wenn die konkrete Maßnahme bereits vollzogen wurde, eine Entscheidung fällen.

So ist etwa bei einer Petition gegen eine Abschiebung eine Befassung und Entscheidung des Petitionsausschusses rechtlich auch dann noch möglich, wenn der Ausländer bereits abgeschoben wurde. Denn aufgrund des Charakters des Petitionsrechts als Kommunikationsgrundrecht tritt eine Erledigung in der Regel nicht durch die Beendigung des Aufenthalts im Staatsgebiet ein. Dies gilt auch dann, wenn der abgeschobene Ausländer nicht mehr auffindbar ist, oder wenn ein Einreise- bzw. Aufenthaltsverbot nach § 11 AufenthG erlassen wurde.⁹⁹ Nach der Rechtsprechung des *OVG Lüneburg* soll es einem Ausländer auch zumutbar sein, den Ausgang des Petitionsverfahrens im Ausland abzuwarten.¹⁰⁰ Gleiches gilt für einen bereits erfolgten Abriss bei einer Petition gegen die zugrunde liegende Abrissverfügung; hier führt der Abriss nicht zu einer Erledigung der Petition.

⁹⁷ S. auch den Vorschlag von *Reimer* in der Sachverständigenanhörung zu dem Hessischen Petitionsgesetz am 09. September 2021, Landtag Hessen, HAA 20/22, S. 16. Zu den jeweiligen Gesetzen s.u. B IV.5.

⁹⁸ *Wissenschaftliche Dienste des Bundestages*, WD 3 - 3000 - 067/22, S. 58.

⁹⁹ Dazu *Heger/Malkmus*, ZAR 2022, 317, Fn. 8.

¹⁰⁰ *OVG Lüneburg*, Beschluss vom 24. Juni 2003 – 11 ME 207/03 –, juris.

Dem Petitionsausschuss steht es demnach frei, auch in Fällen, in denen die Entscheidung bereits vollzogen wurde, eine Empfehlung in Richtung der zuständigen Stellen abzugeben. Kommt der Petitionsausschuss zu dem Befund, dass die Entscheidung rechtswidrig gewesen ist, könnte sich aus dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung aus Art. 20 Abs. 3 GG eine Pflicht der betreffenden Stelle ergeben, die Rechtmäßigkeit des Vollzuges zu überprüfen.¹⁰¹ Eine Aufhebung eines Verwaltungsaktes bzw. eine Wiederaufnahme des Verfahrens ist aber nur unter den engen Voraussetzungen der §§ 48, 49, 51 VwVfG NRW möglich. Es besteht nach der Rechtsprechung des BVerfG keine Rechtspflicht zur Befolgung der Entscheidung des Petitionsausschusses.¹⁰² Der Empfehlung kommt insoweit politische, nicht aber rechtsverbindliche Wirkung zu. Folge einer erneuten Prüfung könnte etwa eine Entschädigung oder die Aufhebung der ursprünglichen Entscheidung und damit zusammenhängender Verwaltungsakte sein.

5. Gibt es Regelungen zu einer aufschiebenden Wirkung von Petitionen in anderen Bundesländern?

Allen Bundesländern gemein ist, dass sie ein Petitionsrecht in ihren Verfassungen entweder explizit oder implizit durch Vorschriften zu den für Petitionen und Eingaben zuständigen Gremien und Ausschüssen verankert haben.¹⁰³ Eine explizite gesetzliche Regelung, dass Petitionen eine aufschiebende Wirkung entfalten, gibt es jedoch in keinem Bundesland.¹⁰⁴

Allerdings gibt es in einigen Bundesländern eine gesetzliche Befugnis des Petitionsausschusses, die jeweilige Behörde um die Aussetzung des Verfahrens zu bitten, diesen Bitten wird in der Regel entsprochen. In anderen Bundesländern gibt es Vereinbarungen darüber, durch den Vollzug von Maßnahmen keine vollendeten Tatsachen zu schaffen. Diese teilweise als „Stillhalteabkommen“ bezeichneten Vereinbarungen, die auf dem Grundsatz der Organtreue beruhen, haben aber keine rechtliche Bindungswirkung.¹⁰⁵ Dabei gibt es aber unterschiedliche Praktiken: So ist es etwa in Rehinland-Pfalz Usus, dass eine Aussetzung nur bei Ermessensentscheidungen der Behörde, nicht aber bei zwingenden gesetzlichen Vorgaben wie etwa dem Aufenthaltsrecht in Betracht kommt. Dagegen gibt es in Thüringen eine Vereinbarung auf ein „Eilverfahren“ vor allem bei drohenden Abschiebungen, sodass der Sachverhalt auf der nächsten Sitzung behandelt wird, bis zu diesem Zeitpunkt aber kein Vollzug stattfindet.

Im Einzelnen stellt sich die Praxis in den einzelnen Bundesländern folgendermaßen dar:

¹⁰¹ So *Hartmann*, BayVBl. 2023, 181 (189).

¹⁰² BVerfG, Beschluss vom 27. Dezember 2005 – 1 BvR 2354/05, BVerGK 7, 133.

¹⁰³ Art. 35a Verf. Bad.-Württ.; Art. 115 Verf. Bay.; Art. 34 Verf. Berl.; Art. 24 Verf. Brandenb.; Art. 105 Verf. Brem.; Art. 28, 29 Verf. Hamb.; Art. 16 Verf. Hess.; Art. 10, 35 Verf. Meckl.-Vorp.; Art. 26 Verf. Nds.; Art. 11 Verf. Rh.-Pf.; Art. 78 Verf. Saarl.; Art. 35 Verf. Sachs.; Art. 19 Verf. Sachs.-Anh.; Art. 25 Verf. Schl.-Holst.; Art. 65 Verf. Thür.

¹⁰⁴ s. *Wissenschaftliche Dienste des Bundestages*, WD 3 - 3000 - 067/22, S. 57 ff.

¹⁰⁵ S. *Heger/Malkmus*, ZAR 2022, 317 (319).

5.1. Baden-Württemberg

Baden-Württemberg hat neben der Verankerung des Petitionsausschusses in der Verfassung ein eigenes Petitionsgesetz, das insbesondere die Befugnisse des Petitionsausschusses regelt.¹⁰⁶ Eine aufschiebende Wirkung von Petitionen enthält dieses nicht. Es gibt aber ein Stillhalteabkommen, demzufolge bei einem laufenden Petitionsverfahren keine vollendeten Tatsachen geschaffen werden sollen. Eine Ausnahme gilt bei einem überwiegenden Interesse der Allgemeinheit oder eines Dritten, dann muss aber zuvor der oder die Vorsitzende des Ausschusses über die beabsichtigte Vollziehung der Maßnahme unterrichtet werden.¹⁰⁷

5.2. Bayern

Die Wirkung der Einreichung einer Petition wird durch Art. 3 BayPetG¹⁰⁸ geregelt. Demnach hat der oder die Einreichende Anspruch auf sachliche Behandlung und Verbescheidung. Für das Nähere verweist Art. 3 BayPetG auf die Geschäftsordnung des Landtages. Eine aufschiebende Wirkung sieht die Regelung aber nicht vor.

Der bayerische Verfassungsgerichtshof hat für das Petitionsrecht aus Art. 115 Abs. 1 der bayerischen Landesverfassung festgestellt, dass eine Petition keine aufschiebende Wirkung zukommt.¹⁰⁹ Behörden seien nicht verpflichtet, eine Maßnahme bis zum Abschluss des Petitionsverfahrens zurückzustellen. In der Praxis gibt es aber eine Verwaltungsvereinbarung, keine vollendeten Tatsachen zu schaffen, bevor eine Befassung im Landtag stattgefunden hat.¹¹⁰

5.3. Berlin

Die Bestimmungen zur Behandlung von Petitionen durch das Abgeordnetenhaus von Berlin sind im Berliner Petitionsgesetz enthalten.¹¹¹ Die Aussetzung liegt im Ermessen der zuständigen Verwaltungsbehörde, eine Grundlage im Petitionsrecht gibt es hierzu nicht.¹¹²

5.4. Brandenburg

Auch in Brandenburg gibt es ein Petitionsgesetz.¹¹³ Dieses trifft allerdings keine Regelung zur aufschiebenden Wirkung von Petitionen. Ferner scheint es keine Vereinbarung in Form eines Stillhalteabkommens zu geben. Insbesondere gibt es eine allgemeine Weisung zum Vollzug

¹⁰⁶ Gesetz über den Petitionsausschusses des Landtags vom 20. Februar 1979, GBl. S. 85.

¹⁰⁷ S. *Wissenschaftliche Dienste des Bundestages*, WD 3 - 3000 - 067/22, S. 56 f.

¹⁰⁸ Gesetz über die Behandlung von Eingaben und Beschwerden an den Bayerischen Landtag nach Art. 115 der Verfassung (Bayerisches Petitionsgesetz - BayPetG), vom 9. August 1993, GVBl. S. 544, BayRS 1100-5-I, zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. Juli 2006 (GVBl. S. 366).

¹⁰⁹ Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 23. Januar 1979 – Vf. 6-VII-77, VerwRSpr 1980, 129; Entscheidung vom 23. April 2013 – Vf. 22-II-12, BeckRS 2013, 18799 Rn. 28.

¹¹⁰ s. *Guckelberger*, Aktuelle Entwicklungen des parlamentarischen Petitionswesens, S. 121 m.w.N.

¹¹¹ Gesetz über die Behandlung von Petitionen an das Abgeordnetenhaus von Berlin (Petitionsgesetz) vom 25. November 1969 (GVBl. S. 2511).

¹¹² s. *Wissenschaftliche Dienste des Bundestages*, WD 3 - 3000 - 067/22, S. 57.

¹¹³ Gesetz über die Behandlung von Petitionen an den Landtag Brandenburg vom 20. Dezember 2010 (GVBl.I/10, Nr. 48).

von ausländerrechtlichen Bestimmungen, derzufolge trotz Einlegung einer Petition in der Regel nicht von einem rechtlichen Hindernis für eine Abschiebung im Sinne des § 60a Abs. 1 S. 1 AufenthG auszugehen sei.¹¹⁴

5.5. Bremen

Bremen ist eines von nur zwei Bundesländern, die zur Zeit explizite gesetzliche Regelungen haben, die das Verhältnis von Petitionen und drohenden behördlichen Maßnahmen betreffen. Nach § 7 BremPetG¹¹⁵ gilt, dass im Falle einer Petition, die Hinweise auf eine unmittelbar bevorstehende Maßnahme enthält, deren Vollzug die Abhilfe des Anliegens vereiteln oder wesentlich erschweren würde, der Petitionsausschuss die betreffende Stelle um Aufschub der Maßnahme bitten kann.

5.6. Hamburg

In Hamburg gibt es ein Petitionsgesetz,¹¹⁶ das jedoch keine Aussagen zu einer aufschiebenden Wirkung der Eingaben trifft. Es besteht aber eine Vereinbarung zwischen der Bürgerschaft (Parlament) und Senat (Landesregierung), dass vor Befassung im Petitionsausschuss keine vollendeten Tatsachen geschaffen werden dürfen.¹¹⁷

5.7. Hessen

In Hessen gibt es ein eigenes Gesetz über den Petitionsausschuss.¹¹⁸ Hessen ist das zweite Bundesland mit einer expliziten gesetzlichen Regelung des Verhältnisses von Petitionen zu unmittelbar bevorstehenden behördlichen Maßnahmen. Allerdings ist auch hier die Bindungswirkung für die entsprechenden Behörden beschränkt: Nach § 100 der Geschäftsordnung des Hessischen Landtages, der nach § 12 des Hessischen Petitionsgesetzes anwendbar ist, kann der Präsident bzw. die Präsidentin des Landtages die entsprechende Behörde um Aussetzung der Vollziehung und sogar um eine einstweilige Regelung in Bezug auf den Petitionsgegenstand bitten.

Zudem gilt in Hessen im Bereich des Aufenthaltsrechts ein Sonderfall: Hier wird ausreisepflichtigen Ausländern bei Einlegung einer Petition eine Ermessensduldung nach § 60a Abs. 2 S. 3 AufenthG bis zum Abschluss des Petitionsverfahrens erteilt, sofern der Abschiebevorgang nicht bereits eingeleitet war.¹¹⁹ Zur Begründung wird ausgeführt, dass die Durchführung eines Petitionsverfahrens als erhebliches öffentliches Interesse im Sinne des § 60a AufenthG gelte,

¹¹⁴ AW-AusIR Nr. 2021.01 vom 19.3.2021, abrufbar unter: https://bravors.brandenburg.de/verwaltungsvorschriften/aw_auslr_2021_01.

¹¹⁵ Gesetz über die Behandlung von Petitionen durch die Bürgerschaft vom 30. September 2016 (Brem.GBl. 2009, 473), in der Fassung vom 12. Juli 2022.

¹¹⁶ Gesetz über den Eingabenausschuss vom 18. April 1977, HmbGVBl. 1977, 91.

¹¹⁷ s. *Wissenschaftliche Dienste des Bundestages*, WD 3 - 3000 - 067/22, S. 57.

¹¹⁸ Gesetz über die Behandlung von Petitionen an den Hessischen Landtag (Hessisches Petitionsgesetz – HPetG) vom 19. Dezember 2021.

¹¹⁹ Erlass des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport vom 21. Dezember 2021, Staatsanzeiger für das Land Hessen 02/2022 S. 38 f.

das die Anwesenheit des Ausländers im Bundesgebiet erfordere. Insoweit entfaltet das Petitionsverfahren zwar keine aufschiebende Wirkung im Sinne von § 80 Abs. 1 VwGO, es gibt aber Regelungen zur Sicherstellung des Status quo.

5.8. Mecklenburg-Vorpommern

Mecklenburg-Vorpommern regelt die Befugnisse des Petitionsausschusses in einem besonderen Gesetz, das jedoch keine Regelung zur aufschiebenden Wirkung enthält.¹²⁰ In der Praxis wird durch die jeweiligen Behörden den Bitten des Petitionsausschusses um Aussetzung der Vollziehung in der Regel entsprochen.¹²¹

5.9. Niedersachsen

Eine allgemeine gesetzliche Regelung oder Vereinbarung zum „Stillhalten“ war in Niedersachsen nicht auffindbar. Zwar hatte der Niedersächsische Landtag im Rahmen einer Befragung durch die Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages im Jahr 2015 noch angegeben, dass die Landesregierung sich verpflichtet in Fällen, in denen irreversible Verwaltungsentscheidungen im Raum stünden, Entscheidungen soweit möglich bis zu einer Befassung des Ausschusses bzw. des Landtages nicht zu vollziehen.¹²² Bei einer erneuten Befragung im Jahr 2022 fand sich diese Aussage aber nicht mehr.¹²³ Ob die Praxis des Stillhaltens aufgegeben wurde, lässt sich nicht abschließend beurteilen. Als Einzelfallregelung gebietet ein Runderlass vom 17.11.2004 (Nds. MBl. 2005, S. 3), dass bei Petitionen in Ausländersachen ein besonderes öffentliches Interesse gemäß § 60a Abs. 1 S. 1 AufenthG vorliegt und ein Abschiebeverfahren demnach ausgesetzt werden muss.

5.10. Rheinland-Pfalz

In Rheinland-Pfalz ist der Aufgabenbereich des Petitionsausschusses begrenzt auf Legislativ-eingaben, alle anderen Eingaben werden zunächst durch den oder die Bürgerbeauftragte[n] bearbeitet.¹²⁴ In Rheinland-Pfalz gilt nach dem Grundsatz des organfreundlichen Verhaltens, dass durch die vollziehenden Behörden keine vollendeten Tatsachen geschaffen werden sollen, bevor der Landtag durch seinen Petitionsausschuss nicht mit der Sache befasst worden ist. Allerdings soll dies nur gelten, wenn es sich bei der zugrundeliegenden Maßnahme um eine Ermessensentscheidung der jeweiligen Behörde handelt. Liegen zwingende rechtliche Vorgaben vor, insbesondere im Aufenthaltsrecht, sollen diese Vorgaben den Grundsatz des organfreundlichen Verhaltens überwiegen.¹²⁵

¹²⁰ Gesetz zur Behandlung von Vorschlägen, Bitten und Beschwerden der Bürger sowie über den Bürgerbeauftragten des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Petitions- und Bürgerbeauftragtengesetz Pet-BüG M-V) vom 5. April 1995 (GVObI. M-V S. 190).

¹²¹ *Wissenschaftliche Dienste des Bundestages*, WD 3 - 3000 - 067/22, S. 57.

¹²² *Wissenschaftliche Dienste des Bundestages*, WD 3 - 3000 - 232/15, S. 56.

¹²³ *Wissenschaftliche Dienste des Bundestages*, WD 3 - 3000 - 067/22, S. 58.

¹²⁴ *Guckelberger u. a.*, LKRZ 2012, 125 (130).

¹²⁵ *Wissenschaftliche Dienste des Bundestages*, WD 3 - 3000 - 067/22, S. 58.

5.11. Saarland

Im Saarland gibt es kein eigenes Gesetz über den Petitionsausschuss.¹²⁶ Im Saarland trifft die jeweilige Behörde im Einzelfall auf Bitte des Ausschusses eine Entscheidung über die Aussetzung der Maßnahme.¹²⁷

5.12. Sachsen

Das Petitionsrecht in Sachsen ist neben der verfassungsrechtlichen Verankerung im Petitionsausschussgesetz festgelegt.¹²⁸ 2019 beschloss der Landtag in Sachsen eine neue Geschäftsordnung. Dabei wurde § 60 Abs. 3 GO geschaffen, demzufolge der Petitionsausschuss mit Mehrheit beschließen kann, dass der Präsident die Staatsregierung ersucht, auf den Vollzug geplanter Maßnahmen zu verzichten, bis das Petitionsverfahren beendet ist.¹²⁹ In diesen Fällen muss das Petitionsverfahren aber innerhalb von vier Monaten bearbeitet werden. Diese Regelung der Geschäftsordnung des Landtages beinhaltet aber keine Verpflichtung der Regierung, dem Ersuchen nachzukommen.

5.13. Sachsen-Anhalt

In Sachsen-Anhalt gibt es zwar keine verbindliche Regelung, allerdings kann der Ausschuss um Aussetzung der Vollziehung bitten. Es gibt aber keine Verpflichtung der Landesregierung, diesen Bitten nachzukommen.¹³⁰

5.14. Schleswig-Holstein

In Schleswig-Holstein kann in Einzelfällen eine Aussetzungsvereinbarung zwischen dem Ausschuss und der jeweiligen Behörde getroffen werden. Als Beispiel wurden bei der Abfrage durch den wissenschaftlichen Dienst des Bundestages explizit Abschiebungen genannt.¹³¹

5.15. Thüringen

Im Petitionsgesetz des Landes Thüringen¹³² findet sich keine Regelung zur aufschiebenden Wirkung von Petitionen. Die Landesregierung und der Petitionsausschuss haben sich aber für Abschiebungsverfahren auf ein Eilverfahren geeinigt. Nach dieser Vereinbarung soll bei Hinweisen auf eine drohende Abschiebung die Sache auf der nächsten Sitzung des Ausschusses behandelt werden. Bis zu dieser Behandlung erfolgt in der Regel keine Abschiebung.¹³³

¹²⁶ Hirsch, Das parlamentarische Petitionswesen, S. 93.

¹²⁷ s. *Wissenschaftliche Dienste des Bundestages*, WD 3 - 3000 - 067/22, S. 58.

¹²⁸ Sächsisches Petitionsausschußgesetz vom 11. Juni 1991 (SächsGVBl. S. 90).

¹²⁹ Scholz, in: Landtagskurier, 10 f.

¹³⁰ s. *Wissenschaftliche Dienste des Bundestages*, WD 3 - 3000 - 067/22, S. 58.

¹³¹ s. *Wissenschaftliche Dienste des Bundestages*, WD 3 - 3000 - 067/22, S. 58.

¹³² Thüringer Gesetz über das Petitionswesen (ThürPetG) vom 15. Mai 2007, GVBl. 2007, 57.

¹³³ s. *Wissenschaftliche Dienste des Bundestages*, WD 3 - 3000 - 067/22, S. 58.

V. Fazit

Das in Art. 17 GG verfassungsrechtlich verankerte Petitionsrecht soll den Bürgern in erster Linie zu jeder Zeit eine Zugangsmöglichkeit zu den staatlichen Stellen bieten. Es umfasst nicht nur Beschwerden gegen einzelne hoheitliche Maßnahmen, sondern ermöglicht auch die Teilhabe an demokratischen Prozessen und die Bewirkung von Gesetzesänderungen. Von Verfassungs wegen ist jedoch nur ein eingeschränkter Rechtsschutz gewährleistet. Das Petitionsverfahren steht neben dem gerichtlichen Verfahren.

Somit ist es mit der Verfassung vereinbar, wenn die Einlegung einer Petition nicht von einer aufschiebenden Wirkung begleitet wird. Die aufschiebende Wirkung, also die Hemmung der Vollziehung eines Titels, ist nur einfachgesetzlich geregelt und verfassungsrechtlich nicht geboten. Die Rechtsschutzgarantie in Art. 19 Abs. 4 GG erfordert lediglich die Eröffnung eines gerichtlichen Eilrechtsschutzes. Ist Gegenstand einer Petition ein Verwaltungsakt, kann dieser weiterhin vollzogen werden.

Der Petitionsausschuss hat jedoch die Möglichkeit, die zuständige Behörde um die Aussetzung der Vollziehung zu bitten. Die Behörde muss diese Bitte bei der Ausübung ihres Ermessens berücksichtigen. Aufgrund des Grundsatzes des organfreundlichen Verhaltens dürfte in der Regel die Aussetzung der Vollziehung geboten sein, sofern nicht überwiegende öffentliche Interessen die Vollziehung erfordern.

Dieses Verfahren ist unabhängig von dem Erlass eines Gesetzes oder einer anderweitigen Regelung. Ohnehin könnte der Erlass einer gesetzlichen Regelung einer aufschiebenden Wirkung durch ein Bundesland kompetenzrechtlichen Bedenken begegnen. Darüber hinaus bestehen auch Bedenken gegen die Zweckmäßigkeit einer gesetzlichen Regelung. Vor diesem Hintergrund hat kein Bundesland eine aufschiebende Wirkung von Petitionen gesetzlich geregelt. Es gibt aber in den meisten Bundesländern sog. „Stillhalteabkommen“, sodass die Exekutive in der Regel das Petitionsverfahren abwartet.

Eine Befassung des Petitionsausschusses mit der Eingabe ist auch dann noch möglich, wenn der Verwaltungsakt bereits vollzogen ist. Kommt der Petitionsausschuss zu dem Schluss, dass die Vollziehung nicht rechtmäßig oder zweckmäßig war, könnte die Behörde unter Umständen zur Wiederaufnahme des Verfahrens verpflichtet sein.

C. Literaturverzeichnis

Anders, Monika / Gehle, Burkhard (Hrsg.), Zivilprozessordnung: mit GVG und anderen Nebengesetzen, 82. Auflage, München 2024 (zitiert: *Bearbeiter*, in: Anders/Gehle)

von Arnim, Hans Herbert, Zur „Wesentlichkeitstheorie“ des Bundesverfassungsgerichts - Einige Anmerkungen zum Parlamentsvorbehalt, DVBl. 1987, 1241–1249

Beratungsdienst der Bürgerschaftskanzlei, Anwendungsbereich des § 7 Bremisches Petitionsgesetz (Vorläufige Regelungen), Bremen 2019

Bonk, Heinz Joachim, Strukturelle Änderungen des Verwaltungsverfahrens durch das Genehmigungsverfahrenbeschleunigungsgesetz, NVwZ 1997, 320–330

Brandt, Jürgen / Domgörgen, Ulf (Hrsg.), Handbuch Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess, 5. Auflage, Heidelberg 2023 (zitiert: *Bearbeiter*, in: Brandt/Domgörgen)

Dörr, Oliver / Grote, Rainer / Marauhn, Thilo (Hrsg.), EMRK/GG: Konkordanzkommentar zum europäischen und deutschen Grundrechtsschutz, 3. Auflage, Tübingen 2022

Dreier, Horst / Brosius-Gersdorf, Frauke (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar. Band 1: Präambel, Vorbemerkungen, Artikel 1-19, 4. Auflage, Tübingen 2023 (zitiert: *Bearbeiter*, in: Dreier)

Dürig, Günter / Herzog, Roman / Scholz, Rupert (Hrsg.), Grundgesetz: Kommentar, 101. Ergänzungslieferung, München 2023 (zitiert: *Bearbeiter*, in: Dürig/Herzog/Scholz)

Epping, Volker / Hillgruber, Christian (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, 56. Edition, München 2023 (zitiert: *Bearbeiter*, in: BeckOK GG)

Eyermann, Erich / Fröhler, Ludwig (Hrsg.), Verwaltungsgerichtsordnung: Kommentar, 16. Auflage, München 2022 (zitiert: *Bearbeiter*, in: Eyermann)

Fehling, Michael / Kastner, Berthold / Störmer, Rainer (Hrsg.), Verwaltungsrecht: VwVfG, VwGO, Nebengesetze: Handkommentar, 5. Auflage, Baden-Baden 2021 (zitiert: *Bearbeiter*, in: Fehling/Kastner/Störmer)

Finkelburg, Klaus / Dombert, Mathias / Külpmann, Christoph, Vorläufiger Rechtsschutz im Verwaltungsverfahren, 7. Auflage, München 2017

Gamber, Dieter, Das Recht der Petition an den Landtag von Baden-Württemberg - Probleme der parlamentarischen Praxis, Stuttgart 1987

Gerner, Thomas, Das Petitionsrecht nach Artikel 17 des Grundgesetzes – Eine Analyse der Tragweite des Petitionsrechtes unter Berücksichtigung des zunehmenden Einflusses moderner Kommunikationsmittel, NZS 2012, 847–852

Gottschalk, Veikko, Das Petitionsrecht und die Ausgestaltung des Petitionsverfahrens zum Landtag des Freistaates Sachsen, Berlin 2009

Grünewald, Benedikt, Folgen einer Petition für das laufende Verwaltungsverfahren. Zugleich Anmerkungen zu BayVG vom 24.10.2008 Az. 9 ZB 05.3209, BayVBl. 2010, 543, BayVBl. 2010, 525–528

Guckelberger, Anette / Geber, Frederic / Zott, Christine, Das Petitionsrecht in Hessen, Rheinland-Pfalz und im Saarland, LKRZ 2012, 125–132

Guckelberger, Annette, Aktuelle Entwicklungen des parlamentarischen Petitionswesens: Online-Petitionen, Öffentliche Petitionen, Landesrecht, Baden-Baden 2011

Hanebeck, Volker, Die Einheit der Rechtsordnung als Anforderung an den Gesetzgeber?, Staat 2002, 429–451

Hartmann, Frank, Das Bayerische Petitionsrecht - modernes Recht oder Anachronismus mit grundlegendem Reformbedarf?, BayVBl. 2023, 181–192

Heger, Alexander / Malkmus, Moritz, Verfahrenssicherung bei Petition und Härtefallersuchen in aufenthaltsrechtlichen Angelegenheiten, ZAR , 317–323

Herdegen, Matthias / Masing, Johannes / Poscher, Ralf / Gärditz, Klaus Ferdinand (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts: Darstellung in transnationaler Perspektive, München 2021

Heusch, Andreas / Schönenbroicher, Klaus (Hrsg.), Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen: Kommentar, 2. Auflage, Siegburg 2020 (zitiert: *Bearbeiter*, in: Heusch/Schönenbroicher)

Hirsch, Thomas, Das parlamentarische Petitionswesen: Recht und Praxis in den Deutschen Landesparlamenten, Berlin 2007

Hornig, Michael, Die Petitionsfreiheit als Element der Staatskommunikation - Grundrechtsfunktionen und einfachgesetzliche Ausgestaltung, Baden-Baden 2001

Isensee, Josef / Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland Band III: Demokratie - Bundesorgane, 3. Auflage, Heidelberg 2003 (zitiert: *Bearbeiter*, in: Isensee/Kirchhof)

Kruis, Tobias, Verwaltungsakzessorietät und Einheit der Rechtsordnung - Plädoyer für eine einheitliche Auslegung des Glücksspielbegriffs in § 284 StGB, § 33 h GewO und 3 I GlüStV, NVwZ 2012, 797–801

Krüper, Julian, Normsetzung im Kraftfeld des Art. 17 GG - Zur Ausgestaltung eines Rechts auf „öffentliche Petition“, DÖV 2017, 800–810

Löwer, Wolfgang / Tettinger, Peter (Hrsg.), Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Stuttgart u.a. 2002 (zitiert: *Bearbeiter*, in: Löwer/Tettinger)

Lukan, Matthias, Verfassungskontinuität durch Verfassungsänderung - Wie kann eine Verfassung ihre Dauerhaftigkeit sichern?, DÖV 2019, 811–820

von Mangoldt, Hermann / Klein, Friedrich / Starck, Christian (Hrsg.), Grundgesetz: Kommentar, 7. Auflage, München 2018 (zitiert: *Bearbeiter*, in: von Mangoldt/Klein/Starck)

Mann, Thomas / Sennekamp, Christoph / Uechtritz, Michael (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz: Großkommentar, 2. Auflage, Baden-Baden 2019 (zitiert: *Bearbeiter*, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz)

Merten, Detlef / Papier, Hans-Jürgen (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band V: Grundrechte in Deutschland - Einzelgrundrechte II, Bd. 5, Heidelberg 2013 (zitiert: *Bearbeiter*, in: Merten/Papier)

Morlok, Martin / Schliesky, Utz / Wiefelspütz, Dieter (Hrsg.), Parlamentsrecht: Praxishandbuch, Baden-Baden 2016 (zitiert: *Bearbeiter*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz)

von Münch, Ingo / Kunig, Philip / Kämmerer, Jörn Axel / Kotzur, Markus (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 7., neubearbeitete Auflage, München 2021 (zitiert: *Bearbeiter*, in: von Münch/Kunig)

Ogorek, Markus / Dauner-Lieb, Barbara (Hrsg.), BeckOK Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, München 2023 (zitiert: *Bearbeiter*, in: BeckOK LV NRW)

Posser, Herbert / Wolff, Amadeus / Decker, Andreas (Hrsg.), BeckOK VwGO, 67. Edition, München 2023 (zitiert: *Bearbeiter*, in: BeckOK VwGO)

Sachs, Michael (Hrsg.), Grundgesetz: Kommentar, 9. Auflage, München 2021 (zitiert: *Bearbeiter*, in: Sachs)

Sächsischer Landtag (Hrsg.), Landtagskurier, 2019 (zitiert: *Bearbeiter*, in: Landtagskurier)

Schoch, Friedrich / Schneider, Jens-Peter (Hrsg.), Verwaltungsrecht: Verwaltungsgerichtsordnung, Verwaltungsverfahrensgesetz - VwGO, VwVfG, Bd. VwGO, 44. Ergänzungslieferung, München 2023 (zitiert: *Bearbeiter*, in: Schoch/Schneider)

Scholz, Marius, Der einstweilige Rechtsschutz im verwaltungsgerichtlichen Verfahren, Ad Legend. 2023, 64–70

Schütz, Erwin / Maiwald, Joachim (Hrsg.), Beamtenrecht - Kommentar zum Beamtenrecht des Bundes und der Länder, 464. / 197. Aktualisierung, Heidelberg 2021 (zitiert: *Bearbeiter*, in: Schütz / Maiwald)

Sodan, Helge / Ziekow, Jan (Hrsg.), Verwaltungsgerichtsordnung: Großkommentar, 5. Auflage, Baden-Baden 2018 (zitiert: *Bearbeiter*, in: Sodan/Ziekow)

Stelkens, Paul / Bonk, Heinz Joachim / Sachs, Michael / Stelkens, Ulrich (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz: Kommentar, 10. Auflage, München 2023 (zitiert: *Bearbeiter*, in: Stelkens/Bonk/Sachs)

Vitzthum, Wolfgang Graf, Petitionsrecht und Volksvertretung - Zu Inhalt und Schranken des parlamentarischen Petitionsbehandlungsrechts, Rheinbreitbach 1985

Wissenschaftliche Dienste des Bundestages, Rechtsschutzmöglichkeiten gegen Bundesgesetze vor Inkrafttreten - WD 3 - 3000 - 145/15, 2015,

Wissenschaftliche Dienste des Bundestages, Befugnisse und Arbeitsweise der Petitionsausschüsse des Deutschen Bundestages, der Landesparlamente und des Europäischen Parlaments - WD 3 - 3000 - 232/15, 2016,

Wissenschaftliche Dienste des Bundestages, Befugnisse und Arbeitsweise der Petitionsausschüsse des Deutschen Bundestages, der Landesparlamente und des Europäischen Parlaments, Aktualisierung der Ausarbeitung WD 3 - 3000 - 232/15, 2022,

Zuck, Holger / Eisele, Reiner, Das Recht der Verfassungsbeschwerde, 6. Auflage, München 2022