

VORTRAG GERO STORJOHANN, MDB: „ONLINE-PETITIONEN IN DEUTSCHLAND“

BELGRAD 26.06.2015

Im Dienste der Bürger – der Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages

Der Petitionsausschuss ist die zentrale Anlaufstelle im Deutschen Bundestag, um Sorgen, Nöte und Anregungen an das Parlament herantragen zu können. Der Ausschuss kann vermittelnd eingreifen, wenn es um Probleme mit Bundesbehörden und anderen Einrichtungen geht, die der Aufsicht des Bundes unterliegen. Die herausragende Bedeutung des Petitionsausschusses spiegelt sich im Grundgesetz wieder – denn das Petitionsrecht in Artikel 17 zählt seit 1949 zu den unveränderlichen Grundrechten: „Jedermann hat das Recht, sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Stellen und an die Volksvertretung zu wenden.“ Eine weitere Erwähnung im Grundgesetz unterstreicht die Bedeutung des Ausschusses zusätzlich, so schreibt Artikel 45 c vor: „Der Bundestag bestellt einen Petitionsausschuss, dem die Behandlung der nach Artikel 17 an den Bundestag gerichteten Bitten und Beschwerden obliegt“. Damit ist der Petitionsausschuss einer der vier „Verfassungsausschüsse“. Das heißt, er gehört zu den Gremien, die vom Grundgesetz ausdrücklich verlangt werden.

Petenten können sich mit der Bitte um Hilfe in höchstpersönlichen Notlagen an den Petitionsausschuss wenden, wie etwa der nicht

gewährten Rente oder der Finanzierung eines Rollstuhls – dies sind für den Einzelnen existenzielle Probleme, für deren Lösung sich die Mitglieder des Petitionsausschusses einsetzen. Leider kommt es immer wieder vor, dass Bürgerinnen und Bürger beispielsweise aufgrund von Behördenmissverständnissen in die „Mühlen der Bürokratie“ geraten, und alleine nicht mehr herauskommen. Auch hinter staatlichem Handeln stehen Menschen – und diese können nun mal Fehler machen. Der Petitionsausschuss ist eine Art Korrekturmechanismus, der in Aktion tritt, wenn Bürger sich mit Bitten und Beschwerden an das Parlament wenden und auf Missstände hinweisen. So können durch Petitionen auch Denkanstöße und Verbesserungen für Gesetze an das Parlament herangetragen werden. Diese Bitten zur Gesetzgebung haben insbesondere durch die 2005 eingeführte Möglichkeit an Bedeutung gewonnen, Petitionen im Internet zu veröffentlichen, zu diskutieren und elektronisch unterstützen zu können.

Rahmenbedingungen:

Eine Petition oder Eingabe ist eine Bitte oder eine Beschwerde an eine zuständige Stelle, zum Beispiel an eine Behörde oder an die Parlamente. Im Falle des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages behandelt der Ausschuss natürlich nur Petitionen, die den Zuständigkeitsbereich des Bundestages

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

**RULE OF LAW PROGRAM
SOUTH EAST EUROPE**

June 2015

www.kas.de/rspsoe
www.kas.de

und insbesondere die Bundesgesetzgebung betreffen.

Der Petitionsausschuss ist gemäß Artikel 45 c Grundgesetz das einzige Gremium des Parlaments, das Entscheidungen in Petitionsangelegenheiten vorbereitet. Es ist also unerheblich, an welche Stelle des Parlaments sich ein Bürger wendet – wenn es sich inhaltlich um eine Petition handelt, wird sie an den Petitionsausschuss weitergeleitet, wo eine Sachentscheidung vorbereitet werden kann.

Direkt nach Eingang beim Ausschuss beginnt die parlamentarische Prüfung einer Petition: Im ersten Schritt wird das zuständige Bundesministerium oder die zuständige Aufsichtsbehörde des Bundes um Stellungnahme gebeten wird, die dann vom Ausschuss geprüft wird. Danach kommt es in aller Regel zum so genannten Berichterstellerverfahren: Die Petitionsakte einschließlich einer begründeten Beschlussempfehlung wird dabei von mindestens zwei Abgeordneten, die der Regierungskoalition und der Opposition angehören, geprüft. Anschließend berät der Petitionsausschuss die Petition und verabschiedet eine Empfehlung, über die der Deutsche Bundestag befindet. Der Petent wird abschließend über das Ergebnis der Beratungen zu seiner Petition informiert.

Parlamentarische Demokratie lebt von der Zustimmung und Mitwirkung

Der Begriff „E-Government“ spielt schon seit geraumer Zeit eine Rolle, wenn es um die Vereinfachung von Prozessen zwischen staatlichen Institutionen und Bürgern durch den Einsatz von digitalen Informations- und Kommunikationstechniken geht. Dagegen ist der Begriff des E-Parlaments noch relativ neu. Der Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages hat 2005 eine Vorreiterrolle in Sachen E-Parlament eingenommen, als der Ausschuss die Möglichkeit eröffnete, Petitio-

nen über das Internet einzureichen; eine Variante davon ist die sogenannte „öffentliche Petition“, die es den Bürgerinnen und Bürger ermöglicht, Petitionen über das Internet zu unterstützen. Ab dem Zeitpunkt, in dem eine Petition auf dem Internetportal des Ausschusses veröffentlicht wird, können alle registrierten Bürgerinnen und Bürger für vier Wochen elektronisch „mitzeichnen“ oder mit anderen Worten: das Anliegen unterstützen. Innerhalb der besagten Frist können die Nutzer in eigenen Foren auch Diskussionsbeiträge erstellen und ihre Meinung zu den jeweiligen Themen darstellen, um so die politische Meinungsbildung aktiv mitzugestalten.

Die Idee einer online veröffentlichten Petition, die digital von Bürgerinnen und Bürgern unterstützt werden kann, geht zurück auf eine Delegationsreise des Petitionsausschusses beim schottischen Parlament, wo schon seit längerem mit im Internet veröffentlichten Petitionen gearbeitet wird. Grundlage für die öffentlichen Petitionen beim Deutschen Bundestag war ein Antrag der damaligen Koalitionsfraktionen vom 23. November 2004, in dem es unter anderem heißt: „Die parlamentarische Demokratie lebt von der Zustimmung und Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger. Wir wollen daher durch die Möglichkeit, Sammel- und Massenpetitionen im Internet zu lesen und gegebenenfalls mitzuzeichnen, eine größere Transparenz schaffen und den Partizipationsgedanken stärken.“ Mit dem offiziellen Start des Internetportals am 1. September 2005 war die „öffentliche Petition“ geboren, denn unter dieser Bezeichnung hat die online veröffentlichte Petition Eingang in die Praxis und Literatur gefunden.

Die elektronische Petition bewirkte eine Lockerung der klassischen Auslegungsregel des Zivilrechts, die bis 2005 auch für Artikel 17 Grundgesetz galt: Beschwerden und Bitten an das Parlament mussten handschriftlich unterzeichnet sein. Die erforderliche

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

**RULE OF LAW PROGRAM
SOUTH EAST EUROPE**

June 2015

www.kas.de/rspsoe
www.kas.de

Unterschrift entfällt nun, wenn eine Petition über das Web-Formular auf dem Internetportal des Petitionsausschusses eingereicht wird. Der petitionsrelevante Schriftverkehr erfolgt jedoch weiterhin ausschließlich auf dem postalischen Weg. Diese Entscheidung ist aus Gründen der „Identitätsbestätigung“ gefällt worden, da so sichergestellt werden soll, dass die Petenten sich nicht mit falschen Daten an den Petitionsausschuss wenden.

Mit Einführung der „öffentlichen Petition“ hat der Deutsche Bundestag die Chance genutzt, das im Grundgesetz verankerte Petitionsrecht weiter zu stärken und auszubauen. Mit den Möglichkeiten der elektronischen Medien hat der Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages eine größere Transparenz und Öffentlichkeit für das Petitionsverfahren geschaffen und den Bürgerinnen und Bürgern Raum für den Austausch von Argumenten in Petitionsangelegenheiten bereitgestellt.

Natürlich gibt es einige Hürden, bevor aus einer elektronisch eingereichten Petition eine veröffentlichte Petition wird: So muss das Anliegen von allgemeinem Interesse sein, die Petition darf sich also weder im Ganzen noch in Teilen auf Personen beziehen, zudem darf sich keine sachgleiche Petition in der parlamentarischen Prüfung befinden. Jedes Anliegen wird vor einer Veröffentlichung entsprechend der Richtlinie für die Behandlung von öffentlichen Petitionen eingehend vom Ausschuss geprüft. Petitionen, die auf nicht realisierbare Wunschvorstellungen zielen, werden nicht veröffentlicht. Konkret bedeutet dies: Bei jeder veröffentlichten Petition wird sichergestellt, dass eine Umsetzung des Anliegens rechtlich machbar wäre. Auf eine politische Vorabbewertung wird dabei ganz bewusst verzichtet.

Die parlamentarische Prüfung einer veröffentlichten Petition unterscheidet sich im

Kern nicht von der Prüfung einer Einzelpetition. Eine Sonderstellung nehmen die „öffentlichen Petitionen“ nur insoweit ein, als den Berichterstattern für die parlamentarische Prüfung auch eine inhaltliche Auswertung des dazu gehörenden Diskussionsforums zugeleitet wird. Zudem besteht die Möglichkeit einer öffentlichen Sitzung: Wird eine Petition nach Eingang innerhalb von vier Wochen von 50.000 oder mehr Personen unterstützt, erreicht sie das „Quorum“ und sie wird im Regelfall öffentlich im Petitionsausschuss beraten. Das Besondere daran: Der Petent wird zu dieser Beratung eingeladen und darf sein Anliegen persönlich vor den Abgeordneten des Petitionsausschusses vorbringen.

Vom Modelversuch zum erfolgreichsten Internetangebot des Bundestages

Das Petitionsportal

„www.epetitionen.bundestag.de“ des Deutschen Bundestages durchlebte seit der Einführung 2005 drei Stufen bis es seine heutige Form erreichte: Bei der ersten Phase handelte es sich um einen sogenannten Modellversuch. Dieser basierte auf dem System des Schottischen Parlaments, weshalb das Portal anfangs vom International Tele-democracy Centre an der Napier-Universität in Edinburgh zur Verfügung gestellt wurde. Der große Erfolg des Modellversuches führte dazu, dass im Oktober 2008 ein eigens System entwickelt worden ist. Im Unterschied zum alten System mussten sich die Nutzerinnen und Nutzer nun anmelden und erst nach Bestätigung einer Verifizierungsmail war es möglich, die veröffentlichten Petitionen mitzuzeichnen und Forenbeiträge zu schreiben.

Im September 2012 ging dann das aktuelle System online. Mit dem Start durch den Bundestagspräsidenten, Prof. Dr. Norbert Lammert, erfuhr das Petitionsportal eine weitere Aufwertung. Dies betrifft insbesondere das Diskussionsforum, da sich hier ei-

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

**RULE OF LAW PROGRAM
SOUTH EAST EUROPE**

June 2015

www.kas.de/rspsoe
www.kas.de

ne der zwei großen Innovation verbirgt: Ziel des neuen System ist die Stärkung des Diskussionscharakters im Forum – weg von einem flachen Aufbau, hin zu einer so genannten Baumgliederung. Die Anordnung des alten Systems war auf das Darstellen von singulären Meinungsäußerungen ausgelegt, so war etwa die Bezugnahme nur über Zitate möglich, was bei längeren Diskussionen schnell unübersichtlich wurde. Mit der neuen Gliederung des Forums wird der Austausch von Meinungen verbessert, denn eine hierarchische Gliederung von Beiträgen kann einzelne Aspekte einer Diskussion genauer darstellen. Die Nutzer können zu einer Petition mehrere Diskussionszweige eröffnen, die sich mit Teilaspekten des Petitionsthemas auseinander setzen. In diesen Zweigen wiederum ist es möglich, direkt Bezug auf einen Beitrag zu nehmen. Wie sich die Beiträge und Antworten aufeinander beziehen ist damit nun auch visuell nachvollziehbar.

Auf Wunsch vieler Nutzerinnen und Nutzer ist es im neuen System auch möglich, unter einem Pseudonym eine Petition zu unterstützen: Wer dies wünscht, wird in der Mitzeichnungsliste nicht mehr unter seinem Realnamen aufgeführt, sondern unter einem vom System vorgegebenen kryptischen Decknamen. Damit wird die Unterstützung aber nicht anonymisiert: Das vorgegebene Pseudonym wird nur den Nutzern angezeigt, für die Mitarbeiter des Ausschussdienstes ist weiterhin der Realname sichtbar. So wird sichergestellt, dass die in den Verfahrensgrundsätzen des Petitionsausschusses festgeschriebenen Standards für elektronische Mitzeichnungen eingehalten werden.

Das Petitionsportal verzeichnet die mit Abstand höchsten Besucherzahlen unter allen Internetangeboten des Deutschen Bundestages; zwar schwankt die Anzahl der Besucher abhängig von den Themen der veröffentlichten Petitionen und lässt sich nicht pauschal beziffern, in der Regel machen die

Besucherzahlen des Petitionsportals aber gut die Hälfte des gesamten Internetangebots des Deutschen Bundestages aus. Das große Interesse in der Bevölkerung spiegelt sich zudem in der täglich steigenden Zahl der Registrierungen: So hatten sich bis Ende des Jahres 2012 mehr als 1,4 Millionen Bürgerinnen und Bürger bei www.epetitionen.bundestag.de registriert.

Vom Einzelanliegen zum digitalen Volksentscheid?

Die veröffentlichten Petitionen bieten der Bevölkerung neue Möglichkeiten der Beteiligung: Eine Petition von öffentlichem Interesse mitzuzeichnen und mitzudiskutieren, erlaubt es den Bürgerinnen und Bürgern sich über Wahlen hinaus zu beteiligen und sich gemeinsam für ein Anliegen stark zu machen. Nach Erfahrung des Petitionsausschusses steigt der Stellenwert der veröffentlichten Petitionen kontinuierlich an und es ist der Wunsch des Ausschusses, den Bekanntheitsgrad weiter zu steigern und noch mehr Menschen zu animieren, von ihrem guten Recht Gebrauch zu machen.

Mit Einführung der veröffentlichten Petitionen kamen in Presse und Literatur die Fragen auf, ob es sich um den Anfang einer interaktiven Demokratieform handeln könnte und wie die Möglichkeiten des Petitionswesens sich im Internetzeitalter weiterentwickeln könnten.

In diesem Zusammenhang gab es Stimmen, die in einem digitalisierten Petitionswesen einen Ersatz für einen bundesweiten Volksentscheid sahen. Der Ausschuss teilt diese eher utopischen Vorstellungen nicht, denn bei aller Euphorie muss gesagt werden, dass es sich bei den auf der Internetseite des Petitionsausschusses veröffentlichten Petitionen nicht um einen neuen Typus von Petition handelt. Es ist unerheblich, ob jemand seine Petition schriftlich oder online einreicht, denn jede Petition – ob veröffent-

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

**RULE OF LAW PROGRAM
SOUTH EAST EUROPE**

June 2015

www.kas.de/rspsoe
www.kas.de

licht oder nicht – wird parlamentarisch geprüft. Die „öffentliche Petition“ ist also auch eine Petition nach Artikel 17 Grundgesetz, leidglich mit der Besonderheit, dass der Text im Internet veröffentlicht wird und für vier Wochen diskutiert und mitgezeichnet werden kann. Die veröffentlichte Petition ist nicht mit der Idee eingeführt worden, ein neues demokratisches Instrument zu etablieren, um das politische Leben in Deutschland in neuer Art und Weise zu beeinflussen. Das Petitionsrecht garantiert jedermann, sich mit seinen Nöten und Sorgen an das Parlament wenden zu können oder Bitten zur Gesetzgebung einzureichen. Das war schon lange vor dem Zeitalter des Internets so und wird auch in Zukunft so bleiben. Trotz des erfreulichen Zuwachses von Bürgerinnen und Bürgern, die sich mithilfe des Petitionsausschusses und des Internets an den Geschicken der Bundesrepublik beteiligen möchten, darf der Petitionsausschuss sein Kerngeschäft nicht vergessen: die privaten Sorgen und Nöten des einzelnen Bürgers, der sich mit einer Einzelpetition an den Ausschuss wendet. Die Bearbeitung von persönlichen Bitten und Beschwerden macht für den Petitionsausschuss nach wie vor den Großteil seiner Arbeit aus. Dies wird sich auch mit den veröffentlichten Petitionen nicht ändern.

Dennoch birgt das Instrument der „öffentlichen Petition“ großes Potenzial, das der Ausschuss fördern möchte. Die Unterstützung im Internet veröffentlichter Petitionen und die dazu gehörenden Diskussionsforen, wo sich die Bürger über das Petitionsthema austauschen und unabhängig von etwa Entscheidungshierarchien oder Wissensunterschieden diskutieren können, ermöglichen, sich aktiv an der Politik der Bundesrepublik zu beteiligen. Dies könnte beispielsweise helfen, einer mittlerweile weit verbreiteten Politikverdrossenheit entgegenzuwirken.

Für einen Schritt in diese Richtung spricht, dass es einer Analyse zufolge gelungen ist,

durch die „öffentlichen Petitionen“ jüngere Bevölkerungsgruppen zu erreichen. Viele Besucher finden ihren Weg zum Internetportal des Petitionsausschusses nicht mehr über den direkten Zugang, so ist etwa 2012 der größte Zulauf, ca. 32 Prozent der Nutzer, über das soziale Netzwerk „Facebook“ registriert worden, das Petenten immer öfter nutzen, um eine Öffentlichkeit für ihre im Internet veröffentlichten Petitionen zu akquirieren. Diese Entwicklungen zeigen, dass der Petitionsausschuss durch die veröffentlichten Petitionen stark an Bekanntheit dazugewonnen hat und neue Bevölkerungsgruppen erschließt, wie dies vor 2005 nicht denkbar gewesen wäre.

Allerdings braucht es nicht nur die digitalen Medien und Prozesse, um die Bürgerinnen und Bürger zu erreichen. Diese Beteiligungstools eröffnen zwar neue Möglichkeiten und deren Potenzial wird langsam erkannt, das wichtigste ist jedoch, dass diese „Werkzeuge“ auch Widerhall finden. Die Adressaten und damit die Politik sind hier gefragt, für mehr Transparenz zu sorgen, Forderungen anzuhören und wenn möglich darauf einzugehen. Wenn das nicht passiert, führen die neuen Möglichkeiten nicht zu mehr Akzeptanz, sondern zu mehr Frust. Die anhaltende Bedeutung des Petitionswesens ergibt sich aus seiner Offenheit, Flexibilität und Anpassungsfähigkeit für unvorhergesehene und neuartige Problemlagen. Die Reformierung und Modernisierung des Petitionswesens ist deshalb eine ständige Aufgabe.