

Zur Öffentlichkeit des Petitionsverfahrens beim Deutschen Bundestag und beim Schottischen Parlament

Ulrich Riehm, Christopher Coenen und Ralf Lindner

Im Jahr 2005 hat der Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages seine Verfahrensgrundsätze in zwei Aspekten entscheidend verändert. Durch die Einführung von „Öffentlichen Petitionen“ werden seitdem der Inhalt von Petitionen und die Beschlussfassung mit Begründung über das Internet der Allgemeinheit zugänglich gemacht. Außerdem wurden in diesem Zusammenhang öffentliche Ausschusssitzungen eingeführt, bei denen die Petenten persönlich ihr Anliegen dem Ausschuss und der interessierten Öffentlichkeit erläutern können. Diese öffentlichen Sitzungen sind obligatorisch, wenn für eine Petition innerhalb einer Drei-Wochen-Frist mindestens 50.000 unterstützende Unterschriften eingereicht werden. Mit diesen Verfahrensreformen, die eng verknüpft sind mit dem Einsatz eines an die Öffentlichkeit gerichteten elektronischen Petitionssystems im Internet¹, wurde begonnen, das Petitionsverfahren aus dem Arkanbereich der Bearbeitung in der zuständigen Bundestagsverwaltung und des Petitionsausschusses herauszulösen. Daher ist zu fragen, wie sich diese Tendenzen zu mehr Transparenz in der Arbeit des Petitionsausschusses niedergeschlagen haben. Dabei ist der besondere Charakter des Petitionsverfahrens – Zuständigkeit für Bitten zur Gesetzgebung und für individuelle Beschwerden – und die Selbstverständlichkeit, mit der sich heute das Internet für Parlamente als Informations- und Kommunikationsmedium etabliert hat², zu berücksichtigen. In diesem Zusammenhang kann auf Erfahrungen beim Schottischen Parlament rekurriert werden, das in einer viel grundsätzlicheren Weise als der Bundestag die Öffentlichkeit des Petitionsverfahrens mit einem umfangreichen Informations- und Kommunikationsangebot auf seinen Webseiten verbunden hat.

1. Parlament und Öffentlichkeit

Parlament und Öffentlichkeit stehen in einer engen, prinzipiell unauflösbaren Beziehung. Das ergibt sich für die Bundesrepublik Deutschland nicht nur aus Art. 42 Abs. 1 GG, in dem die Öffentlichkeit der Verhandlungen des Bundestages festgeschrieben ist, sondern aus der Geschichte des Parlamentarismus sowie seiner herausgehobenen Stellung im Institutionengefüge des demokratischen Verfassungsstaats. Funktions- und Strukturwandel von Parlament und Öffentlichkeit erfordern jedoch eine kontinuierliche Neubestimmung ihres Verhältnisses. Lässt man den Stand der Literatur in aller Kürze Revue passieren, ergibt sich folgendes Bild³:

- 1 Siehe auch den Beitrag von *Ulrich Riehm* und *Matthias Trénel* in diesem Heft.
- 2 Siehe etwa *Xiudian Dai* / *Philip Norton*, The Internet and Parliamentary Democracy in Europe, in: *The Journal of Legislative Studies*, 13. Jg. (2007), H. 3, S. 342 – 353.
- 3 Vgl. beispielhaft für viele etwa *Leo Kissler*, Parlamentsöffentlichkeit: Transparenz und Artikulation, in: *Hans-Peter Schneider* / *Wolfgang Zeh* (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland: Ein Handbuch*, Berlin 1989, S. 993 – 1020; *Stefan Marschall*, *Öffentlichkeit und Volksvertretung*, Opladen / Wiesbaden 1999; *Heinrich Oberreuter*, *Parlament*

Der Begriff der Öffentlichkeit wird in unterschiedlichen Bezügen und Entgegensetzungen verwendet: öffentlich und privat, öffentlich und geheim, Öffentlichkeit als Publikum oder die Öffentlichkeit als ein spezifisches Kommunikationssystem. Im vorliegenden Zusammenhang sollen zwei Aspekte von Öffentlichkeit unterschieden werden: zum einen Öffentlichkeit von Dokumenten, Verfahren und Institutionen – im Gegensatz zu privaten, nicht-zugänglichen oder geheimen Dokumenten, Verfahren oder Institutionen; zum anderen Öffentlichkeit als ein spezifisches Kommunikationssystem für den Austausch von Informationen und Meinungen zwischen Personen, Gruppen und Institutionen. Der Zugang zu diesem Kommunikationssystem ist prinzipiell unbegrenzt, eine klar abgrenzbare Mitgliedschaft existiert nicht. Kennzeichnend ist eine allgemeinverständliche „Laienkommunikation“ und eine Vermittlungsleistung zwischen unterschiedlichen gesellschaftlichen Bereichen, im Falle der hier interessierenden politischen beziehungsweise parlamentarischen Öffentlichkeit zwischen politischem System beziehungsweise Parlament und dem (Wahl-)Volk.⁴

Das Parlament steht in einer doppelten Beziehung zur Öffentlichkeit. Es steht für die Öffentlichkeit im Sinne des zu Repräsentierenden und ist gleichzeitig sein Gegenüber. Die Repräsentation des Staatsvolkes durch das Parlament ist auf die gelingende Kommunikation mit ihm in der Sphäre der Öffentlichkeit angewiesen. Parlamentsöffentlichkeit ist keine quantité négligeable des modernen Parlaments, sondern sein Herzstück.⁵

Kommunikation zwischen Parlament und Öffentlichkeit dient der Legitimierung des parlamentarischen Systems, der demokratischen Kontrolle sowie der Partizipation der Bürger.⁶ Nur wenn der Wähler weiß, was im Parlament verhandelt und wie das Parlament zu seinen Entscheidungen kommt, kann er beurteilen und kontrollieren, ob dort in seinem Sinne gehandelt und entschieden wird – und dann in Wahlen und durch andere Formen politischer Teilhabe einschließlich Petitionen seinen Einfluss ausüben. Die geforderte Responsivität des Parlaments bedarf der politischen Teilhabe der Bürger und realisiert sich im Wesentlichen in der Arena der politisch-demokratischen Öffentlichkeit.

In dieser „Arena“ nehmen die Akteure unterschiedliche Rollen ein.⁷ Der „Sprecher“ versucht mit seinen Themen Aufmerksamkeit und Zustimmung bei seinem „Publikum“ zu erlangen und bedient sich in den modernen Gesellschaften bestimmter vermittelnder Instanzen, insbesondere der Massenmedien. Vor diesem Hintergrund bleibt das Idealmodell politischer Öffentlichkeit – mit seinen Strukturmerkmalen Gleichheit der Akteure, Offenheit der Themensetzung und Diskursivität – eine ständige Herausforderung.⁸ Auch durch das Internet ist die Reziprozität der Kommunikationsrollen – der Wechsel vom Sprecher zum Zuhörer – nicht mehr als eine Möglichkeit, die gegen strukturelle Hindernisse immer erst realisiert werden muss.⁹ Gleichwohl ist daran festzuhalten, dass die demokratische Öff-

und Öffentlichkeit, in: *Wolfgang Rudolf Langenbacher*, Politik und Kommunikation. Über die öffentliche Meinungsbildung, München 1979, S. 62 – 78.

4 Vgl. *Stefan Marschall*, a.a.O. (Fn. 3), S. 38 f.

5 *Leo Kissler*, a.a.O. (Fn. 3), S. 993.

6 *Heinrich Oberreuter*, a.a.O. (Fn. 3), S. 77.

7 *Friedhelm Neidhardt*, Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 64. Jg. (1994), Sonderheft 34, 1994, S. 7 – 41.

8 *Hans-Georg Welz*, Politische Öffentlichkeit und Kommunikation im Internet, in: *APuZ*, B 39 / 40 (2002), S. 3 – 11.

9 *Armin Grunwald* / *Gerhard Banse* / *Christopher Coenen* / *Leonhard Hennen*, Netzöffentlichkeit und digitale Demokratie. Tendenzen politischer Kommunikation im Internet, Berlin 2006; *Ralf*

fentlichkeit zwar strukturell bedingte und schwer überwindbare Rollenstereotype aufweist, aber keine absolute Rollenaufteilung. Ohne die Annahme einer grundsätzlichen Möglichkeit des Wechsels vom „Zuhörer“ zum „Sprecher“ ist eine demokratische Öffentlichkeit nicht denkbar.

2. Plenums- und Ausschussöffentlichkeit

Auch wenn Artikel 42 GG normiert, dass der Bundestag öffentlich verhandelt, finden seine Sitzungen doch überwiegend nichtöffentlich statt. *Leo Kissler* hält deshalb die Rede vom „halböffentlichen Parlament“ für einen Euphemismus.¹⁰ In den ersten zwölf Wahlperioden des Bundestages kamen auf eine öffentliche Sitzung 9,1 nichtöffentliche, in der 13. und 14. Wahlperiode hatte sich dieses Verhältnis auf 1 : 5,8 verbessert.¹¹ Die Bedeutung der Arbeit in den nichtöffentlichen Ausschussbereichen wird mit dem Funktions- und Aufgabenzuwachs der Parlamente begründet und mit einer Fiktion legitimiert: Die Ausschüsse würden nur die Plenararbeit vorbereiten und die Entscheidungen erst im öffentlich tagenden Plenum fallen. Tatsächlich begnügt sich das Parlament in der Regel mit der Notifizierung der Ausschussergebnisse – oft ohne Debatte.¹² Dieser Verlust an Öffentlichkeit ist gleichwohl nicht unreflektiert und unkritisiert geblieben.

Bereits seit 1951 sieht die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GOBT) in § 70 öffentliche Anhörungssitzungen vor. Es hat viele Jahre gedauert, bis die Ausschüsse von dieser Möglichkeit der Öffnung ihrer Arbeit in einem doppelten Sinn – Sitzungsöffentlichkeit und Redeöffentlichkeit – häufiger Gebrauch machten, wobei vor allem die Oppositionsfractionen daran Interesse zeigen. *Suzanne Schüttemeyer* sieht in der mittlerweile breiten Nutzung eine erfolgreiche Zwischenstufe zu einer generellen Öffentlichkeit der Ausschussarbeit, die bis heute allerdings nicht verwirklicht wurde.¹³

Als einen weiteren Zwischenschritt zur Herstellung von Ausschussöffentlichkeit kann man den mit der Parlamentsreform 1995 eingeführten § 69a der GOBT auffassen. Danach können „erweiterte öffentliche Ausschussberatungen“ im Benehmen mit dem Ältestenrat und im Einvernehmen mit den mitberatenden Ausschüssen für die Schlussberatung von Vorlagen durchgeführt werden. Vorlagen, die in erweiterten öffentlichen Ausschusssitzungen beraten wurden, werden dann normalerweise nicht mehr Gegenstand einer Aussprache im Plenum. Die Nutzung dieses Instruments war in der 13. Wahlperiode mit drei und in der 14. Wahlperiode mit einer Sitzung allerdings marginal.¹⁴

Lindner, Politischer Wandel durch digitale Netzwerkkommunikation?, Wiesbaden 2007; *Stefan Marschall*, Demokratie und Netzöffentlichkeit, in: *Gegenwartskunde*, 47. Jg. (1998), H. 2, S. 181 – 192.

10 *Leo Kissler*, a.a.O. (Fn. 3), S. 1002.

11 Vgl. *Michael F. Feldkamp*, Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1994 bis 2003, Baden-Baden 2005, S. 448.

12 *Heinrich Oberreuter*, Scheinpublizität oder Transparenz? Zur Öffentlichkeit von Parlamentsausschüssen, in: *ZParl*, 6. Jg. (1975), H. 1, S. 75 – 92, S. 78.

13 *Suzanne S. Schüttemeyer*, Öffentliche Anhörungen, in: *Hans-Peter Schneider / Wolfgang Zeh* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 3), S. 1145 – 1160, S. 1146, S. 1159.

14 *Michael F. Feldkamp*, a.a.O. (Fn. 11), S. 474 f. Aktuellere Zahlen liegen nicht vor.

Eine weitere Besonderheit hat die bereits erwähnte Einführung öffentlicher Sitzungen des Petitionsausschusses mit sich gebracht. Die Öffentlichkeit und das Thema der Ausschusssitzung wird hier nicht wie bei § 69a und 70 GOBT an die Initiative eines Ausschusses geknüpft, sondern setzt 50.000 Unterschriften unter eine Petition voraus, die innerhalb von drei Wochen nach ihrer Einreichung beim Bundestag vorzulegen sind.

Diese Entwicklung zu einer größeren partiellen oder optionalen Ausschussöffentlichkeit hat allerdings die Forderung nach einer grundsätzlichen Ausschussöffentlichkeit nicht zum Erliegen gebracht.¹⁵ Bereits 1975 hat *Heinrich Oberreuter* in einem mittlerweile als klassisch zu bezeichnenden Aufsatz hierzu die wesentlichen Argumente zusammengetragen und mit Verweis auf die langjährige erfolgreiche Praxis öffentlicher Ausschusssitzungen des Bayerischen Landtages auch empirisch gestützt. Darauf kann hier im Einzelnen nicht eingegangen werden. Festzuhalten bleibt, dass *Oberreuter* durchaus die Notwendigkeit des Abwägens zwischen Effizienz der Parlamentsarbeit und der Herstellung von Öffentlichkeit sieht. Effizienz sei aber weder ein unantastbarer noch ein grenzenlos antastbarer Wert. Auch das von *Theodor Eschenburg* ohne Kenntnisnahme der bayerischen Praxis formulierte „eherne Gesetz der Diskussionsflucht“ aus öffentlichen Gremien lässt *Oberreuter* weder aus prinzipiellen noch aus empirischen Gründen gelten. Gleichwohl führe die Ausschussöffentlichkeit nur zu einer Verfahrenstransparenz hinsichtlich institutionell formalisierter Entscheidungsprozesse, nicht aber hinsichtlich dessen, was im Vorfeld dieser Beratungen und Entscheidungen passiert.¹⁶

Transparenz der Ausschussarbeit kann also Folgendes leisten: (1) Sie kann zur Revision eines antiquierten, plenarfixierten Parlamentsverständnisses beitragen, indem sie Einblick in die gesamte parlamentarische Arbeit in Plenum und Ausschüssen gibt. (2) Sie gewährleistet „objektive Öffentlichkeit“ des Ausschussverfahrens im Gegensatz zu einer Verlautbarungsöffentlichkeit der Parteien. (3) Sie bietet kontinuierliche und aktuelle Information über den Fortgang der Beratungen und eröffnet so dem Bürger eine Chance zur politischen Partizipation am parlamentarischen Prozess. (4) Sie führt zu einer Ausweitung und Verbesserung der Parlamentsberichtserstattung der Medien.¹⁷

3. Petitionen und Öffentlichkeit

Petitionen stellen eine besondere Form der Kommunikation des politischen Systems mit den Bürgern dar. Man kann es als eine gewisse Paradoxie ansehen, dass das Petitionsgeschehen beim Bundestag dem Zugriff der Öffentlichkeit weitgehend entzogen ist, für das Parlament aber ein Mittel darstellt, in Kontakt mit der Öffentlichkeit zu treten. Diese Informationsfunktion des Petitionswesens stützt ganz wesentlich die Kontrolle des Parlaments gegenüber der Exekutive und gegenüber der eigenen legislativen Arbeit.¹⁸ Durch Petitionen wird das Parlament auf Missstände sowohl in der Umsetzung von Gesetzen durch die Behörden als auch in der Ausgestaltung der Gesetze selbst hingewiesen.¹⁹ Petitionen werden

15 Vgl. etwa *Stefan Marschall*, Das Parlament in der Mediengesellschaft – Verschränkung zwischen parlamentarischer und massenmedialer Arena, in: PVS, 43. Jg. (2001), H. 3, S. 388 – 413.

16 *Heinrich Oberreuter*, a.a.O. (Fn. 12), S. 79, S. 87 f.

17 Ebenda, S. 88 f.

18 Siehe auch den Beitrag von *Ralf Lindner* und *Ulrich Riehm* in diesem Heft.

19 *Wolfgang Graf Vitzthum* / *Wolfgang März*, Der Petitionsausschuss, in: *Hans-Peter Schneider* / *Wolfgang Zeh* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 3), S. 1221 – 1244, S. 1229.

auch als ein Mittel zur Erhöhung von Responsivität aufgefasst.²⁰ Sie stellen dabei nur eine Möglichkeit für das Parlament und den einzelnen Abgeordneten dar, gesellschaftliche Interessen aufzunehmen und diese in der politischen Praxis zu berücksichtigen.

Ein anderer, ganz zentraler Informations- und Kommunikationskanal sind die Medien. Die „veröffentlichte Meinung“ besteht allerdings aus einem vielstimmigen Konzert geprüfter und ungeprüfter Meinungen ohne Gewähr auf Repräsentativität. Repräsentative Befragungen sind eine weitere, routinemäßig von der Politik genutzte Möglichkeit, das Meinungsklima in der Bevölkerung zu ermitteln. Darüber hinaus verfügt der Abgeordnete über vielfältige direkte Kontakte zu seinen Wählern, zu Vereinen, Verbänden und Lobbygruppen, die geprägt sind von der Unmittelbarkeit der Erfahrung und einem dialogischen Austausch von Argumenten.²¹

Petitionen weisen aber gegenüber der Medienöffentlichkeit, Bevölkerungsbefragungen und direkten Bürger-Politiker-Kontakten zwei Besonderheiten auf: Zum einen hat der Staat keine „negative Kommunikationsfreiheit“ in Bezug auf einen Petenten. Die Interessenartikulation des Einzelnen kann nicht ignoriert werden.²² Zum anderen werden die Eingaben und Beschwerden in einem geregelten Verfahren einer gründlichen Überprüfung unterzogen und das Ergebnis dieser Prüfung dem Petenten mitgeteilt.

4. Aspekte der Öffentlichkeit des Petitionsverfahrens

Eine genauere Betrachtung der Öffentlichkeit des Petitionsverfahrens erfordert Differenzierungen unter zwei Aspekten: Welches Dokument oder Ereignis ist zugänglich und für wen? Hierzu findet man in der Fachliteratur der letzten Jahrzehnte vereinzelte Hinweise zur Publizität von Petitionstexten für die Öffentlichkeit, zur Einsicht in die Petitionsakte für den Petenten, zur Öffentlichkeit der Sitzungen des Petitionsausschusses sowie zum Umfang der (öffentlichen) Informationen, die der Petitionsausschuss dem Bundestagsplenum und damit auch der Öffentlichkeit insgesamt vorlegt. Grundlegend für die Öffentlichkeit des Petitionsverfahrens ist allerdings die doppelte Bestimmung von Petitionen als Bitten zur Gesetzgebung und (persönliche) Beschwerden.²³ Während im ersten Fall eine öffentliche Behandlung als unproblematisch erscheinen dürfte, wirft der zweite Fall Fragen nach einem besonderen Vertrauensverhältnis zwischen Petent und Adressat der Petition auf.

Folgt man den Kategorisierungen des Petitionsausschusses, lag der Anteil der Petitionen mit Bitten zur Gesetzgebung in den letzten Jahren zwischen 35 und 50 Prozent der Neueingänge.²⁴ Mindestens die Hälfte aller Petitionen würde also in den für eine Veröffentlichung

20 Stefan Marschall, a.a.O. (Fn. 3), S. 47; vgl. auch Ralf Lindner / Ulrich Riehm, a.a.O. (Fn. 18).

21 Exemplarisch etwa Hans-Peter Bartels, Wahlkreiscommunication. Daten aus der Praxis eines Bundestagsabgeordneten, in: ZParl, 39. Jg. (2008), H. 3, S. 487 – 493; Steffen H. Elsner / Karin Algasinger, „Sehr geehrte Frau Abgeordnete!“, „Sehr geehrter Herr Abgeordneter!“ Der Bürger- und Wählerservice deutscher Abgeordneter zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Ergebnisse einer experimentellen Fallstudie, München 2001.

22 Wolfgang Hoffmann-Riem, Zum Gewährleistungsgehalt der Petitionsfreiheit, in: Lerke Osterloh / Karsten Schmidt / Hermann Weber (Hrsg.), Staat, Wirtschaft, Finanzverfassung: Festschrift für Peter Selmer zum 70. Geburtstag, Berlin 2004, S. 93 – 108.

23 Vgl. auch Ralf Lindner / Ulrich Riehm, a.a.O. (Fn. 18).

24 BT-Drs. 16/9500, S. 7.

problematischen Bereich der Beschwerden fallen, immerhin aber auch für mindestens ein Drittel wäre der öffentliche Zugang unproblematisch. Berücksichtigt man allerdings die Selbstwahrnehmung der Petenten in Bezug auf ihre Eingabe, tritt ein offensichtlicher Widerspruch zu den Daten des Bundestages auf: Ausweislich der Befragung von traditionellen Petenten durch das TAB im Jahr 2007 ist der Anteil der Bitten zur Gesetzgebung deutlich höher. Nach Einschätzung der befragten Petenten regten diese zu 84,5 Prozent eine Gesetzesänderung an. Dem entspricht auch das in dieser Befragung geäußerte starke Interesse an einer Veröffentlichung der eigenen Petition: 81 Prozent bejahten dieses Interesse.²⁵

Die divergierenden Wahrnehmungen mögen auch damit zu tun haben, dass Petitionen der *Res publica* und der *Res privata* nicht trennscharf zu unterscheiden sind.²⁶ Selbst wenn dem Petenten nur an einer Lösung seines eigenen Anliegens gelegen sein mag, was, wie die Petentenbefragung gezeigt hat, nur für eine Minderheit zutrifft, müsste der Bundestag als politisch handelndes Organ daran interessiert sein, jeden Einzelfall daraufhin zu untersuchen, ob daraus nicht Folgerungen für eine allgemeine Veränderung einer Verwaltungspraxis, einer Verordnung oder gar eines Gesetzes zu ziehen sind. Dabei bleibt unbestritten, dass Petenten sich auch mit sehr privaten Angelegenheiten an den Bundestag wenden sollen und jedem deshalb das Recht einer vertraulichen Behandlung seiner Eingabe gewährt werden muss. Dennoch ist zu vermuten, dass eine Regelung bei den Petenten ganz überwiegend Zustimmung finden dürfte, bei der diese Vertraulichkeit garantiert wird, der Regelfall aber die öffentliche Petition ist. Eine andere Möglichkeit, mit der zu schützenden Privatsphäre von Petenten umzugehen, ist die Anonymisierung – eine Praxis, die die Petitionsstellen anderer Parlamente, etwa das Europäische Parlament, anwenden.

Historisch interessant ist, dass bereits Anfang der 1970er Jahre die Forderung an den Bundestag gerichtet wurde, „verbindliche Regelungen zum Zwecke der systematischen Dokumentierung und der öffentlichen Bereitstellung“ von Petitionen aufzustellen. Dieses von Umweltverbänden und aus ihrem Umfeld formulierte Anliegen bezog sich auf einen bestimmten Gegenstand von Petitionen, nämlich solche, die Anregungen zur „Abhilfe gegenüber akuten und zu befürchtenden Umweltgefahren“ enthielten.²⁷ Der Ansatzpunkt war also auch hier die *Res publica* einer Petition. Der Bundestag sah sich allerdings nicht in der Lage, auf diese Forderung einzugehen.

Auf einen viel eingeschränkteren Aspekt von Öffentlichkeit des Petitionsverfahrens bezieht sich die Frage, ob ein Petent Einsicht in seine Petitionsakte nehmen kann. Nach § 16 GOBT ist lediglich Abgeordneten diese Einsicht zu gewähren. Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz sprach sich dagegen für ein Auskunftsrecht des Petenten aus. Diese Lösung dränge sich im Vergleich mit der Verfahrenspraxis im Prozesswesen auf, derzufolge jede Partei regelmäßig auch die von der Gegenseite eingebrachten Schriftsätze erhalte.²⁸

25 Ulrich Riehm / Christopher Coenen / Ralf Lindner / Clemens Blümel, Bürgerbeteiligung durch E-Petitionen. Analysen von Kontinuität und Wandel im Petitionswesen, Berlin 2009, S. 230; Ulrich Riehm / Matthias Trénel, a.a.O. (Fn. 1).

26 Karl Korinek, Das Petitionsrecht im demokratischen Rechtsstaat, Tübingen 1977, S. 15. Auf die allgemeine Problematik einer Abgrenzung von privater und öffentlicher Sphäre weist Stefan Marshall, a.a.O. (Fn. 3), S. 37, hin.

27 Georg Strickrodt, Zur Gewährleistung der Öffentlichkeit bei der Ausübung des Petitionsrechts gegenüber Volksvertretungen, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 6. Jg. (1973), H. 12, S. 300 – 301.

28 Bundesbeauftragter für den Datenschutz, Zehnter Tätigkeitsbericht, Bonn 1988, S. 14 f.

Dem wurde allerdings auch widersprochen: Der Petitionsausschuss verhandle nicht gerichtsähnlich, da er „für“ den Petenten arbeite. Das Petitionsverfahren sei nicht mit einem Verwaltungsverfahren mit gegensätzlichen Interessen vergleichbar. Das geltende Recht jedenfalls lasse nur eine indirekte Akteneinsicht des Petenten zu, wenn sich dieser an ein Mitglied des Bundestages seines Vertrauens wende, das die entsprechende Akte stellvertretend für ihn einsehen und ihn dann über deren Inhalt in Kenntnis setzen könne.²⁹

Von grundsätzlicher Bedeutung ist die kontrovers diskutierte Öffentlichkeit von Sitzungen des Petitionsausschusses. Zunächst ist daran zu erinnern, dass die Geschäftsordnung des Bundestags auf Grundlage der §§ 69, 69a sowie 70 schon lange Möglichkeiten für eine (fallweise) Öffentlichkeit der Ausschusssitzungen bietet. Davon wurde aber bisher – sieht man hier zunächst von den öffentlichen Ausschusssitzungen auf Basis einer Modernisierung der Petitionsrichtlinie 2005 ab – nicht Gebrauch gemacht. In der 13. Wahlperiode war zwar eine erweiterte öffentliche Ausschusssitzung nach § 69a GOBT für den 26. Juni 1996 vorgesehen, konnte aber wegen fehlender Stenografen nicht durchgeführt werden. Ein weiterer Anlauf zu einer solchen Sitzung am 12. Februar 1998 – nach langwierigen Querelen über Aussprachen zu Sammelübersichten des Petitionsausschusses im Plenum nach § 112 GOBT – scheiterte ebenfalls. Die damalige Vorsitzende des Petitionsausschusses *Christa Nickels* und ihr Mitarbeiter *Oliver Feldhaus* resümieren ihre Erfahrungen so, dass die Geschäftsordnung des Bundestages zwar zahlreiche Möglichkeiten böte, das Petitionsverfahren für die Bürger nachvollziehbarer zu gestalten, die Abgeordneten müssten diese Möglichkeiten aber auch ergreifen.³⁰ Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang auch der Hinweis im Kommentar zu § 69a GOBT, dass sich die Grundidee dieser Norm – Entlastung des Plenums durch öffentliche Ausschussberatungen – gerade auch für das Petitionsverfahren aufdränge.³¹

Eine andere Regelung findet sich im Gesetz über die Befugnisse des Petitionsausschusses aus dem Jahr 1975. § 4 erlaubt, Petenten, Zeugen und Sachverständige anzuhören. Vereinzelt fanden solche Anhörungen – vor 2005 – auch statt³² – allerdings ohne dass die allgemeine Öffentlichkeit zugelassen wurde.

Die Frage der Sitzungsöffentlichkeit des Petitionsausschusses steht auch in einem übergreifenden Diskussionszusammenhang der Kompetenzverteilungen zwischen Plenum und Ausschuss. In seiner umfassenden Untersuchung zu dieser Thematik zählt *Rainer Pietzner*³³ das Verfahren des Bundestages zu den „pauschalen Plenarverfahren“³⁴, die auch die Parlamentspraxis in den Bundesländern Baden-Württemberg, Bremen, Hamburg, Hessen und Niedersachsen kennzeichne.³⁵ In den Landtagen von Bayern, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein sei hingegen die Zuständigkeit in Petitionsachen für den Regelfall ganz

29 *Christian Heyer*, Akteneinsichtsrecht des Petenten?, Bonn 1989, S. 4 f.

30 *Christa Nickels / Oliver Feldhaus*, Öffentlichkeit im Petitionsausschuss des Deutschen Bundestags – Protokoll eines Versuchs, in: *Reinhard Bockhofer* (Hrsg.), Mit Petitionen Politik verändern, Baden-Baden 1999, S. 369 – 373.

31 *Heinrich G. Ritzel / Joseph Bückler / Hermann Schreiner*, § 69a, in: *dies.* (Hrsg.), Handbuch für die Parlamentarische Praxis mit Kommentar zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, Neuwied / Frankfurt 1997, S. 4.

32 BT-Drs. 8/3036, S. 7, S. 9.

33 *Rainer Pietzner*, Petitionsausschuss und Plenum. Zur Delegation von Plenarzuständigkeiten, Berlin 1974.

34 Ebenda, S. 17.

35 Ebenda, S. 19 f.

an die Petitionsausschüsse übertragen³⁶, das heißt nur in Sonderfällen gebe es noch eine Plenarzuständigkeit („Ausschussverfahren mit residualer Plenarzuständigkeit“). *Pietzners* zentrales Argument gegen die ausschließliche Ausschussbehandlung von Petitionen ist die fehlende Öffentlichkeit der Ausschussarbeit.³⁷ Das Prinzip der Öffentlichkeit der Parlamentsarbeit nach Sinn und Wortlaut des Grundgesetzes sei nur in Ausnahmefällen aufgebbar.³⁸ Das bedeute nun aber nicht, dass die Delegation der Petitionsbearbeitung vom Plenum an den Ausschuss nicht möglich sei, sondern diese Delegation müsste mit der (weitgehenden) Öffentlichkeit der Ausschusssitzungen verbunden sein, oder das Plenum sei bei der Beschlussfassung über Petitionen so weitgehend zu informieren, dass die vom Petitionsausschuss vorbereiteten Beschlussempfehlungen aus sich heraus verständlich seien, was mit der derzeitigen Praxis der Sammelübersichten nicht gegeben sei. In einer Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages zur Frage der Delegation von Entscheidungskompetenzen vom Plenum auf den Petitionsausschuss kam dieser ebenfalls zu dem Schluss, dass eine solche Übertragung durch Art. 45c GG und andere grundgesetzliche Normen legitimiert sei.³⁹

Die Praxis der Sammelübersichten⁴⁰ zur Beschlussfassung über Petitionen im Plenum hält *Erich Röper* sogar für verfassungswidrig, da sie gegen Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG verstöße, nach dem die Abgeordneten „Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen“ sind.⁴¹ Die Unabhängigkeit der Abgeordneten sei verletzt, da sich diese im Plenum auf Basis der Sammelübersichten des Petitionsausschusses keine eigenständige Meinung über die zugrunde liegenden Sachverhalte bilden könnten. Positiv zu werten sei hingegen die Praxis des Landtags von Baden-Württemberg, dessen Abgeordnete einen vollständigen Überblick über den Sachverhalt der Petition und die Entscheidungsgründe des Ausschusses erhielten, vergleichbar einer kurzen Verwaltungsgerichtsentscheidung.

5. Vergleich der Petitionssysteme beim Schottischen Parlament und beim Deutschen Bundestag

Zu den Vorreitern unter den Parlamenten mit elektronischen Petitionssystemen zählen die Volksvertretungen Schottlands und Deutschlands. Der Bundestag hat sich bei seinem Modellversuch „Öffentliche Petitionen“ (2005 bis 2007) am schottischen Modell orientiert, einige der dort zentralen Funktionen übernommen und die schottische Software mitge-

36 Ebenda, S. 20 f.

37 Ebenda, S. 34, S. 66 – 72.

38 Vgl. die Ausführungen oben unter „Plenums- und Ausschussöffentlichkeit“.

39 *Susanne Hetzel*, Vorschläge für einen Gesetzentwurf zur Erweiterung des Petitionsüberweisungsrechts, Bonn 1996, S. 4.

40 Vgl. beispielsweise BT-Drs. 16/13631.

41 *Erich Röper*, Fast überall unzureichende Berichte der Petitionsausschüsse, in: ZParl, 33. Jg. (2002), H. 2, S. 239 – 244. Auf Basis der Gesetzeslage und Petitionspraxis in Hamburg widersprach *Jürgen Klimke*, Verfassungskonforme Petitionsberichte der Hamburgischen Bürgerschaft, in: ZParl, 33. Jg. (2002), H. 4, S. 807. Ebenfalls als verfassungskonform wurde die Praxis beim Landtag von Rheinland-Pfalz von *Stefan Brink* angesehen, in Bezug auf den Bundestag wird die Argumentation von *Röper* allerdings gestützt (Zur Unterrichtung des Plenums über Entscheidungen des Petitionsausschusses, in: NVwZ, 22. Jg. (2003), H. 8, S. 953 – 956).

nutzt.⁴² Trotz dieser Ähnlichkeiten zeigen sich erhebliche Unterschiede, wenn man die politischen Rahmenbedingungen, die Ausgestaltung des Petitionswesens und die Anlage der elektronischen Petitionssysteme betrachtet.⁴³ Der folgende Vergleich zielt insbesondere auf den Aspekt der Öffentlichkeit sowohl im herkömmlichen als auch im elektronischen Petitionsverfahren ab.

5.1. Rahmenbedingungen

Das Spezifikum des schottischen Petitionssystems muss vor dem Hintergrund eines in den 1990er Jahren in Großbritannien eingeleiteten Prozesses der Dezentralisierung und Regionalisierung zentralstaatlicher Kompetenzen (devolution) gesehen werden. So wurde 1999 ein eigenständiges Schottisches Parlament mit eigenen, von den Zentralinstanzen in London abgegrenzten Kompetenzen neu gegründet. Die Architektur dieses neuen politischen Systems in Schottland unterscheidet sich in wesentlichen Punkten vom Westminster-Modell des Parlamentarismus. Wesentlich für die Behandlung von Petitionen ist das schottische parlamentarische Ausschusssystem, das jenem des Bundestages ähnelt. Die Einführung eines gesonderten Petitionsausschusses signalisiert dabei die Bedeutung, die den Petitionen beigemessen wird. Die leitenden Prinzipien der Parlamentsarbeit konnten – nach umfassenden Konsultationen und ohne Rücksicht auf bestehende Institutionen und eingefahrene Traditionen – von Grund auf neu gestaltet werden. Diese seltene Chance einer Neukonstituierung des Parlaments wurde von vier Zielen geleitet⁴⁴: (1) „sharing the power“ – eine Machtbalance zwischen der Bevölkerung Schottlands, der Exekutive und der Legislative; (2) „accountability“ – Rechenschaftspflicht der Exekutive gegenüber dem Parlament sowie des Parlaments und der Regierung gegenüber der Bevölkerung; (3) „access and participation“ – Zugänglichkeit, Offenheit und Responsivität des Parlaments sowie Förderung partizipatorischer Verfahren; (4) „equal opportunities“ – Förderung gleicher Chancen für alle.

Unter Berücksichtigung dieser Leitprinzipien wurde bereits in dem Planungsdokument „Shaping Scotland’s Parliament“ von 1998 die Etablierung eines parlamentarischen Petitionsausschusses und der öffentliche Charakter aller Petitionen vorgeschlagen. Auch auf die Bedeutung des Einsatzes von Informations- und Kommunikationstechnologien wurde hingewiesen. Seit 2002 gibt es zusätzlich zum Petitionsausschuss einen vom Parlament nominierten und vom Staatsoberhaupt ernannten „Public Services Ombudsman“, an den sich jeder wenden kann.⁴⁵

In Deutschland besteht eine lange parlamentarische Petitionstradition auf der Ebene des Nationalstaats. Das Grundrecht auf Petitionen, wie es in Art. 17 GG formuliert ist, war fast wortgleich bereits Bestandteil der Paulskirchenverfassung von 1849 und der Weimarer Reichsverfassung von 1919. Schon immer ging es im deutschen Petitionswesen sowohl um

42 Ralf Lindner / Ulrich Riehm, a.a.O. (Fn. 18).

43 Ulrich Riehm, E-Petitionen in Schottland und Deutschland – Gemeinsamkeiten und Unterschiede, in: TAB-Brief 2008, H. 34, S. 20 – 27.

44 The Scottish Office, Shaping Scotland’s Parliament, Report of the Consultative Steering Group, Presented to the Secretary of State for Scotland December 1998, Kapitel 2.

45 Brigitte Kofler, Vereinigtes Königreich von Großbritannien und Nordirland, in: Gabriele Kucsko-Stadlmayer, Europäische Ombudsman-Institutionen. Eine rechtsvergleichende Untersuchung zur vielfältigen Umsetzung einer Idee, Wien / New York 2008, S. 449 – 458.

persönliche Beschwerden als auch um allgemeine politische Anliegen („Bitten zur Gesetzgebung“). Die oft erhobene Forderung, einen nationalen Ombudsmann mit dem Eingabeschwerpunkt „persönliche Beschwerden“ einzurichten, war bisher nicht erfolgreich. Gleichwohl wurde das Petitionswesen weiterentwickelt und reformiert: 1975 erfolgte die verfassungsmäßige Verankerung des Petitionsausschusses des Bundestages und die Stärkung seiner Ermittlungsfunktionen; 2005 änderte der Petitionsausschuss seine „Verfahrensgrundsätze“ und ermöglichte öffentliche Ausschusssitzungen, elektronische und öffentliche Petitionen.

5.2. Öffentlichkeit des herkömmlichen Petitionsverfahrens

Die Verfahren der Einreichung und Prüfung von Petitionen in Schottland und Deutschland weisen insgesamt große Ähnlichkeiten auf: Der Petent reicht seinen Text in schriftlicher Form (elektronisch oder auf Papier) beim Petitionsausschuss ein. Dort wird von der zuständigen Abteilung der Parlamentsverwaltung geprüft, ob der Gegenstand der Petition in die Zuständigkeit des Petitionsausschusses fällt. Ist dies der Fall, beginnt das inhaltliche Prüfungsverfahren, das in der Einholung von Stellungnahmen bei den Ministerien oder anderen Stellen und der Erarbeitung einer Beschlussvorlage besteht. Mit diesen Aufgaben sind sowohl die zuständige Parlamentsverwaltung als auch einzelne Mitglieder des Petitionsausschusses (in Deutschland „Berichterstatter“) oder der gesamte Petitionsausschuss – je nach Petition – in mehr oder weniger starkem Maße befasst. Das Parlamentsplenum ist in der Regel gar nicht oder (in Deutschland) nur sehr formal mit den Petitionsgeschehen im Einzelnen konfrontiert.

Die Unterschiede zwischen Schottland und Deutschland im Petitionsverfahren – ohne Berücksichtigung des Einsatzes von Informations- und Kommunikationstechnologien – liegen in der Verfahrenspublizität und der Beteiligung der Petenten. Während hierzulande die Petitionen, die Ausschusssitzungen, die eingehenden Stellungnahmen und die Beschlüsse prinzipiell nicht öffentlich sind, können in Schottland alle Petitionen, sämtliche relevanten Dokumente sowie die Ausschussbeschlüsse mit Begründungen eingesehen werden; zudem sind alle Ausschusssitzungen öffentlich und finden unter aktiver Beteiligung von Petenten statt.

Ein Erklärungsfaktor für die Unterschiede sind die bei der Neugründung des Schottischen Parlaments 1999 betonten Prinzipien der Offenheit, Transparenz, Zugänglichkeit und Bürgerbeteiligung, was sich unmittelbar in der Arbeitsweise des Petitionsausschusses niedergeschlagen hat. In der deutschen parlamentarischen Tradition ist die Arbeit der Ausschüsse generell weniger auf Öffentlichkeit hin orientiert. Beim Petitionsausschuss kommt ein besonderer Grund hinzu: Während im schottischen Petitionsausschuss nur Eingaben behandelt werden, in denen (unter anderem) ein „öffentliches Interesse“ zum Ausdruck kommt⁴⁶, sind Gegenstand des deutschen Verfahrens auch „persönliche Schicksale“, die nicht unbedingt öffentlich verhandelt werden sollen. Es wurde allerdings schon darauf hingewiesen, dass nach den Befragungen des TAB der Anteil an Petitionen, die ausdrücklich vertraulich behandelt werden sollten, seitens des Bundestages überschätzt wird.

46 The Scottish Parliament, How to Submit a Public Petition, Edinburgh 2006, S. 3.

Während Deutschland keinen nationalen Ombudsmann kennt und der Petitionsausschuss des Bundestages dessen Funktionen mit erfüllt, ergänzt der „Scottish Public Services Ombudsman“ das Petitionsverfahren beim Schottischen Parlament in allen Angelegenheiten, bei denen sich Beschwerden gegen Organisationen und Institutionen richten, die öffentliche Dienste anbieten. Unter dem Aspekt der Öffentlichkeit ist dies besonders hervorzuheben, denn der Ombudsmann ist für Anliegen zuständig, in denen kein ausdrückliches „öffentliches Interesse“ zum Ausdruck kommt – für die der Petitionsausschuss zuständig ist –, damit also für eher private Anliegen.⁴⁷

Der Ablauf des Verfahrens beim Ombudsmann ist ähnlich dem des Petitionsausschusses: Einreichung, Prüfung der Zulässigkeit, Bearbeitung und Beschluss. Beschwerden können beim Ombudsmann nicht nur schriftlich (und online), sondern auch telefonisch und persönlich eingereicht werden. In Bezug auf die Öffentlichkeit sind Unterschiede festzustellen: Die Beschwerden an den Ombudsmann werden erst nach dem Ende des Verfahrens (zusammen mit einer Dokumentation der Untersuchungsschritte und -ergebnisse sowie der Bewertung und Empfehlung des Ombudsmanns) in einem anonymisierten Bericht veröffentlicht. Namen oder sonstige persönliche Angaben werden nicht genannt. Mit der Publikation der Berichte ist die Hoffnung verbunden, dass vergleichbare Vorfälle sich nicht wiederholen und generell die Qualität öffentlicher Dienstleistungen verbessert wird.⁴⁸ Der Bericht geht an den Beschwerdeführer, die beschwerte Stelle sowie das Parlament und ist der Öffentlichkeit zugänglich. Bemerkenswert ist der „Follow-up-Prozess“, in dem der Public Services Ombudsman überprüft, ob seine Empfehlungen aufgegriffen wurden. Wenn dies nicht der Fall ist, kann er dem Parlament einen öffentlichen „Special Report“ in dieser Sache vorlegen.

Auf den ersten Blick erscheinen die 16.260 Neueinreichungen im Jahr 2007 an den Petitionsausschuss des Bundestages im Vergleich mit Schottland (Berichtsjahr Mai 2007 bis Mai 2008: 103 Eingaben an den Petitionsausschuss, 2418 an den Ombudsmann) außergewöhnlich hoch. Berücksichtigt man allerdings die unterschiedliche Bevölkerungsgröße der beiden Länder (82 beziehungsweise 5 Millionen) und die Aufteilung des Eingabeaufkommens in Schottland auf zwei Institutionen, erkennt man, dass das Eingabeaufkommen, bezogen auf die Bevölkerung, dort insgesamt eher ein höheres Niveau aufweist als in Deutschland: Auf eine Million Einwohner entfielen hier 198 Petitionen, in Schottland 20 Eingaben an den Petitionsausschuss und 484 an den Ombudsmann.⁴⁹

5.3. Öffentlichkeit elektronisch unterstützter Petitionsverfahren

Unter dem Aspekt der Öffentlichkeit hat sich durch die Einführung elektronischer Petitionssysteme an den herkömmlichen Verfahren in Schottland relativ wenig, für einen Teil der Petitionen in Deutschland relativ viel geändert.

47 Wobei man nicht von einer eindeutigen Grenzziehung zwischen Angelegenheiten für den schottischen Ombudsmann und für den parlamentarischen Petitionsausschuss ausgehen kann.

48 Scottish Public Services Ombudsman, Reporting, Edinburgh 2009, <http://www.spsso.org.uk/our-process/reporting> (Abruf am 5. Juni 2009).

49 Vgl. Petitionsausschuss, Bitten und Beschwerden an den Deutschen Bundestag. Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 2007, Berlin 2008; Public Petitions Committee, Annual Report 2007-08, Edinburgh 2008; The Scottish Public Ombudsman, Annual Report 2007-08, Edinburgh 2008.

Die generell hohe Transparenz des schottischen Petitionsverfahrens, die in seiner Dokumenten- wie Verfahrensöffentlichkeit zum Ausdruck kommt, spiegelt sich auch in seinem Internetangebot wider. Dort findet man nicht nur alle Petitionstexte, ganz gleich auf welchem Wege sie eingereicht wurden, sondern auch die Wort- und Beschlussprotokolle der Ausschusssitzungen sowie die wesentlichen Unterlagen im Rahmen des Prüfungsverfahrens. Eine Besonderheit ist auch, dass der Petent sich im laufenden Verfahren zu Stellungnahmen von Behörden und Ministerien äußern kann und diese Korrespondenz wiederum öffentlich gemacht wird. Die prinzipiell öffentlichen Ausschusssitzungen selbst werden unmittelbar im Internet übertragen und sind in einem Videoarchiv zeitversetzt zugänglich. Was im schottischen Verfahren durch den Einsatz des Internets hinzugekommen ist, sind öffentliche Diskussionsforen zu denjenigen Petitionen, bei denen die Petenten dies wünschen. Deren Anteil stieg seit 2004 von 26 auf 68 Prozent im Jahr 2008.⁵⁰

Das schottische E-Petitionssystem umfasst also alle Petitionen, dokumentiert in umfassender und transparenter Art und Weise den gesamten Bearbeitungs-, Prüfungs- und Beschlussfassungsprozess und bietet optional für die Vorbereitungsphase der eigentlichen Einreichung die elektronische Mitzeichnung sowie die Diskussion in Onlineforen an. Im Übrigen sind auch die oben erwähnten anonymisierten Veröffentlichungen von Eingaben beim schottischen Ombudsmann – mit dessen Ermittlungsergebnissen und Beschlussfassungen – nach Abschluss des Verfahrens im Internet abrufbar.

Beim Deutschen Bundestag werden dagegen nur Petitionen im Internet veröffentlicht sowie zur Mitzeichnung und Forumdiskussion zugelassen, wenn sie zuvor elektronisch eingereicht und nach einem vorgegebenen Kriterienraster vom Bundestag für die Veröffentlichung als geeignet bewertet wurden. Diese bilden dann neben Einzel-, Sammel- und Massenpetitionen quasi eine neue Petitionskategorie, die „Öffentlichen Petitionen“. Der Bearbeitungs-, Prüfungs- und Beschlussfassungsprozess dieser Eingaben unterscheidet sich in Bezug auf seine Öffentlichkeit nur unwesentlich von den herkömmlichen nicht öffentlichen Petitionen. Im Internet ist der Petitionstext und nach Abschluss des Verfahrens die Beschlussfassung mit Begründung abrufbar. Außerdem werden Öffentliche Petitionen grundsätzlich für sechs Wochen zur elektronischen Mitzeichnung und Diskussion im Internet angeboten. Der Anteil der Öffentlichen Petitionen an allen Eingaben – 2007 insgesamt 16.260 – ist sehr gering und betrug im Jahr 2006 1,7 und im Jahr 2007 1,5 Prozent.

5.4. Übergreifende Ergebnisse

Der Vergleich zwischen den Petitionsverfahren hat gezeigt, dass in Schottland der Grad der Öffentlichkeit deutlich größer ist als in Deutschland. Dies gilt auch für die Öffentlichen Petitionen des Deutschen Bundestages und die Verfahren beim schottischen Ombudsmann. Der geringere Grad an Öffentlichkeit der Öffentlichen Petitionen des Bundestages hängt mit Einschränkungen zusammen, die das schottische Verfahren nicht kennt: In Deutschland sind weder die Verfahrensunterlagen (Petitionsakte) noch die Ausschussberatungen⁵¹ öffentlich und zwar weder für den Petenten und seine Unterstützer noch für die Öffentlich-

50 Ulrich Riehm, a.a.O. (Fn. 43), S. 24.

51 In Einzelfällen finden auch Sitzungen des schottischen Petitionsausschusses nicht öffentlich statt, wobei das Protokoll dann wiederum öffentlich zugänglich sein kann.

keit. Es wird auch nicht von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, die entsprechenden Unterlagen, Sitzungsprotokolle und Beschlüsse nach Abschluss des Verfahrens gegebenenfalls anonymisiert zu veröffentlichen. Diese Option nutzt dagegen der schottische Ombudsmann, der in einer gewissen Arbeitsteilung mit dem Petitionsausschuss des Parlaments eher, wenn auch nicht streng abgrenzbar, für persönliche Beschwerden und Eingaben zuständig ist. Der Ombudsmann hält die Veröffentlichung seiner Fälle aus Gründen der Prävention prinzipiell für wichtig.

Bemerkenswert ist der unterschiedliche Umgang mit der Veröffentlichung von Namen und Adressen beziehungsweise Adressbestandteilen von Petenten und Unterzeichnern von Petitionen. Durch die Nutzung elektronischer Petitionssysteme scheint es eine Tendenz zu geben, mehr persönliche Daten preiszugeben als im herkömmlichen Fall. Bei den traditionellen Petitionen in Deutschland erfährt die Öffentlichkeit durch den Bundestag nichts über die Namen der Petenten und der Unterzeichner. Bei den Beschwerden an den schottischen Ombudsmann wird der Petent ebenfalls nicht mit Namen genannt. Nur bei den (elektronischen) Öffentlichen Petitionen des Bundestags und bei den Eingaben an das Schottische Parlament, die immer „elektronische Petitionen“ sind, da alle im Internet veröffentlicht werden, sind die Namen von Petenten und Unterzeichnern, ergänzt um eine Landes- oder Städteangabe, obligatorisch öffentlich einsehbar. Gründe für diese unterschiedliche Behandlung von herkömmlichen und elektronischen Petitionen sind nicht ohne Weiteres ersichtlich. Dabei spricht wahrscheinlich nichts dagegen, Petenten, Unterstützern und Diskutanten die Nennung des eigenen Namens zu ermöglichen; wenn man dies aber für E-Petitionen als obligatorisch voraussetzt, stellt sich durchaus die Frage, ob damit nicht eine unzulässige Diskriminierung gegenüber herkömmlichen Petitionen stattfindet.

Unterschiedlich ist auch die Rolle des Parlamentsplenums im Petitionsverfahren. Während in Deutschland das Plenum routinemäßig und zwingend den Abschluss des Verfahrens beschließt, kann der schottische Ausschuss dies selbst tun, aber auch ein Anliegen an einen Fachausschuss überweisen beziehungsweise zu einem Anliegen einer Petition eine Plenardebatte beantragen. Sowohl die Überweisung an Fachausschüsse als auch die Plenardebatte zu Einzelpetitionen kommt in Schottland nur selten vor. Als eine gewisse Paradoxie kann man die Behandlung von Petitionen im Plenum des Deutschen Bundestages ansehen. Die Öffentlichkeit ist so zwar gegeben, die der Beschlussfassung zugrunde liegenden Informationen sind dagegen marginal oder sogar unbrauchbar.

In beiden Ländern verfügt die dem Petitionsausschuss (beziehungsweise dem Ombudsmann) zuarbeitende Verwaltung über den umfassendsten Einblick in die Details des Petitionsverfahrens. Ihre Mitarbeiter stehen auch am ehesten in einer direkten Kommunikation mit dem Petenten und den beschwerten Behörden. Diese vorbereitende Zuarbeit der Verwaltung für die Abgeordneten ist bei der Menge der Eingaben auch kaum anders vorstellbar. Dennoch wird ein gewisser Informationsvorsprung teilweise beklagt.⁵² Es ist allerdings offensichtlich, dass die Abhängigkeit der Politik von der Verwaltung umso geringer ist, je transparenter und zugänglicher das gesamte Verfahren für alle ist. Die Herstellung weitgehender Öffentlichkeit kann auch unter diesem Aspekt gesehen werden. Sie räumt den Abgeordneten und ihren Mitarbeitern grundsätzlich mehr Möglichkeiten ein, sich eine unabhängige Meinung zu einer Petition zu bilden.

52 Vgl. etwa *Kirstin Boehlke / Claudia Lenschow*, Charakteristika des Eingabenwesens in Schleswig-Holstein, Ergebnisse einer Befragung von Abgeordneten, Kiel 1988, S. 26 – 28.

Die Öffentlichkeit des Petitionsverfahrens umfasst nicht nur unterschiedliche Akteure, sondern auch verschiedene Rollen. Hinsichtlich des Wechsels zwischen rezipierender und aktiv kommunizierender Rolle von Petenten und Öffentlichkeit zeigt sich, dass die für eine ein-greifende Kommunikation gedachten Diskussionsforen der elektronischen Petitionssysteme der beiden Parlamente nur in der Einreichungs- oder Vorphase des Verfahrens vorgesehen sind. In der Prüfungs- und Bearbeitungsphase sind die Diskussionsforen bereits deaktiviert. Das Potenzial zu einem stärker kommunikativen Petitionsverfahren, das die elektronischen Systeme bieten, wird so nur ungenügend genutzt.

6. Fazit: Chancen für mehr Öffentlichkeit

Parlamentarische Verfahren, auch das Petitionsverfahren, sind auf Öffentlichkeit angewiesen. Die politisch interessierten Bürger – sozialisiert mit den Erfahrungen von mehr als zehn Jahren parlamentarischer Webangebote⁵³ – erwarten hinreichende Transparenz parlamentarischer Verfahren. Der Petitionsausschuss des Deutschen Bundestags hat auf diese Anforderungen reagiert und Öffentliche Petitionen im Internet und öffentliche Ausschusssitzungen unter Beteiligung von Petenten eingeführt. Für einen kleinen Teil des gesamten Petitionsaufkommens wurde damit die Tür zu mehr Öffentlichkeit im Petitionsverfahren einen Spalt breit geöffnet. Das schottische Petitionswesen hat sich dagegen – im Kontext der Neugründung des Parlaments 1999 – für weitestgehende Transparenz entschieden. Während die Öffentlichkeit des Petitionsverfahrens in Schottland als grundlegend für ein durchsichtiges Verfahren, für das Vertrauen der Bürger in die parlamentarischen Institutionen und auch als unterstützender Faktor in der Durchsetzung als berechtigt anerkannter Interessen der Petenten angesehen wird, ist man beim deutschen Parlament weiterhin eher zurückhaltend. Hier bleibt die öffentliche Petition das Nischenangebot, während sie in Schottland das Kernprodukt des Petitionswesens darstellt.

Die Diskussion über eine weitere Modernisierung und Öffnung des Petitionssystems des Bundestags könnte an zwei Aspekten ansetzen: Zum einen stellt sich die Frage, ob die gefundenen Regelungen für mehr Öffentlichkeit „systemgerecht“ sind. Die Voraussetzung für öffentliche Ausschussberatungen – ein Quorum von 50.000 Unterschriften – führt ein dem Petitionswesen in Deutschland wesensfremdes Element ein. Das Quorum rückt die Petition in die Nähe eines Einwohner- oder Bürgerantrags auf kommunaler oder Landesebene, bei dem nach Erreichung einer bestimmten Anzahl von Unterschriften ein Anliegen durch den Gemeinderat oder Landtag zwingend behandelt werden muss. Dieses Element direkter Demokratie widerspricht in doppelter Weise dem deutschen Petitionsverständnis: Es geht prinzipiell von der Gleichbehandlung jedes Anliegens aus – ganz unabhängig von einer politischen und öffentlichen Unterstützung – und die Behandlung, Prüfung und Bescheidung einer Petition sind in jedem Fall zwingend vorgeschrieben.

Auch die Einführung öffentlicher, elektronischer Petitionen kann als ein systematisch wenig begründbares Element angesehen werden. Es wird damit eine neue Petitionskategorie geschaffen, die inhaltlich nur vage bestimmt ist. Öffentliche Petitionen müssen zwar ein

53 Siehe etwa den von *Xiudian Dai / Philip Norton* herausgegebenen Schwerpunkt *The Internet and Parliamentary Democracy in Europe*, in: *The Journal of Legislative Studies*, 13. Jg. (2007), H. 3.

Anliegen von allgemeinem Interesse zum Gegenstand haben, diese Anforderung rekurriert aber nicht auf die im Grundgesetz verankerte Unterscheidung von Bitten und Beschwerden – eine Unterscheidung, die zum Beispiel auch bei der Gültigkeit der erweiterten Untersuchungsbefugnisse des Petitionsausschusses zum Tragen kommt.⁵⁴ Weitere Kriterien der Ablehnung einer Eingabe als Öffentliche Petition sind zum Beispiel, dass ein Petent bereits mit solchen Eingaben auf der Internetseite des Petitionsausschusses präsent ist oder dass die technischen oder personellen Kapazitäten für eine angemessene öffentliche Präsentation nicht gewährleistet sind. Damit bleibt die Abgrenzung Öffentlicher Petitionen von Einzel-, Massen- und Sammelpetitionen mehr oder weniger im Vagen.

Sowohl die Diskussion in der Fachliteratur als auch die konkreten Erfahrungen beim Schottischen Parlament lassen eine Umorientierung des deutschen Petitionswesens auf eine grundsätzliche Öffentlichkeit denkbar erscheinen. Die Anforderungen an Verfahrenseffizienz, Öffentlichkeit und Persönlichkeitsschutz müssen dabei in Einklang gebracht werden. Effizienz kann tendenziell durch eine leistungsfähigere, integrierte elektronische Dokumentbearbeitung gesteigert werden. Dies wäre auch Voraussetzung für ein nahtloses Zusammenspiel der internen Petitionsbearbeitung mit dem öffentlichen Petitionsangebot im Web des Bundestages. Petenten könnten darüber hinaus mehr Optionen für die Veröffentlichung ihrer Eingabe eingeräumt werden. Auch wenn es keine einfachen Lösungen für die aufgeworfenen Fragen gibt, kann sich der Bundestag ihnen auf Dauer nicht entziehen.

54 Ralf Lindner / Ulrich Riehm, a.a.O. (Fn. 18).

Mehr Transparenz wagen? Zur Diskussion um ein gesetzliches Lobbyregister beim Deutschen Bundestag*

Hans-Jörg Schmedes

Die Einflussnahme von Interessenvertretern auf politische Entscheidungen ist ein Wesensmerkmal pluralistischer Demokratien, das sich auf der Bandbreite zwischen legitimer demokratischer Interessenvermittlung einerseits und illegitimer sowie illegaler Beeinflussung bis hin zur Korruption andererseits bewegt. In einem demokratischen System hat die Tätigkeit von Interessenvertretern ihre Berechtigung, solange sie transparent erfolgt und durch sie nicht in unzulässiger Weise auf staatliche Institutionen eingewirkt wird. In der Öffentlichkeit wird die Rolle von Verbänden und anderen Akteuren der Interessenvertretung sowie die Legitimität ihres Einflusses jedoch immer wieder in Frage gestellt.

Der Begriff des „Lobbyismus“ hat in Deutschland eine überwiegend negative Konnotation, da mit ihm vornehmlich illegitime Einflussversuche partikularer Interessenorganisa-

* Der Autor ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des Bundestagsabgeordneten *Peter Friedrich*. Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung nicht nur des Autors wieder; ohne die Unterstützung von *Peter Friedrich*, *Christine Heinke* und *Tilman Hoppe* wäre er in der vorliegenden Fassung nicht zustande gekommen.