

Ausschussvorlage HAA 20/13
Ausschussvorlage PTA 20/1

Eingegangene Stellungnahmen zu dem

Gesetzentwurf, Fraktion der CDU, Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Fraktion der SPD, Fraktion der Freien Demokraten, Gesetz über die Behandlung von Petitionen an den Hessischen Landtag, Drucks. [20/5734](#)

und dem

Gesetzentwurf, Fraktion DIE LINKE, Hessisches Petitionsgesetz, Drucks. [20/5743](#)

17. Prof. Dr. Stefan Marschall, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

S. 85



Univ.-Prof. Dr. Stefan Marschall

Lehrstuhl Politikwissenschaft II
Institut für Sozialwissenschaften

Telefon +0049 211 81-14689
Telefax +0049 211 81-14532
Stefan.Marschall@uni-duesseldorf.de

An den Hessischen Landtag

Hauptausschuss/Petitionsausschuss

Schlossplatz 1-3

65183 Wiesbaden

- per E-Mail -

Düsseldorf, 31.8.2021

Sekretariat Frau Trost
Telefon 0211 / 81 - 12399
Telefax 0211 / 81 - 14532
Politik2@phi.uni-duesseldorf.de

**Heinrich-Heine-Universität
Düsseldorf**

Ulenbergstraße 127-131
40225 Düsseldorf
Gebäude 37.03
Ebene 01 Raum 15

www.uni-duesseldorf.de

GUTACHTERLICHE STELLUNGNAHME

Drs. 20/5734

Gesetzentwurf der Fraktion der CDU, der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN,
der Fraktion der SPD und der Fraktion der Freien Demokraten
Gesetz über die Behandlung von Petitionen an den Hessischen Landtag

Drs. 20/5743

Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE
Hessisches Petitionsgesetz

GENERELLE ANMERKUNGEN ZUM PARLAMENTARISCHEN PETITIONSWESEN

Das Petitionswesen befindet sich selten im Zentrum des parlamentarischen Betriebs und der politischen Öffentlichkeit; dies zeigt sich nicht zuletzt in der randständigen Rolle und dem Standing von Petitionsausschüssen in Parlamenten. Diese Marginalisierung erschließt sich aus demokratietheoretischer Perspektive nicht, denn das Petitionsrecht berührt eine Kernaufgabe parlamentarischer Körperschaften: Anlaufstelle für Eingaben und Beschwerden der zu Repräsentierenden zu sein und auf diesem Weg Politikbetroffenen die Möglichkeit zu geben, ihre Anliegen in den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess einzubringen sowie die parlamentarischen Repräsentanten/innen auf etwaige Misstände, beispielsweise im Rah-

men von Rechtsanwendung, aufmerksam zu machen. Da es sich hierbei gemäß Art. 16 der Verfassung des Landes Hessen um ein „Jedermann“-Recht handelt, kommt dem Petitionswesen eine über die Staatsbürger/innen hinausreichende integrierende Funktion bei der Beteiligung von Politikbetroffenen in einer parlamentarischen Demokratie zu.

Petitionen einzureichen oder zu unterzeichnen, gehört zu denjenigen „konventionellen“ Beteiligungsformen in der Bundesrepublik Deutschland, von denen vergleichsweise frequent Gebrauch gemacht wird. In einer Studie des *Büros für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag* aus dem Jahr 2009 gab rund ein Fünftel einer bevölkerungsrepräsentativen Befragungsstichprobe an, schon einmal entweder eine Petition eingebracht oder mitgezeichnet zu haben. Es ist davon auszugehen, dass sich die Zahlen seitdem noch gesteigert haben. Diese Entwicklung ist nicht zuletzt der Digitalisierung des Petitionswesens zu schulden. Infolge der Etablierung von Online-Petitionen sind die Hürden für diese Form der politischen Beteiligung deutlich gesenkt worden. Die digitale Transformation hat das Petitionswesen fundamental verändert.

Von der Digitalisierung der Petitionspraxis profitieren nicht zuletzt private Online-Petitionsplattformen wie „change.org“ oder „openPetition“. Ihr Aufkommen und ihr – gemessen an der Nachfrage – bemerkenswerter Erfolg machen auf zwei Trends aufmerksam: 1. Es besteht seitens der Bevölkerung ein ausgeprägtes Interesse daran, sich gesellschaftlichen Anliegen anzuschließen und diese in den politischen Prozess einfließen zu lassen. 2. Private Plattformen wie „change.org“ haben sich mittlerweile als prominente alternative „Briefkästen“ für Eingaben der Bevölkerung etabliert und stellen gewissermaßen eine Konkurrenz zu den entsprechenden Angeboten der parlamentarischen Körperschaften dar.

Organisationen wie „change.org“ sind dabei nicht an staatliche Vorgaben oder territoriale Grenzen gebunden. Aktuellen Angaben von „change.org“ zufolge nutzen rund 200 Millionen Menschen in 196 Ländern diese Plattform, um Petitionen einzubringen. „openPetition“ führt in ihrem Jahresbericht für 2018 an, rund 3,48 Millionen Unterschriften für diverse Anliegen gesammelt zu haben. Zum Vergleich: Der Deutsche Bundestag verzeichnete für denselben Zeitraum lediglich rund 800.000 Mitzeichnende (BT-Drs. 19/9900). Auch wenn dieser unmittelbare Vergleich – zugestanden – diskutabel ist, gibt er zumindest einen starken Hinweis auf die aktuelle Bedeutsamkeit privater Petitionsplattformen.

Für die Frage der Behandlung von Eingaben ist eine basale Differenzierung relevant. Es lassen sich zwei grundlegende Typen von Petitionen charakterisieren: a) die individuelle Petition, die mit Verweis auf persönliche Betroffenheit auf ein Problem in Folge von staatlichem Handeln respektive Unterlassen aufmerksam macht; b) die Petition, die ein Anliegen in das Parlament einbringen und mit diesem eine parlamentarische – bestenfalls in Gesetzgebung mündende – Auseinandersetzung initiieren will. Da der zweite Petitionsstrang in der Regel über eine konkrete individuelle Betroffenheit hinausgeht, ist es denkbar und wahrscheinlich, dass ein derartiges Anliegen von anderen Personen Unterstützung erfährt und entweder als „Gruppenpetition“ eingereicht wird oder zu einer solchen werden kann. Private Petitionsplattformen beschränken sich effektiv auf diese Typ-2-Variante.

Gruppenpetitionen nähern sich in ihren Merkmalen einer Volksinitiative, einem „Bürgerantrag“ oder einer „Volkspetition“ an – d. h. Instrumenten, die gleichermaßen darauf abzielen, die legislative Befassung des Parlaments mit einem Thema herbeizuführen. Durch die bereits erwähnte Digitalisierung des Petitionswesens ist die Typ-2-Version in ihrer Online-Variante zu einer relevanten und verbreiteten Form der politischen Partizipation geworden.

Entsprechend ist eine, diese Differenzierung berücksichtigende Ausgestaltung des parlamentarischen Petitionsverfahrens angezeigt. Nur so kann den unterschiedlichen Motivationen und Rahmenbedingungen von Eingaben an das Parlament hinreichend Rechnung getragen werden. Die Unterscheidung zwischen den beiden Petitionstypen hat unter anderem Implikationen für die Frage einer etwaigen öffentlichen Behandlung oder Anhörung im Rahmen des Verfahrens.

Kurzum: Das Petitionswesen scheint Potenziale zu haben, die von den parlamentarischen Körperschaften nicht völlig ausgeschöpft werden und Raum geschaffen haben für private Initiativen. Insofern ist es sehr zu begrüßen, dass sich der Hessische Landtag mit diesem relevanten Komplex auseinandersetzt. Hierin liegt die Chance, die offensichtliche Bereitschaft der Bürger/innen, sich in den politischen Prozess einzubringen, sowie die neuen online-generierten Möglichkeiten stärker in die parlamentarische Willensbildung und Entscheidungsfindung einzubinden.

ZU DEN GESETZENTWÜRFEN

Der Hessische Landtag möchte das Petitionswesen auf eine neue rechtliche Basis stellen. Die von den Fraktionen geteilte Absicht, das Petitionsrecht in ein Landesgesetz zu überführen und die Geschäftsordnung des Landtages von den entsprechenden Regelungen zu entlasten, ist sehr zu begrüßen. Das Petitionsrecht stellt tatsächlich einen derart wichtigen Baustein parlamentarischer Repräsentation dar, dass hierfür ein Landesgesetz die Grundlage legen sollte. Damit folgt der Hessische Landtag dem Vorbild der Mehrheit der Parlamente deutscher Länder, in denen das Petitionswesen bereits auf der Grundlage eines Gesetzes geregelt wird. Das Landesgesetz sollte, wie in den Entwürfen vorgeschlagen, explizit und pointiert als „Hessisches Petitionsgesetz“ titulierte werden und die zentrale, für die Bürgerinnen und Bürger leicht zugängliche und erschließbare Rechtsquelle darstellen, durch die Art. 16 der Hessischen Landesverfassung konkretisiert wird.

Zur Begutachtung liegen zwei Gesetzentwürfe, einer getragen von vier Fraktionen des Landtages sowie ein Einzelentwurf der Fraktion DIE LINKE, vor. Die Fraktion der AfD ist weder als Autorin eines eigenen Gesetzentwurfs, noch an den beiden vorliegenden beteiligt. Es mag Gründe dafür geben, aber zugleich ist es bedauerlich, dass es nicht gelungen ist, einen interfraktionell geteilten Gesetzentwurf zu erstellen, da bei parlamentsrechtlichen Fragen idealiter ein gesamtparlamentarischer Konsens anzustreben wäre. Gegebenenfalls besteht im Rahmen

der weiteren Beratungen noch die Möglichkeit, sich auf einen Gesetzentwurf zu einigen und diesen dann gemeinsam zu verabschieden.

Die Übertragung der Regelungen zum Petitionswesen in ein neues Gesetz sollte zugleich als Chance begriffen werden, das Petitionsverfahren insgesamt zu reformieren und zu modernisieren. Von dieser Ambition sind beide Gesetzentwürfe geprägt. Da es sich nicht um eine Sache von höchster Dringlichkeit handelt, wäre der Landtag gut beraten, sich hierfür die erforderliche Zeit zu nehmen. Dabei stellen sich neben den rechtlichen Fragen durchaus auch technisch-organisatorische sowie finanzielle, wenn beispielsweise der Ausbau der Petitionsplattform in den Blick genommen wird (s. u.).

Im Weiteren werden einige ausgewählte Aspekte der Gesetzentwürfe herausgegriffen. Dabei dient der Entwurf der vier Fraktionen als Startpunkt für die Anmerkungen.

1. Unterscheidung von Petitionstypen

Der vorgelegte Mehrheitsentwurf (HPetG-E) unterscheidet zwischen „Einzel-“, „Sammel-“ und „Massenpetitionen“. Dies ist eine verbreitete Klassifikation. Freilich ist es ungünstig, dass der generische Oberbegriff in § 1 Abs. 2 HPetG-E zugleich für eine Unterkategorie („Einzelpetition“) verwendet wird (vs. § 1 Abs. 5 HPetG-E). § 1 Abs. 5 führt noch zusätzlich den Begriff der „Mehrfachpetition“ für „Petitionen mit demselben Anliegen“, die individuell abgefasst sind, ein.

Der Begriff der „Massenpetition“ ist gleichfalls und verbreitet im Petitionsrecht anderer Länder zu finden – bedauerlicherweise. Denn der erste Teil des Kompositums ist konnotativ belastet. Sprachliche Alternativen für diese Unterform der Eingabe an das Parlament wären zu prüfen, beispielsweise „Bürgerpetition“.

Als Kriterium für die Unterscheidung von Einzelpetitionen auf der einen Seite und Sammelpetitionen auf der anderen Seite dient die Eigenschaft, dass sich mindestens 30 Personen einem wortgleichen oder im Wesentlichen wortgleichen Anliegen angeschlossen haben. Die Definitionsgrenze von 30 Personen als Trennlinie zwischen Einzelpetitionen (inkl. Mehrfachpetitionen) und Sammelpetitionen findet sich analog in den Regelungen anderer Länder.

Die Distinktion zwischen Sammel- und Massenpetitionen vollzieht sich entlang der Frage, ob sich die eingebrachte Petition einer Person oder Personengemeinschaft zuordnen lässt (analog den Regelungen in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen). Andere Länder greifen auf alternative Kriterien zurück, um Massenpetitionen von Sammel- und sonstigen Petitionen zu unterscheiden: beispielsweise die Anzahl der Unterzeichnenden (Bayern, Sachsen). Wiederum andere kennen die Unterscheidung zwischen Sammel- und Massenpetitionen nicht (z. B. Nordrhein-Westfalen, Berlin) und verzichten pauschal auf die Kategorie „Sammelpetition“.

Freilich wird es auch im Falle einer beim Landtag eingereichten Massenpetitionen initiierende, erste Unterzeichner/innen und/oder konkrete einreichende Personen oder Personengemeinschaften geben. § 2 Abs. 1 HPetG-E setzt explizit voraus, dass es bei allen beim Landtag eingegangenen Petitionen eine definierte Einsenderin/einen definierten Einsender gibt („Sie müssen die Einsenderin oder den Einsender und ihr oder sein Anliegen erkennen lassen“, Satz 2). Im Falle einer öffentlichen Beratung und ggf. Anhörung (s. u.) wäre es tatsächlich von Belang, für jede Petition eine/n konkrete/n Ansprechpartner/in identifizieren zu können.

Zwar werden im § 1 ausgeführt, welche unterschiedlichen Verfahrensregeln bei der Unterrichtung der Unterzeichnenden je nach Typ der Petition gelten. Für die weitere Behandlung der Petitionen (geregelt im „Dritten Teil“ des HPetG-E unter „Behandlung der Petitionen“, „Veröffentlichung von Petitionen“, „Beschlussfassung über Petitionen“ etc.) spielt die Unterscheidung lediglich bei der Frage der Veröffentlichung auf der Website des Landtages eine Rolle (s. u.).

2. Öffentlichkeit der Beratungen des Petitionsausschusses

Die Geschäftsordnung des Hessischen Landtages regelt, dass die Sitzungen der Ausschüsse „grundsätzlich“ nicht öffentlich sind (§ 89 Abs. 1 GO HLT). Nach Absatz 3 desselben Paragraphen können Ausschüsse beschließen, öffentliche Sitzungen abzuhalten – „insbesondere zur Anhörung von Sachverständigen, Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern und sonstigen Auskunftspersonen zu Beratungsgegenständen, die einem Ausschuss überwiesen sind“.

Der § 5 Abs. 5 Satz 1 HPetG-E legt fest, dass der Ausschuss in nichtöffentlicher Sitzung berät. Dem stehen gewichtige Gründe gegenüber, eine regelmäßige Öffentlichkeit der Beratungen des Petitionsausschusses im HPetG und ggf. als Ausnahmeregel zur „grundsätzlichen“ Nicht-Öffentlichkeit von Ausschusssitzungen in der Geschäftsordnung des Hessischen Landtages zu verankern.

Für die Arbeit des Ausschusses erscheint der öffentliche Modus der Beratung aus zwei Gründen empfehlenswert:

1. **Transparenz und Vertrauen:** Da sich – im Gegensatz zu anderen Fachausschüssen – dieser spezifische Ausschuss unmittelbar mit artikulierten Anliegen aus der Bevölkerung auseinandersetzt, ist für diesen eine Arbeitsweise angezeigt, die durch Transparenz zur Vertrauensbildung zwischen Politik und Gesellschaft sowie zur Stärkung wahrgenommener politischer Selbstwirksamkeit der Bürger/innen beitragen kann. Sowohl die Petenten/innen als auch die interessierte Öffentlichkeit sollen nachvollziehen können, dass und wie sich der Landtag mit Bitten und Beschwerden von Politikbetroffenen auseinandersetzt.
2. **Stärkung der Sichtbarkeit:** Der öffentliche Modus der Arbeit des Petitionsausschusses würde diesen in seiner Rolle innerhalb des Landtages und in der Wahrnehmung nach au-

ßen hervorheben und stärken. Mit der Etablierung einer regelmäßigen Öffentlichkeit seiner Beratungen würde sich der Petitionsausschuss weiter in Richtung eines Ortes des öffentlichen Austausches zwischen Parlament auf der einen Seite und der Gesellschaft auf der anderen entwickeln können.

Einer festzulegenden Mehrheit des Ausschusses sollte es vorbehalten bleiben, die Öffentlichkeit von Beratungen ausschließen zu können. Zudem wäre für die öffentliche Beratung einer Eingabe die Zustimmung des/der jeweiligen Petenten/Petentin einzuholen. Bei in ihrer Motivation Volksinitiativen vergleichbaren Eingaben dürfte die Öffentlichkeit der Beratung des Petitionsausschusses im ureigenen Interesse der Petenten/innen liegen. Für den Typus der individuellen Beschwerdepetition wiederum erscheint das Einverständnis des/der Betroffenen mit der öffentlichen Behandlung ihrer Eingaben klärungsbedürftig; für diese Art von Petitionen wäre kompensatorisch eine anonymisierte Behandlung in öffentlicher Sitzung denkbar.

3. Öffentliche Anhörung der Petenten/innen

Im Zusammenhang mit den öffentlichen Ausschusssitzungen ist zu überprüfen, ob die Möglichkeit einer geregelten Anhörung von Petenten/innen eingeführt werden soll. Zwar besteht durch die oben angeführte Regelung in der Geschäftsordnung bereits die Option einer öffentlichen Anhörung von „Sachverständigen, Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern und sonstigen Auskunftspersonen“ auch im Petitionsausschuss. Dies ist jedoch keine regelhafte Vorgabe: Für „Massenpetitionen“, die bestimmte Eigenschaften aufweisen, könnte eine regelmäßige Durchführung einer Anhörung unter festzulegenden Bedingungen angezeigt sein. Denkbar wäre es analog der Bestimmungen in Niedersachsen oder Sachsen-Anhalt, die Anhörung ab einer bestimmten Anzahl von Mitzeichnenden als Regel einzuführen – allerdings nicht als Rechtsanspruch (s. auch die entsprechenden Vorschläge in Drs. 20/5743).

Für eine derartige Bestimmung sprechen die bereits im Zusammenhang mit der Beratungsöffentlichkeit eingeführten Argumente der Transparenz und Sichtbarkeit des parlamentarischen Petitionswesens. Mit der Möglichkeit einer öffentlichen Anhörung im Rahmen einer Ausschussberatung würde sich das parlamentarische Petitionswesen noch deutlicher und sichtbarer über die Angebote privater Petitionsplattformen hinausbewegen.

4. „Hessische Petitionsplattform“ des Landtages

Ausgewählte Petitionen werden bereits jetzt auf der Internet-Präsenz des Landtages veröffentlicht. Die Veröffentlichung beschränkt sich – Stand heute – auf eine Kurzfassung der Petition sowie eine Information über ihren Bearbeitungsstand. Das bestehende Angebot dient primär der Unterrichtung der Unterstützerinnen und Unterstützer von Petitionen, die von einer hohen Personenanzahl getragen werden. Der vorliegende Mehrheitsentwurf sieht vor, dass Petitionen zukünftig anonymisiert auf der Internetseite des Landtages veröffentlicht werden

können (§ 6 HPetG-E), wenn sie bestimmte Bedingungen erfüllen (z. B. sich als „Massenpetitionen“ qualifizieren). Eine Mitzeichnung von Petitionen soll nicht ermöglicht werden.

Die verstärkte Online-Stellung von Petitionen ist sinnvoll, aber womöglich noch ausbaufähig. Vieles spricht dafür, im Rahmen der Landtags-Website prominent eine allgemein zugängliche Petitionsplattform einzurichten, auf der die Möglichkeit der Veröffentlichung und Mitzeichnung von Eingaben besteht (vgl. Drs. 20/5743). Plattformen mit einer solchen Funktionalität sind von den Parlamenten anderer Länder bereits angelegt worden (z. B. vom Thüringer Landtag, <https://petitionen.thueringer-landtag.de/>). Dies könnte die Attraktivität der Seite merklich erhöhen, indem eine unmittelbare Partizipation der Besucher/innen der Website erlaubt wird.

Davon abgekoppelt ist die Frage, ob die zusätzliche Einführung einer Diskussionsoption zielführend wäre, wie dies z. B. auf der Petitionsseite der Bremischen Bürgerschaft vorgenommen worden ist (<https://petition.bremische-buergerschaft.de/>). Dabei ist zu bedenken, dass eine derartige Funktionalität mit hohem Aufwand verbunden wäre, beispielsweise der Notwendigkeit einer fortwährenden Moderation. Gewiss würde eine Diskussionsoption die Seite nochmals attraktiver und öffentlichkeitswirksamer machen. Gleichwohl stellt sich die komplexe Frage, wie die Debatte auf der Website effektiv mit der parlamentarischen Beratung verbunden werden könnte.

5. Umgang mit privaten Petitionsplattformen

Offen bleibt noch, inwiefern es Regelungen zu Petitionen geben sollte, die auf privaten Petitionsplattformen organisiert und unterzeichnet werden, insbesondere, ob die auf einer freien Petitionsplattform geleisteten Unterschriften im Rahmen der parlamentarischen Petitionsbearbeitung anerkannt werden.

Bei der Kooperation mit privaten Petitionsplattformen sind allerdings gewichtige Einwände zu berücksichtigen: Mit Blick auf das Gleichheitsprinzip stellt sich beispielsweise die Frage, ob gewährleistet ist respektive werden könnte, dass jede/r gleichermaßen Kenntnis über die Existenz und Arbeit der Plattformen erhält oder zumindest erhalten kann.

Zudem ist nicht völlig auszuschließen, dass private Plattformen zu populistischen Zwecken instrumentalisiert werden könnten. Eine wie auch immer geartete Privilegierung der dort eingebrachten Petitionen und vorgenommenen Mitzeichnungen muss aus diesen Gründen unter einem kritischen Vorbehalt stehen.

Dies bedeutet freilich nicht, dass bei dem Ausbau der Petitionsplattform des Landtages nicht auf die Erfahrungswerte und ggf. beratende Unterstützung privater Anbieter zurückgegriffen werden sollte. Bei aller Kooperation sollte es allerdings das übergeordnete Ziel bleiben, den Landtag online und offline als den Ort zu etablieren, an dem Bitten und Beschwerden gegenüber der Politik artikuliert und diskutiert werden können.

FAZIT

Das in den vorliegenden Gesetzentwürfen zum Ausdruck gebrachte Vorhaben, das Petitionswesen des Hessischen Landtages in Form eines Landesgesetzes zu regeln, ist sehr zu begrüßen. Dies bietet zugleich die Möglichkeit, das parlamentarische Petitionswesen – nicht selten im toten Winkel des politischen Betriebs – zu modernisieren und prominenter zu machen, insbesondere in einer Situation, in der private Petitionsplattformen zunehmend an Bedeutung gewinnen. Empfohlen wird, die Arbeit des Petitionsausschusses nach außen transparenter zu machen, regelmäßig öffentliche Anhörungen durchzuführen sowie eine Petitionsplattform mit der Möglichkeit der Mitzeichnung von Eingaben einzurichten.

Univ.-Prof. Dr. Stefan Marschall