

U n t e r r i c h t u n g

durch die Präsidentin des Landtags

Gutachtliche Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes (WD 3/21) betreffend § 15 Abs. 1 des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Thüringer Gesetzes über das Petitionswesen (Drucksache 7/2042)

Die erbetene gutachtliche Stellungnahme betreffend § 15 Abs. 1 des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Thüringer Gesetzes über das Petitionswesen (Drucksache 7/2042) wurde vom Wissenschaftlichen Dienst der Landtagsverwaltung unter der Gutachtennummer WD 3/21 erstellt und gemäß § 8 Abs. 1 und 2 der Anlage 4 der Geschäftsordnung in das Abgeordneteninformationssystem (AIS) eingestellt (vergleiche Vorlage 7/2835).

Diese gutachtliche Stellungnahme wird nunmehr vom Wissenschaftlichen Dienst gemäß § 125 Abs. 2 Satz 2 der Geschäftsordnung in Verbindung mit § 8 Abs. 4 der Anlage 4 der Geschäftsordnung zusätzlich auf der Internetseite des Landtags in der Parlamentsdokumentation veröffentlicht und ist unter der oben genannten Drucksachennummer abrufbar.

Birgit Keller
Präsidentin des Landtags

Anlage

Hinweis:

Die gutachtliche Stellungnahme wurde in Papierform an die Auftraggeber verteilt. Sie steht elektronisch im Abgeordneteninformationssystem (AIS) und in der Parlamentsdokumentation zur Verfügung.

Die Auftrag Gebenden hatten eine vertrauliche Behandlung gemäß § 8 Abs. 2 der Anlage 4 der Geschäftsordnung beansprucht. Die vierwöchige Frist ist abgelaufen.

Gutachterliche Stellungnahme betreffend

§ 15 Abs. 1 des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Thüringer Gesetzes über das Petitionswesen (Drs.7/2042)

Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind zunächst parlamentsinterne Stellungnahmen. Die Zugänglichkeit der Ausarbeitungen richtet sich nach § 125 Abs. 2 der Geschäftsordnung i.V.m. § 8 der Anlage 4 der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags.

Gliederung

A. Auftrag	4
B. Sachverhalt	4
C. Rechtliche Würdigung	6
I. Vereinbarkeit der Regelung mit höherrangigem Recht	6
1. Parlamentsrechtliche Perspektive	6
a) Vereinbarkeit mit Art. 65 ThürVerf	6
aa) Petitionsausschuss als Pflichtausschuss und Rechte des Ausschusses	6
bb) Ermächtigung zur verfahrensrechtlichen Regelungen in Art. 65 Abs. 3 ThürVerf	7
cc) Zwischenergebnis	7
b) Vereinbarkeit mit Art. 62 Abs. 2 ThürVerf	7
aa) Wortlautauslegung	7
bb) Historische Auslegung	8
cc) Systematische Auslegung	10
dd) Teleologische Auslegung	12
ee) Ergebnis	13
2. Vereinbarkeit mit der DSGVO	13
a) Grundsätzliche Anwendbarkeit	13
b) Anwendbarkeit der DSGVO im Rahmen öffentlicher Ausschusssitzungen	14
c) Rechtmäßigkeit der Verarbeitung (Art. 6 DSGVO)	14
d) Ergebnis	16
3. Vereinbarkeit mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung	16
a) Schutzbereich	16
b) Eingriff in den Schutzbereich	17
aa) Eingriff in den Schutzbereich der betroffenen Petenten	17
bb) Eingriff in den Schutzbereich mittelbar betroffener Dritter	18
c) Rechtfertigung des Grundrechtseingriffs	20
aa) Thüringer Verfassung als Schranke	20

bb) Thüringer Datenschutzgesetz als Schranke	20
cc) Parlamentarische Datenschutzordnung als Schranke	20
dd) § 15 ThürPetG-E als Schranke	21
d) Ergebnis	22
4. Weitere Grundrechtseingriffe	23
5. Ergebnis	23
II. Rechtsvergleichende Perspektive	24
1. Allgemeines	24
2. Rechtliche Grundlagen und praktische Umsetzung in Bayern.....	24
3. Rechtliche Grundlagen und praktische Umsetzung in Sachsen-Anhalt	25
D. Zusammenfassung	28

A. Auftrag

Die seinerzeitige Fraktion der FDP hat mit am 1. März 2021 eingegangenem Schreiben um eine gutachterliche Stellungnahme zur Regelung von öffentlichen Sitzungen des Petitionsausschusses in § 15 Abs. 1 des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Thüringer Gesetzes über das Petitionswesen (Drs. 7/2042) gebeten.

Konkret soll die Vereinbarkeit der Regelung in § 15 Abs. 1 des Gesetzentwurfs mit höherrangigem Recht geprüft und rechtsvergleichend auf entsprechende Bestimmungen anderer Bundesländer bzw. auf Bundesebene eingegangen werden. Dabei soll im Kern dargelegt werden, ob der Schutz der Rechte der Petenten (Persönlichkeitsrechte) respektive der Rechte Dritter (datenschutzrechtliche Erwägungen bei Betriebsgeheimnissen, Schutz vor Wettbewerbsverzerrungen) oder des Staates und seiner Einrichtungen der in § 15 Abs. 1 des Gesetzentwurfs intendierten Novellierung entgegenstehen.

B. Sachverhalt

Petitionsberechtigung, Art und Ablauf des Petitionsverfahrens beim Thüringer Landtag sowie die Entscheidungsmöglichkeiten des Petitionsausschusses sind auf der Grundlage des Petitionsgrundrechts in Art. 14 der Verfassung des Freistaats Thüringen (ThürVerf) im Thüringer Gesetz über das Petitionswesen vom 15. Mai 2007 (Thüringer Petitionsgesetz – ThürPetG) geregelt. In § 15 Abs. 1 S. 1 ThürPetG ist ausdrücklich normiert, dass die Sitzungen des Petitionsausschusses nichtöffentlich sind.

Der im Gutachtauftrag in Bezug genommene Gesetzentwurf „Zweites Gesetzes zur Änderung des Thüringer Gesetzes über das Petitionswesen“ (Drs. 7/2042; im Folgenden als Entwurf bzw. ThürPetG-E bezeichnet) wurde von den regierungstragenden Fraktionen in den Landtag eingebracht und in der 35. Plenarsitzung am 4. Februar 2021 federführend zur weiteren Beratung in den Petitionsausschuss sowie mitberatend in den Ausschuss für Migration, Justiz und Verbraucherschutz überwiesen. Der Entwurf sah u.a. eine Änderung des § 15 Abs. 1 ThürPetG dahingehend vor, dass die Sitzungen des Petitionsausschusses zukünftig in der Regel öffentlich stattfinden sollen. Konkret hatte der § 15 Abs.1 ThürPetG-E folgenden Wortlaut:

„(1) Die Sitzungen des Petitionsausschusses sind in der Regel öffentlich, es sei denn, dass auf Antrag eines Drittels der Ausschussmitglieder aus wichtigem Grund, insbesondere zur Wahrung von Grund- und Persönlichkeitsrechten Dritter, die Öffentlichkeit mit einer Mehrheit von zwei Dritteln ausgeschlossen wird. Von den Petenten ist jeweils vor Beginn der Beratung zu ihren Petitionen deren Einwilligung zur Behandlung der Petitionen in öffentlicher Sitzung

einzuholen. Auf Antrag eines Drittels seiner Mitglieder oder einer Fraktion können folgende Beratungsgegenstände im Rahmen einer öffentlichen Anhörung behandelt werden:

1. Jahresbericht des Petitionsausschusses,
2. Monatsbericht des Thüringer Bürgerbeauftragten,
3. Jahresbericht des Thüringer Bürgerbeauftragten.

Zwischen der Einladung und der Sitzung des Petitionsausschusses sollen mindestens fünf Werktage liegen; der Einladung ist die Tagesordnung beizufügen."

Der Petitionsausschuss hat in seiner 14. Sitzung¹ am 25. Februar 2021 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf ein schriftliches und mündliches Anhörungsverfahren sowie ein Online-Diskussionsforum durchzuführen². Eine Auswertung der Anhörung und des Online-Diskussionsforums wurde in der 16. Sitzung am 29. April 2021 realisiert.

In seiner 18. Sitzung am 17. Juni 2021 hat der Petitionsausschuss den Gesetzentwurf final beraten und empfohlen, den Gesetzentwurf mit Änderungen anzunehmen³. In diesem Zuge fand die Regelung von „in der Regel öffentlichen Ausschusssitzungen“ keine Mehrheit, so dass für eine Beibehaltung des Wortlautes des geltenden § 15 Thüringer Petitionsgesetzes votiert wurde. Der Ausschuss für Migration, Justiz und Verbraucherschutz hat den Gesetzentwurf seinerseits in seiner 24. Sitzung am 25. Juni 2021 mitberaten und empfohlen, den Gesetzentwurf mit den vom federführenden Petitionsausschuss in Vorlage 7/2303 empfohlenen Änderungen anzunehmen.⁴

Der Thüringer Landtag hat den Gesetzentwurf schließlich in seiner 52. Plenarsitzung am 2. Juli 2021 unter Berücksichtigung der Beschlussempfehlung des Petitionsausschusses in Drs. 7/3639 angenommen. Damit wurde der Gegenstand des Gutachtauftrags, die Etablierung von in der Regel öffentlichen Ausschusssitzungen des Petitionsausschusses, im Ergebnis nicht realisiert.

¹ Vgl. entsprechendes Sitzungsprotokoll PetA 7/14, S. 70.

² Das Anhörungsverfahren erfolgte auf der Grundlage der Fragenkataloge der Fraktion der FDP (Vorlage 7/1468) und der Fraktionen DIE LINKE, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Vorlage 7/1758) sowie den Anzuhörendenlisten der Fraktion der AfD (Vorlage 7/1379), der Fraktionen DIE LINKE, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Vorlage 7/1380) und der Fraktion der FDP (Vorlage 7/1467).

³ Vgl. Vorlage 7/2303.

⁴ Siehe Vorlage 7/2375.

C. Rechtliche Würdigung

Vor dem Hintergrund des vorliegenden Auftrags wird im ersten Teil der Würdigung zunächst die Vereinbarkeit der Regelung in § 15 Abs. 1 ThürPetG-E mit höherrangigem Recht geprüft. Im abschließenden zweiten Teil erfolgt eine rechtsvergleichende Einordnung der Handhabung der Öffentlichkeit/Nichtöffentlichkeit von Sitzungen der Petitionsausschüsse in den anderen Länderparlamenten und im Deutschen Bundestag.

I. Vereinbarkeit der Regelung mit höherrangigem Recht

Die Etablierung von „in der Regel öffentlich stattfindenden Sitzungen“ des Petitionsausschusses wäre rechtlich zulässig, wenn ein entsprechendes Gesetz mit der Verfassung des Freistaats Thüringen (ThürVerf) bzw. dem Grundgesetz (GG) sowie mit sonstigem Bundesrecht vereinbar ist. Darüber hinaus sind auch europarechtliche Vorgaben zu berücksichtigen.

1. Parlamentsrechtliche Perspektive

Zunächst ist fraglich, ob die im Entwurf vorgelegte Regelung mit den in der Thüringer Verfassung für den Thüringer Landtag etablierten verfahrensrechtlichen Vorgaben vereinbar ist.

a) Vereinbarkeit mit Art. 65 ThürVerf

Regelungen zum Petitionsausschuss finden sich in Art. 65 ThürVerf. Fraglich ist, ob die Regelung von öffentlichen Sitzungen des Petitionsausschusses mit den in Art. 65 ThürVerf getroffenen Vorgaben vereinbar ist.

aa) Petitionsausschuss als Pflichtausschuss und Rechte des Ausschusses

Nach Art. 65 Abs. 1 ThürVerf bestellt der Landtag (zwingend) einen Petitionsausschuss, dem die Entscheidung über die an den Landtag gerichteten Eingaben obliegt. Die Beschlüsse können durch den Landtag aufgehoben werden (Art. 65 Abs. 1 S. 2 ThürVerf). Über die in Art. 65 Abs. 2 ThürVerf vorgenommene Verweisung auf Art. 64 Abs. 4 S. 1 und 2 ThürVerf werden dem Petitionsausschuss Kompetenzen, insbesondere Informationsrechte, im Verhältnis zur Landesregierung und weiteren Behörden und öffentlichen Stellen des Landes zugewiesen. Zusammengefasst lässt sich damit allerdings festhalten, dass die Regelungen in Art. 65 Abs. 1 und 2 ThürVerf zum Petitionsausschuss keine Vorgaben zur Form der Sitzungen treffen.

bb) Ermächtigung zur verfahrensrechtlichen Regelungen in Art. 65 Abs. 3 ThürVerf

Durch die Klarstellung in Art. 65 Abs. 3 ThürVerf wird der Landtag ermächtigt, „das Nähere“ in einem Gesetz zu regeln. Damit wird die Grundlage geschaffen, weitere verfahrensrechtliche Regelungen in einem „Petitionsgesetz“ vorzugeben. Von dieser Möglichkeit hat der Landesgesetzgeber zunächst durch das Thüringer Petitionsgesetz von 1994 Gebrauch gemacht⁵. Die Regelung der Sitzungsform kann durchaus als verfahrensrechtliche Regelung verstanden werden, die über Art. 65 Abs. 3 ThürVerf in die einfachgesetzliche Regelungskompetenz des Landtags zur Ausgestaltung des Petitionsverfahrens überführt wird.

cc) Zwischenergebnis

In den speziellen Regelungen zum Petitionsausschuss in Art. 65 ThürVerf finden sich keine Vorgaben zur äußeren Form der Sitzungen. Über die Ermächtigung in Art. 65 ThürVerf ist der Landtag hingegen ausdrücklich ermächtigt, verfahrensrechtliche Regelungen durch Gesetz zu treffen. Der vorgelegte Gesetzentwurf ist mit Blick auf die normierten öffentlichen Sitzungen des Petitionsausschusses also grundsätzlich mit Art. 65 ThürVerf vereinbar. Zu beachten ist jedoch, dass der Landtag bei der Ausgestaltung der verfahrensrechtlichen Regelungen selbstverständlich an die übrigen verfassungsrechtlichen Vorgaben der Thüringer Verfassung und des Grundgesetzes gebunden ist.

b) Vereinbarkeit mit Art. 62 Abs. 2 ThürVerf

Fraglich ist daher weiterhin, ob die Regelung von in der Regel öffentlichen Sitzungen des Petitionsausschusses mit Art. 62 Abs. 2 ThürVerf vereinbar ist. Nach Art. 62 Abs. 2 ThürVerf sind die Sitzungen der Ausschüsse in der Regel nichtöffentlich. Im vorliegenden Entwurf wird dieser Grundsatz dahingehend umgekehrt, dass die Sitzungen des Petitionsausschusses in der Regel öffentlich sein sollen. Ob die Regelung in Art. 62 Abs. 2 ThürVerf eine solche Ausnahme von dem dort festgelegten Grundsatz zulässt, ist durch Auslegung zu ermitteln.

aa) Wortlautauslegung

Den Ausgangspunkt der Auslegung bildet die am Wortlaut orientierte grammatische Auslegung, wobei in diesem Zusammenhang sowohl alltagssprachliche, als auch fachspezifische Besonderheiten zu berücksichtigen sind⁶. Aus dem Wortlaut des Art. 62 Abs. 2 ThürVerf wird zunächst deutlich, dass es einen in der Verfassung verankerten Grundgedanken zur organisatorischen Ausgestaltung von Ausschusssitzungen gibt: Die

⁵ Thüringer Gesetz über das Petitionswesen vom 38.06.2994, ThürGVBl. S. 797.

⁶ Sachs, GG-Kommentar, 9. Auflage 2021, Einführung Rn. 40; Jarass/Piero, GG-Kommentar, 16. Auflage 2020, Einleitung Rn. 6.

Nichtöffentlichkeit. Durch die Formulierung „in der Regel“ wird jedoch dieser Grundsatz dahingehend eingeschränkt, dass auch Ausnahmen von dieser Regel möglich sind. Die Geschäftsordnung des Thüringer Landtags (GO) sieht dementsprechend neben den nichtöffentlichen Ausschusssitzungen auch vertrauliche und öffentliche Sitzungen vor⁷. Neben der Möglichkeit von Einzelfallabweichungen bei einzelnen Beratungsgegenständen durch Mehrheitsbeschluss⁸ regelt die Geschäftsordnung in § 78 Abs. 3a GO lediglich thematische Bereichsausnahmen von der Nichtöffentlichkeit, ohne den entsprechend dem Wortlaut von Art. 62 Abs. 2 ThürVerf vorgesehenen Grundsatz der Nichtöffentlichkeit in Frage zu stellen. Für das ausnahmsweise Herstellen der Öffentlichkeit ist sogar eine Zweidrittelmehrheit erforderlich, § 78 Abs. 3 GO.

Die in dem vorliegenden Entwurf vorgesehene Regelung würde hingegen im wortsprachlichen Sinne das genaue Gegenteil von der verfassungsrechtlichen Vorgabe in Art. 62 Abs. 2 ThürVerf regeln. Anstelle der regelhaften Nichtöffentlichkeit von Ausschusssitzungen würde die regelhafte Öffentlichkeit treten. In diesem Zusammenhang überzeugt auch die Argumentation in der Begründung des vorgelegten Gesetzentwurfs, die in der Verfassung festgelegte Nichtöffentlichkeit der Ausschusssitzungen werde gewahrt, solange die weiteren Ausschüsse des Landtags nichtöffentlich tagen⁹, nicht. Die Formulierung „die Sitzungen der Ausschüsse“ in Art. 62 Abs. 2 ThürVerf schließt alle Ausschüsse des Landtags ein und bezieht sich mithin auch auf den Petitionsausschuss und dessen Sitzungen. Andernfalls hätte der Verfassungsgeber eine Formulierung wie „die Sitzungen der meisten (oder: der Mehrzahl) der Ausschüsse sind in der Regel nichtöffentlich“ verwendet. Eine solche, am Ende wenig praktikable Formulierung¹⁰, wurde jedoch gerade nicht gewählt. Vor diesem Hintergrund ist die in § 15 Abs. 1 HS. 1 ThürPetG-E getroffene Regelung nicht mit dem Wortlaut von Art. 62 Abs. 2 ThürVerf vereinbar.

bb) Historische Auslegung

Bei der historischen Auslegung ist insbesondere der tatsächliche Wille des Verfassungsgebers zu hinterfragen¹¹. Dabei ist herauszuarbeiten, welche Argumente des Gesetzgebers für den

⁷ Vgl. § 78 GO.

⁸ Mehrheitsbeschluss für die vertrauliche Sitzung (§ 78 Abs. 5 GO); Zweidrittelmehrheit für die öffentliche Sitzung (§ 78 Abs. 3 GO).

⁹ Vgl. die Begründung zum Gesetzentwurf in der Drs. 7/2042, S. 10.

¹⁰ Andernfalls könnte der Landtag nach seiner Konstituierung durch die Anzahl der zu bildenden Ausschüsse Einfluss darauf nehmen, was „die Mehrheit“ oder „eine Mehrzahl“ ist.

¹¹ Sachs, GG, Einführung Rn. 41.

Gesetzestext existieren, die man als Willen des Gesetzgebers bezeichnen kann¹².

Der Prozess der Verfassungsgebung in Thüringen wurde auf der Grundlage von fünf eigenständigen Gesetzentwürfen der seinerzeit im ersten Thüringer Landtag nach der Wiedervereinigung vertretenen Fraktionen eingeleitet¹³. Dabei sah der Gesetzentwurf der Fraktion der CDU in Art. 56 Abs. 4 des Entwurfs folgende Regelung zur Öffentlichkeit/Nichtöffentlichkeit von Ausschusssitzungen vor: „Die Sitzungen der Ausschüsse sind in der Regel nichtöffentlich. Das Nähere regelt die Geschäftsordnung.“ Der Gesetzentwurf der Fraktion NF/GR/DJ sah zur Thematik dagegen in Art. 41 Abs. 3 des Entwurfs folgende Regelung vor: „Die Sitzungen der Ausschüsse sind in der Regel öffentlich. Dies gilt nicht für die Behandlung von Eingaben und die Rechnungsprüfung. [...]“ Die Gesetzentwürfe der weiteren Fraktionen enthielten hingegen keine Regelung zur Öffentlichkeit oder Nichtöffentlichkeit von Ausschusssitzungen.

Die Erarbeitung des finalen Verfassungsentwurfs erfolgte seinerzeit im Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss (VerfA) sowie im Unterausschuss des Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschusses (VerfUA). Die Frage der Öffentlichkeit/Nichtöffentlichkeit von Ausschusssitzungen wurde schließlich auf der Grundlage der vorliegenden Entwürfe in der 13. Sitzung des VerfUA am 4. Juni 1992 kontrovers diskutiert¹⁴. Im Verlauf der Diskussion kristallisierte sich der Tenor heraus, dass das öffentliche Tagen von Ausschüssen die Ausnahme bilden soll. Als erste Kompromissformel wurde zunächst folgende Regelungsmöglichkeit in Betracht gezogen: „Die Ausschüsse können auch öffentlich tagen.“¹⁵ Unter Mitwirkung der anwesenden Sachverständigen formulierte der VerfA in seiner 10. Sitzung am 24. September 1992 schließlich in Anlehnung an den Entwurf der Fraktion der CDU: „Die Sitzungen der Ausschüsse sind in der Regel nichtöffentlich.“¹⁶

Somit ist zu konstatieren, dass sich im Zuge der Verfassungsgebung zunächst zwei Ideen gegenüber standen: Während der Entwurf der Fraktion der CDU den Wortlaut der finalen

¹² Würdinger, JuS 2016, 1 (5).

¹³ Vgl. Gesetzentwurf der Fraktion der CDU (Drs. 1/285), Gesetzentwurf der Fraktion der F.D.P. (Drs. 1/301), Gesetzentwurf der Fraktion der SPD (Drs. 1/590), Gesetzentwurf der Fraktion NF/GR/DJ (Drs. 1/659) und Gesetzentwurf der Fraktion LL/PDS (Drs. 1/678).

¹⁴ Vgl. Protokoll zur 13. Sitzung des VerfUA am 4. Juni 1992, S. 159ff.

¹⁵ VerfUA Vorlage 1/787 vom 4. Juni 1992 (Nr. 34).

¹⁶ VerfA Vorlage 1/912 vom 28. September 1992 (Nr. 41).

Regelung in Art. 62 Abs. 2 ThürVerf bereits vorweggenommen hatte¹⁷, enthielt der Entwurf der Fraktion NF/GR/DJ die Idee, Ausschusssitzungen grundsätzlich öffentlich durchzuführen. Allerdings enthielt dieser Entwurf in Art. 41 Abs. 3 S. 2 die explizite Einschränkung „Dies gilt nicht für die Behandlung von Eingaben [...]“. Damit wird einerseits deutlich, dass sich der Verfassungsgeber seinerzeit am Ende eines intensiven Diskussionsprozesses bewusst für die grundsätzliche Nichtöffentlichkeit von Ausschusssitzungen ausgesprochen hat. Auf der anderen Seite war selbst den Vertretern der Gegenmeinung - dokumentiert im Entwurf der Fraktion NF/GR/DJ - die besondere Stellung des Petitionsausschusses und seiner Beratungsgegenstände bewusst, so dass auch aus dortiger Perspektive die Behandlung von „Eingaben“¹⁸ nichtöffentlich erfolgen sollte. Somit deckt sich die in § 15 Abs. 1 ThürPetG-E vorgesehene Etablierung von in der Regel öffentlichen Sitzungen des Petitionsausschusses nicht mit dem historischen Willen des Verfassungsgebers.

cc) Systematische Auslegung

Die systematische Auslegung sucht den Sinn einer Bestimmung aus ihren Zusammenhängen zu ermitteln, die sich im engsten Rahmen oder aus der Gesamtheit eines Regelungswerkes ergeben¹⁹. In Bezug auf die Ausgestaltung der Thüringer Verfassung ergibt sich die Besonderheit, dass diese zunächst in Art. 60 Abs. 1 ThürVerf die grundsätzliche Öffentlichkeit von Landtagssitzungen regelt²⁰. Unabhängig von der Spezialregelung für Ausschusssitzungen in Art. 62 Abs. 2 ThürVerf stellt sich daher die Frage, ob das Öffentlichkeitsprinzip aus Art. 60 Abs. 1 ThürVerf bis in den Bereich der Ausschussarbeit hinein strahlen kann. Kontrovers diskutiert wird dies beispielsweise im Zusammenhang mit der vergleichbaren Regelung im Grundgesetz mit Bezug auf den Deutschen Bundestag. In Art. 42 Abs. 1 S. 1 GG ist geregelt, dass der Bundestag öffentlich verhandelt. Anders, als in der Thüringer Landesverfassung, sieht das Grundgesetz hingegen keine spezielle Regelung für die Öffentlichkeit oder Nichtöffentlichkeit von Ausschusssitzungen vor. Gleichwohl herrscht die Auffassung vor, dass sich die Festlegung in Art. 42 Abs. 1 S. 1 GG nicht auf die Ausschusssitzungen des Bundestages erstreckt²¹. Dieser Ansatz spiegelt sich auch in der Geschäftsordnung des Bundestages wider, die in § 69 Abs. 1 S. 1 GOBT die grundsätzliche Nichtöffentlichkeit der Ausschüsse regelt.

¹⁷ Abgesehen wird insoweit von dem im Entwurf noch enthaltenen Verweis auf nähere Regelungsmöglichkeiten in der Geschäftsordnung.

¹⁸ Diese Begrifflichkeit deckt sich mit der Zuständigkeitszuweisung des Petitionsausschusses in Art. 65 ThürVerf.

¹⁹ Sachs, GG, Einführung Rn. 42; Jarass/Pieroth, GG, Einleitung Rn. 7.

²⁰ Wortlaut: „Der Landtag verhandelt öffentlich“.

²¹ Klein in: Maunz/Dürig, GG, 92. EL August 2020, Art. 42 Rn. 44; Ritzel/Bücker, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, § 69 GO S. 2; BVerfGE 1, 144, 152.

Demgegenüber wird im Schrifttum davon ausgegangen, dass der Öffentlichkeitsgrundsatz dann zu öffentlichen Ausschusssitzungen verpflichten könnte, wenn ein Ausschuss „konstitutive, dem Parlament als Ganzem zuzurechnende Entscheidungen“ trifft²². Diese Wertung soll zwingend dann zum Tragen kommen, wenn das Parlament selbst im Rahmen der Geschäftsordnung Entscheidungen in speziellen Sachbereichen abschließend auf einen Ausschuss verlagert. Dies ist beispielsweise im Thüringer Landtag für Vorhaben im Rahmen des europäischen Subsidiaritätsfrühwarnsystems (Frühwarndokumente) der Fall. Nach § 54 b Abs. 3 GO entscheidet der für Europafragen zuständige Ausschuss über Stellungnahmen zur Erhebung der Subsidiaritätsrüge beziehungsweise Subsidiaritätsklage, sofern er dem Plenum nicht einen bestimmten Beschluss empfiehlt. Die Entscheidung ist nach § 54 b Abs. 3 S. 3 GO abschließend, sofern nicht auf Verlangen einer Fraktion, mindestens zehn Abgeordneter oder der Landesregierung die Beratung im Plenum erfolgt. Folgerichtig, da dem für Europafragen zuständigen Ausschuss Kompetenzen des Plenums übertragen werden, ist für diesen Bereich in § 78 Abs. 3a Nr. 3 GO die öffentliche Ausschussberatung vorgesehen. Wäre dies nicht der Fall, bestünde die Gefahr, dass das Parlament mit einfacher Mehrheit durch Geschäftsordnungsänderungen mehr und mehr Entscheidungsbefugnisse auf nichtöffentlich tagende Ausschüsse übertragen könnte und damit einhergehend gewisse Sachthemen aus der öffentlichen Diskussion im Plenum entgegen der Vorgabe in Art. 60 Abs. 1 ThürVerf einer öffentlichen Debatte entziehen könnte.

Fraglich ist, ob sich diese Wertung auch auf den Petitionsausschuss übertragen lässt. In diesem Zusammenhang ist zunächst festzustellen, dass dem Petitionsausschuss in Art. 65 Abs. 1 S. 1 ThürVerf nicht nur die fachliche Zuständigkeit für die Bearbeitung von Petitionen übertragen ist, sondern ausdrücklich auch die Entscheidungskompetenz. Nach § 65 Abs. Abs. 1 S. 2 ThürVerf hat der Landtag zwar das Recht, Entscheidungen des Petitionsausschusses aufzuheben, um so eine neue Entscheidung des Petitionsausschusses zu bewirken²³. Diesem Rückholrecht kommt jedoch praktisch nur eine untergeordnete Rolle zu²⁴. Wenn der Petitionsausschuss im Bereich der Eingaben und Petitionen stellvertretend für den Landtag entscheidet, könnte entsprechend der oben dargestellten Wertung zu erwägen

²² Linck, ZParl 23 (1992), 673 (681); Klein aaO. [Fn. 22], Rn. 46; für die Thüringer Verfassung: Hopfe in: Linck/Baldus u.a., Die Verfassung des Freistaats Thüringen, Art. 62 Rn. 35 (m.w.N.).

²³ Stöffler in Linck/Baldus u.a., Art. 65 Rn. 15.; ebenso für die übereinstimmende Regelung in der Verfassung für Rheinland-Pfalz: Mensing in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Auflage 2014, Art. 90 a Rn. 3.

²⁴ Stöffler aaO. [Fn. 24].

sein, den Öffentlichkeitsgrundsatz aus Art. 60 Abs. 1 ThürVerf auf die Arbeit des Petitionsausschusses übertragen zu müssen.

Dagegen spricht jedoch, dass es sich im vorliegenden Fall nicht um einen Sachbereich handelt, der nach der Verfassungsgebung aus der Zuständigkeit des Plenums durch Geschäftsordnungsänderung herausgelöst wurde und mithin also zunächst grundsätzlich dem Öffentlichkeitsgrundsatz des Art. 60 Abs. 1 ThürVerf unterfallen wäre. Vielmehr wurde diese Zuordnung bereits durch den Verfassungsgeber selbst vorgenommen. Gleichzeitig hat der Verfassungsgeber jedoch in Art. 62 Abs. 2 ThürVerf die grundsätzliche Nichtöffentlichkeit der Sitzungen der Ausschüsse implementiert und auch in Art. 65 ThürVerf keine abweichende Regelung vorgesehen. Hätte der Verfassungsgeber also öffentliche Sitzungen des Petitionsausschusses vorsehen wollen, hätte er dies speziell regeln müssen, was jedoch nicht der Fall ist. Beispielsweise wäre eine Einschränkung in Art. 62 Abs. 2 ThürVerf dahingehend vorstellbar gewesen, die Nichtöffentlichkeit nur für *Fachausschüsse* zu regeln. Gleichfalls wäre eine Klarstellung in Art. 65 ThürVerf, in welchem der Petitionsausschuss als Pflichtausschuss bestellt und ihm die Entscheidungsgewalt über die Petitionen übertragen wird, vorstellbar gewesen, um die Sitzungen des Petitionsausschusses dem Grundsatz der Nichtöffentlichkeit in Art. 62 Abs. 2 ThürVerf zu entziehen²⁵. Von beiden Möglichkeiten hat der Verfassungsgeber jedoch keinen Gebrauch gemacht. Dementsprechend ist davon auszugehen, dass auch dem Petitionsausschuss über die Nichtöffentlichkeit der Sitzungen bewusst ein geschützter Raum für dessen Erörterungen oft höchstpersönlicher Lebenssachverhalte zur Verfügung gestellt werden sollte.

Somit spricht auch die systematische Auslegung nicht für eine Etablierung von in der Regel öffentlichen Sitzungen des Petitionsausschusses gegen den Wortlaut des Art. 62. Abs. 2 ThürVerf.

dd) Teleologische Auslegung

Schließlich spielen der Sinn und Zweck einer Verfassungsnorm, also teleologische Gründe, eine wesentliche Rolle bei der Verfassungsauslegung²⁶. Somit ist also zu hinterfragen, welches Ziel die in Art. 62 Abs. 2 ThürVerf getroffene Anordnung hat, Ausschusssitzungen in der Regel nichtöffentlich durchzuführen. Einigkeit besteht darüber, dass die Nichtöffentlichkeit der Versachlichung der Ausschussarbeit dienen soll²⁷. Dabei ist davon auszugehen, dass zu

²⁵ Für Untersuchungsausschüsse wurde eine entsprechende Regelung beispielsweise in Art. 64 Abs. 3 S. 1 ThürVerf explizit vorgenommen.

²⁶ Jarass/Piero, GG, Art. 20 Rn. 63a; BVerfGE 110, 226 (250); 136, 69 Rn.48; 137, 185 Rn.145; 140, 160 Rn.59.

²⁷ Hopfe, Linck/Baldus u.a., Art. 62 Rn. 3; Klein Maunz/Dürig, Art. 40 Rn. 127; Zinn/Stein, Verfassung des Landes Hessen, Art. 91 Erl. 3 c.

jeder freien Diskussion ein Minimum an Diskretion gehört. Bei durchgehender Öffentlichkeit der Ausschüsse könnten sich die Ausschussmitglieder unter Umständen weniger unbefangen äußern. Dies erschwert die Kompromissfindung, was sich gerade bei der Bearbeitung von Petitionen negativ auswirken könnte. Während hinter geschlossenen Türen der Petitionsausschuss in der Praxis regelmäßig in der Lage ist, fraktionsübergreifend im Konsens Beschlüsse im Sinne der Petenten zu fassen, dürfte dies mit Blick auf die öffentliche Beobachtung deutlich schwerer fallen. Durch die in der Verfassung vorgegebene Anordnung, dass Ausschusssitzungen „in der Regel“ nichtöffentlich stattfinden sollen, haben die Ausschüsse noch genügend Spielraum, auf besondere Situationen mit abweichenden Sitzungsformaten (öffentlich/vertraulich, siehe oben) zu reagieren. Gleichzeitig besteht kein Rechtfertigungsdruck, weshalb gewisse Themen oder Gegenstände nichtöffentlich diskutiert werden, da diese Wertung bereits vom Verfassungsgeber vorgegeben wurde. Dementsprechend würde eine Verschiebung im Petitionsgesetz dahingehend, die Sitzungen des Petitionsausschusses in der Regel öffentlich stattfinden zu lassen, dem Sinn und Zweck der Regelung in Art. 62 Abs. 2 ThürVerf widersprechen.

ee) Ergebnis

Somit kommen alle vier Auslegungsmethoden zu dem Ergebnis, dass eine gesetzliche Anordnung einer grundsätzlichen Öffentlichkeit der Sitzungen des Petitionsausschusses nicht mit Art. 62 Abs. 2 ThürVerf vereinbar ist.

2. Vereinbarkeit mit der DSGVO

Fraglich ist weiterhin, ob die öffentliche Beratung von Petitionen mit der DSGVO²⁸ vereinbar ist.

a) Grundsätzliche Anwendbarkeit

Die Frage zur Anwendbarkeit der DSGVO im parlamentarischen Petitionsverfahren wurde vom EuGH im Verfahren C-272/19²⁹ mit Bezug auf das Petitionswesen im Bundesland Hessen besprochen. In dem vorgenannten Verfahren ging der Gerichtshof davon aus, dass die Regelungen der DSGVO auch in einem parlamentarischen Petitionsverfahren beim Hessischen Landtag³⁰ unmittelbar anwendbar sind.

²⁸ Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments Und Des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung - DSGVO).

²⁹ EuGH, Urt. v. 9.7.2020 – C-272/19, BeckRS 2020, 15182.

³⁰ Im Rahmen der konkreten Entscheidung war ein Verfahren des Petitionsausschusses des Hessischen Landtags Ausgangspunkt der Prüfung.

Zunächst ist festzuhalten, dass diese Entscheidung im Schrifttum verbreitet Kritik erfahren hat³¹ und eine unmittelbare Wirkung nur in dem grundlegenden Verwaltungsstreitverfahren beim VG Wiesbaden³² entfaltet. Trotz der verfassungsrechtlichen Spannungen, die das Urteil mit Blick auf die unabhängige Stellung der Länderparlamente provoziert, soll die Wertung des EuGH den nachfolgenden Ausführungen zu Grunde gelegt werden, da die Rechtsprechung die Wertung des EuGH voraussichtlich berücksichtigen wird³³.

b) Anwendbarkeit der DSGVO im Rahmen öffentlicher Ausschusssitzungen

Fraglich ist, ob sich der sachliche Anwendungsbereich der DSGVO auch konkret auf öffentliche Sitzungen des Petitionsausschusses erstreckt. Der sachliche Anwendungsbereich der DSGVO ist in Art. 2 Abs. 1 geregelt. Demnach gilt die Verordnung für die ganz oder teilweise automatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten sowie für die nichtautomatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten, die in einem Dateisystem gespeichert sind oder gespeichert werden sollen. Im Rahmen der öffentlichen Beratung einer Petition erfolgt ein kommunikativer Austausch zwischen den Mitgliedern des Petitionsausschusses und eventuellen weiteren Verfahrensbeteiligten³⁴. Dies stellt keine ganz oder teilweise automatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten im Sinne der ersten Alternative der Norm dar. Eine öffentliche Beratung von Petitionen könnte jedoch eine nichtautomatisierte Verarbeitung von Daten sein, die in einem Dateisystem gespeichert sind, Art. 2 Abs. 1 2. Alt. DSGVO. Grundlage der Beratungen des Petitionsausschusses bilden die jeweiligen Verfahrensakte und die darin hinterlegten Daten zu den einzelnen Petitionen, welche auch in einem elektronischen Dateisystem gespeichert sind. Damit ist über Art. 2 Abs. 1 2. Alt. DSGVO der sachliche Anwendungsbereich der DSGVO eröffnet.

c) Rechtmäßigkeit der Verarbeitung (Art. 6 DSGVO)

Die Verarbeitung von personenbezogenen Daten Dritter im Rahmen von öffentlichen Sitzungen des Petitionsausschusses müsste auf Grundlage eines der in Art. 6 DSGVO normierten Erlaubnistatbestände erfolgen. Als Rechtsgrundlage käme Art. 6 Abs. 1 UA 1 lit. e) DSGVO in Betracht. Demnach ist die Verarbeitung personenbezogener Daten zulässig, wenn die Verarbeitung für die Wahrnehmung einer Aufgabe erforderlich ist, die im öffentlichen Interesse liegt oder in Ausübung öffentlicher Gewalt erfolgt, die dem Verantwortlichen

³¹ Zusammenfassend: Kosmider/Wolff, ZG 2020, 190ff.

³² Az. 6 K 1016/15.WI.

³³ Zur faktischen Bindungswirkung von Entscheidungen des EuGH in Vorabentscheidungsverfahren außerhalb des Vorlageverfahrens: Ehricke, in: Streinz, EUV/AEU, 3. Aufl. 2018, Art. 267 AEUV Rn. 72.

³⁴ Beispielsweise Vertreter der Landesregierung.

übertragen wurde. Dies könnte mit Blick auf die in Art. 65 ThürVerf und § 8 Abs. 1 ThürPetG vorgenommene Zuständigkeitszuweisung im Rahmen des Petitionsverfahrens der Fall sein. Die erforderliche Rechtsgrundlage für die Datenverarbeitung im Sinne des Art. 6 Abs. 3 S. 1 lit. b) DSGVO könnte das Thüringer Petitionsgesetz sein. Für die Öffentlichkeit der Sitzungen des Petitionsausschusses wäre auch mit Bezug auf mittelbar betroffene Dritte konkret auf § 15 Abs. 1 ThürPetG-E abzustellen.³⁵

Fraglich ist in diesem Zusammenhang jedoch, wie das Merkmal der „Erforderlichkeit“ in Art. 6 Abs. 1 UA 1 lit. e) DSGVO auszulegen ist und ob § 15 Abs. 1 ThürPetG-E dem Bestimmtheitsgebot des Art. 6 Abs. 3 S. 2 DSGVO genügt.

Das Petitionsgrundrecht aus Art. 14 ThürVerf vermittelt zwar einen Anspruch des Petenten auf Befassung und Bescheidung seines Anliegens³⁶. Ob dafür jedoch zwingend eine öffentliche Entscheidungsfindung gewährleistet werden muss, ist durchaus zweifelhaft. In diesem Zusammenhang muss auch berücksichtigt werden, dass die öffentliche Beratung von Petitionsangelegenheiten bei den Deutschen Parlamenten bislang einen absoluten Ausnahmecharakter darstellt³⁷. Da im Ergebnis des Petitionsverfahrens auch keine verbindlichen Regelungen getroffen werden, sondern das Verfahren einen empfehlenden und ausgleichenden Charakter hat, lässt sich auch der Öffentlichkeitsgrundsatz³⁸ bei gerichtlichen Verhandlungen als zwingende Voraussetzung eines fairen Verfahrens nicht auf die Arbeit des Petitionsausschusses übertragen. Damit kann eine Erforderlichkeit der Erörterung von personenbezogenen Daten Dritter im Rahmen öffentlicher Sitzungen des Petitionsausschusses für den erfolgreichen Abschluss eines Petitionsverfahrens nicht bejaht werden.

Die Regelung genügt auch nicht den Anforderungen des Art. 6 Abs. 3 S. 2 DSGVO. Demnach muss „der Zweck der Verarbeitung in der Rechtsgrundlage festgelegt“ werden (1. Alternative) oder „hinsichtlich der Verarbeitung gemäß Absatz 1 Buchstabe e für die Erfüllung einer Aufgabe erforderlich sein, die im öffentlichen Interesse liegt oder in Ausübung öffentlicher Gewalt erfolgt, die dem Verantwortlichen übertragen wurde“ (2. Alternative). Mangels Erforderlichkeit kommt jedenfalls die 2. Alternative der Norm nicht zum Tragen. Des Weiteren nimmt die Rechtsgrundlage in § 15 Abs. 1 ThürPetG-E auch nicht die nach der 1. Alternative

³⁵ So im Ergebnis auch Ruffert im Rahmen des schriftlichen Anhörungsverfahrens des Petitionsausschusses, Zuschrift 7/1139 zu Drs. 7/2042.

³⁶ Vgl. Stöffler, Linck/Baldus, Art. 14 Rn. 24.

³⁷ Siehe dazu auch die im Abschnitt II folgenden rechtsvergleichenden Ausführungen.

³⁸ Vgl. beispielsweise § 169 GVG; entsprechender Verweis in § 55 VwGO.

notwendige Zweckbindung vor, da sich in der Norm hierzu keinerlei Ausführungen finden lassen.

d) Ergebnis

Im Ergebnis würde die Durchführung öffentlicher Sitzungen des Petitionsausschusses auf der Grundlage von § 15 ThürPetG-E gegen die Vorgaben des Art. 6 DSGVO verstoßen.

3. Vereinbarkeit mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung

Die Bestimmung über öffentliche Sitzungen in § 15 Abs. 1 ThürPetG-E könnte einen ungerechtfertigten Eingriff in das aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG abgeleitete allgemeine Persönlichkeitsrecht in seiner Ausformung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung darstellen, welches auch durch Art. 6 Abs. 2 ThürVerf unmittelbar gewährleistet wird.

a) Schutzbereich

Das allgemeine Persönlichkeitsrecht des Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG sichert die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen³⁹. Die freie Entfaltung der Persönlichkeit setzt den Schutz des Einzelnen gegen die unbegrenzte Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe seiner persönlichen, also auf ihn bezogenen, individualisierten oder individualisierbaren Daten voraus.⁴⁰ Während der Beratung einer Petition werden regelmäßig eine Reihe personenbezogener Daten verwendet und diskutiert. Dies reicht von allgemeineren Kategorien, wie Name und Wohnort von Petenten oder Dritten, bis zu sehr spezifischen Angaben zu deren Lebensverhältnissen, die – je nach Sachverhalt – auch unter den besonderen Schutz des Steuer-⁴¹ und Sozialgeheimnisses⁴² fallen können. Auch schützenswerte Firmen- und Geschäftsdaten können betroffen sein. Beispielhaft ist weiterhin an die sensiblen Daten von Strafgefangenen zu denken, deren Petitionen zu Problemen im Vollzugsalltag in den vergangenen Jahren einen wesentlichen Raum der Beratungen des

³⁹ BVerfGE 65, 1 (42); von Münch/Kunig, Grundgesetz Kommentar, 7. Auflage 2021, Art. 2 Rn. 77.

⁴⁰ Grundlegend dazu BVerfGE 65, 1 („Volkszählungsurteil“); konkretisiert in BVerfGE 78, 77, 84; 100, 313, 381; 109, 279 Rn.296ff.; 120, 274 Rn. 307ff.; 120, 378 Rn. 61.

⁴¹ Vgl. § 30 Abgabenordnung (AO).

⁴² Vgl. § 35 Erstes Buch Sozialgesetzbuch (SGB I) i.V.m. §§ 67ff. Zehntes Buch Sozialgesetzbuch (SGB X).

Petitionsausschusses eingenommen haben⁴³. Der Schutzbereich des Grundrechts ist damit eröffnet.

b) Eingriff in den Schutzbereich

Durch die öffentliche Beratung von Petitionen müsste ein Eingriff in den Schutzbereich des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung vorliegen. Ein Eingriff ist jede staatliche Maßnahme, die dem Einzelnen die Ausübung seiner Grundrechte ganz oder teilweise unmöglich macht bzw. erschwert, egal ob die Wirkung mittelbar oder unmittelbar, final oder unbeabsichtigt, rechtlich oder tatsächlich, mit oder ohne Befehl und Zwang ist.⁴⁴ Die öffentliche Verhandlung von Petitionen birgt die Gefahr, dass unterschiedliche Kategorien von personenbezogenen Daten in die Öffentlichkeit hinein getragen werden, obwohl der Einzelne grundsätzlich das Recht hat, über die Preisgabe und Verwendung seiner personenbezogenen Daten zu bestimmen. Durch eine öffentliche Beratung „seiner Daten“ und deren Offenbarung im Rahmen einer öffentlichen Sitzung wird der Grundrechtsinhaber jedoch dauerhaft seinem Recht entzogen, selbstbestimmt über die Verwendung seiner Daten zu entscheiden. Dabei sind bezüglich der Zielrichtung eines möglichen Grundrechtseingriffs zwei Perspektiven zu unterscheiden, auf die auch die in § 15 Abs. 1 ThürPetG-E vorgelegte Regelung eingeht: Die Perspektive der Petenten selbst sowie die Perspektive von mittelbar im Petitionsverfahren betroffenen Dritten.

aa) Eingriff in den Schutzbereich der betroffenen Petenten

Im Rahmen einer öffentlichen Beratung von Petitionen würden unterschiedliche Kategorien personenbezogener Daten der Petenten verarbeitet und damit in die Öffentlichkeit getragen. Fraglich ist, ob der vorgelegte Gesetzentwurf wirksam einen Eingriff in den Schutzbereich des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung dadurch ausschließt, dass von den Petenten eine wirksame Einwilligung abgefordert wird. Nach der herrschenden Meinung führt ein wirksamer Grundrechtsverzicht bei disponiblen Rechten zur Verneinung eines Grundrechtseingriffs⁴⁵. Der § 15 Abs. 1 S. 2 ThürPetG-E sieht vor, dass von den Petenten jeweils vor Beginn der Beratung zu ihren Petitionen deren Einwilligung zur Behandlung der Petitionen in öffentlicher Sitzung einzuholen ist. Diese Einschränkung des in § 15 Abs. 1 S. 1 1. HS ThürPetG-E statuierten Grundsatzes der regelhaften Öffentlichkeit der

⁴³ Beispielsweise wurden im Jahr 2017 bemerkenswerte 340 Petitionen von Petenten aus dem Straf- und Maßregelvollzug eingereicht. Dies entsprach über 30 % der Gesamteingänge. Quelle: Arbeitsbericht des Petitionsausschusses für das Jahr 2017, Unterrichtung des Präsidenten in Drs. 6/5739.

⁴⁴ Jarass/Pieroth, GG, Vor. Art. 1 Rn. 26ff; BVerfGE 105, 279, 299f.

⁴⁵ Sachs, Vorbem. zu Abschnitt I, Rn. 52ff.; Dreier, GG-Kommentar, 3. Auflage 2013, Vorbem. vor Art. 1, Rn. 129ff.; Voßkuhle/Kaiser, JuS 2009, 213 (214).

Ausschusssitzungen soll augenscheinlich dem Zweck dienen, rechtswidrige Eingriffe in den Schutzbereich der informationellen Selbstbestimmung auszuschließen, auch wenn in § 15 Abs. 1 ThürPetG-E keine Konsequenz formuliert ist, wie im Falle einer verweigten Einwilligung zu verfahren ist. Aus systematischen Erwägungen ergibt sich jedoch, dass im Falle einer fehlenden Einwilligung des Petenten dessen Petition gerade nichtöffentlich beraten werden soll⁴⁶.

Da somit die Einwilligung des Petenten Voraussetzung für die öffentliche Beratung einer Petition ist, werden Eingriffe in den Schutzbereich der informationellen Selbstbestimmung der Petenten durch die Regelung in § 15 Abs. 1 S. 2 ThürPetG-E grundsätzlich wirksam ausgeschlossen.

Das besondere Wesen des Petitionsverfahrens würde allerdings im Vollzug der Norm dazu zwingen, bei Vorliegen einer Einwilligung des Petenten zur Beratung seiner Petition in öffentlicher Sitzung gegebenenfalls dessen Einwilligungsfähigkeit zu prüfen. Besonderheit des Petitionsgrundrechtes nach Art. 14 ThürVerf ist, dass es im Hinblick auf den berechtigten Personenkreis umfänglich gewährleistet wird, was auch Kinder und andere geschäftsunfähige bzw. beschränkt geschäftsfähige Personen mit einbezieht⁴⁷. Somit sind durchaus Fälle vorstellbar und in der Praxis relevant, in denen Personen zwar in der Lage sind, ihre Petition zu formulieren und wirksam an den Landtag zu richten, gleichzeitig die Folgen einer Einwilligung im Sinne des § 15 Abs. 1 S. 2 ThürPetG-E aber nicht überblicken⁴⁸. In Zweifelsfällen müsste eine entsprechende Einwilligung als unwirksam zurückgewiesen oder versucht werden, die Einwilligung des gesetzlichen Vertreters zu erlangen. In diesem Zusammenhang ist jedoch zu bedenken, dass auf der Basis des in der Regel nur schriftlichen Kontakts zu den Petenten im Petitionsverfahren sich nicht in allen Fällen sichere Rückschlüsse auf deren Einwilligungsfähigkeit vornehmen lassen. Insofern birgt das Erfordernis der Einwilligung des Petenten rechtliche Risiken.

bb) Eingriff in den Schutzbereich mittelbar betroffener Dritter

Im Petitionsverfahren sind verschiedene Konstellationen denkbar, in denen nicht nur personenbezogene Daten der Petenten, sondern auch von mittelbar betroffenen Dritten

⁴⁶ Um in diesem Punkt keine Zweifel aufkommen zu lassen, wäre eine eindeutige Formulierung zu empfehlen, aus der die Konsequenz einer fehlenden Einwilligung des Petenten – nämlich die Beratung der Petition in nichtöffentlicher Sitzung – eindeutig hervorgeht.

⁴⁷ Stöffler, Linck/Baldus, Art. 14 Rn. 14; Klein, Maunz/Dürig, Art. 17 Rn. 69.

⁴⁸ Beispielsweise: Minderjährige, die Petitionen einreichen; Petenten mit psychischen oder psychiatrischen Auffälligkeiten (insbesondere Patienten des Maßregelvollzugs).

Personen verarbeitet werden. Dies würde auch auf mögliche öffentliche Ausschussberatungen zutreffen. Nicht abschließend sei hier auf Fallkonstellationen verwiesen, in denen beispielsweise einem konkreten Behördenmitarbeiter (dienstrechtliche) Verstöße vorgeworfen werden oder ein behördliches Einschreiten gegen von Dritten geschaffene rechtswidrige Zustände⁴⁹ gefordert wird. In derartigen Konstellationen würden im Rahmen einer öffentlichen Beratung von Petitionen zwangsläufig personenbezogene Daten verarbeitet (öffentlich gemacht), die durchaus geeignet sind, empfindlich in Persönlichkeitsrechte Dritter einzugreifen und auch deren Ruf zu schädigen. Dies schließt beispielsweise bei immissionsschutzrechtlichen Fragestellungen womöglich auch Firmen- und Geschäftsdaten der am Petitionsverfahren nicht unmittelbar beteiligten Emittenten mit ein.

Auch diese Problematik wird von dem vorgelegten Gesetzentwurf aufgegriffen. Vor diesem Hintergrund ist in § 15 Abs. 1 2. HS ThürPetG-E geregelt, dass auf Antrag eines Drittels der Ausschussmitglieder aus wichtigem Grund, insbesondere zur Wahrung von Grund- und Persönlichkeitsrechten Dritter, die Öffentlichkeit mit einer Mehrheit von zwei Dritteln ausgeschlossen werden kann. Fraglich ist, ob diese Regelung tatsächlich geeignet ist, Eingriffe in den Schutzbereich des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung von mittelbar betroffenen Dritten wirksam auszuschließen. Die vorgeschlagene Regelung stellt den Schutz der Daten Dritter in die Entscheidungsbefugnis des Petitionsausschusses selbst. Weiter ist zu berücksichtigen, dass der Gesetzentwurf zum Herstellen der Nichtöffentlichkeit im Sinne eines Schutzes der Rechte/Betriebsgeheimnisse Dritter eine qualifizierte Mehrheit von Zweidritteln⁵⁰ erfordert. Da jedoch in den genannten Fällen die Herstellung der Nichtöffentlichkeit der Sitzung lediglich der Sicherung der Grundrechte Dritter dient, ist nicht ersichtlich, weshalb die Schwelle für den Grundrechtsschutz so hoch angesetzt ist. Regulatorisch ist an dieser Stelle durch eine andere Formulierung vielmehr sicher zu stellen, dass die Entscheidung über den Eintritt in eine nichtöffentliche Sitzung zum Schutz der Grundrechte Dritter nicht instrumentalisiert wird. Es sollte daher eine gesetzliche Formulierung gewählt werden, die nicht ein Ermessen oder eine Entscheidungsbefugnis des Ausschusses suggeriert, sondern im Falle des notwendigen Schutzes von Rechten Dritter den Eintritt in eine nichtöffentliche Sitzung als gebundene Entscheidung vorschreibt.

⁴⁹ Beispielsweise Forderungen nach Einschreiten der Behörden gegen baurechtswidrige Zustände oder immissionsschutzrechtliche Tatbestände.

⁵⁰ Das entspricht bei der derzeitigen Ausschussbesetzung von 13 Mitgliedern zehn von 13 Stimmen.

c) Rechtfertigung des Grundrechtseingriffs

Fraglich ist, ob die dargestellten möglichen Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung von mittelbar betroffenen Dritten oder im Falle von nicht wirksamen Einwilligungen von Petenten gerechtfertigt werden könnten. Wesentliche Schranke des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung als Ausformung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts ist nach Art. 2 Abs. 1 die „verfassungsmäßige Ordnung“⁵¹. Zur verfassungsmäßigen Ordnung gehören alle gültigen Rechtsnormen jeder Rangstufe, so dass sich der Prüfungsumfang der Schranke grundsätzlich mit dem in Art. 6 Abs. 3 ThürVerf ausdrücklich normierten Gesetzesvorbehalt zur informationellen Selbstbestimmung deckt⁵².

aa) Thüringer Verfassung als Schranke

Eine Einschränkung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung könnte durch die Thüringer Verfassung zu rechtfertigen sein. Dies wäre allerdings nur anzudenken, wenn die Thüringer Verfassung eine öffentliche Beratung von Petitionen explizit vorschreiben würde. Dies ist jedoch, anders als beispielsweise bei Untersuchungsausschüssen (siehe Art. 64 Abs. 3 S. 1 ThürVerf), mit Blick auf den Petitionsausschuss gerade nicht der Fall⁵³.

bb) Thüringer Datenschutzgesetz als Schranke

Das Thüringer Datenschutzgesetz (ThürDSG) schließt den Landtag bei der Wahrnehmung parlamentarischer Aufgaben – wie der Bearbeitung von an den Landtag gerichteten Eingaben – über § 2 Abs. 6 S. 3 ThürDSG von dessen Anwendungsbereich aus. Damit können die Bestimmungen des ThürDSG nicht als Schrankenbestimmung herangezogen werden.

cc) Parlamentarische Datenschutzordnung als Schranke

Fraglich ist, ob die Datenschutzordnung des Thüringer Landtags (ParlDSO) ergänzend zur Beurteilung des Sachverhaltes heranzuziehen ist. Trotz der dargestellten grundsätzlichen Anwendbarkeit der DSGVO könnte der Anwendungsbereich der ParlDSO zumindest ergänzend über § 1 Abs. 3 ParlDSO eröffnet sein. Nach § 1 Abs. 3 ParlDSO gehen besondere Rechtsvorschriften für die Verarbeitung personenbezogener Daten für ihren Anwendungsbereich den Bestimmungen der Datenschutzordnung zwar vor. Nach § 1 Abs. 3 S. 2 ParlDSO soll die Parlamentarische Datenschutzordnung allerdings ergänzend gelten, soweit dies mit dem Zweck der besonderen Rechtsvorschrift vereinbar ist.

⁵¹ Die zwei weiteren Schranken der in Art. 2 Abs. 1 GG normierten „Schranken-Trias“, die „Rechte anderer“ und das „Sittengesetz“ sind von der „verfassungsmäßigen Ordnung“ mit umfasst.

⁵² BeckOK GG/Lang, 46. Ed. 15.02.2021, GG Art. 2 Rn. 24; v. Mangoldt/Klein/Starck, 7. Aufl. 2018, GG Art. 2 Rn. 21ff.; Rixen, Sachs, Art. 2 Rn. 89f.

⁵³ Vgl. oben unter 1.

Im Ergebnis kann dies jedoch dahinstehen, da die Parlamentarische Datenschutzordnung gerade keine grundlegenden Einschränkungen von Grundrechten Dritter vornimmt. Vielmehr stellt § 6 ParlDSO für öffentliche Ausschusssitzungen klar, dass dort erforderlichenfalls lediglich eine anonymisierte Behandlung von Beratungsgegenständen erfolgen soll, um die Preisgabe von personenbezogenen Daten Dritter grundsätzlich zu verhindern. Anders als § 15 Abs. 1 ThürPetG-E stellt § 6 Abs. 1 ParlDSO die konkrete Handhabung eines Einzelfalls auch nicht unter den Entscheidungsvorbehalt des Gremiums selbst, in dem eine Angelegenheit behandelt werden soll. Vielmehr sieht § 6 Abs. 3 S. 1 ParlDSO vor, dass auf Antrag eines Verantwortlichen, einen Sachverhalt unter Verwendung personenbezogener Daten einer betroffenen Person in öffentlicher Sitzung zu beraten, die Präsidentin des Landtags unter Abwägung der widerstreitenden Verfassungsgüter über die Form der parlamentarischen Behandlung sowie die Veröffentlichung der personenbezogenen Daten entscheidet. Damit wird die Entscheidung über die Handhabung – entgegen der Festlegung in § 15 Abs. 1 S. 1 2. HS ThürPetG-E – von dem für den Beratungsgegenstand zuständigen Gremium entkoppelt und zentral bei der Landtagspräsidentin zur Gewährleistung des Grundrechtsschutzes angesiedelt.

dd) § 15 ThürPetG-E als Schranke

Schließlich könnte erwogen werden, § 15 ThürPetG-E selbst als mögliche Schranke des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung in Betracht zu ziehen. Dafür müsste § 15 ThürPetG-E eine verfassungsmäßige rechtliche Grundlage für die Datenverarbeitung darstellen.

An einer notwendigen Gesetzgebungskompetenz des Thüringer Landtag bestehen zunächst keine Zweifel. Fraglich ist jedoch, ob die Norm das aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG bzw. Art. 44 Abs. 1 S. 2 ThürVerf) folgende Bestimmtheitsgebot erfüllt. Der Bestimmtheitsgrundsatz soll dafür sorgen, dass das Handeln der Verwaltung voraussehbar und berechenbar ist. Die Betroffenen sollen sich über das Ausmaß der Belastung im Klaren sein⁵⁴. Rechtsvorschriften sollen klare Handlungsmaßstäbe vorgeben und die Gerichtskontrolle ermöglichen⁵⁵.

⁵⁴ BVerfGE 131, 268/309 f.

⁵⁵ BVerfGE 110, 33/54 f; 114, 1/53 f; 149, 293 Rn. 77.

Die Anforderungen des Bestimmtheitsgebots wachsen mit der Intensität der Einwirkungen auf die Regelungsadressaten⁵⁶. Weiter muss die Rechtslage für den Betroffenen erkennbar sein, damit er sein Verhalten darauf einrichten kann⁵⁷. Im konkreten Fall regelt § 15 Abs. 1 S. 1 HS 1 ThürPetG-E die grundsätzliche Öffentlichkeit der Sitzungen des Petitionsausschusses. Nach § 15 Abs. 1 S. 1 HS 2 ThürPetG-E kann der Petitionsausschuss allerdings mit Zweidrittelmehrheit „zur Wahrung von Grund- und Persönlichkeitsrechten Dritter“ die Öffentlichkeit ausschließen. Wie bereits oben im Zusammenhang mit der Subsumtion unter das Bestimmtheitsgebot nach Art. 6 Absatz 3 DSGVO dargelegt, genügt die Regelung in § 15 Abs. 1 ThürPetG-E den Anforderungen an eine hinreichende Bestimmtheit nicht. Insbesondere wird in der Norm nicht geregelt, welche Arten von personenbezogenen Daten Dritter verarbeitet werden können und in welchen konkreten Fällen der Persönlichkeitsschutz von Dritten den Eintritt in eine nichtöffentliche Sitzung gebietet. Neben den fehlenden Kriterien zur Frage, wann der Eintritt in eine nichtöffentliche Sitzung zu erfolgen hat, ist darüber hinaus problematisch, dass die Schutzrechte Dritter nur mit qualifizierter Mehrheit im Ausschuss gewahrt werden können. In diesem Zusammenhang ist auch zu bedenken, dass das Thüringer Petitionsgesetz in § 19 umfassend die Pflicht zur Verschwiegenheit der am Petitionsverfahren Beteiligten regelt, damit das Persönlichkeitsrecht der Betroffenen gewahrt bleibt. Hierzu stünde eine öffentliche Beratung von Petitionen in Widerspruch. Mithin genügt die Regelung in § 15 Abs. 1 S. 1 ThürPetG-E nicht den Anforderungen an eine hinreichende Bestimmtheit aus Artikel 20 Absatz 3 GG.

Darüber hinaus ist die Regelung auch nicht verhältnismäßig. Wie bereits oben dargelegt, ist es insbesondere schon zweifelhaft, ob die Durchführung öffentlicher Sitzungen des Petitionsausschusses zur Verwirklichung des Petitionsgrundrechts aus Artikel 14 ThürVerf erforderlich ist. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass das in Artikel 14 ThürVerf vermittelte Recht des Petenten auf Befassung und Bescheidung seines Anliegens auch in nichtöffentlichen Sitzungen des Petitionsausschusses verwirklicht werden kann. Vor diesem Hintergrund entstehen auf Seiten des Petenten keine grundrechtsrelevanten Nachteile, die eine gesonderte Abwägung mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung von mittelbar betroffenen Dritten erforderlich machen würden.

d) Ergebnis

Die in § 15 Abs. 1 ThürPetG-E vorgesehene Regelung ist lediglich in Bezug auf die Petenten grundsätzlich geeignet, durch das Erfordernis der Einwilligung in die öffentliche Beratung der

⁵⁶ BVerfGE 102, 254/337.

⁵⁷ BVerfGE 110, 33/53f; 131, 88/123; 134, 141/184; 149, 293 Rn. 77; Jarass/Pieroth, Artikel 20 GG, Rn. 84.

Petition rechtswidrige Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung auszuschließen. Im Falle einer Einwilligung könnten sich jedoch aus dem Umstand der (womöglich unentdeckten) fehlenden Einwilligungsfähigkeit der Petenten Probleme ergeben. Weiterhin wäre eine klarstellende Formulierung dahingehend, dass bei fehlender Einwilligung eine Beratung in nichtöffentlicher Sitzung erfolgt, wünschenswert.

Mit Blick auf mögliche Rechtsverletzungen mittelbar betroffener Dritter ist nicht nachvollziehbar, weshalb es einer qualifizierten Ausschussmehrheit bedürfen soll, um mittels Eintritt in eine nichtöffentliche Beratung ein Tangieren des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung mittelbar betroffener Dritter sicher auszuschließen. Hier wäre eine Gesetzesformulierung, die bei der Gefahr der Verletzung von Rechten Dritter eine nichtöffentliche Beratung als gebundene Entscheidung vorsieht, geboten.

Der somit mögliche Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ließe sich mit der gewählten Ausgestaltung des § 15 Abs. 1 ThürPetG-E nicht rechtfertigen, zumal der vorliegende Regelungsvorschlag nicht den Erfordernissen des Bestimmtheitsgebots aus Art. 20 Abs. 3 GG genügt.

4. Weitere Grundrechtseingriffe

Mit der Verletzung des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung können mittelbar weitere Grundrechtsverletzungen einhergehen. Je nach Ausgestaltung des Einzelfalls sind insbesondere im Zuge einer öffentlichen Beratung von drittbezogenen Petitionen im Zusammenhang mit von Betriebsstätten ausgehenden Emissionen Eingriffe in die Berufsfreiheit nach Art 12 GG, Art. 35 ThürVerf und das aus Art. 14 GG, Art. 34 ThürVerf abgeleitete Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb vorstellbar. In welcher Konstellation die dargestellten Grundrechte womöglich mittelbar mitverletzt werden, wäre im Rahmen einer Einzelfallprüfung zu ermitteln. Daher soll an dieser Stelle von abstrakten Erwägungen in diesem Zusammenhang abgesehen werden.

5. Ergebnis

Die vorgesehene Regelung in Art. 15 Abs. 1 ThürPetG-E ist nicht mit Art. 6 DSGVO vereinbar und nicht geeignet, ungerechtfertigte Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 GG sicher auszuschließen. Im Falle einer Verletzung des Grundrechts wären auch mitverwirklichte Eingriffe in die Berufsfreiheit (Art. 12 GG, Art. 35 ThürVerf) und das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb (Art. 14 GG, Art. 34 ThürVerf) vorstellbar.

II. Rechtsvergleichende Perspektive

Die öffentliche Beratung von Petitionen stellt in den deutschen Parlamenten eine absolute Ausnahme dar.⁵⁸ Im Bund und in den anderen Ländern gibt es keine gesetzliche Regelung zur Beratung von Petitionen in öffentlichen Sitzungen.

1. Allgemeines

Derzeit werden lediglich im Bayerischen Landtag sowie im Landtag von Sachsen-Anhalt Petitionen in öffentlicher Sitzung beraten. In den 14 anderen Länderparlamenten sowie beim Deutschen Bundestag werden Petitionen ausdrücklich nichtöffentlich behandelt. Insoweit ist bemerkenswert, dass dies insbesondere auch in den Ländern gilt, die in der Verfassung bzw. in der Geschäftsordnung des Landtags die grundsätzliche Öffentlichkeit von Ausschusssitzungen festgeschrieben haben.⁵⁹

Mit Blick auf die öffentliche Beratung von Petitionen in Bayern und Sachsen-Anhalt ist zu beachten, dass die dortigen Landesverfassungen – im Gegensatz zur Rechtslage in Thüringen⁶⁰ - gerade keine Anordnung zu „in der Regel nichtöffentlichen Ausschusssitzungen“ enthalten. So fällt die grundlegende Entscheidung zur Öffentlichkeit der Beratungen von Petitionen ohne weitere Bindung in die Geschäftsordnungsautonomie der Parlamente.

2. Rechtliche Grundlagen und praktische Umsetzung in Bayern

Für alle Ausschüsse des Bayerischen Landtags ist die grundsätzliche Öffentlichkeit der Sitzungen in § 138 Abs. 1 S. 1 LTGO BY geregelt. Zur Wahrung der datenschutzrechtlichen Anforderungen im Petitionsverfahren wird dieser Grundsatz in § 138 Abs. 2 LTGO BY jedoch wie folgt eingeschränkt:

„Der Ausschuss schließt bei der Behandlung von Petitionen die Öffentlichkeit aus,

1. wenn Rechtsvorschriften die Bekanntgabe von Daten untersagen oder

⁵⁸ Eine Übersicht zu den rechtlichen Grundlagen der jeweiligen Handhabung beim Deutschen Bundestag sowie den Länderparlamenten ist dieser gutachterlichen Stellungnahme als ANLAGE beigelegt.

⁵⁹ Eine verfassungsrechtliche Regelung zur grundsätzlichen Öffentlichkeit von Ausschusssitzungen gibt es in Berlin und Schleswig-Holstein. Die grundsätzliche Öffentlichkeit wird jedoch für Sitzungen des Petitionsausschusses in Berlin durch § 26 Abs. 5 GO Abghs ausgeschlossen. In Schleswig-Holstein regelt die Verfassung selbst in Art. 25 Abs. 3 S. 1 SHVerf die grundsätzliche Nichtöffentlichkeit von Sitzungen des Petitionsausschusses. Eine entsprechende Regelung findet sich zugleich in § 41 Abs. 2 S. 1 LTGO SH.

⁶⁰ siehe Art. 62 Abs. 2 ThürVerf.

2. wenn die Gefahr besteht, dass Umstände aus dem persönlichen Lebensbereich der beschwerdeführenden Person oder Dritter zur Sprache kommen, durch deren öffentliche Erörterung überwiegend schutzwürdige Interessen verletzt würden, oder
3. wenn die Person, welche die Petition eingereicht hat oder für die sie eingereicht wurde, einer öffentlichen Behandlung widerspricht.“

In praktischer Hinsicht besteht beim Bayerischen Landtag die Besonderheit, dass nur rund ein Drittel der Petitionen im Ausschuss für Eingaben und Beschwerden behandelt wird (z.B. Einzelfälle aus den Bereichen Ausländerrecht, Baurecht und Strafvollzug). Alle anderen Petitionen werden in dem dafür zuständigen Fachausschuss behandelt. Die Ausschusssitzungen sind grundsätzlich öffentlich. Dies gilt auch für die Behandlung von Petitionen.⁶¹

Die Petenten werden vorab darüber informiert, dass die Behandlung der Petition öffentlich erfolgt. Vom Bayerischen Landtag erhalten die Petenten mit der Eingangsbestätigung einen entsprechenden Hinweis. Zugleich werden sie auf die Möglichkeit hingewiesen, der Behandlung in öffentlicher Sitzung zu widersprechen. Geht ein solcher Widerspruch ein, erfolgt die Behandlung automatisch in nichtöffentlicher Sitzung. Von dieser Widerspruchsmöglichkeit machen ca. 5 % der Petenten Gebrauch. In weiteren ca. 5 % der Fälle wird aufgrund eines Vorschlages des Ausschussbüros bzw. auf Hinweis in der Stellungnahme der Staatsregierung die Petition unter Ausschluss der Öffentlichkeit behandelt. Der entsprechende Ausschussbeschluss wird mit einfacher Mehrheit gefasst. Dazu gehören Fälle, in denen sich aus der Petition selbst bzw. aus der Stellungnahme der Staatsregierung ergibt, dass Daten Dritter betroffen sind. Ebenso in diese Gruppe gehören Fälle, bei denen die betreffende Person der Behandlung in öffentlicher Sitzung zwar nicht widersprochen hat, bei denen aber Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die Person die Bedeutung ihrer Entscheidung nicht vollkommen erfassen kann.⁶²

3. Rechtliche Grundlagen und praktische Umsetzung in Sachsen-Anhalt

Für alle Ausschüsse des Landtags von Sachsen-Anhalt ist die grundsätzliche Öffentlichkeit der Sitzungen in § 85 Abs. 1 S. 1 LTGO ST geregelt. Die Entscheidung hin zu einer grundsätzlichen Öffentlichkeit der Ausschusssitzungen geht auf eine umfassende

⁶¹ vgl. Stellungnahme des Bayerischen Landtags im Rahmen des schriftlichen Anhörungsverfahrens des Petitionsausschusses, Zuschrift 7/1148 zu Drs. 7/2042, S. 1.

⁶² vgl. Stellungnahme des Bayerischen Landtags, wie vor.

Parlamentsreform des Landtags von Sachsen-Anhalt im Jahr 2020 zurück⁶³. Zur Wahrung der datenschutzrechtlichen Anforderungen im Petitionsverfahren wird dieser Grundsatz in § 85 Abs. 1 S. 3-5 LTGO ST jedoch wie folgt eingeschränkt:

„Die Öffentlichkeit ist auszuschließen, wenn das öffentliche Wohl oder berechtigte Interessen Einzelner dies erfordern. In Petitionsverfahren ist dieses auch der Fall, wenn die Person, welche die Petition eingereicht hat oder für die sie eingereicht wurde, ihr Einverständnis zu einer öffentlichen Behandlung der Petition nicht erteilt hat. Liegt das Einverständnis nicht bis zur Behandlungsreife der Petition vor, ist die Petition in nichtöffentlicher Sitzung zu behandeln.“

Eine weitere Konkretisierung wurde im Anschluss durch eine Änderung der „Grundsätze des Ausschusses für Petitionen über die Behandlung von Bitten und Beschwerden“⁶⁴ vorgenommen. In Grundsatz 7.1 heißt es nunmehr:

„Der Petitionsausschuss behandelt Petitionen in öffentlicher Sitzung, es sei denn die Öffentlichkeit ist auszuschließen, weil

- Rechtsvorschriften die Bekanntgabe von Daten untersagen,
- die Gefahr besteht, dass Umstände aus dem persönlichen Lebensbereich der beschwerdeführenden Person oder Dritter zur Sprache kommen, durch deren öffentliche Erörterung überwiegend schutzwürdige Interessen verletzt würden, oder
- die Person, welche die Petition eingereicht hat oder für die sie eingereicht wurde, ihr Einverständnis zu einer öffentlichen Behandlung der Petition nicht erteilt hat.“

Zur Umsetzung der neu geschaffenen Sitzungsöffentlichkeit erhalten die Petenten eine vorgefasste Einwilligungserklärung, mit der sie zum Ausdruck bringen können, ob sie mit der Beratung der Petition in öffentlicher Sitzung einverstanden sind und ob sie an der Sitzung persönlich teilnehmen möchten. Mit Grundsatz 7.2 wird auch Petenten, die eine öffentliche Beratung ihrer Petition ablehnen, die Möglichkeit eröffnet, an der nichtöffentlichen Beratung ihrer Petition teilzunehmen.

⁶³ vgl. Art. 10 Nr. 57 des Gesetzes zur Parlamentsreform 2020, GVBl. LSA Nr. 7/2020 vom 26. März 2020.

⁶⁴ LT ST Drs. 7/6347.

Durch eine entsprechende Prüfung und Vorbereitung durch den Ausschussdienst wurden bisher keine Verletzungen von Persönlichkeitsrechten oder des Datenschutzes bei Behandlungen in öffentlicher Sitzung beanstandet. Zum Teil erfolgen auch Hinweise der Ministerien, dass entsprechende Stellungnahmen nicht für die Öffentlichkeit geeignet sind. Dies wird dann entsprechend durch den Petitionsausschuss berücksichtigt.⁶⁵

⁶⁵ vgl. Stellungnahme des Landtags von Sachsen-Anhalt im Rahmen des schriftlichen Anhörungsverfahrens des Petitionsausschusses, Zuschrift 7/1129 zu Drs. 7/2042, S. 2.

D. Zusammenfassung

- Alle vier Auslegungsmethoden kommen zu dem Ergebnis, dass eine gesetzliche Anordnung einer grundsätzlichen Öffentlichkeit der Sitzungen des Petitionsausschusses nicht mit Art. 62 Abs. 2 ThürVerf vereinbar ist.
- Die Regelung in § 15 ThürPetG-E kann darüber hinaus Verletzungen des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung nicht sicher ausschließen. Probleme können sich aus dem Umstand der (womöglich unentdeckten) fehlenden Einwilligungsfähigkeit der Petenten ergeben. Weiterhin wäre eine klarstellende Formulierung dahingehend, dass bei fehlender Einwilligung eine Beratung in nichtöffentlicher Sitzung erfolgt, wünschenswert.
Mit Blick auf mögliche Rechtsverletzungen mittelbar betroffener Dritter ist nicht nachvollziehbar, weshalb es einer qualifizierten Ausschussmehrheit bedürfen soll, um mittels Eintritt in eine nichtöffentliche Beratung eine Verletzung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung mittelbar betroffener Dritter zu vermeiden. Hier wäre eine Gesetzesformulierung, die bei der Gefahr der Verletzung von Rechten Dritter eine nichtöffentliche Beratung als gebundene Entscheidung vorsieht, notwendig.
- Beim Deutschen Bundestag sowie in 14 Landesparlamenten werden Petitionen grundsätzlich nichtöffentlich beraten. Die in dieser Hinsicht die Ausnahme bildenden Landtage von Bayern und Sachsen-Anhalt unterliegen in der Frage der Öffentlichkeit von Ausschusssitzungen keinen verfassungsrechtlichen Bindungen, womit die dortige Rechtslage aufgrund des Fehlens einer der Anordnung in Art. 62 Abs. 2 ThürVerf entsprechenden Regelung nicht vergleichbar ist. In beiden Ländern wurden hingegen untergesetzliche Verfahrensregelungen geschaffen, um datenschutzrelevante Verstöße bei der öffentlichen Beratung von Petitionen auszuschließen.

Wissenschaftlicher Dienst

Anlage

Stand: 09.09.2021

zur gutachterlichen Stellungnahme WD 3/21

In der nachfolgenden Tabelle ist dargestellt, ob – und wenn ja welche Regelungen – im Bund und den 16 Bundesländern zur Frage der Öffentlichkeit/Nichtöffentlichkeit

- von Ausschusssitzungen in der Verfassung (Spalte 2)
- von Ausschusssitzungen in der Geschäftsordnung (Spalte 3)
- von Sitzungen des Petitionsausschusses in speziellen Regelungen (Spalte 4)

kodifiziert sind¹.

Bund/Land	Verfassung	Geschäftsordnung	Spezielle Regelungen Sitzungen des Petitionsausschusses
Bund	(-)	grds. Nichtöffentlichkeit § 69 Abs. 1 GO BT „(1) Die Beratungen der Ausschüsse sind grundsätzlich nicht öffentlich.“	(-)
Baden- Württemberg	(-)	grds. Nichtöffentlichkeit § 32 Abs. 1 LTGO BW „(1) Die Beratungen der Ausschüsse sind in der Regel nichtöffentlich.“	(-)

¹ Wenn auf einer Ebene keine spezielle Regelung vorhanden ist, Markierung mit (-).

Bayern	(-)	grds. Öffentlichkeit § 138 Abs. 1 S. 1 LTGO BY „(1) ¹Die Sitzungen der Ausschüsse sind grundsätzlich öffentlich.“	grds. Öffentlichkeit § 138 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 LTGO BY „(1) ¹Die Sitzungen der Ausschüsse sind grundsätzlich öffentlich. (2) Der Ausschuss schließt bei der Behandlung von Petitionen die Öffentlichkeit aus, [...] wenn [...]“
Berlin	grds. Öffentlichkeit Art. 44 Abs. 1 BLNVerf „(1) Das Abgeordnetenhaus setzt nach Bedarf Ausschüsse aus seiner Mitte ein. Die Ausschüsse tagen grundsätzlich öffentlich.“	grds. Öffentlichkeit § 26 Abs. 5 GO Abghs „(5) Die Ausschüsse tagen grundsätzlich mindestens drei Stunden und mit Ausnahme der für Rechnungsprüfung und für Vermögensverwaltung zuständigen Ausschüsse sowie des Petitionsausschusses grundsätzlich öffentlich.“	Nichtöffentlichkeit § 26 Abs. 5 GO Abghs „(5) Die Ausschüsse tagen grundsätzlich mindestens drei Stunden und mit Ausnahme der für Rechnungsprüfung und für Vermögensverwaltung zuständigen Ausschüsse sowie des Petitionsausschusses grundsätzlich öffentlich.“

Brandenburg	(-)	grds. Öffentlichkeit § 80 Abs. 1 LTGO BB „(1) Die Sitzungen der Ausschüsse sind öffentlich, soweit nicht durch Gesetz oder durch diese Geschäftsordnung etwas anderes geregelt ist.“	grds. Nichtöffentlichkeit § 85 Abs. 2 LTGO BB „(2) Der Petitionsausschuss berät in nichtöffentlicher Sitzung, soweit nicht das Petitionsgesetz die Beratung einer Petition in öffentlicher Sitzung gestattet.“ § 4 Abs. 3 PetG BB „(3) Petitionen werden nur in öffentlicher Sitzung beraten, wenn die Mehrheit der Ausschussmitglieder dies verlangt und der Petent zugestimmt hat. Sammel- und Massenpetitionen werden in öffentlicher Sitzung beraten, wenn ein Drittel der Ausschussmitglieder dies verlangt.“
-------------	-----	---	---

Bremen	(-)	grds. Öffentlichkeit § 79 Abs. 1 S. 1 GO BRE Bürgerschaft „(1) Die Ausschüsse tagen öffentlich, soweit spezialgesetzliche Regelungen nicht entgegenstehen“	grds. Nichtöffentlichkeit § 79 Abs. 1 S. 1, 2 GO BRE Bürgerschaft „(1) Die Ausschüsse tagen öffentlich, soweit spezialgesetzliche Regelungen nicht entgegenstehen. Die Vorschriften [...] des Gesetzes über die Behandlung von Petitionen durch die Bremische Bürgerschaft bleiben unberührt.“ i.V.m. § 10 Abs. 1 Gesetz über die Behandlung von Petitionen durch die Bremische Bürgerschaft „(1) Die Beratungen des Petitionsausschusses sind in der Regel nicht öffentlich.“
--------	-----	---	---

Hamburg	(-)	grds. Öffentlichkeit § 56 Abs. 1 S. 1 GO HA Bürgerschaft „(1) Die Sitzungen der Ausschüsse sind öffentlich.“	grds. Nichtöffentlichkeit § 56 Abs. 1 S. 1, 2 GO HA Bürgerschaft (1) Die Sitzungen der Ausschüsse sind öffentlich. ² Dies gilt nicht für [...] die Behandlung von Eingaben [...]“
Hessen	(-)	grds. Nichtöffentlichkeit § 89 Abs. 1 S. 1 LTGO HE „(1) Die Sitzungen der Ausschüsse sind grundsätzlich nicht öffentlich.“	(-)

Mecklenburg-Vorpommern	grds. Nichtöffentlichkeit Art. 33 Abs. 3 MVVerf „(3) Ausschusssitzungen sind in der Regel nicht öffentlich, soweit nicht der Ausschuss für einzelne Sitzungen oder Beratungsgegenstände anderes beschließt.“	grds. Nichtöffentlichkeit § 17 Abs. 1 LTGO MV „(1) Ausschusssitzungen sind in der Regel nichtöffentlich, [...]“	(-)
------------------------	---	--	-----

Niedersachsen	(-)	grds. Öffentlichkeit § 93 Abs. 1 S. 1 LTGO NDS „(1) Die Sitzungen der in § 10 genannten Ausschüsse und Unterausschüsse sind öffentlich.“	grds. Nichtöffentlichkeit § 93 Abs. 1 S. 1, 3 LTGO NDS „(1) S. 1 Die Sitzungen der in § 10 genannten Ausschüsse und Unterausschüsse sind öffentlich. -> § 10 Abs. 1 Nr. 11 LTGO NDS „Nr. 11. Petitionsausschuss.“ (1) S. 3 [...] und die Behandlung von Eingaben erfolgt in nichtöffentlicher Sitzung, dies gilt nicht für die Behandlung von öffentlichen Eingaben sowie Eingaben zu Gesetzentwürfen und Anträgen nach § 38 Abs. 1.“
---------------	-----	---	--

Nordrhein-Westfalen	(-)	grds. Öffentlichkeit § 56 Abs. 1 S. 1 LTGO NRW „(1) Die Sitzungen der Ausschüsse sind öffentlich.“	grds. Nichtöffentlichkeit § 56 Abs. 1 S. 2 LTGO NRW „(1) Der Petitionsausschuss tagt grundsätzlich nichtöffentlich.“
Rheinland-Pfalz	(-)	grds. Öffentlichkeit § 80 Abs. 1 S. 1 LTGO RP „(1) Die Ausschüsse tagen grundsätzlich öffentlich.“	grds. Nichtöffentlichkeit § 80 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 LTGO RP (1) Die Ausschüsse tagen grundsätzlich öffentlich. Dies gilt nicht für: Nr. 3 die Beratungen von Eingaben und die Sitzungen der Strafvollzugskommission. (3) Der Petitionsausschuss kann mit einer Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder beschließen, dass die Behandlung einer Eingabe in öffentlicher Sitzung erfolgen soll, es sei denn [...]“

Saarland	offen gelassen/ GO LT überlassen Art. 72 Abs. 3 SLVerf "(1) Der Landtag verhandelt öffentlich. (3) Für die Verhandlungen in den Ausschüssen kann Abweichendes bestimmt werden."	grds. Nichtöffentlichkeit § 17 Abs. 3 S. 1 GO Saarländischer LT „(3) Die Beratungen der Ausschüsse sind grundsätzlich nicht öffentlich.“	(-)
Sachsen	offen gelassen/ GO LT überlassen Art. 53 Abs. 3 SaVerf „(3) Die Ausschüsse können öffentlich tagen.“	grds. Nichtöffentlichkeit § 33 Abs. 1 S. 1 GO Sächsischer LT „(1) Die Sitzungen der Ausschüsse sind grundsätzlich nicht öffentlich.“	(-)
Sachsen-Anhalt	(-)	grds. Öffentlichkeit § 85 Abs. 1 S. 1 LTGO ST „(1) Die Sitzungen der Ausschüsse sind grundsätzlich öffentlich.“	grds. Öffentlichkeit § 85 Abs. 1 S. 1, (5) LTGO ST „(1) 1 Die Sitzungen der Ausschüsse sind grundsätzlich öffentlich. [...] 5 Liegt das Einverständnis nicht bis zur Behandlungsreife der Petition vor, ist die Petition in nichtöffentlicher Sitzung zu behandeln.“

Schleswig-Holstein	grds. Öffentlichkeit Art. 23 Abs. 3 S. 1 SHVerf „(3) Die Sitzungen der Ausschüsse sind in der Regel öffentlich.“	grds. Öffentlichkeit § 17 Abs. 1 S. 1 LTGO SH „(1) Die Sitzungen der Ausschüsse sind in der Regel öffentlich.“	grds. Nichtöffentlichkeit Art. 25 Abs. 3 S. 1 SHVerf „(3) Der Petitionsausschuss behandelt Petitionen in nichtöffentlicher Sitzung.“ sowie § 41 Abs. 2 S. 1 LTGO SH „(2) Der Petitionsausschuss behandelt Petitionen in nichtöffentlicher Sitzung.“
Thüringen	grds. Nichtöffentlichkeit Art. 62 Abs. 2 ThürVerf „(2) Die Sitzungen der Ausschüsse sind in der Regel nicht öffentlich.“	grds. Nichtöffentlichkeit § 78 Abs. 1 S. 1 LTGO TH „(1) Die Sitzungen der Ausschüsse sind, soweit ein Gesetz oder diese Geschäftsordnung nichts anderes bestimmt, nicht öffentlich.“	grds. Nichtöffentlichkeit § 15 Abs. 1 S. 1 ThürPetG „(1) Die Sitzungen des Petitionsausschusses sind nicht öffentlich.“