

# Das Petitionsrecht ist Verbraucherschutz

## Erfahrungen aus dem Petitionsausschuss des Deutschen Bundestags

■ Gabriele Lösekrug-Möller

*Eine Eingabe an die Volksvertretung kann ein wirksames Mittel sein, Menschen zu ihrem Recht zu verhelfen, verkrustete Verwaltungsstrukturen aufzubrechen oder Gesetzeslücken schließen zu helfen.*

Das Wort Petition stammt vom lateinischen Wort »petere« und kann Vieles bedeuten, vor allem wenn es in Verbindung mit anderen Wörtern gebraucht wird. In seinem Ursprung heißt Petition »Bitte« oder »Ersuchen«. Wenn man sich früher vornehm ausdrücken wollte und in einer Diskussion ein »Petitum« unterbrachte, so war das nicht nur eine schlichte Bitte, sondern – je nach Tonfall und Zusammenhang – durchaus ein Verlangen, eine Forderung. Jedenfalls wollte man mit einem Petitum etwas ausdrücklich erreichen und nicht nur nebensächlich ansprechen.

Das Petitionsrecht ist ein zutiefst demokratisches Recht. Verankert im Grundgesetz (GG) ermöglicht es jedem Menschen, sich mit Bitten und Beschwerden an die Volksvertretung zu wenden: «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.» (Art. 17 GG) Artikel 45 c GG stellt den Petitionsausschuss in einen besonderen Rang unter den Ausschüssen. Er gehört zu den wenigen Verfassungsausschüssen des Deutschen Bundestages. Seine Existenz steht nicht zur Disposition, wenn sich der Bundestag nach den Wahlen neu organisiert: «Der Bundestag bestellt einen Petitionsausschuss, dem die Behandlung der nach Artikel 17 an den Bundestag gerichteten Bitten und Beschwerden obliegt.» (Art. 45 c Abs. 1 GG)

Die Rechte des Petitionsausschusses regelt das Gesetz über die Befugnisse des Petitionsausschusses. Mit gutem Grund gibt es keine weiteren Petitions Gesetze auf der Bundesebene mehr. Der Blick auf die

Rechte, die das Gesetz über die Befugnisse des Petitionsausschusses eröffnet, erklärt das. Es sind: Auskunft- und Akteneinsichtrecht, Zutritt zu Behörden des Bundes, Anhörung von Petenten, Zeugen und Sachverständigen. Die Rolle der Ausführungsvorschriften übernehmen die sogenannten Verfahrensgrundsätze über die Behandlung von Bitten und Beschwerden und die Richtlinie für die öffentlichen Petitionen. Alle Rechtsgrundlagen findet man auf der Internetseite des Petitionsausschusses (<http://www.bundestag.de>).

Es kann sich jeder mit jedem Thema an den Petitionsausschuss wenden. Das Petitionsrecht ist ein Menschenrecht, man muss nicht Deutscher oder volljährig sein. Auch Vereine, Organisationen, Initiativen steht das Petitionsrecht zu. Es gibt nur die Auflage, sich schriftlich (mit Adresse und Unterschrift) zu äußern. Darüber hinaus gibt es keine zwingenden Formvorschriften oder Vordrucke wie bei antragsbezogenen Vorgängen. Und seit 2005 gibt es auf Initiative der SPD-Bundestagsfraktion – als eine Antwort des Petitionsrechts auf die Herausforderungen des Internetzeitalters – die Online-Petition. Eine Online-Petition kann über das Internet eingereicht werden. Vor dem Jahr 2005 war das aufgrund der fehlenden Unterschrift nicht möglich. Mit der Online-Petition gilt die Unterschrift als ersetzt, wenn ein Formular benutzt wird (<https://epetitionen.bundestag.de/index.php?action=petition;sa=new>). Dabei kann eine solche Petition als »öffentliche Petition« deklariert werden. Sie wird dann auf der Internetseite des Bundestages veröffentlicht. Dort kann man sie lesen, mitzeichnen und Diskussionsbeiträge abgeben (<https://epetitionen.bundestag.de/index.php>).

Die klassische Petition bleibt jedoch die Einzelpetition, die von der Form unabhängig ist. Daneben gibt es die Sammelpetition, die das Interesse mehrerer oder vieler Bürger widerspiegelt. Diese Bürger haben die Petition entweder mit unterschrieben oder sie haben mit beigelegten

Gabriele Lösekrug-Möller ist Diplom-Sozialpädagogin und seit acht Jahren Mitglied im Deutschen Bundestages. Sie ist dort u. a. tätig im Petitionsausschuss und als Sprecherin der Arbeitsgruppe Petitionen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands.  
E-Mail  
[gabriele.loesekrug-moeller@bundestag.de](mailto:gabriele.loesekrug-moeller@bundestag.de)

Unterschriftenlisten deutlich gemacht, dass sie mit dem Inhalt der Eingabe übereinstimmen und ihr mit dieser Unterschrift mehr Nachdruck verleihen wollen. Die letzte Form bildet die Massenpetition. Sie unterscheidet sich von der Sammelpetition dadurch, dass nicht eine Petition mit mehreren oder vielen Unterschriften versehen ist, sondern dass viele einzelne Petitionen mit demselben Anliegen beim Petitionsausschuss eingehen. Meistens sind das gleiche, aber voneinander unabhängige Reaktionen auf bestimmte Ereignisse oder auf öffentliche Kampagnen.

Empfehlungen zwar nicht immer, aber oft folgt. Zahlen über den Petitionsausschuss finden sich in den Jahresberichten auf deren Internetseite ([http://www.bundestag.de/ausschuesse/a02/jahresberichte/jb\\_2007.html](http://www.bundestag.de/ausschuesse/a02/jahresberichte/jb_2007.html)).

### Was die Menschen bewegt

Es gibt keinen anderen Ausschuss, der die Abgeordneten näher an das Volk bringt. Es gibt keinen anderen Ausschuss, der seine Themen nicht alleine bestimmt. Im Petitionsausschuss bestimmen die

ven Struktur der Bundesrepublik überwiegend der Zuständigkeit der einzelnen Bundesländer. So sind im Petitionsrecht zum Beispiel bei Einrichtungen für Kinder und Jugendliche (Kinderkrippen und Kindergärten, Jugendfreizeitstätten und Jugendsozialarbeit), für Frauen (Beratungsstellen für misshandelte Frauen, Frauenhäuser), für ältere oder psychisch kranke Menschen (Betreutes Wohnen) die Petitionsausschüsse der Länder zuständig. Der Bund und somit der Petitionsausschuss des Bundestages sind zuständig für Felder wie

- berufliche Integration für Behinderte
- Beschäftigungsprojekte, berufsvorbereitende Maßnahmen, Programme für Arbeitslose
- medizinische Versorgung.

Ein sehr breites Spektrum für den Verbraucherschutz bietet das Gesundheitswesen. Diskutiert man dort über den Verbraucherschutz, spricht man über ein Patientenrechtgesetz, Behandlungs- und Kunstfehler, schlechte Aufklärung bei Inanspruchnahme der Individuellen Gesundheitsleistungen, Ablehnung der Kostenübernahme von Medikamenten, handwerkliche Fehler bei der Beschaffung von Zahnersatz und Schwierigkeiten bei der Durchsetzung der Verbraucherrechte zum Beispiel bei der Inanspruchnahme zahn- und ärztlicher Versorgung im Ausland.

### Beispiel: Kostenübernahme für tierisches Insulin

Im November 2008 hat der Petitionsausschuss eine Petition an die Bundesregierung überwiesen, mit der die Kostenübernahme für Arzneimittel mit tierischem Insulin durch die gesetzliche Krankenversicherung gefordert wird. Die Petentin reagiert mit schwerwiegenden Unverträglichkeitsreaktionen auf die Verabreichung von Humaninsulin. Sie ist auf die Verfügbarkeit von tierischem Insulin, zum Beispiel Schweine-Insulin, angewiesen. Geeignete Arzneimittel mit tierischem Insulin muss sie vor allem aus der Schweiz und dem Vereinigten Königreich beziehen.

Da es sich hier um eine kleine Personengruppe handelt, stellten pharmazeutische Unternehmen angesichts des geringen Absatzmarktes für tierisches Insulin in Deutschland aus betriebswirtschaft-

## »Im Petitionsausschuss bestimmen allein die Bürger die Themen«

Der Petitionsausschuss verfügt über mehrere Instrumente, um berechtigten Anliegen zu helfen. Damit ein solch berechtigtes Anliegen überhaupt erkannt werden kann, wird zu einer Petition das zuständige Bundesministerium angehört. Wirft die Stellungnahme weitere Fragen auf, muss das Ministerium auch diese Fragen beantworten. Der Petitionsausschuss darf darüber hinaus Akten zu einem strittigen Fall anfordern, Gespräche mit Zeugen, Sachverständigen, Vertretern der Bundesregierung durchführen, sich in Vor-Ort-Terminen besseren Eindruck verschaffen. Ist der Petitionsausschuss überzeugt, dass ein Anliegen begründet und Abhilfe notwendig ist, überweist er die Petition an die Bundesregierung zur Berücksichtigung. Das ist das höchste Votum des Petitionsausschusses.

Ist der Petitionsausschuss der Ansicht, das Anliegen soll noch einmal überprüft werden und die Möglichkeiten der Abhilfe gesucht werden sollen, überweist er die Petition zur Erwägung. Als Material wird eine Petition übersandt, wenn sie in die Vorbereitung von Gesetzentwürfen, Verordnungen oder anderen Initiativen oder Untersuchungen einbezogen werden soll. Bei allen Überweisungsformen handelt es sich um Empfehlungen. Die Bundesregierung ist nicht verpflichtet, diesen Empfehlungen zu folgen. Dass die Überweisungen dennoch ernsthaft genommen werden, zeigen die Antworten und die Reaktionen der Bundesregierung, die den

Menschen die Themen. Allerdings ist der Petitionsausschuss des Bundestages in seiner Zuständigkeit auf Bundesangelegenheiten begrenzt. Die meisten Petitionen, die den Petitionsausschuss in den letzten Jahren erreichen, betreffen den Bereich Arbeit und Soziales. Viele Eingaben gibt es auch im Bereich Gesundheit.

Immer wieder geht es um die Inanspruchnahme von (Dienst-) Leistungen des Staates. Es geht um Verbraucher, Nutzer, Klienten und ihre Rechte und Pflichten. Es geht um Konfliktsituationen zwischen den Bedürftigen und den Möglichkeiten sowie den Voraussetzungen der Bedürfnisbefriedigung. Wenn der Verbraucherschutz ein Schutzinstrument gegen die Willkür des Staates ist, ist das Petitionsrecht ein Instrument des Verbraucherschutzes.

Die Menschen sind Verbraucher von Gütern und Dienstleistungen. Dabei sind sie gegenüber den Herstellern und Vertreibern von Waren und gegenüber Dienstleistungsanbietern – auch gegenüber dem Staat – strukturell unterlegen. Einzelnen Menschen fehlt es oft an Fachkenntnis, Informationen, Erfahrungen. Es ist die Aufgabe des Verbraucherschutzes, dieses Ungleichgewicht sinnvoll auszugleichen und die Menschen zu schützen. Dabei geht es auch um den Schutz bei der Inanspruchnahme von sozialen Leistungen und Diensten.

Staatliche soziale Dienste und Einrichtungen unterliegen aufgrund der föderati-

lichen Erwägungen heraus die Produktion ein und gaben die Zulassungen zurück. Eine Zulassung für tierisches Insulin liegt zurzeit also nicht vor.

Die Versicherten haben jedoch nur Anspruch auf solche Medikamente, die sich bei dem vorhandenen Krankheitsbild als zweckmäßig und wirtschaftlich erwiesen haben und deren Wirksamkeit und Qualität dem allgemein anerkannten Stand medizinischer Erkenntnisse entsprechen. Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundessozialgerichts sind diese Anforderungen nicht erfüllt, wenn es nach dem Arzneimittelrecht einer Zulassung bedarf, diese jedoch nicht vorliegt.

Der Petitionsausschuss und auch die Bundesregierung haben natürlich keine Möglichkeit, ein Unternehmen zur Produktion bestimmter Arzneimittel zu verpflichten. Sofern für die insoweit besonders betroffenen Patientengruppen keine therapeutischen Alternativen bestehen und die Beschaffung tierischen Insulins aus dem Ausland möglich ist, sollte jedoch eine Erstattung importierter Arzneimittel durch die gesetzliche Krankenversicherung nach Ansicht des Petitionsausschusses geprüft werden.

### Themenfeld: berufliche Integration für Behinderte

Es wenden sich an den Petitionsausschuss des Deutschen Bundestags oft behinderte Menschen und bitten um Unterstützung, eine langfristige sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu finden. Der Petitionsausschuss kann solchen Menschen keine Stelle vermitteln. Über örtliche Abgeordnete besteht dennoch die Möglichkeit auszuloten, welche Möglichkeiten vor Ort vorhanden sind, dem konkreten einzelnen Anliegen zu entsprechen.

Daneben sucht der Petitionsausschuss den Kontakt zu den zuständigen Ministerien und lässt sich die Verwaltungspraxis erklären. Denn oft sind es Anwendungsvorschriften, an denen es hackt. Erkennt der Petitionsausschuss einen Regelungsbedarf, setzt er sich dafür ein, dass die Petition an die Bundesregierung überwiesen wird. Parallel wird das Problem in die Fraktion hereingetragen, damit von zwei Seiten an Lösungsmöglichkeiten gearbeitet wird. Daraus entstehen Gesetze, wie zum Beispiel das Gesetz zur Unterstützten Beschäftigung, mit dem ein ambulantes –

in den Betrieben wirksames – Angebot für behinderte Menschen mit besonderem Unterstützungsbedarf geschaffen wird. Ziel ist die langfristige sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in Unternehmen – also auf dem allgemeinen, regulären Arbeitsmarkt.

Zwischen der einzelnen Petition und dem Gesetz vergeht viel Zeit. Aber gute Gesetzgebung ist nicht auf die Schnelle zu haben. Und auch das Petitionsverfahren ist schon aufgrund seiner Gründlichkeit ein langes Verfahren.

Etwas schneller ging es im Fall eines Petenten, der als Behinderter für die Ausübung seiner beruflichen Tätigkeit spezielle Möbel benötigt. Der Arbeitgeber hat ihm im Rahmen seiner Pflicht ergonomische Büromöbel zur Verfügung gestellt. Die Nutzung dieser Möbel verursachte bei dem Petenten jedoch starke Schmerzen. Der Petent forderte für die weitere Ausübung seiner beruflichen Tätigkeit einen höhenverstellbaren Schreibtisch, der einen kontinuierlichen Haltungswechsel ermöglicht. Die Deutsche Versicherung Bund lehnte zuerst eine Übernahme der Kosten ab. Erst ein zweites Gutachten – erstellt im Laufe des Petitionsverfahrens – hat ergeben, dass der spezielle Schreibtisch als Leistung zur Teilhabe am Arbeitsleben angezeigt ist. Die Deutsche Rentenversicherung Bund hat letztendlich die Kosten für den Schreibtisch übernommen.

Ein anderer Fall: Ein schwerhöriger Petent benötigt ein Hörgerät. Er entscheidet sich für ein Gerät, das seine Behinderung am besten ausgleicht, das jedoch über dem Festbetrag der Krankenkasse liegt. Der Petent ist der Meinung, dass Festbeträge für Hörhilfen auf veraltete Geräte abstellen, die mit dem technischen Fortschritt und den tatsächlichen Bedürfnissen der Leistungsberechtigten sowohl im beruflichen als auch im gesellschaftlichen Leben seit längerem nicht mehr Schritt halten können. Strittig ist auch die Zuständigkeit zwischen der Krankenkasse und der Deutschen Rentenversicherung Bund. Gegeben sind nämlich Ansprüche nach dem SGB V (Ausgleich der Behinderung) und auch nach dem SGB IX (rehabilitative Versorgung und Teilhabe am Arbeitsleben). Dem Petitionsausschuss kommt hier eine Vermittlerrolle zwischen mehreren Institutionen zu. In so einem Fall ist nur eine gemeinsame Erörterung des Themas durch alle beteiligten Stellen möglich. Dafür wird sich die SPD-

Bundestagsfraktion im Petitionsausschuss einsetzen. Diese Petition befindet sich noch in der parlamentarischen Prüfung.

### Themenfeld: Beschäftigungsprojekte, berufsvorbereitende Maßnahmen, Programme für Arbeitslose

Wie weit die Auslegung des Begriffs »Herstellung der Beschäftigungsfähigkeit« gehen kann, zeigte uns eine Petition von einem Bezieher von Arbeitslosengeld II. Er sollte im Rahmen einer Eingliederungsvereinbarung an einem mehrtägigen »Erlebniscamp« teilnehmen. Laut der (dem Petenten nach Abschluss der Eingliederungsvereinbarung ausgehändigten) Erlebniscamp-Hausordnung war das Ziel des Camps die intensive Erarbeitung arbeitsmarktgerechter Verhaltensweisen. Dieses Ziel sollte u. a. durch Sport im Freien erreicht werden. Gegessen oder getrunken werden durfte nur nach Absprache mit den Mitarbeitern. Verboten waren: Kommunikationsmittel wie Handy und das Verlassen des Geländes ohne Erlaubnis. Bei Verstößen gegen die Hausordnung drohten disziplinarische Maßnahmen. Bei Nichtteilnahme drohten Sanktionen. Das um eine Stellungnahme gebetene Bundesministerium für Arbeit und Soziales war wie auch die Mitglieder des Petitionsausschusses der Auffassung, dass auch weite Auslegung des Begriffs »Herstellung der Beschäftigungsfähigkeit« die Einrichtung von solchen Camps sowie die Verpflichtung zur Teilnahme an den Camps nicht erfasst. Das Ministerium hat sofort die Bundesagentur für Arbeit angewiesen, solche Camps zu beenden.

Wird ein Bezieher von Arbeitslosengeld II 65 Jahre alt, endet sein Anspruch auf das Arbeitslosengeld II. Die Altersrente steht ihm aber erst ab dem Beginn des Monats zu, der auf den Geburtsmonat folgt. Dieser nicht nahtlose Übergang war für die Mitglieder des Petitionsausschusses nicht verständlich. Auch der Hinweis darauf, dass für die Übergangszeit Sozialhilfe beantragt werden kann, fand keine Zustimmung. Der Petitionsausschuss hielt die Petition für geeignet, Überlegungen anzustellen, ob nicht der Anspruch auf Arbeitslosengeld II bis zum Ende des Geburtsmonats verlängert werden kann und hat sie an die Bundesregierung überwiesen. ▶

Befindet sich ein Bezieher von Arbeitslosengeld II in einem Krankenhaus, wird ihm dort Verpflegung als Sachleistung zur Verfügung gestellt. Bis zum Ende des Jahres 2007 ging die Arbeitsverwaltung davon aus, dass Sachleistungen nach der Verordnung zur Berechnung von Einkommen sowie zur Nichtberücksichtigung von Einkommen und Vermögen beim Arbeitslosengeld II/Sozialgeld als Einkommen anzurechnen waren. Diese Anrechnung würde jedoch im Falle der bereitgestellten Verpflegung während des Aufenthaltes in einer stationären Einrichtung zu einer Minderung der Regelleistung um einen Betrag führen, der wesentlich über dem nach der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe ermittelten Wert für Nahrung, Getränke und Tabakwaren liegt und somit zu einer unverhältnismäßigen Kürzung der Regelleistung führen würde. Aus diesem Grund haben das ehemalige Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, die Bundesagentur für Arbeit und der Deutsche Verein für öffentliche und

private Fürsorge im Oktober 2004 im Zusammenhang mit der Abstimmung der Hinweise zu § 9 SGB II festgelegt, dass bereitgestellte Verpflegung nicht als Einkommen zu berücksichtigen ist, sondern lediglich die Regelleistung im Umfang der bereitgestellten Verpflegung, maximal um 35 Prozent, zu mindern sei, da dies in etwa dem regelsatzrelevanten Anteil für Ernährung entspreche. Damit werde die vorgesehene ungünstige Einkommensanrechnung vermieden.

Diese Verwaltungspraxis entsprach jedoch nach Überzeugung des Ausschusses nicht der geltenden Rechtslage. Zu einer Kürzung der Regelleistung fehlte es der Arbeitsverwaltung an einer entsprechenden Rechtsgrundlage. Die Überweisung einer Petition an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales brachte eine Neufassung der Verordnung mit sich, die die Rechtsgrundlage für die Anrechnung mit sich brachte. Zugleich wurden Bagatellgrenzen eingeführt, die besondere Härten vermeiden.

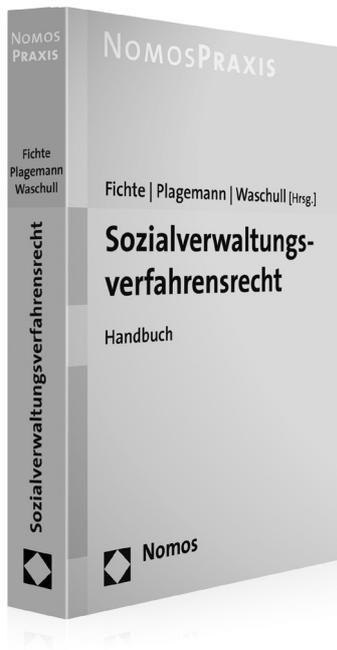
## Resümee

Sicherlich ist das Petitionsrecht kein Ersatz für die fehlenden Instrumente direkter Demokratie wie Volksbegehren und Volksentscheid und es ist auch kein Ersatz für einen wirksamen Verbraucherschutz.

Aber das Recht, sich »mit Bitten und Beschwerden an die zuständigen Stellen und an die Volksvertretung« (Art. 17 GG) zu wenden, ermöglicht bewusste politische Einmischung von Menschen in den Entscheidungsprozess der Volksvertretung und ist ein Medium für die Kontrollrechte des Parlaments gegenüber der Regierung.

Die Stärke des Petitionsrechts liegt in den Verfahrensrechten wie dem Anspruch des Petenten auf einen Bescheid und eine Begründung und den Rechten des Parlaments auf Anhörungen der Regierung und Untersuchungsrechte gegenüber institutionellen Entscheidungen. ♦

# Die Verfahrensregeln in der Anwendung



## Sozialverwaltungsverfahrenrecht

Handbuch

Herausgegeben von RiBSG Dr. Wolfgang Fichte, RA Prof. Dr. Hermann Plagemann, FAMEDR und FASozR, und RiLSG Prof. Dr. Dirk Waschull  
2008, 433 S., brosch., 49,- €, ISBN 978-3-8329-2610-6

Das Handbuch berücksichtigt die verschiedenen Herangehensweisen der Sozialbehörden, Sozialgerichte und der Anwaltschaft. Anhand typischer Anwendungsprobleme stellen die Autoren die Verbindung von Verfahrensrecht und materiellem Recht her. Die Unterschiede zwischen dem Sozialverwaltungsverfahren nach SGB X und dem VwVfG-Verfahren werden verdeutlicht.

Zahlreiche Beispiele, Antragsmuster, Gebührenhinweise sowie Ausführungen zum (einstweiligen) Rechtsschutz erhöhen den praktischen Nutzen.

Bitte bestellen Sie im Buchhandel oder versandkostenfrei unter ► [www.nomos-shop.de](http://www.nomos-shop.de)



**Nomos**