Protokoll der 84. Sitzung des Petitionsausschusses vom 29. Mai 2017
Öffentliche Anhörung von Sachverständigen zum Petitionswesen

Die Vorsitzende, Abg. Kersten Steinke (DIE LINKE.), eröffnet nach einigen organisatorischen Hinweisen zum Ablauf die Sitzung und begrüßt alle Anwesenden, insbesondere die geladenen Sachverständigen. Sie bittet diese zunächst um ihre Eingangsstatements von jeweils fünf Minuten zu folgenden Fragen: [1]

1. Wie sind die Eingabenzahlen im Hinblick auf das Petitionsrecht, rechtliche Stellung und Aufgabenbereich des Ausschusses einzuordnen?
2. Kann die Entwicklung der Eingabenzahlen auf bestimmte Ursachen zurückgeführt werden, ggf. welche?
3. Wird nach den Erkenntnissen zu 1. und 2. ein Handlungsbedarf oder eine Handlungsmöglichkeit für den Ausschuss gesehen?
4. Welche konkreten Empfehlungen können dem Ausschuss gegeben werden, um die Eingabenzahlen gegebenenfalls wieder zu steigern?

Dr. Andreas Jungherr (Juniorprofessor an der Universität Konstanz) merkt an, zu den ersten beiden Fragen könne er mangels verlässlicher Informationen nichts Wesentliches beitragen. Er erläutert, dass im Vergleich zu privaten Plattformen ein anderes Nutzungsverständnis vorliege. Bei den Petitionen an den Deutschen Bundestag handele es sich häufig um ein konkretes Anliegen, mit dem der Petent etwas erreichen möchte. Bei Petitionen auf anderen Plattformen gehe es oft gar nicht um die Umsetzung des Anliegens, sondern darum, Aufmerksamkeit und Öffentlichkeit zu erreichen. Der Erfolg von nichtstaatlich betriebenen Petitionsplattformen hänge davon ab, dass sie nicht auf die Umsetzung des Anliegens abzielten, sondern expressive Absichten verfolgten. Deshalb seien diese Petitionen auf sozialen Netzwerken so populär. Die unterschiedlichen Eingabezahlen von staatlichen und privaten Plattformen könnten mit der anderen Art der Partizipation zusammenhängen. Letztlich sei es eine politische Frage, ob man eher das eine Ziel (Durchsetzung der Petition) oder das andere Ziel (mehr politische Partizipation) mit der Plattform verfolge.

Als konkrete Empfehlungen zur Steigerung von Eingabezahlen empfiehlt **Dr. Andreas Jungherr** die technische Umsetzung der Plattform, insbesondere die Nutzerfreundlichkeit zu verbessern, die noch historisch in der Zeit verankert sei, in der sie entwickelt wurde. Dazu könne zum Bei-

[1] Die vorab zugeleiteten Stellungnahmen der Sachverständigen zu den Fragen sind als Anlagen 1 bis 7 beigefügt.

spiel ein stärkeres Suchmaschinenmarketing und eine stärkere Suchmaschinenoptimierung beitragen. Zudem müssten Nutzer die Möglichkeit haben, sich besser auf der Plattform darzustellen, zum Beispiel nicht nur den Sachverhalt, sondern auch die Gründe, die zu einer Petition geführt haben, zu erläutern. Eine Verlinkung der Nutzer auf Profile von sozialen Netzwerken wäre ebenfalls hilfreich. Insgesamt wäre eine stärkere Einbindung der Nutzer und Unterstützer der Plattform sinnvoll. Die Empfehlungen hätten im Wesentlichen das Ziel, die Performance zu verbessern. Er verweist auf sein schriftliches Statement, welches auf die Möglichkeiten zur Steigerung der Nutzerfreundlichkeit ausführlicher eingeht.

Dr. Markus Linden (Privatdozent an der Universität Trier) verweist ebenfalls auf seine schriftliche Stellungnahme, deren wesentliche Inhalte er vortragen möchte.

Petitionen würden in der Öffentlichkeit vor allem als kollektive Protestform wahrgenommen, auch wenn die Einzelpetition immer noch eine sehr große Rolle spiele. Die Vielzahl der Petitionsplattformen und deren Konkurrenzverhältnis führe aus Bürgersicht zu einer Unübersichtlichkeit des Partizipationsangebotes. Der Bundestag gerate durch die privaten Plattformen zunehmend unter Druck. Er schlage vor, diesem Druck nicht nachzugeben. Die öffentliche parlamentarische Petition, die ein Erfolgsmodell sei, müsse stattdessen weiterentwickelt werden. **Dr. Markus Linden** führt in Bezug auf die Eingabezahlen aus, eine quantitative Beurteilung der Zahlen sei unangemessen. Das Nebeneinander von privaten und parlamentarischen Plattformen verbiete die Reduzierung auf eine rein quantitative Beurteilung. In quantitativer Hinsicht sei die parlamentarische Plattform, die von Verfahrensrichtlinien und Neutralität geprägt sei, tendenziell immer den privaten Plattformen, die umfassende Werbemöglichkeiten böten, niedrigschwelliger und teilweise parteilich seien, überlegen. In qualitativer Hinsicht würden durch die öffentlichen Anhörungen von Petenten Repräsentationslücken in Bezug auf Themen und Gruppen geschlossen. Der Rückgang der Eingabezahlen lasse sich nicht monokausal erklären. Der Hauptgrund für den Rückgang der Eingabezahlen dürfte in der größeren Attraktivität privater Angebote liegen. Die strikte Trennung der parlamentarischen Plattform von privaten Anbietern sollte beibehalten werden.

Zu den Fragen 3. und 4. empfiehlt **Dr. Markus Linden** Folgendes:

a) keine Senkung des 50.000-Unterschriften-Quorums. Stattdessen könne der Ausschuss auch solche Anliegen öffentlich behandeln, die ohne Erreichung der Unterschriftengrenze viele Mitzeichner hatten. Hierfür sollte aber eine öffentliche Begründung des Ausschusses abgegeben werden, um das Verfahren transparent zu halten.

b) Neben den öffentlichen Anhörungen von unterschriftsstarken öffentlichen Petitionen sollten auch ausgewählte andere Sitzungen im Parlamentsfernsehen übertragen werden. Das erhöhe das Verständnis der Ausschussarbeit.

c) Um die Funktion des Petitionswesens als Repräsentationskorrektiv zu stärken, sollte man unterschriftsstarke öffentliche Petitionen auch in Plenumssitzungen des Parlaments beraten. Bürger und Bürgerinnen hätten damit eine bessere Möglichkeit der Themensetzung, indem sie eine „Aktuelle Petitionsstunde im Plenum“ erwirken könnten. Das Quorum hierzu

sollte allerdings wesentlich über den bekannten 50.000 Unterschriften in vier Wochen liegen. Gegenüber Konkurrenzangeboten wäre damit klargestellt, dass man es mit der Bürgerbeteiligung ernst meine.

d) Die Richtlinie des Petitionsausschusses biete zu große Möglichkeiten der Ablehnung der Veröffentlichung von Petitionen. Eine etwas größere Toleranz gegenüber tendenziell populistischen Anliegen sei angebracht.

Chistian Scherg (Geschäftsführer Revolvermänner GmbH) führt aus, die privaten Plattformen seien eine moderne Form der Meinungsmache. Die Hürden für eine Petition seien sehr niedrig; fast jedes Thema werde zugelassen und es werde suggeriert, dass Themen mit genügend Unterstützern in den politischen Prozess einflössen, was falsch sei. Es werde eine möglichst große Reichweite angestrebt. Die Sprache sei im Vergleich zur Plattform des Bundestages sehr einfach. Auf den privaten Plattformen werde eine Community aufgebaut, deren Auslöser die Petitionen seien. Fragen des Datenschutzes, zum Beispiel die Kontrolle, ob es sich um real Abstimmende handele, würden eher stiefmütterlich behandelt. Dadurch sei es möglich, große Zahlen von Unterstützern und Aufmerksamkeit in den Medien zu erzielen. Die Finanzierung der privaten Plattformen sei häufig ebenfalls unklar.

Die Plattform des Bundestages verkaufe dagegen keine Reichweite. Hier gehe es um einen politischen Prozess. Da aber dennoch eine Konkurrenzsituation mit den privaten Plattformen entstehe, müsse die Community gestärkt und mehr Diskussion ermöglicht werden. Das Bedürfnis nach Sichtbarkeit, Reichweite und Diskussion müsse ernst genommen werden, um die Abwanderung auf private Plattformen zu verhindern.

Andreas Kugler (Mitglied des Abgeordnetenhauses von Berlin und Stellvertretender Vorsitzender des Petitionsausschusses) stellt fest, die Eingabezahlen für das Land Berlin unterlägen ebenfalls Schwankungen und seien tendenziell gesunken, wenn auch nicht so stark wie beim Deutschen Bundestag. In Berlin gebe es seit September 2011 die Möglichkeit, Petitionen online einzureichen. Bisher sei es jedoch nicht möglich, geeignete Petitionen zu veröffentlichen und online zu diskutieren. Auch wenn die sinkenden Eingabezahlen nicht wissenschaftlich untersucht worden seien, habe er aus seinen Erfahrungen einige Erklärungen dafür. Der Rückgang könnte im Zusammenhang mit der Einrichtung von Bürgerbüros in Berlin seit 2014 stehen. Seitdem könnten die Mitglieder des Abgeordnetenhauses direkte Anlaufstellen in ihren Wahlkreisen einrichten, was zu einer Reduzierung der Eingaben geführt haben könnte. Auch die Einrichtung von neuen Beschwerdestellen oder Beauftragten für bestimmte Themen und das verbesserte Beschwerdemanagement dürfte zu einer Verringerung der Anzahl der Petitionen beigetragen haben.

Ein weiterer wichtiger Faktor sei auch in Berlin die Konkurrenz mit privaten Petitionsplattformen. Eine mögliche Kooperation mit privaten Petitionsportalen sei seiner Ansicht nach schwierig. So habe der Berliner Petitionsausschuss sehr hohe Ansprüche an den Datenschutz und grundsätzliche Prinzipien, die nicht verhandelbar seien.

Zur Steigerung der Eingabezahlen gebe es verschiedene Möglichkeiten. So müsse die Bekanntheit des Angebots des Petitionsausschusses durch den Ausbau der Öffentlichkeitsarbeit erhöht werden. In Berlin habe man die Erfahrung gemacht, dass die Präsenz vor Ort bei den Bürgern wichtig

sei, zum Beispiel in Einkaufscentern, Jobcentern, Bürgerämtern, etc. Wichtig sei auch die Kooperation mit Schulen, weil man hier die „Kunden von Morgen" treffe.

Andreas Kugler weist darauf hin, dass es in Berlin nicht die Möglichkeit eines Berichterstatters und damit einer Fraktion gebe, eine Petition nicht zu beraten und damit zu verschleppen. Dies könne zur einer gewissen Politikverdrossenheit und zur Abwanderung auf andere Plattformen führen.

Britta Oertel (Institut für Zukunftsstudien und Technologiebewertung - izt) bezieht sich in ihren Ausführungen auf eine Studie des Büros für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag zum Thema „Online-Bürgerbeteiligung an der Parlamentsarbeit", die den Zeitraum 2015 bis 2017 umfasst und Angebote untersuchte, die es Bürgerinnen und Bürgern ermöglichen, mithilfe des Internets Einfluss auf politische Entscheidungen zu nehmen, wozu auch die Plattform e-Petitionen zählt. Es seien zwar nicht Eingabezahlen, sondern nur die Kennzahlen zur Nutzung der Petitionsplattform und des Diskussionsforums untersucht worden, die jedoch als hoch zu bewerten seien. Sie empfiehlt, nicht nur die Zahlen, sondern auch die Inhalte (Themen- und Diskussionsvielfalt) zu betrachten. Als Ursache für den Rückgang der Eingabezahlen sieht sie die Konkurrenz zu privaten Plattformen, die man jedoch auch als Chance ansehen könne. Der Bekanntheitsgrad in der Bevölkerung und die wachsende Bedeutung externer Webseiten und sozialer Netzwerke als Zugangsweg zu der Plattforme e-Petitionen spiele eine wichtige Rolle. Als Handlungsmöglichkeiten, um mehr Bürgerinnen und Bürger zu erreichen, nennt **Britta Oertel** das responsive Webdesign und den Umgang mit den außerparlamentarischen Petitionsportalen. Konkret empfiehlt sie folgende Maßnahmen: bessere Hinweise auf der Startseite des Bundestages, zum Beispiel ein Button „Beteiligen Sie sich", eine einheitliche Registrierung für alle Angebote des Deutschen Bundestages sowie standardisierte Schnittstellen zu anderen Angeboten und Netzwerken, für die stärker geworben werden könnte.

MR Dr. Klaus Unterpaul (Leiter des Referates „Ausschüsse, Kommissionen" im Bayerischen Landtagsamt) hat in der Praxis des Bayerischen Landtags ähnliche Erfahrungen wie der Petitionsausschuss beim Deutschen Bundestag gemacht. So seien die Eingabezahlen ebenfalls zurückgegangen, die zum Teil auch von den jeweiligen aktuellen politischen Themen abhingen. Es gebe zwar nicht die Möglichkeit, eine Petition online zu veröffentlichen, aber die Petitionen erhielten viel mehr Unterstützer als früher. Die Zahl der Sammel- oder Massenpetitionen habe deutlich zugenommen. Entscheidend für die Qualität des Petitionswesens sei die Transparenz. Petitionen würden in Bayern nicht nur vom Petitionsausschuss, sondern auch von den Fachausschüssen in der Regel (90 Prozent) öffentlich behandelt. Der Petent könne anwesend sein und auch gehört werden. Da beim Bundestag nicht alle Sitzungen öffentlich seien, könne man die Sitzungen auch aufzeichnen und nur dem Petenten einen entsprechenden Link davon senden. Man solle nicht von der Quantität auf die Qualität schließen. Alles, was der Erhöhung der Transparenz diene, halte er für sinnvoll.

Ulrich Riehm (Institut für Technikfolgenabschätzung und Systemanalyse - ITAS) führt aus, es sei kein vernünftiges Ziel, die Eingabezahlen zu maximieren. Ziel sollte es sein, die Eingabemöglichkeiten möglichst niedrigschwellig und wenig sozialselektiv zu gestalten. Der Petitionsausschuss

sollte ein transparentes Verfahren durchführen, um eine möglichst große Akzeptanz und Zufriedenheit bei den Bürgerinnen und Bürgern zu erreichen. Qualität sei wichtiger als Quantität. Zum Rückgang der Eingabezahlen gebe es keine seriösen empirischen Untersuchungen. Diese Frage sei komplex und schwierig zu untersuchen. Der Petitionsausschuss könne jedoch sein eigenes Verfahren beeinflussen und verbessern. Denn ein möglicher Grund für den Rückgang der Nutzung des Petitionsrechts beim Bundestag könnte im besonderen Zulassungsverfahren für die öffentlichen Petitionen liegen. Nach dem ihm zur Verfügung stehenden Zahlen aus den Jahren 2010 bis 2014 würden nur ca. zehn Prozent der zur Veröffentlichung eingereichten Petitionen tatsächlich zugelassen und nur etwa drei Prozent aller Petitionen seien öffentlich. Dagegen hätten in einer Befragung aus dem Jahr 2007 80 Prozent der Petenten den Wunsch nach Veröffentlichung ihrer Petition geäußert, und ähnlich viele wollten damit Aufmerksamkeit erreichen. Er würde vorschlagen, dass der Bundestag alle Petitionen veröffentlicht, wenn die Petenten dies wünschten und keine besonderen Gründe dagegen sprächen. Das Premiumprodukt des Petitionswesens sei die öffentliche Petition, die aber derzeit noch ein Nischendasein friste.[2]

Für die weiteren Ausführungen wird auf die schriftlichen Stellungnahmen der Sachverständigen verwiesen.

Die Vorsitzende eröffnet die Diskussion.

Abg. Paul Lehrieder (CDU/CSU) fragt, wie man den Unterschied zu privaten Plattformen stärker herausarbeiten und die Verbraucher aufklären könne, dass es nur beim Bundestag eine parlamentarische Prüfung ihrer Petition gebe.

Dr. Markus Linden erwidert, man dürfe keine Privilegierung privater Plattformen betreiben und keine privilegierten Schnittstellen für diese anbieten, weil falsche Versprechungen geweckt würden. Es werde zum Beispiel von privaten Plattformen suggeriert, bestimmte Petitionen seien erfolgreich gewesen, nur weil man sie an einen Petitionsausschuss eines Landes oder des Bundes weitergeleitet habe. Zudem sollte man als „quasi plebiszitäres Element" die öffentlichen Anhörungen aufwerten.

Abg. Stefan Schwartze (SPD) möchte wissen, was auf Bundesebene getan werden könne, um besser über das Petitionswesen zu informieren und direkter auf die Menschen zuzugehen. Er schlägt vor, trotz vieler technischer und organisatorischer Hürden über einen gemeinsamen Auftritt des Bundes und der Länder zum Petitionswesen grundsätzlich nachzudenken.

Andreas Kugler schlägt Auftritte des Petitionsausschusses vor Ort in Städten zu bestimmten Veranstaltungen oder eine Tour durch die Bundesländer vor, um mehr Aufmerksamkeit zu erreichen. Er spricht sich gegen die Übernahme von einzelnen Petitionen von privaten Portalen aus, weil dies zum Verlust der Neutralität führen würde. Stattdessen sollten diese Portale auf die jeweilige Zuständigkeit von Ländern oder des Bundes bei bestimmten Petitionen hinweisen.

Chistian Scherg rät davon ab, mit einzelnen privaten Plattformen zusammenzuarbeiten. Die Kontrolle und Sicherheit der Echtheit von Unterschriften sei nicht garantiert, da diese Plattformen

---

[2] Anmerkung des Ausschusssekretariates: Zur Veröffentlichungsquote wird auf die Übersicht „Veröffentlichte Petitionen" des Ausschussdienstes Bezug genommen, siehe Anlage 8.

vor allem Reichweite anstrebten. Die privaten Plattformen müssten ihre technischen Standards zunächst erheblich erhöhen und dokumentieren.

Die Vorsitzende weist darauf hin, dass der Petitionsausschuss häufig mit einem Stand auf Messen vertreten sei und viele Abgeordnete Bürgersprechstunden auch zu Petitionsanliegen durchführten.

Abg. Kerstin Kassner (DIE LINKE.) betont, für sie sei Transparenz besonders wichtig. Zu der Frage des Quorums von 50.000 Unterschriften wünsche sie sich im Unterschied zu Dr. Linden ein von allen akzeptiertes niedrigeres Quorum, weil die Entscheidung über die öffentliche Beratung einer Petition, die nicht das Quorum erreicht habe, häufig von der Mehrheit nach politischen Interessen getroffen werde. Viele Petenten würden sich zudem direkt an die zuständige Behörde wenden.

Dr. Markus Linden ist der Ansicht, das Quorum habe sich bewährt. Erst in den letzten beiden Jahren würden weniger Petitionen das Quorum erreichen. Dieser Zeitraum sei zu kurz, um es zu senken, zumal es die Möglichkeit gebe, Petitionen auch ohne Erreichen des Quorums öffentlich zu beraten. Die Entscheidung über derartige öffentliche Beratungen sollte extensiver begründet werden. Zu dem Thema „Steigerung der Öffentlichkeit" verweist er auf seine im Eingangsstatement genannten Vorschläge.

Die Vorsitzende ergänzt, das Quorum habe Vor- und Nachteile: einerseits schütze es, weil bei Erreichen des Quorums die Petition öffentlich beraten werde (es sei denn, der Ausschuss entscheide sich mit Zwei-Drittel-Mehrheit dagegen, was praktisch nie vorkomme); andererseits störe es, weil bei Nichterreichen des Quorums politische Mehrheiten im Ausschuss entschieden, ob die Petition öffentlich beraten werde oder nicht.

Abg. Corinna Rüffer (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) stellt fest, dass der Focus nach der bisherigen Diskussion nicht auf die Eingabezahlen gelegt werden sollte, obwohl deren Sinken der Anlass für diese Anhörung sei. Deshalb sei das Ziel, herauszufinden, wie das Petitionswesen qualitativ weiterentwickelt werden könne, um den Petenten zufriedenzustellen. Zurzeit seien viele Petenten mit der Dauer und Intransparenz des Verfahrens unzufrieden. Im Vergleich mit privaten Plattformen, die oft für eine Petition mit demselben Thema wesentlich mehr Unterstützer gewännen, habe sie den Eindruck, die Petenten hätten das Gefühl der besseren Durchsetzungsfähigkeit ihres Anliegens auf einer privaten Plattform. Es gebe Beispiele dafür, dass Petitionen von privaten Plattformen letztlich zu Gesetzesänderungen geführt hätten. Andererseits sei über eine Petition zum Thema TTIP beim Bundestag mit mehr als hunderttausend Unterstützern bis heute nicht entschieden worden. Sie fragt, wie man Menschen erreichen könne, die zurzeit nicht das Petitionswesen nutzen (zum Beispiel Frauen, Menschen mit geringerer Bildung, mit einer Behinderung, mit Migrationshintergrund, etc.). **Abg. Corinna Rüffer** möchte zudem wissen, ob es möglich sei, verbindliche Kriterien für private Plattformen zu entwickeln, um Missbrauch zu verhindern und eine Kooperation mit diesen Plattformen ermöglichen.

Ulrich Riehm führt aus, 30 Prozent der Bevölkerung wüsste grundsätzlich nichts vom Petitionsrecht. Wie bereits von Herrn Kugler ausgeführt, müsse man auf die Menschen zugehen, in Schulen, Vereine, vor Ort präsent sein oder eine jährliche Petitionswoche zum Beispiel mit der Bundeszentrale für politische Bildung als Partner veranstalten.

MR Dr. Klaus Unterpaul ergänzt, auch wenn die Erfolgsquote von Petitionen relativ gering sei, können man die Petenten nur zufrieden stellen, indem man ihnen das Ergebnis so erkläre, dass sie sich ernst genommen fühlen. Eine Möglichkeit hierfür sei die öffentliche Behandlung der Petition.

Britta Oertel findet es sehr schwierig, langfristige und verlässliche Kriterien für eine Zusammenarbeit mit privaten Plattformen über das Internet zu entwickeln, zumal sie die Probleme in der Zusammenarbeit weniger auf der technischen Seite, sondern eher in organisatorischen Fragen sehe.

Abg. Kordula Kovac (CDU/CSU) erkundigt sich nach den Zielen, den eigenen Interessen und der Finanzierung der privaten Plattformen.

Dr. Markus Linden erläutert, Change.org sei eine internationale Organisation, die nach Deutschland expandiert sei, sich über Werbung und Spenden finanziere und mit dem Verein „Demokratie e.V." verbunden sei. Ziel sei vor allem die Steigerung der eigenen Reputation. Auch openPetition mit dem Mehrheitseigner Campact finanziere sich durch Spenden und durch Werbung für Petitionen. Campact sei wiederum Inhaber einer eigenen Kampagnenplattform „WeACT", während openPetition eher die neutrale Plattform sei. Seines Erachtens seien diese Plattformen nicht neutral.

Abg. Annette Sawade (SPD) fragt, wie man die Plattform e-Petitionen attraktiver und niedrigschwelliger machen könne und ob es Untersuchungen zu der Erfolgsquote der sogenannten simultanen Demokratie gebe, das heißt, ob die privaten Plattformen etwas mit Petitionen erreicht hätten, die nicht von Petitionsausschüssen weiterbehandelt worden sind.

Dr. Andreas Jungherr erklärt, der Erfolg der privaten Plattformen habe auch damit zu tun, dass sie über die Suche bei google mit bestimmten Stichworten zu Petitionen relativ prominent platziert seien, was bei der Plattform e-Petitionen nicht der Fall sei. Ebenso komme es darauf an, wie man erfolgreiche Petitionen inszeniere. Der Erfolg einer Petition müsse auch als Erfolg des Petitionsausschusses dargestellt werden. So sei die öffentliche Anhörung einer Petition auch eine Werbung für die Plattform und sollte gezielt als Erfolg dargestellt werden. Auch müsse die Community besser verzahnt werden, zum Beispiel dadurch, dass der Petent auf ähnliche Petitionen hingewiesen werde. Dies steigere die Partizipationserfahrung. Die Verlinkung der Petition oder ihrer Mitzeichnung auf soziale Netzwerke müsse ebenfalls möglich sein, wodurch die Nutzerbasis und die Bekanntheit der Plattform gesteigert würden.

Chistian Scherg ist keine Studie zur Erfolgsquote privater Plattformen bekannt. Für ihn sei das Thema Community-Management entscheidend, mit dem man Menschen erreichen könne, die man normalerweise nicht erreiche. Menschen mit eigener Reichweite durch Kanäle in sozialen Netzwerken informieren andere zum Beispiel über ihre Unterstützung von Petitionen und wirken

damit als Multiplikator. Er fände es auch sinnvoll, in anderen Medien über Petitionen mit sehr vielen Unterstützern zu berichten.

Abg. Antje Lezius (CDU/CSU) stellt fest, dass Einigkeit über die Notwenigkeit bestehe, die Wahrnehmung der Petitionsplattform des Bundestages in der Öffentlichkeit zu steigern. Sie möchte vor dem Hintergrund, dass es mehr um Reichweite als um Inhalte gehe, wissen, anhand welcher Kriterien der Petitionsausschuss Petitionen auswählen solle, die stärker in soziale Netzwerken eingebettet werden und wie die Diskussion dieser Petitionen moderiert werden solle.

Dr. Andreas Jungherr antwortet, auf privaten Plattformen müssten die Petitionen nicht moderiert werden, sondern der Petent habe die Möglichkeit, Werbung für seine Petition zu machen. Deshalb müsse der Ausschuss keine Vorauswahl treffen, sondern die Plattform selbst würde die Petition automatisch einbetten und ihr zum Beispiel bestimmte Diskussionsbeiträge zuordnen, wodurch die Petition mehr Dynamik bekäme. Petenten sollten die Möglichkeit haben, über soziale Netzwerke auf die Petition hinzuweisen.

Abg. Peter Meiwald (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) kommt auf die Zulassungspraxis für öffentliche Petitionen zurück und fragt, ob abgesehen von strafrechtlichen Kriterien eine Definition von Kriterien für die Veröffentlichung von Petitionen notwendig sei, oder ob der Wunsch des Petenten nach Veröffentlichung ausreiche. Da viele Petenten unter anderem wegen der Dauer des Verfahrens mit der Bearbeitung ihrer Anliegen nicht zufrieden seien, erkundigt er sich nach Möglichkeiten der Einführung eines „Skandalisierungsmechanismus", indem zum Beispiel veröffentlicht werde, welche Petitionen wie lange nicht bearbeitet worden seien, und nach Möglichkeiten, wie der Petitionsausschuss mehr Wirkung aus dem Gremium heraus auf das Parlament insgesamt erreichen könne.

Dr. Markus Linden führt zum Thema Zufriedenheit aus, es sei schon ein Erfolg, wenn über eine Petition eine Debatte laufe, wie zum Beispiel bei TTIP, auch wenn das Anliegen selbst nicht umgesetzt werde. Man sollte Zufriedenheit nicht mit der Erfüllung des Anliegens gleich setzen. Im Übrigen stehe es den Mitgliedern des Ausschusses frei, bestimmte negative Dinge gegenüber der Presse zu skandalisieren. Zur Veröffentlichungspraxis von Petitionen falle auf, dass zu wenig populistische Anliegen veröffentlicht würden. Diese gehörten seiner Ansicht nach auch zur Debatte, um moderiert werden zu können. Die Richtlinie für die Behandlung von öffentlichen Petitionen biete zu große Eingriffsmöglichkeiten. Ihm lägen jedoch keine Erkenntnisse über deren Anwendung vor. Die Richtlinie enthalte auch die Formulierung „falsche Meinungsäußerung", die es nicht gebe. Er plädiert für eine offenere Fassung der Richtlinie.

Ulrich Riehm ergänzt, die Richtlinie zur Veröffentlichung von Petitionen enthalte neben den legitimen strafrechtlichen Ausschlusskriterien Sonderregelungen, die er für problematisch halte. Es sei eine Fehleinschätzung, den Erfolg einer Petition allein an der Durchsetzung des Interesses des Petenten zu messen. Er schließt sich insoweit Dr. Unterpaul an, wonach der Erfolg darin bestehe, dass der Petent ernst genommen werde und den Bescheid zu seiner Petition nachvollziehen könne.

Abg. Kerstin Kassner (DIE LINKE.) möchte wissen, ob es Anhaltspunkte für eine Unzufriedenheit der Petenten mit der Art der Erledigung ihrer Petition gebe.

MR Dr. Klaus Unterpaul weist darauf hin, dass die Petenten sich bewusst an den Petitionsausschuss und nicht an die zuständige Behörde wendeten, weil sie nicht die Stellungnahme der Behörde haben wollen, sondern ein Votum der Abgeordneten über ihr Anliegen. Eine Übersendung der Stellungnahme der Behörde an die Petenten mit der Anmerkung des Ausschusses, dass er sich dem anschließe, reiche nicht aus. Die Petenten möchten die Gründe dafür wissen. In Bayern sei man deshalb bestrebt, die mehrheitlich fraktionsübergreifend getroffenen Entscheidungen der Abgeordneten an die Petenten mit einer Begründung zu versehen, aus der hervorgehe, warum man sich der Stellungnahme einer Behörde angeschlossen habe. Dies sei noch wichtiger, wenn es sich um politische Entscheidungen, also Mehrheitsentscheidungen handele.

Ulrich Riehm betont, die Verfahrenszufriedenheit, Transparenz, Augenhöhe, etc. seien ausschlaggebend für die generelle Zufriedenheit. Von den Befragten in einer Studie hätten 60 Prozent nicht nachvollziehen können, warum ihre Petition nicht veröffentlicht worden sei, was zu Frustration führe.

Abg. Stefan Schwartze (SPD) erläutert, die Rolle der privaten Plattformen als „Bündnispartner" bzw. „Werbeunterstützer" der Nutzer sei seiner Ansicht nach eine ganz andere als die Rolle des Petitionsausschusses als Adressat der Petitionen. Insofern sei eine Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Plattformen schwierig oder sogar aus Gründen der Neutralitätspflicht des Petitionsausschusses ausgeschlossen.

Dr. Markus Linden stellt fest, Abg. Stefan Schwartze habe seine Argumentation zusammengefasst. Dem sei nichts hinzuzufügen. Man könne keine private Plattform privilegiert behandeln. Er rate von einer Zusammenarbeit ab.

Die Vorsitzende schließt die Diskussion und bedankt sich bei den Teilnehmenden. Sie fasst die Diskussion wie folgt zusammen: Man solle sich nicht an den Zahlen, sondern an den Inhalten orientieren. Erfolgreich sei eine Petition bereits, wenn die Petenten ernst genommen werden, aber nicht nur, sondern auch das Ergebnis sei wichtig. Das sei zugleich ein Erfolg für den Ausschuss. Vorgeschlagen worden seien zum Beispiel folgende Maßnahmen: Informationsveranstaltungen an Schulen durchzuführen, um über das Petitionswesen aufzuklären, die Erhöhung der Transparenz und des Bekanntheitsgrades, die Öffentlichkeitsarbeit und Nutzerfreundlichkeit zu verstärken, eine Petitionsstunde im Plenum und eine „Woche der Petitionen" einzuführen, mehr öffentliche Petitionen zuzulassen und mehr öffentliche Beratungen von Petitionen durchzuführen sowie die Überarbeitung der Richtlinie für die Behandlung öffentlicher Petitionen. Dagegen sei die Rolle des Petitionsausschusses im Bundestag nicht thematisiert worden. Da die Wahlperiode sich dem Ende nähere, werde man einige dieser Aufgaben an den nächsten Petitionsausschuss als Vermächtnis weitergeben. Die Sitzung ist damit beendet.

Deutscher Bundestag

Öffentliche Sitzung (Anhörung) des Petitionsausschusses am 29. Mai 2017 zum Petitionswesen

Stellungnahme von Junprof. Dr. Andreas Jungherr, Konstanz

Universität Konstanz

Junprof. Dr. Andreas Jungherr
Juniorprofessor Social Science Data Collection & Analysis
Fachbereich Politik- & Verwaltungswissenschaft
Universität Konstanz
Universitätsstraße 10
D-78464 Konstanz
+49 7531 88-2321
Fax +49 7531 88-4159

andreas-martin.jungherr@uni-konstanz.de
http://andreasjungherr.net

9.05.2017

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Sachverständigenanhörung zum Petitionswesen am 29. Mai 2017 zum zugesendeten Fragenkatalog:

1. **Einordnung der Eingabenzahlen**
   Siehe zu 2.

2. **Gründe für Entwicklung der Eingabenzahlen**
   Zu beiden Punkten 1 & 2 fehlen mir verlässliche Informationen, so dass ich hier leider keine belastbaren Einschätzungen geben kann.

3. **Handlungsbedarf- bzw. Handlungsmöglichkeiten des Ausschusses im Hinblick auf 1 & 2**
   Letztlich hängt die Antwort auf diese Frage von dem gewählten Funktionsverständnis von Petitionen ab.
   Die unumstrittene Stärke des elektronischen Petitionssystems des deutschen Bundestags liegt in seiner klaren Einbettung in die Arbeit des. Dies zeichnet das System besonders auch im internationalen Vergleich aus. Diese Einbindung führt jedoch auch dazu, dass die Plattform und entsprechende Prozesse klar in einem engen Begriff der Funktion von Petitionen für Einreichende und Nutzer liegen. Während die Petitionsplattform klar erfolgreich ist, die Einreichung klassischer Petitionen über einen elektronischen Weg zu ermöglichen ist sie weniger erfolgreich darin, einer weiter gefassten Funktion der Nutzung von Online-Petitionen zu entsprechen. Betrachtet man die Einreichung und Mitzeichnung von Online-Petitionen als nicht nur motiviert durch

das direkte Erreichen des Petitionsziels, sondern auch in expressiver oder performativer Funktion fällt die Petitionsplattform des deutschen Bundestags hinter Mitbewerber zurück, die hier ihre zentrale Stärke sehen.

Es gibt gute Gründe, sich bei der Gestaltung der Plattform und der öffentlichen Kommunikation dazu wie bisher auf ein „enges" Petitionsverständnis zu konzentrieren. Tut man dies folgt jedoch aus meiner Sicht auch, dass die Nutzungszahlen der Plattform sich eher unwesentlich steigern lassen. Nimmt man sich aber den Erfolg anderer Petitionsplattformen zum Vorbild und misst sich an den entsprechenden Zahlen bedeutet das dann auch zwangsläufig, dass man die entsprechenden Nutzungsmotive mit in der Bewertung berücksichtigen muss. Wenn es Petenten und Mitzeichnern auf alternativen Angeboten hauptsächlich darum geht, öffentliche Aufmerksamkeit für ihre Anliegen zu generieren und dadurch gegebenenfalls politischen Druck auszuüben lassen sich diese Nutzer wohl eher unwahrscheinlich für die Nutzung der Petitionsplattform des Bundestages gewinnen, die ihnen für das Erreichen dieser Ziele vergleichsweise geringe Funktionalität bietet. Um auch Petenten mit diesen Motiven auf die Petitionsplattform des Bundestags zu ziehen, wäre eine bewusste Ausweitung des Verständnisses der Funktion von Petitionen auf Seiten des Betreibers der Plattform und eine Erweiterung der technischen Funktionalität notwendig. Ob dies gewollt ist läuft letztlich auf eine politische Entscheidung hinaus. Direkte Vergleiche von Nutzungszahlen von Petitionsplattformen mit einem engen entgegen einem breiten funktionalen Verständnis ist allerdings wohl wenig informativ.

4. Konkrete Empfehlungen zur Steigerung von Eingabenzahlen

Gesetzt man möchte die Eingabenzahlen steigern bieten sich die folgenden Maßnahmen an:

- Suchmaschinenoptimierung und –marketing: Hier gilt es generell, die Petitionsplattform des deutschen Bundestags im Kontext relevanter Suchbegriffe prominenter zu platzieren. Die Petitionsplattform des deutschen Bundestages erscheint zwar unter dem Suchbegriff „epetitionen" auf Google sehr prominent aber schon bei der Suche nach dem Begriff „epetition" fällt sie zurück. Auch bei der Suche nach den deutlich geläufigeren Begriffen „Online Petition" oder „Petition" ist die Plattform nur noch ein Angebot unter vielen. Hier ließe sich zum Beispiel auch gezielt über Google-Anzeigen für petitionsrelevante Begriffe gezielt Aufmerksamkeit

auf die Plattform lenken. Hier gilt es in erster Linie aus Nutzerperspektive zu denken und deren Suchverhalten und Informationsbedürfnis entgegen zu kommen.

- Gezielteres Herausstellen erfolgreicher Petitionen: Eine wesentliche Funktion von Online-Petitionen liegt in der Schaffung von öffentlicher Aufmerksamkeit für die Anliegen der Petenten. Durch das gezielte öffentlichkeitswirksame Herausstellen erfolgreicher Petitionen auf der Petitionsplattform des deutschen Bundestages, zum Beispiel durch Unterstützung in der Pressearbeit oder durch entsprechend beworbene Veranstaltungen, könnte der Ausschuss die Einreichung von Petitionen auf seiner Plattform deutlich attraktiver machen. Hier gilt es allerdings natürlich abzuwägen ob der damit verbundene Aufwand und eventuelle Kontrollverlust durch das verfolgte Ziel gerechtfertigt erscheint.
- Gesteigerte Nutzungsfreundlichkeit: Die Plattform entspricht in Layout, Benutzerführung und Verknüpfungsmöglichkeiten auf andere Onlinedienste bei Weitem nicht dem aktuellen technischen Stand und Nutzererwartungen. Generell empfiehlt sich zumindest über die Einführung der folgenden Funktionalitäten nachzudenken:
  a) Benutzerfreundliche und technisch zeitgemäß gelöste Einbettung von Einzelpetitionen und ihrer Mitzeichnerentwicklung auf Sozialen Netzwerkseiten wie Facebook und Twitter. Auch sollte es Mitzeichnern einfach ermöglicht werden durch einen kurzen Post auf ihren persönlichen Profilen auf ihre Mitzeichnung einer Petition hinzuweisen. Die Zeichnung von Online-Petitionen ist immer auch als Ausdruck persönlicher politischer Unterstützung zu werten. Je einfacher dies durch die Plattform ermöglicht wird desto populärer wird ihre Nutzung. Zusätzlich dient jeder Nutzerpost über die eigene Mitzeichnung der Plattform zur Werbung und steigert ihre Bekanntheit.
  b) Automatisierte Einbindung von Medienberichterstattung und Social-Media-Aktivität zu einzelnen Petitionen.
  c) Automatische Verknüpfung von thematisch verwandten Petition oder solchen, die eine große Zahl von Mitzeichnern teilen. Auch dadurch steigert sich die Nutzerfreundlichkeit der Plattform und lädt Nutzer zu mehr Partizipation ein.
  d) Regelmäßiger Vergleich in Bezug auf technische Umsetzung und funktionale Gestaltung mit anderen erfolgreichen Online-Petitionsplattformen.

Diese Empfehlungen laufen im Wesentlichen darauf hinaus, den expressiven und performativen Charakter von Online-Petition im Kontext von politischer Partizipation anzuerkennen und entsprechendes Handeln für Nutzer zu erleichtern. Dies geht jedoch, wie oben diskutiert, über eine enge Auslegung der partizipativen Funktion von Petitionen als reiner Ausdruck eines eng gefassten politischen Anliegens hinaus. Folgt man dieser weiteren Interpretation jedoch nicht wird sich die Aufmerksamkeits- und Nutzungsintensitätslücke der Petitionsplattform des deutschen Bundestags und anderer Angebote nicht schließen, sondern tendenziell eher vergrößern. Wenn dies als Problem wahrgenommen wird, sollte auch das Angebot des deutschen Bundestags dem tatsächlichen Nutzerverhalten und Partizipationsinteressen von typischen Einreichern und Mitzeichnern von Online-Petitionen angepasst werden.

Deutscher Bundestag

Öffentliche Sitzung (Anhörung) des Petitionsausschusses am 29. Mai 2017 zum Petitionswesen

Stellungnahme von Dr. Markus Linden, Trier

Stellungnahme zur öffentlichen Sachverständigenanhörung des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestags am 29.05.2017

PD Dr. Markus Linden
(Forschungszentrum Europa/Universität Trier)

Inhalt

1. Fragenkatalog zur Anhörung (1)
2. Stellungnahme (1)
2.1 Vorrede und Einordnung (1)
2.2 Zu den einzelnen Fragen des Ausschusses (4)
3. Anhang: Vortragsmanuskript „Getriebene Parlamente? Der Formwandel der Demokratie am Beispiel des Petitionswesens" (8)

1. Fragenkatalog zur Anhörung

(1) Wie sind die Eingabezahlen im Hinblick auf das Petitionsrecht, rechtliche Stellung und Aufgabenbereich des Ausschusses (z.B. „Seismograph") einzuordnen?

(2) Kann die Entwicklung der Eingabezahlen auf bestimmte Ursachen zurückgeführt werden, ggf. welche?

(3) Wird nach den Erkenntnissen zu (1) und (2) ein Handlungsbedarf oder eine Handlungsmöglichkeit für den Ausschuss gesehen?

(4) Welche konkreten Empfehlungen können dem Ausschuss gegeben werden, um die Eingabezahlen gegebenenfalls wieder zu steigern?

2. Stellungnahme

2.1 Vorrede und Einordnung

Aktuell befinden sich westliche Demokratien in einem Prozess des Formwandels – mit offenem Ausgang. Sogenannte „partizipatorische Innovationen" treten neben hergebrachte Verfahren und Institutionen der repräsentativen Demokratie, wobei von Seiten der Bevölkerung immer wieder Präferenzen in Bezug auf die Implementierung neuer Beteiligungsprozesse geäußert werden. Bei „partizipatorischen Innovationen" handelt

es sich einerseits um altbekannte Beteiligungsformen (z.B. Verfahren der direkten Demokratie, die in den Bundesländern sukzessive erweitert wurden), andererseits aber auch um tatsächliche Innovationen (etwa Verfahren der kooperativen Demokratie – z.B. Bürgerhaushalte – sowie Verfahren der digitalen Demokratie).[1]

Insbesondere in Bezug auf den Gleichheitsanspruch von Demokratie wirft die Implementation neuer Beteiligungsformen zahlreiche Fragen und Probleme auf, da die hergebrachten repräsentativen Institutionen diesbezüglich zwar keine optimale, aber doch eine vergleichsweise gute Leistungsbilanz aufweisen.[2] Bei partizipatorischen Innovationen konnten hingegen Exklusionsprozesse und Einflussdisparitäten festgestellt werden, die in Zukunft einer umfassenderen wissenschaftlichen Analyse bedürfen.[3] Die Aufgabe besteht mithin darin, partizipatorische Innovationen so in das Institutionengefüge zu implementieren, dass die verschiedenen Ansprüche der Demokratie (insbesondere die Integration des politischen Gemeinwesens, vermittelt über politische Partizipation, Funktionalität, Repräsentativität und demokratische Gleichheit) nicht unterlaufen, sondern befördert werden.

Das Petitionswesen steht paradigmatisch für offene Entwicklungen im Rahmen des Formwandels der Demokratie.[4] In Deutschland mehren sich – nach einer anfänglich positiven Evaluation des 2005 reformierten Petitionswesens[5] – kritische Stimmen. Die nachhaltige Bedeutung onlinebasierter und öffentlich-mitzeichenbarer Petitionen wird dabei hinterfragt beziehungsweise in Zweifel gezogen. Nicht zuletzt vermischt sich diese Argumentation mit bekannten Kritiken an digitalen Partizipationsformen.[6] Andere plädieren demgegenüber für einen Ausbau und eine umfassendere Verbindlichkeit des Petitionswesens, wobei die Argumentation bisweilen sehr weit geht, mithin

---

1 Einen Überblick gibt Wolfgang Merkel: Nur schöner Schein? Demokratische Innovationen in Theorie und Praxis. Eine Studie der Otto Brenner Stiftung, OBS-Arbeitsheft 80, Frankfurt a.M. 2015.

2 Markus Linden: Einschluss und Ausschluss durch Repräsentation. Theorie und Empirie am Beispiel der deutschen Integrationspolitik, Baden-Baden 2014.

3 Markus Linden: Beziehungsgleichheit als Anspruch und Problem politischer Partizipation, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 26. Jg., Heft 2/2016, S. 173–195.

4 Vgl. Hartmut Bauer: Partizipation durch Petition, in: Die öffentliche Verwaltung, 67. Jg., Heft 11/2014, S. 453-464; Markus Linden: Getriebene Parlamente? Der Formwandel der Demokratie am Beispiel des Petitionswesens, Vortrag auf der Tagung „Formwandel der Demokratie", Trier, 30.03.2017, im Anhang dieser Stellungnahme.

5 Ulrich Riehm / Knud Böhle / Ralf Lindner: Elektronische Petitionssysteme. Analysen zur Modernisierung des parlamentarischen Petitionswesens in Deutschland und Europa, Berlin 2013 (Studien des Büros für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag, Bd. 35).

6 Stephan Eisel: E-Petitionen beim Deutschen Bundestag. Sinnvolles Angebot mit begrenzter Reichweite, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 47. Jahrgang, Heft 4/2016, 867–877.

implizit fast schon jeder Petition Berechtigung unterstellt wird.[7] Nichtsdestotrotz besitzt das Petitionswesen auf Bundesebene weiterhin Vorbildcharakter für andere Länder. Das zeigen etwa die Diskussionen auf der jüngsten Tagung der Vorsitzenden und stellvertretenden Vorsitzenden der Petitionsausschüsse von Bund und Ländern in Potsdam am 18. und 19. September 2016. Kontrovers verhandelt wurde dabei auch die Frage, inwiefern die Petitionsausschüsse der Parlamente künftig mit privaten Online-Petitionsplattformen zusammenarbeiten sollten. Das Meinungsspektrum verläuft hier teilweise quer zur Parteizugehörigkeit. Speziell bei den Vertretern ostdeutscher Länder-Petitionsausschüsse ist die Offenheit gegenüber privaten Plattformen vergleichsweise stark ausgeprägt.

In der Gesamtbetrachtung sind es vor allem drei Punkte, die das Petitionswesen zum paradigmatischen Beispiel für den Formwandel der Demokratie machen.

- Petitionen haben sich in der öffentlichen Wahrnehmung zu einer „quasi-plebiszitären"[8] Partizipationsform entwickelt. Die Individualpetition ist zwar weiterhin sehr bedeutsam, jedoch nimmt die Öffentlichkeit Petitionen vor allem als **Protestform** wahr.
- Die Implementation der mitzeichenbaren E-Petitionen als neue Partizipationsform verstärkt die bürgerschaftlichen Partizipationsmöglichkeiten, erhöht (gerade durch das Nebeneinander von privaten und staatlichen Plattformen) jedoch auch die **Unübersichtlichkeit** des Partizipationsangebots und geht nicht selten mit einer **falschen Erwartungshaltung** von Seiten der Bevölkerung einher.
- Obwohl der Deutsche Bundestag bei der Reform des Petitionswesens Agendasetzer war, verstärken die privaten Plattformen den Druck auf das Parlament. Zu verzeichnen ist ein **Nebeneinander bzw. Konkurrenzverhältnis von privaten und staatlichen Partizipationsanbietern.**

---

[7] In diese Richtung Erich Röper: Bundestagsbeschlüsse in Petitionssachen: Plädoyer für mehr Öffentlichkeit und effektivere Umsetzung, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 47. Jahrgang, Heft 4/2016, S. 904–908.

[8] Andreas Jungherr / Pascal Jürgens: E-Petitionen in Deutschland: Zwischen niedrigschwelligem Partizipationsangebot und quasi-plebiszitärer Nutzung, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 42. Jg., Heft 1/2011, S. 521–534.

Insgesamt zeigt die vorgenommene Einordnung, dass es sich bei der künftigen Reform bzw. Weiterentwicklung des Petitionswesens auf Bundesebene um eine ausgesprochen wichtige (vielleicht sogar wegweisende) demokratietheoretische und demokratiepraktische Frage handelt. Zwei Aspekte sind langfristig entscheidend:

- Welche Rolle spielt der qua öffentlicher Petition geäußerte Bürgerprotest für die Agenda des Bundestags?
- Soll eine Zusammenarbeit zwischen parlamentarischen und privaten Plattformen angestrebt werden?

In den folgenden Ausführungen wird **gegen eine Zusammenarbeit mit privaten Plattformen** plädiert. Ich spreche mich aber **für eine stärkere Präsenz öffentlicher Petitionen im Parlament** aus.

2.2 Zu den einzelnen Fragen des Ausschusses

Ad 1 (Einordnung der Eingabezahlen)

Prinzipiell ist die quantitative Beteiligung natürlich ein Indikator für die Akzeptanz und den Wert einer Partizipationsform. Das gilt insbesondere für Wahlen, aus denen in der repräsentativen Demokratie das höchste Maß an Legitimität resultieren sollte. Jedoch kann dies für das Petitionswesen nur eingeschränkt gelten. Das quantitative Kriterium sollte hier berücksichtigt, aber nicht zu stark gewichtet werden. Ansonsten schließt man in einem Partizipationsbereich, der ergänzende und korrigierende Funktion besitzt, von der bloßen Masse auf Verfahrensqualität und Akzeptanz. Ebensowenig wäre ja der Umkehrschluss einleuchtend, dass nämlich ein Rückgang an Petitionen auf umfassende Bürgerzufriedenheit schließen ließe.

Gerade das skizzierte Nebeneinander von privaten und parlamentarischen Plattformen verbietet die Engführung auf eine rein quantitative Beurteilung. Umfassende Werbemöglichkeiten, Niedrigschwelligkeit und mitunter Parteilichkeit prägen das private Angebot. Dieses Angebot wird einer von Verfahrensrichtlinien und Neutralität geprägten parlamentarischen Plattform in quantitativer Hinsicht tendenziell immer überlegen sein. Auf ein solches Hase-und-Igel-Rennen sollten sich Parlamente grundsätzlich nicht einlassen. Insofern ist das Kriterium „Eingabezahlen" immer nur im Kontext zu betrachten.

Die Zahlen im Jahresbericht des Petitionsausschusses 2016[9] bieten zudem ein differenziertes Bild: Zwar sank die Zahl der eingereichten Petitionen, jedoch wurden mehr Petitionen veröffentlicht als im Vorjahr (633 statt 384). Außerdem meldeten sich ca. 175.000 Menschen neu auf dem Portal an – im Vergleich zu 2015 fast eine Verdopplung der Neuanmeldungen. Demgegenüber ist die Zahl der Unterstützer öffentlicher Petitionen erheblich gesunken (ca. 200.000 gegenüber jeweils ca. 1.000.000 in den Jahren 2013 und 2014).

Entscheidend für die qualitative Beurteilung des öffentlichen Petitionswesens ist die Frage, inwiefern in öffentlichen Sitzungen Petenten angehört werden, deren Anliegen zwar von zahlreichen Menschen geteilt werden, aber im Rahmen des herkömmlichen Parteienwettbewerbs und Parlamentswesens kaum oder gar nicht zur Debatte stehen. Hier ist, neben anderen Themen, in der jüngeren Vergangenheit eine zunehmende Konzentration auf Gesundheitsthemen feststellbar, speziell im Zusammenhang mit spezifischen Patientengruppen (z.B. Epilepsie, Mukoviszidose). Demgegenüber verliert das Thema Netzfreiheit in öffentlichen Anhörungen im Längsschnittvergleich stark an Bedeutung. Positiv ist demnach anzumerken, dass der Petitionsausschuss den bekannten Effekt der Selbstreferenz von Internetangeboten nicht teilt, sondern tatsächlich eine seismographisch-korrigierende Funktion im Parlamentswesen wahrnimmt. Den moderierend-integrativen Wert der öffentlichen Anhörungen speziell im Gesundheitswesen untermauerte in der Vergangenheit etwa die Anhörung zum Thema Cannabis als Medikament. Diese Sitzung trug nicht zuletzt dazu bei, zwischen Patienten- und Konsumentenanliegen zu differenzieren, die Gesamtproblematik also zu versachlichen. In qualitativer Hinsicht sind öffentliche Petitionen und öffentliche Sitzungen dazu mithin trotz zurückgegangener Eingabezahlen ein Erfolg.

Ad 2 (Ursachen für den Rückgang der Eingabezahlen)

Der Rückgang der Eingabezahlen lässt sich nicht monokausal erklären und ist wissenschaftlich auch nur begrenzt erörterbar. Bei einer Gesamtbetrachtung der politischen Öffentlichkeit und ihrer Wechselwirkungen mit neuen Medien bzw. Angeboten fällt jedoch insbesondere der Zuspruch für private Petitionsplattformen ins Auge. Angebote wie openpetition.de, change.org. oder avaaz.org haben mittlerweile großen Zulauf.[10]

---

[9] Bundestags-Drucksache 18/12000 v. 16.05.2017.

[10] Einen Überblick gibt die Ausarbeitung WD 3 – 3000 – 219/5 des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestags: Parlamentarische und außerparlamentarische Online-Petitionsportale im Vergleich, 2015.

Neben saisonalen Aspekten und der bereits skizzierten Unübersichtlichkeit von Partizipationsangeboten dürfte in der größeren „Attraktivität" privater Angebote der Hauptgrund für den Rückgang der Eingabezahlen liegen. Hier in einen Wettbewerb einzutreten, wäre jedoch – wie bereits ausgeführt – nicht anzuraten.

Bei der Diskussion über private Petitionsplattformen und deren Erfolg kommt zu kurz, wie diese Plattformen agieren und warum sie einen großen Zulauf haben.[11] Neben der Niedrigschwelligkeit des Angebots ist dafür entscheidend, dass im Bereich des privaten Petitionswesens eine Vermischung von Kampagnen- und Petitionsplattformen feststellbar ist. Die Organisation „Campact" besitzt mit Weact eine eigene Petitionsplattform, ist daneben aber auch Eigner der neutralen Plattform Openpetition. Ein zentrales Interesse professionell aufgestellter Kampagnenplattformen neuen Typs wie Campact besteht in der Erfassung von Nutzerdaten, da Kampagnen dadurch wesentlich wirksamer gestaltet werden können. Insofern ist die derzeitige Verfahrensweise nicht unproblematisch. Openpetition verlinkt etwa Online-Petitionen beim Thüringer Landtag auf seiner Seite. Zur Weiterleitung auf die Seite des parlamentarischen Petitionswesens ist dann aber die Kennung per Mailadresse erforderlich. Auch ausgereifte Schnittstellen würden dieses Problem wohl nicht lösen. Die Plattform Change.org wiederum bewirbt einzelne Petitionen gezielt, hat also ein noch dezidierteres Geschäftsinteresse. Sie ist zudem mit der Plattform Abgeordnetenwatch.de verbunden, die für eine strikte Anbindung der Parlamentarier an die vermeintlichen Bürgerinteressen steht. Dieses Demokratieverständnis ist vor dem Hintergrund des Freien Mandats problematisch.

Insgesamt zeichnen sich private Petitionsplattformen somit durch Einflussdisparitäten und spezifische Interessenlagen aus, die dem Gleichheitsanspruch des öffentlichen Petitionswesens entgegenstehen. Die Fokussierung auf die rein quantitative Bewertung von Eingabezahlen stützt die Interessen privater Anbieter, die einen möglichst privilegierten Zugriff auf parlamentarische Petitionsplattformen anstreben – aus wirtschaftlichen, organisatorischen und parteiisch-programmatischen Interessen.

---

[11] Näheres dazu in Markus Linden: Getriebene Parlamente? Der Formwandel der Demokratie am Beispiel des Petitionswesens, Vortrag auf der Tagung „Formwandel der Demokratie", Trier, 30.03.2017, im Anhang dieser Stellungnahme.

Ad 3 und 4 (Handlungsbedarf und Empfehlungen)

Zwar ist der Rückgang der Eingabezahlen alleine noch kein Krisenindikator, jedoch gibt es im Petitionswesen auf Bundesebene Handlungsbedarf. Hierbei geht es weniger um eine grundlegende Reform, sondern vielmehr um Anpassungs- und Erweiterungsprozesse. Die Attraktivität des Angebots sollte gesteigert werden. Dazu wird aus den genannten Gründen von der institutionalisierten Zusammenarbeit mit privaten Plattformen abgeraten. Die Partizipationsform „öffentliche Petition" muss strikt im parlamentarischen Bereich verbleiben, um Legitimitäts- und Gleichheitsansprüchen genügen zu können. Dann bildet sie, gerade als Jedermanns-Grundrecht, eine sehr gute Basis für die Artikulation unterrepräsentierter Anliegen. Es geht um die Steigerung der öffentlichen und parlamentarischen Präsenz öffentlicher Petitionen. Folgende Empfehlungen werden gegeben:

- Eine Senkung des 50.000-Unterschriften-Quorums ist nicht angebracht. Die Verfahrensregel ist zu jung, um nach einer geringen Zeit niedriger Eingabezahlen schon grundsätzlich in Frage gestellt zu werden. Stattdessen kann der Ausschuss (wie gehabt) auch partiell solche Anliegen öffentlich behandeln, die ohne Erreichung der Unterschriftengrenze viele Mitzeichner hatten. Hierfür sollte dann aber eine **öffentliche Begründung des Ausschusses** abgegeben werden, um das Verfahren transparent zu halten.
- Das Öffentlichmachen aller Ausschusssitzungen, wie von einer Abgeordneten in der jüngsten Plenarsitzung zum Bericht gefordert, ist aus Gründen des Personenschutzes kaum möglich. Sofern Petenten- und Petentinneninteressen dem nicht entgegenstehen (Einwilligung erforderlich) sollten neben den öffentlichen Anhörungen von unterschriftsstarken öffentlichen Petitionen jedoch auch **ausgewählte andere Sitzungen im Parlamentsfernsehen übertragen** werden. Das würde das Verständnis der Ausschussarbeit erhöhen.
- Am Prinzip der öffentlichen Behandlung unterschriftsstarker öffentlicher Petitionen sollte festgehalten werden. Um die Funktion des Petitionswesens als Repräsentationskorrektiv zu stärken, wäre es zudem angebracht, Petitionen auch in Plenumssitzungen des Parlaments zu beraten. So ergäbe sich eine stärkere parlamentarische Debatte mitsamt einer argumentativen Positionierung der politischen Parteien zu ausgewählten Themen. Bürger und Bürgerinnen hätten also eine bessere Möglichkeit der Agendasetzung, indem sie eine **„Aktuelle**

Petitionsstunde im Plenum" erwirken könnten. Das Quorum hierzu sollte allerdings wesentlich über den bekannten 50.000 Unterschriften in vier Wochen liegen. Gegenüber Konkurrenzangeboten wäre damit klargestellt, dass man es mit der Bürgerbeteiligung „ernst meint" und gleichzeitig selbstbewusst an der Parlamentssouveränität (die durch manche direktdemokratischen Angebote auf Landesebene unterlaufen wird) festhält.

- Die **Richtlinien des Petitionsausschusses bieten zu große und unspezifische Eingriffs- und Zurückweisungsmöglichkeiten**, etwa wenn einer Petition deshalb die Veröffentlichung verweigert werden kann, weil „sie geeignet erscheint, den sozialen Frieden, die internationalen Beziehungen oder den interkulturellen Dialog zu belasten". Auch ist dort von „falsche[n] ... Meinungsäußerungen" die Rede. Anforderungen an öffentliche Petitionen sollten formal klar, aber inhaltlich offener formuliert sein. Die deliberative Qualität des Parlamentswesens erlaubt insofern eine etwas größere Toleranz gegenüber tendenziell populistischen Anliegen. Diese können in der Demokratie qua Debatte besser entschärft werden als qua paternalistisch wirkender Zurückweisung.

3. Anhang

Vortrag des Autors auf der Tagung „Formwandel der Demokratie" (Trier, 30.03.2017)

Getriebene Parlamente?
Der Formwandel der Demokratie am Beispiel des Petitionswesens

In der Literatur zum Thema Formwandel der Demokratie werden Petitionen immer wieder als eine vermeintlich typische Erscheinungsform veränderten politischen Handelns genannt. In Counter Democracy argumentiert Pierre Rosanvallon, dass der schwindende Zuspruch der klassischen repräsentativen Institutionen keineswegs mit einer Privatisierung und Depolitisierung der Bürgerschaft gleichzusetzen ist. Er schreibt: "It is better to say that citizenship has changed in nature rather than declined" (19). Als Beispiel für diesen Wandel nennt Rosanvallon den Zulauf für Petitionen. Er meint damit nicht die individuelle Bittstellung an Herrschaftsinstanzen, sondern die öffentliche, mitgezeichnete, heute in der Regel digitale Massenpetition.

Man kann hier skurrile Beispiele anfügen, etwa die 2014 auf openpetition.org platzierte Aufforderung „Markus Lanz raus aus meinem Rundfunkbeitrag", die 233.355

Unterstützer fand. Daneben wurde aber auch der Protest gegen Freihandelsabkommen oder gegen das Löschen von Internetseiten wesentlich durch digitale Petitionen geprägt. Nicht umsonst gelten Massenpetitionen deshalb in der Literatur zum Thema digitale Demokratie als attraktive neue Partizipationsform.

In „Leidenschaften und Interessen" aus dem Jahr 1977 berichtet Albert Hirschmann von einem südamerikanischen Minister, mit dem er sprach. Dieser gab zu, von den meisten Dingen keine Ahnung zu haben. Wenn er etwas Falsches tue, dann würde sich schon Protest regen, und er würde seine Entscheidung einfach revidieren. Bisweilen wirkt es so, als sähen manche heute in dieser Vorgehensweise, unter den Bedingungen der weltweiten Vernetzung und direkten Kommunikation, ein normatives Demokratiemodell. In jedem Fall genießen Massenpetitionen in der Literatur keinen schlechten Ruf, sofern es sich nicht um eine Unterschriftenkampagne der Union gegen die doppelte Staatsbürgerschaft handelt. Da Petitionen klassischerweise an Parlamente gerichtet sind, kann man darin sogar eine Partizipationsform sehen, die sowohl die Verfechter von Widerständigkeit und Protest als auch die Anhänger der repräsentativen Institutionen als verbindende Partizipationsform zusammenführen könnte. Petitionen wären dann sozusagen jene partizipatorischen Innovationen, die radikaldemokratische und repräsentativinstitutionelle Ansätze gleichermaßen begrüßen. Was soll daran also schlecht und problematisch sein?

In meinem Vortrag möchte ich anhand des Beispiels Deutschland der Frage nachgehen, welche Rolle Petitionen im Formwandel der Demokratie spielen und welche Herausforderungen und Probleme sich daraus ergeben. Wie lässt sich das Petitionswesen so gestalten, dass es neuen Gewohnheiten politischen Handelns gerecht wird, ohne die normativen Vorzüge des Parlamentarismus zu unterlaufen?

Ich gliedere das Ganze in drei Teile. In einem ersten Schritt stelle ich dar, welche Veränderungen speziell im deutschen Petitionswesen, das international Vorbildcharakter hat, zu verzeichnen sind (1). Danach frage ich nach den Einflussdisparitäten, die mit dem Wandel des parlamentarischen und privat-digitalen Petitionswesens einhergehen (2). Abschließend versuche ich dann zu zeigen, welche Reformoptionen sich m.E. abzeichnen (3). Ich argumentiere, dass die durch private Plattformen getriebenen Parlamente ihre Eigenständigkeit bewahren und gleichzeitig ihre Regeln überdenken sollten. Dann kann das Petitionswesen, dessen nähere Spezifika in der Regel unter dem Radar der Politikwissenschaft liegen, einen gewinnbringenden Beitrag zur demokratischen Kontrolle und zur umfassenden Perspektivenberücksichtigung leisten.

(1) Der Formwandel des Petitionswesens

Betrachtet man die Entwicklung im deutschen Petitionswesen, so ist hier zunächst einmal etwas zu verzeichnen, was untypisch ist für den neueren Formwandel der Demokratie. Das Parlament, also der Deutsche Bundestag, nahm nämlich eine Avantgardefunktion ein. Schon im Jahr 2005 führte der Petitionsausschuss des Bundestags die Onlinepetition ein, damals nach dem Vorbild des Schottischen Parlaments. Entscheidend an der Reform ist, dass Petitionen von öffentlichem Interesse nunmehr mitgezeichnet werden können. Ab einer Schwelle von 50.000 Unterschriften wird die Hauptpetentin oder der Hauptpetent dann in den Petitionsausschuss eingeladen und kann das Anliegen in öffentlicher Sitzung vorbringen. Im Jahr kommt es so zu mehreren Anhörungen. Mittlerweile gilt nicht mehr das Schottische Parlament als Vorbild, vielmehr richten sich europäische Petitionsausschüsse am Bundestag aus. Selbst Estland, das Land mit der ausgeprägtesten digitalen Demokratie, will seinen Ausschuss nach dem Vorbild des Bundestags reformieren.

Massenpetitionen gab es schon früher, aber die garantierte Anhörung im Ausschuss hat dazu beigetragen, dass das Petitionswesen heute mit öffentlich mitgezeichneten Petitionen gleichgesetzt wird. Die oft unter Verschluss bleibenden Einzelanliegen spielen zwar weiter eine große Rolle. Aber in der öffentlichen Wahrnehmung ist das Petitionswesen nunmehr ein plebiszitäres Kampagneninstrument – und keine Bittstellung an Herrschaftsträger.

Zu dieser öffentlichen Wahrnehmung haben nicht zuletzt auch private Petitionsplattformen beigetragen. Die beiden wichtigsten in Deutschland, nämlich change.org und openpetition.org, starteten wesentlich später als der Bundestag. Trotzdem haben sie mehr Zulauf. Hinzu kommen Kampagnenplattformen, die von offenen Petitionsplattformen zu unterscheiden sind. Nach professionellen Pretests über die Erfolgsaussichten werden hier ebenfalls Unterschriften gesammelt – und dann etwa unter einen offenen Brief gesetzt, als Teil der Europäischen Bürgerinitiative verbucht oder den anderen Petitionsplattformen zugeführt. Bekannt ist vor allem die Kampagnenplattform „Campact".

Neben der plebiszitären Wende des Petitionswesens kommt es durch das Nebeneinander der zahlreichen Plattformen zu einem zweiten Charakteristikum, das auch andere Bereiche des demokratischen Formwandels auszeichnet: nämlich Un-

übersichtlichkeit. Wer unterschreibt, weiß in aller Regel nicht genau, für welches konkrete Verfahren die Stimme zählt. Ausgenommen jene, die beim Parlament mitzeichnen.

Zu diesen beiden Charakteristika, dem Plebiszitären (oder auch Kampagnenhaften) und der Unübersichtlichkeit kommt ein Drittes, welches ebenfalls paradigmatisch für aktuelle Entwicklungen der Demokratie steht. Analog zu den Konflikten rund um das Thema Direkte Demokratie, die in manchen deutschen Bundesländern zu einer Konkurrenz zwischen den Parlamenten und dem Verein „Mehr Demokratie" geführt haben, gibt es auch im Petitionswesen eine Konkurrenzstellung: nämlich zwischen privaten und öffentlichen Plattformen. Sozialunternehmer und Kampagnenmanager, die eine eigene Seite betreiben, werben nicht für die Petitionsseiten des Bundestags und der Bundesländer. Da aber die privaten Seiten mehr Zulauf haben, auch aufgrund von niedrigen Hürden und mehr Werbung, sind die Petitionsausschüsse des Bundestags und der Länder zu Getriebenen geworden. Trotz der einstmaligen Avantgardestellung sind sie es, die unter Begründungsdruck geraten.

Ziel der privaten Plattformen ist es, das Petitionswesen, also eine Kerninstitution der Demokratie, mit ihren eigenen Angeboten zusammenzuführen. Man wirbt mit Zahlen für einen möglichst exklusiven Zugang. Ebenso wie vielleicht die Deutsche Bank mit ihrer Expertise für die Beratung bei Referentenentwürfen für Gesetze wirbt. Vor allem ostdeutsche Bundesländer zeigen sich aufgeschlossen für die Zusammenarbeit mit den privaten Petitionsplattformen. Brandenburg hat eine solche mit openpetition angekündigt. Thüringen steht kurz davor, im Bundestag ist man gespalten.

(2) Politische Disparitäten im Petitionswesen

Vergleicht man die beiden privaten Plattformen change.org und openpetition mit der Petitionsplattform des Deutschen Bundestags, so gibt es Unterschiede. Ich habe bereits ausgeführt, dass der Zulauf bei den Privaten größer ist. In Bezug auf die Themensetzung gibt es einen anderen Unterschied: Sozialpolitische Anliegen von Unterschichten finden beim Deutschen Bundestag wesentlich größere Unterstützung. Der Protest gegen Hartz-IV-Sanktionen und Initiativen zur Reform der Agenda 2010 finden hier statt und wurden auch schon in Anhörungen verhandelt.

Bei den privaten Plattformen wiederum gibt es Unterschiede zwischen den beiden großen Anbietern. Auf change.org, das über den Deutschlandchef Gregor Hack-

mack an die Plattform abgeordnetenwatch.de angekoppelt ist, geht es marktwirtschaftlicher zu. Potente Petenten können ihre Petitionen bewerben lassen. Sie werden dann, analog zur Internetwerbung, attraktiv und zielgruppengenau platziert. Dahinter steckt also einerseits eine, wohlwollend ausgedrückt, zivilgesellschaftliche Agenda. Andererseits aber auch ein wirtschaftliches Interesse.

Derartige Werbekampagnen gibt es auf openpetition nicht. Der Geschäftsführer, Jörg Mitzlaff, versteht sich eher als Informatiker. Sein Demokratieverständnis erinnert stark an das Buch Computerdemokratie von Helmut Krauch aus dem Jahr 1972, das damals vor allem den Kanzleramtsminister Horst Emcke beeinflusst hat. Es ist technisch, rekurriert auf Problemlösung, Planbarkeit und auf den Wert, den das „bottom-up"-Einbringen möglichst vieler Ansichten für die Demokratie hat. Zu den Schönheitsfehlern bei openpetition gehört freilich, dass die politische Kampagnenplattform „Campact" Mehrheitseigner ist.

WeAct heißt die eigentliche Petitionsplattform von Campact, mit der man sich nach außen hin identifiziert, ihr eigenes Produkt. Openpetition ist hingegen thematisch neutral, sucht erfolgreich den Kontakt zu Parlamenten, und gehört trotzdem einer politisch links stehenden Organisation. Mit WeAct und openpetition betreibt Campact offensichtlich eine doppelte Strategie, um den zivilgesellschaftlichen Protest sowohl parlamentarisch-institutionell als auch rein öffentlich organisieren zu können. Im Gegensatz zur Verteilung von Hausausweisen an Lobbyisten geschieht das Ganze vergleichsweise transparent, halt in der Regel unterhalb des Radars von Journalismus, Wissenschaft und kritischer Öffentlichkeit.

Es wäre aber verfehlt, eine einseitige Kritik der privaten Plattformen zu betreiben, ohne die Möglichkeiten der Steuerung von Petitionen im Rahmen des Petitionsausschusses zu beleuchten. Eine Disparität fällt auf: Beim Petitionsausschuss finden sich, ebenso wie bei change.org und openpetition, kaum migrationskritische bzw. „rechte" Petitionen. Generell tut sich der Rechtspopulismus hierzulande schwer mit dem Kampagneninstrumenten. Das hat die 1-Prozent-Kampagne von Jürgen Elsässers Compact-Magazin gezeigt.

Dass konservative bzw. rechte Positionen aber generell unter den digital divide fallen, dürfte nicht zutreffen. Jeder kennt die Facebook-Hater. Beim Zukunftsdialog der Bundeskanzlerin im Jahr 2012, dem bislang anspruchsvollsten Online-Beteiligungsverfahren der Regierung, waren migrationskritische Ansichten auch stark präsent.

Speziell im Fall des Petitionsausschusses des Bundestags dürfte etwas anderes für die Unterrepräsentation rechtskonservativer Anliegen verantwortlich sein – nämlich die große Machtfülle der Referentenebene und die Möglichkeiten, die die Verfahrensrichtlinien des Ausschusses bieten. Dort steht u.a.: „Voraussetzung für eine öffentliche Petition ist, dass die Bitte oder Beschwerde inhaltlich ein Anliegen von allgemeinem Interesse zum Gegenstand hat und das Anliegen und dessen Darstellung für eine sachliche öffentliche Diskussion geeignet sind. ... Anliegen oder Teile eines Anliegens dürfen sich nicht erkennbar auf Personen beziehen. ... Von einer Veröffentlichung kann abgesehen werden, ... wenn ... [die Petition] geeignet erscheint, den sozialen Frieden, die internationalen Beziehungen oder den interkulturellen Dialog zu belasten ... [oder wenn] der Petent bereits mit öffentlichen Petitionen auf der Internetseite des Petitionsausschusses präsent ist". Weiter heißt es: „Eine öffentliche Petition [wird] ... nicht zugelassen, wenn sie ... offensichtlich falsche, entstellende oder beleidigende Meinungsäußerungen enthält".

Beim letzten Satz verwundert vor allem die Formulierung „falsche Meinungsäußerung". Das insbesondere, wenn man in Rechnung stellt, dass der Petitionsausschuss des Bundestags eine Sonderstellung im Parlament einnimmt. Die Identität des Gremiums ist geprägt von einem altliberalen Parlamentsverständnis. Diskussion und Öffentlichkeit über die Parteigrenzen hinweg spielen für die Obleute der Fraktionen eine große Rolle. Damit einher geht ein gewisser elitärer Paternalismus. Es ist nämlich keineswegs so, dass nur Petitionen mit 50.000 Mitzeichnern öffentlich behandelt werden. Vielmehr kann sich der Ausschuss andere Anliegen frei aussuchen. Oft haben Petitionen mit einer geringen Anzahl von Mitzeichnern Erfolg, weil sie schlichtweg gut verkauft wurden. Ein Beispiel ist etwa die Beibehaltung der Steuererleichterung für Musiklehrer. Das Argument, der Musikunterricht würde sonst zu teuer, überzeugte die Parlamentarier, so dass sie das Anliegen erfolgreich an ihre Fraktionen weitergaben.

(3) Welche Reformoptionen zeichnen sich ab?

Ich will zunächst einmal rekapitulieren: Das deutsche Petitionswesen, international wie gesagt „state of the art", steht paradigmatisch für offene Entwicklungstendenzen der westlichen Demokratie. Neue, erweiterte Partiztipationsformen werden eingeführt. In diesem Fall handelt es sich gleichermaßen um digitale, partizipatorische und parlamentarische Innovationen. Das führt zu einer Anspruchsinflation und zu einer erheblichen Unübersichtlichkeit. Außerdem werden Petitionen heute vor allem als plebiszitäre

Protestform wahrgenommen. Neben der Unübersichtlichkeit und dem plebiszitären Charakter prägen Konflikte zwischen hergebrachten und neuen Akteuren das Feld. Obwohl der Deutsche Bundestag mit seiner Petitionsplattform Agendasetzer war, steht er unter Druck. Private Plattformen drohen, ihm das Wasser abzugraben und drängen auf die privilegierte institutionelle Kooperation.

Ein Blick auf das Feld dieser privaten Plattformen zeigt aber, welche Probleme mit einer Abgabe parlamentarischer Aufgaben verbunden wären. Private Petitionsplattformen sind entweder nach marktwirtschaftlichen Grundsätzen ausgerichtet – oder sie sind Teil von Kampagnenorganisationen mit entsprechend einseitiger Fokussierung. Es geht hier um Macht, und die zivilgesellschaftliche Öffnung stünde nicht dafür, dass Macht nunmehr gleicher verteilt wäre. Völlig legitim ist es, private digitale Unterschriftensammlungen nach Prüfung als Teil von öffentlichen Massenpetitionen beim Bundestag anzuerkennen. Das wird bereits gemacht. Aber die privaten Akteure im Feld wollen mehr, nämlich die direkte Kopplung ihrer Programme an das Parlamentswesen.

M.E. sollte die weitere Reform des Petitionswesens solche Public Private Partnerships in Kernbereichen demokratischer Verfahren vermeiden. Stattdessen sollte das Verfahren des Parlaments depaternalisiert und wesentlich verbindlicher ausgestaltet werden. Wenn erfolgreiche öffentliche Massenpetitionen nicht nur zu einer Aussprache im Ausschuss führen, sondern den direkten Weg ins Plenum des Parlaments finden könnten, wäre die Sichtbarkeit wesentlich größer. Damit würde dann auch das bremsende Konsensprinzip des Ausschusses unterlaufen. Eine klare Positionierung der Fraktionen zum jeweiligen Thema wäre die Folge, mithin also die Möglichkeit zur, wenn man so will, plebiszitären Agendasetzung in Bezug auf parlamentarische Verhandlungs- und Deliberationsprozesse. Das beste Mittel gegen die Unübersichtlichkeit und Intransparenz des Nebeneinanders von privaten und parlamentarischen Plattformen ist die Aufwertung des parlamentarischen Petitionswesens. Gibt man die Verfahren hingegen aus der Hand, so ist es wahrscheinlich, dass sich neue Eliten bilden. Dann entfalten Disparitätsfaktoren Wirkung, die weder mit den Idealen von Widerstand und Protest noch mit Grundsätzen allgemein verantwortlicher Repräsentation vereinbar sind. Welche Entscheidungen der Minister aus Uruguay zurückzieht, hinge wohl nicht zuletzt von der ökonomischen Stärke der Protestierenden ab.

Trier, den 19.05.2017

Kontakt:
PD Dr. Markus Linden, Forschungszentrum Europa an der Universität Trier, Bereich „Partizipation und Ungleichheit", Universitätsring 15, 54296 Trier, lindenm@uni-trier.de

Deutscher Bundestag

Öffentliche Sitzung (Anhörung) des Petitionsausschusses am 29. Mai 2017 zum Petitionswesen

Stellungnahme von Christian Scherg, Düsseldorf

Öffentliche Sachverständigenanhörung zum Petitionswesen am 29. Mai 2017
Antworten von Christian Scherg (REVOLVERMÄNNER GmbH)

I. Wie sind die Eingabezahlen im Hinblick auf das Petitionsrecht, rechtliche Stellung und Aufgabenbereich des Ausschusses (z.B. „Seismograph") einzuordnen?

Die Eingabezahlen sind gemessen an der Einwohnerzahl von 83 Millionen erstaunlich gering. Es ist deshalb fraglich, ob diese geringe Anzahl an Eingaben damit zusammenhängt, dass das Instrument als solches oder ob die Bürger kein Vertrauen in dieses Recht und sein Handhabung haben. Wir als Revolvermänner haben Indizien dafür, dass die formalen Hürden so hoch sind, dass nur ein Teil der Gesellschaft sie erfüllen kann und manche Menschen gar nicht erst die Chance haben, ihr Anliegen vorzubringen. Der Grund hierfür ist am ehesten darin zu vermuten, dass das Petitionswesen ein Maß an Kommunikationsfähigkeit und einen Bildungsstand erfordert, dass weite Teile der Bevölkerung davon de facto ausgeschlossen sind.

Betrachtet man die Diskussionen im Petitions-Forum, stellt man fest, dass die Inhalte auf einem sprachlich sehr hohen und inhaltlich komplexen Niveau diskutiert werden. Auch die Begründungen der Petitionsanliegen sind häufig sehr verklausuliert formuliert. Somit werden von vornherein viele Bürger, sei es auf Grund des Bildungsstandes oder eines frischen Migrationshintergrundes (sprachliche Barrieren) von der Diskussion und der Teilhabe ausgeschlossen.

Dies bedeutet in der Praxis eine hohe Teilhabeschwelle. Nur wer über ausreichende Bildung und die Möglichkeiten verfügt, die komplexen Inhalte zu verstehen, hat die Chance zur Partizipation – und nur wer in der Lage ist, selbst die formalen Bestimmungen zu erfüllen, hat die Möglichkeit, selbst eine Petition einzureichen.

Wenn jedoch nur die Meinung eines kleinen und demographisch selektierten Teils der Gesellschaft wiedergespiegelt wird, kann der Ausschuss seiner Aufgabe als „Seismograph" der Gesellschaft nicht nachkommen.

REVOLVERMÄNNER GmbH
Burgunderstr. 29 (Burgunderhof) | 40549 Düsseldorf | Tel. +49 (0) 211 / 52 06 36 0 | Fax +49 (0) 211 / 52 06 36 15
contact@revolvermaenner.com | www.revolvermaenner.com
Geschäftsführer: Christian Scherg
Sitz der Gesellschaft: Düsseldorf, Deutschland | Zuständiges Registergericht: HR Düsseldorf
Registernummer: HRB 77307

II. Kann die Entwicklung der Eingabezahlen auf bestimmte Ursachen zurückgeführt werden, ggf. welche?

Wie in Punkt I bereits aufgeführt wurde sind die Anforderungen an die Petenten und Diskussionsteilnehmer zu hoch. Auch die Hürde, ein sehr hohes Quorum erreichen zu müssen schreckt ab, insbesondere weil der durchschnittliche Staatsbürger in der Regel nicht die Möglichkeit zur Verbreitung über Massenmedien hat. So wird bereits vor dem Einreichen der Petitionen eine kognitive Hürde eingebaut, da ein Erreichen des notwendigen Quorums nahezu unmöglich scheint. Eine solche Dissonanz zwischen Wunsch und Möglichkeit führt zu einer unterbewussten Vermeidungsstrategie.

Der Internetauftritt des Petitionsportals wirkt veraltet und wenig zeitgemäß. Zudem ist das Diskussionsforum deutlich zu unübersichtlich und wenig intuitiv.

Der öffentliche Diskurs hat sich in den letzten Jahren in die sozialen Medien (Social Media) verlagert. Hier ist der Ausschuss jedoch so gut wie gar nicht vertreten. Dies trägt sicher auch zur fehlenden Bekanntheit des Ausschusses bei.

Private Petitionsportale haben einen nicht nur deutlich zeitgemäßeren Auftritt, sondern bieten auch die Möglichkeit, sich mit niedrigeren Hürden einzubringen (auch wenn diese Hürden nur subjektiv als solche wahrgenommen werden). Auch ihre Reichweite spricht für ihre Popularität. Selbst wenn die Petitionen, die dort eingereicht werden, nicht immer eine hohe Aussagekraft haben, so bündelt sich hier dennoch die Dynamik von Interessensgruppen und überdurchschnittlich engagierten Menschen.

Durch die privaten Petitionsanbieter hat sich der Hebel zum Erwirken eines Resultates in der Wahrnehmung der Menschen graduell verändert. Mediale Aufmerksamkeit und Reichweite sind das, was letztendlich den Handlungsdruck erzeugt. Diese Reichweite fehlt sowohl dem Petitionsausschuss selbst, als auch den Petitionen.

REVOLVERMÄNNER GmbH
Burgunderstr. 29 (Burgunderhof) | 40549 Düsseldorf | Tel. +49 (0) 211 / 52 06 36 0 | Fax +49 (0) 211 / 52 06 36 15
contact@revolvermaenner.com | www.revolvermaenner.com
Geschäftsführer: Christian Scherg
Sitz der Gesellschaft: Düsseldorf, Deutschland | Zuständiges Registergericht: HR Düsseldorf
Registernummer: HRB 77307

III. Wird nach den Erkenntnissen zu I. und II. ein Handlungsbedarf oder eine Handlungsmöglichkeit für den Ausschuss gesehen?

Ja. Es besteht Handlungsbedarf auf mehreren Ebenen. Dieser liegt auch im Einflussbereich des Petitionsausschusses. Über klug gestaltete kommunikative Maßnahmen kann eine Senkung der subjektiv wahrgenommenen Hürden erreicht werden. Die Attraktivität für alle Bildungsschichten ist steigerbar, zumal der Petitionsausschuss das hat, was man in der Wirtschaft eine Unique Selling Proposition (USP) nennt. Im Falle des Petitionsausschusses ist dies der reale politische Einfluss.

IV. Welche konkreten Empfehlungen können dem Ausschuss gegeben werden, um die Eingabezahlen ggf. wieder zu steigern?

Obligat ist eine Senkung der Hürden, um das in Kontakt treten mit dem Petitionsausschuss zu vereinfachen, ohne die für eine staatliche Seite notwendige Seriosität der Selbstdarstellung zu beschädigen. So kann der Diskurs auf der Plattform sowie die generelle politische Onlinebeteiligung näher an den Lebensalltag der Bevölkerung herangetragen werden. Der Komplexitätsgrad ist soweit abzusenken wie es in der Sache möglich ist.

Der offizielle Charakter des Portals kann – obwohl dies objektiv betrachtet einer der größten Vorzüge des Petitionsportals sein müsste – v.a. auf bildungsfernere Schichten eher abschreckend wirken. Dieser Umstand führt dazu, dass ein Großteil der Bürger ihre Meinung auf inoffiziellen Portalen verbreitet, obwohl diese nur wenig direkte Erfolgsaussichten für die Petitionen mit sich bringen.

Das Internet und die sozialen Medien (Social Media) haben eine neue Form der Partizipation hervorgebracht. Der neue Kernmechanismus dieser ist eine Schwarmbildung, die über Masse - meistens über den Weg der Presse oder alternativer Medien - jenen Druck aufbaut, der letztendlich die erwünschten Effekte erzielt. Despektierlich zuspitzend könnte man den Befund zusammenfassen: eine moderne Form der „Lynchjustiz" hat sich etabliert. So können die

REVOLVERMÄNNER GmbH
Burgunderstr. 29 (Burgunderhof) | 40549 Düsseldorf | Tel. +49 (0) 211 / 52 06 36 0 | Fax +49 (0) 211 / 52 06 36 15
contact@revolvermaenner.com | www.revolvermaenner.com
Geschäftsführer: Christian Scherg
Sitz der Gesellschaft: Düsseldorf, Deutschland | Zuständiges Registergericht: HR Düsseldorf
Registernummer: HRB 77307

politischen Entscheider völlig unabhängig von dem Inhalt einer Petition massiv unter Handlungsdruck gesetzt werden. Derzeit geschieht diese Mobilisierung auf Portalen, die sich gänzlich dem Einflussgebiet des offiziellen Petitionsausschusses entziehen und somit weder kalkulierbar noch kanalisierbar sind.

Das Ziel des Petitionsausschusses sollte es folglich nicht nur sein, die politische Beteiligung in einer demokratischen, aber ungehemmten Weise zu ermöglichen, sondern auch auf Portale zu lenken, die einen wahrhaft demokratischen und geordneten Diskurs zulassen.

Es empfiehlt sich, eine Community aufzubauen, die der Petitionsseite thematisch vorgelagert wird, so dass registrierte User hier in einem inoffizielleren aber abgeschlossenen Rahmen über offizielle Themen diskutieren, Petitionsideen abwägen, Hilfestellungen anbieten, kontroverse und ggf. auch polarisierende Themen anregen und Erfahrungen austauschen können.

Eine solche vorgelagerte Community könnte mit den Spartensendern der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten verglichen werden (bsp. Zdf_neo, ONE, etc.), die für die Erschließung eines neuen, jüngeren Publikums und somit neuer Reichweiten entwickelt wurden. Das Auslagern bestimmter Themen in solche Spartenprogramme erlaubt es auch provokantere und polarisierende Themen zu behandeln, ohne die Glaubwürdigkeit oder das Ansehen des Mutterprogramms zu gefährden. Eine vorgelagerte Petitionscommunity könnte genau diese Funktion übernehmen.

Hinzu kommt, dass der Aufbau und die Etablierung eines solchen gesonderten Portals auch hinsichtlich der Absenkung der Schwelle zur Kontaktaufnahme von politisch neutralen Moderatoren begleitet werden. Dem Grundverständnis der Demokratie folgend, muss es möglich sein, dass alle Meinungen und Einstellungen ungehemmt geäußert werden können. Im Rahmen des Petitionsportals kann und darf es keine Berührungsängste mit allen Facetten der im Rahmen des Grundgesetzes geäußerten Einstellungen geben. Nur so kann gewährleistet werden, dass der Petitionsausschuss seine de facto Funktion als Überdruckventil nicht verliert.

REVOLVERMÄNNER GmbH
Burgunderstr. 29 (Burgunderhof) | 40549 Düsseldorf | Tel. +49 (0) 211 / 52 06 36 0 | Fax +49 (0) 211 / 52 06 36 15
contact@revolvermaenner.com | www.revolvermaenner.com
Geschäftsführer: Christian Scherg
Sitz der Gesellschaft: Düsseldorf, Deutschland | Zuständiges Registergericht: HR Düsseldorf
Registernummer: HRB 77307

Auch könnte die Community in Apps oder Webseiten von reichweitenstarken und reputablen Medienpartnern (bspw. ARD, Tagesschau, N24, N-TV, etc.) eingebunden werden, um so interessierte Bürger in ihrer alltäglichen Mediennutzung abholen. Besonders gesellschaftlich interessante Petitionsvorgänge sollten durch eine aktivere Öffentlichkeitsarbeit über den Weg der klassischen Medien publik gemacht werden.

Voraussetzung für den Erfolg einer solchen Strategie wäre immer eine entsprechend attraktive Gestaltung der Community sowie des Petitionsportals, die einfache und ansprechende Verbreitung via Social Media (und dem was Social Media im Web 3.0 folgen wird), ein breites Social Media Angebot für jüngere Zielgruppen sowie öffentlichkeitswirksame Kampagnen im Online- und Offline-Bereich.

REVOLVERMÄNNER GmbH
Burgunderstr. 29 (Burgunderhof) | 40549 Düsseldorf | Tel. +49 (0) 211 / 52 06 36 0 | Fax +49 (0) 211 / 52 06 36 15
contact@revolvermaenner.com | www.revolvermaenner.com
Geschäftsführer: Christian Scherg
Sitz der Gesellschaft: Düsseldorf, Deutschland | Zuständiges Registergericht: HR Düsseldorf
Registernummer: HRB 77307

Deutscher Bundestag

Öffentliche Sitzung (Anhörung) des Petitionsausschusses am 29. Mai 2017 zum Petitionswesen

Stellungnahme von Andreas Kugler, MdA, Berlin

Frau Vorsitzende,
meine Damen und Herren,

zunächst einmal bedanke ich mich herzlich für Ihre Einladung und die Möglichkeit, aus Sicht des Berliner Petitionsausschusses Stellung nehmen zu können.

In Berlin schwankte die Anzahl der Eingaben in den letzten 10 Jahren zwischen 1.891 und 1.526. 2013 war das Jahr mit den meisten Eingaben, 2016 dass mit den wenigsten.
Seit September 2011 gibt es die Möglichkeit Petitionen online über ein elektronisches Formular einzureichen. Seit der Einführung dieser Möglichkeit erhalten wir konstant ungefähr ein Drittel der Eingaben auf diesem Weg. Allerdings gibt es bislang nicht die Möglichkeit hierfür geeignete Petitionen zu veröffentlichen.

Eine wissenschaftliche Untersuchung zu den Gründen für die schwankende Anzahl der Eingaben gibt es für Berlin nicht. Dennoch möchte ich einige Überlegungen anstellen.

Der Rückgang könnte im Zusammenhang mit der Einrichtung von Bürgerbüros seit 2014 stehen. Seitdem können die Mitglieder des Abgeordnetenhauses direkte Anlaufstellen in ihren Wahlkreisen einrichten. Da in allen mir bekannten Bürgerbüros regelmäßig Anfragen von Bürgern eingehen, ist es möglich, dass dies zu einer Reduzierung der Eingaben geführt hat.

Die hohen Eingabenzahlen der Jahre 2012 (1.851) und 2013 (1.891) dürften mit der Änderung der Finanzierung der Rundfunkbeiträge zum 1.1.2013 zusammen hängen. Hier gab es eine Vielzahl von Fragen, Änderungswünschen oder Anträgen auf Befreiung.

In Berlin ist der Bereich „Soziales" der mit den meisten Eingaben, wenn auch die absoluten Zahlen rückläufig sind. Hierzu haben meiner Meinung nach die Verbesserungen bei den Jobcentern durch Bescheiderklärer und Ombudsmänner sowie die fortschreitende Rechtsprechung beigetragen.

Auch die Einrichtung von mehreren neuen Beschwerdestellen oder Beauftragten für bestimmte Themen dürfte zu einer Verringerung der Anzahl der Petitionen beigetragen haben.
Hierzu zählt auch das verbesserte Beschwerdemanagement in Verwaltungen und anderen Einrichtungen des Landes Berlin.

Ob ein geschwundenes Vertrauen in staatliche Stellen oder eine Demokratieverdrossenheit dazu beigetragen haben möchte ich bezweifeln, kann es aber nicht ausschliessen.

Ein weiterer wichtiger Faktor ist sicher auch in Berlin die Konkurrenz durch private Petitionsplattformen.
Anders als auf Bundesebene gibt es in Berlin noch keine Möglichkeit Petitionen zu veröffentlichen und mitzuzeichnen. Wer also diese Form der Unterstützung wünscht kann seine Eingabe nur dort einlegen. In Verbindung mit dem fehlenden Hinweis der privaten Portale auf den Petitionsausschuss führt dies ganz bestimmt zu einem Rückgang.

Um die Anzahl an Eingaben wieder zu steigern gibt es verschiedene Möglichkeiten:
Ich halte es für essentiell die Bekanntheit des Angebots des Petitionsausschusses durch den Ausbau der eigenen Öffentlichkeitsarbeit zu erhöhen.
Dies versuchen wir in Berlin durch öffentliche Sprechstunden z. Bsp. in Einkaufs-Centern, bei

Veranstaltungen, vor Bürgerämtern oder in Jobcentern. Außerdem setzen wir auf den Aushang von Plakaten z. Bsp. bei den Senatsverwaltungen, Eigenbetrieben des Landes Berlin, Arbeitsagenturen usw. zur Steigerung der „inneren Bekanntheit".
Bei geeigneten Themen nehmen wir öffentliche Beratungen vor. Bei einer Reihe von Petitionen nehmen wir außerdem Vor-Ort Termine wahr.
Ein wichtiger Eckpfeiler ist die Kooperation mit Schulen. Schließlich trifft man hier „die Kunden von Morgen". Aus diesem Grund halte ich auch die Errichtung eines Internetportals speziell für Kinder für ratsam.
Auch die sozialen Medien müssen mehr genutzt werden.

Ein aus meiner Sicht schwieriger Punkt ist eine mögliche Kooperation mit privaten Petitionsportalen.
Nicht alle Portale haben Interesse an einer Zusammenarbeit. Außerdem muss die parlamentarische Demokratie – also wir – hierfür die Regeln vorgeben. So haben wir sehr hohe Ansprüche an den Datenschutz. Wir dulden keinen Adresshandel. Und wir erwarten eine Schnittstelle zu unserem EDV-System und vor allem eine quelloffene Software.
Ein erster Schritt für eine Zusammenarbeit könnte ein regelmäßiger Hinweis auf die Zuständigkeit des Petitionsausschusses bei bestimmten Fragen sein.
Im Endeffekt kann eine Kooperation nur auf Augenhöhe und als Ergänzung des parlamentarischen Angebots stattfinden.

Noch eine kurze Bemerkung zur weiteren Entwicklung im Land Berlin.
Im Berliner Koalitionsvertrag ist die Einrichtung eines Bürgerbeauftragten nach Rheinland-Pfälzischen Modell ebenso vereinbart wie auch die Veröffentlichung und Möglichkeit der Mitzeichnung von geeigneten Petitionen im Internet.
Wir arbeiten daran das sechste Bundesland zu werden, dass einen Bürgerbeauftragten hat.

Dies sind Gedanken, Möglichkeiten und aktuelle Vorhaben mit denen wir im Land Berlin unsere Strukturen modernisieren wollen.
Was dafür für die Bundesebene hilfreich ist, möchte ich mit einer Ausnahme nicht beurteilen: Die Möglichkeit eines Berichterstatters, also einer Fraktion, eine Petition nicht zu beraten, also zu verschleppen, gibt es in Berlin nicht. Dies trägt meiner Meinung nach zur Glaubwürdigkeit unserer Arbeit bei!

Vielen Dank für die Aufmerksamkeit!

Deutscher Bundestag

Öffentliche Sitzung (Anhörung) des Petitionsausschusses am 29. Mai 2017 zum Petitionswesen

Stellungnahme von Britta Oertel, Berlin

izt Institut für Zukunftsstudien und Technologiebewertung

IZT · Schopenhauerstr. 26 · 14129 Berlin

Deutscher Bundestag
– Petitionsausschuss –

Berlin, 22.05.2017
Seite 1 von 7

Britta Oertel
Informationswissenschaftlerin, M. A.

Tel.: +49 (0) 30 80 30 88-43
Fax: +49 (0) 30 80 30 88-88
Mobil: +49 (0) 177 80 30 884
b.oertel@izt.de
www.izt.de

Anschrift
Schopenhauerstr. 26
14129 Berlin

Sitz der Gesellschaft
Berlin, AG Charlottenburg, HRB 18 636

Geschäftsführer
Dr. Roland Nolte

Aufsichtsratsvorsitzender
Doris Sibum

Bankverbindungen
DKB
IBAN: DE71 1203 0000 0018 5010 23
BIC/Swift: BYLADEM1001

GLS-Bank
IBAN: DE28 4306 0967 1113 6157 01
BIC/Swift: GENODEM1GLS

Öffentliche Sachverständigenanhörung am 29. Mai 2017

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,
beigefügt übersende ich Ihnen meine Antworten zum Fragenkatalog für die o. a. Sitzung.

Die Ausführungen basieren auf der Studie „Online-Bürgerbeteiligung an der Parlamentsarbeit" des Büros für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB). Das IZT ist Konsortialmitglied des TAB.

Die Studie wurde unter meiner Leitung gemeinsam mit meiner Kollegin Carolin Kahlisch und Dr. Steffen Albrecht vom TAB erarbeitet. Sie wird als TAB-Arbeitsbericht Nr. 173 erscheinen.

Mit freundlichen Grüßen

Britta Oertel

Britta Oertel
Forschungsleiterin Technologie und Innovation
IZT – Institut für Zukunftsstudien und Technologiebewertung

Vorbemerkung

Das Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB) berät den Deutschen Bundestag und seine Ausschüsse in Fragen des technischen und gesellschaftlichen Wandels.

Im Zeitraum 2015 bis 2017 untersuchte das Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB) das Thema „Online-Bürgerbeteiligung an der Parlamentsarbeit" (Autoren: Britta Oertel, Carolin Kahlisch, Dr. Steffen Albrecht). Unter Online-Bürgerbeteiligung werden dabei Angebote verstanden, die es Bürgerinnen und Bürgern ermöglichen, mithilfe des Internets Einfluss auf politische Entscheidungen zu nehmen.

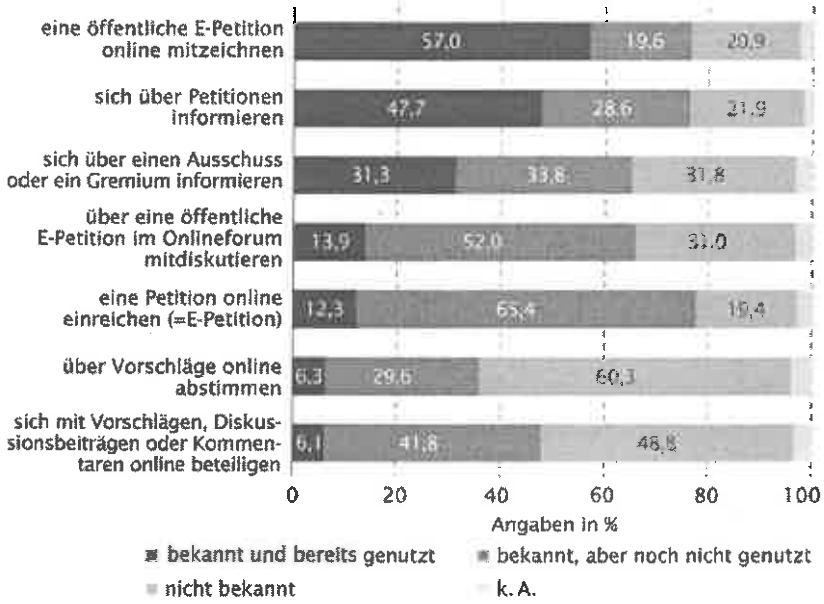
Im Mittelpunkt des Untersuchungsauftrages des TAB standen zunächst die Erfahrungen der Enquete-Kommission »internet und digitale Gesellschaft« des 17. Deutschen Bundestages. Davon ausgehend wurden weitere Angebote der Online-Bürgerbeteiligung beim Deutschen Bundestag, darunter auch die elektronischen Petitionen, dargestellt, analysiert und Handlungsoptionen aufgezeigt.

Die folgenden Ausführungen beziehen sich vor allem auf elektronische Petitionen. Sofern die Untersuchung der weiteren Beteiligungsmöglichkeiten beim Deutschen Bundestag Hinweise auf die Arbeit des Petitionsausschusses ergaben, werden diese jedoch berücksichtigt.

Frage I: Wie sind die Eingabezahlen im Hinblick auf das Petitionsrecht, rechtliche Stellung und Aufgabenbereich (z. B. „Seismograph") einzuordnen?

Die elektronischen Petitionen sind das einzige verfasste und das bekannteste Onlinebeteiligungsangebot des Bundestages (vgl. Abbildung 1):

Abbildung 1: Einige Ausschüsse und Gremien des Deutschen Bundestages bieten Onlinebeteiligungsangebote an. Haben Sie die folgenden Angebote bereits genutzt? (Erhebung des TAB zur Online-Bürgerbeteiligung beim Deutschen Bundestag im Rahmen des Stakeholder Panel TA im Herbst 2015)



Die Studie „Online-Bürgerbeteiligung an der Parlamentsarbeit" hat sich nicht mit Eingabezahlen von Petitionen auseinandergesetzt. Sie hat jedoch Kennzahlen zur Nutzung der Petitionsplattform zusammengestellt. Demnach verzeichnete die Petitionsplattform im Zeitraum des zweiten Halbjahres 2015 knapp 47.000 Besuche pro Monat. Der Jahresbericht des Petitionsausschusses, Ausgabe 2016, nennt die Zahl von mehr als 2 Millionen registrierten Personen der Petitionsplattform für das Jahr 2015. Die Zahl der Registrierten ist in den letzten fünf Jahren stetig um ca. 200.000 Personen pro Jahr gewachsen.

Auf der Petitionsplattform finden sich insgesamt 394 Petitionen, die zwischen dem 1.1.2015 und 31.12.2015 eingereicht wurden. Zu diesen Petitionen, die sich zum Teil noch in der Prüfung befinden, werden etwas mehr als 238.000 Mitzeichnungen aufgelistet, im Durchschnitt gut 600 Mitzeichnungen pro öffentliche Petition.

Auch das Diskussionsforum der Petitionsplattform wird rege genutzt. Zu den dort veröffentlichten, im Jahr 2015 eingereichten Petitionen wurden bis zum Stichtag 1.10.2016 rund 22.000 Beiträge verfasst. Diese Werte, insbesondere zur Zahl der besuchten Seiten pro Besuch oder zur Zahl der Diskussionsbeiträge im Forum sind als hoch zu bewerten. Dies gilt auch im Vergleich zu den Kennzahlen anderer öffentlicher Internetportale, die dem IZT – Institut für Zukunftsstudien und Technologiebewertung aus anderen Forschungsprojekten bekannt sind.

Frage II: Kann die Entwicklung der Eingabezahlen auf bestimmte Ursachen zurückgeführt werden, ggf. welche?

Aussagen zu den Ursachen für die rückläufige Entwicklung der Eingabezahlen sind nicht allein aus der TAB-Studie zu folgern. Es ergibt sich jedoch die Möglichkeit, im Kanon sonstiger Studien einen Beitrag zur Diskussion und zur Verstetigung der bisher hohen Akzeptanz des Petitionsportals zu leisten.

Die Studie „Online-Bürgerbeteiligung an der Parlamentsarbeit" benennt zivilgesellschaftliche Plattformen als Konkurrenten um die Aufmerksamkeit, die dem E-Petitionsangebot des Deutschen Bundestages zuteilwird. In der wissenschaftlichen Literatur, die hierfür herangezogen wurde, werden diese digitalen zivilgesellschaftlichen Plattformen als Werkzeuge gesehen, die nicht nur das Formulieren von Kritik erlauben, sondern auch Resonanz bei Entscheidungsträgern erzielen. Sie erreichen teils hohe öffentliche Aufmerksamkeit. Dazu tragen auch die Kommunikationsaktivitäten der jeweiligen Betreiber bei. Sie mobilisieren für die bei ihnen eingereichten Petitionen. Im Fall der Petitionsplattform des Deutschen Bundestages erfolgt das Schaffen einer öffentlichen Aufmerksamkeit dagegen in der Regel durch die Petenten selbst.

Der Petitionsausschuss selbst sieht in den außerparlamentarischen Portalen einen möglichen Grund für die sinkenden Einreichungszahlen bei den Petitionen. Auch registriert der Petitionsausschuss eine Jahr für Jahr wachsende Bedeutung externer Webseiten und sozialer Netzwerke als Zugangsweg zu seiner Plattform, für letztere gibt er einen Anteil von 30 Prozent der Teilnehmenden an. Somit können externe Anbieter – darunter auch zivilgesellschaftliche Plattformen – nicht allein als Risiko, sondern ebenso als Chance für die Entwicklung der Eingabezahlen gesehen werden.

Frage III: Wird nach den Erkenntnissen zu I und II ein Handlungsbedarf oder eine Handlungsmöglichkeit für den Ausschuss gesehen?

Die TAB-Studie „Online-Bürgerbeteiligung an der Parlamentsarbeit" bewertet die Petitionsplattform hinsichtlich von Gelingenskriterien von Online-Bürgerbeteiligung als gut. Im internationalen Vergleich von Petitionsplattformen weist das Angebot einen beachtlichen Modernisierungsgrad auf.

Aktuelle Herausforderungen bestanden zum Zeitpunkt der Fertigstellung der TAB-Studie u. a. in der (1) Anpassung für mobile Endgeräte sowie (b)

im Umgang mit außerparlamentarischen Petitionsportalen und sozialen Medien.

1. Bereits in der Einladung zur heutigen Sitzung hat der Petitionsausschuss darauf verwiesen, dass die Umstellung der Internet-Plattform hin zu einem für die Darstellung auf unterschiedlichen Bildschirmgrößen besser geeigneten responsiven Design demnächst umgesetzt sein wird.
2. Der Umgang mit außerparlamentarischen Petitionsportalen ist dagegen ein mögliches Handlungsfeld für den Petitionsausschuss. Hierbei wären insbesondere die jeweiligen Merkmale hinsichtlich des Persönlichkeitsschutzes von Petenten und Mitzeichnenden zu nennen. Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages haben einen Vergleich zu zivilgesellschaftlichen Portalen erarbeitet. Sie weisen beispielsweise auf den unterschiedlichen Umgang der Portalverantwortlichen mit »Benutzerprofilen« hin. Bei openPetition werden keine persönlichen Daten gespeichert. WeAct versendet teils E-Mail-Informationen über andere WeAct-Petitionen entsprechend den zuvor analysierten Interessengebieten der Mitzeichnenden. Change.org nutzt die Profile der Nutzenden, um das eigene Angebot auf Nutzerinteressen hin abzustimmen. Eine Besonderheit des Portalprofils fällt bei openPetition auf. Das Portal verlinkt bereits auf öffentliche Petitionen beim Deutschen Bundestag. Mitzeichnungswillige müssen sich allerdings direkt auf dem E-Petitionsportal des Deutschen Bundestages registrieren, um öffentliche Petitionen beim Parlament unterstützen zu können. Der Petitionsausschuss könnte prüfen, ob sich über eine technische Schnittstelle zwischen dem Petitionsportal des Parlamentes und ausgewählten Anbietern höhere Zahlen von Einreichungen und Mitzeichnungen erzielen lassen.
   Die Studie „Online-Bürgerbeteiligung an der Parlamentsarbeit" geht auch auf eine mögliche Verknüpfung zwischen der Petitionsplattform des Bundestages und sozialen Netzwerken ein. Letztere stellen für besonders viele Personen einen Anlauf- und Aufenthaltspunkt im Internet dar. Auch werden soziale Netzwerke von zivilgesellschaftlichen Plattformen zur Schaffung von Aufmerksamkeit genutzt. Entsprechend stößt ein hoher Anteil von an Petitionen Interessierten über soziale Netzwerke auf die Plattformen, so beispielsweise über die Verknüpfung aus openPetition zum Bundestag.
   Der Umgang mit personenbezogenen Daten wird in der TAB-Studie als hemmender Faktor für Schnittstellen zu sozialen Netzwerken gesehen.

Frage IV: Welche konkreten Empfehlungen können dem Ausschuss gegeben werden, um die Eingabezahlen wieder zu steigern?

In den vergangenen Jahren hat der Deutsche Bundestag als Institution vielfältige Erfahrungen mit der konkreten Umsetzung von Angeboten der Online-Bürgerbeteiligung sammeln können. Die kontinuierliche Weiterentwicklung der E-Petitionen hat dabei große öffentliche Beachtung erfahren. Die stetige Fortführung dieser Herangehensweise – Neues zu prüfen und erprobte Neuerungen umzusetzen – hat sich aus unserer Sicht bewährt und sollte fortgeführt werden.

Mit Bezug zu elektronischen Petitionen schlägt die Studie „Online-Bürgerbeteiligung an der Parlamentsarbeit" folgende Handlungsoptionen vor:

- Auf seiner Startseite verweist der Bundestag bereits auf jeweils aktuelle Petitionen und trägt so zur Bekanntheit der öffentlichen Petitionen bei. Diese Meldungen könnten auch auf anderen Portalen, via soziale Netzwerke oder über die Bundestags-App erfolgen.
- Als noch deutlicherer Hinweis auf die Angebote des Deutschen Bundestages zur Online-Bürgerbeteiligung könnten die jeweils aktuellen Beispiele unter einem eigenen Menüpunkt (z. B. »Beteiligen Sie sich«) gesammelt werden. Allerdings könnten hier auch Erwartungen geweckt werden, die das Angebot des Bundestages nicht erfüllt.
- Die aktive Teilnahme an Onlinebeteiligungsangeboten des Bundestages setzt eine Registrierung voraus. Bislang ist es nicht möglich, mit einem einzigen Account alle Angebote des Parlamentes zu nutzen. Eine solche Lösung zur verteilten Authentifizierung und Autorisierung für Webanwendungen wäre technisch möglich und ist beispielsweise im universitären Bereich erprobt (Stichwort: Shibboleth).
- Soziale Medien stellen eine sehr beliebte Onlineanwendung dar – im Jahr 2015 waren 43 Prozent der Onliner zumindest gelegentlich in sozialen Netzwerken „unterwegs". Dank der intensiven Vernetzung in sozialen Netzwerken lassen sich bestimmte Zielgruppen, z. B. viele junge Menschen, gut erreichen. Risiken der Nutzung sozialer Medien liegen vor allem im Bereich des Schutzes personenbezogener Daten. Vor diesem Hintergrund empfiehlt es sich, soziale Medien testweise und komplementär zu den sonstigen Maßnahmen in die Öffentlichkeitsarbeit für ein Beteiligungsverfahren einzubeziehen, um so die (gesteigerte) Resonanz zu prüfen.

- Eine weitere Option ist das Angebot offener, standardisierter Schnittstellen (APIs) für den automatisierten Zugriff auf Inhalte der Website des Deutschen Bundestages. Erfahrungen von Parlamenten in anderen Ländern belegen, dass auf diese Weise Medien und zivilgesellschaftliche Organisationen angeregt werden können, mithilfe der Daten des Parlamentes eigene Angebote der Information und des Monitorings parlamentarischer Aktivitäten aufzubauen.

Deutscher Bundestag

Öffentliche Sitzung (Anhörung) des Petitionsausschusses am 29. Mai 2017 zum Petitionswesen

Stellungnahme von Dr. Klaus Unterpaul, München

Öffentliche Sachverständigenanhörung des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestags am 29. Mai 2017

Aus Sicht des Bayerischen Landtags soll zu den aufgeworfenen Fragen wie folgt Stellung genommen werden:

I. Wie sind die Eingabenzahlen im Hinblick auf das Petitionsrecht, rechtliche Stellung und Aufgabenbereich des Ausschusses (z.B. „Seismograph") einzuordnen ?

Die Fragestellung impliziert, dass sich aus der Zahl der Petitionen, die an ein Parlament gerichtet werden, unmittelbare Rückschlüsse auf die Bedeutung des Petitionsrechts und auf die Bedeutung des Petitionsausschusses selbst ergeben würden. Ob ein solcher Rückschluss zulässig ist, muss zumindest mit einem Fragezeichen versehen werden.

Beim Petitionsrecht handelt es sich nicht allein um das Grundrecht der Bürgerinnen und Bürger, sich mit Beschwerden und Vorschlägen an die Volksvertretung zu wenden. Es ist auch ein eigenes Recht der Abgeordneten, sich mit solchen Beschwerden zu befassen, sie im Parlament zu beraten und im Einzelfall der Exekutive zur Abhilfe zu überweisen. Diese Befugnis ist nicht selbstverständlich: die Geschichte des Parlamentarismus zeigt vielmehr, dass sich die Parlamente dieses Recht – ähnlich wie das Budgetrecht – erkämpfen mussten.

Während das Petitionsrecht dem Bürger die Möglichkeit des Sich-Einmischens und damit der Teilhabe am politischen Prozess gewährt, beinhaltet es für das Parlament ein zentrales Instrument, mit dem es seiner Kontrollaufgabe gegenüber der Exekutive nachkommen kann. Der Deutsche Bundestag hat die Behandlung der an ihn gerichteten Eingaben und Beschwerden an den Petitionsausschuss übertragen. Die Bedeutung dieses Ausschusses wird nicht zuletzt darin deutlich, dass er in Art. 45c des Grundgesetzes eine eigene Erwähnung findet.

In der parlamentarischen Demokratie bildet das Petitionsrecht – neben dem Wahlrecht – ein wichtiges Verbindungsstück zwischen Parlament und Gesellschaft. Das Petitionsrecht ist dabei als ein ständiger Dialog zwischen Wählern und Gewählten anzusehen. Wenn dieses Dialogangebot von weniger Bürgerinnen und Bürgern angenommen wird, stellt dies die Qualität des Petitionsrechts nicht per se in Frage. Ein Rückschluss von der Quantität auf die Qualität wäre nur dann angebracht, wenn es Indizien geben würde, die auf Funktionsstörungen hinweisen würden. Dies müsste insbesondere dann bejaht werden, wenn der Rückgang der Eingabenzahlen auf einen Vertrauensverlust gegenüber den Parlamenten zurückzuführen wäre. Wie unter II. zu zeigen sein wird, lassen sich die Ursachen jedoch nicht eindeutig bestimmen.

II. Kann die Entwicklung der Eingabenzahlen auf bestimmte Ursachen zurückgeführt werden, ggf. welche ?

Auch beim Bayerischen Landtag ist ein signifikanter Rückgang der Eingaben zu beobachten. Nach einem zunächst stetigen Anstieg in den 70er und 80er Jahren hatte die Zahl der Petitionen in der 13. Wahlperiode (1990 – 1994) mit ca. 4000 Eingaben pro Jahr ihren Höhepunkt erreicht. In den

folgenden Jahren sank diese Zahl nach einem kurzen Zwischenanstieg weiter ab bis sie sich seit der 16. Wahlperiode (2008 – 2013) auf ca. 2300 Eingaben pro Jahr stabilisierte.

1. Der gesamte Rückgang der Petitionszahlen wird sich nicht auf einzelne Ursachen zurückführen lassen. Es gibt aber Entwicklungen im staatlichen und gesellschaftlichen Leben, die unmittelbare Auswirkungen auf das Petitionswesen haben. Aus bayerischer Sicht kann hier beispielhaft angeführt werden:

   - Die Änderung des Asylrechts 1993 führte nicht nur zu einem Rückgang der Zahl von Asylbewerbern, verbunden war damit auch ein deutlicher Rückgang der Petitionen aus diesem Bereich.

   - Die Reform der Bayerischen Bauordnung 1994 hatte ebenfalls eine spürbare Verminderung der Eingaben von Bauherren zur Folge.

   - Umgekehrt war bereits im Vorfeld der Dienstrechtsreform 2010 ein deutlicher Anstieg der Eingaben aus dem Bereich des Öffentlichen Dienstes zu verzeichnen. Nach Inkrafttreten der Neuregelung fiel die Zahl der Petitionen aus diesem Bereich wieder auf den ursprünglichen Stand zurück.

   - Auch ohne Tätigwerden des Gesetzgebers gibt es Bereiche der Verwaltungspraxis, die durch Zeitablauf ihre Bedeutung verlieren, was sich dann auch in den Petitionen widerspiegelt: So ist die Anerkennung von Vertriebenen und die Ausstellung entsprechender Ausweise heute weitgehend abgeschlossen. Die noch in den 90er Jahren vergleichsweise hohe Zahl von Eingaben zu diesem Thema ist heute statistisch praktisch nicht mehr messbar.

2. Während die Zahl der einzelnen Petitionen seit Jahren rückläufig ist, steigt dagegen die Zahl der Eingaben, die als Sammel- oder Massenpetitionen eingereicht werden – ohne dass der Bayerische Landtag das Instrument der öffentlichen Petition kennt. Darin zeigt sich nicht zuletzt ein geändertes Petitionsverhalten.

   Die Zahl der Petitionen, die von mehr als 1000 Petenten unterzeichnet worden waren, ist in der aktuellen Wahlperiode um ca. 60 % gegenüber dem Vergleichszeitraum der vergangenen Legislaturperiode angestiegen. Erstaunlich ist dabei, dass diese Massenpetitionen aus den unterschiedlichsten Lebensbereichen kommen. Dass sich zu einer Eingabe, die sich gegen den – in der Öffentlichkeit sehr umstrittenen – Bau einer dritten Start- und Landebahn am Münchner Flughafen wendet, über 82.000 Unterzeichner findet, ist noch gut nachvollziehbar. Es gibt aber auch speziellere Themen: Die Aufklärung eines Wildfrevels an Luchsen in Bayerischen Wäldern forderten knapp 12.000 Petenten. Auf 15.000 Unterstützer kommt eine Petition, die sich zugunsten längerer Öffnungszeiten einer Freischankfläche in Fürth ausspricht. Die Beispiele zeigen, dass die Bereitschaft wächst, sich zusammen mit anderen im Wege einer Petition an den Landtag zu wenden.

   In dieses Bild passt auch der Erfolg der privaten Petitionsplattformen, bei denen Unterstützer für die verschiedensten Anliegen gesucht – und auch gefunden – werden. Hier zeigt sich ein allgemeines Phänomen: Bürgerinnen und Bürger sind nach wie vor bereit, sich für Anliegen verschiedenster Art zu verwenden. Im Zeitalter sozialer Medien beschränkt sich diese Bereitschaft aber oft genug auf das Anklicken eines entsprechenden Buttons ohne dass hinterfragt wird, ob die damit zum Ausdruck gebrachte Unterstützung den eigentlichen Adressaten überhaupt erreicht. Dies betrifft gerade auch Petitionen, zu denen auf privaten Plattformen um Unterstützer

geworben wird. Obwohl hier sehr häufig Fragen angesprochen werden, die in die Zuständigkeit des Landtags fallen, erreichen tatsächlich nur sehr wenige dieser gesammelten Petitionen den Landtag, weil sie weder von den Initiatoren noch von der Plattform weitergeleitet werden. Überraschenderweise kommt es auch aus dem Kreis der Initiatoren und Unterstützer nur in Ausnahmefällen zu entsprechenden Nachfragen.

Dass der Zulauf zu sozialen Medien Einfluss auf die Petitionszahlen zeigt auch die Tatsache, dass z.B. die Zahl von Eingaben aus dem Strafvollzug, dessen Insassen keinen Zugang zu diesen Medien haben, seit Jahren konstant bleibt.

3. Ein weiterer möglicher Grund für zurückgehende Eingabenzahlen könnte in einem geschwundenen Vertrauen gegenüber dem Parlament sein. Dieses Vertrauen ist naturgemäß schwer messbar. In der Vergangenheit wurde immer wieder darauf hingewiesen, dass sich eine zunehmende Politik- bzw. Parteienverdrossenheit in sinkender Wahlbeteiligung äußern würde. Legt man dies zugrunde, müsste sich das Vertrauen in das Petitionswesen parallel zur Wahlbeteiligung entwickeln. Gerade die Daten aus den zurückliegenden Wahlen lassen aber an solch einem Gleichklang zweifeln. Es kann daher nicht ausgeschlossen werden, dass die Entwicklung der Eingabenzahlen zumindest auch teilweise auf ein vermindertes Vertrauen in die Institutionen der parlamentarischen Demokratie zurückzuführen ist.

III. Wird nach den Erkenntnissen zu I. und II. ein Handlungsbedarf oder eine Handlungsmöglichkeit für den Ausschuss gesehen ?

Die Eingabenzahlen sind für sich genommen kein Qualitätsmerkmal des Petitionsrechts. Ein unmittelbarer Einfluss auf die Zahlen ist zudem nur schwer zu erreichen. Man darf nicht vergessen, dass es sich bei Petitionen um Beschwerden handelt, also um die Beschreibung eines vom Petenten als negativ wahrgenommenen Sachverhaltes mit der Bitte um Abhilfe. Niemand wird ernsthaft daran denken, die Zahl der Missstände zu erhöhen, um damit mehr Petitionen zu generieren.

Soweit es aber darum geht, etwaige Störungen im Vertrauensverhältnis der Bürgerinnen und Bürger zu den parlamentarischen Institutionen zu beseitigen, muss ein Handlungsbedarf durchaus bejaht werden.

Grundsätzlich gilt, dass das Petitionsverfahren möglichst „barrierefrei" gestaltet sein muss. Dazu gehört vor allem auch, dass der Petitionsausschuss auf verschiedenen Wegen erreichbar sein muss. Diese Voraussetzungen sind bei Deutschen Bundestag zweifelsfrei bereits gegeben.

Das Petitionsrecht kann seine Wirkung als „Seismograph" der Gesellschaft nur dann entfalten, wenn sich die Petenten mit ihren Anliegen ernst genommen fühlen. Die Erfolgsquote von Petitionen ist – bei allen Parlamenten – durchweg gering. Aber auch wenn eine Petition auf den ersten Blick keinen unmittelbaren Erfolg hat, so zeigt doch die Erfahrung, dass Petenten es zu schätzen wissen, wenn sie sich mit ihrem Anliegen angenommen fühlen. Entscheidungen des Petitionsausschusses müssen daher transparent und nachvollziehbar sein.

IV. Welche konkreten Empfehlungen können dem Ausschuss gegeben werden, um die Eingabenzahlen gegebenenfalls wieder zu steigern ?

1. Das Petitionsrecht muss immer wieder neu bekannt gemacht werden. In der allgemeinen politischen Berichterstattung besteht die Gefahr, dass die Arbeit des Petitionsausschusses nicht ausreichend

wahrgenommen wird. Es wäre daher insbesondere daran zu denken, Entscheidungen des Ausschusses in datenschutzkonformer Weise offensiv zu veröffentlichen.

2. Die Konkurrenz sozialer Medien zur Petition und insbesondere der Erfolg privater Petitionsplattformen kann nicht übersehen werden. Soweit die Petitionsplattformen als Sammelstellen dienen, wäre daran zu denken, hier Absprachen mit den Plattformen zu treffen, um sicherzustellen, dass diese Eingaben auch die jeweiligen Adressaten (z.B. Bundestag oder Landesparlamente) auch erreichen.

3. Hinsichtlich der transparenten Ausgestaltung des Petitionsrechts hat der Bayerische Landtag gute Erfahrungen mit der Behandlung von Eingaben in öffentlichen Sitzungen gemacht. In nicht öffentlicher Sitzung werden nur solche Eingaben behandelt, bei denen Sozial-, Steuer- oder Betriebsgeheimnisse betroffen sein können – oder bei denen die jeweiligen Petenten eine nicht öffentliche Behandlung wünschen. Auf diese Weise werden ca. 90 % der Petitionen in öffentlicher Sitzung behandelt, was auch den Petenten die Möglichkeit gibt, die Sitzung als Zuhörer zu verfolgen. Auf den Deutschen Bundestag lässt sich die Teilnahme der Petenten wegen der Entfernungen im Bundesgebiet sicher nicht ohne Weiteres übertragen. Transparenz kann jedoch auch dadurch geschaffen werden, dass z.B. Auszüge aus dem Sitzungsprotokoll an die Petenten übersandt werden.

Fazit: Das Petitionsrecht ist ein wirksames Instrument der repräsentativen Demokratie, dessen ungestörtes Funktionieren sowohl im Interesse der Wähler als auch der Gewählten liegt. Schwankende oder zurückgehende Eingabenzahlen bedeuten jedoch nicht automatisch, dass das Petitionswesen seine Aufgabe als „Seismograph" der Gesellschaft nicht mehr erfüllen würde. Gleichwohl ist das Petitionsverfahren fortzuentwickeln. Dabei sind insbesondere neue Kommunikationsformen zu berücksichtigen. Die grundsätzliche Bedeutung des Petitionswesens hängt aber davon ab, wie ernst genommen sich die Bürgerinnen und Bürger mit ihren Anliegen fühlen.

Dr. Klaus Unterpaul
Leiter des Referats „Ausschüsse und Kommissionen"
des Bayerischen Landtags - Landtagsamt

Deutscher Bundestag

Öffentliche Sitzung (Anhörung) des Petitionsausschusses am 29. Mai 2017 zum Petitionswesen

Stellungnahme von Ulrich Riehm, Karlsruhe

Stellungnahme zum Fragenkatalog des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages für die Sachverständigenanhörung am 29. Mai 2017, Berlin

I. Wie sind die Eingabezahlen im Hinblick auf das Petitionsrecht, die rechtliche Stellung und den Aufgabenbereich des Ausschusses (z.B. „Seismograph") einzuordnen?

I.1 Die Anzahl der Neueingänge beim Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages und deren Entwicklung sind ein wichtiger *Indikator* für die Bekanntheit, die Zugänglichkeit und das Ansehen des Petitionsrechts in der Gesellschaft. Außerdem sind sie ein Indikator für die Veränderung gesellschaftlicher Problemlagen. Die Metapher des „Seismografen" drückt dies zwar aus, führt aber auch auf eine falsche Fährte: Denn ein Seismograf zeichnet naturwissenschaftlich exakt Bodenerschütterungen im Zeitverlauf auf. Die Zahl der Eingaben beim Petitionsausschuss kann dagegen nur ein Anhaltspunkt für Veränderungen der Problemlagen in der Gesellschaft geben, ist aber hierfür *als exakte Messgröße nicht geeignet.*

I.2 Es kann kein vernünftiges Ziel für den Petitionsausschuss sein, die Zahl der Eingaben zu maximieren. Im Sinne des Art. 17 GG ist es *eines* der zentralen Ziele, an der die Arbeit des Petitionsausschusses gemessen werden könnte und sollte, die Eingabemöglichkeiten so niedrigschwellig und so wenig sozialselektiv wie möglich zu halten. Der Petitionsausschuss sollte ein für alle Beteiligten und für die Öffentlichkeit nachvollziehbares Verfahren durchführen, das zu einer größtmöglichen Akzeptanz für das Grundrecht auf Petitionen bei den Bürgerinnen und Bürgern beiträgt. Den Grad der Erreichung dieses Zieles zu messen, ist im Gegensatz zu den Eingabezahlen aufwändig.

II. Kann die Entwicklung der Eingabezahlen auf bestimmte Ursachen zurückgeführt werden, ggf. welche?

II.1 Prinzipiell ist es schwierig, gesellschaftliche Phänomene, wie die Entwicklung der Eingabezahlen an den Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages, auf bestimmte Ursachen zurückzuführen. Das hat vor allem mit der Komplexität der potentiellen Einflussfaktoren und den bei der Erfassung der Einflussfaktoren auftretenden Messproblemen zu tun. Gleichwohl könnten wissenschaftlich und empirisch fundierte Untersuchungen aufschlussreiche Anhaltspunkte über Wirkungszusammenhänge liefern.

II.2 Es sind mir keine (aktuellen) wissenschaftlich-empirischen Untersuchungen bekannt, die die Einflussfaktoren, die auf die Eingabezahlen wirken, analysiert hätten.

II.3 Eine grundlegende Voraussetzung für die Wahrnehmung und Inanspruchnahme des Petitionsrechtes ist dessen *Bekanntheit*. Eine repräsentative Bevölkerungsbefragung, die das Büro für Technikfolgen-Abschätzung

beim Deutschen Bundestag (TAB) im Auftrag des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages 2008 durchgeführt hat, hat ergeben, dass etwa ein Drittel der Bevölkerung noch nie etwas von der Möglichkeit gehört hatte, sich mit einem Vorschlag oder einer Beschwerde an den Deutschen Bundestag wenden zu können (Lippa et al. 2009, S. 49).

II.4 Petenten können mit einer Eingabe *unterschiedliche Ziele* verfolgen: a) (individueller) Rechts- und Interessenschutz, b) politische Teilhabe, c) Mobilisierung der Öffentlichkeit für ein Anliegen. Diese Ziele lassen sich unter Inanspruchnahme *unterschiedlicher Mittel* verfolgen: z.B. gerichtlicher oder außergerichtlicher Rechtsschutz, direkte Kontaktaufnahme zu Behörden, Politikern oder Medien, Demonstrationen, Bürgerbegehren oder eben auch eine Eingabe an den Petitionsausschuss. Jedes dieser Verfahren weist ein besonders Profil im Hinblick auf den zu betreibenden Aufwand und die Erfolgsaussichten auf. Bürgerinnen und Bürger, die ein persönliches oder gesellschaftlich-politisches Anliegen verfolgen, werden Abwägungen vornehmen, welches Verfahren für welches Anliegen ihnen am geeignetsten erscheint (Riehm et al. 2009b, S. 41-53). In der schon erwähnten Bevölkerungsbefragung von 2008 wurden für drei „Problemszenarien" (persönliches Problem mit einer Behörde, öffentliches politisches Anliegen, Gesetzesbitte) nach den Präferenzen für die Wahl eines Adressaten gefragt. Viel häufiger als der Petitionsausschuss wurden etwa genannt, dass man sich direkt an die entsprechende Behörde oder an das zuständige Ministerium oder an die Medien oder an einen Bundestagsabgeordneten wenden würde (Lippa et al. 2009, S. 58-65). In diesen *Abwägungsprozessen* liegt durchaus eine gewisse politische Klugheit, denn das Petitionsrecht ist insbesondere für Fälle geeignet, bei denen andere Verfahren des Interessen- und Rechtsschutzes oder der politischen Beteiligung nicht erfolgreich waren.

II.5 Verändert sich das Spektrum der Beschwerde-, Beteiligungs- und Mobilisierungsverfahren, dann verändern sich auch die Abwägungs- und Wahlprozesse von Bürgerinnen und Bürger in Bezug auf die Wahrnehmung des Petitionsrechts. In den letzten Jahren und Jahrzehnten sind viele neue staatliche und private Beschwerde- und Ombudsstellen entstanden, die in einem hohen Maß genutzt werden (Riehm et al. 2009b, S. 68-92). Dazu kommt das sehr erfolgreiche Auftreten von Kampagnen- und „Petitions"-Plattformen im Internet (Riehm et al. 2009b, S. 190-195). Es ist plausibel anzunehmen, dass diese *Vervielfältigung der Beschwerde-, Beteiligungs- und Mobilisierungsstellen* einen Einfluss auf die Wahrnehmung des Petitionsrechts gegenüber dem Deutschen Bundestag hat. Wie groß dieser Einfluss wirklich ist, müsste genauer untersucht werden.

II.6 Wahrscheinlich gibt es aber auch *„hausgemachte" Gründe*, die zu einem Rückgang der Eingabezahlen geführt haben. Nach der Befragung von Petenten herkömmlicher, nichtöffentlicher Petitionen im Jahr 2007 formulierten 81 % ein *Interesse an einer Veröffentlichung* ihrer Petition. 73 % der Einreicher öffentlicher Petitionen gaben in einer Befragung im gleichen Jahr an, dass sie mit ihrer öffentlichen Petition eine größere öffentliche Aufmerksamkeit erzielen wollen (Riehm et al. 2009b, S. 230). Diese mit großer Mehrheit vertretene positive Einstellung zu öffentlichen Petitionen

wird durch das besondere *Zulassungsverfahren* für öffentliche Petitionen konterkariert. Nur 13,8 % der als öffentliche Petitionen im Jahr 2010 eingereichten Eingaben wurden als solche zugelassen. Das sind 3,3 % *aller* Neueingaben aus dem Jahr 2010 (letzte verfügbare Zahlen, Riehm et al. 2013, S. 62 und 69). Man findet einige Hinweise darauf, dass diese geringen Zulassungszahlen für öffentliche Petitionen zu einer *Unzufriedenheit* und einer daraus resultierenden Abkehr vom Petitionsverfahren beim Deutschen Bundestag führen könnten. In der im Jahr 2009 durchgeführten Befragung von Einreichern öffentlicher Petitionen konnten 60 % die Begründung für die Nichtzulassung als öffentliche Petition nicht nachvollziehen (Riehm et al. 2013, S. 73). 61 % waren mit der Behandlung ihrer Petition nicht zufrieden (Riehm et al. 2013, S. 106). Die Kritik an der Zulassungspraxis ist auch ein seit Jahren vorfindbares Thema im (eigentlich vorbildlichen) Feedbackforum zur E-Petitionsplattform des Deutschen Bundestages (Riehm et al. 2013, S. 72-73).

III. Wird nach den Erkenntnissen zu I und II ein Handlungsbedarf oder eine Handlungsmöglichkeit für den Ausschuss gesehen?

Ja, es werden sowohl Handlungsmöglichkeiten als auch ein Handlungsbedarf gesehen.

IV. Welche konkreten Empfehlungen können dem Ausschuss gegeben werden, um die Eingabezahlen gegebenenfalls wieder zu steigern?

Die folgenden Vorschläge und Handlungsoptionen dienen nicht dazu, die Eingabezahlen zu steigern, sondern die Bekanntheit und Attraktivität des Petitionsverfahrens beim Deutschen Bundestag und die Zufriedenheit mit seiner Nutzung zu erhöhen.

IV.1 Der Ausschuss sollte *wissenschaftliche Untersuchungen* anregen, die die Einflussfaktoren auf die Entwicklung der Eingabezahlen genauer analysieren. Momentan gibt es mindestens *drei Vermutungen*. Die Eingabezahlen werden beeinflusst von Veränderungen politisch-gesellschaftlicher Problemlagen, von einer deutlichen Erweiterung des Beschwerde-, Beteiligungs- und Mobilisierungsangebots und von problematischen Aspekten des Petitionsverfahrens des Deutschen Bundestages.

IV.2 Die *Zulassungsproblematik* für öffentliche Petitionen erscheint dabei besonders dringlich und könnte durch den Petitionsausschuss selbst gelöst werden. Die Problematik liegt in der hohen Attraktivität öffentlicher Petitionen bei gleichzeitig geringer Zulassungsquote und dem auch vom Petitionsausschuss nicht gewollten Sonderstatus öffentlicher Petitionen. Problematisch ist des Weiteren der häufig angeführte Nichtzulassungsgrund „Vorliegen einer sachgleichen Petition", da diese Begründung wegen der Nichtöffentlichkeit von über 90 % aller Petitionen kaum nachvollzogen werden kann (Riehm et al. 2013, S. 234-236, 252-253).

Die jüngst erfolgte höchstrichterliche Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 15.3.2017 weist zwar die Klage eines Petenten auf Veröffentlichung seiner Petition ab. Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt aber nur, ob das derzeitige Verfahren mit den bestehenden Gesetzen vereinbar, nicht aber, ob das Zulassungsverfahren politisch *sinnvoll* ist. Eine Änderung der Richtlinie für öffentliche Petitionen könnte der Petitionsausschuss auch unter Kenntnisnahme dieses (noch nicht veröffentlichten) höchstrichterlichen Urteils vornehmen.

Es ist auch darauf hinzuweisen, dass andere parlamentarische Petitionssysteme solche besonderen Zulassungsregeln speziell für öffentliche Petitionen nicht kennen. Zu erwähnen ist etwa das schottische Petitionssystem (Riehm et al. 2009a; Riehm et al. 2013, S. 149-164), das ursprünglich Vorbildfunktion für den Deutschen Bundestag hatte, und das Petitionssystem Großbritanniens (Riehm et al. 2013, S. 125-149).

IV.3 Neben dieser zentralen Zulassungsproblematik könnte der Petitionsausschuss weitere Maßnahmen ergreifen, um die Funktionalität und Attraktivität des (öffentlichen) Petitionsverfahrens zu steigern. Dazu zählen z.B. eine Senkung des Quorums von 50.000 Mitzeichnungen für die Einladung eines Petenten auf eine öffentliche Ausschusssitzung, eine Auswertung der Diskussionsforen zu den Petitionen als Material für die Prüfungsphase, eine bessere Abbildung des parlamentarischen Petitionsverfahrens in die Drucksachensystematik und in die Abläufe des Deutschen Bundestages (Riehm et al. 2013, S. 231-260). Eine Ausweitung und Verbesserung der Öffentlichkeitsarbeit könnte die Bekanntheit des Petitionsrechts in der Bevölkerung zusätzlich erhöhen, eine Grundvoraussetzung für die Inanspruchnahme dieses wichtigen Grundrechts (Riehm et al. 2013, S. 246-248).

Literatur

Bundesverwaltungsgericht (2017): Kein Anspruch auf Veröffentlichung von Petitionen auf der Internetseite des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestags (BVerwG 6 C 16.16; BVerwG 6 C 28.16). Pressemitteilung Nr. 14/2017 vom 15.3.2017

Lippa, B.; Kubicek, H.; Bröchler , St. (2009): Bekanntheit und Ansehen des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages und Nutzung des Petitionsrechts in Deutschland. Berlin: TAB (TAB-Hintergrundpapier Nr. 17)

Riehm, U.; Coenen, Chr.; Lindner, R. (2009a): Zur Öffentlichkeit des Petitionsverfahrens beim Deutschen Bundestag und beim Schottischen Parlament. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 40 (3), S. 529-543

Riehm, U.; Coenen, Chr.; Lindner, R.; Blümel, C. (2009b): Bürgerbeteiligung durch E-Petitionen. Analysen von Kontinuität und Wandel im Petitionswesen. Baden-Baden: Nomos (Studien des Büros für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag, Bd. 29)

Riehm, U.; Böhle, K.; Lindner, R. (2013): Elektronische Petitionssysteme. Analysen zur Modernisierung des parlamentarischen Petitionswesens in

Deutschland und Europa. Baden-Baden: Nomos (Studien des Büros für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag, Bd. 35)

Autor

Ulrich Riehm

Der Autor war von 2005 bis 2011 wissenschaftlicher Mitarbeiter des Büros für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB) und hat in dieser Zeit zwei vom Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages angeregte Studien über das neue Verfahren der öffentlichen Petitionen geleitet (Riehm et al. 2009b; Riehm et al. 2013).

Institut für Technikfolgenabschätzung und Systemanalyse (ITAS) des Karlsruher Instituts für Technologie (KIT), Karlsruhe

E-Mail: ulrich.riehm@kit.edu – Telefon: +49 721 608-23968

http://www.itas.kit.edu/mitarbeiter_riehm_ulrich.php

Sekretariat PetA

Deutscher Bundestag

Veröffentlichte Petitionen

Jahr	Eingaben insgesamt	Veröffentlichte Petitionen	
		absolut	Anteil der veröffentlichten Petitionen bezogen auf den Wunsch der Petenten nach Veröffentlichung*
ab Sept. 2005	22.144	48	43,6%
2006	16.766	283	47,6%
2007	16.260	237	65,7%
2008	18.096	300	35,2%
2009	18.861	697	18,1%
2010	16.849	557	18,3%
2011	15.191	650	21,8%
2012	15.724	526	17,8%
2013	14.800	452	13,6%
2014	15.325	444	17,8%
2015	13.137	396	18,7%
2016	11.236	664	40,0%
2017 (1.1. - 31.5.)	4.540	231	40,0%

* Mehrfachpetitionen, d. h. Petitionen mit weitestgehend gleichem Anliegen, wurden nicht einbezogen.

31. Mai 2017