



Gesetzentwurf

der Abgeordneten **Katrin Ebner-Steiner, Christoph Maier, Martin Böhm, Richard Graupner, Markus Walbrunn, Markus Striedl, Daniel Halemba, Dieter Arnold, Oskar Atzinger, Jörg Baumann, Franz Bergmüller, Rene Dierkes, Christin Gmelch, Martin Huber, Andreas Jurca, Florian Köhler, Oskar Lipp, Stefan Löw, Roland Magerl, Ferdinand Mang, Gerd Mannes, Johannes Meier, Harald Meußgeier, Johann Müller, Benjamin Nolte, Elena Roon, Franz Schmid, Ulrich Singer, Ralf Stadler, Ramona Storm, Matthias Vogler, Andreas Winhart und Fraktion (AfD)**

zur Änderung des Bayerischen Petitionsgesetzes

A) Problem

Die Bayerische Verfassung fasst das Petitionsrecht sehr weit, da es sich um ein Grundrecht und um eine Errungenschaft des liberalen Rechtsstaates handelt. Allerdings gelten für das Petitionsrecht wie für jedes Grundrecht verfassungsimmanente Schranken, da auch die Ausübung eines Grundrechts nur insoweit zulässig sein kann, als es sich im Rahmen der geltenden Rechtsordnung bewegt.

In den vergangenen Jahren war eine gewisse rechtsmissbräuchliche Wahrnehmung des Petitionsrechts festzustellen. So geschieht es im Bereich des Aufenthalts- und Asylrechts häufig, dass Petenten – oder Dritte für diese – unter verschiedenen Vorwänden um ein Bleiberecht bitten, obwohl es an den notwendigen Voraussetzungen fehlt. Immer wieder sind die Betroffenen für die Behörden auch nicht mehr erreichbar, sodass es ihnen offensichtlich an einem Sachbescheidungsinteresse fehlt. Dieses Vorgehen wird dadurch motiviert, dass das Prinzip der gegenseitigen Kontrolle der Staatsgewalten es mit sich bringt, dass die Exekutive etwa aufenthaltsbeendende Maßnahmen bis zu einer Entscheidung des Landtags aussetzt. Das Petitionsrecht kann somit in gewissen Konstellationen rechtsmissbräuchlich ausgeübt werden, um den unerlaubten Aufenthalt im Bundesgebiet zu verlängern.

Auch der Mangel an einer ladungsfähigen Anschrift ist häufig ein Problem. Dies betrifft sowohl den Petenten selbst als auch mögliche Dritte, für die eine Petition eingereicht wird. Wenn vom Petenten selbst keine ladungsfähige Anschrift bekannt ist, kann der Landtag seiner Verpflichtung, jede Petition zu verbescheiden und den Petenten darüber zu unterrichten, nicht nachkommen. Wenn Petitionen für Dritte eingereicht werden, erschwert der Mangel an einer ladungsfähigen Anschrift es zudem, festzustellen, ob der Betroffene nicht Einwände gegen die Behandlung dieser Petition hätte. Der zuständige Ausschuss kann in entsprechenden Fällen kaum beurteilen, ob das Interesse an der Nichtbehandlung eines Dritten schwerer als der Petitionsanspruch des Petenten wiegt.

B) Lösung

Es soll daher im Bayerischen Petitionsgesetz (BayPetG) ausdrücklich die Möglichkeit festgeschrieben werden, dass Petitionen als unzulässig zurückzuweisen sind, wenn sie erkennbar nur darauf abzielen, rechtswidriges Verhalten fortzusetzen.

Zudem soll ausdrücklich sowohl vom Petenten als auch von einem Dritten, für den eine Petition eingereicht wird, die Nennung einer ladungsfähigen Anschrift verlangt werden.

C) Alternativen

Keine

Hinweis des Landtagsamts: Zitate werden weder inhaltlich noch formal überprüft. Die korrekte Zitierweise liegt in der Verantwortung der Initiatoren.

D) Kosten

Keine

Gesetzentwurf

zur Änderung des Bayerischen Petitionsgesetzes

§ 1

Das 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), das zuletzt durch Gesetz vom 26. Juli 2006 (GVBl. S. 366) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Art. 1 Abs. 1 wird wie folgt geändert:
 - a) Der Wortlaut wird Satz 1
 - b) Folgender Satz 2 wird angefügt:

„²Ausgenommen sind Personen, die sich unerlaubt im Bundesgebiet aufhalten, sofern der Gegenstand ihres Petitionsbegehrs erkennbar der Aufrechterhaltung des Aufenthalts im Bundesgebiet dient.“
2. Art. 2 wird wie folgt geändert:
 - a) Abs. 1 wird wie folgt geändert:
 - aa) Satz 2 wird folgt gefasst:

„²Sie müssen in jedem Fall den Antragsteller erkennen lassen sowie eine ladungsfähige Anschrift des Antragstellers enthalten.“
 - bb) Satz 4 wird wie folgt gefasst:

„⁴Bei elektronisch übermittelten Petitionen ist die Schriftlichkeit gewahrt, wenn der Urheber und dessen ladungsfähige Anschrift ersichtlich sind.“
 - b) Dem Abs. 4 wird folgender Satz 3 angefügt:

„³In Fällen des Satzes 2 müssen die Petitionen eine ladungsfähige Anschrift der Person enthalten, für die die Petition eingereicht wird.“
3. Art. 4 wird wie folgt geändert:
 - a) Abs. 6 wird wie folgt geändert:
 - aa) Der Wortlaut wird Satz 1.
 - bb) Folgender Satz 2 wird angefügt:

„²Von einer Behandlung muss abgesehen werden, wenn die Eingabe erkennbar darauf abzielt, die Fortsetzung rechtswidrigen Verhaltens zu ermöglichen und die Rechtswidrigkeit dieses Verhaltens bereits gerichtlich festgestellt wurde.“
 - b) Folgender Abs. 7 wird angefügt:

„(7) Petitionen, die keine ladungsfähige Anschrift enthalten, werden nur behandelt, wenn der Petent oder die Person, für die die Petition eingereicht wird, bei der Behandlung der Petition anwesend ist.“

§ 2

Dieses Gesetz tritt am 1. Oktober 2025 in Kraft.

Begründung:**Zu Nr. 1 Buchst. a:**

Hierbei handelt es sich um eine redaktionelle Änderung.

Zu Nr. 1 Buchst. b:

Art. 115 Abs. 1 der Bayerischen Verfassung (BV) räumt jedem Bewohner Bayerns das Recht ein, sich mit Petitionen an den Landtag zu wenden. Nach Inkrafttreten des Grundgesetzes (GG) wurde dieses Recht in Art. 17 GG auf jedermann ausgedehnt, da das Bundesrecht vorrangig ist, Art. 31 GG. Petitionsberechtigt sind daher auch ausländische Staatsangehörige und Staatenlose, Durchreisende oder Wohnsitzlose.

Nun zeigt die Erfahrung aber, dass sich unerlaubt im Bundesgebiet aufhaltende Personen des Petitionsrechts bedienen, nachdem sie alle rechtlichen Möglichkeiten ausgeschöpft haben. Dies tun sie, um ein Bleiberecht zu erwirken oder ihren Aufenthalt in sonstiger Art zu verlängern. Aus Respekt vor dem Landtag als gewählte Volksvertretung setzen Behörden dann regelmäßig Maßnahmen bis zu einer Entscheidung des Ausschusses für Eingaben und Beschwerden aus.

Dies ist hochproblematisch, da das Aufenthaltsgesetz (AufenthG) darauf abzielt, lang andauernden Aufenthalt zu legalisieren (vgl. z. B. § 104c AufenthG – „Chancenaufenthalt“). Hier nutzen Personen, die sich illegal in Deutschland aufhalten, gezielt das Petitionsrecht aus.

Diese Vorgehensweise ist als rechtsmissbräuchlich anzusehen, weil hier nicht das in der Eingabe genannte Ziel, die Legalisierung des Aufenthalts, verfolgt wird, sondern eine Verlängerung des unerlaubten Aufenthalts. Rechtsmissbrauch ist in allen Rechtsgebieten unzulässig.

Zudem verbietet sich die Behandlung von Petitionen mit einer derartigen Zielrichtung erst recht, da das Petitionsrecht seine Grenzen in den allgemeinen Gesetzen (auch den aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen) findet (Handkommentar zum Bayerischen Petitionsgesetz, Dr. Klaus Unterpaul, 1988 Darmstadt, Nr. 3 zu Art. 4).

Zu Nr. 2 Buchst. a Doppelbuchst. aa:

Petitionen sollen eine möglichst unkomplizierte Ergänzung zum Rechtsschutz und dem Justizgewährungsanspruch darstellen, weshalb die Anforderungen möglichst geringgehalten werden müssen (Lindner/Möstl/Wolff/Lindner, 2. Aufl. 2017, BV Art. 115 Rn. 2). Wegen der Erledigungs- und Benachrichtigungspflicht muss eine Petition aber auf jeden Fall mit einer ausreichenden Absenderangabe versehen sein (Art. 2 Abs. 1 Satz 2 des Bayerischen Petitionsgesetzes – BayPetG). Dabei kommt es insbesondere auf die tatsächliche Erreichbarkeit des Urhebers an. Hieraus folgt, dass eine Petition stets eine ladungsfähige Anschrift enthalten muss, da es dem Landtag sonst unmöglich wäre, seinen oben beschriebenen Verpflichtungen nachzukommen.

Zu Nr. 2 Buchst. a Doppelbuchst. bb:

Auch im Falle einer elektronischen Petition ist eine ladungsfähige Anschrift aus den oben genannten Gründen unumgänglich.

Zu Nr. 2 Buchst. b:

Auch im Petitionsverfahren muss das Recht auf informationelle Selbstbestimmung gewahrt bleiben. Die Weitergabe der Daten Dritter ist deshalb grundsätzlich nur mit deren Zustimmung zulässig (Art. 6 Abs. 4 BayPetG).

Keinesfalls darf die Eingabe zu einer Ausforschung personenbezogener Daten eines Dritten führen (Handkommentar zum Bayerischen Petitionsgesetz, Dr. Klaus Unterpaul, 1988 Darmstadt, Nr. 7 zu Art. 2). Das Petitionsgesetz unterscheidet, ob Petitionen in Stellvertretung (Art. 2 Abs. 4 Satz 1 BayPetG) oder zugunsten Dritter (Art. 2 Abs. 4 Satz 2 BayPetG) eingebracht werden. In jedem Falle handelt der Landtag, wenn er im Rahmen des Petitionsverfahrens Daten anfordert, als Behörde. Es finden daher auch bei Datenerhebungen im parlamentarischen Rahmen die allgemeinen Vorschriften des Datenschutzes Anwendung (vgl. Bundesverfassungsgericht (BVerfG), NJW 1988, 890).

Im Falle des Petenten enthält Art. 6 Abs. 4 Satz 2 BayPetG die notwendige Ermächtigung, dem Landtag personenbezogene Daten des Petenten zu übermitteln. Wird die

Petition nun in Stellvertretung eingereicht, muss die Zustimmung des Petenten eingeholt oder deren Vorliegen geprüft werden können.

Liegt die Zustimmung eines Dritten hingegen nicht vor, so muss nach Art. 4 Abs. 6 BayPetG die Zulässigkeit einer Petition geprüft werden, da ein mögliches Interesse des Dritten an einer Nichtbehandlung der Eingabe schwerer wiegen könnte als der Petitionsanspruch des Eingabestellers. Wenn Anhaltspunkte dafür ersichtlich sind, dass der Dritte die Behandlung der Eingabe ablehnen könnte, wird der Ausschuss die Einholung des Einverständnisses veranlassen (Handkommentar zum Bayerischen Petitions-gesetz, Dr. Klaus Unterpaul, 1988 Darmstadt, Nr. 4 d.) zu Art. 4).

Schließlich erreichen den Landtag häufig Petitionen zugunsten Dritter, die unbekanntem Aufenthalts sind, um sich aufenthaltsbeendenden Maßnahmen zu entziehen. In diesen Fällen liegt kein Sachbescheidungsinteresse vor (vgl.: Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (BayVGh), B. v. 06. März 2014 – 10 ZB 13.1862; OVG Weimar, B. v. 06. Juni 2019 – 3 ZKO 412/18).

Zu Nr. 3 Buchst. a Doppelbuchst. aa:

Hierbei handelt es sich um eine redaktionelle Änderung.

Zu Nr. 3 Buchst. a Doppelbuchst. bb:

Für das Petitionsrecht gelten wie für jedes Grundrecht verfassungsimmanente Schranken, da auch die Ausübung eines Grundrechts nur insoweit zulässig sein kann, als sie sich damit im Rahmen der geltenden Rechtsordnung bewegt (Handkommentar zum Bayerischen Petitions-gesetz, Dr. Klaus Unterpaul, 1988 Darmstadt, Nr. 1 zu Art. 4). Grundsätzlich verlangt § 77 Abs. 1 Nr. 3 der Geschäftsordnung für den Bayerischen Landtag (BayLTGeschO), bereits von der Behandlung von Petitionen abzusehen, wenn diese strafbare Handlungen fordern. Insoweit dient die Aufnahme dieser Regelung in den Gesetzestext auch der Kodifizierung der bereits gelebten Praxis.

Wer mit seinem Handeln einen Straftatbestand verwirklicht, kann von staatlichen Stellen keine Erfüllung seines Anliegens erwarten. Das Petitionsrecht wird in diesem Fall durch die allgemeinen und insbesondere die Strafgesetze beschränkt (Handkommentar zum Bayerischen Petitions-gesetz, Dr. Klaus Unterpaul, 1988 Darmstadt, Nr. 4 d.) zu Art. 4). Tatsächlich gelangen nicht selten Petitionen zur Behandlung in den Ausschuss für Eingaben und Beschwerden, die erkennbar nur darauf abzielen, einen unerlaubten Aufenthalt im Bundesgebiet zu legalisieren oder anderweitig zu verlängern. Wegen des Prinzips der gegenseitigen Kontrolle der Staatsgewalten werden aufenthaltsbeendende Maßnahmen bis zu einer Entscheidung des Landtags ausgesetzt, obschon der Rechtsweg erschöpft und das Asylverfahren unanfechtbar abgeschlossen ist. Insoweit überschneidet sich diese Regelung zwar mit dem neu eingeführten Art. 1 Abs. 1 Satz 2, erfasst aber alle Fälle, in denen die Legalisierung von rechtswidrigem Verhalten begehrt wird.

Ein nicht unerheblicher Anteil der im Landtag eingereicht Petitionen zielt darauf ab, rechtswidriges Verhalten (auch wenn dieses nicht strafrechtlich relevant ist) trotz gerichtlicher Feststellungen zu legalisieren. Insbesondere in baurechtlichen Fragen (Bsp.: Schwarzbauten) werden diese Begehren auch oft mit dem Wunsch nach einem Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung verbunden.

Petitionen, die sich nach Erschöpfung des Rechtsweges gegen richterliche Entscheidungen wenden, müssen aber als unzulässig verworfen werden. Sie können schon wegen der verfassungsrechtlichen Garantie der richterlichen Unabhängigkeit in Art. 85 BV und Art. 97 GG zu keinem Erfolg führen. Auch Petitionen, die versuchen, Gemeinden zu einem bestimmten Handeln zu bewegen, können wegen der von Art. 28 GG und in Art. 11 BV garantierten kommunalen Selbstverwaltung nicht berücksichtigt werden.

Vor diesem Hintergrund wundert es nicht, dass die Zahl der Petitionen ausweislich der Angaben des Landtagsamtes seit der 17. Wahlperiode wieder auf fast 10 000 pro Legislaturperiode angestiegen ist, davon aber nur 8,8 % berücksichtigt werden können. Insoweit dient die vorliegende Regelung auch der Entlastung des Landtags.

Zu Nr. 3 Buchst. b:

Die Notwendigkeit der neuen Regelung an dieser Stelle ergibt sich aus der Neufassung von Art. 2. Der Mangel, der zur Unzulässigkeit einer Petition wegen fehlender ladungsfähiger Anschrift führt, kann nur durch die Anwesenheit der Person bzw. des Petenten geheilt werden. Dies ist nötig, da das Petitionsrecht als Grundrecht nach Art. 115 Abs. 1 BV und Art. 17 GG weit auszulegen ist.