

## Bundestagsbeschlüsse in Petitionssachen: Plädoyer für mehr Öffentlichkeit und effektivere Umsetzung\*

Erich Röper

### 1. Ausgangslage

Das Petitionsrecht hat in der europäischen Rechtsgeschichte eine weit zurückreichende Tradition und ist in Deutschland das älteste Grundrecht. Art. 17 GG<sup>1</sup> erlaubt der Bevölkerung, den Volksvertretungen und zuständigen Stellen Bitten und Beschwerden vorzulegen. Dieses Petitionsrecht richtet sich also gleichermaßen an die zuständigen (administrativen) Stellen und die Parlamente. Während es zu letzterem vielfältige Literatur und Rechtsprechung gibt<sup>2</sup>, fehlt sie „wegen der zu starken Akzentuierung der Parlamentspetition“<sup>3</sup> weiterhin zu den Bitten und Beschwerden an die zuständigen Stellen, also die Exekutive und die von ihr beherrschten (öffentlichen) Unternehmen<sup>4</sup>; bei letzteren ist sogar streitig, ob es ein Petitionsinformationsrecht des Parlaments gibt.<sup>5</sup>

Unbefriedigend ist, wie die Regierung mit der Umsetzung von Parlamentsbeschlüssen zu Petitionen umgeht, die ihr zur Weiterbearbeitung überwiesen wurden. Konkret geht es um Eingaben, die das Plenum oder (seltener) der Petitionsausschuss der Regierung als Material, zur Erwägung, Berücksichtigung oder Veranlassung von Maßnahmen überwiesen hat. Das ist in letzter Konsequenz jedoch nicht rechtlich, sondern vor allem politisch zu beantworten. Unerheblich ist dabei, ob die Petition vom Petitionsausschuss oder von einem Fachausschuss behandelt und ob sie im Plenum beschieden wurde. Der Regierung bleibt in der Regel unbeschränkte Zeit.<sup>6</sup> Unbestritten ist das Fehlen einer Bindungswirkung der Über-

\* Der Beitrag geht zurück auf das Referat des Autors – Honorarprofessor der Universität Münster und Lehrbeauftragter an der Hochschule Bremen – als Sachverständiger auf der Tagung der Vorsitzenden und stellvertretenden Vorsitzenden der Petitionsausschüsse von Bund und Ländern in Potsdam am 18./19. September 2016.

1 Art. 2 LV-BW i.V.m. Art. 17 GG, Art. 35 a LV-BW; Art. 115 BayLV; Art. 34, 46 BerlVerf; Art. 24 BbgLV; Art. 105 Abs. 6 BremLV; Art. 28 HambLV; Art. 16 HessLV; Art. 10 MV-LV; Art. 26 NdsLV; Art. 17 GG i.V.m. Art. 4, 41 a NRW-LV; Art. 11, 90, 90a Rh-PfLV; Art. 78 SaarLV; Art. 35 SächsLV; Art. 19, 61 LSA-LV; Art. 25 Abs. 1 SH-LV; Art. 14, 65 ThürLV.

2 Zur Kommentierung und Literaturübersicht zu Art. 17 GG unter anderem *Hans-Hugo Klein*, in: *Theodor Maunz / Günter Dürig* (Hrsg.), *Grundgesetz. Kommentar*, München, oder *Hartmut Bauer*, in: *Horst Dreier* (Hrsg.), *Grundgesetz. Kommentar*, München, jeweils mit ausführlichen Hinweisen zur Rechtsprechung.

3 *Karl Gierth*, Der Bescheidungsanspruch im verwaltungsbehördlichen Verfahren, in: *DÖV*, 30. Jg. (1977), S. 761 – 767, S. 762, S. 764.

4 Zur Zuständigkeit *Ulrich Woike*, Die Behandlung von Petitionen durch Behörden, in: *DÖV*, 37. Jg. (1984), S. 419 – 426, S. 422 ff.

5 Vgl. *Erich Röper*, Parlamentarische Kontrolle privatisierter öffentlicher Daseinsvorsorge, in: *Der Staat*, 37. Jg. (1998), H. 2, S. 249 – 286.

6 Fristen in Baden-Württemberg zwei Monate, Brandenburg drei Wochen, Mecklenburg-Vorpommern sechs Wochen, bei der Übersendung als Material ein Jahr, Sachsen sechs Wochen, Sachsen-Anhalt zwei Monate, bei Material ein halbes Jahr.

weisungsbeschlüsse, da sie schlichte Parlamentsbeschlüsse sind.<sup>7</sup> Ob und wie die Regierung darauf reagiert, ist jedenfalls derzeit nicht (parlaments-)öffentlich. Offen ist auch die Aussetzung der Vollziehung der von Behörden angeordneten Maßnahmen bei laufenden Petitionsverfahren, in der Regel zu Asylbeendigungsbescheiden in den Ländern. Vereinzelt gibt es dazu mehr oder minder wirksame „Stillhalteabkommen“<sup>8</sup>, meist besteht jedoch keine aufschiebende Wirkung<sup>9</sup> oder die (Landes-)Regierung reagiert im Einzelfall nach ihrem Ermessen auf ein entsprechendes Ersuchen des Petitionsausschusses.<sup>10</sup>

## 2. Öffentlichkeitsscheu des Parlaments in Petitionssachen

Wie für die Eingaben an die Volksvertretungen gilt für die Behandlung der an die Regierung als zuständiger Stelle gerichteten Bitte und Beschwerden sowie die ihr überwiesenen Petitionen die Forderung des Bundesverfassungsgerichts, „daß die angegangene Stelle die Eingabe nicht nur entgegennimmt, sondern auch sachlich prüft und dem Petenten zum mindesten die Art der Erledigung schriftlich mitteilt“<sup>11</sup>. Es gibt also unbeschadet notwendiger Reaktionen in einem Verwaltungsstreitverfahren aus Art. 17 GG einen allgemeinen Bescheidungsanspruch mit einer ausreichenden Begründung im Sinne eines „substantiellen Rechts auf effektiven, tatsächlich wirksamen Rechtsschutz analog Art. 19 Abs. 4 GG“<sup>12</sup>. Dies verstärkt Art. 41 EU-Grundrechtecharta mit dem Anspruch auf eine gute Verwaltung. Daraus folgt auch der Anspruch des Parlaments, von der Regierung über Form und Inhalt der Behandlung der an sie überwiesenen Petitionen informiert zu werden. Daran mangelt es im Bund wie in den Ländern.

Der Bericht des Petitionsausschusses des Bundestags führt zwar die Ministerien auf, auf deren Handeln sich die Petitionen und deren Überweisung beziehen.<sup>13</sup> Es sind die ihnen vom Petitionsausschuss mit der Bitte um Behandlung vorgelegten Eingaben, auf deren bürgernahe und effiziente Bearbeitung durch die öffentliche Verwaltung der Petitionsausschuss Wert legt. Doch „die Entscheidungen hierüber liegen bei den jeweiligen Verwaltungen. Es gehört nach überkommener Meinung des Petitionsausschusses nicht zu den Aufgaben des Parlaments und seines Petitionsausschusses, in die Organisationsgewalt der Exekutive

7 So zuletzt der BGH im Beschluss vom 11. November 2016 (1 BGs 125/16) zu einem Beschluss des Bundestags, im NSA-Untersuchungsausschuss die Anhörung *Edward Snowdens* möglich zu machen. Die Bundesregierung sei nicht verpflichtet dem durch den Untersuchungsausschuss (beziehungsweise das Plenum) zu beschließenden Ersuchen nachzukommen. Der Beschluss verpflichtet den Untersuchungsausschuss nur, ein entsprechendes Ersuchen an die Bundesregierung zu stellen. Diese wird dadurch nicht gebunden. Von einer unzulässigen Bindungswirkung der Entscheidungen von Landtagen und Volksabstimmungen zum Verhalten der Landesregierung im Bundesrat ging schon BVerfGE 8, S. 104 ff. aus

8 Baden-Württemberg, Hamburg, Nordrhein-Westfalen.

9 Bundestag, Brandenburg, Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen.

10 Bayern, Berlin, Bremen, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Saarland.

11 BVerfGE 2, S. 225 ff., S. 225 Leitsatz 1. Siehe auch *Karl Gierth*, a.a.O. (Fn. 3), S. 764.

12 Vgl. *Karl Gierth*, a.a.O. (Fn. 3), S. 766.

13 Vgl. Deutscher Bundestag, Der Jahresbericht des Petitionsausschusses, Ausgabe 2016, S. 104 f. (Gliederung der Petitionen nach Zuständigkeiten).

eingreifen“<sup>14</sup>. Tatsächlich sind die „zuständigen Stellen“ der Volksvertretung nachgeordnet, leiten ihre Legitimation von ihr ab. Sie sind dem Parlament und damit dem Volk gegenüber rechenschaftspflichtig. Sie müssen Berichte über die Behandlung der ihnen überwiesenen Petitionen vorlegen, wenn die Volksvertreter solche Berichte einfordern – würden.

Die Beschlussfassung über Petitionen und die Behandlung der an die Regierung überwiesenen Bitten und Beschwerden können nicht mit einem Gerichtsverfahren verglichen werden. Sie sind Teil der politischen Willensbildung, Kontrolle, Beratung, Empfehlung, Entscheidung, Begründung. Es ist und bleibt also ein Akt der parlamentarisch-politischen Willensbildung. Dieser muss öffentlich vollzogen werden, da unbeschadet der Empfindlichkeit einzelner Petenten – Ausnahmeregelungen sind möglich – nur die öffentliche Behandlung der Bitten und Beschwerden das nötige politische Gewicht erzeugt, die vorgebrachten Gravamina zu beheben, nicht zuletzt im Interesse der Petenten. Tatsächlich tagen die Petitionsausschüsse nur in Bayern und Bremen grundsätzlich öffentlich; in einigen Parlamenten kann die öffentliche Behandlung vor allem von Massenpetitionen beschlossen werden. Die Parlamente begeben sich mit dieser Öffentlichkeitsscheu ihrer politischen Möglichkeiten.

Ähnlich ist es mit den öffentlichen Petitionen. Sie werden nur vereinzelt auf der Petitionsplattform der Parlamente im Internet veröffentlicht.<sup>15</sup> Damit entfällt die Möglichkeit der Mitzeichnung durch Dritte. Für die Abgeordneten bleibt verborgen, welches politische Gewicht die mit der Petition vorgetragenen Bitten und Beschwerden in der Öffentlichkeit haben. Daneben gibt es umfangreiche Initiativen auf Petitionsplattformen, die von den Petitionsausschüssen und Regierungen nicht beachtet sowie trotz ihrer politischen Bedeutung auch im wissenschaftlichen Petitionsdiskurs noch völlig unzureichend wahrgenommen werden.

Die Geheimniskrämerei wird fortgesetzt bei der Behandlung – tatsächlich der üblichen Nicht-Behandlung – der Petitionen im Plenum. Teils werden die Stellungnahmen des Petitionsausschusses zu den Eingaben nur dort behandelt<sup>16</sup> oder überwiegend den übrigen Abgeordneten nur als Sammelübersicht bekannt gemacht<sup>17</sup>, über die als solche abgestimmt wird, also ohne nähere Angaben zu den Petitionen in Form einer Individualdarstellung und oft mit Zeitverzögerung.<sup>18</sup> In der Regel können die nicht dem Petitionsausschuss angehörenden Abgeordneten aus dieser Sammelübersicht nicht erkennen, was sich hinter den dort aufgeführten Petitionen verbirgt. Nur in Baden-Württemberg und Bremen gibt es zu jeder Petition einen kurzen Bericht und Antrag des Petitionsausschusses, aber auch hier in einer Sammeldrucksache.

Die Debatte einer Petition ist im Plenum auf Antrag grundsätzlich möglich, findet in der Regel aber nicht statt<sup>19</sup>, zumal es sehr enge Voraussetzungen für das Quorum<sup>20</sup> gibt.

14 Vgl. Deutscher Bundestag, Bericht des Petitionsausschusses: Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 2013, BT-Drs. 18/1300 vom 21. Mai 2014, S. 12.

15 Bundestag, Bremen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und mit Einschränkungen Thüringen.

16 Bundestag, Bayern, Berlin.

17 Niedersachsen, Saarland.

18 Sachsen monatlich, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein vierteljährlich, Sachsen-Anhalt halbjährlich.

19 Bundestag, Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Schleswig-Holstein.

20 Bayern, Brandenburg, Bremen, Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt.

Selten können gelegentliche Stellungnahmen der Regierung zu den ihr überwiesenen Petitionsbeschlüssen öffentlich behandelt werden.<sup>21</sup> Die möglichen politischen Erkenntnisse aus den Bitten und Beschwerden sowie ihrer Behandlung durch die Regierung bleiben also verdeckt.

### 3. Notwendige Neujustierung der Petitionsbehandlung

Die Zahl der Petitionen an den Bundestag ist seit Jahren rückläufig<sup>22</sup>, ebenso an die Landtage. Völlig offen ist die Entwicklung der Zahl der den zuständigen Stellen unterbreiteten Bitten und Beschwerden. Dazu tragen auch die privaten Petitionsplattformen bei, die oft in kurzer Zeit im Internet mehrere hunderttausend Mitzeichner finden.<sup>23</sup> Kein Parlament fand bisher eine positive Haltung zu diesem Phänomen des 21. Jahrhunderts; sie bestehen auf den hergebrachten Formen einer Eingabe, auch bei Massenpetitionen; nur Online-Petitionen<sup>24</sup> sind möglich. Das erklärt jedoch nicht die Rückgänge bei den hergebrachten an das Parlament gerichteten Eingaben, zumal erst seit einigen Jahren die privaten Petitionsplattformen aktiv sind.

Die Unterzeichner auf solchen Petitionsplattformen suchen für ihre meist politischen Anliegen die Öffentlichkeit und erreichen sie in der Regel – ohne den Umweg über das Parlament. Damit üben sie politischen Druck auf die Entscheidungsträger aus. Ohne sie wäre zum Beispiel TTIP in Deutschland wahrscheinlich längst ratifiziert; es waren bei CETA am Ende daneben der Widerstand belgischer Regionen und das – auch durch private Petitionsplattformen und Mehr Demokratie e.V. herbeigeführte – Verfahren beim Bundesverfassungsgericht<sup>25</sup>, die Verbesserungen des Vertrags und seiner Umsetzung bewirkten. Bei Change.org und seit kurzem bei Campact (Plattform WeAct) gibt es zusätzlich Eingaben zu Einzelanliegen, bei denen die Mitzeichnung möglich ist. Sie sind insoweit vergleichbar den Administrativpetitionen, die ungezählt wirkungslos in den Archiven der Bundes- und Landesregierungen liegen. Doch scheinen sie vielen Menschen erfolgversprechender als der Weg über den Petitionsausschuss.<sup>26</sup>

Parlamentarische Arbeit, dazu zählt auch die Behandlung der an die Volksvertretung gerichteten Bitten und Beschwerden, vollzieht sich grundsätzlich in der Öffentlichkeit. Das sollte nicht nur für die Plenarsitzungen gelten, sondern auch für den Umgang mit den Anliegen der Bevölkerung im (öffentlichen) Petitionsverfahren. Die Petenten wollen möglichst ein positives Ergebnis für ihr Anliegen erreichen, das regelmäßig das umstrittene Verhalten

21 Bayern, Rheinland-Pfalz.

22 Vgl. Deutscher Bundestag, a.a.O. (Fn. 13), S. 100 f. (Posteingänge mit Vergleichszahlen ab 1980).

23 So auch *Götz Hausding*, Seismograph für die Sorgen der Bürger – Bericht zum Petitionsausschussbericht 2015, in: Das Parlament vom 13. Juni 2016, S. 5.

24 Zu Online-Petitionen beim Deutschen Bundestag vgl. den Beitrag von *Stephan Eisel* in diesem Heft der ZParl.

25 BVerfG Beschluss vom 13. Oktober 2016, 2 BvR 1368/16.

26 Vgl. zum Beispiel „Das ist kein Märchen“, Campact-Erfolgsmitteilung vom 11. Oktober 2016, wonach eine Petentin auf diesem Wege eine Hartz-IV-Reform gestoppt hat, mit der alleinerziehenden Hartz-IV-Empfängern das Geld für die Tage gestrichen werden sollte, an denen ihre Kinder sich bei dem anderen Elternteil aufhalten.

eines Amtes, einer Behörde betrifft. Das können der Petitionsausschuss und das Plenum wegen der Gewaltenteilung nicht leisten. Dennoch müssen Überlegungen angestellt werden, wie Parlamentsbeschlüsse in Petitionssachen durch die Regierung effektiver umgesetzt werden können. Die bisherigen Verfahren sind, wie gezeigt wurde, unzureichend.

Ausgangspunkt der Veränderung des Verhältnisses von Parlament und Regierung bei der Umsetzung der Parlamentsbeschlüsse in Petitionssachen ist die völlig unzureichende parlamentarische Kontrolle. Dies betrifft vor allem das derzeitige Fehlen der öffentlichen Behandlung des in der Petition zum Ausdruck kommenden Bürgeranliegens. Hier muss eine Berichtspflicht der Regierung über die ihr überwiesenen Petitionen an die Volksvertretung und interessierte Öffentlichkeit ansetzen. Die Regierung wäre damit gehalten, durch die Berichte parlamentarische Kontrolle zu ermöglichen, wodurch der Kontrollpflicht und dem Kontrollrecht des Parlaments Rechnung getragen würde. Ohne ihre Auswertung geraten die parlamentarisch/politischen Willensbildungsströme rasch ins Abseits. Das würde ermöglichen, durch das Parlament oder einzelne Abgeordnete öffentlich politischen Druck auszuüben. Es ist am Gesetzgeber, das Verfahren der parlamentarischen Behandlung von Petitionen in diesem Sinne zu ändern.

Die Berichterstattung von Seiten der Regierung muss in einer angemessenen Frist erfolgen. Heute teilt der Petitionsausschuss ihr seine Prüfung des jeweiligen Anliegens mit – und das war es; eine Frist zur Berichterstattung über die Umsetzung der Parlamentsbeschlüsse in Petitionssachen ist nirgends schlüssig festgelegt. Diese Lücke zu füllen ist eine weitere Aufgabe des Gesetzgebers und scheitert keineswegs an der verfassungsrechtlichen Gewaltenteilung. Die Antwort der Regierung sollte behandelt werden ähnlich wie die Antwort auf eine Große Anfrage. Dazu wären Debatten und Annexanträge ohne Quorum möglich.

Völlig im Dunklen bleibt die Behandlung der in der Praxis zahlreichen Bitten und Beschwerden, die an die zuständigen Stellen, vor allem an die Regierung, an Ämter, Behörden etc. gerichtet werden. Sie gelten in der Regel wie die Eingaben an das Parlament. Ihre Bearbeitung vollzieht sich außerhalb der Öffentlichkeit. Es gibt keine Bereitschaft, dieses Geheimnis preiszugeben – und sei es nur in Form eines qualifizierten Berichts an das Parlament. Doch sagen diese Eingaben viel aus über die Stimmung der Bevölkerung; gewiss würden sie das politisch-parlamentarische Handeln mitbestimmen. Der bisher einzige Versuch, in Bremen wenigstens regelmäßige Übersichten für das Parlament zu erhalten, wurde abgelehnt.<sup>27</sup> Auch hier ist der Gesetzgeber gefordert. Eine Pflicht zur Berichterstattung ist keine Verletzung der Gewaltenteilung.

Diese verbietet, mit dem schlichten Parlamentsbeschluss über eine Petition die Regierung zu bestimmtem Verhalten zu verpflichten. Wenn aber die Petitionen ein „Seismograph für die Sorgen der Bürger“ sind, müssen die dort zum Ausdruck kommenden Gravamina öffentlich behandelt und die Regierung durch anfragende Beschlüsse, ihre Debatte und die Kontrolle der Reaktion öffentlich mit den Eingaben konfrontiert werden. Dafür gibt es viel Handlungsspielraum.

27 Vgl. *Erich Röper*, Über Administrativpetitionen, in: *DÖV*, 68. Jg. (2015), H. 11, S. 456 – 464.